



**Cahier 2020-21**

## Wet langdurig toezicht

Reconstructie van de beleidstheorie, eerste evidentie en nadere onderzoeksthema's

M.H. Nagtegaal

**Cahier**

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

# Inhoud

## **Samenvatting – 5**

### **1 Inleiding en methoden – 16**

- 1.1 Aanleiding onderzoek – 16
- 1.2 Onderdelen Wlt – 17
  - 1.2.1 Ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging – 17
  - 1.2.2 Proeftijd v.i. – 18
  - 1.2.3 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel – 21
- 1.3 Huidige onderzoek – 22
- 1.4 Onderzoeksmethoden – 23
- 1.5 Leeswijzer – 24

### **2 Analyse van de beleidstheorie – 25**

- 2.1 Inleiding – 25
- 2.2 Achtergrond – 25
  - 2.2.1 Totstandkoming Wlt – 25
  - 2.2.2 Beleidstheorie – 27
  - 2.2.3 Doelgroep Wlt – 28
- 2.3 Ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging – 33
  - 2.3.1 Wettelijke achtergrond – 33
  - 2.3.2 Doelgroep – 35
  - 2.3.3 Verwachte aantal – 36
  - 2.3.4 Termijn van de verwachte effecten – 39
  - 2.3.5 Veronderstelde werkzame mechanismen – 39
- 2.4 Proeftijd v.i. – 41
  - 2.4.1 Wettelijke achtergrond – 41
  - 2.4.2 Doelgroep – 44
  - 2.4.3 Verwachte aantal – 45
  - 2.4.4 Termijn van de verwachte effecten – 47
  - 2.4.5 Veronderstelde werkzame mechanismen – 47
- 2.5 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel – 49
  - 2.5.1 Wettelijke achtergrond – 49
  - 2.5.2 Doelgroep – 53
  - 2.5.3 Verwachte aantal – 55
  - 2.5.4 Termijn van de verwachte effecten – 57
  - 2.5.5 Veronderstelde werkzame mechanismen – 58
- 2.6 Overzicht van de bevindingen – 63
- 2.7 Eerste evidentie voor de beleidstheorie – 66
  - 2.7.1 Geciteerde recidivecijfers – 66
  - 2.7.2 Recente recidivecijfers – 68
  - 2.7.3 Behandeling op maat – 73
  - 2.7.4 Positieve effecten op in-, door- en uitstroom – 74

### **3 Toezicht in perspectief – 75**

- 3.1 Algemene beschouwing – 75
- 3.2 Algemene kanttekeningen – 78
  - 3.2.1 Beperkte reikwijdte – 79
  - 3.2.2 Mogelijk in strijd met fundamentele rechten – 80
  - 3.2.3 Proportionaliteit – 84

- 3.2.4 Vergroting van het probleem van de weigerende verdachte — 84
- 3.2.5 Capaciteit politie beperkt — 84
- 3.2.6 Samenwerking en informatie uitwisseling mogelijk niet optimaal — 84
- 3.2.7 Verwarring met vergelijkbare maatregelen — 84
- 3.2.8 Gebrek aan motivatie — 85
- 3.3 Ongemaximeerde VB — 85
  - 3.3.1 Overbodig — 85
  - 3.3.2 Prematuur — 86
  - 3.3.3 Onduidelijk wanneer geïndiceerd — 87
- 3.4 Proeftijd v.i. minimaal één jaar — 87
  - 3.4.1 Nader motiveren — 87
  - 3.4.2 Verzwaring van de straf — 87
- 3.5 Verlengmogelijkheden proeftijd v.i. — 88
  - 3.5.1 Haaks op nieuwe wet v.i. — 88
  - 3.5.2 Criteria voor verlenging onduidelijk en te ruim — 88
- 3.6 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende Maatregel — 88
  - 3.6.1 Overbodig bij een tbs met bevel tot verpleging — 88
  - 3.6.2 Niet passend bij de tbs met voorwaarden — 89
  - 3.6.3 Onevenredig in combinatie met een gemaximeerde tbs — 89
  - 3.6.4 Prematuur in combinatie met een gevangenisstraf — 89
  - 3.6.5 Proeftijd bij voorwaardelijke straffen uitbreiden — 89
  - 3.6.6 Toekomstige noodzaak lastig — 89
  - 3.6.7 Ruime en subjectieve grondslag voor oplegging en tenuitvoerlegging — 90
  - 3.6.8 Minimale periode is lang — 91
  - 3.6.9 Stok achter de deur beperkt — 91
  - 3.6.10 Voorwaarden ingrijpend — 91

#### **4 Slothoofdstuk en conclusies — 92**

- 4.1 Plannen, verwachtingen en doelen — 92
- 4.2 Doelgroep — 92
- 4.3 Veronderstelde werkzame mechanismen — 93
- 4.4 Nadere onderzoeksvragen — 95
- 4.5 Termijn verwachte effecten — 96
- 4.6 Eerste evidentie — 96
- 4.7 Beschouwing — 98
- 4.8 Conclusies — 100

#### **Summary — 101**

#### **Literatuur — 112**

#### **Bijlagen**

- 1 Begeleidingscommissie, klankbordgroep en leescommissie — 118
- 2 Tabellen bij paragraaf 2.7 — 119

# 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

### Beleidsstheorie

Het overkoepelende doel van de wet is zoals gezegd het voorkomen van herhaling van zeden- en zware geweldsdelicten. De beleidsstheorie 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 beleidsstheorie 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.

# 1 Inleiding en methoden

## 1.1 Aanleiding onderzoek

Er is een nieuwe wet die langdurig toezicht, behandeling en monitoring van ex-gedetineerden en -tbs-gestelden regelt, de Wet langdurig toezicht (Wlt; *Staatsblad*, 2015).<sup>1</sup> De Wlt is deels 1 januari 2017 en deels 1 januari 2018 in werking getreden (*Staatsblad*, 2016). Het doel van de Wlt is het voorkomen van herhaling van zeden- en zware geweldsdelicten (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 1). Door effectiever toezicht te houden op zeden- en zware geweldsdelinquenten en (ex-)tbs-gestelden wordt bijgedragen 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 (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 10).

De Wlt moet zoals gebruikelijk voor wetten na vijf jaar worden geëvalueerd. Daarnaast is aan de Tweede Kamer toegezegd (jaarlijkse) monitoring van de werking van de Wlt te verrichten en haar daarover te informeren (*Kamerstukken II 2018/19*, 24 587 en 29 452, nr. 744, p. 42). Het doel van de (jaarlijkse) monitoring is om de werking van de Wlt in kaart te brengen en om eventuele wijzigingen aan te brengen, mocht dat nodig zijn. Tevens is toegezegd de Wlt na vijftien jaar te evalueren, waarbij in het bijzonder aandacht dient uit te gaan naar de toepassing van toezicht op de langere termijn, de effecten op recidive en de kwaliteit van het toezicht (*Kamerstukken II 2013–2014*, 33 816, nr. 16). Deze toezegging van de evaluatie op langere termijn heeft er mee te maken dat met de Wlt naast toezicht op de korte termijn juist ook langdurig toezicht mogelijk wordt en sommige effecten pas na jaren verwacht worden. Het Directoraat Generaal Straffen en Beschermen, afdeling Toezicht en Behandeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd een onderzoeksprogramma op te stellen voor de evaluatie van de Wlt.<sup>2</sup> Ten behoeve van de evaluatie van de Wlt is in dit rapport de beleidstheorie achter de Wlt geanalyseerd. Hiermee komen de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever in beeld, die vervolgens in het onderzoeksprogramma zullen worden getoetst (Nagtegaal, 2020a).

---

<sup>1</sup> 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 Wetboek van Strafrecht [Sr]).

<sup>2</sup> Het Wlt-onderzoeksprogramma is in het voorjaar van 2020 openbaar geworden (Nagtegaal, 2020a). Het onderzoeksprogramma bestaat uit een jaarlijkse monitoring van de toepassingen van de Wlt, verschillende verdiepende deelonderzoeken en een evaluatie over de eerste vijf jaar van de wet in 2023. Het eerste monitrorrapport verschijnt begin 2021 (Nagtegaal, 2020b). Hierin zijn de toepassingen van de Wlt in 2017-2019 beschreven.



## 1.2 Onderdelen Wlt

De wet omvat drie onderdelen van toezicht van ongemaximeerde duur. Op bepaalde typen delinquenten en onder bepaalde omstandigheden zijn toezichtmogelijkheden gecreëerd die telkens te verlengen zijn en daarmee van tevoren van onbekende totale duur.<sup>3</sup>

### 1.2.1 Ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging

In het eerste onderdeel is de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging (VB) van het bevel tot verpleging van overheidswege bij de maatregel terbeschikkingstelling (tbs) van negen jaar komen te vervallen (oud art. 38j lid 2 en 3 Wetboek van Strafrecht [Sr] zijn vervallen; zie box 1).<sup>4</sup> Hiermee kan de VB telkens worden verlengd: 'In geval van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege kan de terbeschikkingstelling telkens met een jaar, dan wel met twee jaren, worden verlengd' (art. 38j Sr). De voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel met verpleging houdt in dat de tbs-gestelde niet langer in het gesloten forensisch psychiatrisch centrum (fpc) verblijft, maar buiten de kliniek woont en zich aan bepaalde voorwaarden dient te houden. De tbs-maatregel (art. 37a lid 1 Sr) is nog van kracht, alleen het bevel tot verpleging (art. 37b Sr) is voorwaardelijk beëindigd (art. 38g Sr). Voorbeelden van veelvoorkomende voorwaarden zijn het verplicht meewerken aan het reclasseringstoezicht, het volgen van ambulante behandeling en het beperken of verbieden van het gebruik van alcohol en/of drugs (Nagtegaal, Boonmann & Stuurman, 2017).

#### Box 1 Maatregel terbeschikkingstelling

De tbs-maatregel heeft tot doel het beschermen van de maatschappij en wordt opgelegd indien de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist (art. 37a lid 1 Sr). Er zijn twee typen: de tbs-maatregel met voorwaarden en de tbs-maatregel met verpleging.

##### *Tbs met verpleging*

De tbs-maatregel (art. 37a lid 1 Sr) met bevel tot verpleging (art. 37b lid 1 Sr) houdt een gedwongen opname in een forensisch psychiatrisch centrum (fpc) in, waar een multidisciplinaire behandeling plaatsvindt.

Hierbinnen zijn twee varianten mogelijk (op basis van art. 38e lid 1 Sr):

- 1 De ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging. Deze is op vordering van de officier van justitie (OvJ) telkens met een of twee jaar te verlengen, als het indexdelict gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen;
- 2 De gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging. Deze is op vordering van de OvJ telkens met een of twee jaar te verlengen met een maximum van vier jaar, als het indexdelict *niet* gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.

<sup>3</sup> Met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) is per 1 januari 2020 een groot deel van de hier relevante wetgeving verplaatst van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering (Sv). De referenties naar de wetsartikelen in dit rapport zijn in overeenstemming met deze Wet USB (*Kamerstukken I* 2016/17, 34 086, nr. 82; *Staatsblad*, 2017, 2019) en niet meer met de artikelnummers van de oorspronkelijke Wlt (*Staatsblad*, 2015, 2016).

<sup>4</sup> Hierna wordt voor de term 'maatregel terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege' de term 'tbs-maatregel met verpleging' gebruikt.

Het bevel tot verpleging van de tbs-maatregel met verpleging kan voorwaardelijk worden beëindigd (VB). De VB is met de komst van de Wlt eveneens in twee varianten mogelijk en volgt daarbij bovenstaande uitsplitsing:

- 1 Ongemaximeerde VB. Voor alle personen die een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging hebben en vanaf 1 januari 2017 met VB gaan, is de VB ongemaximeerd van duur.
- 2 Gemaximeerde VB. Voor alle personen die een gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging hebben geldt dat de gehele periode van tenuitvoerlegging van deze maatregel niet langer mag duren dan vier jaar. Hierbij inbegrepen zijn perioden van VB en tevens van hervatting van het bevel tot verpleging (zie ook paragraaf 2.3.2; ECLI:NL:HR:2020:282).

#### *Tbs met voorwaarden (tbs-vw)*

De tbs-maatregel (art. 37a lid 1 Sr) met voorwaarden (art. 38 lid 1 Sr) omvat geen gedwongen opname in een fpc, maar 69% begint alsnog met een jaar intramurale behandeling (Nagtegaal et al., 2017). Er kunnen ook andere voorwaarden worden verbonden aan het gedrag, bijvoorbeeld behandeling door een deskundige en het (laten) innemen van medicijnen (art. 38a Sr). De tbs-vw is in alle gevallen gemaximeerd tot negen jaar.

#### *1.2.2 Proeftijd v.i.*

Met het tweede onderdeel van de Wlt zijn twee nieuwe bepalingen over de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) voor gedetineerden in werking getreden (art. 6:1:18 lid 2 Wetboek van Strafvordering [Sv]). De v.i. houdt in dat het laatste deel van de straftijd van een gedetineerde in vrijheid, onder voorwaarden, buiten de gevangenis mag worden doorgebracht. De v.i. is alleen voor gedetineerden met een vrijheidsbenemende straf van minimaal een jaar (art. 6:1:18, 6:2:10-6:2:14, 6:6:21 Sv; zie box 2). De periode die een gedetineerde in v.i. doorbrengt, wordt ook wel de proeftijd genoemd. Gedurende de proeftijd geldt altijd de algemene voorwaarde dat betrokkene geen nieuw delict mag plegen en daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld. Voorbeelden van veelvoorkomende voorwaarden zijn de meldplicht, behandeling door een deskundige of zorginstelling, een middelenverbod gecombineerd met een onderzoeksplicht (controle daarop) en begeleid wonen of maatschappelijke opvang (Uit Beijerse, Struijk, Bleichrodt et al., 2018). In de eerste nieuwe bepaling bij de v.i. onder de Wlt is de minimumduur van de proeftijd voor de bijzondere voorwaarden gelijkgetrokken met die van de algemene voorwaarde. De proeftijd voor de algemene voorwaarde was al minimaal een jaar en hiermee geldt deze minimumduur nu ook voor de bijzondere voorwaarden.

De tweede nieuwe bepaling in de proeftijd van de v.i. betreft de introductie van verlengmogelijkheden van de proeftijd, waarmee ook deze vorm van toezicht voor een deel van de gedetineerden van ongemaximeerde duur is geworden. Bij alle gedetineerden met v.i. kan de proeftijd eenmalig met maximaal twee jaar worden verlengd, bij zeden- en zware geweldsdelinquenten zoals omschreven in artikel 38z lid 1b en c Sr (zie hieronder) kan de proeftijd *telkens* met maximaal twee jaar worden verlengd, mits het gedrag en/of het recidiverisico daartoe aanleiding geeft. Hiermee is ook de proeftijd bij v.i. te verlengen zonder dat daar een maximumduur aan is verbonden. Oorspronkelijk waren de twee nieuwe bepalingen bij de v.i. gescheiden in twee wetsartikelen, maar met de introductie van de Wet USB zijn beide bepalingen samengevoegd. De wet luidt nu: 'De proeftijd van een voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling gaat in op de dag van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De proeftijd is gelijk aan de periode waarover

voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, maar bedraagt ten minste een jaar. Op vordering van het Openbaar Ministerie (OM) kan de rechter de proeftijd eenmaal met ten hoogste twee jaren verlengen. Indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde, bedoeld in artikel 38z, eerste lid, aanhef en onder b en c van het Wetboek van Strafrecht, wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is 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, kan de rechter, op vordering van het OM, de proeftijd telkens met ten hoogste twee jaren verlengen' (art. 6:1:18 lid 2 Sv).

## Box 2 Voorwaardelijke invrijheidstelling in Nederland

### Achtergrond

Sinds 1 juli 2008 is de huidige regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling van kracht, ter vervanging van de daarvoor geldende wet vervroegde invrijheidstelling (*Staatsblad*, 2007a en 2007b; art. 6:2:10-6:2:14, 6:1:18, 6:6:21 Sv).<sup>5</sup> De wet regelt onder meer dat een veroordeelde die voorwaardelijk vrijkomt, zich altijd aan de algemene voorwaarde dient te houden dat hij geen nieuw strafbaar feit pleegt voor het einde van zijn proeftijd. Voor de bepaling van het moment waarop iemand in aanmerking komt voor v.i., de datum v.i., wordt onderscheid gemaakt naar de duur van de opgelegde vrijheidsstraf:

- 1 Veroordeelden tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf korter dan één jaar: geen v.i.;
- 2 Veroordeelden tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf tussen één en twee jaar<sup>6</sup>: v.i. na één jaar plus een derde van het restant van de straftijd (art. 6:2:10 lid 1 Sr). Bijvoorbeeld: persoon A is veroordeeld tot achttien maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf, de datum v.i. is na veertien maanden, voor de duur van vier maanden (twaalf maanden plus een derde van zes maanden);
- 3 Veroordeelden tot een tijdelijke<sup>7</sup> onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan twee jaar (art. 6:2:10 lid 2): v.i. na twee derde van de straftijd. Bijvoorbeeld: persoon B is veroordeeld tot vijftien jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf en gaat na tien jaar voor de duur van vijf jaar met v.i.;
- 4 Bij personen aan wie naast de onvoorwaardelijke gevangenisstraf een tbs-maatregel met verpleging is opgelegd, geldt dat de verpleging in gaat op de datum v.i.. De datum v.i. wordt op dezelfde manier berekend als bij de overige gedetineerden en is daarmee op dezelfde manier afhankelijk van de opgelegde duur van de combinatiestraf. De proeftijd v.i. wordt opgeschort zodra de tbs-maatregel ingaat en herleeft weer op het moment dat de verpleging voorwaar-

<sup>5</sup> Deze wetswijziging is geëvalueerd door Flight, Nauta en Terpstra (2011), die onder meer de beleidstheorie reconstrueerden. De wet v.i. was volgens hen ingegeven door politiek-maatschappelijke opvattingen over strafdoelen en discussies over de druk op het penitentiaire systeem en niet door nieuwe inzichten over de manier waarop straffen werken. Het doel van de nieuwe wet v.i. was het reduceren van recidive en het maken van een veiligere samenleving.

<sup>6</sup> Feitelijk gaat het om iets meer dan één jaar, te weten één jaar en drie dagen: 'De veroordeelde tot vrijheidsstraf van meer dan een jaar en ten hoogste twee jaren, wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf eenderde deel is ondergaan' (art. 6:2:10 lid 1 Sv). Uitgezonderd van v.i. zijn jeugdigen veroordeeld tot jeugd detentie en vreemdelingen zonder bestendig rechtmatig verblijf. Na de invoering van de Wet USB is één jaar gevangenisstraf (eerder 365 dagen) gelijk gesteld aan 12 maanden gevangenisstraf. Een maand is 30 dagen, waarmee een jaar 360 dagen is geworden (*Kamerstukken I 2016/17*, 34 086, nr. 82; *Staatsblad*, 2017, 2019).

<sup>7</sup> Vanwege de toevoeging 'tijdelijk' zijn levenslang gestraften uitgezonderd.

delijk wordt beëindigd. Aangezien de rechter aan de VB veelal voorwaarden verbindt, worden daarnaast niet ook voorwaarden aan de v.i. gesteld. De algemene voorwaarde, het niet plegen van een nieuw delict gedurende één jaar, geldt wel (Staatscourant, 2016);

- 5 Bij personen aan wie naast de onvoorwaardelijke gevangenisstraf een tbs-maatregel met voorwaarden is opgelegd, is de v.i. eveneens van toepassing en is de berekening van de datum v.i. eveneens dezelfde als die voor de overige gedetineerden. Ook hier geldt dat de rechter aan de tbs-maatregel al voorwaarden verbindt en dit om die reden meestal niet ook nog zal doen aan de v.i. (Staatscourant, 2016).

### **Bijzondere voorwaarden v.i. (art. 6:2:11 Sv)**

Naast algemene voorwaarden kunnen bijzondere voorwaarden worden opgelegd. De bijzondere voorwaarden kunnen inhouden (art. 6:2:11 lid 3a-3j Sv):

- a een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
- b een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
- c een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
- d een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
- 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;
- f opneming van de veroordeelde in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
- g een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
- h het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
- i het deelnemen aan een gedragsinterventie;
- j andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen.

### **Uitstel of afstel v.i. (art. 6:2:12 Sv)**

Voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden uitgesteld of achterwege blijven indien (art. 6:2:12 lid 1a-1e Sv):

- a de veroordeelde op grond van een psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap is geplaatst in een instelling voor verpleging van ter beschikking gestelden en zijn verpleging voortzetting behoeft;
- b is gebleken dat de veroordeelde zich na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf ernstig heeft misdragen, welke misdrijving kan blijken uit:
  - 1° ernstige bezwaren of een veroordeling terzake van een misdrijf;
  - 2° gedrag dat tijdens de tenuitvoerlegging van de straf meermalen heeft geleid tot het opleggen van een disciplinaire straf;
- c de veroordeelde na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf zich hieraan onttrekt of hiertoe een poging doet;
- d door het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor misdrijven onvoldoende kan worden ingeperkt dan wel indien de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven;

e de vrijheidsstraf die ten uitvoer wordt gelegd, voortvloeit uit een onherroepelijke veroordeling door een buitenlandse rechter en de tenuitvoerlegging overeenkomstig het toepasselijke verdrag is overgenomen, voor zover de mogelijkheid van uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling de instemming van de buitenlandse autoriteit met de overbrenging heeft bevorderd.

Voorwaardelijke invrijheidstelling kan tevens worden uitgesteld of achterwege blijven, indien de feiten of omstandigheden als genoemd in het eerste lid, onder b, c of d, zich hebben voorgedaan gedurende de periode die ingevolge artikel 27, eerste lid, op de vrijheidsstraf in mindering wordt gebracht (art. 6:2:12 lid 2 Sv; dit betreft onder meer tijd doorgebracht in voorlopige hechtenis).

### 1.2.3 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Het derde onderdeel betreft de invoering van de Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel (GVM, art. 38z Sr, art. 6:6:23a-6:6:23f Sv). Dit is een zelfstandige toezichtmaatregel waarbij, net als bij de v.i., voorwaarden worden opgelegd aan de betrokkenen, zoals het verplicht volgen van een behandeling of een locatie- of gebiedsverbod. Veel van de voorwaarden bij de GVM konden al in het kader van v.i. worden opgelegd, daarnaast zijn vier nieuwe voorwaarden toegevoegd (zie paragraaf 2.5.1). De oplegging van de GVM betekent niet noodzakelijkerwijs de tenuitvoerlegging van de GVM en zowel aan de oplegging als aan de tenuitvoerlegging gaat een rechterlijke toets vooraf. De oplegging van de GVM vindt, ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen, ambtshalve of op vordering van het OM plaats en is beperkt tot ernstige delinquenten, alleen aan personen:

- a aan wie de rechter tevens een tbs-maatregel oplegt<sup>8</sup> (art. 38z lid 1a Sr);
- b die de rechter tevens veroordeelt tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf 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 die worden veroordeeld tot vijf typen zedendelicten<sup>9</sup>, mensenhandel (art. 273f Sr), of afpersing (art. 38z lid 1c Sr).

De tenuitvoerlegging van de GVM geschiedt alleen op vordering van de OvJ (art. 6:6:23a lid 1 Sv), uiterlijk dertig dagen voor afloop van de voornoemde tbs-maatregel of gevangenisstraf bij de rechter die in eerste aanleg heeft kennisgenomen van het delict (art. 6:6:23a lid 2 Sv).<sup>10</sup> Als de OvJ de tenuitvoerlegging van de GVM niet vordert, komt de GVM te vervallen (zie ook paragraaf 2.5.1).

Er zijn twee ontwikkelingen op het gebied van toezicht die met de evaluatie van de Wlt in aanmerking moeten worden genomen. De eerste is dat de huidige wet v.i. met de Wet straffen en beschermen gaat veranderen (Wsenb). Dit wetsvoorstel is op 25 juni 2019 aangenomen door de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. A) en op 23 juni 2020 door de Eerste Kamer (*Handelingen Eerste Kamer*

<sup>8</sup> Dit kan een tbs-maatregel met verpleging of een tbs-maatregel met voorwaarden zijn.

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> Het OM is in een later ingediende vordering niettemin ontvankelijk indien het aannemelijk maakt dat de grond, bedoeld in artikel 6:6:23b, eerste lid, zich eerst nadien heeft voorgedaan (art. 6:6:23a lid 2 Sv).

2019/20, 35 122, nr. 33-7). In het wetsvoorstel staat onder andere dat het wettelijke recht op v.i. na tweederde van de vrijheidsstraf wordt gemaximeerd tot twee jaar v.i.. Dit resulteert vooral bij lange gevangenisstraffen een aanzienlijke verkorting van de v.i. op, bijvoorbeeld bij een gevangenisstraf van dertig jaar, die in de huidige regeling tien jaar zou duren en in de nieuwe twee jaar. Het verlengen van de proeftijd bij de v.i. zoals deze door de Wlt mogelijk is geworden, is onverminderd van kracht, zoals expliciet vermeld in de memorie van toelichting (MvT): 'Als uitgangspunt kan een periode van maximaal twee jaar toezicht en begeleiding dan ook volstaan. In het geval langdurig(er) toezicht, begeleiding en/of behandeling vereist is, kan toepassing worden gegeven aan de wettelijke mogelijkheden, zoals de verlenging van de proeftijd en de zogenoemde gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende toezichtmaatregelen van de Wet langdurig toezicht of bijvoorbeeld een rechterlijke machtiging op basis van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (als sprake is van gevaar dat voortkomt uit een aanwezige geestesstoornis)' (*Kamerstukken II 2018/19, 35 122, nr. 3, p. 32*).<sup>11</sup> De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 mei 2021 ([www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/23/wet-straffen-en-beschermen-aangenomen-door-eerste-kamer](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/23/wet-straffen-en-beschermen-aangenomen-door-eerste-kamer); geraadpleegd 01-07-2020).

Tevens werkt de Minister voor Rechtsbescherming aan een wetsvoorstel waarin het schenden van justitieel toezicht en het onttrekken aan vrijheidsbeneming strafbaar gaat worden (*Kamerstukken I 2019/20, 31 122 nr. C*). In dit kader heeft de minister onderzoek laten verrichten naar de strafbaarstelling van het schenden van bijzondere voorwaarden, elektronisch toezicht en het ontvluchten uit detentie (Meijer, Hirsch Ballin, Cupido et al., 2019; *Kamerstukken II, 2019/20, 29 279, nr. 546*). Momenteel is het zo dat alleen personen die hulp bieden bij het laten ontsnappen van een gedetineerde strafbaar zijn, maar de persoon zelf niet. Dit vindt de minister onwenselijk, het wetsvoorstel dat in de maak is, zal in ieder geval toezien op die situatie. Als de schending van bijzondere voorwaarden en/of elektronisch toezicht ernstig genoeg is, kan dit resulteren in het alsnog in detentie doorbrengen van het resterende deel van de straftijd, veelal het voorwaardelijk opgelegde strafdeel.

### 1.3 Huidige onderzoek

Het huidige onderzoek kent als doel het expliciteren en analyseren van de beleidstheorie achter de Wlt. In een reconstructie van een beleidstheorie is het van belang helder te krijgen 1) wat het belangrijkste probleem is dat moet worden opgelost met het ingezette beleid, 2) welke doelgroep(en) het beleid betreft, en 3) wat de veronderstelde werkzame mechanismen zijn achter het ingezette beleid (Heffen, 2003; Leeuw, 2003). Veronderstelde werkzame mechanismen zijn oplossingen die voor de vastgestelde problemen zijn aangedragen en de manier waarop deze oplossingen beogen bij te dragen aan het verminderen van het vastgestelde probleem. Met de analyse van de beleidstheorie worden de doelstellingen en verwachtingen van de wet helder, die vervolgens worden getoetst in de evaluatie van de Wlt. De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

---

<sup>11</sup> Deze visie is herhaald in een brief met daarin de stand van zaken van de moties die in het kader van de Wsenb zijn ingediend (bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20, 35 122, nr. C*). Per 1 januari 2020 is de BOPZ vervangen door de Wet verplichte Ggz (Wvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd).

- 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' (De Kogel & Nagtegaal, 2008, p. 16). Toezicht bestaat daarmee uit twee elementen: een controlerend of monitorend element en begeleiding/behandeling/zorg component. Het huidige rapport betreft alleen toezicht vanuit de Wlt (en geen bestuursrechtelijk toezicht bijvoorbeeld). Verder gaat het in het huidige rapport om toezicht aan de achterdeur/achterkant: toezicht aan het einde van een gevangenisstraf wanneer betrokkene (al dan niet geleidelijk) terugkeert naar de maatschappij (MacNeil & Beyens, 2013; Nagtegaal, 2013). 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 justitiële traject ten uitvoer wordt gelegd.

#### **1.4 Onderzoeksmethoden**

Voor de huidige reconstructie van de beleidstheorie is literatuur bestudeerd, waaronder het betreffende Kamerdossier (33 816), met daarin de wet, de MvT, voorgestelde amendementen, ingediende moties, stemmingen over moties, de memorie van antwoord (MvA) aan de Eerste Kamer, Handelingen van de Tweede en Eerste Kamer, verslagen (Algemene Overleggen, vaste Kamercommissies van de Eerste en Tweede Kamer) en adviezen van de adviserende instanties: de afdeling Advisering van de Raad van State, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (PaG), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), Reclassering Nederland (RN), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), Ggz Nederland (Ggz-NL) en de toenmalige Raad van Korpschefs (RKC), thans Nationale Politie (NP). Ook overige relevante Kamerstukken zijn betrokken, zoals het Kamerdossier over de Wsenb (35 122). Daarnaast is wetenschappelijke literatuur gezocht. De publicaties zijn gezocht aan de hand van zoektermen 'wet langdurig toezicht', de 'gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel' en aanverwante termen, in de zoekmachines van Legal Intelligence, Kluwer Navigator en Google Scholar. Tevens is gebruikgemaakt van literatuur die via het netwerk van de onderzoeker beschikbaar is gekomen en aanwijzingen hiervoor van de klankbordgroep en begeleidingscommissie. Ten slotte is gebruikgemaakt van de verwijzingen naar andere literatuur die in gevonden artikelen zijn geciteerd en zijn ook deze bronnen opgezocht. Er is niet gekozen voor het houden van interviews, aangezien de totstandkoming van de wet reeds lange tijd geleden is ingezet (vanaf 2005) 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 werd geacht.



## **1.5 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 omvat de reconstructie en analyse van de beleidstheorie, eerst met algemene doeleinden, waarna elk onderdeel van de WIt uitgebreider wordt besproken. Hoofdstuk 3 is een beschouwend hoofdstuk met daarin de aandachtspunten die bij de (totstandkoming van) wet zijn genoemd. Hoofdstuk 4 omvat de beantwoording van de onderzoeksvragen en eindigt met de conclusies van het huidige rapport.



## 2 Analyse van de beleidstheorie

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de analyse van de beleidstheorie aan de orde. Het doel van deze analyse is te verhelderen welk probleem volgens de wetgevers moest worden opgelost, welke oplossingen daarvoor zijn aangedragen en op welke manier de oplossingen beogen bij te dragen aan het verminderen van het vastgestelde probleem. De manier waarop de oplossingen beogen bij te dragen, worden geformuleerd als veronderstelde werkzame mechanismen. Met deze analyse worden de aannames van de wetgever geconcretiseerd en worden onderzoeksvragen opgesteld die in het Wlt-onderzoeksprogramma worden beantwoord. Eerst is gekeken naar algemene bepalingen achter de Wlt (paragraaf 2.2), daarna zijn de drie onderdelen van de Wlt elk nader uitgewerkt (paragraaf 2.3-2.5). In die paragrafen zijn per onderdeel eerdere gerelateerde wetswijzigingen besproken, komt de specifieke doelgroep per onderdeel aan bod, het moment waarop de eerste effecten kunnen worden verwacht en zijn de veronderstelde werkzame mechanismen en onderzoeksvragen weergegeven. Het hoofdstuk eindigt met een overzichtstabel van de bevindingen (paragraaf 2.6) en de bespreking van de eerste evidentie voor de beleidstheorie (paragraaf 2.7).

### 2.2 Achtergrond

#### 2.2.1 Totstandkoming Wlt

De eerste concrete voorbereidingen van de Wlt zijn in 2010 gestart, maar de totstandkoming ervan ligt nog verder in het verleden en is te herleiden naar 2005/2006. In die jaren voerde de Commissie-Visser het parlementaire onderzoek naar de tbs-maatregel uit. Dat onderzoek was opgezet vanwege een aantal ernstige geweldsincidenten door tbs-gestelden met verlof. De eerste aanbeveling van de Commissie-Visser was het verlengen van de maximale duur van de VB, van drie naar negen jaar (*Kamerstukken II 2005/06*, 30 250, nrs. 5-6). De Commissie-Visser verwachtte twee effecten van het verlengen van de maximale duur van de VB: enerzijds het verminderen van recidive van ex-tbs-gestelden en anderzijds het verminderen van de 'koudwatervrees' (p. 115) van klinieken om patiënten met VB te laten gaan (*Kamerstukken II 2005/06*, 30 250, nrs. 5-6). Deze koudwatervrees zou zijn oorsprong hebben in de voormalige duur van de VB, destijds maximaal drie jaar, dat te kort werd geacht. De Commissie-Visser gaf bij deze aanbeveling aan dat er tevens sprake zou moeten zijn van een betere aansluiting van de strafrechtelijke en civielrechtelijke trajecten, de Wet Bijzondere Opnemingen Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ), de Penitentiaire Beginselenwet en aanverwante regelgeving.<sup>12</sup> Tbs'ers met een grotere zorg- en controlebehoefte (met bijvoorbeeld de noodzaak tot medicatie, dan wel een alcohol- en drugsverbod) zouden op deze wijze gedurende een langere periode kunnen worden gevolgd. Op 1 januari 2008 is de verlenging van de VB van drie naar negen jaar in werking getreden (*Staatsblad*, 2007a, 2007b).

---

<sup>12</sup> Deze laatste notie is opgepakt in de Wet zorg en dwang (Wvz) en de Wet verplichte Ggz (Wvvggz), die op 1 januari 2020 de BOPZ hebben vervangen.

Enige tijd later refereerde de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan deze 'aanzienlijke verlenging' en stelde dat voor de zedendelinquenten onder de tbs-gestelden nog langer toezicht, namelijk levenslang toezicht<sup>13</sup>, mogelijk moest worden: 'De afgelopen jaren is de duur van het toezicht op tbs-gestelden aanzienlijk verlengd. Naar mijn oordeel moet de mogelijkheid aanwezig zijn een bepaalde categorie tbs-gestelden, te weten zedendelinquenten, met het oog op de veiligheid van de samenleving levenslang onder toezicht te kunnen stellen. Alles is erop gericht om herhaling van zedendelicten te voorkomen. Met permanent toezicht kan terugvalgedrag en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd, zodat met direct ingrijpen nieuwe slachtoffers worden voorkomen' (*Kamerstukken II 2010/11*, 29 452, nr. 138, p. 3). In het regeer- en gedoogakkoord 'Veiligheid en verantwoordelijkheid' uit 2010, is het eerste onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden voor langdurig toezicht op zedendelinquenten die de tbs-behandeling hebben afgerond. Deze aankondiging was een van totaal negen maatregelen tegen zware delicten als gewelds- en zedendelicten. De rationale achter de maatregelen was dat deze delicten zeer ingrijpend en traumatisch zijn voor niet alleen de directe slachtoffers, maar ook het vertrouwen in de rechtsorde en de veiligheidsbeleving van alle burgers raken en zij daartegen beschermd dienen te worden (*Kamerstukken II 2010/11*, 32 417, nr. 15, p. 37). Hiermee is de fundering van het eerste onderdeel van de Wlt, de ongemaximeerde VB, gelegd.

Het WODC voerde naar aanleiding van het beleidsvoornemen voor langdurig toezicht en op verzoek van het ministerie van JenV, drie onderzoeken uit: 1) naar wettelijke kaders voor zedendelinquenten (Schönberger & De Kogel, 2011), 2) naar kenmerken en recidivecijfers van ex-tbs-gestelden met een zedendelict (Schönberger & De Kogel, 2012) en 3) naar veronderstelde werkzame mechanismen en toezichtmethoden voor zedendelinquenten (Van der Horst, Schönberger & De Kogel, 2012). De resultaten van deze onderzoeken zijn betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Zo werden de resultaten van de twee onderzoeken van Schönberger en De Kogel (2011, 2012) door de toenmalige staatssecretaris benoemd als een belangrijke onderbouwing van de invoering van het langdurig toezicht (*Kamerstukken II 2011/12*, 33 000 VI, nr. 89). In het onderzoek van Van der Horst et al. (2012) werden aanknopingspunten gezien om aan te nemen dat ook over een langere termijn dan waar eerder van werd uitgegaan een zinvolle invulling kan worden gegeven aan reclasseringstoezicht (Dreessen, 2016).

Kort na de aankondiging van de nieuwe wetgeving voor langdurig toezicht, viel het kabinet uiteen en werd na nieuwe verkiezingen het kabinet-Rutte II gevormd. In het regeerakkoord uit 2012 stond dat het mogelijk zou worden om 'levenslang toezicht te houden op zeden- en geweldsdelinquenten', niet alleen de tbs-gestelden (*Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 15, p. 26). Hiermee werd de gedachte dat het levenslange toezicht alleen voor zedendelinquenten onder de tbs-gestelden zou gaan gelden losgelaten (zie ook paragraaf 2.2.3). Door ook delinquenten te betrekken zonder tbs-maatregel, werd de fundering voor het tweede onderdeel van de Wlt gelegd, het gelijktrekken van de proeftijd voor de algemene en de bijzondere voorwaarde(n) en de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd.

---

<sup>13</sup> In de Wlt is uiteindelijk voor de term langdurig toezicht gekozen, in plaats van levenslang toezicht. In het huidige rapport is gerefereerd aan levenslang toezicht als dat in de geciteerde stukken ook zo is, verder wordt gesproken van langdurig toezicht. Overigens is in alle drie de lijnen van toezicht onder de Wlt levenslang toezicht mogelijk.

Eind maart 2013 werd het wetsvoorstel voor de herziening van het toezicht ingediend, dat in de tussentijd 'langdurig' in plaats van 'levenslang' was gaan heten: 'Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten' (*Kamerstukken II 2012/13*, 33 816, nr. 2). Het voorstel is bondiger aangeduid als 'langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking'.

### 2.2.2 *Beleidstheorie*

Het overkoepelende doel van de wet is zoals gezegd het voorkomen van het herhalen van zeden- en zware geweldsdelicten (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 1). De gedachte is dat: 'Veel criminaliteit en gevoelens van onveiligheid worden veroorzaakt door recidivisten. De terugkeer van zedendelinquenten en zware geweldsdelinquenten in de maatschappij na een vrijheidsstraf of terbeschikkingstelling leidt regelmatig tot maatschappelijke onrust en gevoelens van onveiligheid. Dit niet in de laatste plaats als er ook kinderen bij betrokken zijn' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 1). En: 'Zware delicten als gewelds- en zedendelicten zijn niet alleen zeer ingrijpend en traumatisch voor de slachtoffers en hun naaste omgeving, met name als het toegebrachte leed onherstelbaar is, maar zij raken ook in brede zin het vertrouwen in de rechtsorde en de veiligheidsbeleving van burgers. De bescherming van de samenleving tegen de daders maakt toereikende (gevangenis)straffen en maatregelen daarom noodzakelijk' (*Kamerstukken II 2010/11*, 32 417, nr. 15, p. 37).<sup>14</sup> Ook werden het vergroten van de maatschappelijke veiligheid en het terugdringen van recidive benoemd als 'topprioriteiten van het kabinet' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 1).

De beleidstheorie is daarmee gericht op het probleem dat veel delictgedrag wordt veroorzaakt door recidivisten en dat zeden- en zware geweldsdelicten resulteren in maatschappelijke onrust en gevoelens van onveiligheid. De oplossing die wordt ingezet om deze problemen te verhelpen, is het langduriger en effectiever toezicht houden op de daders van deze delicten. Het gaat erom de terugkeer in de maatschappij zo zorgvuldig en verantwoord mogelijk te laten gebeuren, onder op de betrokkene toegesneden voorwaarden (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3). Het langdurigere en effectievere toezicht bestaat uit een 'behandeling op maat' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 10) die op haar beurt bestaat uit het vaststellen van een zo optimaal mogelijke combinatie van controle, begeleiding, behandeling en steun voor de persoon: 'De verschillende onderdelen van het wetsvoorstel voorzien alle in een op de persoon toegesneden aanpak, die erop is gericht om de voor betrokkene, gelet op de aard van het door hem gepleegde delict, zijn persoon, stoornis, fase van behandeling en zijn omgeving, optimale combinatie van controle, begeleiding, behandeling en steun vast te stellen' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 3). Deze persoonsgerichte aanpak is van belang en wordt benadrukt in de MvT bij het wetsvoorstel. In elke individuele zaak kunnen individuele bijzondere voorwaarden aan de betrokkene worden opgelegd en ook

---

<sup>14</sup> Zie over de onrust die kan ontstaan rondom ex-zedendelinquenten Boone, Van de Bunt en Siegel (2014), die negen dergelijke zaken analyseerden. Uit de casestudies blijkt dat twee factoren met name als katalysator op de onrust werken, namelijk de terugkeer van de veroordeelde zedendelinquent naar de buurt waar het slachtoffer woont en zijn aanwezigheid in een kinderrijke buurt.

de begeleiding en naleving van de voorwaarden door de reclassering worden aangepast aan het individuele geval (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). 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. Naast het primaire doel van het terugdringen van recidive, draagt de wet volgens de wetgever ook bij aan de belangrijkste doelen van het nieuwe stelsel van forensische zorg, namelijk het herstel van de patiënt en aan de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*).

