



DSP



ITIE



NOODUITGANG
BIJ
VERANDERINGEN

Wet langdurig toezicht

Procesevaluatie

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

Inhoud

Samenvatting	5
Summary	12
Afkortingen	19
Voorwoord	20
1 Inleiding	21
1.1 Aanleiding onderzoek	21
1.2 De Wet langdurig toezicht (Wlt)	22
1.3 Positionering en focus procesevaluatie	28
1.4 Onderzoeksvragen	29
1.5 Onderzoeksmethoden	30
1.6 Leeswijzer	34
2 Implementatie	35
2.1 Pilots en ex-ante uitvoeringsanalyses	35
2.2 Landelijke ketenbrede projectgroep	35
2.3 Implementatie binnen de verschillende ketenorganisaties	38
2.4 Bekendheid en verwachting	42
2.5 Samengevat	45
3 Ongemaximeerde VB in de praktijk	48
3.1 Bekendheid en verwachting	48
3.2 Doelgroep	49
3.3 Uitvoering	51
3.4 Randvoorwaarden voor implementatie	53
3.5 Samengevat	53
4 Proeftijd v.i. in de praktijk	54
4.1 Bekendheid en verwachting	54

4.2	Doelgroep	56
4.3	Uitvoering	57
4.4	Randvoorwaarden	76
4.5	Gevolgen van de Wet Straffen en Beschermen	77
4.6	Samengevat	79
5	GVM in de praktijk	81
5.1	Bekendheid en verwachting	81
5.2	Doelgroep	83
5.3	Uitvoering	85
5.4	Randvoorwaarden	98
5.5	Samengevat	100
6	Conclusies en aanbevelingen	102
6.1	Implementatie	102
6.2	Uitvoering	105
6.3	Eerste ervaringen met de onderdelen van de Wlt	107
6.4	Beantwoording centrale onderzoeksvraag en aanbevelingen	111
	Literatuur	113
	 Bijlagen	
	Bijlage 1 Analyse kader	116
	Bijlage 2 Vragenlijst op beleidsniveau	118
	Bijlage 3 Respondenten uitvoerend niveau	120
	Bijlage 4 Implementatie per ketenorganisatie	121
	Bijlage 5 Interviewleidraad uitvoerend professionals	128
	Bijlage 6 Begeleidingscommissie	130

Samenvatting

De Wet langdurig toezicht

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

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

Hoe groot is de doelgroep van de Wlt?

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

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

Procesevaluatie

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

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

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

Implementatie

Vorbereiding door een ketenbrede landelijke projectgroep

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

² Twee zijn ook geïnterviewd op beleidsniveau.

Informeren van de uitvoerend professionals binnen de organisaties van de ketenpartners

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

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

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

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

De ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel

Beperkte aandacht voor de ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging

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

De verlenging van de proeftijd van de v.i.

Voorlichting over de wijzigingen in de v.i.

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

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

ICT-systemen bij inwerkingtreding nog niet aangepast

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

Uitvoering in de praktijk

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

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

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

Ervaren meerwaarde van de v.i. in de praktijk

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

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

Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Voorlichting

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

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

ICT systemen niet gereed bij inwerkingtreding

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

Uitvoering in de praktijk

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

Ervaren meerwaarde in de praktijk

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

Conclusies en aanbevelingen

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

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

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

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

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

Summary

The Long-Term Supervision Act

In 2018, a new law – the Law on Long-Term Supervision (LLTS) (*Wet langdurig toezicht; Wlt*) – came into force in the Netherlands that allows long-term supervision, treatment and monitoring of sex offenders and serious violent offenders. In doing so, the legislator wants to reduce recidivism and increase social safety. The law regulates three possibilities for long-term supervision of this target group under certain circumstances:

- 4 **The conditional termination (CT) (*voorwaardelijke beëindiging; VB*) of the TBS order** (disposal to be treated in a forensic hospital on behalf of the state) **is unlimited** for TBS patients with an unlimited tbs order with coercive care. The maximum duration of the VB of nine years has expired with this new law.
- 5 The **minimum duration of the probationary period of the special conditions for convicts has been aligned** with that of the general conditions to at least one year, and the probation period of the conditional release (CR) (*voorwaardelijke invrijheidstelling; v.i.*) can be extended. **The probation period can be extended** by a maximum of two years for all offenders on conditional release. For sex offenders and serious violent offenders, the probation period can be extended several times, up to life.
- 6 **A new independent supervisory measure – the Measure on Behavioural Influence (MBI)** (*Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel; MBI*) – has been introduced, whereby conditions are imposed on the person concerned upon implementation. It can be imposed on people who have been sentenced to prison and tbs patients. The duration of the measure is two, three, four or five years. The MBI can be repeatedly extended as long as, according to the court, there is a risk of reoffending.