### 2.2.3 Doelgroep Wlt

De Wlt richt zich zoals gezegd op mogelijke recidivisten van zeden- en zware geweldsdelicten. De oorspronkelijke doelgroep zoals omschreven in het Regeerakkoord 2010 bestond alleen uit een specifieke groep recidivisten, namelijk die onder tbs-gestelden met een zedendelict: 'In aansluiting op de reeds voorgenomen aansluiting van Geestelijke Gezondheidszorg (Ggz) op het justitieel traject komt er een onderzoek naar permanent toezicht op zedendelinquenten die de tbs-behandeling hebben afgerond' (*Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 37*). Later, in het Regeerakkoord van 2012, is de doelgroep uitgebreid naar alle zeden- en geweldsdelinquenten, waarin geen nadere uitleg is gegeven voor de reden hiervoor: 'Het wordt mogelijk levenslang toezicht te houden op zeden- en geweldsdelinquenten' (*Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 26*). In de MvT bij de Wlt is wel ingegaan op de reden achter uitbreiding van de doelgroep en valt te lezen dat de reikwijdte van de Wlt is uitgebreid nadat een eerdere versie van het wetsvoorstel voor advies is voorgelegd. In meerdere adviezen werd de beperkte reikwijdte van het voorontwerp aan de orde gesteld, onder meer door de NVvR. De NVvR wees erop dat ook andere delicten dan zedendelicten een grote impact kunnen hebben op het leven van een slachtoffer en de onrust in de maatschappij en adviseerde de staatssecretaris zijn keuze voor de specifieke doelgroep in ieder geval nader te motiveren (NVvR, 2012). Nadien is de doelgroep voor de Wlt uitgebreid.

De uitbreiding van de doelgroep met ook andere (ex-)tbs-gestelden is daarnaast voor een belangrijk deel onderbouwd met de resultaten van het WODC-onderzoek over recidive bij ex-tbs-gestelden met een zedendelict. In de beleidsreactie op dit onderzoek schreef de toenmalige minister: 'Het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict neemt onder zedendelinquenten nog lange tijd na uitstroom van de tbs-maatregel toe. Ook onder geweldsdelinquenten is een toename zichtbaar na de uitstroom van de tbs-maatregel. Daarom bereid ik een wetsvoorstel voor dat langdurig en mogelijk levenslang toezicht op zedendelinquenten en voormalige tbs-gestelden met zowel zeden- als geweldsdelicten mogelijk maakt' (*Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 89, p. 2*).

Hierna is de reikwijdte voor de zelfstandige maatregel uitgebreid en geldt deze ook voor personen aan wie een tbs met voorwaarden is opgelegd en voor delinquenten die een geweldsdelict hebben gepleegd met een strafdreiging van vier jaar of meer. Hierbij is uitgegaan van het type delict als leidraad voor de doelgroep van de Wlt, in plaats van de straf of maatregel die is opgelegd. Hierdoor komen nu alle daders die een ernstig (met een strafdreiging van vier jaar of meer) gewelds- of zedendelict hebben gepleegd in aanmerking voor langdurig toezicht (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). Naast directe oplegging van de tbs-maatregel met verpleging, kan deze ook voortkomen uit de omzetting van een PIJ-maatregel (Plaatsing in een

Inrichting voor Jeugdigen; art. 77s Sr). Met de introductie van het Adolescenten Strafrecht (ASR) per 1 april 2014 is de omzetting van een PIJ-maatregel in een tbs-maatregel mogelijk, als de betreffende jongvolwassene zeer ernstige psychische problematiek heeft die na afloop van de PIJ-maatregel (maximaal zeven jaar) nog niet dusdanig is afgenomen dat zorg in gedwongen kader kan worden beëindigd. Dit is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet voorgekomen, aangezien het ASR nog te kort geleden van kracht is geworden. Vanaf 1 april 2021 is dit wél mogelijk.

Ten slotte heeft de wetgever zich expliciet uitgesproken over de toepasbaarheid van de Wlt voor drie specifieke groepen van daders. Dit zijn verdachten die het pro justitia (PJ-)onderzoek<sup>15</sup> weigeren en een gevangenisstraf opgelegd krijgen (*Handelingen Tweede Kamer 2013/14*, 33 816, nr. 105-9), terroristen<sup>16</sup> (*Handelingen Tweede Kamer 2013/14*, 33 816, nr. 105-9) en uitreizende zedendelinquenten (*Kamerstukken II 2019/20*, 31 015, nr. 162). Deze daders vallen gezien de reikwijdte van de Wlt al onder de wet, maar de wetgever hechtte eraan deze subgroepen expliciet te benoemen. In geval van weigerende verdachten heeft de wetgever vooral de GVM als mogelijkheid voor langdurig toezicht genoemd (zie verder paragraaf 2.5.2). Bij de terroristen en de uitreizende zedendelinquenten verwacht de wetgever van zowel de verlenging van de proeftijd als de oplegging van de GVM extra mogelijkheden tot toezicht. Deze groepen worden hieronder nader besproken.

### **Terroristen**

Deze doelgroep kwam bij de bespreking van het concept-wetsvoorstel Wlt voor het eerst in beeld, in de zomer van 2014, nadat de Wlt in een debat over de Integrale Aanpak Jihadisme werd genoemd als een van de mogelijke manieren om jihadisme aan te pakken: de Wlt zou voorzien in een 'langdurige gedrag beïnvloedende en vrijheid beperkende maatregel waarmee terugkeerders langdurig onder toezicht konden worden gesteld' (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding en Veiligheid & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014, p. 5). Overigens stond niet iedereen positief tegenover de toepassing van de Wlt bij terroristen: 'Dit wetsvoorstel [de Wlt] wordt door het kabinet als een nieuwe maatregel gepresenteerd — daar hebben we het vandaag de hele dag over gehad — in het actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Het kabinet wil door middel van dit wetsvoorstel terugkeerders langdurig onder toezicht stellen. Laat duidelijk zijn dat dit voor de PVV een lachwekkend voorstel is. Terugkeerders uit de jihadstrijd moeten bij de grens geweigerd worden en Nederland helemaal niet meer in mogen. Niets meer en niets minder. Teruggekeerde jihadisten moet je niet op kosten van de samenleving een dure vrijheidsbeperkende maatregel of een gedragsbeïnvloedende maatregel opleggen, waarmee hopelijk het gedrag van zo'n extremist veranderd kan worden, voorzover je daar al in gelooft. Maar ja, blijkbaar wil het kabinet dat wel blijven doen en wil het jihadisten blijven pampieren met maatregelen die oorspronkelijk een volstrekt ander doel dienden. Ik hoor dan ook graag van de staatssecre-

---

<sup>15</sup> Het pro justitia (PJ-)onderzoek is een gedragskundig onderzoek dat nodig is om te bepalen of een verdachte al dan niet leed aan een psychische stoornis ten tijde van het plegen van het delict.

<sup>16</sup> Terrorisme is letterlijk: het onder druk zetten van een regering of bevolking door daden van terreur (vandalie.nl). Terroristen proberen door het plegen van aanslagen of het ermee dreigen angst te zaaien en daarmee de maatschappij te ontwrichten. Op die manier willen zij hun ideologische overtuigingen opdringen en de besluitvorming beïnvloeden. De bekendste vorm is jihadistisch terrorisme, waarbij terroristen onder verwijzing naar de Koran daden van terreur plegen, maar er zijn ook links- en rechtsextremistische en andere groeperingen (AIVD, <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme>; geraadpleegd 15-10-2020).

taris dat, als het wetsvoorstel wet wordt, wordt afgezien van de toepassing van deze maatregel op terugkeerders uit de jihadstrijd, zeker gezien het feit dat de veiligheid van onze samenleving hiermee niet gediend is, terwijl dat wel het doel is van dit wetsvoorstel' (*Handelingen Tweede Kamer* 2013/14, 33 816, nr. 105-9, p. 2). In zijn antwoord stelde toenmalige Staatssecretaris Teeven: 'In de gevallen waarin jihadisten wel naar ons land terugkeren, zullen we alle beschikbare middelen moeten inzetten om te voorkomen dat zij zich schuldig maken aan een misdrijf, ook wanneer dat geld kost. ... Er kan ook sprake zijn van een combinatie met dit onderwerp bij de mogelijke verlenging of de verruiming van de voorwaardelijke beëindiging van tbs met verpleging van overheidswege.' (*Handelingen Tweede Kamer* 2013/14, 33 816, nr. 105-9, p. 11).

Hoewel destijds nog niet genoemd werd dat ook van de verlenging van de proeftijd van toepassing werd geacht bij terroristen, werd dit later in een debat over de begrotingsbehandeling JenV 2019 wel expliciet gedaan. Hierin stelde Kamerlid Van Oosten de vraag of de minister kon uitweiden over de manier waarop hij voor zich zag dat de Wlt kon worden ingezet bij terroristen: '... Dus ik zou toch wel wat meer diepgang willen horen van de minister. Wat mag ik echt verwachten van die wet? Welke bijdrage levert die wet aan de bescherming van onze openbare orde? Welke maatregelen levert die wet bijvoorbeeld voor het afzonderen van levensgevaarlijke jihadisten die op geen enkele manier hun waanideeën hebben laten deradicaliseren, zodat zij gewoon uit onze samenleving kunnen worden gezet en onder dwang behandeld kunnen worden totdat het eindelijk veilig is geworden? Dan vind ik "het kan bijdragen" als antwoord op mijn vraag persoonlijk erg mager' (*Handelingen Tweede Kamer* 2018/19, 35000 IV, nr. 27, p. 15). De Minister van JenV zegde daarop toe de gevraagde verduidelijking per brief aan de Kamer te sturen. Kamerleden Van Oosten en Van Toorenburg stelden hierover tevens een motie op: 'De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat in haar laatste Dreigingsbeeld de NCTV ervoor waarschuwt dat de komende jaren regelmatig jihadisten die volharden in hun jihadistische ideeën zullen vrijkomen uit detentie; overwegende dat het zeer ongewenst is en een acute dreiging voor de openbare orde kan opleveren om dergelijke potentieel gevaarlijke personen onbehandeld terug de samenleving in te laten gaan; constaterende dat sinds dit jaar de Wet langdurig toezicht van kracht is en deze wet wellicht van nut kan zijn om noodzakelijke interventies ter bescherming van de samenleving te treffen; verzoekt de regering, te onderzoeken of de Wet langdurig toezicht voldoende aanknopingspunten biedt om jihadisten die volharden in hun jihadistische ideeën gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen zodat de samenleving tegen hen wordt beschermd, en indien blijkt dat de wet deze ruimte niet biedt, de Kamer te informeren hoe de wet aangepast zou kunnen worden, en gaat over tot de orde van de dag' (*Handelingen Tweede Kamer* 2018/19, 35 000 IV, nr. 27). Uit de stemming over de motie bleek dat het merendeel van de Kamer het eens was met de motie en deze werd aangenomen ([www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z21985&did=2018D56240](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z21985&did=2018D56240)).

In het najaar van 2019 verscheen de betreffende brief, waarin de Ministers van JenV en van Rechtsbescherming nogmaals hun maatregelen voor het voorkomen van recidive van terroristen expliciteerden. Naast verschillende andere voorwaardelijke kaders werd ook de Wlt genoemd, waarbij zowel het verlengen van de proeftijd bij v.i. als de GVM werden genoemd als specifieke tools binnen de Wlt voor terroristen. Ook zegden de ministers toe dat de toepassingen van de Wlt bij terroristen zou worden meegenomen in het Wlt-onderzoeksprogramma: 'Daarnaast is – in lijn met een gedurende de begrotingsbehandeling JenV 2018 ingediende motie – aan het

WODC gevraagd om bij de evaluatie van de Wet langdurig toezicht aandacht te hebben voor de toepassing ervan bij veroordeelde terroristen. Hetzelfde moet gebeuren ten aanzien van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, nu onderzoek aantoont dat nog weinig bekend is over het effect van interventies gericht op deradicalisering. Daarom zullen de resultaten worden gemonitord' (*Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 523, p. 5*).

In een volgend Algemeen Overleg over Terrorismen werd wederom de vraag gesteld of de veronderstelde werking van de Wlt bij terroristen nader door de minister kon worden uitgelegd, dat werd toegezegd (*Kamerstukken II 2019/20, 29 754 nr. 541*). In de brief die daarop volgde is herhaald dat met de verlenging v.i. en de GVM en daarbij behorende bijzondere voorwaarden, herhaling van terroristische misdrijven mogelijk kan worden voorkomen. Daarnaast werden twee wetswijzigingen aangekondigd, een bij de verlenging van de proeftijd v.i. en een bij de GVM. Bij de verlenging van de proeftijd v.i. is voorgenomen in artikel 6:1:18 Sv te verduidelijken dat de proeftijd bij v.i. bij terroristen telkens verlengd kan worden en dus ongemaximeerd van duur is. Bij de GVM is voorgenomen terroristische misdrijven toe te voegen aan de lijst van misdrijven waar deze maatregel voor kan worden opgelegd, door artikel 38z lid 1c Sv hiermee uit te breiden: 'Om desalniettemin onduidelijkheden met betrekking tot de mogelijkheden om langdurig toezicht te houden op terrorismeveroordeelden te voorkomen, zijn wij in het verlengde hiervan zoals gezegd voornemens een wetswijziging voor te bereiden waarmee terroristische misdrijven expliciet worden toegevoegd aan de opsomming van misdrijven in artikel 38z, eerste lid, onder c, Sr. Daarmee wordt niet alleen verhelderd dat bij terroristische misdrijven de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd, maar ook dat – overeenkomstig artikel 6:1:18 Sv – het aantal keren dat de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verlengd in geval van een veroordeling voor een terroristisch misdrijf niet aan een wettelijk maximum gebonden is' (*Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 547*).<sup>17</sup>

### **Uitreizende zedendelinquenten**

Zedendelinquenten die mogelijk het land uit willen reizen, de uitreizende zedendelinquenten, zijn pas later als doelgroep aangeduid. In een brief begin 2019 over slachtofferbeleid heeft de Minister voor Rechtsbescherming uiteengezet welke mogelijkheden het strafrecht kent om de bewegingsvrijheid van dit type daders te beperken. Een van de mogelijkheden die de minister in deze opsomming noemde, was de Wlt: 'De Wet langdurig toezicht biedt sinds 1 januari 2018 de mogelijkheid om plegers van zeden- en ernstige geweldsdelicten langer onder toezicht te stellen en een reisverbod (specifieke verstrekkende vorm van een locatiegebod) als bijzondere voorwaarde te kunnen opleggen. Zo kan de rechter de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling telkens verlengen en kan een tenuitvoergelegde gedragsbeïnvloedende, vrijheidsbeperkende maatregel uit die wet, waaraan bijzondere voorwaarden zijn gekoppeld, zo lang als het recidiverisico zulks vereist, voortduren' (*Kamerstukken II 2019/20, 31 015, nr. 162, p. 1-2*).

Tevens heeft de Minister voor Rechtsbescherming toegezegd dat hij naast de bijzondere voorwaarden die in het kader van de Wlt kunnen worden opgelegd, artikel 18 van de Paspoortwet (Ppw) van toepassing wil laten zijn bij de Wlt (*Kamerstukken II 2019/20, 31 015, nr. 179*). In artikel 18 van de Ppw is geregeld wanneer het paspoort kan worden geweigerd (een afwijzing van een aanvraag) of vervallen kan

---

<sup>17</sup> In dezelfde Kamerbrief is herhaald dat het WODC een doorlopende monitoring van de Wlt verricht en daarin meeneemt dat de toepassingen ervan bij terroristen in kaart worden gebracht.

worden verklaard (het ongeldig verklaren van een reisdocument). Volgens artikel 18 lid c Ppw kan dit bij schending van de bijzondere voorwaarden van een voorwaardelijke veroordeling, een tbs-vw of een voorwaardelijke gratieverlening. De Minister voor Rechtsbescherming wil aan artikel 18 Ppw ook de nieuwere voorwaardelijke kaders laten toevoegen: de voorwaardelijke PIJ-maatregel, de voorwaardelijke ISD-maatregel en de GVM. Gedetineerden met een v.i. behoren al tot deze doelgroep doordat de Ppw ook geldt voor verdachten van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan en voor veroordeelden van een vrijheidsstraf van vier maanden of meer (art. 18 lid a en b Ppw). De toevoeging van de drie nieuwere voorwaardelijke kaders gebeurt middels een technische wijziging dat eind 2019 als hamerstuk door de EK is afgedaan: de Reparatiewet JenV 2019 (*Kamerstukken I* 2019/20, 35 206 [R2127], nr. A; *Staatsblad*, 2020a). Hoewel een groot deel van deze Reparatiewet per 1 april 2020 is ingegaan (*Staatsblad*, 2020b), is de wijziging in artikel 18 Ppw ten tijde van het schrijven van dit rapport (najaar 2020) nog niet in werking getreden.

### **Verwarde personen**

Naast deze justitiabelen is er ook een groep personen die veelal wordt aangeduid als 'verwarde' personen of personen met 'verward' gedrag. Delicten door deze verwarde personen lijken de afgelopen jaren te zijn toegenomen ([www.ad.nl/binnenland/aantal-moorden-door-verwarde-personen-stijgt~ae9650e1/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F;geraadpleegd 02-10-2020](http://www.ad.nl/binnenland/aantal-moorden-door-verwarde-personen-stijgt~ae9650e1/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F;geraadpleegd%2010-2020)). Twee bekende voorbeelden zijn de moord op voormalig Minister van Volksgezondheid Els Borst in 2014 en de moord op twee personen in een Groningse bioscoop in 2019. In een recent onderzoek wordt deze groep gedefinieerd als 'personen die als gevolg van een ernstige psychische aandoening en/of chronisch middelengebruik en/of (licht) verstandelijke beperking na hun strafrechtelijke titelperiode of rechterlijke machtiging overlastgevend, agressief, gevaarlijk en/of destructief gedrag vertonen' (Candel & Wijga, 2017, p. 3). Naar schatting van dezelfde onderzoekers bestaat deze groep in Nederland uit 3.000 tot 5.000 personen. Er bestaat een behoefte aan het verbeteren van toezicht en nazorg voor deze groep personen, bij zowel het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als ook bij JenV ([https://magazines.dji.nl/djizien/2018/11/verwarde-personen;geraadpleegd 02-10-2020](https://magazines.dji.nl/djizien/2018/11/verwarde-personen;geraadpleegd%2010-2020)). Vanwege de definitie van de doelgroep, speciaal gericht op personen van wie de strafrechtelijke titelperiode of rechterlijke machtiging *is afgelopen*, valt deze doelgroep echter niet onder de Wlt (zie ook Drost, Goedvolk, Van Haaren et al., 2016). De Wlt brengt immers juist een verlenging van het justitiële kader met zich mee. De problematiek van de groep zou langer toezicht echter wel rechtvaardigen. Vanwege de reikwijdte van de Wlt wordt dit spanningsveld niet meegenomen in het huidige onderzoek. Het is wel denkbaar dat de groep verwarde personen in omvang afneemt doordat met de Wlt langer en effectiever toezicht wordt beoogd en deze personen niet, later of met meer begeleiding onder toezicht of nazorg terugkeren in de maatschappij. Deze hypothese wordt in de eindevaluatie naar de effectiviteit van de Wlt in 2023 meegenomen.

In de volgende drie paragrafen (2.3-2.5) is nader ingegaan op de drie onderdelen van de Wlt. Achtereenvolgens worden per onderdeel de wettelijke achtergrond, de specifieke doelgroep, het verwachte aantal, de termijn van de verwachte effecten en de veronderstelde werkzame mechanismen besproken. Een samenvatting van deze informatie is tevens opgenomen in de overzichtstabel in paragraaf 2.6.



## 2.3 Ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging

### 2.3.1 Wettelijke achtergrond

Dit onderdeel van de Wlt betreft de maximumduur van de VB, deze was negen jaar en is met de Wlt van ongemaximeerde duur geworden (art. 38j Sr). Dit betekent dat de VB kan worden verlengd zolang dit noodzakelijk wordt geacht. Tijdens de VB woont de tbs-gestelde in de meeste gevallen buiten de kliniek, al dan niet in een zelfstandige woning of bijvoorbeeld in een instelling voor beschermd wonen. Voorbeelden van voorwaarden zijn het volgen van ambulante behandeling, een contact- of gebiedsverbod en meldplicht bij de reclassering. De afgelopen vijf jaar is van gemiddeld 139 tbs-gestelden per jaar de VB gestart, waarbij jaarlijks een vrij grote variatie is te zien (range 74-203) en het aantal gestarte VB's in 2019 het laagst was (Meijer, Van den Braak, & Choenni, 2020). Het aantal lopende VB's op peilmoment in september van elk jaar is in recente jaren gedaald: van 353 in 2015 naar 239 in 2019 (persoonlijke communicatie DJI, 6 mei 2020).

De VB start op het moment dat de uitspraak van de rechter onherroepelijk wordt (ECLI:NL:GHARL:2014:7785). Er zijn geen wettelijke criteria voor het moment van deze uitspraak, in het Wetboek van Strafrecht staat alleen dat VB kan plaatsvinden op initiatief van de rechter, van de OvJ of op verzoek van de raadsman: 'De verpleging van overheidswege kan bij de beslissing tot verlenging van de terbeschikkingstelling voor de tijd van een jaar, dan wel voor de tijd van twee jaren, door de rechter ambtshalve, op vordering van het OM of op verzoek van de ter beschikking gestelde of zijn raadsman voorwaardelijk worden beëindigd' (art. 38g lid 1 Sr). De OvJ wint echter wel advies in bij de kliniek over de voortgang van de behandeling. Verder kan de tbs-maatregel alleen worden verlengd als er nog wordt voldaan aan het gevaarscriterium: indien de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen die verlenging eist (art. 38d lid 2 Sr). Als de OvJ een vordering tot VB heeft ingediend en de rechter wijst deze toe, blijft de tbs-maatregel lopen of wordt deze verlengd, terwijl de verpleging voorwaardelijk wordt beëindigd. Aangezien de tbs-maatregel doorloopt of wordt verlengd bij de VB is het criterium ter verlenging daarvan ook van belang, het hierboven genoemde gevaarscriterium. Er is geen VB mogelijk als er geen gevaar meer is (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:GHARL:2014:1669). Er is nog een tweede 'route' naar een VB, namelijk in geval van proefverlof: 'Indien het proefverlof van een ter beschikking gestelde ten minste twaalf maanden onafgebroken heeft voortgeduurd, zonder dat in deze periode de terbeschikkingstelling is verlengd, kan de rechter de verpleging van overheidswege voorwaardelijk beëindigen' (art. 6:6:10 lid 3 Sv).

De initiële duur van de VB is één of twee jaar. Op vordering van het OM kan de VB telkens met één dan wel met twee jaar worden verlengd (art. 38j Sr). Als rechtvaardiging voor het laten vervallen van de maximumduur van de VB is genoemd dat er een weging is gemaakt tussen de belangen van tbs-gestelden en die van de maatschappij in het algemeen en (potentiële) slachtoffers in het bijzonder. Door de periodieke rechterlijke toets van de VB, elk jaar of elke twee jaar, is er volgens de wetgever voldoende waarborg dat de duur van de VB niet langer dan nodig en proportioneel is (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Immers, er wordt bekeken of de maatregel nog noodzakelijk is vanuit bovengenoemd gevaarscriterium. Op deze manier, zo beargumenteert de wetgever, zijn de belangen van de tbs-gestelde beschermd en is niet nodig dat de duur wettelijk wordt gemaximeerd. De belangen van de maatschappij in het algemeen en die van (toekomstige) slachtoffers in het bijzonder zijn er juist wel bij gediend dat gegarandeerd wordt

dat de tbs-gestelde zolang als nodig onder toezicht blijft staan, ook nog na negen jaar. Om die reden is het laten vervallen van de maximumduur van de VB volgens de wetgever nodig (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*).

Als de tbs-gestelde een voorwaarde niet naleeft of anderszins het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen zulks eist, heeft de rechter verschillende mogelijkheden. Zo kunnen de voorwaarden worden gewijzigd, aangevuld of opgeheven (art. 6:6:10 lid 1f Sv). Ook kan het tijdelijk opnemen van een tbs-gestelde voor de duur van maximaal veertien weken (art. 6:6:10a Sv) of het hervatten van de verpleging worden bevolen (art. 6:6:10 lid 1d Sv). Als de rechter een last tot hervatting van het bevel tot verpleging geeft, wordt de tbs-gestelde opnieuw voor behandeling opgenomen in het fpc. Dit gebeurt niet vaak, 7,1% van de gestarte VB's tussen 2000 en 2012 is hervat in een tbs-maatregel met verpleging (Nagtegaal et al., 2017).

Dit is zoals gezegd de tweede keer dat de duur van de VB is aangepast. De eerdere aanpassing ging op 1 januari 2008 in, toen de duur van de VB werd verhoogd van drie naar negen jaar (*Kamerstukken II 2005/06, 28 238, nr. 6; Staatsblad, 2007a; tabel 1*). In de nota van wijziging bij de verlenging van de VB van drie naar negen jaar is aangegeven dat deze wetswijziging na drie jaar zou worden geëvalueerd (*Kamerstukken II 2006-2007, 28 238, nr. 13*). Deze evaluatie heeft echter niet plaatsgevonden, mede omdat een langdurig(er) tijdsverloop noodzakelijk is om definitieve effecten in beeld te krijgen, aangezien het een verlenging van aanzienlijke duur betrof (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). In het Wlt-onderzoeksprogramma is om die reden opgenomen dat ook deze eerdere verlenging van de VB zal worden geëvalueerd (zie Nagtegaal, 2020a).

**Tabel 1 Wijzigingen VB**

Jaar	Wijziging	Duur eerste oplegging	Verlenging	Maximale duur
1928	Ministeriële bevoegdheid	Geen bepalingen	Geen bepalingen	Geen bepalingen
1988	Uitbreiding ministeriële bevoegdheid	Geen bepalingen	Geen bepalingen	Geen bepalingen
1997	Introductie rechterlijke toets	1 jaar	1 jaar	3 jaar
2008	Verlenging maximale duur en uitbreiding verlengingsmogelijkheden	1 of 2 jaar	1 of 2 jaar	9 jaar
2013	Verplicht jaar VB na vordering OM	1 of 2 jaar	1 of 2 jaar	9 jaar
2017	Laten vallen maximale duur	1 of 2 jaar	1 of 2 jaar	ongemaximeerd

Er is nog een belangrijke verandering in de VB geweest, namelijk de bepaling dat de beëindiging van de tbs-maatregel met verpleging door de rechter niet eerder plaatsvindt dan nadat het bevel tot verpleging van overheidswege ten minste een jaar voorwaardelijk beëindigd is geweest (art. 6:2:17 lid 1 Sv; *Staatsblad, 2013; Kamerstukken II 2010/11, 32 337, nr. 7*). Dit staat ook wel bekend als een verplicht

jaar VB, hoewel deze term niet helemaal correct is.<sup>18</sup> Deze wijziging is ingegaan op 1 juli 2013 en werd ingegeven door de wens om elke tbs-gestelde ten minste een jaar met VB te laten gaan, voordat de tbs-maatregel definitief eindigt. Hiermee kan de onwenselijke situatie worden voorkomen dat een tbs-gestelde zonder genoeg voorbereiding terugkeert in de maatschappij. Dit gebeurde in het verleden af en toe, vooral na een contraire beslissing door de rechter. Een contraire beslissing van de rechter is de beëindiging van de tbs-maatregel tegen de vordering van de OvJ in (zie ook De Kogel & Den Hartogh, 2005; Nagtegaal & Boonmann, 2014). Als de OvJ de verlenging van de tbs-maatregel niet vordert, eindigt de tbs-maatregel van rechtswege op de dag dat de termijn is afgelopen, dat kan ook zonder dat daaraan een jaar voorwaardelijke beëindiging vooraf is gegaan. Het is niet bekend hoe vaak de tbs-maatregel met verpleging alsnog eindigt zonder VB. Wel is bekend dat het aandeel ex-tbs-gestelden dat eerst VB heeft gehad voordat de tbs-maatregel definitief is beëindigd, de afgelopen jaren is toegenomen. In het uitstroomcohort van de WODC-Recidivemonitor 2007-2011 ging nog ruim de helft van de tbs-gestelden eerst met VB, in het meest recente uitstroomcohort van 2011-2015 is dit gestegen naar 75,3% (WODC-Recidivemonitor, 2020). Gezien het feit dat in de Recidivemonitor vanwege onder meer *time-at-risk* (tijd terug in de maatschappij) de uitstroomcohorten wat later in beeld komen, is dit voor meer recente jaren niet bekend. De toename van het percentage tbs-gestelden van wie het definitieve ontslag is voorafgegaan door VB heeft waarschijnlijk met de wetswijziging van 2013 te maken. In de jaren daarna is het aantal VB's ook flink gestegen (van 137 in 2012 naar 179 in 2013; Meijer et al., 2020; zie ook tabel 2).

### 2.3.2 Doelgroep

De ongemaximeerde VB is alleen van toepassing voor tbs-gestelden die een tbs-maatregel met verpleging opgelegd hebben gekregen (geen tbs met voorwaarden). Alleen een tbs-gestelde met een tbs-maatregel met verpleging kan met VB gaan, immers de VB houdt een voorwaardelijke beëindiging van die verpleging in. Alle VB's die vanaf 1 januari 2017 starten, kunnen worden verlengd zonder dat daar een maximumduur aan is verbonden. Er is bewust voor gekozen alleen de nieuw te starten VB's onder de nieuwe regeling te laten vallen (en niet de al lopende VB's), na advies van de RvdR en de NVvR en met het oog op de rechtszekerheid (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3).<sup>19</sup> Dit betekent niet dat het per definitie om tbs-gestelden moet gaan die op of na 1 januari 2017 voor de eerste keer met VB gaan. Het kan voorkomen dat een tbs-gestelde voor de tweede keer of soms nog vaker met VB gaat. Dit gebeurt als een tbs-gestelde die met VB is gegaan de voorwaarden dusdanig heeft geschonden dat zijn verpleging wordt hervat. Na een aantal jaar hernieuwde intramurale behandeling kan vervolgens opnieuw een VB worden opgelegd. Als deze VB is gestart na 1 januari 2017 komt de betreffende tbs-gestelde eveneens

---

<sup>18</sup> Als de OvJ verlenging van de tbs-maatregel met verpleging vordert en de rechter wil deze tbs-maatregel beëindigen, dan kan dat alleen als er een jaar VB aan vooraf is gegaan. Als de OvJ geen verlenging heeft gevorderd, loopt de tbs-maatregel af van rechtswege. In dat geval kan dat ook zijn zonder dat daar een jaar VB aan vooraf is gegaan. Daarnaast kan volgens het Hof Arnhem-Leeuwarden de bijzondere situatie voorkomen waarin het legitiem is de tbs-maatregel met verpleging te beëindigen zonder een verplicht jaar VB. Dit kan zo zijn als bijvoorbeeld met een BOPZ-machtiging (destijds, tegenwoordig een art. 2.3 Wfz plaatsing) intramurale opname van de tbs-gestelde wordt gerealiseerd in een psychiatrisch ziekenhuis of op het terrein van een forensische instelling (ECLI:NL:GHARL:2014:3657; art. 6:2:17 lid 2 Sv).

<sup>19</sup> In tegenstelling tot de wijziging van verlenging van de VB van drie naar negen jaar: deze gold wél voor tbs-gestelden die al met VB waren vóór de ingangsdatum van de wet. Rechtszekerheid ziet erop dat veroordeelden weten tot welke straf zij zijn veroordeeld en dat deze niet zomaar veranderd.

in aanmerking voor de ongemaximeerde VB, onafhankelijk van de vraag wanneer de tbs-maatregel met verpleging is opgelegd.

Voorts is onlangs bepaald dat de ongemaximeerde VB alleen geldt voor tbs-gestelden met een ongemaximeerd bevel tot verpleging. De tbs-maatregel met verpleging is gemaximeerd tot vier jaar in die gevallen dat er geen geweldsdelict is gepleegd (een delict is gericht tegen of gevaar veroorzakend voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen; art. 38e lid 1 Sr), anders is de tbs-maatregel met verpleging ongemaximeerd van duur (zie ook box 1). Hoewel de gemaximeerde tbs-maatregel ook voorwaardelijk beëindigd kan worden, is in een recente uitspraak in cassatie in naam der wet bepaald dat de totale duur van de gemaximeerde tbs-maatregel niet langer kan zijn dan vier jaar, inclusief eventuele perioden van VB (ECLI:NL:HR:2020:282).<sup>20</sup> Ook perioden van voorlopige hervatting van de verpleging moeten worden opgeteld bij de totale duur van de gemaximeerde tbs-maatregel.<sup>21</sup> Na afloop van de vierjaarstermijn, zo stelt de Hoge Raad, zijn er nog wel mogelijkheden voor toezicht via de GVM, de zorgmachtiging via de Wet verplichte Ggz en de rechterlijke machtiging voor opname en verblijf in het kader via de Wet zorg en dwang. Ten slotte geldt dat ook tbs-gestelden met een tbs-maatregel met voorwaarden (tbs-vw) een ongemaximeerde VB kunnen krijgen. Dit kan zich voordoen als de betrokkene zich niet aan de voorwaarden houdt en een omzetting van de tbs-vw in een tbs-maatregel met verpleging volgt (art. 6:6:10 lid 1e Sv). Indien deze omzetting plaatsvindt na 1 januari 2017, komt deze tbs-gestelde eveneens in aanmerking voor de ongemaximeerde VB.

Kortom, de ongemaximeerde VB geldt voor tbs-gestelden die een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging hebben gehad, waarvan de verpleging op of na 1 januari 2017 voorwaardelijk is beëindigd. 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.

### 2.3.3 *Verwachte aantal*

Volgens de impactanalyse naar de Wlt die Drost et al. (2016) uitvoerden, is het percentage van de doelgroep voor wie langdurig toezicht via de ongemaximeerde VB zinnig is, 'nihil' (p. 13). Dit komt doordat de respondenten in hun onderzoek aangaven in de praktijk maar weinig tbs-gestelden te zien die langer dan vier jaar met VB zijn. Daarmee werd er voor dit onderdeel van de Wlt door Drost et al. (2016) tevens geen extra periode onder toezicht verwacht. Hieronder is een nadere analyse van het verwachte aantal gemaakt. Hiervoor zijn de drie hierboven genoemde doelgroepen apart bekeken en is telkens het aantal personen, de gemiddelde duur van de combinatiestraf en de gemiddelde duur van de maatregel meegenomen. De afgelopen vijf jaar zijn gemiddeld 139 personen per jaar gestart met VB, waarbij in 2019 een vrij forse daling is te zien ten opzichte van het jaar ervoor: 74 in 2019 en

---

<sup>20</sup> Zie ook ECLI:NL:GHARL:2019:4219 en ECLI:NL:PHR:2019:838.

<sup>21</sup> Mocht de gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging voorwaardelijk zijn beëindigd en de betrokkene houdt zich niet aan de voorwaarden, dan kan de verpleging worden herroepen voor de resterende duur van de gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging. Bijvoorbeeld, de gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging wordt voorwaardelijk beëindigd na 2,5 jaar verpleging. Na drie maanden vindt een incident plaats, dan kan de verpleging gezien de uitspraak van de Hoge Raad worden hervat voor de maximale duur van één jaar en drie maanden.

120 in 2018 (DJI, 2009, 2013, 2014; persoonlijke communicatie DJI, 6 mei 2020, tabel 2).

**Tabel 2 Aantal VB's per jaar\***

Jaar	Totaal VB's	Gestarte VB's	Duur VB
2005	NG	50	NG
2006	NG	34	NG
2007	35	16	NG
2008	43	58	478
2009	78	75	343
2010	126	119	497
2011	190	115	476
2012	220	132	513
2013	229	177	537
2014	315	186	606
2015	353	203	576
2016	359	157	595
2017	300	140	684
2018	282	120	684
2019	239	74	771

\* Totaal op peildatum september en gestart en gemiddelde duur VB in dagen

Bronnen: 2005-2018: DJI (2009, 2013, 2014, 2019)

2019: persoonlijke communicatie DJI, 6 mei 2020

### **Tbs-gestelden met een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging**

Groep 1 betreft tbs-gestelden die een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging hebben gekregen. In 2001-2019 waren dit gemiddeld 148 personen (Meijer et al., 2020). De afgelopen twintig jaar zijn meerdere pieken en dalen in het aantal opleggingen van de tbs-maatregel met verpleging te zien, variërend van 98 in 2013 tot 226 in 2004 (Meijer et al., 2020, tabel 7.4). Recent neemt het aantal opleggingen weer toe, met 141 in 2018<sup>22</sup> en 129 in 2019 (dit neemt mogelijk nog toe, gezien het na-ijleffect waarbij sommige opleggingen na enkele maanden pas worden geregistreerd).

Naast het aantal opleggingen is ook de gemiddelde duur van de tbs-maatregel met verpleging benodigd om een inschatting te kunnen maken van het aantal personen dat potentieel voor de ongemaximeerde VB in aanmerking komt. De ongemaximeerde VB geldt namelijk voor alle VB's vanaf 1 januari 2017, waarmee deze juist tbs-gestelden betreft die vóór die datum een tbs-maatregel met verpleging opgelegd kregen (VB volgt immers op intramurale behandeling). De meeste tbs-gestelden met een tbs-maatregel met verpleging zitten eerst een gevangenisstraf uit, de combinatiestraf (76% in 2018; DJI, 2019).<sup>23</sup> Voor 91% van de tbs-gestelden duurt de combinatiestraf zes jaar of korter (DJI, 2019). Op tweederde deel van de gevangenisstraf gaat de tbs-maatregel in, voor 91% van de tbs-gestelden met een combinatiestraf is dit daarmee na vier jaar of korter. De behandeling in het fpc duurt gemiddeld 7,6 jaar (DJI, 2019), totaal duurt de tbs-maatregel met verpleging daarmee gemiddeld 11,6 jaar. Aan de hand hiervan is te bepalen vanaf welk instroomjaar de ongemaximeerde VB potentieel gaat gelden, namelijk 11,6 jaar

<sup>22</sup> De gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging en de omzettingen van de tbs-vw naar de tbs-maatregel met verpleging zitten hier niet in. De gemaximeerde tbs-maatregel is de laatste vijf jaar gestegen, vooral het laatste jaar, van zes in 2017 naar vijftien in 2018 (DJI, 2019).

<sup>23</sup> In 24% van de zaken in 2018 volgt ontslag van alle rechtsvervolgving (DJI, 2019).

vóór 1 januari 2017, dat is ongeveer in 2005.<sup>24</sup> De meeste tbs-gestelden die vanaf 2005 een tbs-maatregel met verpleging krijgen opgelegd, komen daarmee in aanmerking voor de ongemaximeerde VB, dit zijn 2.479 tbs-gestelden tot en met 2018 (DJI, 2008, 2015, 2019).<sup>25</sup> Elk jaar komen er daarnaast tbs-gestelden bij die in aanmerking komen voor de ongemaximeerde VB.

Ten slotte is de duur van de VB nodig om te bepalen voor hoeveel tbs-gestelden de ongemaximeerde verlenging mogelijk van toepassing gaat zijn. De gemiddelde duur van de VB is de laatste jaren gestegen, van 537 dagen in 2013 (DJI, 2019) naar 771 dagen in 2019, ruim twee jaar (persoonlijke communicatie DJI, 6 mei 2020). Een gemiddelde kent uiteraard uitschieters en de range is niet bekend, maar hiermee wordt het voorheen geldende maximum van negen jaar VB (lang) niet gehaald en zaken waarin de VB zolang duurde dat deze tegen de wens in niet meer verlengd kon worden omdat de maximumduur van negen jaar was bereikt, zijn niet of nauwelijks bekend.

### **Tbs-gestelden met meerdere VB's**

De tweede groep betreft tbs-gestelden die een tweede keer of nog vaker VB hebben gekregen. Dit kan alleen volgen op een hervatting, welke op zijn beurt alleen kan plaatsvinden als er sprake is van een tbs-maatregel met verpleging. Dit is hetzelfde aantal als in de eerste groep: 2.479 tbs-gestelden tussen 2005 tot en met 2018. Uit onderzoek is gebleken dat 7,1% van de gestarte VB's tussen 2000 en 2012 is hervat in een tbs-maatregel met verpleging (Nagtegaal et al., 2017). Het is niet goed te voorspellen of ditzelfde percentage geldt voor meer recent gestarte VB's, aangezien de wettelijke criteria voor de start van de VB zijn veranderd na de wetwijziging van het eerder besproken verplichte jaar VB (op vordering van het OM) per 1 juli 2013. Indien toch wordt gerekend met een percentage van 7,1% hervattingen is de ongemaximeerde VB potentieel voor maximaal 114 tbs-gestelden met een hervatting in 2005-2018 alsnog van toepassing.

### **Tbs-gestelden met tbs met voorwaarden, die wordt omgezet in een tbs-maatregel met verpleging**

De derde groep bestaat uit personen van wie de tbs-maatregel met voorwaarden wordt omgezet in een tbs-maatregel met verpleging. In 2001-2019 is gemiddeld 65 keer een tbs-vw opgelegd (Meijer et al., 2020, tabel 7.4). Het jaarlijkse aantal opleggingen van de tbs-maatregel met voorwaarden fluctueert net als die van de tbs met verpleging. Het hoogste aantal was in 2018, toen er 104 keer een tbs-vw werd opgelegd. Het laagste aantal was in 2010, met slechts 37 opleggingen tbs-vw. Ondanks de fluctuaties in zowel het aantal opleggingen tbs met verpleging als tbs met voorwaarden (Meijer et al., 2020), is het totale aantal opleggingen van beide typen in 2019 vrijwel even hoog als 19 jaar geleden: 219 in 2001 en 221 in 2019.

Ook aan de meeste tbs-gestelden met een tbs-vw wordt tevens een gevangenisstraf opgelegd (91% in 2018; DJI, 2019). Deze duurt over het algemeen korter dan die bij een tbs-maatregel met verpleging, voor 87% van de tbs-gestelden met een tbs-vw is dit drie jaar of korter (DJI, 2019). Dit heeft ermee te maken dat de maximale combinatiestraf bij een tbs-vw vijf jaar is. Op tweederde deel van de gevangenisstraf gaat de tbs-maatregel in, voor 87% van de tbs-gestelden met tbs-vw is dit

---

<sup>24</sup> Er is hier uitgegaan van gemiddelden. Beide gemiddelden kennen uitschieters naar boven en naar beneden. Het kan daarmee voorkomen dat tbs-gestelden die eerder dan 2005 met hun een tbs-maatregel startten een ongemaximeerde VB krijgen.

<sup>25</sup> Niet alle tbs-gestelden, want de berekening gaat uit van tbs-gestelden met een combinatiestraf.

dus na twee jaar of korter. Uit een onderzoek onder 497 tbs-gestelden met tbs-vw gestart tussen 2000 en 2012 bleek dat de behandeling gemiddeld 1.166 dagen duurde, ongeveer 3,2 jaar (SD=3.232, range 155-2.290 dagen; Nagtegaal et al., 2017). Voor de meeste tbs-gestelden met tbs-vw (93%) was de maatregel destijds gelimiteerd tot vier jaar, waarmee dit gemiddelde wordt beperkt. De gemiddelde duur van de tbs-vw wordt niet door DJI gerapporteerd, recentere cijfers zijn daarmee niet bekend. Totaal duurt de tbs-vw gemiddeld genomen dus 5,2 jaar (2 jaar combinatiestraf + 3,2 jaar behandeling). Aan de hand hiervan is te bepalen voor hoeveel tbs-gestelden de ongemaximeerde VB potentieel gaat gelden, namelijk 5,2 jaar vóór 1 januari 2017, dat is ongeveer in 2012. In 2012-2019 hebben 632 personen een tbs-vw opgelegd gekregen (Meijer et al., 2020, tabel 7.4). Uit onderzoek is tevens gebleken dat 26,3% van de gestarte tbs-vw's tussen 2000 en 2012 is omgezet in een tbs-maatregel met verpleging (Nagtegaal et. al, 2017). Het is niet goed te voorspellen of ditzelfde percentage geldt voor meer recent gestarte tbs-vw's, gezien wisselingen in beleid, uitvoering en populatie in recente jaren. Uitgaande van 26,3% omzettingen is de ongemaximeerde VB potentieel voor maximaal 125 tbs-gestelden die met een tbs-vw zijn gestart in 2012-2018 alsnog van toepassing. Er zijn zoals gezegd wel beperkingen in deze berekening aan te duiden.

Kortom, voor maximaal 2.479 tbs-gestelden met een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging, voor maximaal 114 tbs-gestelden met een hervatting van de verpleging en voor maximaal 125 tbs-gestelden met een omzetting van de tbs-vw is de ongemaximeerde VB potentieel van toepassing. Hoewel deze groep vrij groot is, is hiermee geen zicht op het werkelijke aantal tbs-gestelden voor wie een periode langer dan negen jaar VB nodig is. Gezien de beperkte gemiddelde duur van de VB tot nu toe (gemiddeld 771 dagen in 2019; persoonlijke communicatie DJI, 6 mei 2020), wordt verwacht dat de ongemaximeerde VB voor maar weinig tbs-gestelden van toepassing gaat zijn.

#### *2.3.4 Termijn van de verwachte effecten*

Vanaf 1 januari 2017 zijn alle nieuw opgelegde VB's ongemaximeerd van duur. In de eerste drie jaar van de Wlt zijn 334 VB's opgelegd (tabel 2). Voor deze personen geldt daarmee dat hun VB kan voortduren zonder dat daar vooraf een maximumduur aan wordt verbonden. Aangezien de VB vóór de Wlt maximaal negen jaar kon duren, kan pas na negen jaar de eerste tbs-gestelde in beeld komen die langer dan deze periode VB nodig heeft: na 1 januari 2026. Wel is het zo dat een tbs-gestelde die onder de Wlt is gestart met VB een ander perspectief heeft, die van een ongemaximeerde VB in plaats van de gemaximeerde VB. Of en welke invloed dit heeft, wordt onder meer bekeken in de procesevaluatie die in 2021 wordt verwacht.

#### *2.3.5 Veronderstelde werkzame mechanismen*

Door de wetgever zijn verschillende verwachtingen uitgesproken bij dit onderdeel van de Wlt (vooral in de MvT, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816 nr. 3). Deze verwachtingen worden hieronder geëxpliciteerd in veronderstelde werkzame mechanismen. Bij de evaluatie van de wet is het van belang te onderzoeken of de verwachtingen van de wetgever uitkomen. Om die reden is per verondersteld werkzaam mechanisme tevens een onderzoeksvraag opgenomen in het Wlt-onderzoeksprogramma (Nagtegaal, 2020a). Allereerst is het de verwachting dat met het vervallen van de maximumduur van de VB kan worden voorkomen dat een tbs-gestelde aan het einde van de maximale duur van de VB niet langer onder toezicht kan staan, terwijl dit wel noodzakelijk is ter terugdringing van zijn gevaar

(Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3). Het eerste veronderstelde werkzame mechanisme achter de ongemaximeerde VB luidt daarmee: *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.*

Bij deze veronderstelling is het van belang te bezien of er inderdaad recidives worden voorkomen doordat de maximale termijn van de VB is vervallen. De onderzoeksvraag die bij dit verondersteld werkzaam mechanisme kan worden gesteld is:

- 1 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van ex-tbs-gestelden die met VB zijn geweest vóór invoering van de Wlt en hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van ex-tbs-gestelden die met VB zijn geweest na invoering van de Wlt? Is een eventueel verschil in recidive te relateren aan de Wlt?

Het secundaire doeleinde van de Wlt, positieve effecten op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden, worden bij dit onderdeel gezien in gunstige effecten op (het verminderen van) de intramurale behandelduur, het bevorderen van de uitstroom en het verminderen van de (hernieuwde) instroom van tbs-gestelden (Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3). De behandelduur zou volgens de wetgever kunnen verminderen door een grotere bereidheid bij OM en tbs-klinieken tot het eerder voorwaardelijk beëindigen van de verpleging. Het tweede veronderstelde werkzame mechanisme achter de ongemaximeerde VB luidt daarmee: *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.*

Bij dit veronderstelde werkzame mechanisme is het van belang te bezien of de intramurale behandelduur inderdaad korter wordt, na de invoering van de Wlt.

De onderzoeksvraag die bij dit verondersteld werkzaam mechanisme kan worden gesteld is:

- 2 Hoe lang is de intramurale behandelduur van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe lang is de intramurale behandelduur na invoering van de Wlt? Is deze behandeltermijn te relateren aan de Wlt?

De grotere bereidheid tot het eerder overgaan naar een VB, bevordert volgens de wetgever tevens de uitstroom, een punt dat ook is genoemd bij de GVM: 'In de huidige situatie verblijven zedendelinquenten gemiddeld langer dan andere categorieën delinquenten in de tbs met verpleging van overheidswege. De nieuwe maatregel zou als effect kunnen hebben dat de drempel wordt verlaagd om tbs-gestelden uit te laten stromen. Uiteraard enkel indien en voor zover dit verantwoord is en de maatregel voldoende bescherming biedt aan de samenleving' (Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 28/29). Het derde veronderstelde werkzame mechanisme achter de ongemaximeerde VB luidt daarmee: *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.*

De onderzoeksvraag die bij dit verondersteld werkzaam mechanisme kan worden gesteld is:



- 3 Hoe groot is de uitstroom van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe groot is de uitstroom van tbs-gestelden na invoering van de Wlt? Is deze uitstroom te relateren aan de Wlt?

Ten slotte, doordat de recidive van zeden- en zware geweldsdelinquenten naar verwachting vermindert, neemt tevens de instroom van (her)nieuw(d)e tbs-gestelden af (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). Het vierde veronderstelde werkzame mechanisme achter de ongemaximeerde VB luidt daarmee: *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 verminderd.*

De onderzoeksvraag die bij dit veronderstelde werkzame mechanisme kan worden gesteld is:

- 4 Hoe groot is de instroom van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe groot is de instroom van tbs-gestelden na invoering van de Wlt? Is deze instroom te relateren aan de Wlt?

## 2.4 Proeftijd v.i.

### 2.4.1 Wettelijke achtergrond

Er zijn met de Wlt twee wijzigingen in de proeftijd bij de v.i. van kracht geworden. Aangezien de v.i. alleen mogelijk is voor gedetineerden met een vrijheidsbenemende straf van een jaar of meer, gelden deze wijzigingen ook alleen voor die gedetineerden. Het leeuwendeel van de vrijheidsbenemende straffen in Nederland duurt korter: 21.890 van 23.975 (91,3%) opgelegde vrijheidsbenemende straffen in 2019 duurt korter (Meijer et al., 2020, tabel 6.9). Als naar de detentieduur van uitgestroomde personen uit het gevangeniswezen wordt gekeken, is te zien dat 2.160 van totaal 30.402 uitgestroomde gedetineerden in 2019 langer dan één jaar in detentie zaten (7,1%; Meijer et al., 2020, tabel 7.3). Dit is de potentiële doelgroep die in aanmerking komt voor de wijzigingen in de proeftijd bij v.i.. De v.i. wordt in principe aan alle gedetineerden met een gevangenisstraf van een jaar of meer toegekend, maar er zijn enkele uitzonderingsgevallen waarin uitstel of afstel van de v.i. speelt (zie box 2).<sup>26</sup>

De eerste wijziging in de proeftijd van de v.i. die met de Wlt van kracht is geworden, is dat de proeftijd bij v.i. voortaan altijd minimaal een jaar is (art. 6:1:18 lid 2 Sv). De proeftijd is gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, maar bedraagt ten minste één jaar. Dit betreft zowel de proeftijd voor de algemene voorwaarde als die voor de bijzondere voorwaarde(n). In de oude situatie was alleen de proeftijd van de algemene voorwaarde minimaal een jaar en was de proeftijd voor de bijzondere voorwaarde(n) gelimiteerd tot de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling werd gegeven. Het kan voorkomen dat een bijzondere voorwaarde als een training of behandeling eerder is afgerond. Als dit de

---

<sup>26</sup> Daarnaast zijn deze cijfers niet gecorrigeerd voor personen die overlijden, onttrekkingen, uitstroom vanuit het gevangeniswezen naar de tbs, strafrechtelijke vreemdelingen die uitgezet worden, schorsingen vanuit preventieve hechtenis (al dan niet hoger beroeps zaken), schorsingen, gedetineerden die in het kader van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS) en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnisen (WOTS) in Nederland of juist in het buitenland hun straf uitzitten (persoonlijke communicatie DJI, 11 november 2020).

enige bijzondere voorwaarde was, dan is de resterende duur van de proeftijd alleen de algemene voorwaarde van kracht (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 24). Als er meerdere bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, bijvoorbeeld een meldplicht, dan geldt voor die bijzondere voorwaarde wel de gehele periode van een jaar. Op deze manier beoogt de wetgever maatwerk te leveren (*Kamerstukken I* 2015/16, 33 816 D, p. 20).

De tweede wijziging in de proeftijd van de v.i. die met de Wlt is geïntroduceerd, is dat de rechter, op vordering van het OM, de proeftijd kan verlengen. Hierin is onderscheid gemaakt tussen eenmalig en telkens verlengen. Voor alle gedetineerden die met v.i. zijn gegaan kan de proeftijd *eenmalig* met ten hoogste twee jaar worden verlengd (art. 6:1:18 lid 2 Sv). Dit geldt ook voor v.i.-gestelden die alleen de algemene voorwaarde opgelegd hebben gekregen, maar voor die groep is het naar verwachting minder relevant de proeftijd te verlengen.<sup>27</sup> Dit komt doordat met alleen de algemene voorwaarde van het niet opnieuw plegen van een delict de noodzaak voor verlenging minder makkelijk voldoende kan worden onderbouwd. Het criterium op basis waarvan de eenmalige verlenging van de proeftijd kan plaatsvinden, is in de wet niet gespecificeerd. Artikel 6:6:18 lid 2 Sv meldt alleen: 'op vordering van het OM kan de rechter de proeftijd met ten hoogste twee jaren verlengen'. De Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.), een aparte afdeling van het OM die is belast met de tenuitvoerlegging van de v.i., geeft aan dat zij een vordering tot verlenging indienen indien 'zij daartoe de noodzaak zien'. De noodzaak kan bestaan uit het nog niet hebben behaald van bepaalde doelen of omdat er nog geen passende huisvesting is gevonden ([www.om.nl/organisatie/ressortsparket/cvvi](http://www.om.nl/organisatie/ressortsparket/cvvi); geraadpleegd 26-06-2020).

Voor het *telkens* verlengen van de proeftijd is wel een wettelijk criterium opgenomen, dat bestaat uit twee gronden (art. 6:1:18 lid 2 Sv):

- 1 indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde zeden- of zware geweldsdelinquent, zoals omschreven in de bepalingen bij de GVM (art. 38z lid 1a en b Sr), wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of
- 2 indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is, kan de rechter, op vordering van het OM, de proeftijd telkens met ten hoogste twee jaren verlengen.

In artikel 38z lid 1a en b Sr is uiteengezet om welke delicten het gaat: 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, 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), en afpersing (art. 317 Sr). Zoals vermeld in paragraaf 2.2.3 is hiernaast voorgenomen in artikel 6:1:18 Sv te verduidelijken dat de proeftijd bij v.i. ook bij terroristen telkens verlengd kan worden en dus ongemaximeerd van duur is. Hiermee is de proeftijd bij de v.i. voor deze bepaalde groep veroordeelden onder deze specifieke omstandigheden van onbepaalde duur, potentieel levenslang, geworden.

---

<sup>27</sup> In een zoektocht naar jurisprudentie over verlenging van de proeftijd op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) is geen uitspraak gevonden waarin de proeftijd is verlengd en alleen de algemene voorwaarde was opgelegd.

In de MvA is op een vraag om verduidelijking uiteengezet dat het bij verlengingsgrond 1 gaat om een actueel recidiverisico op een geweldsmisdrijf, een misdrijf dat gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen. Dit recidiverisico zal blijken uit een actueel reclasseringsadvies dat een risicotaxatie omvat (*Kamerstukken I* 2015/16, 33 816 D, p. 22). Ten aanzien van verlengingsgrond 2 heeft de wetgever aangegeven dat dit afhangt van het individuele geval en dat er geen exacte afbakening van het begrip wordt gegeven, omdat het aan de rechter is dit te bepalen: 'Of bepaalde gedragingen, op zichzelf of bezien in onderlinge samenhang, in een specifieke situatie gekwalificeerd kunnen worden als «ernstig belastend» staat ter beoordeling aan de rechter' (*Kamerstukken I* 2015/16, 33 816 D, p. 28). Het kan daarbij gaan om zowel strafbare als niet-strafbare feiten. Daar komt bij dat de gedragingen bij een gemiddeld persoon redelijkerwijs vrees hebben kunnen doen ontstaan: 'Factoren die de rechter daarbij onder meer zal betrekken zijn de frequentie van gedragingen en de indringendheid ervan, de aard van gedane uitlatingen en de omstandigheden waaronder deze zijn gedaan, maar ook objectieve hoedanigheden van het slachtoffer als leeftijd of handicap kunnen hierbij een rol spelen' (*Kamerstukken I* 2015/16, 33 816 D, p. 29).

De mogelijkheid tot het telkens verlengen van de proeftijd was niet opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar komt voort uit twee amendementen van Van Toorenborg (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 7 en 9).<sup>28</sup> Het eerste amendement (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 7) werd ingediend omdat er een lacune in de Wlt gezien werd, namelijk de situatie dat aan het einde van een detentie of tbs-maatregel toezicht nodig werd geacht, maar dit aan het begin van de detentie of tbs-maatregel niet was opgelegd. Niet alle ontwikkelingen, omstandigheden en situaties die zich tijdens de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel kunnen voordoen, zijn immers bij de oplegging ervan te voorzien, zo werd geredeneerd (*Handelingen Tweede Kamer* 2013/14, 33 816, nr. 105-9). De oplossing die Van Toorenborg hiervoor in eerste instantie aandroeg, was dat het mogelijk moest worden de GVM alsnog op te leggen aan personen die reeds veroordeeld waren tot een vrijheidsstraf of tbs-maatregel. Dit bracht uiteraard moeilijkheden rondom rechtszekerheid met zich mee en dit voorstel haalde het niet. Later in dit debat deed zich het nieuwe inzicht voor dat de lacune vooral zou kunnen voorkomen bij veroordeelden tot een gevangenisstraf en niet bij veroordeelden tot een tbs-maatregel. Dit vanwege het feit dat bij tbs-gestelden de mogelijkheid tot langer toezicht, via de ongemaximeerde verlenging van de voorwaardelijke beëindiging, al met de Wlt geregeld zou worden. Als gedetineerden vrijkomen, is dit veelal via de voorwaardelijke invrijheidstelling waarbij een proeftijd is ingesteld waarop de reclassering toezicht houdt. Mocht zich op dat moment vervolgens de situatie voordoen dat er langer toezicht nodig is, dan kan de rechter worden gevraagd de proeftijd te verlengen, zo was de redenering (*Handelingen Tweede Kamer* 2013/14, 33 816, nr. 108-4). Daarmee wijzigde de tekst van het amendement van Van Toorenborg en werd voorgesteld om verlenging van de proeftijd mogelijk te maken. Dit amendement werd aangenomen en hiermee werden de verlengmogelijkheden voor de proeftijd in de Wlt opgenomen.

De overige bepalingen bij de v.i. zijn met de Wlt onverminderd van kracht (zie box 2). Tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft de persoon zich zoals gezegd aan bepaalde voorwaarden te houden. Altijd geldt de algemene voorwaarde dat de betrokkene zich niet schuldig mag maken aan het plegen van een nieuw strafbaar

---

<sup>28</sup> In amendement met nummer 8 (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 8) veranderde alleen de ondertekening van het amendement, doordat Kamerlid Helder mede ondertekende.

feit (art. 6:2:11 lid 1 Sv). Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden opgelegd, zoals een locatie- of contactverbod. Indien er bijzondere voorwaarden zijn verbonden aan de v.i., dan gelden van rechtswege altijd twee voorwaarden: de betrokkene moet meewerken aan het vaststellen van zijn identiteit (art. 6:2:11 lid 2a Sv) en de betrokkene moet meewerken aan het reclasseringstoezicht, waaronder huisbezoeken (art. 6:2:11 lid 2b Sv). Ook kan aan een bijzondere voorwaarde elektronisch toezicht worden verbonden (art. 6:2:11 lid 4 Sv). Het OM neemt de beslissing over het stellen van bijzondere voorwaarden (art. 6:2:11 lid 5 Sv). De directeur van de penitentiare inrichting adviseert hierover en ook de reclassering kan adviseren over de te stellen bijzondere voorwaarden (art. 6:2:11 lid 6 Sr). Als het OM oordeelt dat de veroordeelde een gestelde voorwaarde of opgelegde maatregel niet naleeft of niet heeft nageleefd en er niet met een waarschuwing kan worden volstaan, kan het OM een vordering tot de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf indienen (art. 6:6:21 lid 3 Sv). De rechter kan, op vordering van het OM, 1) de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde straf of maatregel, of een gedeelte daarvan, al of niet onder instandhouding of wijziging van de voorwaarden bevelen (art. 6:6:21 lid 1a Sv); en 2) het alsnog geheel of gedeeltelijk moeten ondergaan van het gedeelte van de vrijheidsstraf dat als gevolg van de toepassing van de v.i.-regeling niet ten uitvoer is gelegd bevelen (art. 6:6:21 lid 1b Sv). In plaats van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf zoals hierboven bedoeld in artikel 6:6:21 lid 1a Sv, kan ook een taakstraf worden opgelegd (art. 6:6:21 lid 2 Sv).

#### 2.4.2 Doelgroep

Dit onderdeel van de Wlt is op 1 januari 2018 van kracht geworden. Er is geen overgangsrecht voor de wijzigingen in de proeftijd van de v.i. opgesteld, dat betekent dat de wijzigingen gelden voor alle veroordeelden die vanaf 1 januari 2018 met v.i. zijn of gaan (en dus langer dan een jaar gestraft zijn), ongeacht of zij voor of na 1 januari 2018 zijn veroordeeld.

#### **Gelijktrekken proeftijd algemene en bijzondere voorwaarde(n)**

De eerste wijziging, het gelijktrekken van de proeftijd, geldt voor alle veroordeelden die met v.i. gaan en ten minste één bijzondere voorwaarde krijgen opgelegd. In de MvT is te lezen dat de wetgever vooral de proeftijd bij de bijzondere voorwaarden bij relatief kort gestrafte gedetineerden (tussen één en twee jaar) te kort achtte om te werken aan gedragsverandering. Door de proeftijd bij de bijzondere voorwaarden minimaal een jaar te maken, was de verwachting van de wetgever dat vooral voor deze subgroep delinquenten winst te behalen was (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 4*).

#### **Eenmalig verlengen van de proeftijd**

Het eerste deel van het tweede onderdeel, het eenmalig verlengen van de proeftijd met maximaal twee jaar, geldt eveneens voor alle veroordeelden die met v.i. gaan, hoewel het belang van verlenging van de proeftijd voor personen die alleen een algemene voorwaarde krijgen opgelegd minder voor de hand lijkt te liggen. De wetgever heeft geen specifieke doelgroep aangeduid voor dit onderdeel van de Wlt.

#### **Telkens verlengen van de proeftijd**

Het telkens verlengen van de proeftijd met maximaal twee jaar en potentieel levenslang verlengen van de proeftijd, geldt volgens de wet alleen voor degenen die een zeden- of zwaar geweldsdelict hebben gepleegd zoals omschreven in artikel 38z lid 1b en 1c Sr (art. 6:1:18 lid 2 Sv). Dit betreft zoals tevens uiteengezet in para-

graaf 2.4.1 veroordeelden tot 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, en kan tevens veroordeelden tot de volgende delicten betreffen: 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); afpersing (art. 317 Sr) en op termijn ook terroristen. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2.3 wordt van dit onderdeel van de Wlt tevens een bijdrage verwacht in de strijd tegen uitreizende zedendelinquenten.

### 2.4.3 Verwachte aantal

De CVv.i. beoordeelt jaarlijks alle zaken die mogelijk voor v.i. in aanmerking komen, de v.i.-instroom (tabel 3). Een deel van de betreffende gedetineerden gaat niet of later met v.i. (uitstel of afstel v.i.), de v.i.-instroom zoals vastgesteld door de CVv.i. betreft alle beoordeelde zaken. De afgelopen vijf jaar bedroeg de v.i.-instroom bij de CVv.i. gemiddeld 1.103 gedetineerden, in 2019 waren dit er 1.097. 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 fors is gestegen: van 2.545 in 2018 naar 2.802 in 2019 ([www.om.nl/organisatie/ressortsparket/cvvi](http://www.om.nl/organisatie/ressortsparket/cvvi); geraadpleegd 26-06-2020). Het is mogelijk dat deze stijging met de invoering van de Wlt en dan in het bijzonder met de verlenging van de proeftijd te maken heeft. In de eerste monitorronde worden nadere analyses verricht om dit te onderzoeken. Bij DJI wordt het aantal gestarte v.i.'s bijgehouden. De afgelopen vijf jaar zijn gemiddeld 955 personen met v.i. gegaan (persoonlijke communicatie DJI, 20 oktober 2020; tabel 3). De gemiddelde duur van de bijzondere voorwaarden in 2012-2016 was 561 dagen, ruim 1,5 jaar (Uit Beijerse et al., 2018).<sup>29</sup>

**Tabel 3 Aantal v.i.'s en gemiddelde duur v.i. (2015-2019)**

Jaar	v.i. ultimo	Instroom	Vordering herroeping		
	31 december	v.i.-zaken	v.i. na overtreding bijzondere		Vordering uitstel/
	van elk jaar <sup>1</sup>	CVv.i. <sup>1</sup>	Gestarte v.i.'s <sup>2</sup>	voorwaarden <sup>1</sup>	achterwege blijven v.i. <sup>1</sup>
2015	1.917	1.136	978	178	130
2016	2.031	1.085	947	174	130
2017	2.175	1.043	935	193	136
2018	2.545	1.154	988	167	135
2019	2.802	1.097	928	206	149

<sup>1</sup> [www.om.nl/organisatie/ressortsparket/cvvi](http://www.om.nl/organisatie/ressortsparket/cvvi); geraadpleegd 26 juni 2020.

<sup>2</sup> Persoonlijke communicatie DJI, 20 oktober 2020

### Gelijktrekken duur bijzondere voorwaarden

Dit onderdeel van de Wlt is alleen van toepassing in zaken waarin één of meer bijzondere voorwaarde(n) is opgelegd. In de impactanalyse van Drost et al. (2016) is geen verwachting uitgesproken over de omvang van de doelgroep v.i. bij wie het gelijktrekken van de duur van de bijzondere voorwaarden en de algemene voor-

<sup>29</sup> De onderzoekers verwachten overigens wel dat deze gemiddelde duur aanzienlijk zal toenemen, met het gelijktrekken van de proeftijd bij de bijzondere en de algemene voorwaarden en de verlengmogelijkheden van de v.i. binnen de Wlt (Uit Beijerse et al., 2018). De duur van de proeftijd maakt onderdeel uit van de monitorcijfers die in het kader van de Wlt-onderzoeksprogrammering wordt bekeken.

waarde van toepassing is. In de afgelopen vijf jaar is gemiddeld in 68% van de gestarte v.i.'s bijzondere voorwaarde(n) opgelegd. In 2019 was dat 63% en betrof het totaal 585 zaken met bijzondere voorwaarden (persoonlijke communicatie DJI, 20 oktober 2020). Zoals vermeld verwacht de wetgever met name bij gedetineerden die tussen 1 en twee jaar zijn gestraft extra opbrengst van het gelijktrekken van de proeftijd van de bijzondere voorwaarde(n) met de algemene voorwaarde. In 2019 stroomden 1.250 gedetineerden uit die tussen 1 en twee jaar in detentie hadden gezeten (Meijer et al., 2020, tabel 7.3). Van deze personen is echter niet bekend hoe vaak de v.i. is gestart noch hoe vaak er bijzondere voorwaarden zijn opgelegd.

### **Verlengen proeftijd v.i.: eenmalig of telkens**

In de impactanalyse van Drost et al. (2016) is eveneens geen aparte voorspelling gedaan voor het verwachte aantal personen voor wie het eenmalig versus het meerdere malen verlengen van de proeftijd zou kunnen gaan gelden. Ook zijn alleen verwachtingen uitgesproken over het aantal personen dat ofwel verlenging van de proeftijd ofwel een GVM krijgt opgelegd. Dit is een beperking aan dat onderzoek, gezien de verschillen in de doelgroepen bij de wijzigingen in de v.i. (zie paragraaf 2.4.2 en 2.5.2). Drost et al. (2016) hebben alleen naar de gezamenlijke verwachting van de verlenging v.i. en de GVM gekeken, omdat zij op basis van antwoorden van de ketenpartners uitgaan van communicerende vaten: de doelgroepen van deze onderdelen overlappen. Drost et al. (2016) verwachtten enerzijds dat de verlenging van de v.i. én de oplegging van de GVM samen tachtig personen per jaar zou betreffen (range 70-90). Van de tachtig personen totaal krijgen naar verwachting maximaal twintig personen een GVM opgelegd en daarmee zou van maximaal zestig personen de proeftijd worden verlengd. Uitgangspunten van Drost et al. (2016) zijn verder dat de v.i. eenmalig zal worden verlengd en dat het gelijktrekken van de proeftijd van de algemene en bijzondere voorwaarde(n) en de verlenging(en) ervan een extra periode onder toezicht van gemiddeld 2,5 jaar zal inhouden. Anderzijds hebben Drost et al. (2016) geschat dat het om 30% zedendelinquenten en 10% geweldsdelinquenten gaat, van alle veroordeelden met een gevangenisstraf van een jaar of meer (vanwege het vereiste dat v.i. alleen mogelijk is in geval van een gevangenisstraf van een jaar of meer). Als dit percentage wordt aangehouden, komt een groter potentieel aantal betrokken justitiabelen in beeld. In 2017 is in 535 zaken een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor een gewelds- of zedendelict met een gevangenisstraf van een jaar of meer opgelegd (aanvullende analyses C&R, persoonlijke communicatie WODC-SIBA, 28 oktober 2019). Dit zou betekenen dat bij maximaal 214 van deze personen sprake zal zijn van verlenging van de v.i. dan wel van oplegging van de GVM (40% van 535).

### **Terroristen**

Sinds 2004 is bij wet vastgelegd wie wanneer en bij welk misdrijf als een terrorist wordt gezien (de Wet terroristische misdrijven; art. 83 Sr). De delicten variëren, van deelname aan een criminele organisatie tot levensdelicten (art. 83a Sr). Op basis van het artikel kunnen verdachten van een terroristisch misdrijf worden onderscheiden van andere daders met dezelfde delicten. Thijs, Rodermond en Weerman (2018) deden onderzoek naar het aantal *verdachten* van een terroristisch misdrijf sinds de invoering van de wet in 2004 tot april 2017. De gegevens die zij analyseerden, waren afkomstig van het OM (de verdachten) en het CBS (hun achtergrondgegevens). In totaal zijn in de onderzoeksperiode 353 unieke personen door het OM aangemerkt als verdachte van een terroristisch misdrijf. In 2016, het laatste volledige jaar waar zij over rapporteerden, waren dit er 65. Duidelijke cijfers over het aantal *veroordeelden* tot een terroristisch misdrijf zijn er echter niet. Hier

wordt wel aan gewerkt, dit cijfer wordt naar verwachting bekend in het eerste monitorrapport.

#### 2.4.4 Termijn van de verwachte effecten

Voor alle gedetineerden die vanaf 1 januari 2018 met v.i. gaan, is de Wlt van toepassing, waarmee vanaf die datum de eerste effecten zichtbaar zijn. Dit geldt zowel voor het gelijktrekken als voor het verlengen van de proeftijd. De extra periode onder toezicht vanwege de verschillende wijzigingen in de v.i. is op gemiddeld 2,5 jaar geschat (Drost et al., 2016).

#### 2.4.5 Veronderstelde werkzame mechanismen

Door de wetgever zijn verschillende verwachtingen uitgesproken bij dit onderdeel van de Wlt (vooral in de MvT, *Kamerstukken II 2013/14*, 33 816 nr. 3). Deze verwachtingen worden hieronder geëxpliciteerd in veronderstelde werkzame mechanismen. Bij de evaluatie van de wet is het van belang te onderzoeken of de verwachtingen van de wetgever uitkomen. Om die reden is per verondersteld werkzaam mechanisme tevens een onderzoeksvraag opgenomen in het Wlt-onderzoeksprogramma (Nagtegaal, 2020a).

#### **Gelijktrekken duur bijzondere voorwaarden**

In de oude situatie van de v.i. was het zo dat de proeftijd van de bijzondere voorwaarden relatief kort kon zijn. Dit gebeurde vooral bij een korte gevangenisstraf, door de wetgever gedefinieerd als langer dan één jaar en korter dan twee jaar (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3). Bij een gevangenisstraf van twee jaar bijvoorbeeld, volgt de v.i. in principe na 2/3 deel van de straftijd, te weten na 1,3 jaar. Hiermee was er voor een dergelijke straf een periode van 0,7 jaar proeftijd beschikbaar, relatief kort om aan gedragsverandering te werken. Door de minimale duur van een jaar bijzondere voorwaarden, is het mogelijk geworden ook voor deze groep te werken aan gedragsverandering (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 4 en 24). Het eerste veronderstelde werkzame mechanisme bij de wijzigingen in de proeftijd is: *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 1 en 2) meer tijd om aan gedragsverandering te werken -> doordat er vooral bij kort gestraften meer tijd is om aan gedragsverandering te werken, kan recidive van deze groep delinquenten worden voorkomen.*

De onderzoeksvraag die bij dit veronderstelde werkzame mechanisme kan worden gesteld is:

- 1 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van kort gestraften (tussen één en twee jaar) vóór de invoering van de Wlt en hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van kort gestraften na de invoering van de Wlt?
- 2 Is een eventuele verandering in de recidive van kort gestraften te relateren aan de Wlt?

#### **Verlengen van de proeftijd**

Bij de mogelijkheid tot het *eenmalig* verlengen van de proeftijd is door de wetgever aangegeven dat hij wil voorzien in deze mogelijkheid, omdat het gedrag van de veroordeelde daartoe aanleiding kan geven. Als er problemen ontstaan bij het naleven van de voorwaarden, hebben het OM en de rechter daarmee mogelijkheden in handen om daar adequaat op te reageren. In de verlengde periode van de proeftijd kan

bijvoorbeeld een behandeling of deelname aan een gedragsinterventie worden voortgezet (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*).

Daarnaast is het *telkens* verlengen van de proeftijd voorzien voor een specifieke subgroep van gedetineerden, namelijk alleen zeden- en zware geweldsdelinquenten. Binnen deze groep heeft de wetgever zich in een later stadium expliciet uitgesproken over uitreizende zedendelinquenten. De mogelijkheid tot telkens verlengen van de proeftijd komt voort uit het amendement van Van Toorenburg en voorziet vooral in de situatie waarin geen GVM is opgelegd, maar wel toezicht nodig wordt geacht als gevolg van veranderde omstandigheden. De twee gronden voor verlenging zijn dat er gevaar voor herhaling bestaat of dat de slachtoffers of getuigen beschermd moeten worden (zie ook paragraaf 2.4.1). Daarmee is de veronderstelde werking van de verlenging van de proeftijd (eenmalig dan wel telkens) niet anders dan die achter het gelijktrekken van de proeftijd, namelijk dat een langere periode van toezicht mogelijk nodig is om aan gedragsverandering te werken. Nieuw is dat de bescherming van slachtoffers en getuigen expliciet benoemd is (*Kamerstukken I 2015/16, 33 816 D, p. 28*). Het tweede veronderstelde werkzame mechanisme bij de wijzigingen in de proeftijd is: *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.*

De onderzoeksvragen die bij dit veronderstelde werkzame mechanisme kunnen worden gesteld zijn:

- 3 Hoe vaak wordt bij de verlenging van de proeftijd v.i. als bijzondere voorwaarde een behandeling of gedragsinterventie opgelegd?
- 4 Hoe vaak resulteert deze behandeling of gedragsinterventie in een gedragsverandering?
- 5 Hoe vaak wordt verlenging van de proeftijd v.i. ingezet bij uitreizende zedendelinquenten en welke voorwaarden worden aan hen opgelegd?
- 6 Hoe vaak resulteert de verlenging van de proeftijd v.i. bij uitreizende zedendelinquenten in een gedragsverandering?
- 7 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van ex-gedetineerden voor wie de v.i. onder de Wlt is verlengd in vergelijking met een vergelijkbare groep van ex-gedetineerden die eerder met v.i. is geweest?
- 8 Is een eventuele verandering in de recidive van deze gedetineerden te relateren aan de Wlt?

Een vergelijkbare veronderstelde werking is aangegeven bij het verlengen van de proeftijd bij terroristen, bij wie recidive zou worden voorkomen door op de persoon toegesneden voorwaarden te formuleren. De wetgever noemde hierbij specifieke voorwaarden, als een verplichte behandeling om zo de weerbaarheid van een persoon te veranderen of om het radicalisme bij die persoon te bestrijden. Voorwaarden als een contactverbod of een mediaverbod zouden er volgens de wetgever toe kunnen leiden dat het verspreiden van de radicale boodschap wordt beperkt (*Handelingen Tweede Kamer 2013/14, 33 816, nr. 105-9*). Voorwaarden als een reisverbod om (opnieuw) uitreizen te voorkomen, een meldplicht en een contact- en/of gebiedsverbod om tegen te gaan dat de veroordeelde opnieuw in contact raakt met zijn oude, extremistische netwerk zijn tevens genoemd (*Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 523*). Ook veronderstelde de wetgever dat een potentiële nieuwe uitreis door het houden van toezicht eerder gesignaleerd zou kunnen worden (*Handelingen Tweede Kamer 2013/14, 33 816, nr. 105-9*). Het derde veronderstelde werkzame mechanisme bij de wijzigingen in de proeftijd is:



*Door de mogelijkheid tot verlengen van de proeftijd, kunnen voorwaarden zoals 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.*

De onderzoeksvragen hierbij zijn:

- 9 Hoe vaak wordt verlenging van de proeftijd v.i. ingezet bij terroristen en welke voorwaarden worden aan hen opgelegd?
- 10 Hoe vaak resulteert de verlenging van de proeftijd v.i. bij terroristen in een gedragsverandering?
- 11 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van terroristen voor wie de v.i. onder de Wlt is verlengd in vergelijking met een vergelijkbare groep van terroristen die met v.i. is geweest?

## **2.5 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel**

### *2.5.1 Wettelijke achtergrond*

De GVM is een nieuwe, zelfstandige toezichtmaatregel die met de Wlt is geïntroduceerd (art. 38z Sr, 6:6:23a tot en met 6:6:23f Sv). Voor dit onderdeel van de Wlt is er daarmee geen eerdere relevante wetgeving. De maatregel dient ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen (art. 38z lid 1 Sr; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 40). Zoals vermeld is de GVM op 1 januari 2018 ingegaan. De GVM kan alleen worden opgelegd op het moment dat tevens een tbs-maatregel of een gevangenisstraf wordt opgelegd. Dit gebeurt na vordering door de OvJ en toekenning van de vordering door de rechter. De rechter kan ook ambtshalve besluiten de GVM op te leggen. De tenuitvoerlegging van de GVM is niet vanzelfsprekend, daar gaat een tweede rechterlijke procedure aan vooraf, om die reden wordt ook wel gesproken over een 'tweetrapsraket' (*Handelingen Tweede Kamer*, 2013/14, 33 816, nr. 105-9, p. 10). De keuze voor de tweetrapsraket is als volgt door toenmalig Staatssecretaris Teeven beargumenteerd: 'Het is belangrijk om bij de wetsbehandeling vast te leggen — de heer Schouw haalde mijn uitspraak aan dat het een paardenmiddel is — dat de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel gereserveerd moet blijven voor die gevallen waarin de tenuitvoerlegging daadwerkelijk noodzakelijk is. Daarom staat het kabinet de tweetrapsraket voor. Die geldt zowel vanwege de grondrechten van betrokkene als vanwege redenen van uitvoerbaarheid' (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 105, p. 10). De tenuitvoerlegging en, indien in een later stadium de verlenging, kan alleen op vordering van de OvJ en na toekenning van de vordering tot tenuitvoerlegging en/of verlenging door de rechter. Nadere bepalingen bij oplegging, tenuitvoerlegging en verlenging van de GVM volgen hieronder.

### **Oplegging GVM**

De eerste trap betreft de oplegging van de GVM, zoals gezegd alleen bij veroordeelden tot een tbs-maatregel of tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf wegens een zeden- of zwaar geweldsdelict (art. 38z lid 1a t/m 1c Sr).

Bij tbs-gestelden kan het gaan om een tbs-maatregel met verpleging of een tbs met voorwaarden (art. 38z lid 1a Sr). Onder die eerste groep zal de GVM naar verwachting vooral worden gecombineerd met een gemaximeerde tbs-maatregel

met verpleging, in tegenstelling tot een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). Dit vanwege het feit dat bij de ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging met de VB al voldoende mogelijkheden tot langdurig toezicht zijn, die met de WLt bovendien ongemaximeerd van duur zijn. Juist bij de gemaximeerde tbs-maatregel is het toezichtkader eindig en kan een GVM uitkomst bieden als het kader na vier jaar afloopt en toezicht en nazorg nog nodig zijn, zo werd geredeneerd.

Bij een veroordeling tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf, moet er een strafdreiging van vier jaar of meer op het delict staan, anders kan de GVM niet worden opgelegd (art. 38z lid 1b Sr).<sup>30</sup> In geval van een gevangenisstraf voor sommige typen (zeden)delicten waarvoor de combinatie met een GVM mogelijk is, kan de strafdreiging ook korter zijn (art. 38z lid 1c Sr; zie eerder). Dit geldt bijvoorbeeld voor het dwingen van een persoon die de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt tot het getuige zijn van een seksuele handeling, dat met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie kan worden bestraft (art. 248d Sr).

Er is geen overgangsrecht voor dit onderdeel van de GVM opgenomen, dat betekent dat het kan gelden voor alle delinquenten die vanaf 1 januari 2018 worden berecht. Het standpunt van het OM, na advies van het wetenschappelijk bureau van het OM, is dat zij de GVM kunnen vorderen voor feiten gepleegd ná 1 januari 2018 (De Meij, Rink & Heijink, 2018). Bij de vordering tot oplegging van de GVM dient de OvJ een reclasseringsadvies te overleggen (art. 38z lid 2 Sr)<sup>31</sup>. Na de gerechtelijke uitspraak tot oplegging van de GVM, wordt eerst de gevangenisstraf en/of tbs-maatregel ten uitvoer gelegd. In de tweede trap kan het OM de tenuitvoerlegging van de GVM vorderen (art. 6:6:23a lid 1 Sv).