How big is the LLTS's target group?

The long-term supervision made possible by the LLTS is intended for a specific target group of sex offenders and serious violent offenders. The target group is limited in size. Based on the ex-ante implementation analysis (Drost et al., 2016), it is expected that between 70 and 90 people will face long-term supervision every year in the context of the repeated extension of the conditional release or the MBI.³ Concerning the conditional termination of the unlimited tbs order with coercive care, it is expected that merely a few times the conditional termination will be necessary for more than nine years.

³ The target group to which the alignment of the general and special conditions of conditional release and the one-off extension of the probation period applies is larger. This study is limited to the expectations concerning the repeated extension for sex offenders and serious violent offenders.

Process evaluation

The LLTS is monitored annually. The Scientific Research and Documentation Centre (WODC) has drawn up a research program for this purpose. Part of this research program is a process evaluation that provides insight into the implementation of this law, the effectuation of sections of the law, and the chain partners' first experiences.

DSP-groep carried out the process evaluation between May 2020 and June 2021. This consisted of analysis of policy documents, information material and internal documents of the chain partners. In addition, qualitative interviews were conducted with 49 respondents: 12 representatives of the chain partners who participated in the national project group at the time and 39 respondents involved in the implementation processes of the LLTS. Case law research has also been carried out to gain insight into the perspective of detainees, lawyers, reporters, the Public Prosecutor's Office and the Sitting Magistrates (*Zittende Magistraat; ZM*) on the extension of the probationary period of the conditional release and the imposition of the MBI.⁴

The process evaluation shows that implementing new legislation takes time, especially if it concerns specific legislation that applies to a limited target group. We first describe the activities undertaken to prepare for the implementation of the law. We then discuss the effectuation of the three sections in the law and the first experiences in practice for each section.

Implementation

Preparation by a chain-wide national project group

After the House of Commons passed the law in November 2015, the law's implementation was prepared between 1 January 2016 and 1 January 2018 by a chain-wide national project group led by a project leader of the Directorate for Punishment and Protection of the Ministry of Justice and Safety. This project group represented the chain partners involved in the implementation of the LLTS: Public Prosecutor's Office (including the Central Provision for Conditional Release (*Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling; CVv.i.*)), the three probation organisations (*3RO*), The Judicial Institutions Service (*Dienst Justitiële Inrichtingen; DJI*), the Central Judicial Collection Agency (*Centraal Justitieel Incassobureau; CJIB*)/Administration and Information Centre for the Execution Chain (*Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen; AICE*), the Police, Judicial Information Service (*Justid*) and the Sitting Magistrate. The Council for the Judiciary (*Raad voor de rechtspraak; Rvdv*) – representing the Sitting Magistrate – participated to a limited extent in the national project group. The project group mainly prepared the necessary adjustments to the work process and the ICT systems and prepared and disseminated information about the LLTS. According to the respondents in the survey, the time and resources required

⁴ Two have also been interviewed at policy level.

for the adjustments to the ICT systems were anticipated too late, due to which the adjustments were not realized when the law came into effect.

Informing executive professionals within the organizations of the chain partners

The project group participants were responsible for informing the executive professionals in their organization about the law and its implementation. The Public Prosecutor's Office and the 3RO in particular – the organizations for which the changes in the conditional release and the MBI have the most consequences for the work processes – have invested much time in informing the executive professionals. The courts and tribunals have been informed about the LLTS via a legislative notice and information on the intranet. Other chain partners, such as the police, DJI and the Dutch Institute of Forensic Psychiatry and Psychology (*Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie; NIFP*) have disseminated information about the LLTS through a letter, news item or intranet. No specific information has gone to the legal profession and mayors. The trade associations of lawyers have, however, put information on the website. At the time of the process evaluation, information about the LLTS is a standard part of the course package of the Study Centre for the Judiciary (*Studiecentrum Rechtspleging; SSR*), the training for pro-Justitia reporters and the training for advisors/supervisors within the 3RO.

The LLTS is not considered legally complicated by most respondents, but the implementation – especially of the MBI – is. The chain working process of the MBI is very different from the existing processes. This may also cause professionals in the LLTS chain to associate the LLTS mainly with the MBI.

We explain below how attention has been paid to and the first experiences with the LLTS. We will discuss the necessary ICT adjustments, effectuation in practice and the experienced added value in practice.

The unlimited conditional termination of the tbs order

Limited attention to the unlimited conditional termination

Compared to the other two elements of the LLTS, relatively little attention has been paid to the information on the unlimited conditional termination of the TBS order. However, information about this element of the law is included in the information sheet about the LLTS. Limited attention has been paid to this element for two reasons: firstly, for the implementation of the unlimited conditional termination, no adjustments are required to the work process or ICT systems for the time being. Secondly, a conditional termination of more than nine years will not be an issue until 2026, and the influx will probably be nil.

The extension of the probationary period of the conditional release

Information on changes in the conditional release

Because of its central role in the process of conditional release, the CVv.i. took the lead in providing information about the changes concerning conditional release. It has organized meetings in all districts for

public prosecutors, probation officers and other chain partners. In addition, the CVv.i. also allows asking questions about case studies. Nevertheless, the extension of the probationary period of the conditional release is not yet on the minds of all professionals involved.

ICT systems not yet adapted upon entry into force

When this part of the LLTS came into effect, the ICT systems had not yet been adapted to the working method. A manual workaround was set up for the first eight months. At the time of this research, there are no longer any problems with the ICT systems.

Effectuation in practice

The tasks and responsibilities of the professionals involved in the chain are considered to be feasible. The central role of a small team at the CVv.i. in collaboration with the chain partners promotes the implementation of the conditional release process. However, it is still unclear for some chain partners who informs the victims and relatives about whether or not the conditional release will be extended.

Since the LLTS came into effect, approximately 65 conditionally released offenders have had their probationary period (partially) extended annually. Since the LLTS came into effect, the probation period has been (partially) extended every year for approximately 65 parolees. However, there is still limited experience with the application of a second or subsequent extension. This was discussed thirteen times in 2020. This limited number makes sense as the law only came into effect three years ago.

The Public Prosecutor's Office has been declared inadmissible in several courts in cases in which the extension of the probation period was claimed and in which the conviction took place before 2018 and/or the convicted person was released on conditional release before 1 January 2018. The Supreme Court ruled in June 2021 that in cases where the conviction took place before 1 January 2018, it is possible to extend the probation period of conditional release. However, the special conditions attached to the extended probation period are, in an exceptional case, contrary to the principle of legality, as stipulated in Article 7 of the ECHR. This is the case if the extension and special conditions alter the nature and maximum actual duration of the custodial sentence imposed by the court to the detriment of the offender.

The experienced added value of conditional release in practice

In practice, the two aspects of conditional release, which are not limited to sex offenders and serious violent offenders, have added value. These aspects are the one-time renewal of the conditional release for all detainees and the equalization of the probation period for special and general conditions. In practice, the added value seems to lie mainly in the possibility that these changes offer to start treatment, to complete a behavioural intervention or to be able to provide practical help for a longer period of time with a view to reintegration. Although the respondents also see added value in carrying out long-term

supervision for a specific target group using the repeated extension, they also comment on the extent to which it is possible to limit the risk of recidivism with long-term supervision.

The Measure on Behavioural Influence (MBI)

Information

The chain organizations paid the most attention to the MBI in the implementation phase, especially the Public Prosecutor's Office and the 3RO. This measure also requires the most adjustments because the work process is different from the regular chain work process. The information about the MBI cannot be assessed as well as the information about the other parts of the LLTS. This has to do with the complexity of the implementation practice and because it is insufficiently clear to which offenders the MBI applies.