### **Tenuitvoerlegging GVM**

Na de vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM door de OvJ, kan de rechter deze gelasten. Dit kan in twee situaties: 1) indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een GVM kan opleggen of 2) indien dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen (art. 6:6:23b lid 1a en b Sv). Daar waar de ernst van het strafbare feit de leidraad is voor de oplegging van de GVM, is dat niet langer het geval bij de tenuitvoerlegging ervan. Bij het bepalen van de tenuitvoerlegging van de GVM, de voorwaarden en de duur van de maatregel zijn hiermee de actuele omstandigheden van de betrokkene en in het bijzonder het actuele recidiverisico doorslaggevend (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 39*). Dit moment volgt dus na enkele maanden of jaren, zodra de gecombineerde gevangenisstraf of tbs-maatregel ten uitvoer is gelegd. De bewaking voor de termijn waarop de opgelegde GVM kan starten, is belegd bij de individuele arrondissementen. De vordering van het OM tot tenuitvoerlegging van de GVM moet uiterlijk dertig dagen voor de beëindiging van de tbs-maatregel, dan wel de (verlengde) proeftijd, dan wel de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf (als er geen v.i. plaatsvindt) worden ingediend.<sup>32</sup> Het OM is in een later ingediende vordering niettemin ontvankelijk indien het aannemelijk maakt dat dit noodzakelijk is ter voorkoming

---

<sup>30</sup> De GVM kan niet in combinatie met een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf worden opgelegd.

<sup>31</sup> Over dit reclasseringsadvies ('recent opgemaakt, met redenen omkleed en ondertekend advies') is in de MvT nog aanvullend opgemerkt dat in dit advies een diagnose en een risicotaxatie moet zijn opgenomen (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 15*).

<sup>32</sup> In de periode 1 januari 2018 tot 1 juli 2018 betrof deze periode tien weken. Dit werd door onder andere het OM als niet werkbaar ervaren, waarna de wijziging is meegenomen in een wet die tevens enkele andere procedurele veranderingen regelde (*Kamerstukken II 2017/18, 34 736, nr. A; Staatsblad, 2018*).

van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen (art. 6:6:23a lid 2 Sv). Bij de vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM dient wederom een reclasseringsadvies te worden overlegd (art. 6:6:23a lid 3 Sv).

Na afgifte van de last tot tenuitvoerlegging van de GVM door de rechter, stelt hij tevens de voorwaarden vast (art. 6:6:23b lid 2 Sv) en bepaalt hij de duur van de GVM, die twee, drie, vier of vijf jaar kan zijn (art. 6:6:23b lid 5 Sv). De termijn vangt aan op de dag waarop de rechter de tenuitvoerlegging heeft gelast (art. 6:6:23b lid 5 Sv). De voorwaarden die bij de GVM kunnen worden opgelegd zijn opgesomd in tabel 4 (art. 6:6:23b lid 2a tot en met 2n Sv). In tegenstelling tot de algemene voorwaarde die bij de v.i. geldt, het niet opnieuw plegen van een strafbaar feit, is deze voorwaarde bij de GVM niet genoemd. Het verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten, is met de Wlt voor het eerst expliciet in de wet benoemd als mogelijke voorwaarde. Dit geldt ook voor de beperking van het recht om Nederland te verlaten, het verbod om zich te vestigen in een bepaald gebied en de plicht te verhuizen uit een bepaald gebied. Verder lijken veel van de voorwaarden die in het kader van een GVM kunnen worden opgelegd op de voorwaarden die bij de v.i. kunnen worden opgelegd (zie tabel 4). Indien de rechter een bijzondere voorwaarde opneemt, zijn daaraan van rechtswege, net als bij de v.i., twee voorwaarden verbonden: 1) dat de betrokkene medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit en 2) dat de betrokkene medewerking verleent aan reclasseringstoezicht (art. 6:6:23b lid 3a en b Sv). Verder kan elektronisch toezicht worden verbonden aan het toezicht (art. 6:6:23b lid 4 Sv).

De duur van de verschillende opgelegde voorwaarden kan verschillen, als bijvoorbeeld een bepaalde training is afgerond, dan is aan die bijzondere voorwaarde voldaan. Een andere bijzondere voorwaarde, bijvoorbeeld een contactverbod, kan dan nog doorlopen. Mocht aan alle bijzondere voorwaarden zijn voldaan voor het einde van de proeftijd, dan geldt in de resterende termijn nog de algemene voorwaarde van het niet plegen van een nieuw delict. Het is aan de rechter om te bepalen of en zo ja hij tussen de looptijd van de verschillende voorwaarden wil differentiëren. Tevens moeten de gestelde voorwaarden in verhouding staan tot de actuele recidivedreiging die van de persoon van de betrokkene uitgaat (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 35).

De tenuitvoerlegging van de GVM vindt plaats na afloop van eventuele andere voorwaardelijke kaders. Dit betekent dat bij veroordeelden die met v.i. gaan eerst die proeftijd loopt en daarna de GVM kan ingaan. Indien er geen sprake is van v.i., gaat de GVM direct na afloop van de vrijheidsstraf in. Ten slotte is het ook mogelijk dat naast de onvoorwaardelijke gevangenisstraf een deels voorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. In die gevallen start de GVM-termijn gelijktijdig met de aanvang van de proeftijd van de voorwaardelijke straf en loopt de proeftijd van de voorwaardelijke veroordeling gelijktijdig met die van de GVM. Een vergelijkbare bepaling geldt voor een GVM in combinatie met een VB, een tbs-maatregel met voorwaarden of een gemaximeerde tbs-maatregel. Deze worden eerst ten uitvoer gelegd, waarna eventueel een GVM kan volgen. Als er geen vordering tot tenuitvoerlegging wordt ingediend, vervalt de maatregel van rechtswege op het moment dat de tbs-maatregel wordt beëindigd, na afloop van de proeftijd bij v.i., of, als er geen v.i. is geweest, op het moment dat de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf is beëindigd (art. 6:6:23a lid 4 Sv).

**Tabel 4 Vergelijking voorwaarden GVM en v.i.**

Voorwaarden GVM (art. 6:6:23b lid 2a tot en met 2n Sv)	Voorwaarden v.i. (art. 6:2:11 lid 3a-3j)
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;	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;
b opnemng van de veroordeelde in een zorginstelling <sup>33</sup>	f opnemng van de veroordeelde in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
c een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;	g een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
d het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;	h het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
e het deelnemen aan een gedragsinterventie;	i het deelnemen aan een gedragsinterventie;
f een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten;	Geen equivalent aanwezig
g andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende;	j andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen.
h een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;	b een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
i een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;	a een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
j een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;	c een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
k een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;	d een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
l een beperking van het recht om Nederland te verlaten;	Geen equivalent aanwezig
m een verbod zich te vestigen in een bepaald gebied;	Geen equivalent aanwezig
n de plicht te verhuizen uit een bepaald gebied.	.Geen equivalent aanwezig

### Verlenging GVM

Indien nodig kan de GVM telkens worden verlengd met twee, drie, vier of vijf jaar (art. 6:6:23c Sv). Dit volgt wederom op vordering van de OvJ (art. 6:6:23c lid 1 Sv), met overlegging van een reclaseringsadvies (art. 6:6:23c lid 3 Sv) en na een rechterlijke toets. De gronden voor verlenging zijn hetzelfde als die voor de tenuitvoerlegging van de GVM: 1) indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een GVM kan opleggen of 2) indien dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen (art. 6:6:23c lid 1a en b Sv). Tevens geldt dat deze vordering dertig dagen voor afloop van de maatregel moet zijn ingediend (art. 6:6:23c lid 2 Sv). De totale duur van de GVM is niet gebonden aan een maxi-

<sup>33</sup> Indien een gevorderde voorwaarde betrekking heeft op behandeling of opname in een zorginstelling, wordt tevens een medische verklaring overlegd waaruit de noodzaak van die behandeling of opname blijkt (art. 6:6:23c lid 3 Sv).

mum en ook hier geldt, net als bij de verlenging van de VB, dat de periodieke rechterlijke toets borgt dat de maatregel proportioneel is en niet langer voortduurt dan nodig (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*).

### **Schending voorwaarden en overige bepalingen**

In artikel 6:6:23b lid 6 Sv zijn verschillende artikelen opgesomd die van overeenkomstige toepassing zijn bij de GVM (art. 38w Sr, art. 537, 6:3:15, 6:6:20 en 6:6:22 Sv).<sup>34</sup> In artikel 38w Sr zijn vier bepalingen over de schending van voorwaarden opgenomen:

- 1 In het vonnis waarbij de maatregel als bedoeld in artikel 38v wordt opgelegd, beveelt de rechter dat vervangende hechtenis zal worden toegepast voor het geval niet aan de maatregel wordt voldaan.<sup>35</sup>
- 2 De rechter bepaalt in het vonnis de duur van de vervangende hechtenis die ten hoogste ten uitvoer wordt gelegd voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan. De duur van deze vervangende hechtenis wordt in gehele dagen, weken of maanden vastgesteld en bedraagt ten minste drie dagen.
- 3 De totale duur van de tenuitvoergelegde vervangende hechtenis bedraagt ten hoogste zes maanden.
- 4 Toepassing van de vervangende hechtenis heft de verplichtingen ingevolge de maatregel, bedoeld in artikel 38v, tweede lid, niet op.

De andere artikelen hebben betrekking op mogelijkheden tot schadevergoeding als iemand onterecht heeft vastgezet, bijvoorbeeld in voorarrest, als hem uiteindelijk geen GVM wordt opgelegd (art. 537 Sv), bepalingen over de aanhouding van een persoon bij ernstige redenen voor het vermoeden van niet naleven van een voorwaarde of maatregel (art. 6:3:15 Sv), bepalingen over de bevoegdheden van de rechter-commissaris over spoedeisende, tijdelijke en voorlopige beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen (art. 6:6:20 Sv) en ten slotte bepalingen over het instellen van beroep tegen de vervangende hechtenis die wordt opgelegd iedere keer dat de veroordeelde zich niet houdt aan de GVM (art. 6:6:22 Sv).

### **Einde maatregel**

De GVM of de voorwaarden daarbij kunnen door de rechter ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het OM worden gewijzigd of opgeheven (art. 6:6:23d Sv). De GVM vervalt indien de betrokkene (opnieuw) ter beschikking wordt gesteld of wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf en een nieuwe GVM (art. 6:6:23e lid 1a en b Sv). In artikel 6:6:23f Sv ten slotte, zijn bepalingen opgenomen die gelden bij het instellen van hoger beroep bij de beslissing tot tenuitvoerlegging van de GVM (art. 6:6:23f lid 1a Sv), de verlenging van de GVM (art. 6:6:23f lid 1b Sv) en de beslissing tot opheffing of wijziging van de maatregel of de voorwaarden daarbij (art. 6:6:23f lid 1c Sv).

#### *2.5.2 Doelgroep*

Hoewel de GVM kan worden opgelegd aan alle veroordeelden tot een tbs-maatregel of een gevangenisstraf wegens een zeden- of zwaar geweldsdelict (zie ook paragraaf 2.5.1), heeft de wetgever aangegeven te verwachten dat deze bij uitstek zal

---

<sup>34</sup> Artikel 6:6:21 Sv gaat over de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde straf of maatregel, dit kan niet bij een GVM. De verwijzing naar artikel 6:6:21 Sv is onjuist en zal in een later stadium worden gecorrigeerd (persoonlijke communicatie ministerie van JenV, 25 februari 2020).

<sup>35</sup> Hoewel hier artikel 38v staat in plaats van artikel 38z, moet dit vanwege de zinsnede 'van overeenkomstige toepassing' wel als zodanig worden gelezen (persoonlijke communicatie ministerie van JenV, 25 februari 2020).

worden toegepast bij vijf groepen delinquenten (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3; *Kamerstukken II* 2019/20, 31 015, nr. 162):

- 1 Bij weigerende verdachten aan wie een gevangenisstraf is opgelegd;
- 2 In combinatie met tbs-vw;
- 3 In combinatie met gemaximeerde tbs;
- 4 Bij terroristen;
- 5 Bij uitreizende zedendelinquenten.

Overigens kan het zo zijn dat deze groepen deels overlappen, een weigerende verdachte kan bijvoorbeeld verdacht zijn van een terroristisch misdrijf en een gevangenisstraf opgelegd krijgen. De vijf groepen worden hieronder een voor een besproken.

### **1 Weigerende verdachten**

Weigerende verdachten zijn verdachten van een strafbaar feit die niet willen meewerken aan het gedragskundige onderzoek dat nodig is om te bepalen of zij al dan niet leden aan een psychische stoornis ten tijde van het plegen van het delict. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er geen behandeling kan worden opgelegd, zoals een tbs-maatregel, maar alleen een gevangenisstraf, terwijl een deel van de weigerende verdachten wel behandeling nodig heeft (zie ook Nagtegaal 2018a, 2018b, 2019). De GVM voorziet er volgens de wetgever in deze zaken in alsnog behandeling mogelijk te maken: 'Voorts heeft de rechter met de maatregel een alternatief voor handen ten aanzien van verdachten aan wie geen terbeschikkingstelling kan worden opgelegd, bijvoorbeeld in het geval er sprake is van een weigerende observandus en de rechter in de beschikbare gegevens geen basis ziet om tbs op te leggen omdat niet vast is komen te staan dat sprake is van een geestesstoornis. Als deze verdachte een zeden- of zwaar geweldsdelict heeft gepleegd en wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf kan de rechter tevens een maatregel opleggen, welke ten uitvoer kan worden gelegd na afloop van de gevangenisstraf en de voorwaardelijke invrijheidsstelling, die in de voorgestelde wettelijke regeling zijn opgenomen. Bij de tenuitvoerlegging van die maatregel kan de rechter aan die maatregel onder meer als voorwaarde verbinden dat betrokkene in een zorginstelling wordt opgenomen, dan wel verplicht wordt zich te laten behandelen. Op die wijze krijgt betrokkene dan toch nog de benodigde behandeling' (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 29). En: 'Ik verwacht dat de rechter in veel situaties bij iemand die ervoor kiest om een gevangenisstraf te krijgen en die niet wil meewerken aan tbs met dwangverpleging, het risico eerder al bij veroordelend vonnis zal willen beperken. Ik heb het dus over bijvoorbeeld weigerende observandi of iemand die weigert mee te werken aan een gedragsbeïnvloedende maatregel zoals mevrouw Kooiman die noemt' (*Handelingen Tweede Kamer* 2013/14, 33 816, nr. 105-9, p. 18).

Het is overigens niet zo dat het weigeren van gedragskundig onderzoek altijd leidt tot het ontlopen van een behandeling of een tbs-maatregel. In een deel van de zaken is er genoeg andere informatie om vast te stellen of een dader behandeling nodig heeft of niet. Uit onderzoek is gebleken dat aan 24% van de weigerende verdachten in eerste aanleg alsnog een tbs-maatregel is opgelegd (Nagtegaal, 2018b).

### **2 In combinatie met tbs-vw**

Aangezien de tbs-vw gemaximeerd is tot negen jaar, zal een GVM in combinatie met een tbs-vw er volgens de wetgever voor kunnen zorgen dat er alsnog toezicht en behandeling mogelijk is als de tbs-vw stopt: 'De voorgestelde zelfstandige maatregel maakt het mogelijk dat personen die tbs met voorwaarden krijgen opgelegd – wanneer noodzakelijk – ook na een periode van negen jaar nog aan een vorm van

toezicht onderworpen blijven' (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 10*). Bij een tbs-vw is het nodig dat de betrokkene zich bereid verklaard met de opgelegde voorwaarden. Bij een GVM is dit niet zo en dit zorgt er volgens de wetgever voor dat de GVM de effectiviteit van de tbs-vw versterkt. Als naast de tbs-vw een GVM is opgelegd, kan dit er volgens de wetgever namelijk in resulteren dat de betrokken justitiabele extra gemotiveerd is om mee te werken aan de tbs-vw, om daarmee langer toezicht in de vorm van de GVM te voorkomen. Door maximale inspanning op het gebied van behandeling en resocialisatie kan een positieve invloed op het terugdringen van het recidiverisico worden bereikt, waardoor de GVM niet ten uitvoer hoeft te worden gelegd.

### **3 In combinatie met gemaximeerde tbs**

De praktijk laat volgens de wetgever zien dat er situaties zijn waarin toezicht langer dan de bestaande mogelijkheden gewenst is. In de MvT heeft de wetgever daarbij gewezen op een zaak waarbij in verband met het in bezit hebben van kinderporno een gemaximeerde tbs-maatregel was opgelegd. De behandeling kon na die periode alleen vrijwillig worden voortgezet, maar daarvan was geen sprake. Ook was er geen mogelijkheid in het kader van de BOPZ verplichte behandeling op te leggen, omdat er niet direct sprake was van gevaar. In deze situatie was er een leemte qua mogelijkheden die vervuld had kunnen worden met de GVM, volgens de wetgever (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*).

### **4 Terroristen**

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2.3, zien de Ministers van JenV en voor Rechtsbescherming tevens een rol voor de GVM in de strijd tegen terrorisme.

### **5 Uitreizende zedendelinquenten**

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2.3, kan de GVM aan toezicht bij uitreizende zedendelinquenten volgens de wetgever eveneens een bijdrage leveren.

De vijf doelgroepen voor de GVM zoals benoemd door de wetgever zijn deels ook genoemd in de impactanalyse van Drost et al. (2016). Als type dader noemde de 3RO dat zij verwachtten dat de doelgroep voor de GVM uit personen zou bestaan die een flink en zwaar justitieel traject achter de rug hebben, bijvoorbeeld een eerdere tbs-maatregel en daarna opnieuw een fors delict plegen (Drost et al., 2016). Verder werd in de impactanalyse verwacht dat personen die een delict plegen dat veel maatschappelijke onrust veroorzaakt een GVM krijgen opgelegd. Ten slotte werd verwacht dat er mogelijk een kleine groep gedetineerden zou zijn die geen gebruik wensen te maken van de v.i.. Voor deze groep werd het zinvol geacht een GVM op te leggen, om daarmee de mogelijkheid te behouden tot langdurig toezicht.<sup>36</sup>

#### *2.5.3 Verwachte aantal*

Zoals in paragraaf 2.4.3 geschetst werd in de impactanalyse van Drost et al. (2016) verwacht dat het aantal verlengingen van de proeftijd v.i. en de opleggingen van de GVM moesten worden gezien als communicerende vaten, omdat de doelgroep van beide vormen van langdurig toezicht overlapt. Er werd door hen dus alleen een totaal aantal verwachte opleggingen gegeven. Daarbij komt dat de respondenten verwachtten dat eerder voor de verlenging v.i. wordt gekozen dan voor de GVM. Bij

---

<sup>36</sup> Hoewel Drost et al. de term 'calculerende verdachten' niet hanteerden, is dit de groep die hier wordt bedoeld. In paragraaf 3.2.1 wordt hier nader op ingegaan.

de verlenging van de v.i. kan op het moment dat de justitiabele daadwerkelijk onder toezicht staat, worden gekeken naar de noodzaak tot (verlenging van) toezicht, bij de GVM moet bij de initiële afdoening van het indexdelict al een inschatting worden gemaakt van het mogelijke nut van de GVM op langere termijn, na de gevangenisstraf, tbs-maatregel of een combinatie van beiden. Dit inschatten van het nut van de GVM op langere termijn, werd door de respondenten als 'lastig' beoordeeld (Drost et al., 2016, p. 11). Voor slechts een klein deel van de delinquenten werd een GVM zinvol geacht, maximaal twintig personen per jaar. De extra periode onder toezicht met een GVM werd op gemiddeld vier jaar geschat (Drost et al., 2016).

Zoals in de paragraaf hierboven besproken, zijn er vijf groepen delinquenten bij wie de oplegging van de GVM vooral wordt verwacht: weigerende verdachten aan wie een gevangenisstraf is opgelegd, tbs-gestelden met een tbs met voorwaarden, tbs-gestelden met een gemaximeerde tbs-maatregel, terroristen en uitreizende zedendelinquenten.

Bij de weigerende verdachten die in 2012-2016 in het Pieter Baan Centrum (PBC) zijn onderzocht, is in 24% van de zaken (98 van 401 personen) alsnog een tbs-maatregel opgelegd. In het PBC wordt klinisch PJ-onderzoek verricht. Verder kreeg 9% van de weigeraars een ander type behandeling opgelegd, waarmee aan 67% (265 personen) in vijf jaar tijd geen behandeling werd opgelegd. Dit zijn er gemiddeld 53 per jaar. Ook in ambulante onderzoek verricht door het NIFP kan worden geweigerd. In 2012-2016 werd in 127 dubbelrapportages uitgebracht door het NIFP de medewerking geweigerd, gemiddeld 25 per jaar (11% van het totale aantal dubbelrapportages in die periode; Nagtegaal, 2018b). In totaal zijn dit 78 weigerende verdachten in klinisch en ambulante PJ-onderzoek (53+25) aan wie potentieel een GVM kan worden opgelegd.

In 2014-2019 is gemiddeld 81 keer een tbs met voorwaarden opgelegd (Meijer et al., 2020, tabel 7.4). In 2013-2018 is gemiddeld aan 5 personen een gemaximeerde tbs-maatregel opgelegd (DJI, 2019). Dit zijn in totaal 86 tbs-gestelden aan wie potentieel een GVM kan zijn opgelegd.

De vierde doelgroep bestaat uit terroristen. Op basis van artikel 83 Sr kunnen verdachten van een terroristisch misdrijf worden onderscheiden van andere daders met dezelfde delicten.<sup>37</sup> Thijs, Rodermond en Weerman (2018) deden onderzoek naar het aantal *verdachten* van een terroristisch misdrijf sinds de invoering van de wet in 2004 tot april 2017. De gegevens die zij analyseerden, waren afkomstig van het OM (de verdachten) en het CBS (hun achtergrondgegevens). In totaal zijn in de onderzoeksperiode 353 unieke personen door het OM aangemerkt als verdachte van een terroristisch misdrijf. In 2016, het laatste volledige jaar waar zij over rapporteerden, waren dit er 65. Duidelijke cijfers over het aantal veroordeelden tot een terroristisch misdrijf zijn er echter (nog) niet.

De vijfde doelgroep bestaat uit uitreizende zedendelinquenten. Hiervoor zijn geen schattingen gevonden.

In totaal bestaat de potentiële doelgroep daarmee uit 229 (78+81+5+65) personen, waarvan het aantal terroristen met 65 verdachten waarschijnlijk aan de hoge kant is en het aantal uitreizende zedendelinquenten niet is meegeteld. Daarnaast geldt dat naar verwachting (lang) niet voor de gehele potentiële doelgroep een GVM daadwerkelijk nodig is of wordt opgelegd. Ook is het gezien de eerder besproken tweetrapsraket mogelijk dat er GVM's worden opgelegd, die niet ten uitvoer worden gelegd. Drost et al. (2016) hebben zich niet uitgesproken over het te verwachten aandeel niet uit te voeren GVM's, maar verwachtten zoals vermeld per jaar maximaal twintig opleggingen van de GVM.

---

<sup>37</sup> Een analyse door de afdeling SIBA op dit wetsartikel volgt in het eerste monitorrapport.



#### 2.5.4 Termijn van de verwachte effecten

Zoals gezegd verloopt de GVM in twee fasen, de opleggingsfase en de tenuitvoerleggingsfase, waarvan de laatste niet per definitie plaatsvindt. Eerst wordt de tbs-maatregel, de gevangenisstraf of een combinatie van beide uitgevoerd, daarna de GVM. In de meeste gevallen zal een opgelegde GVM daarmee pas na een aantal jaar starten.<sup>38</sup> Hieronder is per subgroep berekend hoeveel jaar het duurt voordat de tenuitvoerlegging van de eerste GVM wordt verwacht. Hierbij gaan we uit van de drie mogelijke combinaties van straffen en maatregelen die worden verwacht: de tbs-maatregel met verpleging (gemaximeerd en ongemaximeerd), de tbs-vw en de gevangenisstraf. Daarnaast is rekening gehouden met de gemiddelde duur van de opgelegde maatregel en/of de gevangenisstraf.

##### **Gevangenisstraf**

De GVM in combinatie met een gevangenisstraf kan als er een zedendelict of geweldsdelict is gepleegd. Bij een geweldsdelict geldt daarbij de eis dat er een strafdreiging van vier jaar of meer moet zijn, bij sommige zedendelicten kan de strafdreiging ook korter zijn (zie paragraaf 2.5.1). Als er wordt uitgegaan van een opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste vier jaar, kan de GVM gecombineerd met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor het eerst na vier jaar aanvangen.<sup>39</sup>

##### **Tbs met voorwaarden**

Aan personen aan wie een tbs met voorwaarden is opgelegd, is in 86% van de zaken ook een gevangenisstraf opgelegd, van maximaal drie jaar (DJI, 2019). Dit maximum wordt hier als gemiddelde meegenomen in de berekening van het aantal jaren dat het duurt voordat de GVM gecombineerd met de tbs met voorwaarden zal starten. De tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden start op twee derde deel van de opgelegde vrijheidsstraf van drie jaar, dus gemiddeld na twee jaar. Daarna volgt de tbs-vw die gemiddeld ruim 3,2 jaar duurt (1.166 dagen; SD=323, range 155-2.290, mediaan 1.096; Nagtegaal et al., 2017). De GVM gecombineerd met een tbs met voorwaarden en een gemiddelde gevangenisstraf van drie jaar vangt daarmee, mits de OvJ de tenuitvoerlegging ervan heeft gevorderd en de rechter deze heeft opgelegd, gemiddeld genomen aan na 5,2 jaar (1.896 dagen).

##### **Gemaximeerde tbs-maatregel**

Over de gemaximeerde tbs is weinig bekend. In 2018 is voor 7 van de totaal 156 beëindigingen van de tbs-maatregel als reden genoemd dat de termijn afliep en het daarmee een gemaximeerde tbs-maatregel betrof (DJI, 2019). De duur is van rechtswege beperkt tot maximaal vier jaar. Van de 31 personen met gemaximeerde tbs die in de periode 2013-2019 zijn uitgestroomd, zijn er slechts vijf waarbij de duur (start tbs tot en met daadwerkelijk einde tbs) afwijkt van die vier jaar. Drie hiervan zijn tijdens de tbs-maatregel overleden (< 4 jaar), bij één is de gemaximeerde tbs beëindigd vanwege een nieuwe oplegging tbs (< 4 jaar) en bij één besliste het gerechtshof dat het gezien het delict een gemaximeerde tbs betrof en dat de maatregel daarom beëindigd moest worden (drie maanden langer dan de vier jaar; persoonlijke communicatie DJI, 15 oktober 2019). De duur van de

---

<sup>38</sup> Inmiddels is een uitzondering op deze situatie gebleken, waarin de oplegging én directe tenuitvoerlegging van de GVM is gevorderd en opgelegd (ECLI:NL:RBMNE:2019:3472; zie ook Nagtegaal, 2020b).

<sup>39</sup> Dit is niet per se noodzakelijk, omdat het om een strafdreiging van vier jaar gaat. De praktijk moet uitwijzen hoelang de gecombineerde gevangenisstraf daadwerkelijk is. De GVM start na afloop van andere voorwaardelijke kaders.

gecombineerde gevangenisstraf bij de gemaximeerde tbs is niet bekend. Als er alleen gekeken wordt naar de maximumduur van de gemaximeerde tbs, vangt de GVM gecombineerd met een gemaximeerde tbs na vier jaar aan.

### **Ongemaximeerde tbs-maatregel**

Hoewel bij deze subgroep de GVM minder voor de hand ligt, zie eerder, kan de GVM in theorie wel worden gecombineerd met een ongemaximeerde tbs-maatregel en wordt deze om die reden hier besproken. Aan personen aan wie een ongemaximeerde tbs met verpleging is opgelegd, is veelal ook een relatief korte gevangenisstraf opgelegd: voor 69% van de tbs-gestelden is dit minder dan zes jaar (DJI, 2019). Dit maximum wordt hier als gemiddelde meegenomen in de berekening van het aantal jaren dat het duurt voordat de GVM gecombineerd met de tbs met verpleging zal starten. De tenuitvoerlegging van de tbs met verpleging start op twee derde deel van de opgelegde vrijheidsstraf van zes jaar, dus gemiddeld na vier jaar. Daarna start de tbs-maatregel met verpleging die gemiddeld 7,6 jaar duurt (2.774 dagen; DJI, 2019). Na het intramuraal behandeldeel, volgt een extramuraal deel van proefverlof en/of voorwaardelijke beëindiging van de verpleging (VB). Het proefverlof duurt gemiddeld 376 dagen, de VB gemiddeld 771 dagen (in 2019; DJI, 2019). Voor het bepalen van de gemiddelde extramurale component van de tbs-behandeling is het gemiddelde tussen beide duren genomen: 530 dagen. De GVM gecombineerd met een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging en een gemiddelde gevangenisstraf van zes jaar vangt daarmee, mits de OvJ de tenuitvoerlegging heeft gevorderd en de rechter deze heeft opgelegd, gemiddeld genomen aan na dertien jaar.

### *2.5.5 Veronderstelde werkzame mechanismen*

Door de wetgever zijn verschillende verwachtingen uitgesproken bij dit onderdeel van de Wlt (vooral in de MvT, *Kamerstukken II 2013/14*, 33 816 nr. 3). Deze verwachtingen worden hieronder geëxpliciteerd in veronderstelde werkzame mechanismen. Bij de evaluatie van de wet is het van belang te onderzoeken of de verwachtingen van de wetgever uitkomen. Om die reden is per verondersteld werkzaam mechanisme tevens een onderzoeksvraag opgenomen in het Wlt-onderzoeksprogramma (Nagtegaal, 2020a).

Het algemeen geldende veronderstelde werkzame mechanisme is dat er, indien nodig, met de zelfstandige maatregel langer toezicht kan worden gehouden op verschillende groepen delinquenten die een ernstig delict hebben begaan: 'Deze maatregel dient ter bescherming van de veiligheid in de samenleving. Personen die een ernstig delict hebben begaan, en in het bijzonder personen die een zeden- of zwaar geweldsdelict hebben gepleegd, veroorzaken doorgaans veel onrust in hun sociale omgeving wanneer zij terugkeren in de maatschappij. Indien blijkt dat het recidiverisico na de straf, voorwaardelijke invrijheidsstelling of terbeschikkingstelling niet voldoende is verminderd of als er bescherming nodig is voor slachtoffers of getuigen, kan de maatregel ten uitvoer worden opgelegd. Met de nieuwe maatregel krijgt de rechter meer mogelijkheden om voorzieningen te treffen die zo veel mogelijk zijn afgestemd op de persoon van de dader en het door hem gepleegde strafbare feit. Hierdoor wordt de effectiviteit van de rechtspraak vergroot' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816 nr. 3, p. 28). Het veronderstelde werkzame mechanisme hierbij is: *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.*

Daarnaast, zoals in paragraaf 2.5.2 uiteengezet, wordt de oplegging van de GVM vooral bij weigerende verdachten, in combinatie met de tbs-vw, in combinatie met de gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging, bij terroristen en bij uitreizende zedendelinquenten verwacht. Juist bij de eerste drie doelgroepen waren de mogelijkheden tot toezicht vóór de komst van de Wlt in duur beperkt. Bij weigerende verdachten bij wie geen tbs-maatregel wordt opgelegd, maar een gevangenisstraf, komt een einde aan die gevangenisstraf (al dan niet afgesloten door v.i.). De tbs-vw kan maximaal negen jaar duren en de gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging maximaal vier jaar. De GVM biedt mogelijkheden tot een voortduring van het toezicht, daar waar detentie, de tbs-vw en de gemaximeerde tbs-maatregel van rechtswege ophouden. Doordat zowel de intensiteit als de duur van de maatregel op de persoon van de betrokkene kan worden toegesneden, is meer maatwerk mogelijk (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3*). Dit is samen te vatten in het eerste veronderstelde werkzaam mechanisme bij de GVM: *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.*

De onderzoeksvraag die bij dit veronderstelde werkzame mechanisme kan worden gesteld is:

- 1 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van personen van wie toezicht en nazorg anders van rechtswege ophoudt (weigerende verdachten met een gevangenisstraf, personen met een tbs-vw, of een gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging) vóór de invoering van de Wlt en na de invoering ervan, bij personen uit deze subgroepen die een GVM opgelegd hebben gekregen?

In verschillende stukken is genoemd dat van de Wlt wordt verwacht dat die een bijdrage levert aan het terugdringen van de weigerproblematiek (zie ook paragraaf 2.5.2). Zo meldde de toenmalige Staatssecretaris: 'Een rechter kan bij de behandeling van een zaak, waarbij bijvoorbeeld gevangenisstraf opgelegd moet worden — de wet scheidt wel de mogelijkheid om tbs op te leggen, maar dat gebeurt eigenlijk nooit — al in een heel vroeg stadium bij het veroordelend vonnis voorzien dat uiteindelijk aan het eind van de gevangenisstraf een maatregel nodig zal zijn. Ik heb in de schriftelijke stukkenwisseling ook de aantallen mensen aangegeven, van wie van de zijde van het kabinet wordt verwacht dat die in aanmerking zullen komen voor een zelfstandige maatregel. Het probleem van de weigerende observandi lossen we hiermee voor een gedeelte op. Het gaat dan om mensen van wie je op het moment van het vonnis eigenlijk al kunt voorzien, of de gerechtvaardigde vrees en aanwijzingen kunt hebben, dat die zich aan het eind van de gevangenisstraf niet veel gelegen zullen laten liggen aan de behandeling. De recidive is dan eigenlijk al te voorzien' (*Handelingen Tweede Kamer 2013/14, 33 816, nr. 105-9, p. 10*). Dit is samen te vatten in het tweede veronderstelde werkzame mechanisme bij de GVM: *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.*

De onderzoeksvragen die bij dit veronderstelde werkzame mechanisme kunnen worden gesteld zijn:

- 2 Hoeveel weigerende verdachten zijn er voor de invoering van de GVM en hoeveel erna?
- 3 Aan hoeveel weigerende verdachten is een GVM opgelegd en hoe vaak wordt deze ten uitvoer gelegd?

De veronderstelde werking van de GVM bij terroristen is dezelfde als bij de verlenging van de proeftijd (besproken in paragraaf 2.4.5), door middel van het opleggen van bijzondere voorwaarden wordt verwacht recidive te voorkomen. Het derde veronderstelde werkzame mechanisme bij de GVM is: *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.*

De onderzoeksvraag hierbij is:

- 4 Hoe vaak wordt de GVM ingezet (opgelegd en ten uitvoer gelegd) bij terroristen en welke voorwaarden worden aan hen opgelegd?

Over de veronderstelde werking van de GVM bij uitreizende zedendelinquenten heeft de wetgever een tweeledige mogelijke werking benoemd: door enerzijds als bijzondere voorwaarde een reisverbod (specifieke verstrekkende vorm van een locatiegebod) op te leggen en anderzijds middels een wijziging in de Paspoortwet een paspoort in te trekken of vervallen te laten verklaren, wordt de bewegingsvrijheid van een zedendelinquent beperkt en wordt voorkomen dat een zedendelinquent naar het buitenland kan reizen en daar nieuwe slachtoffers kan maken. Dit is samen te vatten in het vierde veronderstelde werkzame mechanisme bij de GVM: *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.*

De onderzoeksvragen hierbij zijn:

- 5 Hoe vaak wordt de GVM ingezet (opgelegd en ten uitvoer gelegd) bij uitreizende zedendelinquenten en welke voorwaarden zijn aan hen opgelegd?
- 6 Hoe vaak is bij uitreizende zedendelinquenten als bijzondere voorwaarde een reisverbod opgelegd en hoe vaak is een paspoort ingetrokken of vervallen verklaard?

De verwachting van de wetgever is voorts dat de GVM een positieve uitwerking kan hebben op de tenuitvoerlegging van de initiële straf, de speciaal preventieve werking, bij met name de tbs-vw en de gemaximeerde tbs met verpleging. Juist de dreiging met de mogelijkheid dat het toezicht ongemaximeerd kan voortduren na afloop van detentie, de tbs-vw en de gemaximeerde tbs, zou ertoe kunnen bijdragen dat de betrokkene zich extra aangespoord voelt om gedurende de looptijd van die initiële straf op positieve wijze invulling te geven aan zijn tbs-maatregel of v.i. en ervoor te zorgen dat de GVM niet ten uitvoer hoeft te worden gelegd

(Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3). Het vijfde veronderstelde werkzame mechanisme bij de GVM is: *Door de dreiging van de gelijktijdig opgelegde GVM in combinatie met de tbs-vw of gemaximeerde tbs wordt betrokkene gestimuleerd om zich aan de voorwaarden 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-maatregel worden voorkomen.*

De onderzoeksvragen die bij dit veronderstelde werkzame mechanisme kunnen worden gesteld zijn:

- 7 Hoeveel GVM's worden opgelegd in combinatie met de tbs-vw en de gemaximeerde tbs-maatregel en hoeveel GVM's worden bij hen ten uitvoer gelegd?
- 8 Wat zijn de redenen voor afwijzing dan wel toekenning van de vordering tot oplegging van de GVM en wat die voor de vordering tot tenuitvoerlegging?

Het volgende veronderstelde werkzame mechanisme achter de GVM is dat er wordt verwacht dat het aantal tbs-vw zal toenemen en het aantal tbs-maatregel met verpleging zal afnemen. Dit komt, zo veronderstelt de wetgever, doordat de GVM het mogelijk maakt ook na negen jaar toezicht te blijven houden en behandeling te blijven bieden. In een aantal zaken waarin veiligheidshalve nu wordt gekozen voor een tbs-maatregel met verpleging kan voortaan worden volstaan met het opleggen van een tbs-vw gecombineerd met een GVM. Het zesde veronderstelde werkzame mechanisme bij de GVM luidt: *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.*

Hierbij hoort dezelfde onderzoeksvraag die bij de ongemaximeerde VB is gesteld, naar de instroom in de tbs-maatregel, om die reden wordt die hier niet opnieuw in de lijst opgenomen.

Tot slot, het secundaire doeleinde van de Wlt, positieve effecten op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden, worden bij dit onderdeel gezien in gunstige effecten op (het verminderen van) de intramurale behandelduur en het verminderen van de (hernieuwde) instroom van tbs-gestelden (Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3). Daarnaast kan met de GVM kan recidive worden voorkomen en daarmee nieuwe instroom in de tbs-maatregel worden beperkt. Het zevende veronderstelde werkzame mechanisme bij de GVM is: *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.*

Hierbij hoort dezelfde onderzoeksvraag als die bij de ongemaximeerde VB is gesteld, naar de instroom van tbs-vw, om die reden wordt die hier niet opnieuw in de lijst opgenomen.

De behandelduur zou volgens de wetgever kunnen verminderen door een grotere bereidheid bij OM en tbs-klinieken tot het eerder beëindigen van de verpleging: 'Een bijkomend effect in relatie tot de vragen van mevrouw Helder en anderen is dat het terugbrengen van de behandelduur van de tbs met dit wetsvoorstel positief kan worden beïnvloed omdat rechters soms geen aanleiding zullen zien om de intramurale tbs te verlengen met een of twee jaar, maar dat juist met die zelfstandige maatregel, die toezichtmaatregel, voor een bepaalde periode de intramurale behandeling niet meer noodzakelijk is. Het is een doelstelling van het kabinet om de behandelduur van de tbs in de kliniek terug te brengen. Dat is ook een van de

redenen waarom ik verwacht dat dit wetsvoorstel daaraan kan bijdragen' (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 105, p. 10*). Het 13<sup>e</sup> veronderstelde werkzame mechanisme is:

Door het introduceren van de zelfstandige toezichtmaatregel, 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. Bij dit veronderstelde werkzame mechanisme is het van belang te bezien of de intramurale behandelduur inderdaad korter wordt, na de invoering van de Wlt. Hierbij hoort dezelfde onderzoeksvraag die bij de ongemaximeerde VB is gesteld, naar de intramurale behandelduur, om die reden wordt die hier niet opnieuw in de lijst opgenomen.