ICT systems not ready upon entry into force

When applying for the enforcement of the MBI, monitoring time by the CJIB/AICE is essential. If the application is filed too late, the possibility of enforcement of the MBI will automatically lapse. The aim is to fully automate the process of time monitoring. This requires a significant financial investment because the MBI process is different from the process for other sanctions and measures, as the measure's implementation takes place years after its imposition. A semi-automated method is used at the time of the process evaluation, which is prone to errors.

Effectuation in practice

Roughly speaking, we can distinguish three phases in the MBI process: the phase before the MBI is imposed, the phase between the imposition and the decision to enforce and the implementation phase, which includes the options for extension. So far, experience has only been built up with the first phase, and that experience is limited. Between 1 January 2018 and 29 October 2020, the MBI was irrevocably imposed in 56 cases. The most important bottleneck in this first phase is that to advise whether to impose a MBI, advisors from the probation service and pro-Justitia reporters have to estimate the risk of recidivism over, sometimes, quite a few years. Respondents experience this as difficult or impossible.

Experienced added value in practice

In addition to a lack of familiarity with the measure, it is also important that not all chain partners see the added value of the MBI compared to the already existing sanction package and the possibility of monitoring long-term – whether or not lifelong – in the context of the conditional release and conditional termination. In accordance with the legislator's point of departure, respondents expect the MBI to be particularly suitable for sex offenders and serious violent offenders. The cases in which the MBI has been imposed since 1 January 2018 concern individuals with a high risk of recidivism and (persistent) multiple problems, some of which have psychological problems. Some respondents see the MBI as a lighter framework than a TBS order. However, some respondents disagree. The prospect of lifelong supervision has a significant impact on convicts. It can also give offenders the impression that the court assumes that

they will not work on behavioural change during their TBS order or prison sentence and therefore “will not improve their lives”.

Conclusions and recommendations

All involved chain partners have realized the implementation of the LLTS, in different ways appropriate to their organization and geared to their role and involvement in the various parts of the LLTS. However, the implementation is not yet optimal. The main obstacles have to do with the insufficient awareness and the limited added value of some instruments.

Due to the limited experience in practice to date, it is still too early to conclude whether the LLTS is being carried out intended and meets a need. According to the respondents, expectations of the LLTS should be tempered because supervision has its limitations when it comes to reducing the risk of recidivism. Time will tell whether greater awareness of the long-term supervision possibilities offered by the LLTS will lead to more long-term supervision or whether the application will fall short of expectations, partly due to a lack of perceived added value. It is therefore advisable to repeat the process evaluation at a later date. The appropriate time varies per section of the LLTS and depends on the moment of sufficient experience with each section. In addition, we believe, when assessing whether the LLTS is being used in accordance with the expectations in the ex-ante implementation analyses, it is necessary to take into account the possible impact of the WSenB on the influx in the extension of the probationary period of the conditional release and the MBI and the aforementioned ruling of the Supreme Court. With the Punishment and Protection Act (*Wet straffen en beschermen; Wsenb*), the conditional release is a maximum of two years. The extension of the conditional release as made possible by the LLTS, shall remain in full force and effect. The changes in the initial conditional release are expected to have consequences for the influx into the conditional release and the extension thereof. As a result of the WSenB, the interviewees expect that the number of calculating detainees will increase. The respondents expect that calculating detainees will choose not to use CR. In that case, it is also not possible to repeatedly extend the CR. The only way to make long-term supervision possible for this group of detainees is by imposing an MBI.

The supreme court's ruling may extend the probationary period of the conditional release in fewer cases than assumed in the ex-ante analysis.

Based on the experience so far, we formulate several recommendations for effectuation in practice. Because of the limited target group, it is necessary to inform the people involved again and ensure that information is easy to find. The LLTS must also pay attention to the interrelationship between the conditional release and the MBI. When imposing a sentence or measure on the suspect, the court must consider what options exist for supervision after the sentence or measure has expired to assess whether it is necessary to impose a MBI. In addition, we recommend considering who can best advise on the extension of conditional release and the implementation of the MBI.

Finally, we recommend researching how detainees experience long-term supervision with the possibility of repeated extension, its effect on their motivation to comply with set conditions, and whether long-term supervision may also have a negative impact.

Afkortingen

AICE	Administratie- en Informatiecentrum voor de executieketen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COSA	Cirkels voor ondersteuning, samenwerking en aanspreekbaarheid
CVv.i	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DGSenB	Directoraat Generaal Straffen en Bescherming
DIZ	Divisie Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EBV	Elektronisch Berichten Verkeer
EBPZ	Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken
FPC	Forensisch Psychiatrisch Centrum
GVM	Gedragbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel
IVO	Stichting Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen & Verslaving
Justid	Justitiële Informatiedienst
LMT	Landelijk Management Team
LOA	Landelijk Overleg Advies
LVB	Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PAG	Parket-Generaal (OM)
PI	Penitentiaire Inrichting
PJ	Pro Justitia
RN	Reclassering Nederland
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
SSR	Stichting Studiecentrum Rechtspleging
Tbs-gestelden	Terbeschikking-gestelden
TCO	Tbs Casusoverleg
VB	Voorwaardelijke Beëindiging
V.i.	Voorwaardelijke invrijheidsstelling
Wet USB	Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen
Wlt	Wet langdurig toezicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
WSenB	Wet Straffen en Beschermen
ZM	Zittende Magistratuur

Voorwoord

In dit rapport doen we verslag van de procesevaluatie van de Wet langdurig toezicht. Het onderzoek en het rapport hadden niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van de ketenorganisaties en de professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wlt. Het was niet gemakkelijk om respondenten te vinden die ervaring hadden met onderdelen van de Wlt. We danken alle ketenpartners voor de moeite die ze gedaan hebben om professionals binnen hun organisaties te benaderen. Wij danken de respondenten voor de tijd die ze hebben vrijgemaakt in hun agenda om mee te werken aan het onderzoek. Tot slot willen wij de begeleidingscommissie (zie bijlage 6 voor de namen van de leden) bedanken voor hun kritische blik op het verloop van het onderzoek en hun constructieve en deskundige commentaar op meerdere versies van het conceptrapport. We hopen met dit onderzoek aanknopingspunten te bieden voor de uitvoeringspraktijk van de Wlt.

Namens het projectteam,
Wendy Buysse

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Een nieuwe wet die langdurig toezicht, behandeling en monitoring van ex-gedetineerden en tbs-gestelden regelt – de Wet langdurig toezicht (Wlt; *Staatsblad*, 2015) trad op 1 januari 2018 volledig in werking. Een deel van de Wlt was al in 2017 in werking getreden (*Staatsblad*, 2016) (zie 1.2). Het doel van de Wlt is het terugdringen van recidive en het vergroten van de maatschappelijke veiligheid door effectiever toezicht te houden op zeden- en zware geweldsdelinquenten en tbs-gestelden (Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3, p. 1). Met effectiever toezicht wil de wetgever bijdragen 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 veiligheid van de maatschappij (Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3, p.10).

Naast de gebruikelijke evaluatie van de wet, die vijf jaar na de inwerkingtreding plaatsvindt, is bij deze wet ook aan de Tweede Kamer toegezegd dat de wet jaarlijks wordt gemonitord en dat de Tweede Kamer daarover wordt geïnformeerd (*Kamerstukken II*, 2018-2019, 24587 en 29452 nr. 744, p. 43). Het doel daarvan is tweeledig: de werking van de wet wordt in kaart gebracht en wijzigingen kunnen worden aangebracht, 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 ermee 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 (DGSenB), 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 (Nagtegaal, 2020a). Het eerste onderdeel van het onderzoeksprogramma – de analyse van de beleidstheorie achter de Wlt – was eind 2020 gereed (Nagtegaal, 2020b). Een tweede onderdeel van het onderzoeksprogramma is een procesevaluatie die inzicht geeft in de implementatie van de Wlt en eerste ervaringen in de praktijk. Een goede implementatie van de Wlt is van belang om de beoogde doelen van de wet te kunnen bereiken.

In de procesevaluatie staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe is de implementatie van de Wlt verlopen, hoe verloopt de uitvoering van onderdelen van de Wlt en hoe ervaren de betrokkenen (ketenpartners en gedetineerden) de nieuwe mogelijkheden/instrumenten die de wet biedt?