## 2.6 Overzicht van de bevindingen

**Tabel 5 Onderdelen Wlt, doelgroep, oplegging, verlenging, tenuitvoerlegging, verwacht aantal per jaar en termijn van verwachte resultaten**

Oude situatie	Doelgroep	Aanvang	Tenuitvoerlegging	Verlenging	Verwacht aantal per jaar	Termijn verwachte resultaten	Verwachte extra duur toezicht
<b>1 Ongemaximeerde VB</b>							
VB gemaximeerd tot 9 jaar	Tbs-gestelden met ongemaximeerde tbs met verpleging van wie VB start na 1-1-2017.  Overgangsrecht: niet voor tbs-gestelden van wie de tbs vóór 1-1-2017 voorwaardelijk is beëindigd.	Geen wettelijke criteria oplegging VB (op vordering OM, of verzoek tbs-gestelde of zijn raadsman; art. 38g lid 1 Sr).  Praktijk: VB als gevaar dusdanig is verminderd dat dit geoorloofd is.  Eerste termijn 1 of 2 jaar	Direct	Criterion: indien de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen die verlenging eist (art. 38d lid 2 Sr)  Verlenging 1 of 2 jaar	<i>Impactanalyse:</i> nihil <sup>1</sup>  <i>Potentiële doelgroep:</i> - Maximaal 2.479 tbs met verpleging - Maximaal 114 tbs-gestelden hervatting tbs met verpleging - Maximaal 125 keer omzetting tbs-vw in tbs met verpleging  <i>Verwachte doelgroep:</i> verwaarloosbaar	9 jaar na inwerkingtreding van dit onderdeel: vanaf 1-1-2026	Geen
<b>2.1 Gelijktrekken proeftijd algemene en bijzondere voorwaarde(n): minimaal 1 jaar</b>							
Alleen algemene voorwaarde minimaal 1 jaar	Alle v.i.-gestelden die op 1 januari 2018 met v.i. zijn of gaan (geen overgangsrecht) en bijzondere	Op moment v.i.	Gelijk aan moment van oplegging	Nvt	<i>Impactanalyse:</i> geen uitspraak <sup>1</sup>  <i>Potentiële doelgroep:</i>	1-1-2018	2.1 en 2.2 samen: 2,5 jaar <sup>1</sup>

Oude situatie	Doelgroep	Aanvang	Tenuitvoerlegging	Verlenging	Verwacht aantal per jaar	Termijn verwachte resultaten	Verwachte extra duur toezicht
	voorwaarde(n) opgelegd krijgen. Vooral kortgestraften tussen 1 en 2 jaar				Gemiddeld 955 personen met v.i. in afgelopen 5 jaar <i>Verwachte doelgroep:</i> 585 personen in 2019 <sup>2</sup>		
<b>2.2 Verlengmogelijkheden v.i.</b>							
Geen verlengmogelijkheden v.i.	Bij iedereen eenmalig maximaal 2 jaar verlenging; bij zeden- en zware geweldsdelinquenten telkens maximaal 2 jaar verlenging, mits het gedrag en/of recidive-risico daartoe aanleiding geeft. Specifiek genoemd: terroristen.	Eenmalig: geen wettelijk criterium Telkens: indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde zeden- of zware geweldsdelinquent, zoals omschreven in de bepalingen bij de GVM (art. 38z lid 1a en b), opnieuw een ernstig misdrijf zal begaan	Gelijk aan moment van oplegging	Indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde zeden- of zware geweldsdelinquent, zoals omschreven in de bepalingen bij de GVM (art. 38z lid 1a en b), opnieuw een ernstig misdrijf zal begaan	<i>Impactanalyse:</i> 60-80 personen per jaar en/of 10% van de geweldsdelinquenten en 30% van de zedendelinquenten met een gevangenisstraf van >1 jaar <sup>1</sup>  <i>Potentiële doelgroep:</i> 214 <sup>3</sup>  <i>Verwachte doelgroep:</i> 60-214	Vanaf 1-1-2019	2.1 en 2.2 samen: 2,5 jaar <sup>1</sup>
<b>Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM)</b>							
Geen zelfstandige toezichtmaatregel	I.c.m. tbs-maatregel (art. 38z lid 1a Sr); I.c.m. onvoorwaardelijke gevangenisstraf (met of zonder voorwaardelijk strafdeel) vanwege misdrijf gericht tegen of	Bij afdoening indexdelict, alleen i.c.m. tbs-maatregel of (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf	Na afloop tbs-maatregel, gevangenisstraf, of v.i., op vordering van OM. Rechter beslist en stelt voorwaarden en looptijd vast (2, 3, 4 of 5 jaar)	Op vordering van OM, rechter beslist en stelt looptijd verlenging vast (2, 3, 4 of 5 jaar); aantal verlengingen ongemaximeerd.	<i>Impactanalyse:</i> maximaal 20 <sup>1</sup>  <i>Potentiële doelgroep:</i> Maximaal 104 tbs-vw; maximaal 15 gemaximeerde tbs met	Niet voor 1-1-2022  1 GVM i.c.m. gevangenisstraf: na minimaal 4 jaar;	4 jaar <sup>1</sup>



Oude situatie	Doelgroep	Aanvang	Tenuitvoerlegging	Verlenging	Verwacht aantal per jaar	Termijn verwachte resultaten	Verwachte extra duur toezicht
	gevaar voor onaantastbaarheid van het lichaam, met strafdreiging vier jaar of meer (art. 38z lid1b Sr); Personen veroordeeld tot vijf typen zedendelicten*, mensenhandel of afpersing (art. 38z lid 1c Sr).		Criteria rechter: 1. wederom ernstig misdrijf of 2. noodzakelijk ter voorkoming ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen.	Criteria rechter: 1. wederom ernstig misdrijf of 2. noodzakelijk ter voorkoming ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen.	verpleging, maximaal 214 zeden- en zware geweldsdelinquenten met gevangenisstraf van 1 jaar of meer in 2017 <sup>3</sup>  <i>Verwachte doelgroep:</i> maximaal 20	2 GVM i.c.m. tbs met voorwaarden: na 5,2 jaar; 3 GVM i.c.m. gemaximeerde tbs met verpleging: na 4 jaar 4 GVM i.c.m. ongemaximeerde tbs met verpleging: na 13 jaar	
	Huidige analyse, vooral: - weigerende verdachten - i.c.m. tbs-vw - i.c.m. gemaximeerde tbs - terroristen - uitreizende zedendelinquenten						

\* 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).

<sup>1</sup> Bron: Drost et al. (2016)

<sup>2</sup> Bron: persoonlijke communicatie DJI, 20 oktober 2020

<sup>3</sup> Aanvullende analyses Criminaliteit en rechtshandhaving (C&R), persoonlijke communicatie WODC-SIBA, 28 oktober 2019

## 2.7 Eerste evidentie voor de beleidstheorie

In de Wlt wordt er van uitgegaan dat het houden van toezicht bijdraagt aan het verminderen van recidive, bijvoorbeeld in deze passage: 'Met permanent toezicht kan terugvalgedrag en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd, zodat met direct ingrijpen nieuwe slachtoffers worden voorkomen' (*Kamerstukken II 2010/11*, 29 452, nr. 138, p. 3). Een intensivering van het toezicht zou overeenkomstig deze aanname moeten resulteren in een vermindering van recidive. Het betreft daarbij vooral recidive van zeden- en zware geweldsdelicten, zoals geanalyseerd in de beleidstheorie: 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 effectiever toezicht te houden, dat bestaat uit een langer durende periode van toezicht en een behandeling op maat, met daarin elementen van controle, begeleiding, behandeling en steun. Hierdoor is door de wetgever 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. In de paragrafen hieronder wordt eerste evidentie achter de beleidstheorie verkend.

### 2.7.1 Geciteerde recidivecijfers

De onderbouwing voor toezicht op de lange termijn met de Wlt is door de wetgever in belangrijke mate gebaseerd op resultaten uit een onderzoek naar kenmerken en recidivecijfers van ex-tbs-gestelden met een zedendelict als onderdeel van de uitgangszaak (Schönberger & De Kogel, 2012). In de toelichting op het wetsvoorstel zijn resultaten uit dat onderzoek geciteerd die laten zien dat tbs-gestelden met een zedendelict en tevens tbs-gestelden met een ander gewelddadig delict (niet-zeden) ook langere tijd na uitstroom uit de tbs-maatregel nog recidiveren (zeer ernstige recidive<sup>40</sup>; *Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 21).<sup>41</sup> Ook de andere onderzochte typen recidive, zoals seksuele, gewelddadige niet-seksuele, ernstige en algemene recidive namen toe naarmate de observatieperiode langer was. Daarnaast werd de bevinding geciteerd waaruit bleek dat ook voor tbs-gestelden die geen zedendelict pleegden de recidive op langere termijn toenam, maar dat deze minder hoog was dan die voor de zedendelinquenten onder de tbs-gestelden (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 21). Hoewel uit de cijfers blijkt dat recidives onder voormalige tbs-gestelden met een zedendelict ook op de langere termijn voorkomen, is het niet per definitie zo dat de wetgever daarmee de noodzaak voor langdurig toezicht adequaat heeft onderbouwd. Hiervoor zijn vier redenen aan te dragen.

---

<sup>40</sup> Onder zeer ernstige recidive wordt in de WODC-Recidivemonitor verstaan: nieuwe, geldige justitiecontacten naar aanleiding van een misdrijf met een wettelijke strafdreiging van minstens acht jaar. 'Geldige' justitiecontacten hebben betrekking op zaken die zijn afgedaan door het OM (exclusief technische sepots en zaken die zijn overgedragen naar een ander arrondissementsparket), zaken die zijn geëindigd in een schuldigverklaring door de rechter en zaken die nog niet zijn afgedaan (Wartna, Blom & Tollenaar, 2011).

<sup>41</sup> De geciteerde cijfers zijn: 'Bij zedendelinquenten is het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict drie jaar na uitstroom 10,1%, na negen jaar is dit 20,5% en na achttien jaar uitstroom uit de tbs is dit percentage gegroeid tot 30,5% (zie figuur). Ook bij niet-zedendelinquenten (hoofdzakelijk geweldsdelinquenten) neemt het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict toe over de tijd (na drie jaar is dit 9,5%, na negen jaar is dit 16,1% en na achttien jaar 20,5%)' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 21).

Ten eerste, de geciteerde cijfers betreffen cijfers van alle uitgestroomde tbs-gestelden in de periode 1989-2008 en niet die per uitstroomcohort, hoewel deze laatste cijfers ook in het rapport van Schönberger en De Kogel (2012) staan. De WODC-Recidivemonitor werkte destijds met uitstroomcohorten van tbs-gestelden die in een periode van vijf achtereenvolgende jaren zijn uitgestroomd (1989-1993, 1994-1998, 1999-2003 en 2004-2008). Dit werd gedaan omdat het aantal uitgestroomde tbs-gestelden per jaar laag is (maximaal 100 per jaar). De cijfers van de aparte uitstroomcohorten laten echter onderling grote verschillen zien, bijvoorbeeld de zeer ernstige recidive voor cohort 1989-1993 is 16,3% na drie jaar, terwijl dit voor cohort 1994-1998 slechts 5,4% is. Daarmee ligt het minder voor de hand cijfers te citeren die de gehele onderzoeksperiode beslaan, wat in de MvT door de wetgever wel is gedaan.

Ten tweede, de tbs-gestelden uit de eerste uitstroomjaren zijn lang geleden behandeld en daarmee minder goed vergelijkbaar met de huidige populatie. Dit komt doordat er sindsdien vele veranderingen zijn geweest in de tbs-praktijk. Enkele voorbeelden hiervan zijn een strenger verlofbeleid, de instelling van het Adviescollege Verloftoetsing tbs, het veranderde longstay beleid, de implementatie van risicotaxatie-instrumenten en de opkomst van beschermende factoren. Met deze maatregelen op het gebied van wet- en regelgeving en tevens door veranderingen in de tbs-populatie in delictgedrag en problematiek, zeggen resultaten over oude groepen tbs-gestelden niet veel over de huidige populatie tbs-gestelden. Deze kritiek is ook genoemd in het consultatietraject van de Wlt (Ggz-NL, 2012; NOVA, 2012; RvdR, 2012; RvS, 2013). Het is overigens niet helemaal te voorkomen dat er wordt vergeleken met oudere cohorten, omdat onderzoek naar effecten op langere termijn nu eenmaal meer tijd kost. Ook was dit uitstroomcohort het enige cohort dat destijds achttien jaar kon worden gevolgd. Het tweede uitstroomcohort, 1999-2004, is echter ook al dertien jaar gevolgd, wat eveneens langer is dan de negen jaar die de VB voorheen kon duren. Dat uitstroomcohort is in ieder geval beter vergelijkbaar met de huidige populatie dan het eerste uitstroomcohort.

Ten derde, de staatssecretaris noemde destijds dat er niet alleen nog recidives plaatsvonden vele jaren na uitstroom, maar dat er in deze cijfers een stijgende lijn zat die hem zorgen baarde (congres Festival Forensische Zorg, 7 juni 2012; geciteerd in NOVA, 2012) en die aanleiding gaf voor toezicht op de langere termijn (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 22). Dit is eveneens bekritiseerd in het consultatietraject. Zo werd genoemd dat de recidivecijfers waar de staatssecretaris aan refereerde niet kunnen dalen, omdat dit cumulatieve cijfers zijn, waarbij de recidives van alle jaren bij elkaar worden opgeteld (Ggz-NL, 2012; NOVA, 2012; RvdR, 2012). Daarmee kunnen deze recidivecijfers in een later jaar nooit dalen, hooguit gelijk blijven. De RvdR (2012) voegde hieraan toe dat de cijfers van Schönberger en De Kogel (2012) juist laten zien dat de recidive op langere termijn van meer recent uitgestroomde tbs-gestelden lager is dan de recidive van langer geleden uitgestroomde tbs-gestelden. Hiermee is langduriger toezicht eerder niet dan wel geïndiceerd, volgens de RvdR (2012), want het is accurater om te vergelijken met recentere cohorten.

Ten slotte, ten vierde, in genoemde onderzoek zijn alleen tbs-gestelden betrokken, terwijl de Wlt uiteindelijk een bredere groep ex-justitiabelen betreft: ook ex-gedetineerden met een gewelds- of zedendelict. De recidivecijfers van deze justitiabelen zijn in het wetgevingstraject überhaupt niet meegenomen. Wel heeft de minister dergelijk onderzoek naar ex-justitiabelen met een reclasseringscontact aangevraagd bij het WODC (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). De doelgroep

van ex-reclassenten maakt sinds 2014 onderdeel uit van de WODC-Recidivemonitor (Zebel, Alberda, & Wartna, 2014). Kortom, de onderbouwing van het probleem uit de beleidstheorie door de wetgever is aan kritiek onderhevig.

### 2.7.2 Recente recidivecijfers

Om te bepalen of de huidige recidivecijfers wellicht aanleiding geven voor langduriger toezicht, zijn recentere jaren bekeken. Uit het rapport van Schönberger en De Kogel blijkt, als je naar de aparte cohorten kijkt, dat de vijf standaard typen recidive van de WODC-Recidivemonitor (seksuele, gewelddadige niet-seksuele, zeer ernstige, ernstige en algemene recidive) na drie, na acht en na dertien jaar, voor recentere cohorten is gedaald (Schönberger & De Kogel, 2012; tabellen b1 en b2). Om te bepalen of dit resultaat heeft doorgezet, is gekeken naar recenter uitgestroomde tbs-gestelden en is tevens gebruikgemaakt van een nieuwe meetmethode van de WODC-Recidivemonitor met zogenoemde 'rollende' cohorten. Dit zijn nog steeds cohorten van vijf jaar, maar deze overlappen deels (bijvoorbeeld 2001-2005 en 2002-2006). Hierdoor hoeft er niet telkens vijf jaar te worden gewacht voordat er over recenter uitgestroomde tbs-gestelden kan worden gerapporteerd. Deze recidivecijfers zijn onder meer uit Repris te halen, een interactieve webapplicatie van de WODC-Recidivemonitor, hoewel er standaard niet langer dan over een observatieperiode van tien jaar wordt gerapporteerd (<https://wodc-repris.nl/Repris.html>). Om die reden is het recidiveteam van het WODC gevraagd ten behoeve van dit rapport recidivecijfers op langere termijn te berekenen (tabel 6 en 7). De recidivecijfers hebben betrekking op uitgestroomde ex-tbs-gestelden met een zedendelict als indexdelict (tabel 6) en met een geweldsdelict als indexdelict (tabel 7).<sup>42</sup> Dit wijkt enigszins af van de operationalisatie die Schönberger en De Kogel (2012) hebben gebruikt, waarin het om tbs-gestelden ging van wie ten minste één van de delicten van de uitgangszaak een zedendelict betrof. De cijfers zijn daarmee niet 1-op-1 te vergelijken. De reden dat in het huidige rapport toch de standaard van de Recidivemonitor wordt gevolgd, is omdat op die manier de cijfers ook op langere termijn eenduidig te vergelijken zijn.

Uit de nieuwe recidivecijfers blijkt dat de zeer ernstige recidive voor het meest recente cohort van ex-tbs-gestelden met een zedendelict dat tien jaar kon worden geobserveerd (2004-2008) 5,6% bedraagt (tabel 6). Dit is (veel) lager dan de recidive na tien jaar voor eerdere uitstroomcohorten, bijvoorbeeld 22,8% voor het uitstroomcohort 1994-1998 (een verschil van 17,2%-punt) en 14% voor het uitstroomcohort 1999-2003. Dit toont aan dat de ontwikkeling waarbij recentere cohorten ex-tbs-gestelden met een zedendelict minder vaak recidiveren, wat ook het geval was in het onderzoek van Schönberger en De Kogel (2012), zich door heeft gezet. Verder blijkt hieruit dat de recidivecijfers ook zonder langduriger toezicht in meer recente jaren al zijn gedaald.

**Tabel 6 Zeer ernstige recidive (cumulatief) van ex-tbs-gestelden met een zedendelict als zwaarste strafdreiging in uitgangszaak (1994-2015)**

Uitstroomcohort	n	Binnen 3 jaar	Binnen 8 jaar	Binnen 10 jaar	Binnen 13 jaar	Binnen 20 jaar
1994-1998	44	11,4	20,5	22,8	27,6	27,6
1995-1999	34	11,8	20,6	23,6	26,7	<sup>a</sup>

<sup>42</sup> Het komt regelmatig voor dat de uitgangszaak, de zaak waarvoor de tbs-maatregel is opgelegd, uit meerdere delicten bestaat. Op verschillende delicten kan een verschillende strafdreiging staan. De onderverdeling naar type delict vindt binnen de WODC-recidivemonitor standaard plaats naar het delict met de zwaarste strafdreiging.

1996-2000	37	8,1	16,6	19,6	19,6	a
1997-2001	38	5,3	10,8	13,7	13,7	a
1998-2002	42	9,5	14,6	17,5	17,5	a
1999-2003	51	9,8	14,0	14,0	14,0	a
2000-2004	56	7,2	9,1	9,2	9,2	a
2001-2005	54	5,6	7,6	9,6	11,7	a
2002-2006	63	6,4	8,1	9,8	12,3	a
2003-2007	58	3,5	5,3	7,1	a	a
2004-2008	56	1,8	3,7	5,6	a	a
2005-2009	57	1,8	3,7	a	a	a
2006-2010	60	3,5	7,1	a	a	a
2007-2011	56	1,9	a	a	a	a
2008-2012	67	1,6	a	a	a	a
2009-2013	80	5,2	a	a	a	a
2010-2014	95	4,4	a	a	a	a
2011-2015	112	3,7	a	a	a	a

Noot:<sup>a</sup> Dit recidivecijfer kan nog niet worden berekend, omdat er nog niet genoeg tijd is verstreken.

Bron: m.m.v. J.M. Hill en K. Drieschner, juli 2018 data WODC-Recidivemonitor

Uit de nieuwe recidivecijfers blijkt verder dat de zeer ernstige recidive voor het meest recente cohort van ex-tbs-gestelden met een geweldsdelict dat tien jaar kon worden geobserveerd (2004-2008) 6,9% bedraagt (tabel 7). Dit is iets lager dan de recidive na tien jaar voor eerdere uitstroomcohorten, bijvoorbeeld 8,2% voor het uitstroomcohort 1994-1998 en 9,3% voor het uitstroomcohort 1999-2003. Deze daling in het recidivepercentage voor recentere cohorten tbs-gestelden met een geweldsdelict is minder sterk dan die voor ex-tbs-gestelden met een zedendelict als delict met de zwaarste strafdreiging (1,3%-punt tussen 1994-1998 en 2004-2008). Ook is de recidive van het laatste uitstroomcohort iets toegenomen ten opzichte van het vorige uitstroomcohort, met 0,1%-punt. De recidivecijfers van ex-tbs-gestelden met een geweldsdelict laten ook meer variatie zien: de recidive van de eerste vijf uitstroomcohorten stijgt, dan daalt deze voor de vier cohorten daarna en ten slotte neemt het de laatste twee cohorten weer wat toe (van 6,3% naar 6,9%).

**Tabel 7 Zeer ernstige recidive (cumulatief) van ex-tbs-gestelden met een geweldsdelict als zwaarste strafdreiging in uitgangszaak (1994-2015)**

Uitstroomcohort	n	binnen 3 jaar	binnen 8 jaar	binnen 10 jaar	binnen 13 jaar	binnen 20 jaar
1994-1998	126	3,2	7,3	8,2	9,0	9,0
1995-1999	139	4,4	8,1	8,9	9,7	10,5
1996-2000	137	4,5	8,3	9,1	11,6	12,4
1997-2001	156	4,5	9,9	10,6	12,8	14,3
1998-2002	166	6,1	11,2	11,8	14,5	16,1
1999-2003	176	7,0	9,3	9,3	12,5	14,4
2000-2004	185	5,5	7,8	8,4	11,5	a
2001-2005	200	4,1	6,2	6,7	8,5	a
2002-2006	199	4,1	5,2	6,3	8,4	a
2003-2007	200	3,6	5,7	6,8	a	a
2004-2008	197	3,1	5,3	6,9	a	a
2005-2009	198	3,1	6,3	a	a	a
2006-2010	202	3,5	6,7	a	a	a
2007-2011	212	2,9	a	a	a	a
2008-2012	227	3,6	a	a	a	a
2009-2013	275	3,0	a	a	a	a
2010-2014	307	3,0	a	a	a	a
2011-2015	361	2,9	a	a	a	a

Noot: <sup>a</sup> Dit recidivecijfer kan nog niet worden berekend, omdat er nog niet genoeg tijd is verstreken. 1990-1994 is het eerste cohort waarvan de recidivecijfers in Repris zijn opgenomen, 2011-2015 het laatste. In de WODC-Recidivemonitor wordt standaard een maximale observatietermijn van tien jaar aangehouden.

Bron: m.m.v. J.M. Hill en K. Drieschner, juli 2018 data WODC-Recidivemonitor

Zoals bekend is de reikwijdte van de Wlt later uitgebreid naar daders van ernstige gewelds- en zedendelicten die een gevangenisstraf opgelegd krijgen. Ook de recidive van deze delinquenten is bekeken (tabel 8). Deze cijfers zijn uit Repris gehaald.

Uit deze recidivecijfers blijkt dat de zeer ernstige recidive voor het meest recente cohort van ex-gedetineerden met een geweldsdelict dat tien jaar kon worden geobserveerd (2008) 20,1% bedraagt (tabel 8). Dit is hoger dan de recidive op lange termijn van ex-tbs-gestelden met een zeden- of geweldsdelict. De recidivecijfers van recentere cohorten ex-gedetineerden met een geweldsdelict in vergelijking met die van oudere cohorten dalen, bijvoorbeeld 36,4% in 1997 en 28,9% in 2003 (16,3%-punt tussen 1997 en 2008). Deze daling in het recidivepercentage voor recentere cohorten ex-gedetineerden met een geweldsdelict is vergelijkbaar met die voor ex-tbs-gestelden met een zedendelict als delict met de zwaarste strafdreiging (17,2%-punt). De recidive van het laatste uitstroomcohort is iets toegenomen ten opzichte van het vorige uitstroomcohort, met 0,1%-punt. De recidivecijfers van ex-tbs-gestelden met een geweldsdelict laten ook meer variatie zien: de recidive van de eerste vijf uitstroomcohorten stijgt, dan daalt deze voor de vier cohorten daarna en ten slotte neemt het de laatste twee cohorten weer wat toe (van 6,3% naar 6,9%).

**Tabel 8 Cumulatieve recidivepercentages van ex-gedetineerden met een gewelds- of zedendelict (1997-2015)**

Uitstroomjaar	n	Binnen 3 jaar		Binnen 8 jaar		Binnen 10 jaar	
		Geweld	Zeden	Geweld	Zeden	Geweld	Zeden
1997	20.451	21,0	9,2	33,8	16,1	36,4	17,3
1998	21.156	19,3	10,8	31,3	17,8	33,4	18,6
1999	20.842	21,0	11,5	33,0	18,0	35,1	19,4
2000	22.313	20,6	11,3	31,4	18,5	33,0	19,5
2001	21.527	21,7	10,8	30,5	17,3	32,5	17,9
2002	19.686	20,5	9,2	29,4	13,8	31,1	14,6
2003	23.014	18,6	9,8	26,9	15,4	28,9	17,8
2004	28.320	16,4	11,1	25,0	16,1	26,9	17,5
2005	35.679	13,6	9,1	21,2	14,3	22,9	15,2
2006	35.660	11,6	8,2	19,5	12,8	21,5	14,0
2007	33.979	12,0	7,4	19,9	13,2	21,4	13,8
2008	32.132	10,8	7,9	18,4	12,6	20,1	14,0
2009	30.828	11,1	6,8	18,8	10,8	a	a
2010	30.558	11,2	8,4	19,2	13,7	a	a
2011	31.156	11,0	6,9	a	a	a	a
2012	30.022	11,4	5,0	a	a	a	a
2013	30.935	11,1	8,2	a	a	a	a
2014	32.375	10,7	7,4	a	a	a	a
2015	29.329	10,5	5,1	a	a	a	a

Noot: <sup>a</sup> Dit recidivecijfer kan nog niet worden berekend, omdat er nog niet genoeg tijd is verstreken. 1997 is het eerste jaar waarvan de recidivecijfers in Repris zijn opgenomen, 2015 het laatste. In de WODC- Recidivemonitor wordt standaard een maximale observatietermijn van tien jaar aangehouden.

Bron: Repris, WODC-Recidivemonitor 2019 (<https://wodc-repris.nl/Repris.html>), geraadpleegd 21-09-2020

Tevens blijkt dat de zeer ernstige recidive voor het meest recente cohort van ex-gedetineerden met een zedendelict dat tien jaar kon worden geobserveerd (2008) 14,0% bedraagt (tabel 8). Dit is hoger dan de recidive op lange termijn van ex-tbs-gestelden met een gewelds- of zedendelict. De recidivecijfers van recentere cohorten ex-gedetineerden met een zedendelict in vergelijking met die van oudere cohorten fluctueren enigszins, maar over het algemeen dalen deze licht, bijvoorbeeld 17,3% in 1997 en 15,2% in 2005 (3,3%-punt tussen 1997 en 2005). Deze daling in het recidivepercentage voor recentere cohorten ex-gedetineerden met een zedendelict is lager dan die van ex-tbs-gestelden en die van de ex-gedetineerden met een geweldsdelict. De recidive van het laatste uitstroomcohort iets toegenomen ten opzichte van het vorige uitstroomcohort, met 0,2%-punt.

Kortom, uit tabellen 6-8 blijkt dat wanneer de nieuwste cohorten/uitstroomjaren worden vergeleken met de oudste cohorten/uitstroomjaren voor alle subgroepen en voor alle observatietermijnen de recidive is gedaald. Er zijn wel verschillen in het aantal %-punten van de dalingen: 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. Als alleen de laatste cohorten/uitstroomjaren met de cohorten/uitstroomjaren direct daarvoor worden vergeleken, is een wat wisselend beeld te zien. Met een observatietermijn van drie jaar, nemen alle recidives af. Met een observatietermijn van acht jaar neemt de recidive van ex-tbs-gestelden met een zeden- of geweldsdelict en ex-gedetineerden met een geweldsdelict af en de recidive van ex-gedetineerden met een zedendelict neemt toe. Met een observatietermijn van tien jaar neemt de zeer ernstige recidive van ex-tbs-

gestelden met een zedendelict en die van ex-gedetineerden met een geweldsdelict (licht) af en de recidive van ex-tbs-gestelden met een geweldsdelict en ex-gedetineerden met een zedendelict (licht) toe.

Tot slot is gekeken naar de recidive van ex-tbs-gestelden en ex-gedetineerden met een ander indexdelict en hun recidive (bijlage 2). Dit vanwege de vraag hoe de recidive van gewelds- en zedendelinquenten zich verhoudt tot de recidive van andere type daders. Deze cijfers zijn bekeken met een observatietermijn van drie en van acht jaar, voor de laatste vijf uitstroomcohorten van tbs-gestelden (uitstroomjaren 2007-2015) en voor ex-delinquenten die zijn uitgestroomd in 2006-2015. Daaruit blijkt dat binnen de groep ex-tbs-gestelden de recidive van zeden- en geweldsdelinquenten het laagst is. Recidive van daders met een vermogensdelict met geweld is in de meeste cohorten het hoogst van alle typen daders, bijvoorbeeld 15,4% 3-jarige recidive in cohort 2011-2015 (Tabel B2.1) en 23,2% 8-jarige recidive in cohort 2006-2010 (Tabel B2.2). Daarna volgt de categorie 'vernietiging, lichte agressie en openbare orde' met 8,8% 3-jarige recidive in cohort 2011-2015 en 17,0 8-jarige recidive in cohort 2006-2010.

Voor de ex-gedetineerden geldt hetzelfde, in de meeste uitstroomjaren zijn vijf of zes andere typen daders die vaker recidiveren. Dit zijn veelal daders van vermogensdelicten met geweld, vernietiging, lichte agressie en openbare orde en drugsdelicten. Dit geldt zowel voor de 3-jarige als voor de 8-jarige recidive van ex-delinquenten, bijvoorbeeld, de recidive van daders met een vermogensdelict met geweld bedraagt 28,0% binnen acht jaar, terwijl dit voor geweldsdelinquenten 19,2% en voor zedendelinquenten 13,7% is (alle uitstroomjaar 2015). 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 gewelds- en zedendelicten veel en mogelijk meer impact hebben, ook als deze lager in frequentie zijn.

Hoewel recidive een belangrijke uitkomstmaat is om effecten van de tbs-maatregel in kaart te brengen, is recidive niet de enige maat. Ook de kwaliteit van leven, de aanpassing in de maatschappij, het vinden van een baan, een huis, een netwerk en het vrij blijven van psychische klachten zijn belangrijk. Verder is het van belang te realiseren dat alleen de delicten die onder de aandacht van politie en justitie komen zijn meegenomen in de recidivecijfers. Het is mogelijk dat er delicten zijn gepleegd die niet bekend zijn geworden en die daardoor niet zijn vervolgd. Het is echter niet de verwachting dat dit cijfer door de jaren heen (veel) hoger of lager is geworden. Schönberger en De Kogel (2012) merken nog op dat zedendelinquenten onder de tbs-gestelden een significant groter aandeel uitmaken van de langdurige forensische zorg populatie dan andere typen tbs-gestelden (LFPZ; voorheen longstay), een groep tbs-gestelden die naar verwachting niet meer vrijkomt. Deze personen hebben gezien hun aanhoudende kans van recidive langdurige beveiliging nodig, verblijven in een instelling voor LFPZ en komen dus niet voor in de recidivecijfers.

Volgens het PaG (2012) is het ook met langdurig en zelfs levenslang toezicht niet altijd te voorkomen dat er wordt gerecidiveerd. Dat kan alleen als elke delinquent levenslang wordt opgesloten, volgens het PaG (2012) en ze adviseerde dan ook dat de verwachtingen hierover in de MvT werden geschrapt. Het PaG (2012) wees daarbij op andere mogelijkheden, bijvoorbeeld binnen de hulpverlening. Deze mening wordt gedeeld door de RKC (2012) die stelt dat met een dergelijke doelstelling een 'schijnzekerheid' wordt gecreëerd en verwachtingen worden gewekt van de uitvoeringsinstanties die door hen niet kunnen worden waargemaakt (p. 1).



Vanuit de literatuur bekeken, komt wel evidentie naar voren voor de veronderstelling in de beleidstheorie dat reeds bestrafte ex-delinquenten geregeld opnieuw de fout in gaan. In een recent onderzoek onder volwassen justitiabelen had ongeveer 70% van de veroordelingen in 2015 betrekking op recidivisten (Weijters, Verweij, Tollenaar, et al., 2019). Andersom geldt dat er maar weinig 'first offenders' zijn als de achtergrond van verschillende groepen justitiabelen in kaart wordt gebracht. Dit percentage bedraagt 11,6% van alle tbs-gestelden die een tbs-maatregel met verpleging krijgen opgelegd, 18,8% van de tbs-gestelden die worden veroordeeld tot een tbs-vw (Drieschner, Hill & Weijters, 2018) en 35% van de volwassen daders met een strafzaak (Weijters et al., 2019). Dit betekent dat een groot deel van deze justitiabelen al eerder is veroordeeld.

### 2.7.3 Behandeling op maat

Voor het uitgangspunt van de oplossing, een behandeling op maat met daarin verschillende elementen (controle, begeleiding, behandeling en steun), is in de literatuur evidentie te vinden. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat een combinatie van zorg en controle de meest effectieve vorm is van het houden van toezicht ter voorkoming van recidive (Van Gestel, Van der Knaap & Hendriks, 2006; De Kogel & Nagtegaal, 2008; Van der Horst et al., 2012). Een voorbeeld van een dergelijk programma dat ook in Nederland is geïmplementeerd is (Forensic) Assertive Community Treatment (FACT). Naast een behandeling op maat is uit onderzoek gebleken dat vier andere elementen effectief kunnen zijn bij het houden van toezicht: 1) de actieve bijdrage van professionals bij de resocialisatie, 2) een goede werkrelatie tussen de toezichthouder en de (zeden)delinquent, 3) de onderlinge samenwerking van verschillende professionals en 4) het gebruikmaken van de sociale omgeving, voor zowel ondersteuning als ook voor sociale controle (Van der Horst et al., 2012). Uit dat laatste onderzoek blijkt bovendien dat recentere literatuur laat zien dat er meer aandacht wordt besteed aan maatwerk en aan de randvoorwaarden waaronder interventies effectief kunnen zijn. Uit een onderzoek naar de manier waarop *desistance*, het stoppen met het plegen van delicten bij delinquenten met een hoog risico verloopt, is gevonden dat er veel verschillende manieren zijn waarop deze delinquenten stoppen met het plegen van delicten (Weaver, 2014). De behoeften zijn divers en de paden naar het stoppen met criminaliteit zijn geïndividualiseerd. Het is de uitdaging voor hulpverleners om elk pad te ondersteunen, gebaseerd op de eigen krachten van de ex-delinquent, gericht tegen de persoonlijke barrières en door de actieve betrokkenheid van de ex-delinquent in te zetten. Op deze manier kunnen betekenisvolle en duurzame mogelijkheden worden gecreëerd om hun leven anders vorm te geven. Het gaat daarbij niet alleen om risico en risicomanagement, maar om het realiseren van betekenisvolle levens. Dit is een aanpak die een lange termijn vergt, volgens Weaver (2014).

Voor het deel van de beleidstheorie waarin wordt uitgegaan van de effectiviteit van een specifiek langer durende periode van toezicht, zijn in een korte literatuurzoektocht niet direct relevante onderzoeken gevonden. Dit aspect wordt meegenomen op een later moment in het evaluatieonderzoek naar de Wlt. Ten slotte is het zaak dat het daadwerkelijk in de praktijk toegepaste toezicht aansluit bij de bewezen effectieve uitgangspunten, dit wordt eveneens nader onderzocht in de evaluatie van de Wlt.

#### *2.7.4 Positieve effecten op in-, door- en uitstroom*

Als secundair doel van de Wlt worden positieve effecten op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden verwacht. Doordat er vanwege de langere toezichtmogelijkheden binnen de ongemaximeerde VB een grotere bereidheid tot VB zou ontstaan bij fpc's en het OM zou de door- en uitstroom kunnen verbeteren. De NOvA (2012) stelt dat deze verwachting niet is onderbouwd en bovendien een misvatting zou kunnen zijn. Om tot VB over te gaan, is immers het recidiverisico leidend: dat moet voldoende zijn teruggedrongen. Dit was ook voor de komst van de Wlt al zo. Er zal bij de betrokken partijen geen eerdere bereidheid zijn tot VB als het recidiverisico niet adequaat is teruggedrongen, onafhankelijk van de maximumduur van de VB, zo stelt de NOvA. Ook het PaG (2012) noemt dit argument en stelt dat klinieken hun advies tot VB uitsluitend baseren op een zodanige vermindering van het recidivegevaar dat het verantwoord is de verpleging voorwaardelijk te beëindigen. Zij zouden hierbij geen acht slaan welke maximale duur van de VB dan ook. Ook gaven verschillende partijen aan dat een noodzaak tot een duur van de VB van negen jaar in de praktijk niet of nauwelijks is gezien, laat staan dat een ongemaximeerde termijn gewenst was.

De Raad van State (2012) is eveneens kritisch geweest op deze verwachtingen en dan vooral die van mogelijk positieve effecten van de GVM op de in-, door- en uitstroom. Zij vindt het onduidelijk waar de verwachtingen precies op zijn gebaseerd, nu de GVM naar verwachting niet vaak wordt opgelegd. Zij refereren daarnaast aan de RvdR die heeft uitgesproken te verwachten dat de rechter zeer terughoudend zal zijn met de oplegging van de GVM. Als deze weinig wordt opgelegd, zal deze ook geen of slechts een gering positief effect op de in-, door- en uitstroom kunnen hebben, een argument tevens uitgesproken door Broux (2017). Vooralsnog is er geen evidentie om aan te nemen dat de Wlt positieve effecten op de in-, door- en uitstroom zal hebben, maar wetenschappelijk onderzoek ontbreekt. In het onderzoeksprogramma komt hier wel zicht op.

## 3 Toezicht in perspectief

In het onderhavige hoofdstuk wordt uiteen gezet welke ontwikkelingen in toezicht in justitieel kader zich de laatste jaren hebben voorgedaan (paragraaf 3.1). Deze ontwikkelingen en cijfers bieden zicht op aspecten van toezicht die belangrijk zijn mee te nemen in de evaluatie ervan. Vervolgens wordt ingegaan op de kanttekeningen die bij de Wlt zijn geplaatst, om ook deze mee te kunnen nemen in de evaluatie van het nieuwe langdurige en ongemaximeerde toezicht dat met de Wlt kan worden gehouden. In paragraaf 3.2 komen eerst algemeen geldende kanttekeningen aan de orde, gevolgd door kanttekeningen bij de drie aparte onderdelen (paragraaf 3.3-3.6).

### 3.1 Algemene beschouwing

Het houden van toezicht op justitiabelen, zowel wat betreft het aantal mensen als ook qua intensiteit van het toezicht, is de laatste twintig jaar fors toegenomen (Boone, 2019). Dit geldt zowel voor Nederland als ook daarbuiten. Uit cijfers van het aantal toezichten door de reclassering blijkt dat het in Nederland in 2002 nog om 3.184 toezichten ging, terwijl dit in 2019 is gegroeid naar 12.122 (Meijer et al., 2020, tabel 7.12). Het grootste aandeel van deze toezichten wordt ingenomen door toezichten na een voorwaardelijke veroordeling (55% in 2019). Toezicht in het kader van een penitentiaal programma, al dan niet met elektronisch toezicht, gecombineerd met de v.i. (alleen gezamenlijk beschikbaar) bedraagt 10% van alle toezichten (Meijer et al., 2020). In heel Europa is het gemiddelde aantal toezichten per 100.000 inwoners ook gestegen, van 137 in 2001 naar 217 in 2018 (Aebi, 2003; Aebi & Hashimoto, 2020). Nederland bevond zich met gemiddeld 137 toezichten per 100.000 inwoners in 2002 precies op dit gemiddelde en bevindt zich er anno 2018 met 217 toezichten per 100.000 inwoners net onder.

De stijging van het aantal toezichten is opvallend, omdat wereldwijd de criminaliteit daalt (Pinker, 2012; Meijer et al., 2020; World Health Organization, United Nations Office on Drugs and Crime & United Nations Development Programme, 2014). In Nederland is in 2019 de criminaliteit ten opzichte van het jaar ervoor overigens licht gestegen, met 4% (Meijer et al., 2020). 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. Verder lijken het vooral de zedendelinquenten te zijn, bij wie meer en meer toezicht wordt gehouden, vanwege een veranderde, voornamelijk minder tolerante, houding ten opzichte van zedendelinquenten. In alle vijf landen waarin wetgeving voor toezicht onder zedendelinquenten werd onderzocht, is een variëteit aan nieuwe toezichtsmogelijkheden ná de initiële straf te zien (Van der Wolf, 2016). Niet alleen het creëren van nieuwe toezichtswetgeving, maar ook het beperken en mogelijk schenden van rechten van delinquenten, lijkt het sterkst te zijn bij zedendelinquenten (Van der Wolf, 2016). Tevens wordt bij een 'passende' terugkeer in de maatschappij vooral rekening gehouden met de belangen van slachtoffers en de maatschappij en minder met die van de terugkerende delinquent (Struijk, 2014). Ook worden meer en meer moderne middelen betrokken bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, naast de al langer bestaande enkelband. Voorbeelden hiervan zijn

*Virtual Reality*, bijvoorbeeld in relatie tot agressiepreventietraining bij forensisch psychiatrisch patiënten (Klein Tunte, Bogaerts, van IJzendoorn et al., 2018), stappentellers, hartslagmeters en *smart phones* ter controle van justitiabelen (Cornet, Mandersloot, Pool, et al. 2017) en de alcoholmeter die 24 uur per dag om de enkel wordt gedragen en waarmee elk uur via de zweetafgifte het alcoholpromillage wordt gemeten bij reclasseringscliënten (Kruize & Van der Molen, 2019). De nieuwere technologische toepassingen kunnen daarbij mogelijk meer persoonlijke begeleidingsmogelijkheden bieden, maar er is hiervoor nog maar weinig evidentie in de justitiële praktijk (De Kogel, 2019).