DSP-groep heeft in opdracht van WODC tussen mei 2020 en juni 2021 deze procesevaluatie uitgevoerd. Alvorens in te gaan op de onderzoeksvragen en aanpak van de procesevaluatie geven we een korte beschrijving van de Wlt.

1.2 De Wet langdurig toezicht (Wlt)

1.2.1 Totstandkoming Wlt

Aan de totstandkoming van de Wlt is een lang proces voorafgegaan. De eerste aanleiding van de Wlt is te herleiden naar het parlementaire onderzoek naar de tbs-maatregel in 2005/2006 (Nagtegaal, 2020b). De eerste concrete voorbereidingen voor de wetgeving zijn gestart in 2010. Dit heeft geresulteerd in een wetsvoorstel bestaande uit drie onderdelen (zie 1.2.3). Eind maart 2013 werd het wetsvoorstel voor de Wlt ingediend. De Tweede Kamer nam het voorstel aan op 18 september 2014 en de Eerste Kamer op 24 november 2015. De Wlt is gefaseerd ingevoerd. Het eerste onderdeel - de ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging (VB) - is op 1 januari 2017 ingevoerd en de twee andere onderdelen (proeftijd voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) op 1 januari 2018 (zie verder 1.2.3). De implementatie van de Wlt is vanaf januari 2016 voorbereid.

1.2.2 Doel en doelgroep van Wlt

Het doel van de Wlt is het voorkomen van recidive van een specifieke groep veroordeelden, namelijk de zeden- en zware geweldsdelinquenten.

Alle veroordeelden van een zedendelict of een ernstig geweldsdelict met een strafdreiging van vier jaar of meer komen in aanmerking voor langdurig toezicht (*Kamerstukken II, 2013/14, 33 816, nr. 3*). Daarnaast heeft de wetgever zich expliciet uitgesproken over de toepasbaarheid van de Wlt voor drie specifieke groepen van daders: verdachten die het pro Justitia onderzoek weigeren en een gevangenisstraf opgelegd krijgen, terroristen, en uitreizende zedendelinquenten (Nagtegaal, 2020b).

De toezichtmaatregelen die met de Wlt mogelijk worden gemaakt, zijn van toepassing op (ex)- tbs-gestelden en ex-gedetineerden.

Box 1 Tbs-maatregel

Tbs staat voor terbeschikkingstelling en is een maatregel die vanwege een ziekelijke stoornis 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 met bevel tot verpleging van overheidswege (art 37b lid 1 Sr), kortweg tbs-maatregel met verpleging, en de tbs-maatregel met voorwaarden (art 37a lid 1 Sr). 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. Een tbs met voorwaarden is aan de orde als de rechter verwacht dat het risicogevaar voldoende afgewend kan worden door het stellen van voorwaarden.

1.2.3 Drie onderdelen Wlt

In de Wlt zijn drie mogelijkheden voor toezicht mogelijk gemaakt voor (ex)tbs-gestelden en/of ex-gedetineerden die onder bepaalde omstandigheden telkens te verlengen zijn en daarmee van tevoren van onbekende duur zijn⁵:

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

Het langdurig toezicht voor (ex)- tbs-gestelden is dus mogelijk via de VB en de GVM. Langdurig toezicht voor (ex)-gedetineerden is mogelijk via de v.i. of de GVM.

⁵ 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 I2016/17, 34 o86, nr. 82; Staatsblad, 2017, 2019) en niet meer met de artikelnummers van de oorspronkelijke Wlt (Staatsblad, 2015, 2016).

Ongemaximeerde VB van tbs-maatregel met verpleging (VB)

De rechter kan in de eindfase van de behandeling de verpleging van tbs-gestelden voorwaardelijk beëindigen. Bij de VB worden voorwaarden door de rechter opgelegd. De VB is aan de orde als het delictgevaar, voortvloeiend uit de psychische stoornis, dusdanig is afgenomen dat de verpleging voorwaardelijk beëindigd kan worden. Gedurende de VB toetst de rechter periodiek (elk jaar of elke twee jaar) of de maatregel moet worden verlengd. Voorbeelden van voorwaarden zijn het volgen van ambulante behandeling, een contact- of gebiedsverbod en meldplicht bij de reclassering. Tijdens de VB verblijft de tbs-gestelde niet meer in een gesloten setting.

Voorheen gold een maximale duur van de VB van negen jaar. Met de Wlt kan de VB desgewenst ongemaximeerd telkens met twee jaar worden verlengd. Hierdoor kan meer maatwerk worden geleverd aan tbs-gestelden. Daarnaast wordt verwacht dat het vervallen van de maximumduur van de VB positieve effecten heeft op de intramurale behandelduur, het bevorderen van de uitstroom en het verminderen van instroom van tbs-gestelden (Nagtegaal, 2020b).⁶

De VB is ongemaximeerd voor:

- ② alle tbs-gestelden met een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging⁷;
- ② tbs-gestelden die na hervatting van de tbs-maatregel (omdat zij niet voldoen aan voorwaarden van de VB) opnieuw met VB gaan;
- ② tbs-gestelden met een tbs met voorwaarden die is omgezet naar een tbs-maatregel met verpleging (omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden) en die voorwaardelijk wordt beëindigd. Alleen als de omzetting na 1 januari 2018 plaatsvond, komt de tbs-gestelde in aanmerking voor de ongemaximeerde VB.

Proeftijd voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.)

De v.i. houdt in dat een veroordeelde na het uitzitten van twee derde van zijn gevangenisstraf onder bepaalde voorwaarden kan vrijkomen. De v.i. geldt voor onvoorwaardelijke en onherroepelijke gevangenisstraffen van minimaal een jaar. Bij gevangenisstraffen tussen één en twee jaar komt de veroordeelde in aanmerking voor v.i. nadat een jaar en een derde van het overig deel van de gevangenisstraf is ondergaan. Bij gevangenisstraffen van meer dan twee jaar komt de veroordeelde in aanmerking voor v.i. na twee derde van de gevangenisstraf. De Wlt brengt twee wijzigingen in de v.i.-regeling.

De eerste wijziging heeft betrekking op het gelijktrekken van de proeftijd tussen de algemene en bijzondere voorwaarden en duren beide tenminste één jaar. Voorafgaand aan de invoering van Wlt gold bij

⁶ Kamerstukken II, 2013-14, 33816, nr. 3.

⁷ Die sinds 1 januari 2017 met VB gaan.

een voorwaardelijke invrijheidstelling de algemene voorwaarde om geen strafbare feiten te plegen voor de duur van minimaal één jaar (Kamerstukken II, 2013-14, 33816, nr. 3). Voor bijzondere voorwaarden gold die minimumduur niet en was deze ten hoogste gelijk aan de periode waarvoor v.i. was verleend. Dit had tot gevolg dat voor gevangenisstraffen korter dan twee jaar de periode om te werken aan gedragsveranderingen door middel van de bijzondere voorwaarden beperkt was. Dit betekent echter niet dat alle bijzondere voorwaarden voor een jaar moeten worden uitgevoerd.⁸ Als bijvoorbeeld het volgen van een gedragstraining als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd en deze is na een aantal maanden volbracht, dan is daarmee ook aan die bijzondere voorwaarde voldaan.

Het gelijktrekken van de proeftijd voor algemene en bijzondere voorwaarden geldt voor alle gedetineerden die langer dan een jaar gestraft zijn en met v.i. gaan (ongeacht of ze voor of na 1 januari 2018 zijn veroordeeld).

De tweede wijziging in de Wlt met betrekking tot de v.i. is dat de proeftijd voor alle veroordeelden eenmalig met ten hoogste twee jaar kan worden verlengd. Als een veroordeelde is veroordeeld voor een zeden- of zwaar geweldsdelict en er rekening mee gehouden moet worden dat hij opnieuw een ernstig misdrijf zal begaan kan de rechter, op vordering van het Openbaar Ministerie (OM), de proeftijd telkens voor ten hoogste twee jaar verlengen. Het telkens verlengen van de proeftijd met maximaal twee jaar geldt alleen voor veroordeelden tot een gevangenisstraf wegens een zeden- of zwaar geweldsdelict waarop een strafbedreiging van maximaal vier jaar of meer staat, of veroordeelden tot een gevangenisstraf wegens een zedendelict waarop minder dan vier jaar staat.⁹ Het kan zodoende voorkomen dat bepaalde delinquenten levenslang voorwaardelijk in vrijheid zijn.