Hoewel in de maatschappij toezicht ook wel als een te milde afdoening van een strafbaar feit wordt gezien, is dit voor de onder toezichtgestelde lang niet altijd zo en wordt het toezicht wel degelijk als indringend ervaren (Boone, 2019). Boone (2019) citeert het onderzoek van Vanhaelemeesch (2015), waarin voor elektronisch toezicht de vergelijking wordt gemaakt met een hond die aan een ketting ligt, of met een paard op stal. Eenzelfde uitspraak werd gedaan over de enkelband in een onderzoek naar de ervaringen met v.i. onder 23 langgestrafte ex-gedetineerden: 'dan krijg ik een band als een hond' (Doekhie, Van Ginneken, Dirkzwager et al., 2019, p. 34). Ook kunnen daarbij discrepanties tussen de ervaringen van de toezichthouder en de onder toezicht gestelde worden waargenomen. In het onderzoek van Doekhie et al. (2019) bleek dat 14 van de 23 respondenten het toezicht voornamelijk ervaren als gericht op monitoren en controleren, terwijl uit de dossiers van de reclassering bleek dat zij zich vooral richtten op begeleiding en steun. Uit eerder onderzoek onder zowel elektronisch gedetineerden als ook onder hun huisgenoten blijkt dat de deelnemers *overall* meer voor- dan nadelen noemen (Vanhaelemeesch & van der Beeken, 2012; Vanhaelemeesch, 2013).

Voordelen zijn een groter gevoel van vrijheid en meer mogelijkheden tot contact met familie en vrienden. Als nadelen zijn genoemd psychologische stress door angst, verleiding, druk op het sociale leven en stigmatisering (Vanhaelemeesch & van der Beeken, 2012; Vanhaelemeesch, 2013). De resultaten van Doekhie et al. (2019) sluiten hierbij aan, pogingen om weer deel te nemen aan het prosociale leven als werknemer, vader en zoon kunnen soms worden belemmerd door het moeten naleven van verschillende voorwaarden. Ook de grote hoeveelheid opgelegde voorwaarden en de ingrijpende aard ervan kan ertoe bijdragen dat toezicht als indringend wordt ervaren. In het onderzoek van Doekhie et al. (2019) moesten 7 van de 23 respondenten voldoen aan 6 of meer bijzondere voorwaarden. Daarmee kan het voor de ex-gedetineerde lastig zijn terug te keren in de maatschappij. Boone (2019) illustreert dit aan de hand van de zaak Volkert van der G., veroordeeld voor de moord op Pim Fortuyn, wiens terugkeer hevige emoties oopriep in de maatschappij. Toen Van der G. na 12 jaar gevangenisstraf voor de resterende duur van zijn straf voorwaardelijk in vrijheid werd gesteld (6 jaar), kwam er veel kritiek vanuit de maatschappij en werd een petitie tegen zijn vrijlating 46.098 keer ondertekend (<https://petities.nl/petitions/volkert-van-der-g-mag-geen-6-jaar-strafvermindering-krijgen>; geraadpleegd 11-06-2020). Terwijl in de maatschappij verontwaardiging klonk over de te licht bevonden voorwaardelijke invrijheidstelling van Van der G., werd het toezicht door hem juist als heel intensief ervaren. Dit blijkt onder andere uit de vele kort gedingen die Van der G. indiende tegen de aan hem opgelegde voorwaarden. Deze kort gedingen won Van der G. overigens merendeels, de rechters oordeelden dat de hem opgelegde voorwaarden veelal te zwaar waren, omdat het risico van herhaling als 'licht' werd beoordeeld (ECLI:NL:RBDHA:2014:9411; ECLI:NL:GHDHA:2014:3259; ECLI:NL:RBAMS:2017:634; ECLI:NL:RBDHA:2018:6244). Door de veelheid aan en

intensiteit van de voorwaarden die aan het toezicht met de Wlt kunnen worden verbonden én de potentieel zeer lange duur, is de Wlt een wet die fors kan ingrijpen in het leven van de (ex-)delinquent. Van Kuijck (2014) spreekt daarom de hoop uit dat de rechter zuinig zal zijn met het telkens verlengen van het toezicht van de VB en de GVM en bedeeft de rechter daarbij een belangrijke grens stellende taak toe. Levenslang toezicht zal een uitzondering moeten blijven, volgens Van Kuijck (2014). Volgens Dreessen (2016) is het dan ook niet verwonderlijk dat hier kritische kanttekeningen bij zijn geplaatst, zowel in het adviseringstraject bij de totstandkoming van de wet als in de literatuur.

Bij de evaluatie van de effectiviteit van toezicht zijn ook andere aspecten van belang. Boone (2019) spreekt in haar inaugurele rede over drie 'paradoxen' van toezicht. De eerste paradox is dat toezicht vaak, hoewel bedoeld als alternatief voor vrijheidsbeneming, juist kan leiden tot een toename van vrijheidsbeneming. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als lichtere delicten die voorheen werden bestraft met een geldboete of een voorwaardelijke straf, nu bestraft worden met een (strengere) toezichtmaatregel. Ook kan bij schending van de voorwaarden alsnog een vrijheidsbenemende straf volgen, terwijl die voor een lichter delict is opgelegd dan voor de komst van de toezichtmaatregel.<sup>43</sup> Bovendien komt toezicht niet altijd in de plaats van een vrijheidsbenemende straf, maar kan het er ook bovenop komen. De tweede paradox die Boone (2019) vaststelt, is dat toezicht wordt gezien als een soort gunst die in de plaats komt voor een echte straf, maar dat toezicht in de praktijk juist een steeds punitiever karakter heeft gekregen en door de betrokkene kan worden ervaren als leedtoevoeging. Bovenstaande uiteenzetting over de zaak van der G. onderbouwt deze visie. Er zijn verschillende theorieën over toezicht opgesteld die dit eveneens illustreren, bijvoorbeeld *using time instead of doing time*. In plaats van het passief uitzitten van je gevangenisstraf, wordt bij toezicht verwacht dat er actief wordt meegewerkt, dat je enthousiast bent, dat je meedoet en verantwoordelijk bent. Dat vraagt/vergt best wat van iemand. De derde paradox is dat burgers vaak betrokken zijn bij de uitvoering van toezicht, bijvoorbeeld in de vrijwillige kringen die om ex-zedendelinquenten worden gevormd, terwijl de reacties op incidenten suggereren dat alle burgers toezicht massaal afwijzen. Toezicht heeft dus vele kanten die het ingewikkeld maken een oordeel over de effectiviteit ervan te geven. Doordat toezicht in voorkomende gevallen bovenop de vrijheidsbenemende straf komt en steeds intensievere vormen kent, kan het volgens Boone en Scheepmaker (2019) zeker niet worden beschouwd als een gunst.

Volgens sommigen is het nog maar de vraag of de Wlt met de intensivering van het toezicht daadwerkelijk van toegevoegde waarde is voor de praktijk en een bijdrage levert aan het verminderen van recidive. Volgens Broux (2017) heeft de GVM een meerwaarde op reeds bestaande wettelijke toezichtmogelijkheden. Er zijn volgens hem namelijk vijf situaties waarin met de GVM toezicht mogelijk is geworden, waar dat voorheen niet zo was: 1) na de v.i., 2) na detentie zonder dat v.i. mogelijk is geweest, 3) bij deels voorwaardelijke straffen, 4) bij tbs-vw, en 5) bij de gemaximeerde tbs. Andere voordelen van de GVM zijn dat er toezicht mogelijk is zolang als dat nodig is, er veel voorwaarden kunnen worden opgelegd en dat de GVM dadelijk

---

<sup>43</sup> Interessant in dit verband is het onderzoek van Phelps (2013). Dit onderzoek naar de *probation paradox* laat zien dat hoewel je met meer toezicht minder gevangenisstraffen verwacht (want toezicht als alternatief voor de gevangenisstraf), eerder een gelijktijdige toename van beide typen straf wordt gezien: hoe meer toezicht, hoe meer gevangenisstraffen. Het is daarmee belangrijk om toezicht ook te bezien in het grotere geheel van de straffen die worden opgelegd en Boone (2019) roept op tot het verrichten van onderzoek naar de impact van de intensivering van toezicht op de vrijheidsbeneming.

uitvoerbaar is. De vraag of de GVM ook de doelen van verhoogde veiligheid en verminderde recidive gaat halen, is een tweede vraag, want als de GVM nauwelijks wordt opgelegd, bijvoorbeeld drie keer, heeft deze ook nauwelijks positieve gevolgen, in genoemd voorbeeld in maximaal drie zaken (Broux, 2017). Er zijn ook andere nadelen, bijvoorbeeld dat de GVM alleen bij een beperkt aantal specifieke delicten kan worden opgelegd en niet bij alle delicten. Bovendien, de GVM moet al zijn opgelegd in het veroordelend vonnis en deze extra toezichtmogelijkheid is niet beschikbaar voor tbs-gestelden of gedetineerden die reeds zijn veroordeeld, zich op dit moment in de justitiële systemen bevinden en op termijn vrijkomen (Broux, 2017). Voor hen is er geen GVM mogelijk. Voor de twee andere onderdelen van de Wlt geldt wel dat dit direct extra toezichtmogelijkheden biedt, namelijk de tbs-ers met VB en de gedetineerden die met v.i. gaan. Voor deze twee groepen is het met de Wlt mogelijk geworden het toezicht te verlengen, zolang als dat nodig wordt geacht.

Een laatste aandachtspunt, genoemd in de literatuur, is dat het belangrijk is om verschillende modaliteiten van *vrijheidsbeneming*, zoals detentie, ook te bezien in het licht van ontwikkelingen op het gebied van *vrijheidsbeperking*, zoals toezicht, en andersom (Bleichrodt, 2018; Nan, Struijk, Mevis et al., 2019). Zo noemden Nan et al. (2019) de mogelijkheid die de Wlt biedt voor langdurig toezicht als argument tegen de mogelijke verhoging van de maximale gevangenisstraf van dertig naar veertig jaar voor moord. Immers, door langdurig toezicht kan de maatschappij mogelijk al op die manier tegen recidive worden beschermd en is een verhoging van dertig naar veertig jaar gevangenisstraf voor moord voorbarig doordat de effecten van het langdurig toezicht op recidivevermindering en resocialisatie nog niet bekend zijn. In plaats van steeds verdergaande *vrijheidsbeneming*, kan ook worden gekeken naar *vrijheidsbeperking*, zo luidt het argument.

In verschillende stukken zijn kanttekeningen bij de drie onderdelen van de wet genoemd. Dit betreft voornamelijk kanttekeningen in het consultatietraject van de wet, daarnaast zijn enkele andere bronnen, zoals opiniestukken, gebruikt. Een aantal daarvan komen hieronder aan de orde, zonder daarbij de pretentie te hebben van volledigheid. De eerste paragraaf betreft kanttekeningen die zijn gezet bij de wet in het algemeen (paragraaf 3.2), de andere paragrafen gaan in op kanttekeningen per onderdeel van de wet (paragraaf 3.3-3.6).

### **3.2 Algemene kanttekeningen**

De enige instantie die in het adviestraject van de Wlt louter positief heeft gereageerd op het wetsvoorstel, is de Reclassering Nederland (Reclassering Nederland, 2012). Zij omarmde de nieuwe mogelijkheden tot het houden van langer toezicht voor bepaalde groepen delinquenten en noemde vooral enkele tekstuele verbeterpunten bij het wetsvoorstel. Daarnaast heeft de reclassering de wetgever meegegeven om ook de maximale termijn van de tbs met voorwaarden te herbezien. Hoewel ook het PaG (2012) stelde zich in beginsel te kunnen vinden in de wens om het toezicht op zedendelinquenten en tbs-gestelden te versterken, heeft het daarbij kritiek geuit op de manier waarop dit in het wetsvoorstel werd beoogd. Het PaG stelde dan ook voor dit op een andere wijze in te vullen en vooral toezicht te houden op de levenswijze van de ex-delinquent en op de bekende risicofactoren voor recidive, zoals het gebruik van middelen, het innemen van medicatie, het hebben van werk, et cetera. Op die manier zou adequaat kunnen worden ingegrepen op het moment dat deze risicofactoren een actuele rol gaan spelen. Deze

insteek, meer gericht op het in kaart brengen en monitoren van risicofactoren, is tevens benoemd door de Raad van Korpschefs (2012).

De meeste adviserende instanties zijn vooral kritisch geweest op het wetsvoorstel (Ggz-NL, NOvA, NVvR, PaG, RSJ, RvdR, RvS). De kanttekeningen die in zijn algemeenheid bij de wet zijn genoemd, zijn: de beperkte reikwijdte, bepaalde voorwaarden zijn mogelijk in strijd met de grondwet en/of het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en/of wetgeving van de Europese Unie, proportionaliteit in het geding, mogelijke vergroting van de problematiek van de weigerende verdachte in het PJ-onderzoek, beperkte capaciteit van de politie, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners niet optimaal, verwarring met vergelijkbare maatregelen en een gebrekkig toekomstperspectief dat de medewerking mogelijk demotiveert. Deze kanttekeningen zijn hieronder nader besproken.

### 3.2.1 *Beperkte reikwijdte*

#### **Te dwarsbomen door calculerende gedetineerden**

Met het amendement van Van Toorenburg en de wijziging in de mogelijkheden tot verlenging van de proeftijd is voor een deel van de groep veroordeelden tot een gevangenisstraf toch toezicht aan het einde van de gevangenisstraf mogelijk gemaakt, ook als de noodzaak hiertoe bij de strafoplegging nog niet was voorzien. Dit betreft echter alleen gedetineerden die met v.i. gaan. Een ander deel van de doelgroep van de Wlt kan verlengd toezicht alsnog dwarsbomen, namelijk gedetineerden die *niet* met v.i. gaan. Sommige personen zien bewust af van de v.i. en zitten liever hun gehele onvoorwaardelijke gevangenisstraf uit, de zogenoemde calculerende gedetineerden. Bij hen start geen v.i. en daarmee kan dus ook geen v.i. worden verlengd. Dat de wet niet kan worden toegepast bij gedetineerden die hun v.i. saboteren, terwijl zij bij uitstek degenen lijken zijn die toezicht dan wel nazorg nodig hebben, is een van de belangrijkste pijnpunten van de Wlt. In de praktijk bestaat volgens Struijk (2018) een breed gedeelde vrees dat gedetineerden vaker calculerend gedrag zullen vertonen door de verlengmogelijkheden van de v.i. binnen de Wlt. Deze vrees is met de nieuw aangenomen Wsenb nog meer toegenomen, concluderen onderzoekers die de praktijk van de v.i. onderzocht hebben, omdat de v.i. daarin wordt gemaximeerd tot twee jaar en gedetineerden eerder geneigd zouden zijn maximaal twee jaar extra in detentie door te brengen, dan ongemaximeerd reclasseringtoezicht in het vooruitzicht te hebben (Uit Beijerse et al., 2018).

Dit probleem is ook door de meeste adviserende instanties in het consultatietraject van de Wsenb genoemd (3RO, 2018; NOvA, 2018; OM, 2018; RvdR, 2018; RSJ; 2018). Naar aanleiding van het Kamerdebat over het wetsvoorstel SenB (*Handelingen Tweede Kamer 2018/19*, 35 122, nr. 96-6) is onder meer een amendement ingediend waarin om de standaard oplegging van de GVM bij alle gedetineerden met een gevangenisstraf van een jaar of meer werd verzocht: 'Ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen legt de rechter een verdachte die wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan een jaar een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking op die slechts ten uitvoer kan worden gelegd indien invrijheidstelling plaats zal vinden, zonder dat er gebruikgemaakt is van de mogelijkheid op grond van artikel 15, eerste lid om de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid te stellen' (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 122, nr. 18). Dit amendement is bij stemming verworpen (*Handelingen Tweede Kamer 2018/19*, 35 122, nr. 97-

27). Het onderwerp is niettemin in verschillende daarop volgende debatten rondom de Wsenb aan de orde gekomen. Telkens heeft de Minister voor Rechtsbescherming aangegeven dit probleem niet te verwachten, mede doordat er tijdens de gehele detentieperiode al wordt gewerkt aan de terugkeer in de maatschappij, middels een systeem van promotie en toenemende vrijheden en de minister niet verwacht dat veel veroordeelden dit op het spel willen zetten. Ook kent hij uit de praktijk slechts één geval waarin een veroordeelde ervoor koos niet met v.i. te gaan vanwege de mogelijkheid dat zijn proeftijd kon worden verlengd (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3; *Kamerstukken I* 2019/20, 35 122, nr C; *Kamerstukken I* 2019/20, 35 122, nr. E). Desalniettemin is in het laatste debat over de Wsenb, van 16 juni 2020, wederom aangegeven dat het meerdere fracties in de Eerste Kamer onbekend is gebleven *waarom* de minister dit verwacht: 'De minister verwacht niet dat gedetineerden calculerend gedrag gaan vertonen. De minister verwacht niet dat het onveiliger wordt omdat gedetineerden niet of onvoldoende zijn voorbereid op hun terugkeer. Maar —anderen hebben het ook al gezegd— de minister kan al deze verwachtingen niet staven. Nogmaals, een mening zonder argumenten is een evoel. De ketenpartners en de medewerkers van de p.i.'s hebben een andere mening en meer dan dat: zij staan dag in, dag uit met hun laarzen in de modder en kunnen het gevoel staven met praktijkervaring' (*Handelingen Eerste Kamer* 2019/20, 35 122, nr. 32-9, p. 1).

Bij tbs-gestelden is het niet mogelijk de periode van toezicht te dwarsbomen, aangezien de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging in de meeste gevallen een wettelijke verplichting is (zie ook paragraaf 2.3.1). Deze verplichting is overigens destijds voortgekomen uit de constatering dat het onwenselijk was als een tbs-gestelde na een lange periode intramurale behandeling ineens terug zou keren in de maatschappij, een vergelijkbare situatie als die nu mogelijk voor de calculerende v.i.-gestelden geldt. 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.

#### *Alleen recidivisten*

De wet richt zich op recidivisten, daarmee niet op het voorkómen van delicten door 'nieuwe' plegers van strafbare feiten. Bovendien moet de GVM al in het veroordelend vonnis zijn opgelegd en komen gedetineerden die vrijkomen en geen GVM opgelegd kregen dus niet voor de GVM in aanmerking (Broux, 2017). Ook onder deze ex-delinquenten kunnen personen zitten die een gevaar vormen, maar voor wie geen justitieel toezichtkader beschikbaar is. De Wlt richt zich daarmee niet op alle recidivisten.

#### *3.2.2 Mogelijk in strijd met fundamentele rechten*

Verschillende voorwaarden van de Wlt zijn genoemd als mogelijk in strijd met het EVRM en de grondwet: artikel 3, 5, 7 en 8 van het EVRM, artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 10 van de grondwet (Heinen, 2017; NVvR, 2012; RSJ, 2012).

In artikel 3 van het EVRM is een verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandelingen en bestraffingen geregeld (*prohibition of torture*). In verschillende zaken is onderzocht hoe de levenslange gevangenisstraf zich verhoudt tot een mogelijke schending van artikel 3 EVRM. Zo moet er volgens het EHRM sprake zijn van een vooruitzicht op vrijlating (*prospect of release*) en de mogelijkheid tot her-



ziening (*possibility of review*) van de levenslange gevangenisstraf (EHRM, 9 juli 2013, nrs. 66069/09, 130/10, 3896/10). In de zaak Murray versus Nederland heeft het EHRM geoordeeld dat Nederland zich niet heeft gehouden aan het vooruitzicht op vrijlating bij een man die wegens moord op een zes jarig meisje op de Nederlandse Antillen was veroordeeld tot levenslang (EHRM, 26 april 2016, nr. 10511/10). Het EHRM kwam tot dit oordeel omdat de man ondanks vaststelling van psychische stoornissen reeds in het veroordelend vonnis in 1980 nooit enige psychische behandeling was geboden, terwijl tegelijkertijd elk verzoek tot gratie was afgewezen juist vanwege het (voort)bestaan van deze psychische stoornissen. Na deze uitspraak is in Nederland het Adviescollege Levenslanggestraften opgericht, die na 25 jaar detentie van een levenslanggestrafte een advies uitbrengt over een mogelijke terugkeer naar de maatschappij (*Staatscourant*, 2016). Als een levenslange gevangenisstraf onmenselijk is, geldt dit dan wellicht ook voor potentieel levenslang toezicht onder de Wlt, was de vraag die Heinen (2017) zich stelde en vervolgens ontkennend beantwoordde. Heinen (2017) voorzag geen mogelijke schending van artikel 3 EVRM, omdat met de periodieke toetsing van het potentieel levenslange toezicht in ieder geval wordt voldaan aan het criterium van een vooruitzicht op vrijlating (Heinen, 2017).

Artikel 5 EVRM bevat het recht op vrijheid en veiligheid (*right to liberty and security*). Het gaat hier om vrijheidsbeneming en niet om vrijheidsbeperking, zoals bepaald in de zaak Guzzardi versus Italië (EHRM, 6 november 1980, nr. 7367/76). Als het gaat om vrijheidsbeperking en het toetsen van de rechtmatigheid hiervan is het 2<sup>e</sup> artikel van het Vierde Protocol bij het EVRM van toepassing en niet artikel 5 EVRM, zoals eveneens is bepaald in het Guzzardi arrest. In artikel 5 lid 1 EVRM zijn zes gronden voor de rechtmatige arrestatie en detentie van een persoon opgenomen, alle andere redenen op basis waarvan iemand wordt gearresteerd of opgesloten zijn daarmee niet rechtsgeldig volgens het EVRM. In artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM is bepaald dat iedereen het recht heeft om zich te verplaatsen en om zijn/haar verblijfsplaats te kiezen (*freedom of movement*). De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (art. 2 lid 3 Vierde Protocol bij het EVRM). De Wlt kan mogelijk op grond van (een van) beide wetten als onrechtmatig worden beoordeeld (NOvA, 2012; RSJ, 2012; RvS, 2013): 'Omdat de voorwaarden van de 'special supervision' in Guzzardi sterk overeenkomen met de voorwaarden die op grond van de voorgestelde maatregel kunnen worden opgelegd en de voorgestelde maatregel bovendien voor een langere periode dan drie jaar kan worden opgelegd, is niet op voorhand uitgesloten dat de tenuitvoerlegging van de voorgestelde maatregel in voorkomende gevallen vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM kan opleveren, ook zonder dat vervangende hechtenis wordt toegepast' (RvS, 2013, p. 13). De NOvA noemt hierbij de voorwaarden over het reisverbod, het vestigingsverbod en de verhuisplicht (2012).

Bij deze beoordeling is wederom de eerder genoemde zaak Guzzardi versus Italië van belang, aangezien aan Guzzardi een langdurige en intensieve toezichtmaatregel was opgelegd, waarvan het EVRM oordeelde dat deze een schending van artikel 5 EVRM inhield. Het EHRM oordeelde dat de rechtvaardiging van de vrijheidsbeperking moet worden beoordeeld naar de concrete omstandigheden van het individuele geval, en naar de aard, de duur en de intensiteit van de vrijheidsbeperking. Van-

wege de elf simultaan aan Guzzardi opgelegde maatregelen was volgens het EHRM toch sprake van een onrechtmatige vrijheidsbeneming en schending van artikel 5 EVRM. Juist de combinatie van verschillende maatregelen tegelijk, leidde in deze zaak tot het oordeel van schending van het EVRM. Enkele van deze maatregelen waren dat Guzzardi zich meerdere keren per dag moest melden bij bepaalde instanties, dat hij niet mocht omgaan met personen met een crimineel verleden, dat hij niet mocht deelnemen aan openbare bijeenkomsten, dat hij een bepaalde plaats niet mocht bezoeken (locatieverbod) en dat hij zijn woning niet mocht verlaten tussen 7.00 en 22.00u (locatiegebod). Het is niet ondenkbaar dat een dergelijke situatie zich ook voordoet als in geval van een GVM of in geval van voorwaarden bij proeftijd in de v.i. eveneens een groot aantal beperkende voorwaarden wordt opgelegd (Heinen, 2017).

In de MvT is gesteld dat alleen het recht op verplaatsing uit het Vierde Protocol bij het EVRM van toepassing is, maar het is de vraag of dit zo is. Ook bij de voorwaarde 'opname in een zorginstelling' (art. 6:6:23b lid 2b Sv), is namelijk sprake van vrijheidsbeneming, waardoor niet artikel, maar alsnog artikel 5 EVRM van toepassing zou kunnen zijn (Heinen, 2017). Het PaG (2012) meent dat deze voorwaarde, door haar vrijheidsbenemende karakter, niet past binnen het bestek van het wetsvoorstel. Daar komt bij dat vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking van psychisch gestoorde delinquenten aan nog strengere eisen dient te voldoen. Een bekende Nederlandse zaak in deze is de zaak Constantia versus Nederland (EHRM, 03-03-2015, nr. 73560/12). Hierin is onder meer bepaald dat er sprake moet zijn van een *true mental disorder*, die moet zijn vastgesteld door een competente autoriteit en op basis van objectieve medische expertise, dat de stoornis moet dusdanig ernstig zijn dat gedwongen opname noodzakelijk is en dat het voortduren van de opname alleen kan zolang de psychische stoornis voortduurt.

Artikel 7 EVRM gaat over het recht om geen straf te krijgen zonder wettelijke basis (*no punishment without law*), ook wel voorzienbaarheid. Volgens artikel 7 EVRM mag niemand een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. De RSJ (2012) vraagt zich af of de opleggingsconstructie van de GVM in een tweetrapsraket niet in strijd is met de voorzienbaarheid. De voorwaarden die bij de GVM gaan gelden worden pas opgelegd op het moment dat de tenuitvoerlegging van de GVM wordt gelast en de RSJ vraagt zich af of dit niet in strijd is met artikel 7 van het EVRM, omdat de voorwaarden pas in een later stadium worden vastgesteld. Deze zijn daarmee voor de veroordeelde niet bekend ten tijde van oplegging van de straf en/of maatregel. Dit kan mogelijk in strijd zijn met de voorzienbaarheid (art. 7 EVRM), de mate waarin de sanctie tot op zekere hoogte voorspelbaar moet zijn (Meijer, 2013).

Artikel 8 EVRM is het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (*right to respect for private and family life*). Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van 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 (art. 8 lid 2 EVRM). De NOvA (2012) stelt dat het recht op bescherming van het privéleven mogelijk in het geding is, bijvoorbeeld bij de voorwaarde tot verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling.

Tot slot zijn enkele andere voorwaarden benoemd als potentieel strijdig met verschillende rechten van de mens. Zo stelt de NVvR (2012) dat het verplichten van het gebruik van medicijnen kan botsen met het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam en er een zwaarwegend belang moet zijn om die voorwaarde toch op te leggen. De NOvA (2012) stelt dat bij de voorwaarde van verplichte behandeling het recht op lichamelijke integriteit in acht moet worden genomen (art. 10 Grondwet). Voorts zijn het reisverbod, het vestigingsverbod en de verhuisplicht volgens de NOvA niet getoetst op artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Volgens Ggz-NL (2012) is het wetsvoorstel in strijd met het non-discriminatie-beginsel, omdat het alleen voor bepaalde delicten geldt. Ook stellen zij dat het preventief opleggen van verschillende maatregelen en voorwaarden mogelijk in strijd is met het EVRM. Het PaG (2012) geeft aan dat een ex-delinquent na afloop van de detentie of tbs-maatregel een burger is als ieder ander, die het recht heeft om door de overheid met rust te worden gelaten. Ingrijpen in het leven van een persoon moet in een democratische rechtstaat zo beperkt mogelijk zijn en moet bovendien gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag. De RvS (2013) adviseert duidelijk te maken dat er wordt voldaan aan de criteria van artikel 27, tweede lid, richtlijn 2004/38 van de Europese Unie. Hierin wordt gesteld dat in geval het recht om Nederland te verlaten wordt beperkt, de betrokken persoon een reële en actuele bedreiging moet vormen, in de regel dat deze een neiging vertoont om dit gedrag in de toekomst voort te zetten. Volgens de NOvA (2012, 2014) die zeer kritisch reageerde op het wetsvoorstel, worden er verschillende rechtsstatelijke beginselen geschonden met de Wlt, zoals maatregelen die de vrijheid beperken zonder strafrechtelijke grond, de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid, waarin vast staat dat het voor een veroordeelde duidelijk moet zijn wanneer zijn straf en/of maatregel(en) zijn afgerond.

De wetgever is in de MvT ingegaan op de vraag van de verschillende adviesinstanties om nadere aandacht te besteden aan de relatie tussen de GVM en het EVRM en het recht van de EU. Zij concludeert dat de GVM inderdaad een inperking van de rechten van de betrokkene kan inhouden, maar dat deze inperking gerechtvaardigd is (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816 nr. 3, p. 53*). Dit komt volgens de wetgever doordat de noodzaak ernstige misdrijven als zeden- en geweldsdelicten terug te dringen kan worden aangemerkt als een dringende maatschappelijke behoefte. Dergelijke delicten grijpen diep in in de geestelijke en lichamelijke integriteit van slachtoffers en veroorzaken grote beroering en onrust in de maatschappij. Ook stelt de wetgever dat aan noodzakelijkheid en proportionaliteit wordt voldaan door de periodieke toets die is ingesteld bij de verlenging van de toezichtkaders in de Wlt. Daarnaast volgt volgens de wetgever uit het EVRM dat de Staat ten aanzien van slachtoffers de positieve verplichting heeft hun recht op leven, het verbod van een onmenselijke behandeling en het recht op een privéleven te beschermen (art. 2, 3 en 8 EVRM). De afweging van de belangen tussen daders en slachtoffers is daarbij eveneens van belang. De subsidiariteit en de proportionaliteit zijn volgens de wetgever in acht genomen door het formuleren van strenge opleggingseisen bij de GVM en de tweetrapsraket die daarbij is ingebouwd: de GVM wordt alleen ten uitvoer gelegd als het recidiverisico dan wel het gedrag van betrokkene daartoe aanleiding geeft. Verder kan de rechter volgens de wetgever maatwerk leveren doordat de duur van zowel de eerste termijn als de verlengtermijnen kan worden toegespitst op de individuele persoon. Tevens worden de voorwaarden die per persoon worden opgelegd afgestemd op de individu (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816 nr. 3*).

### *3.2.3 Proportionaliteit*

Het PaG (2012) stelt voor in de MvT nadrukkelijk aandacht te besteden aan de eis van proportionaliteit. Bij proportionaliteit in strafrechtelijk kader gaat het om de vraag of het geheel aan opgelegde straffen en maatregelen in de juiste verhouding staat tot de ernst van de feiten en de persoon van de dader. In de MvT wordt volgens het PaG (2012) nu de suggestie gewekt dat het langdurig toezicht zich niet aan de eis van de proportionaliteit hoeft te houden, terwijl dat uiteraard wel zo is. Ook bij de GVM en de opleg- en verlengcriteria die daarbij zijn geformuleerd, speelt proportionaliteit een rol. Hierbij wordt een eenduidige omschrijving van wat er onder 'ernstig belastend gedrag' valt gemist. Doordat deze omschrijving ontbreekt, vraagt de RvS (2013) zich af of het voorkomen van ernstig belastend gedrag een voldoende rechtvaardiging voor de tenuitvoerlegging van de maatregel vormt.

### *3.2.4 Vergroting van het probleem van de weigerende verdachte*

De angst en/of dreiging van langdurig toezicht vergroot een reeds bestaand probleem, namelijk die van de weigerende observandus, volgens Ggz-NL (2012). Dit vanwege het feit dat alleen bepaalde typen gedetineerden, maar alle typen tbs-gestelden voor de Wlt in aanmerking komen. In de ogen van Ggz-NL is dit een argument voor advocaten om hun cliënten niet mee te werken aan het PJ-onderzoek, immers dan wordt het bemoeilijkt een tbs-maatregel op te leggen en is de kans op (potentieel) levenslang toezicht kleiner. Daardoor zouden minder daders de behandeling krijgen die ze nodig hebben.

### *3.2.5 Capaciteit politie beperkt*

De politie deelt de mening van de wetgever niet dat er voor de uitvoering van het toezicht onder de Wlt nauwelijks tot geen uitbreiding van de capaciteit van de politie nodig is. Zij wijzen hierbij op een onderzoek waaruit blijkt dat de bestaande capaciteit (al voor de Wlt) onvoldoende was, laat staan na de invoering van langdurig toezicht (RKC, 2012).

### *3.2.6 Samenwerking en informatie uitwisseling mogelijk niet optimaal*

Zowel de RKC (2012) als ook de RvS (2013) constateren dat samenwerking tussen de verschillende instanties die zijn betrokken bij het toezicht essentieel is. Ketenpartners als de politie, het OM, de reclassering, de forensisch psychiatrische centra en instellingen voor (na)zorg dienen daarbij samen te werken en informatie uit te wisselen. Deze samenwerking is niet altijd vanzelfsprekend en zal bij langduriger toezicht bovendien een lange adem vergen. Het is belangrijk hier rekening mee te houden. Ook Reclassering Nederland (2012) benoemt dat met name de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de reclassering en het OM helder moeten zijn.

### *3.2.7 Verwarring met vergelijkbare maatregelen*

Er zijn verschillende maatregelen in de wet die overeenkomst vertonen met de GVM. Zo is het onderscheid met de vrijheidsbeperkende maatregel, artikel 38v Sr, niet heel helder. Deze maatregel kan worden opgelegd: 'Ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten kan een maatregel strekkende tot beperking van de vrijheid worden opgelegd bij de rechterlijke uitspraak a) waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld (art. 38v lid 1.1), b) waarbij

overeenkomstig artikel 9a wordt bepaald dat geen straf zal worden opgelegd (art. 38v lid 1.2). Niet alleen de opleggingscriteria, maar ook de voorwaarden die bij artikel 38v kunnen worden opgelegd, lijken op die van de GVM: 'De maatregel kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen: zich niet op te houden in een bepaald gebied (art. 38v lid 2a), zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen (art. 38v lid 2b), op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn (art. 38v lid 2c), zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar (art. 38v lid 2d)'. De vrijheidsbeperkende maatregel kan voor een periode van ten hoogste vijf jaren worden opgelegd (art. 38v lid 3 Sr). De RKC (2012) heeft gesignaleerd dat aan de invoering van deze en andere toezichtwetten, zoals de Wet voorwaardelijke sancties, de afgelopen jaren door verschillende ketenpartners is gewerkt. De Wlt heeft een sterke relatie met deze wetten en het is volgens de Raad van Korpschefs (RKC, 2012) dan ook van groot belang dat de invoering ervan wordt bezien in het verlengde hiervan.

### 3.2.8 Gebrek aan motivatie

Bij verschillende onderdelen van de Wlt is verder genoemd dat de ongemaximeerde duur van de verlengmogelijkheden kan leiden tot een gebrek aan motivatie om mee te werken. Doordat de VB nu verlengbaar is zonder dat daar een maximum aan is verbonden, is het volgens Ggz Nederland moeilijk om zonder toekomstperspectief gemotiveerd te blijven voor de behandeling (Ggz-NL, 2012). Dit is tevens van toepassing bij de GVM, waarbij de betrokkene daarnaast niet weet of de maatregel überhaupt ten uitvoer gelegd zal worden (Broux, 2017). Voor de betreffende delinquent is het daarmee lange tijd onzeker wanneer hij vrijkomt. Dit zou kunnen leiden tot uitzichtloosheid en daarmee tot ongemotiveerdheid tot medewerking (Broux, 2017). Hier heeft de wetgever tegen in gebracht dat de tbs-gestelde met de VB zijn eindfase in de behandeling heeft bereikt en daardoor gemotiveerd wordt. Ook wordt door middel van de periodieke toetst verzekerd dat de tbs-maatregel niet langer dan nodig en proportioneel is. Voor de tbs-gestelde die langer dan negen jaar nodig heeft om een gecontroleerde terugkeer in de samenleving te garanderen, is met het vervallen van de maximale termijn maatwerk mogelijk, zo stelt de wetgever (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 7/8*).

## 3.3 Ongemaximeerde VB

Enkele kritiekpunten op de ongemaximeerde VB zijn dat deze overbodig is, prematuur is en mogelijk onduidelijk is wanneer deze geïndiceerd is. Deze punten zijn hieronder uitgelicht.

### 3.3.1 Overbodig

Verschillende instanties hebben kritiek geuit op de noodzaak van de verlenging van de VB na negen jaar (Ggz-NL, 2012; PaG, 2012; RvdR, 2012; Struijk, 2014). In hun ervaring werd de voorheen geldende maximale duur van negen jaar in de praktijk niet of nauwelijks uitgevoerd, laat staan dat een langere periode nodig was. Ook zijn er andere mogelijkheden voor tbs-gestelden die langdurig toezicht nodig hebben, bijvoorbeeld via de voormalige BOPZ (nu vervangen door de WvGgz en Wzd), binnen begeleid/beschermd wonen en de LFPZ (PaG, 2012). Hiermee zou het laten vervallen van de maximale termijn van de VB overbodig zijn.

### 3.3.2 Prematuur

Bij het laten vervallen van de maximale duur van de VB van negen jaar werd er door verschillende instanties op gewezen dat deze nieuwe aanscherping prematuur was: 'De noodzaak of wenselijkheid van het schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege is niet gebleken, in het bijzonder nu die maximale duur niet lang geleden, namelijk op 1 januari 2008, is verlengd van drie naar negen jaar en dus nog geen zicht bestaat op de toereikendheid van die wetswijziging' (RvdR, 2012, p. 1). De eerder geldende wettelijke maximale termijn van negen jaar was op 1 januari 2008 ingegaan en het wetsvoorstel Wlt werd in 2012 ingediend. De effecten van de eerdere wijziging moesten volgens verschillende partijen eerst worden afgewacht, voordat er werd overgegaan op een nieuwe wijziging (Ggz-NL, 2012; NOvA, 2012; PaG, 2012; RSJ, 2012; RvdR, 2012). Verder was bij die eerdere verlenging bewust gekozen om de termijn op negen jaar te zetten en niet langer, het was sommigen onduidelijk waarom die argumenten nu niet meer golden (NVvR, 2012; PaG, 2012; Struijk, 2014, 2018). Daarbij werden belangrijke argumenten genoemd: uit recidiveonderzoek was gebleken dat er na acht a negen jaar niet veel recidives meer bijkomen, dat het psychisch belastend is voor de tbs-gestelde om een langere duur onder toezicht te worden gesteld, dat een VB als sluitstuk van een strafrechtelijke maatregel niet onredelijk lang moet duren en dat de bereidheid om de gestelde voorwaarden na te leven aanzienlijk af zal nemen bij het ontbreken van een maximale duur (PaG, 2012). In dit licht merkte ook de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: RvS) op dat de effectiviteit en de mogelijke effecten van langdurig toezicht voor de betrokkene op lange termijn nadere aandacht behoefde (RvS, 2013).

Ten slotte werd aangegeven dat verschillende destijds recent ingezette ontwikkelingen en verscherpingen van wet- en regelgeving op zowel het gebied van de terbeschikkingstelling als ook op het gebied van het gevangeniswezen nog onvoldoende tijd was verstreken om de effecten ervan te bepalen. De RSJ noemt hierbij voor de tbs de verlofpraktijk, het longstay beleid, de verbetering van risicotaxatieinstrumenten en de hierboven besproken verruiming van de VB van drie naar negen jaar. Dit wordt beaamd door Ggz-NL, die daarnaast nog de maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Visser noemden (Ggz-NL, 2012). Fokkens, in zijn uiteenzetting over de ontwikkeling van vrijheidsbenemende sancties in de laatste 25 jaar, noemt hierbij ook de afschaffing van de Fokkens-regeling, waarbij tbs-gestelden met een lange combinatiestraf al na een derde in plaats van twee derde van hun gevangenisstraf vrij kwamen (Fokkens, 2016).

Hoewel de regering beaamde dat de nieuwe wetswijziging van de VB snel volgde op de eerdere wetswijziging in de VB (verlenging van drie naar negen jaar in 2008), stelde het zich tevens op het standpunt dat een evaluatie van een eerdere wetswijziging geen noodzakelijke voorwaarde is voor een daaropvolgende wetswijziging, ook niet wanneer dit een verdere aanscherping van die eerdere wijziging betreft. Bovendien, zo werd gesteld in de MvT, heeft het WODC onderzocht dat recidive ook geruime tijd na uitstroom uit de terbeschikkingstelling, tot achttien jaar nadien, nog plaatsvindt en dat toezicht en begeleiding zinvol is ter reductie van het recidiverisico (zie de beperkingen hierbij in paragraaf 2.7.1). Ten slotte is als argument aangedragen dat een langdurig tijdsverloop noodzakelijk is om de definitieve effecten van de eerdere wetswijziging in kaart te kunnen brengen en dat was destijds nog niet aan de orde (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, blz. 7*).

### 3.3.3 Onduidelijk wanneer geïndiceerd

In artikel 2.3 van de nieuwe Wet forensische zorg is het sinds 1 januari 2020 mogelijk een zorgmachtiging zoals opgenomen in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (WvGgz) af te geven. Hiertoe zijn in artikel 2.3 Wfz elf situaties geschetst, waaronder de situatie waarin de rechter de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege niet verlengt (art. 2.3 lid 1.8 Wfz). Een zorgmachtiging is een rechterlijke machtiging om verplichte zorg te verlenen en is afhankelijk van de situatie gemaximeerd tot zes maanden (art. 6.5a WvGgz), twaalf maanden (art. 6.5b WvGgz) of twee jaar (art. 6.5c WvGgz). In geval van de toepassing van de WvGgz voor een voormalig tbs-gestelde zal artikel 6.5c van toepassing zijn, omdat het daar gaat om een persoon aan wie gedurende ten minste de afgelopen vijf jaar aaneengesloten verplichte zorg is verleend. Struijk (2018) beargumenteert dat het voor de rechter daarmee nog onduidelijker is geworden wanneer de uitstroom via artikel 2.3 Wfz en wanneer de VB de beste manier van uitstroom uit de tbs-maatregel is. Omdat binnen de Wlt de VB van ongemaximeerde duur is geworden, wordt de rechter volgens Struijk (2018) gedwongen na te denken over proportionaliteit, delictevenredigheid en gevaarsevenredigheid.

## 3.4 Proeftijd v.i. minimaal één jaar

### 3.4.1 Nader motiveren

Op het gelijktrekken van de proeftijd van de algemene en de bijzondere voorwaarden(n) hebben de meeste adviserende instanties geen commentaar gehad (Reclassering Nederland, 2012; Ggz-NL, 2012; PaG, 2012; RSJ, 2012). Hierdoor kan het toezicht beter binnen de voorwaardelijke invrijheidstelling worden geregeld (RSJ; 2012), kan ook na een korte detentieperiode met bijzondere voorwaarden invulling worden gegeven aan een succesvolle terugkeer in de maatschappij (PaG, 2012) en kan de proeftijd overzichtelijker worden (Ggz-NL). De RvS (2013) heeft geadviseerd de minimale duur van één jaar proeftijd nader te motiveren. Zij achtte het mogelijk dat er zaken zijn waarin kan worden volstaan met bijvoorbeeld een agressieregulatietraining van zes weken en vroeg zich af of het in alle gevallen noodzakelijk is dat de bijzondere voorwaarden minimaal één jaar duren.

### 3.4.2 Verzwaring van de straf

Ook van sommige onderdelen van de Wlt is gezegd dat deze mogelijk in strijd zijn met Nederlandse en Europese rechtsbeginselen, bijvoorbeeld het gelijktrekken van de proeftijd van de algemene en de bijzondere voorwaarde(n). Hierdoor is het tevens zo dat de proeftijd altijd minimaal een jaar duurt en Ggz-NL (2012) vindt dat dit een verlenging en/of een verzwaring van een reeds opgelegde straf inhoudt. Aan personen die kort na 1 januari 2018 met v.i. gaan is immers al eerder een gevangenisstraf opgelegd, vóór de komst van de Wlt. Een dergelijke verzwaring kan mogelijk in strijd zijn met Nederlandse en Europese wet- en regelgeving (Ggz-NL, 2012) en tegen de principes van de rechtsstaat indruisen (NOVA, 2012, 2014).

### **3.5 Verlengmogelijkheden proeftijd v.i.**

Verskillende adviserende instanties, zoals de RSJ (2012) en het PaG (2012) kunnen zich vinden in de verlenging van de v.i. tot maximaal twee jaar, omdat dit positief zou kunnen werken voor gevallen waarin na de initiële proeftijd nog begeleiding en zorg nodig is. Er zijn is wel wat kritiek genoemd op het telkens verlengen van de proeftijd.

#### *3.5.1 Haaks op nieuwe wet v.i.*

In de huidige wet v.i. kan de proeftijd variëren afhankelijk van de opgelegde vrijheidsbenemende straf. Immers, de v.i. gaat (meestal) in op het moment dat twee derde van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf is uitgezeten. Een langere onvoorwaardelijke straf resulteert daarmee in een langere v.i.. In de nieuwe wet v.i., de Wsenb, is het nog steeds zo dat de periode van v.i. kan variëren, maar deze bedraagt in alle gevallen maximaal twee jaar. Dit rijmt niet goed met de uitgangspunten van de Wlt, waarin nu juist werd gesteld dat de proeftijd te kort was en verlengmogelijkheden nodig waren (Struijk, 2018).

#### *3.5.2 Criteria voor verlenging onduidelijk en te ruim*

Als 'het gedrag' van de veroordeelde daar aanleiding toe geeft, of als het CV.v.i. daartoe de noodzaak ziet kan de proeftijd bij de v.i. eenmalig worden verlengd. Dit is volgens sommigen een te ruim criterium, dat veel ruimte biedt voor interpretatie (Struijk, 2018). Voor het telkens verlengen van de proeftijd bestaan wel wettelijke criteria en heeft de wetgever verduidelijkt hoe deze verlengingsgronden dienen te worden geïnterpreteerd (zie paragraaf 2.4.1).

### **3.6 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende Maatregel**

De meeste kritiek is gekomen op de GVM. Dit gaat over de toepassing van de GVM bij de verschillende typen tbs-maatregelen, 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 en de ingrijpende aard van de voorwaarden.

#### *3.6.1 Overbodig bij een tbs met bevel tot verpleging*

De huidige mogelijkheden van de ongemaximeerde tbs-maatregel zijn toereikend voor het opleggen van toezicht. Het is niet nodig om aan deze variant van de tbs-maatregel ook nog een GVM toe te voegen, zo stelt de RSJ (2012). Zeker niet gezien het andere nieuwe onderdeel van de Wlt, de mogelijkheid tot verlengen van de VB zonder dat daar een maximum aan is verbonden, waarbinnen evenveel mogelijkheden tot toezicht en behandeling zijn als bij de combinatie tbs met verpleging en een GVM. Ook het PaG (2012) geeft aan geen meerwaarde te zien in de GVM bij een tbs-maatregel met dwangverpleging, immers zolang er nog gevaar dreigt zal de rechter de tbs-maatregel niet beëindigen. Bovendien is de VB ongemaximeerd beschikbaar om de tbs-gestelde zo lang als nodig onder toezicht te plaatsen.



### *3.6.2 Niet passend bij de tbs met voorwaarden*

De RvS heeft in haar advies gesteld dat de wetgever nader in moet gaan op de verhouding tussen de tbs met voorwaarden en de GVM (RvS, 2012). De tbs met voorwaarden is gelimiteerd tot negen jaar en de combinatiestraf is beperkt tot maximaal vijf jaar. Tevens is het voor een tbs met voorwaarden noodzakelijk dat de betrokkene zich bereid verklaard hieraan mee te werken. De GVM kan pas voor delicten met een strafdreiging van vier jaar of meer en is niet gelimiteerd van duur, via de mogelijkheden tot verlenging. Voor een GVM is het niet nodig dat de onder toezicht gestelde zich bereid verklaard mee te werken. Volgens de RvS (2012) zijn deze kenmerken van de tbs met voorwaarden en die van de GVM niet met elkaar te rijmen en ze adviseerde de wetgever dan ook nader in te gaan op de verhouding tussen beide maatregelen.

### *3.6.3 Onevenredig in combinatie met een gemaximeerde tbs*

Een vergelijkbaar argument als hierboven bij de tbs met voorwaarden heeft de RvS gemaakt voor de gemaximeerde tbs. Deze variant van de tbs-maatregel is gemaximeerd tot vier jaar, echter, indien gecombineerd met een GVM zou het toezicht daarna ongemaximeerd worden. De RvS (2013) heeft geadviseerd in te gaan op de vraag hoe dit zich verhoudt tot de ernst van het feit en de duur van de gemaximeerde tbs. Inmiddels heeft de Hoge Raad uitgesproken dat de ongemaximeerde VB niet mogelijk is bij een gemaximeerde tbs-maatregel (zie ook paragraaf 2.3.2), maar dat de totale duur van de gemaximeerde tbs-maatregel de periode van vier jaar niet te boven mag gaan.

### *3.6.4 Prematuur in combinatie met een gevangenisstraf*

Er zijn verschillende ontwikkelingen geweest in het gevangeniswezen waardoor de uitbreiding van toezicht met een GVM prematuur zou zijn. Dit zijn onder meer de wijziging van vervroegde invrijheidstelling naar voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 de verruiming van de proeftijd bij de voorwaardelijke straf per 1 april 2012 (die proeftijd van drie jaar kan worden verlengd met ten hoogste twee jaar en in bijzondere gevallen is een proeftijd van maximaal tien jaar mogelijk) en de omschrijving van bijzondere voorwaarden in de Wet voorwaardelijke sancties per 1 januari 2012. Het is daarmee prematuur om met een nieuwe toezichtmaatregel te komen terwijl deze veranderingen grotendeels niet zijn geëvalueerd (PaG, 2012; RSJ, 2012).

### *3.6.5 Proeftijd bij voorwaardelijke straffen uitbreiden*

De RSJ (2012) heeft voorgesteld te bezien of de verruiming van de proeftijd bij een voorwaardelijke straf, gemaximeerd tot twaalf jaar, uit te breiden is naar meer gevangenisstraffen. Thans is een voorwaardelijke gevangenisstraf alleen mogelijk bij een gevangenisstraf tot ten hoogste vier jaar. De RSJ vindt het een betere optie om de voorwaardelijke gevangenisstraf uit te breiden naar gevangenisstraffen met een langere duur dan vier jaar, dan om een GVM op te leggen.

### *3.6.6 Toekomstige noodzaak lastig*

Over de tweeledige procedure van oplegging en tenuitvoerlegging van de GVM zijn verschillende partijen kritisch (Broux, 2017; Struijk, 2014; RvdR, 2012; RvS, 2013). De RvdR is van mening dat deze zal leiden tot grote terughoudendheid bij de rech-

ter, omdat het voor hem lastig is zich een oordeel vormen over de toekomst. Als de noodzaak ten tijde van de uitspraak onvoldoende voorzienbaar is, is de opportuniteit van het opleggen van de maatregel in het geding, zo meldt de RvdR (2012). De RvS acht het een 'buitengewoon lastige opgave' dat de rechter een groot aantal jaren voorafgaand aan de mogelijke tenuitvoerlegging een inschatting moet maken over het toekomstige recidivegevaar van een betrokkene (p. 10). Doordat de rechter niet in de toekomst kan kijken naar de ontwikkeling, positief dan wel negatief, die een gedetineerde dan wel terbeschikkinggestelde gaat doorlopen, is het voor de rechter erg lastig op voorhand te bepalen of de GVM nodig gaat zijn. Daar komt bij dat de rechter, gezien de grote onzekerheid voor de delinquent en de potentieel grote gevolgen, niet zomaar zal overgaan tot oplegging van de GVM. Met deze terughoudendheid wordt de potentieel positieve invloed van de GVM beperkt, want die is dan immers niet opgelegd (Broux, 2017). Ook het PaG (2012) beschouwt het bepalen van de noodzaak van de GVM voor de rechter en de OvJ, zo ver in de toekomst en zonder te weten hoe de gevangenisstraf en/of tbs-maatregel zal verlopen, een opdracht waaraan niet kan worden voldaan.

De wetgever heeft op deze kritiek geantwoord dat juist de tweetrapsraket ervoor zorgt dat de rechter niet al te ver in de toekomst moet kijken: 'Eerst op dat moment stelt hij ook de voorwaarden vast die aan de maatregel worden verbonden en bepaalt hij de duur van de maatregel. Aldus is geborgd, dat de maatregel enkel ten uitvoer wordt gelegd wanneer dat op het moment van de feitelijke tenuitvoerlegging noodzakelijk is en dat de maatregel ook niet verder strekt dan noodzakelijk. Deze constructie, waarbij de maatregel wordt ingevuld op het moment van de tenuitvoerlegging, voorkomt dat de rechter gedetailleerd ver vooruit moet kijken. Dat de rechter in het veroordelend vonnis de maatregel reeds dient op te leggen, acht ik van belang in verband met de rechtszekerheid en voorzienbaarheid' (*Kamerstukken II*, 33 816, nr. 3, p. 3)

### *3.6.7 Ruime en subjectieve grondslag voor oplegging en tenuitvoerlegging*

Een van de twee gronden voor de tenuitvoerlegging van de GVM is dat deze ter voorkoming van ernstig belastend gedrag van getuigen dan wel slachtoffers kan worden ingezet. Deze grond is bekritiseerd vanwege haar 'zeer ruime en subjectieve aard' (Struijk, 2014, p. 3). Het PaG (2012) formuleert de kanttekening zo: 'Mag de rechter de uitvoering van de maatregel gelasten indien wel aan de voorwaarde onder b wordt voldaan, maar geen indicatie aanwezig is dat de veiligheid van personen of goederen in het geding is?' (p. 11). Ook de NOvA (2012) is hier kritisch op en stelt dat de oplegging van de maatregel na afloop van de tbs-maatregel onredelijk is. De tbs-maatregel is dan immers beëindigd omdat er geen recidivegevaar meer is en een dergelijke vergaande maatregel die zou kunnen resulteren in levenslang toezicht is niet gerechtvaardigd aan de hand van alleen de bescherming van getuigen en slachtoffers. Verder stelt de NOvA (2014) dat de grond om de maatregel op te leggen vanwege ernstig belastend gedrag tegen slachtoffers niet proportioneel is met de mate waarin de maatregel de vrijheid voor de betrokkene beperkt. Ook ontbreekt volgens de NOvA (2014) en de RvS (2013) een definitie van het belastende gedrag dat hieronder wordt geschaard. Volgens Meijer (2013) is het de vraag hoe de kans op belastend gedrag gaat worden bepaald. Daarover is te weinig duidelijkheid. Risicotaxatieinstrumenten zijn bovendien volgens Meijer (2013) niet geschikt om belastend gedrag te voorspellen, deze zijn gemaakt om delictgedrag te voorspellen en dat is iets anders. Tot slot stelt de NOvA (2014) dat de drempel voor het opleggen van deze verstrekkende maatregel, het overleggen van een reclasseringsadvies of een medische verklaring, te laag is.

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.4.1 is de wetgever in een later stadium, ten tijde van de behandeling van de wet in de Eerste Kamer, nader ingegaan op de manier waarop ernstig belastend gedrag onder de Wlt dient te worden gezien.

### *3.6.8 Minimale periode is lang*

De minimale periode van tenuitvoerlegging van de GVM is twee jaar, waarmee alle bijzondere voorwaarden voor ten minste twee jaar worden opgelegd. Dit is best lang (Broux, 2017). In een eerdere versie van de wet was deze termijn vijf jaar, maar na kritiek hierop is de termijn veranderd naar twee, drie, vier of vijf jaar (Ggz-NL, 2012; Meijer, 2013; NOvA, 2012; PaG, 2012; RvS, 2013). De RvS (2013) merkt hierbij op dat een minimumduur van twee jaar alsnog niet wenselijk is. Het kan opportuun zijn de tenuitvoerlegging voor één jaar te gelasten, net als bij de tbs-maatregel mogelijk is.

### *3.6.9 Stok achter de deur beperkt*

Voor de overtreding van de voorwaarden is een maximale vervangende hechtenis van zes maanden beschikbaar (art. 6:6:23b Sv), dit is volgens Broux (2017) beperkt. Volgens Meijer (2013) moet er juist op worden opgelet dat belastend gedrag niet al te snel met vervangende hechtenis wordt bestraft, gezien het gebrek aan een objectieve manier waarop 'belastend' gedrag wordt geoperationaliseerd. Ook Ggz-NL (2012) vraagt zich af of het goed begrijpt dat iedere niet-nakoming van een voorwaarde bestraft kan worden met hechtenis.

### *3.6.10 Voorwaarden ingrijpend*

Veel van de voorwaarden die in het kader van de GVM kunnen worden opgelegd, waren ook mogelijk in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of in het kader van v.i.. Het verbieden van vrijwilligerswerk van een bepaalde aard, het beperken van het recht om Nederland te verlaten, het vestigingsverbod in een bepaald gebied en de verhuisplicht zijn nieuw. Volgens verschillende partijen moet er niet te licht worden gedacht over de voorwaarden die in het kader van de GVM kunnen worden opgelegd (Ggz-NL, 2012; Meijer, 2013; PaG, 2012; RvS, 2012). De opname in een zorginstelling, het reisverbod of de verhuisplicht kunnen diep ingrijpen in het leven van een veroordeelde en mogelijk ook zijn resocialisatie in de weg staan. Als een verhuisplicht wordt opgelegd, kan een veroordeelde immers niet terugkeren naar zijn vertrouwde omgeving. De verhuisplicht is volgens het PaG (2012) een van de meest ingrijpende maatregelen, waarvan goed moet worden bekeken hoe dit zich verhoudt tot het gevaar dat kan ontstaan dat een zedendelinquent overal wordt geweigerd. Tevens kan het ingewikkeld zijn als de betrokkene een koopwoning heeft en deze weigert te verkopen of indien deze onverkoopbaar blijkt. De consequenties in dergelijke situaties zijn onduidelijk (RvS, 2012).

## 4 Slothoofdstuk en conclusies

In dit laatste hoofdstuk komt de beantwoording van de onderzoeksvragen aan bod (paragraaf 4.1-4.5), gevolgd door eerste evidentie over de beleidstheorie (paragraaf 4.6), een beschouwing over ontwikkelingen in toezicht (paragraaf 4.7) en de conclusies (paragraaf 4.8).

### 4.1 Plannen, verwachtingen en doelen

*Wat zijn de plannen achter en verwachtingen en doelen van de Wlt?*

Het doel van de Wlt is het voorkomen van het herhalen 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 verschillende onderdelen van de Wlt worden hieronder toegelicht.

### 4.2 Doelgroep

*Op welke doelgroepen richten de verschillende onderdelen van de Wlt zich?*

De Wlt richt zich zoals gezegd op mogelijke recidive van zeden- en zware geweldsdelicten. De wet omvat drie onderdelen van toezicht van ongemaximeerde duur, elk met zijn eigen doelgroep. Het eerste onderdeel, de ongemaximeerde VB is van toepassing voor tbs-gestelden die een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging hebben gehad, waarvan de verpleging op of na 1 januari 2017 voorwaardelijk is beëindigd. 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. Het tweede onderdeel, het gelijktrekken van de proeftijd van de algemene en de bijzondere voorwaarde(n), geldt voor alle veroordeelden die met v.i. gaan (en dus langer dan een jaar gestraft zijn). Het is de verwachting van de wetgever dat dit onderdeel vooral bij relatief kort gestrafte gedetineerden soelaas gaat bieden. Het eenmalig verlengen van de proeftijd met maximaal twee jaar, geldt eveneens voor alle veroordeelden die met v.i. gaan. Het telkens verlengen van de proeftijd met maximaal twee jaar en daarmee potentieel levenslang verlengen van de proeftijd, geldt alleen voor degenen die als indexdelict een zeden- of zwaar geweldsdelict hebben gepleegd. Dit is een delict gericht tegen of gevaar veroorzakend voor de onaantastbaarheid van het lichaam en waar een strafdreiging van vier jaar of meer op staat, veroordeelden tot een van vijf typen zedendelicten, mensenhandel of afpersing. Terroristen worden op termijn ook aan deze lijst met delicten toegevoegd, om duidelijk te maken dat voor hen geen limiet zit aan het aantal verlengingen van de proeftijd.

Het derde onderdeel van de Wlt is de GVM, de zelfstandige toezichtmaatregel die volgens de wetgever bij uitsteking voor vijf groepen delinquenten van toepassing: bij weigerende verdachten, in combinatie met tbs-vw, in combinatie met gemaximeerde tbs, bij terroristen of bij uitreizende zedendelinquenten.

### 4.3 Veronderstelde werkzame mechanismen

*Welke veronderstelde werkzame mechanismen liggen ten grondslag aan de Wlt?*

#### **Ongemaximeerde VB**

- 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 verminderd.

#### **Gelijktrekken proeftijd algemene en bijzondere voorwaarde**

- 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.

#### **Verlengen van de proeftijd**

- 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 gedrags-

verandering 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.

### **Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel**

- 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 voorwaarden 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.

#### 4.4 Nadere onderzoeksvragen

Bij deze veronderstelde werkzame mechanismen zijn onderzoeksvragen opgesteld, die in het Wlt-onderzoeksprogramma worden onderzocht. Deels zijn deze al opgenomen in het onderzoeksprogramma, deels worden deze toegevoegd. De onderzoeksvragen zijn:

- 1 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van ex-tbs-gestelden die met VB zijn geweest vóór invoering van de Wlt en hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van ex-tbs-gestelden die met VB zijn geweest na invoering van de Wlt? Is een eventueel verschil in recidive te relateren aan de Wlt?
- 2 Hoe lang is de intramurale behandelduur van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe lang is de intramurale behandelduur na invoering van de Wlt? Is deze behandeltermijn te relateren aan de Wlt?
- 3 Hoe groot is de uitstroom van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe groot is de uitstroom van tbs-gestelden na invoering van de Wlt? Is deze uitstroom te relateren aan de Wlt?
- 4 Hoe groot is de instroom van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe groot is de instroom van tbs-gestelden na invoering van de Wlt? Is deze instroom te relateren aan de Wlt?
- 5 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van kort gestraften (tussen één en twee jaar) vóór de invoering van de Wlt en hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van kort gestraften na de invoering van de Wlt?
- 6 Hoe vaak wordt bij de verlenging van de proeftijd v.i. als bijzondere voorwaarde een behandeling of gedragsinterventie opgelegd?
- 7 Hoe vaak resulteert deze behandeling of gedragsinterventie in een gedragsverandering?
- 8 Hoe vaak wordt verlenging van de proeftijd v.i. ingezet bij terroristen en welke voorwaarden worden aan hen opgelegd?
- 9 Hoe vaak wordt verlenging van de proeftijd v.i. ingezet bij uitreizende zedendelinquenten en welke voorwaarden worden aan hen opgelegd?
- 10 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van ex-gedetineerden voor wie de v.i. onder de Wlt is verlengd in vergelijking met een vergelijkbare groep van ex-gedetineerden die eerder met v.i. is geweest?
- 11 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van terroristen voor wie de v.i. onder de Wlt is verlengd in vergelijking met een vergelijkbare groep van terroristen die met v.i. is geweest?
- 12 Hoe hoog en hoe ernstig is de recidive van personen van weigerende verdachten met een gevangenisstraf, personen met een tbs-vw, of een gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging vóór de invoering van de Wlt en na de invoering ervan, bij personen uit deze subgroepen die een GVM opgelegd hebben gekregen?
- 13 Hoeveel weigerende verdachten zijn er voor de invoering van de GVM en hoeveel erna?
- 14 Aan hoeveel weigerende verdachten is een GVM opgelegd en hoe vaak wordt deze ten uitvoer gelegd?

- 15 Hoe vaak wordt de GVM ingezet bij terroristen en welke voorwaarden worden aan hen opgelegd?
- 16 Hoe vaak wordt de GVM ingezet (opgelegd en ten uitvoer gelegd) bij uitreizende zedendelinquenten en welke voorwaarden zijn aan hen opgelegd?
- 17 Hoe vaak is bij uitreizende zedendelinquenten als bijzondere voorwaarde een reisverbod opgelegd en hoe vaak is een paspoort ingetrokken of vervallen verklaard?
- 18 Hoeveel GVM's worden opgelegd in combinatie met de tbs-vw en de gemaximeerde tbs-maatregel en hoeveel GVM's worden bij hen ten uitvoer gelegd?
- 19 Wat zijn de redenen voor afwijzing dan wel toekenning van de vordering tot oplegging van de GVM en wat die voor de vordering tot tenuitvoerlegging?

#### 4.5 Termijn verwachte effecten

*Op welke termijn zijn de effecten van de verschillende onderdelen van de Wlt te verwachten?*

##### **Ongemaximeerde VB**

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.

##### **Proeftijd**

Voor alle gedetineerden die vanaf 1 januari 2018 met v.i. zijn of gaan is de Wlt van toepassing, waarmee zowel het gelijktrekken van de proeftijd als het verlengen ervan vanaf die datum mogelijk is.

##### **GVM**

Voor de 4 mogelijke straffen en/of maatregelen waarmee de GVM kan worden gecombineerd is de verwachte termijn van de eerste effecten berekend: een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, een tbs-vw, een gemaximeerde tbs-maatregel of een ongemaximeerde tbs-maatregel. Zoals eerder besproken, is na oplegging van de GVM tevens een toegekende vordering tot tenuitvoerlegging noodzakelijk. De tenuitvoerlegging van de GVM wordt verwacht na 4 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf, na 5,2 jaar tbs-vw, na 4 jaar gemaximeerde tbs-maatregel of na 13 jaar ongemaximeerde tbs-maatregel.

#### 4.6 Eerste evidentie

##### **Geciteerde recidivecijfers**

Voor de aanname vanuit de beleidstheorie dat veel delictgedrag wordt veroorzaakt door recidivisten bestaat enige evidentie. Uit recent onderzoek is gebleken dat dit percentage ongeveer 70% is. De onderbouwing van deze aanname door de wetgever ten tijde van het wetgevingstraject laat echter op vier punten te wensen over. Ten eerste zijn cijfers geciteerd waarin alle uitgestroomde tbs-gestelden in de periode 1989-2008 samen worden genomen en niet die per vijfjarig uitstroomcohort. De cijfers van de aparte uitstroomcohorten laten echter onderling grote verschillen zien, waarmee de door de wetgever geciteerde cijfers minder betrouwbaar zijn.



Ten tweede, de tbs-gestelden uit de eerste uitstroomjaren zijn in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw behandeld en daarmee minder goed vergelijkbaar met de huidige populatie. Het is overigens niet helemaal te voorkomen dat er wordt vergeleken met oudere cohorten, omdat onderzoek naar effecten op langere termijn nu eenmaal meer tijd kost. Ten derde, de staatssecretaris noemde destijds dat er niet alleen nog recidives plaatsvonden vele jaren na uitstroom, maar dat er in deze cijfers een stijgende lijn zat die hem zorgen baarde en die aanleiding gaf voor toezicht op de langere termijn. Hierin is echter geen rekening gehouden met het feit dat het cumulatieve recidivecijfers waren, die in een later jaar nooit kunnen dalen, hooguit gelijk kunnen blijven. Ten slotte, ten vierde, 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 zeden-delict. De recidivecijfers van deze justitiabelen zijn in het wetgevingstraject niet meegenomen. Kortom, de onderbouwing van het probleem uit de beleidstheorie door de wetgever is aan kritiek onderhevig.

### **Recente recidivecijfers**

Om te bepalen of de ontwikkeling die ook al in de cijfers van Schönberger en de Kogel te zien was zich heeft doorgezet, zijn recentere recidivecijfers in kaart gebracht. Achtereenvolgens zijn de recidivecijfers bekeken van vier subgroepen: ex-tbs-gestelden met een zeden- of geweldsdelict en ex-gedetineerden met een zeden- of geweldsdelict. Hieruit blijkt dat de zeer ernstige recidive voor de meest recente cohorten van deze ex-justitiabelen ten opzichte van oudere cohorten is gedaald. 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. Er is tevens 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 de recidive van zeden- en geweldsdelicten lager is dan de zes andere typen indexdelicten waarover de WODC-Recidivemonitor standaard rapporteert. Voor de meeste subgroepen 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 gewelds- en zedendelicten veel en mogelijk meer impact hebben.

### **Behandeling op maat**

Voor het uitgangspunt van de oplossing, een behandeling op maat met daarin verschillende elementen (controle, begeleiding, behandeling en steun), is in de literatuur evidentie te vinden. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat een combinatie van zorg en controle de meest effectieve vorm is van het houden van toezicht ter voorkoming van recidive. Voor het deel van de beleidstheorie waarin wordt uitgegaan van de effectiviteit van een specifiek langer durende periode van toezicht, zijn in een korte literatuurzoektocht niet direct relevante onderzoeken gevonden. Dit aspect wordt meegenomen op een later moment in het evaluatieonderzoek naar de Wlt. Ten slotte is het zaak dat het daadwerkelijk in de praktijk

toegepaste toezicht aansluit bij de bewezen effectieve uitgangspunten, dit wordt eveneens nader onderzocht op een later moment in de evaluatie van de Wlt.

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.

#### **4.7 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 en daarmee ook een daling in het aantal toezichten kan worden verwacht. Ook worden meer en meer moderne middelen betrokken bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, naast de al langer bestaande enkelband. Een voorbeeld hiervan is de alcoholmeter bij reclassenten. Hoewel in de maatschappij toezicht ook wel als een te milde afdoening van een strafbaar feit wordt gezien, wordt dit door de onder toezichtgestelde en zijn 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. Ook de Wlt, waarbinnen de op te leggen voorwaarden ingrijpend van aard, veel in aantal én van onbepaalde duur kunnen zijn, kan fors ingrijpen in het leven van een (ex-)delinquent. Het is daarmee niet verwonderlijk dat er veel kritische kanttekeningen bij de Wlt zijn gezet.

##### *Algemene kanttekeningen*

Als één van de belangrijkste algemene kanttekeningen is genoemd dat de Wlt beperkt in reikwijdte is. Dit komt doordat de verlengde periode van toezicht te dwarsbomen is door calculerende gedetineerden en doordat de wet zich alleen richt op recidivisten en niet op preventie bijvoorbeeld. 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 discussiepunt is niet alleen bij de Wlt, maar ook bij de Wsenb een belangrijk onderdeel van het debat geweest. 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 terug zou keren in de maatschappij, een vergelijkbare situatie als die nu mogelijk voor de calculerende v.i.-gestelden geldt. De enige manier waarop een voorwaardelijke en geleidelijke invrijheidstelling ook voor ex-gedeteneerden te garanderen is, is het verplichten van een voorwaardelijke

periode, vergelijkbaar aan de manier waarop dat met de VB bij tbs-gestelden gebeurt.

Andere algemene beperkingen die bij de totstandkoming van de Wlt zijn genoemd zijn dat van verschillende voorwaarden is genoemd dat deze mogelijk in strijd zijn met het 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 informatieuitwisseling 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*

De belangrijkste kanttekening bij de ongemaximeerde VB is dat er door de ketenpartners geen toegevoegde waarde wordt gezien. Dit komt doordat in de praktijk niet of nauwelijks tbs-gestelden werden gezien die langer dan twee jaar met VB gingen, laat staan dat VB van onbepaalde duur noodzakelijk werd geacht. 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 dit als een verzwaaring van een reeds opgelegde straf wordt gezien, waar vragen bij zijn gesteld.

Bij het gelijktrekken van de proeftijd van de bijzondere voorwaarde(n) met de algemene voorwaarde is weinig commentaar gegeven, de meeste adviserende partijen zagen hier de meerwaarde van in. Bij de verlengmogelijkheden voor de proeftijd is opgemerkt dat deze mogelijk haaks staan op de Wsenb, 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 toepassing van de GVM bij de verschillende typen tbs-maatregelen: bij de tbs met verpleging zou de GVM overbodig zijn in verband met eveneens met de Wlt geregelde mogelijkheden tot ongemaximeerde VB, 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. Verder zou de GVM prematuur zijn in combinatie met een gevangenisstraf, omdat er ten tijde van de consultatie van de Wlt verschillende veranderingen in het gevangeniswezen en in de tbs-praktijk recent waren geïmplementeerd. Over de tweetrapsraket van oplegging en tenuitvoerlegging van de GVM is opgemerkt dat het lastig is de noodzaak van toezicht zo ver in de toekomst te bepalen, wat zal leiden tot een grote terughoudendheid bij rechters om deze op te leggen. Deze terughoudendheid op haar beurt zal er naar verwachting toe leiden dat een eventuele positieve invloed van de GVM beperkt is. Als deze niet is opgelegd of niet ten uitvoer wordt gelegd, kan deze ook geen positieve effecten sorteren. Voorts zijn de ruime en subjectieve grondslag voor de oplegging en de tenuitvoerlegging van de GVM bekritiseerd, vanwege zinsneden als 'belastend gedrag' en het ontbreken van een definitie hiervan. Ten slotte is nog aangegeven dat de minimale periode van tenuitvoerlegging

van twee jaar lang is, de stok achter de deur van zes maanden vervangende hechtenis kort en de voorwaarden ingrijpend kunnen zijn.

#### **4.8 Conclusies**

Zoals hierboven uiteengezet, bestaat de beleidstheorie achter de Wlt uit de vaststelling van het probleem dat veel delictgedrag wordt veroorzaakt door recidivisten en dan met name door zeden- en zware geweldsdelinquenten en (ex-) tbs-gestelden. Dit terwijl zedendelicten en zware geweldsdelicten zeer ingrijpend en traumatiserend zijn voor slachtoffers en hun naaste omgeving. Deze recidive moet worden teruggebracht door langduriger en effectiever toezicht te houden, dat bestaat uit een behandeling op maat, met daarin elementen van controle, begeleiding, behandeling en steun. Hierdoor is door de wetgever 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, 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.

## Summary

### Law on long-term supervision

#### Reconstruction of the policy theory, first evidence and further research themes

#### Background

There is a new law in the Netherlands, in which long-term supervision, treatment and monitoring of ex-delinquents and former forensic psychiatric patients is arranged, the Law on long-term supervision (LLTS; *Wet Langdurig Toezicht*). The goal of the LLTS is to provide more adequate supervision on possible recidivists among sex offenders, on a specific group of violent offenders and on forensic psychiatric patients who have been imposed a tbs-order (*maatregel terbeschikkingstelling*). By more adequate supervision on these offenders it is the intention of the government to contribute to the most important goals of the new set-up of forensic care in the Netherlands, which is fixed on recovery for the patient and reduction of recidivism in society. This measure entails disposal to be treated on behalf of the state (Article 37a.1 Dutch Criminal Code [DCC]) and is a court-ordered sentence for people who have committed violent crimes and who have been declared partially or completely unaccountable (*ontoerekeningsvatbaar*) for these crimes due to severe mental disorders.<sup>44</sup> Persons with such an order are called patients but are not admitted within the health system. Instead, they enter the prison system in which high secure forensic psychiatric hospitals are set up.

The LLTS has to be evaluated after five years, as is common for new laws in the Netherlands. Further, (annual) monitoring and updates of the applications of the LLTS have been promised to the Dutch parliament. The goal of these studies is to monitor the usefulness of the LLTS and to make adaptations if necessary. The Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice and Security (WODC) wrote a research program in which an outline of the studies is provided. Besides annual monitoring of the applications of the law, studies focusing on specific themes and recidivism measurements are planned. Furthermore, in the research program, the extent to which the expectations of the legislator of the LLTS are met is examined. The expectations, goals and supposed working mechanisms are summarized in a so-called 'policy theory'. In the present study, the policy theory was reconstructed. Each part of the LLTS was thoroughly examined and the expectations of the legislator were analyzed. We also compared the expectations of the legislator with evidence from the literature and formed a first judgment on the effects that may be expected from the LLTS. Finally, important developments on supervision and criticism that was given on the LLTS by forensic psychiatric professionals were examined and summarized. Some additional research themes have been formulated as a result.

---

<sup>44</sup> Violent crimes are considered those crimes that carry a minimum sentence of 4 years. The TBS order either involves mandatory treatment in a closed forensic psychiatric hospital (Art. 37b.2 DCC) or is served in the community while abiding by certain conditions (Art. 38.1 DCC). Tbs-orders are executed in a specific part of the prison system (and not in the health system as in many other countries).

## Goals and research questions

The goal of the present study is to reconstruct and analyze the theory behind the policy change. The main research questions are:

- 1 What are the plans behind and what are the expectations of the LLTS by the legislator?
- 2 Which subgroups of delinquents do the separate parts of the LLTS target?
- 3 Which supposed working mechanism are behind the LLTS?
- 4 On what terms can we expect results from the LLTS?

For the operationalization of supervision in the present report we follow previous reports by the WODC on supervision: 'Supervision encompasses control of (aspects of) the behavior of the persons involved, with or without a combination of guidance, treatment and/or care, with the goal to prevent criminal recidivism'. The present report only focuses on supervision at the backdoor, at the end of a prison sentence and/or tbs-order when an offender (gradually) returns to society. It therefore does not take into consideration front door initiatives, supervision that replaces a prison sentence or alternative punishment.

## The LLTS in a nutshell

The LLTS encompasses prolonged supervision in three different manners and is applicable for (former) forensic psychiatric patients with a tbs-order and former prisoners. The tbs-order can be imposed conditionally or with mandatory admission in a secure forensic psychiatric hospital. The LLTS is only applicable to the latter tbs-orders. These tbs-orders are limited to four years unless the index crime involved a danger to persons, then its duration is unlimited. Tbs patients with an unlimited tbs-order with mandatory admission in a forensic psychiatric hospital can be conditionally released (CR). CR for tbs-patients prior to the LLTS was limited to a maximum of nine years. In the first part of the LLTS, the unlimited prolongation of this CR is arranged. The first term of CR is for 1 or 2 years, after which it can be extended by a judge for 1 or 2 years each time.

The second part of the LLTS involves prisoners in the prison system who are conditionally released. Conditional release for prisoners in the Netherlands is possible with prison sentences of 1 year or more. During CR, all prisoners have to abide by the general condition of not committing any new crimes and in addition, special conditions may be imposed. Prior to the LLTS, the general condition was set for at least one year, whereas special conditions varied in duration. With the LLTS, the minimum term of one year of special conditions has been arranged. Thus, CR for prisoners with or without special conditions now always lasts for at least one year. Further, possibilities of prolongation of CR have been set up with the LLTS. The third part of the LLTS is the possibility to impose an independent supervision order, which can be imposed in combination with a prison sentence and/or a tbs-order, the Measure on behavioral influence and limitation of freedom (*Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel*; MBI).

## Methods

A thorough literature review was conducted to answer the research questions. The parliamentary documentation on the process which led to the LLTS was studied and

a literature search was conducted, in Legal Intelligence, Kluwer Navigator and Google Scholar. No interviews were conducted as the process leading up to the LLTS was already started in 2010 and not many persons originally involved in this process were working in parliament anymore. Also, the documentation was thorough and it was possible to reconstruct the policy theory from these documents in full.

## Results

### Policy theory

As mentioned before, the main goal of the LLTS is to prevent criminal recidivism. With the LLTS the legislator set out to resolve the problem that a lot of criminal behavior results from recidivists and that sex and violent offences result in societal uproar and feelings of unsafety. This recidivism needs to be reduced by longer and individually tailored supervision of sex and violent offenders with or without a tbs-order. The prolonged and individually tailored supervision trajectory, with elements of control, guidance, treatment and support, is expected to result in a behavioral change which in turn will result in a reduction of recidivism and an increase in the safety in society. As secondary goals in the policy theory, a reduction of new patients, a shorter treatment duration and a faster end of the tbs-order are expected by the legislator. A more thorough analysis of the policy theory behind the three parts of the LLTS is provided below.

### Indeterminate prolongation of CR for tbs-patients

#### *Background*

In the final stages of the tbs-order the judge may impose CR. This occurs when the general safety of persons or goods is no longer at risk and mandatory admission in a forensic psychiatric hospital is no longer necessary. During CR a tbs-patient has to abide by certain conditions. Examples of such conditions are following out-patient treatment, restraining orders or mandatory check-ins with probation officers. In most cases the patients resides outside the hospital in protected living facilities or private housing. The initial CR for tbs-patients as well as the prolongation of CR is for 1 or 2 years and the total duration of CR under the LLTS is indeterminate and no longer limited to 9 years.

#### *Target group*

The LLTS is applicable to all tbs-patients with an unlimited tbs-order with mandatory hospitalization, who have started their CR from the 1<sup>st</sup> of January 2017. In the past five years an average of 139 tbs-patients per year have started CR (range 74-203). The lowest number of 74 CRs was in 2019. In recent years, the total number of tbs-patients with a CR in September of each year has also declined, from 353 in 2015 to 239 in 2019. Although the total number of different types of tbs-orders that have been imposed has fluctuated over the past 20 years, in 2019 there were 221 tbs-orders, nearly the same total amount as in 2001 (219 tbs-orders).

#### *Expected number of patients involved*

The *potential* number of tbs-patients with an unlimited CR was analyzed and consists of a maximum of 2,479 tbs-patients with an unlimited tbs-order with mandatory hospitalization, 114 tbs-patients who have to be readmitted following CR and 125 tbs-patients with a conditional tbs-order that has been turned into an unconditional tbs-measure. The *actual* number of CRs in the first three years of the LLTS is 334. However, the average duration of the CR is a little over two years, almost

seven years below the previous maximum of nine years in CR. With these numbers it is not expected that the possibility of longer prolongation within the LLTS will apply to many tbs-patients. From a prior impact study it was estimated this effect of the LLTA would be non-existent.

#### *Term of the expected effects*

As mentioned before, the LLTS applies to all CRs for tbs-patients that have started from the 1st of January 2017. The previous duration of the CR was limited nine years, therefore on and after the 1<sup>st</sup> of January 2026 it will become possible for tbs-patients to be on CR longer than previously possible. In the mean time we will monitor several aspects of the CR, among which the average duration and the range of CR. We will also examine the possibility that the different perspective with which CRs under the LLTS start has any impact on the practice of CR. As the number of tbs-patients who will need a longer period of CR than nine years is expected to be very small, we do not expect an increase in time under supervision of this part of the LLTS.

#### *Supposed working mechanisms*

From the analysis of the policy theory supposed working mechanisms, expectations of the policy makers, can be formulated:

- 1 By dropping the maximum duration of CR it can be prolonged as long as danger is expected -> by prolonging CR as long as danger is expected, supervision can last as long as deemed necessary -> by supervision as long as deemed necessary recidivism can be prevented.
- 2 By dropping the maximum duration of CR it can be prolonged as long as danger is expected -> due to the possibility of supervision as long as danger is expected the public prosecutor and the forensic psychiatric hospital staff will be willing to let patients go on CR earlier -> by the earlier willingness to let patients go on CR, the duration of treatment inside the hospital will decrease.
- 3 By dropping the maximum duration of CR it can be prolonged as long as danger is expected -> due to the possibility of supervision as long as danger is expected, the public prosecutor and the forensic psychiatric hospital staff will be willing to let patients go on CR earlier -> by the earlier willingness to let patients go on CR, the outflow of patients will increase.
- 4 By dropping the maximum duration of CR supervision can last as long as danger is expected -> due to the possibility of supervision as long as danger is expected, recidivism can be prevented -> by preventing recidivism the number of new tbs-orders can be decreased.

## **Changes in CR of prisoners**

### *Background*

Prisoners who enter the final stage of their unconditional prison sentence can also be conditionally released. CR for prisoners is only available for prisoners with a prison sentence of one year or more and is usually granted at two-thirds of the prison sentence, leaving the final one-third of the prison sentence to be served under supervision in society. Only in exceptional cases delay or cancellation of CR is necessary. All prisoners on CR have to refrain from committing new crimes for at least one year, this is called the general condition. Special conditions may also apply, for instance a restraining order, which prior to the LLTS only lasted for the remaining one third of the original prison sentence. With the LLTS, the mandatory duration of the special conditions is also set at one year. Further, possibilities of



prolongation of conditional release have been set up. The changes in CR for prisoners started on the 1<sup>st</sup> of January 2018.

#### *Target group*

The changes in CR under the LLTS apply to all prisoners who go on CR. As CR is only for prisoners with a prison sentence of 1 year or more, only a small part of the Dutch prison population is potentially affected by the LLTS. In 2019 a minority of 2,085 of all 23,975 prison sentences that were imposed in that year lasted one year or longer (8.7%). In the past five years an average of 955 prisoners per year started CR. The changes in CR for prisoners apply to different subgroups. The first change is applicable to all prisoner on CR: when special conditions apply, these last minimally one year. The legislator expected that this change would specifically result in positive effects for prisoners with an unconditional prison sentence between 1 and 2 years. With regards to the second change, one prolongation of a maximum of two years is also possible for all prisoners on CR. Further prolongations of CR are only allowed for specific subgroups. The legislator expected this for three subgroups of prisoners:

- a Prisoners with a sex offence or violent offence sentenced to a prison sentence of at least one year with a crime that carries a prison sentence of at least four years;
- b Terrorists;
- c Sex offenders who plan to travel abroad.

#### *Expected numbers*

In the past five years the average number of new CRs was 1,103 offenders per year, in 2019 1,097 new CRs for prisoners started. Interestingly, although the number of new CRs decreased somewhat from 2018 to 2019, the total number of prisoners on CR at the reference date of the 31<sup>st</sup> of December each year has strongly increased: from 2,545 in 2018 to 2,802 in 2019. In the past five years on average 68% of all new CRs has included one or more special conditions. In 2019, 585 of all CRs started with special conditions, this is the group for whom the first change of the LLTS is applicable. The expected number of CRs for whom prolongation is applicable is less clear. The estimations vary between 60-214 prisoners.

#### *Term of the expected effects*

Both changes in CR for prisoners directly sort their effect from the 1<sup>st</sup> of January 2018. The extra time under supervision is estimated at 2.5 years.

#### *Supposed working mechanisms*

From the policy theory the following supposed working mechanisms were formulated:

- 1 By setting the minimum duration of the special conditions at one year, there is now more time to work on behavioral change specifically with prisoners with a short prison sentence (i.e., between 1 and 2 years) -> by creating more time for supervision for prisoners with a short prison sentence, recidivism for these prisoners may be prevented.
- 2 By creating more possibilities to extend the time under CR, conditions such as treatment and behavioral interventions may be prolonged as long as deemed necessary -> by a longer period of possible treatment and behavioral intervention behavioral change may occur -> by behavioral change, recidivism may be prevented.

- 3 By creating more possibilities to extend the time under CR, conditions such as treatment, a restraining order, a prohibition to speak publicly or to the media and an obligation to check in with probation officers can be arranged for terrorists -> due to these conditions, behavioral change may occur in terrorists, the spread of the terroristic message may be restricted and a new trip abroad to perform terroristic acts may be prohibited and a new terrorist attack may be prevented.

### **Measure on behavioral influence and limitation of freedom (MBI)**

#### *Background*

The MBI is a new and independent supervision measure that was introduced into Dutch law with the LLTS. This third and final part of the LLTS has also started on the 1<sup>st</sup> of January 2018. The measure is to protect the safety of others and the general safety of people or goods. The measure obligates the person involved to abide by certain conditions. The imposition of the MBI does not necessarily result in the execution of the MBI. The initial imposition may follow at the judge's discretion or after a claim to impose the MBI by the public prosecutor was granted by a judge. It can only be imposed in combination with a (partially) unconditional prison sentence and/or a tbs-order. First the execution of these parts of the sentence, the prison sentence and/or tbs-order, follows. The execution of the MBI is dependent on a claim to execute by the public prosecutor no later than 30 days prior to the end of the other elements of the sentence. This claim only follows when the person involved still poses a threat to society. If the judge grants this claim, he then orders the execution of the MBI, sets the duration of the supervision and determines the conditions that need to be abided by. Most conditions available for the MBI were already listed in Dutch law for other possible judicial measures, but four new conditions were listed: conditions that limit possibilities to do voluntary work, a condition that limits the right to leave the Netherlands, the prohibition to live in a certain area and an obligation to move houses. The first term of the MBI is set at two, three, four or five years and these are also the terms with which the MBI can be prolonged.

#### *Target group*

By law, there are three target groups for the MBI:

- a Persons who are also sentenced to a tbs-order (Art. 38z.1a DCC);
- b Persons who are also sent to a (partially) unconditional prison sentence due to a crime that imposes a danger to the body of one or more persons and carries a minimum sentence of at least four years (Art. 38z.1b DCC);
- c Persons convicted of five types of sex offences and two other types of crimes. These are: involvement in child pornography (possession, spread, et cetera Art. 240b DCC), illicit sexual conduct with a minor (Art. 248c DCC), making someone under the age of 16 a witness to illicit sexual behavior (art. 248d DCC), online grooming with a person under the age of 16 (Art. 248e DCC), deliberate promotion or facilitation of illicit sexual acts between a child and a third party (Art. 250 DCC), human trafficking (Art. 273f DCC), or extortion (Art. 38z.1c DCC).

Further, from the present analysis it was concluded that the MBI is mainly expected in:

- 1 Defendants who refuse pre-trial forensic psychiatric assessment and are imposed a prison sentence;
- 2 In combination with a conditional tbs-order;
- 3 In combination with a limited tbs-order with mandatory hospitalization;
- 4 With terrorists;

- 5 With sex offenders who intend to leave the country to perform sex offences abroad.

#### *Expected numbers*

The potential target group consists of a maximum of 229 people a year. These are 78 defendants who refuse pre-trial forensic psychiatric evaluation, 81 persons with a conditional tbs-order, 5 persons with a limited tbs-order with mandatory hospitalization, 65 suspects of a terroristic crime (guilty or not guilty is unknown) and an unknown number of sex offenders who possibly plan to travel abroad. However, no more than 20 MBIs are actually expected to be imposed annually. In addition, not all MBIs are expected to be executed.

#### *Term of the expected effects*

Due to the fact that prior to the execution of a MBI the other parts of the sentence are carried out first, it is expected to take some time before the first MBI will be executed: four years when combined with an unconditional prison sentence, 5.2 years when combined with a conditional tbs-order, 4 years when combined with a maximized tbs-order and 13 years in combination with an unlimited tbs-order with mandatory hospitalization. The average extra time under supervision with a MBI is estimated at four years.

#### *Supposed working mechanisms*

From the analysis of the policy theory the following supposed working mechanisms were formulated:

- 1 With the MBI the judge has an extra judicial measure for supervision in offenders of sex or violent crimes whose recidivism rates have not decreased enough to guarantee a safe return to society -> due to this additional judicial measure, individually tailored conditions may be imposed -> due to individually tailored conditions, recidivism may decrease.
- 2 With the MBI it is possible to provide supervision and aftercare for offenders with determinate sentences who actually still need supervision and aftercare (mainly defendants who refuse pretrial forensic psychiatric evaluation, persons with a conditional tbs-order, and persons with a maximized tbs-order with mandatory hospitalization) -> due to supervision and aftercare possibilities for these offenders, individualized behavioral change may occur -> due to individualized behavioral change, a decrease in recidivism for these groups may occur.
- 3 Because the MBI can be imposed on defendants who refuse pre-trial forensic psychiatric assessment and have been imposed a prison sentence, these offenders can still be obligated to follow treatment -> because mandatory treatment can now be imposed even without the tbs-order, it is no longer beneficial to refuse pretrial assessment -> because it is no longer beneficial to refuse pretrial assessment, the problem with these defendants can be decreased.
- 4 In the MBI special conditions may be imposed such as mandatory treatment, a restraining order, a prohibition to speak publicly or to the media and an obligation to check in with probation officers can be arranged for terrorists -> due to these conditions, behavioral change may occur in terrorists, the spread of a terroristic message may be restrained and a new trip abroad to perform terroristic acts may be prohibited and a new terrorist attack may be prevented.
- 5 By imposing a travel ban or the revocation of a sex offenders passport as part of the conditions in a MBI, it may be prevented that a sex offender moves abroad -> by preventing a sex offender to move abroad, it may be prevented that he commits new sex crimes abroad.

- 6 By the threat of imposing a MBI in combination with a conditional tbs-order or a maximized tbs-order, the person involved is stimulated to abide by the conditions imposed in these latter orders -> by extra stimulation, the person involved becomes extra motivated to abide by these conditions and is expected to put in more effort -> by putting in more effort, it is expected that the actual execution of the MBI is prevented.
- 7 By the possibility of supervision through MBI it is secured that supervision and aftercare are possible after a conditional tbs-order ends -> by this safeguard in certain cases it is possible to impose a milder sentence instead of an indeterminate tbs-order -> by being able to impose a milder sentence some impositions of the tbs-order are prevented.
- 8 By means of the MBI supervision is set out and freedom of movement is prohibited -> by supervision and limitation of freedom of movement recidivism is prevented -> by preventing recidivism new tbs-patients are limited.

### **Evidence policy theory**

#### *Cited recidivism rates*

For the assumption from the policy theory that a lot of crimes are committed by recidivists there is evidence from a recent study showing that recidivists are responsible for about 70% of all crimes. However, during the legislative trajectory, the legislator misinterpreted recidivism rates from a study that was conducted for the LLTS in four ways: 1) the quoted numbers from that study combined recidivism rates for a large group of ex-tbs-patients who had gone through the tbs-system over a long period of time, while there were big differences between the separate cohorts in the studied years, 2) part of the former tbs-patients had been treated a very long time ago (in the eighties and nineties of last century), making comparison with the current population difficult if not impossible, 3) from the quoted cumulative recidivism numbers it was wrongly concluded that recidivism rates rise over time, on the contrary: recidivism rates from more recent cohorts were lower as compared to recidivism rates from older cohorts, and 4) in the recidivism rates, only tbs-patients were included whereas the LLTS is broader and also applies to ex-offenders who have been sentenced to prison and not a tbs-order. This shows that the results of the study that were quoted do not adequately represent the necessity of long-term supervision.

#### *Recent recidivism rates*

The finding in the above cited study that recidivism rates for more recent cohorts were lower than recidivism rates for older cohorts, is confirmed in new recidivism rates that were calculated in the present study. Over time, newer cohorts show lower recidivism rates than older cohorts. This result was found for all four subgroups that were studied in the present study: former tbs-patients with a sex offence or violent offence and former prisoners with a sex offence or violent offence. The drop in recidivism rates was stronger for some subgroups as compared to others: in former tbs-patients with a sex offence the drop was 17.2%-points, in former tbs-patients with a violent offence 1.3%-point, in former prisoners with a violent crime 16.3%-point and in former prisoners with a sex offence 3.3%. This shows that recidivism rates have decreased in recent years, even without long-term supervision.

Finally, recidivism rates of other crimes within the four subgroups were studied, to determine which types of offences are most commonly committed. This shows that recidivism rates of other types of crimes is more prevalent: within both subgroups,

ex-tbs-patients as well as ex-prisoners, five or six other types of crimes are more prevalent. These are property offences with violence, destruction of property, mild aggressive acts, disturbances of the public peace and drug crimes. Within the four subgroups of perpetrators, recidivism of a property crime with violence is highest. Despite these findings, although less prevalent, it is possible that sex offences and violent offences have a lot and likely more impact on society.

#### *Individualized treatment*

For the effectiveness of the way the established problem needs to be resolved, an individualized supervision trajectory, evidence can be found in literature. Studies show that a combination of care and control is most effective in supervision to prevent criminal recidivism. Also, recent studies show that desistance of criminal behavior does not occur in the same manner for all criminals, however a personal and individualized trajectory is more common. This also shows that 'custom-made' supervision is most effective. In the evaluation of the LLTS it is necessary to examine if this approach was properly implemented. Another aspect that will be examined is if the working mechanisms for supervision in general also apply to long-term supervision because most working mechanisms come from general studies into supervision.

#### *New patients, treatment duration and end of treatment*

For the secondary goal of positive effects on a decrease in new tbs-patients and treatment duration and an increase on the number of tbs-patients whose tbs-order is successfully finished, there is no evidence yet. The legislator expected that the possibility of a longer duration of CR for tbs-patients would result in a greater and earlier willingness by treatment staff and the public prosecutor to send them on CR, however, professionals involved indicate that this is not important to their decision-making. Instead, the danger that tbs-patients still pose and their risk of recidivism guides this decision. Also, in forensic psychiatric practice, no or hardly any patients are seen that require such a long period of CR. On the other hand it is also expected that the MBI resorts in a decrease in new tbs-patients and treatment duration and an increase on the number of tbs-patients who successfully leave the tbs-order, however, it is not expected that many people will be imposed this measure (a maximum of 20 per year).

### **Discussion**

Supervision on offenders has shown a strong increase in the past 20 years, on the number of people under supervision as well as on the intensity of supervision. This effect can be seen around the world. Interestingly, this increase in supervision can be seen even though criminality has dropped at the same time. Accordingly, less punishments are imposed and one would expect that also less supervision is necessary: less supervision as an alternative to a prison sentence, less CRs, less conditional sentences et cetera. Also, more and more modern means of supervision are used to execute sentences, besides the longer known electronic monitoring. An example of this is the alcohol lock that has recently been implemented in the Netherlands. Although in society electronic monitoring is sometimes seen as an easy way out of a punishment, supervised offenders experience this type of monitoring as intrusive. The intrusion is on their sense of control, pressure on their social life, stigmatization and the number and intrusive nature that conditions may impose. It is possible the LLTS is also seen as intrusive, as there are many conditions that may be imposed and at the start of the supervision it is unknown how long the conditions will last. Therefore it is no surprise that a lot of criticism was given during the legislative process as well as after it was accepted by parliament.

### *General criticism*

One of the main criticisms on the LLTS is that all three parts have limitations in scope. First, it is expected that the indeterminate CR for tbs-patients will hardly have any effects, as the mean duration at present is only two years and the experience from everyday forensic psychiatric practice that this is sufficient for most tbs-patients. Second, in CR for prisoners, the prolonged period under supervision may be eluded by canny prisoners who behave in such a way that they are not granted CR. When no CR is granted, the possibility of extending CR is also not available. This has been put forward as one of the most important flaws within the LLTS because these offenders are most likely the ones that need supervision the most. Among tbs-patients such canny behavior is not possible because one year of CR is mandatory for most tbs-patients. This rule was implemented in Dutch law after it was seen that some patients did not gradually reenter society. This is the same situation that presents itself now for canny prisoners. The only way to prevent this and to guarantee a conditional and gradual reintegration in society for prisoners is to also implement such a mandatory period in CR for former prisoners. Third, the MBI is not expected to be imposed very often, not by the legislator nor by professionals in the field, thereby limiting its potential influence. With these important limitations in the scope of the LLTS, in all three parts, it is important to limit expectations of the recidivism effects under the LLTS.

Other general limitations that have been put forward are that several conditions that may now be imposed are possibly in conflict with rules by the European Court of Human Rights, the Dutch constitution and/or European Union rights. Also, the proportionality of (prolonged) supervision relative to the crimes that have been committed may be lost, there may be an increase in defendants who refuse pretrial forensic psychiatric evaluation, there may be an even higher demand on police capacity to carry out the supervision who were already under staffed, cooperation and information exchange between chain partners in forensic practice is not optimally arranged, there is confusion with measures that are comparable, such as the Limitation of freedom measure (art. 38v Sr) and the lack of perspective for offenders may demotivate offenders to cooperate.

### *Criticism on specific parts of the LLTS*

With regards to the indeterminate duration of CR for tbs-patients, criticism has been given on the premature nature of the alteration. Shortly prior to the introduction of the LLTS, the maximum duration of CR for tbs-patients had also been altered. In this alteration, the maximum of 3 years CR was increased to a maximum of 9 years CR. At that time, the legislator extensively examined the possibility of even longer prolongation, but did not deem this necessary and provided a number of arguments why 9 years would be sufficient. A further criticism is that it is not clear when supervision through prolonged CR for tbs-patients is necessary and when other legal possibilities for providing longer supervision may also be adequate.

The minimum duration of special conditions in CR for former prisoners of one year raises the question of why this term is necessary when a treatment module or training may also last shorter, for instance a few weeks or months. Some parties also indicated that the possibilities to prolong CR in prisoners is in contradiction with other new legislation that is under preparation, namely a new law on CR for offenders that limits the maximum duration of CR in all cases to 2 years. Also, the criteria for prolongation were vaguely defined, including a broad range of behavior, according to some. It was also indicated that the prolongation of CR can be seen as an extension of the sentence which is not allowed according to Dutch law.

With the MBI, most criticism was uttered. First, there are limitations to the usefulness of the MBI in combination with different tbs-orders: the MBI in combination with a tbs-order with mandatory and unlimited hospitalization is redundant, because indeterminate supervision is already available through the indeterminate CR. The MBI combined with a conditional tbs-order does not fit: the first measure is voluntary and the second is obligatory. And finally, the MBI with the determinate tbs-order is not balanced, as the first measure is limited in duration and the second is indeterminate. Other objections were: the MBI is premature in combination with a prison sentence due to recent other changes in legislation for prisoners, the fact that it is difficult to predict the need for the MBI in the future, the minimum duration of two years that is required for the MBI is considered too long, the limited judicial response that is possible after breach of conditions of six months imprisonment and the intrusive nature of some of the conditions. All criticism will be examined in the LLTS research program.

## Conclusions

As explained above, with the LLTS the legislator set out to resolve the problem that a lot of criminal behavior results from recidivists and that sex and violent offences result in societal uproar and feelings of unsafety. This recidivism needs to be reduced by longer and individually tailored supervision of sex and violent offenders with or without a tbs-order. The prolonged and individually tailored supervision trajectory, with elements of control, guidance, treatment and support, is expected to result in a behavioral change which in turn will result in a reduction of recidivism and an increase in the safety in society. As secondary goals in the policy theory, a reduction of new patients, a shorter treatment duration and a faster end of the tbs-order are expected by the legislator.

The first examination of the evidence behind the expectations of the legislator show:

- 1 There is evidence that the established problem exists: generally speaking most criminal behavior is conducted by recidivists.
- 2 There is no evidence that recidivism rates for sex and violent offenders on the long term increases, on the contrary, this decreases.
- 3 There is no evidence that the recidivism rates of sex and violent offenders is highest: recidivism rates of other types of crimes is more prevalent.
- 4 There is evidence that the suggested solution by the legislator works, that is, supervision by means of individually tailored treatment is most effective. The evidence for long-term supervision has not been effectively studied yet, therefore, there is no answer yet on the possible effectiveness.
- 5 There is no reason to assume an effect of the LLTS on a reduction of new patients, a shorter treatment duration and a faster end of the tbs-order are expected by the legislator.
- 6 There has been a lot of criticism on the LLTS. Most importantly, it is observed that two out of three parts of the LLTS will barely be used in daily practice thereby limiting the potential effects on recidivism.

## Literatuur

- 3RO (2018). *Consultatie conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*. Advies van 12 juni 2018. Utrecht: Reclassering Nederland.
- Aebi, M.F. (2003). *Space II, Council of Europe Annual Penal Statistics: Community sanctions and measures ordered in 2001*. Straatsburg: Council of Europe.
- Aebi, M.F. & Hashimoto, Y.Z. (2020). *Space II, Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons under the supervision of probation agencies*. Straatsburg: Council of Europe.
- Beijerse, J. uit, Struijk, S., Bleichrodt, F.W., Bakker, S.R., Salverda, B.A., & Mevis, P.A.M., m.m.v. A.T.C. Castermans & C.L. van der Vis (2018). *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*. Rotterdam/Den Haag: Erasmus Universiteit Rotterdam/WODC.
- Bleichrodt, F.W. (2018). Vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming in het Nederlands strafrechtelijk sanctierecht. In: E. Lanckswaert, J. Uzman, Y. van den Berge, F.W. Bleichrodt, V. Sagaert, S.E. Bartels (Red.), *Burgerparticipatie in constitutioneel perspectief: Vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking in het strafrecht. Partij-autonomie in het goederenrecht*, p. 153-188. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Boone, M.M., van de Bunt, H.G., & Siegel, D., m.m.v. K. van de Ven (2014). *Gevangene van het verleden: Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap, Utrecht: Universiteit Utrecht, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Boone, M.M. (2019). *Paradoxen van toezicht: Straffen in het hart van de samenleving*. Den Haag: Boom criminologie.
- Boone, M.M. & Scheepmaker, M.P.C. (2019). Inleiding bij themanummer Justitieel toezicht in de samenleving. *Justitiële verkenningen*, 3, 5-10.
- Broux, D. (2017). De (on)veiligheid van de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. *Strafblad* 3, 248-255.
- Candel, F. & Wijga, P. (2017). *Programma Continuïteit van zorg: Onderzoek naar de beletselen in de continuïteit van zorg voor mensen met gevaarlijk, agressief en ontwrichtend gedrag die geen justitiële titel (meer) hebben*. Utrecht: Andersson Elffers Felix, referentie AG211-4-6(R.50).
- Cornet, L.J.M., Mandersloot, M.N.A., Pool, R.L.D., & Kogel, C.H. de (2017). *De 'zelfmetende' justitiabele: Een verkennend onderzoek naar technologische zelfmeetmethoden binnen de justitiële context*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-17.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2008). *TBS in getal 2007*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2009). *TBS in getal 2008*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2013). *Forensische zorg in getal 2008-2012*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2014). *Forensische zorg in getal 2009-2013*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2015). *Forensische zorg in getal 2010-2014*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2018). *DJI in getal 2013-2017: De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2019). *ForZo in getal 2014-2018: ForZo nader belicht*. Den Haag: DJI.
- Doekhie, J.V.O.R., Van Ginneken, E.F.J.C., Dirkwager, A.J.E., & Nieuwbeerta, P. (2019). Controle of begeleiding? Ervaringen met reclasseringstoezicht tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling. *Justitiële verkenningen*, 3, 24-42.



- Dreessen, J.M.J.W. (2016). De Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking. *Ars Aequi*, 393-397.
- Drieschner, K., Hill, J., & Weijters, G. (2018). *Recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg*. Den Haag: DJI.
- Drost, V., Goedvolk, M., Haaren, P. van, & Jongebreur, W. (2016). *Uitvoeringsconsequenties wetsvoorstel Langdurig Toezicht*. Utrecht: Significant, referentie: VD/bv/15.437.
- Fokkens, J.W. (2016). De ontwikkeling van de vrijheidsbenemende sancties de laatste vijfentwintig jaar. *Sancties*, 4, p. 21-29.
- Gestel, B. van, Knaap, L.M., & Hendriks, m.m.v. C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal, S. Bogaerts (2006). *Toezicht buiten de muren: Een systematische review van extramuraal toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland*. Den Haag: WODC. Cahier 2006-2.
- Ggz Nederland (2012). *Reactie consultatie conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Utrecht: Ggz Nederland.
- Heffen, O. van (2003). Beleid theorieën uit de beleidspraktijk. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (8e herziene druk, pp. 225-240). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Heinen (2017). *De Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Ongepubliceerde masterscriptie rechtsgeleerdheid.
- Horst, R.P. van der, Schönberger, H.J.M., & Kogel, C.H. de, (2012). *Toezicht op zedendelinquenten: Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht*. Den Haag: WODC, memorandum 2012-5.
- Klein Tuente, S., Bogaerts, S., IJzendoorn, S. van, & Veling, W. (2018). Effect of virtual reality aggression prevention training for forensic psychiatric patients (VRAPT): study protocol of a multi-center RCT. *BMC Psychiatry*, 18:251, p. 1-9.
- Kogel, C.H. de, & Hartogh V.E. den (2005). *Contraire beëindiging van de TBS-maatregel: Aantal, aard en verband met recidive*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, Onderzoek en beleid 236.
- Kogel, C.H. de, & Nagtegaal, M.H. (2008). *Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten: Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, Onderzoek en beleid 263.
- Kogel, C.H. de (2019). Technologische hulpmiddelen bij toezicht op delinquenten in de samenleving. *Justitiële verkenningen*, 3, 78-95.
- Kruize, A. & Van der Molen, J. (2019). *Evaluatie pilot alcoholmeter 2018*. Groningen: Breuer & IntraVal.
- Kuijck, Y.A.J.M. van (2014). A never ending story? Wetsvoorstel maakt levenslang toezicht mogelijk voor ernstige zeden- en geweldsdelinquenten. *Trema*, 1, 16-19.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24, 5-20.
- MacNeil, F. & Beyens, C. (2013, Eds). *Offender supervision in Europe*. Londen: Palgrave MacMillan.
- Meij, A. de, Rink, M. & Heijink, N. (2018). *De Wet langdurig toezicht*. Presentatie gehouden bij parket Oost-Nederland.
- Meijer, S. (2013). De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende toezichtsmaatregel als instrument in de strijd voor de maatschappelijke (schijn)veiligheid. In M. Groenhuisen, T. Kooijmans & J. Ouwerkerk: *Roosachtig strafrecht*, liber amicorum Theo de Roos. Deventer: Kluwer.
- Meijer, S., Hirsch Ballin, M.F.H, Cupido, M., & Piekhaar, Y.R.S., m.m.v. S.G.M.J. Bollen & M.C. Hemelrijk (2019). *De zucht naar vrijheid: Een onderzoek naar de strafbaarstelling van het schenden van bijzondere voorwaarden en het elektronisch toezicht en van het ontvluchten uit detentie*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit Amsterdam/WODC.

- Meijer, R.F., Van den Braak, S.W., & Choenni, R. (2020, red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC, CBS, Raad voor de Rechtspraak. Cahier 2020-16.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding en Veiligheid & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme: Overzicht van maatregelen en acties*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding en Veiligheid & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Nagtegaal, M.H. (2013). *Elektronische detentie als alternatief voor gevangenisstraf: Een quickscan naar Europese ervaringen*. Den Haag: WODC. Cahier 2013-4.
- Nagtegaal, M.H. & Boonmann, C. (2014). *Voorwaardelijke beëindiging van de tbs-dwangverpleging: Contrair versus conform de adviserende instantie(s)*. Den Haag: WODC. Cahier 2014-20.
- Nagtegaal, M.H., Boonmann, C., & Stuurman, J.J. (2017). *Van voorwaardelijk naar onvoorwaardelijk terbeschikkinggesteld: Over omzettingen en hervattingen*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-5.
- Nagtegaal, M.H. (2018a). *Weigerende observandi op een speciale afdeling in het Pieter Baan Centrum: Planevaluatie en bevindingen over het eerste half jaar*. Den Haag: WODC. Cahier 2018-7.
- Nagtegaal, M.H., m.m.v. D.J. Janssen, S.B.E. Eltink, & J.J. de Vries (2018b). *Vijftien jaar weigerende verdachten in het Pro Justitia onderzoek: Prevalentie, informatiebehoefte officieren van justitie, en afdoeningen door de rechter*. Den Haag: WODC. Cahier 2018-15.
- Nagtegaal, M.H., m.m.v. D.J. Janssen, S.B.E. Eltink, & J.J. de Vries (2019). *Eindevaluatie Unit 3 Pieter Baan Centrum: Heeft een aparte afdeling voor weigerende verdachten zin?* Den Haag: WODC. Cahier 2019-3.
- Nagtegaal, M.H. (2020a). *Wet langdurig toezicht: Onderzoeksprogramma naar de toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2022*. Den Haag: WODC. Cahier 2020-4.
- Nagtegaal, M.H. (2020b). *Monitorresultaten van de Wet langdurig toezicht: Toepassingen van de wet in 2017-2019*. Den Haag: WODC. In voorbereiding.
- Nan, J.S., Struijk, S., Mevis, P.A.M., Holvast, N.L., m.m.v. P. Mascini, W.J.R. Keressies, & H.J.E. Korteweg (2019). *Verhoging strafmaximum moord: Is veertig het nieuwe dertig?* Den Haag/Rotterdam: WODC/Erasmus Universiteit Rotterdam.
- NVvR (Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak) (2012). *Advies conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking, dd. 29 juni 2012*. Den Haag: NVvR.
- NOvA (Nederlandse Orde van Advocaten) (2012). *Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht inzake het Wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Advies van 8 juni 2012. Amsterdam: NOvA.
- NOvA (Nederlandse Orde van Advocaten) (2014). *Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht der Nederlandse Orde van Advocaten inzake het gewijzigd amendement nummer 10 ter vervanging van dat gedrukt onder nummer 9 op Wetsvoorstel 33816 Langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Advies van 10 september 2014. Amsterdam: NOvA.
- NOvA (Nederlandse Orde van Advocaten) (2018). *Consultatie wetsvoorstel detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*. Advies 11 juni 2018. Amsterdam: NOvA.
- PaG (College van procureurs-generaal) (2012). *Advies conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Advies van 08 augustus 2012. Den Haag: PaG.

- PaG (College van procureurs-generaal) (2018). *Advies over conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*. Advies van 12 juni 2018. Den Haag: PaG.
- Phelps, M. (2013). The paradox of probation: Community supervision in the age of mass incarceration, *Law and Policy*, 35, p. 55-80.
- Pinker, S. (2012). *The better angels of our nature: Why violence has declined*. New York, Verenigde Staten: Penguin Books.
- RvdR (Raad voor de Rechtspraak) (2012). *Advies Wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Den Haag: RvdR.
- RvdR (Raad voor de Rechtspraak) (2014). *Advies over het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*. Advies 13 juni 2018. Den Haag: RvdR.
- RSJ (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming) (2012). *Langdurig toezicht: Reactie op het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Advies dd. 31 mei 2012. Den Haag: RSJ.
- RSJ (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming) (2018). *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*. Advies 12 juni 2018. Den Haag: RSJ.
- RvS (Raad van State) (2012). *Advies Raad van State betreffende Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking)*. Den Haag: Staatscourant, nr. 35591.
- RvK (Raad van Korpschefs) (2012). *Conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding & Vrijheidsbeperking*. Advies dd. 12 juni 2012. De Bilt: RKC.
- Reclassering Nederland (2012). *Conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding & Vrijheidsbeperking*. Advies van 31 mei 2012. Utrecht: Reclassering Nederland.
- Schönberger, H.J.M., Kogel, C.H. de, m.m.v. I.M. Bregman (2011). *Wettelijke kaders voor langdurig of levenslang toezicht bij delinquenten in Engeland/Wales, Canada en Duitsland*. Den Haag: WODC, memorandum 2011-5.
- Schönberger, H.J.M. & Kogel, C.H. de (2012). *Kenmerken en recidivecijfers van ex-terbeschikkinggestelden met een zedendelict*. Den Haag: WODC, memorandum 2012-1.
- Staatsblad (2007a). Besluit van 11 december 2007 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 22 november 2007 tot verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. *Staatsblad 2007*, nr. 523.
- Staatsblad (2007b). Wet van 22 november 2007, houdende verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. *Staatsblad 2007*, nr. 465.
- Staatsblad (2013). Besluit van 8 maart 2013 tot wijziging van het Reglement verpleging tot beschikking gestelden, de Penitentiaire maatregel en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen in verband met de verruiming van de mogelijkheid onvrijwillige geneeskundige behandeling te verrichten. *Staatsblad*, nr. 99.
- Staatsblad (2015). Wet van 25 november 2015 tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale

- duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking). *Staatsblad* 2015, nr. 460.
- Staatsblad (2016). Besluit van 2 december 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 25 november 2015 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking). *Staatsblad*, nr. 493.
- Staatsblad (2017). Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen). *Staatsblad*, nr. 82.
- Staatsblad (2018). Besluit van 16 april 2018 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 31 januari 2018 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak (Stb. 2018, 30). *Staatsblad*, nr. 168.
- Staatsblad (2019). Besluit van 18 december 2019, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, het Invoeringsbesluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen en het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. *Staatsblad*, nr. 507.
- Staatscourant (2016). *Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidsstelling*. Staatscourant, nr. 68521.
- Struijk, S. (2014). En nog meer en langduriger toezicht: de overheid als Rupsje Nooitgenoeg. *Sancties*, 3, 137-142.
- Struijk, S. (2018). Vrijheidsbeperking na detentie: In hoeverre zet de rechter de achterdeur open? *Sancties*, 6, 353-364.
- Struijk, S. & Van der Wolf, M.J.F. (2018). Gevaarscriteria in het strafrechtelijk sanctierecht: een risicovol ratjetoe? *Ars Aequi*, 67, 938-947.
- Thijs, F., Rodermond, E. & Weerman, F. (2018). *Verdachten van terrorisme in beeld. Achtergrondkenmerken, 'triggers' en eerdere politiecontacten*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap en Amsterdam: NSCR.
- Uit Beijerse, J., Struijk, S., Bleichrodt, F.W., Bakker, S.R., Salverda, B.A., & Mevis, P.A.M., m.m.v. A.T.C. Castermans & C.L. van der Vis (2018). *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidsstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vanhaelemeesch, D. & Beeken, T. vander (2012). *Electronic monitoring: Convicts' experiences in Belgium*. In: M. Cools, B. De Ruyver, M. Easton, L. Pauwels, P. Ponsaers, G. Vande Walle, T. Vander Beken, F. Vander Laenen, A. Verhage, G. Vermeulen & G. Vynckier (Red.): *Social conflicts, citizens and policing. In Governance of Security Research Paper Series*, 6, p. 77-96. Antwerpen: Maklu.

- Vanhaelemeesch, D. (2013, januari). *De impact van elektronisch toezicht in vergelijking tot de gevangenisstraf: Een belevingsonderzoek*. Presentatie gehouden in Brussel.
- Wartna, B.S.J., Blom, M., & Tollenaar, N. (2011). *De WODC-recidivemonitor: Vierde herziene versie*. Den Haag: WODC. Memorandum 2011-3.
- Weaver, B. (2014). Control or change? Developing dialogues between desistance research and public protection practices. *Probation Journal*, 6, p. 8-26.
- Weijters, G., Verweij, S., Tollenaar, N., & Hill, J. (2019). *Recidive onder justitiabelen in Nederland*. Den Haag: WODC. Cahier 2019-10.
- Wolf, M.J.F. van der (2016). Legal Control on Social Control of Sex Offenders in the Community: A European Comparative and Human Rights Perspective. *Erasmus Law Review*, 9 (2), p. 39-54.
- Wolf, M.J.F. van der & Struijk, S. (2014). (Levens)lang toezicht als zelfstandige maatregel: Wordt nu echt de Rubicon overgestoken? *Sancties*, 50, 368-378.
- World Health Organization, United Nations Office on Drugs and Crime & United Nations Development Programme (2014). *Global status report on violence prevention 2014*. Genève, Zwitserland: WHO.
- Zebel, S., Alberda, D.L., & Wartna, B.S.J. (2014). *Recidive na een reclasseringscontact: Overzicht en analyse van de terugval van personen na beëindiging van een toezicht of een werkstraf in de periode 2002-2009*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, 312.

## Bijlage 1 Begeleidingscommissie, klankbordgroep en leescommissie

### **Begeleidingscommissie**

#### **Voorzitter**

prof. dr. Peter van der Laan      Hoogleraar reclassering, Vrije Universiteit  
Amsterdam

#### **Overige leden**

Manon Simons      Beleidsmedewerker/aanvrager onderzoek, Directie  
Sanctietoepassing en Jeugd, toezicht en behandeling

Mario Koers      Regiosecretaris van regio Oost, Reclassering  
Nederland

Kees Blanken      Beleidsadviseur, Leger des Heils

mr. dr. Pauline Jacobs      Universitair docent straf- en strafprocesrecht  
Universiteit Utrecht

#### **Klankbordgroep**

Mr. André de Meij      Beleidsmedewerker Expertisecentrum Bijzondere  
Penitentiaire Zaken, Senior Secretaris OM

Rob Berendsen      Productspecialist JDS & ECRIS, Justid

Sharon van de Zandschulp      Beleidsmedewerker Centrale Voorziening v.i. (CVv.i.,  
OM)

Goof van Gemert      Divisiedirecteur Forensische Zorg en Justitiële  
Jeugdinrichtingen, DJI

Wim van Duuren      Business consultant CJIB

#### **Leescommissie WODC**

Dr. Katy de Kogel      senior onderzoeker

Dr. André van der Laan      senior onderzoeker

## Bijlage 2 Tabellen bij paragraaf 2.7

**Tabel B2.1 Type indexdelict en zeer ernstige recidive binnen drie jaar van ex- tbs-gestelden, uitstroomjaren 2007-2015**

Indexdelict	2007- 2011		2008- 2012		2009- 2013		2010- 2014		2011- 2015	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Geweld	212	2,9	227	3,6	275	3,0	307	3,0	359	2,9
Zeden	56	1,9	67	1,6	80	5,2	95	4,4	112	3,7
Vermogen met geweld	44	16,1	50	12,3	68	13,7	73	15,5	80	15,4
Vermogen zonder geweld	17	17,6	17	5,9	20	5,0	19	5,3	20	5,3
Vernieling, lichte agressie en openbare orde	63	11,5	70	9,0	80	10,4	82	10,1	82	8,8
Drugsdelicten	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
Overig	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
Kantonzaak	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
n.v.t. uitgangzaak onbekend	63	10,1	105	9,8	104	8,9	105	7,9	103	9,1
Onbekend	2	x	2	x	2	x	2	x	2	x
Totale groep	457	6,7	538	5,9	629	6,4	683	6,2	758	5,9

**Tabel B2.2 Type indexdelict en zeer ernstige recidive binnen acht jaar van ex- tbs-gestelden, uitstroomjaren 2002-2010**

Indexdelict	2002- 2006		2003- 2007		2004- 2008		2005- 2009		2006- 2010	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Geweld	199	5,2	200	5,7	197	5,3	198	6,3	202	6,7
Zeden	63	8,1	58	5,3	56	3,7	57	3,7	60	7,1
Vermogen met geweld	46	13,5	49	14,7	47	17,3	40	17,8	44	23,2
Vermogen zonder geweld	7	x	10	x	12	x	15	x	16	x
Vernieling, lichte agressie en openbare orde	61	15,0	65	12,5	67	12,1	60	12,2	61	17,0
Drugsdelicten	1	x	1	x	1	x	1	x	1	x
Overig	2	x	2	x	2	x	2	x	0	-
Kantonzaak	1	x	1	x	1	x	1	x	0	-
n.v.t. uitgangzaak onbekend	19	11,1	26	8,0	26	8,0	20	11,2	24	9,1
Onbekend	2	x	1	x	1	x	1	x	1	x
Totale groep	402	8,7	414	8,5	411	8,3	396	8,7	409	10,5

**Tabel B2.3 Type indexdelict en zeer ernstige recidive binnen drie jaar van ex- gedetineerden, uitstroomjaren 2011-2015**

Indexdelict	2011		2012		2013		2014		2015	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Geweld	6.338	11,0	5.622	11,4	5.285	11,1	4.929	10,7	4.593	10,5
Zeden	537	6,9	483	6,9	481	8,2	452	7,4	419	5,1
Vermogen met geweld	2.386	17,4	2.311	16,6	2.254	15,7	2.079	15,6	1.845	16,2
Vermogen zonder geweld	10.675	11,5	10.508	10,8	10.573	10,4	10.211	10,5	9.784	10,1
Vernieling, lichte agressie en openbare orde	4.264	11,4	3.939	11,5	3.722	10,2	3.417	10,3	3.178	11,2
Drugsdelicten	3.748	10,3	3.527	9,1	3.310	9,7	3.135	9,3	2.961	8,2
Verkeersdelicten	4.344	7,2	3.703	6,8	2.920	7,6	1.980	6,5	1.298	7,2
Overig	2.814	12,1	2.786	12,2	2.713	11,6	2.708	11,5	2.423	11,2
Totale groep	31.156	9,4	30.022	9,1	30.935	8,7	32.375	8,2	29.329	8,3

**Tabel B2.4 Type indexdelict en zeer ernstige recidive binnen acht jaar van ex- gedetineerden, uitstroomjaren 2006-2010**

Indexdelict	2006		2007		2008		2009		2010	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Geweld	7.871	19,5	7.328	19,9	6.918	18,4	6.514	18,8	6.380	19,2
Zeden	814	12,8	780	13,2	668	12,6	535	10,8	563	13,7
Vermogen met geweld	2.790	31,0	2.485	31,0	2.279	31,2	2.211	30,4	2.166	28,0
Vermogen zonder geweld	12.876	21,8	11.495	21,5	10.929	20,6	10.468	20,9	10.469	19,7
Vernieling, lichte agressie en openbare orde	5.757	19,5	5.426	19,5	5.201	18,7	4.775	19,6	4.581	20,3
Drugsdelicten	5.095	20,5	4.728	19,6	4.283	20,6	3.925	19,5	3.873	18,9
Verkeersdelicten	5.743	12,8	5.402	12,7	5.094	12,8	4.937	12,3	4.845	12,5
Overig	3.230	21,1	2.916	21,0	2.732	21,4	2.646	21,9	2.694	20,9
Totale groep	35.660	17,9	33.979	17,9	32.132	17,6	30.828	17,2	30.558	16,6