Per 1 juli 2021 – dus voorafgaand aan het openbaar worden van dit rapport – wijzigt de v.i. bij de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen (WSenB). We gaan later uitgebreid in op de consequenties van de WSenB.

⁸ De bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld zijn: 1) gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade; 2) geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade; 3) storting van een door de rechter vast te stellen waarborgsom, ten hoogste gelijk aan het verschil tussen het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd en de opgelegde boete; 4) storting van een door de rechter vast te stellen geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen. Het bedrag kan niet hoger zijn dan de geldboete die ten hoogste voor het strafbare feit kan worden opgelegd; 5) een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen; 6) een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden; 7) een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn; 8) een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie; 9) 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; 10) opname van de veroordeelde in een zorginstelling; 11) een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling; 12) het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang; 13) het deelnemen aan een gedragsinterventie; 14) andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende. Het OM ziet toe op naleving van de voorwaarden. Het OM kan de reclassering opdracht geven toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden en veroordeelden te begeleiden.

⁹ Dit gaat om betrokkenheid bij kinderporno, ontucht met minderjarige, iemand onder 16 jaar oud met ontuchtig oogmerk getuige laten zijn van seksuele handelingen, grooming, opzettelijk bevorderen of teweegbrengen van ontucht tussen kind en derde, mensenhandel en afpersing (art. 38z, lid 1b en 1c Sv) (Art. 6:1:18, lid 2 Sv).

Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM)

Het derde onderdeel van de Wlt betreft de invoering van een nieuwe maatregel. De GVM (art. 38z Sr, art. 6:6:23a-6:6:23f Sv) is een zelfstandige toezichtmaatregel, waarbij voorwaarden worden opgelegd aan de betrokkenen, zoals het verplicht volgen van een behandeling of een locatie- of gebiedsverbod. Naast de voorwaarden die al in het kader van de v.i. konden worden opgelegd, zijn vier nieuwe voorwaarden toegevoegd: verbod op vrijwilligerswerk van bepaalde aard, beperken van het recht om Nederland te verlaten, een vestigingsverbod in een bepaald gebied en een verhuisplicht.¹⁰

De oplegging van de GVM betekent niet noodzakelijkerwijs de tenuitvoerlegging van de GVM. 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 OvJ kan uiterlijk 30 dagen voor het einde van de straf of tbs-maatregel de tenuitvoerlegging van de GVM vorderen als hij voorziet dat toezicht na afloop noodzakelijk is. 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 GVM wordt zodoende pas ten uitvoer gelegd als er geen voorwaardelijk kader meer voorhanden is. Als er sprake is van een deels voorwaardelijke gevangenisstraf, vangt de GVM aan na afronding van het onvoorwaardelijke deel en bij ingang van de voorwaarden van de voorwaardelijke gevangenisstraf. Een GVM bedraagt twee, drie, vier of vijf jaar. De GVM kan verlengd worden voor twee, drie, vier of vijf jaar. Er is geen maximumduur voor de maatregel. De maatregel gaat dus altijd gepaard met toezicht: meestal reclasseringstoezicht en politietoezicht. Daarnaast kan het toezicht worden ingevuld met een zorgcomponent, indien de rechter dit als bijzondere voorwaarde oplegt. Het zorgelement zal mede afhankelijk zijn van het al dan niet hebben van een beperking. Zorg kan bestaan uit beschermd of begeleid wonen, controle op medicatie, check-up gesprekken, opfriscursussen, time-outs, COSA (Cirkels voor ondersteuning, samenwerking en aanspreekbaarheid), ambulante zorg of klinische zorg.

De GVM kan alleen worden opgelegd aan personen:

- ② aan wie de rechter tevens een tbs-maatregel met verpleging of met voorwaarden oplegt (art. 38z lid 1 a Sr);
- ② die de rechter tevens veroordeelt tot een (deels voorwaardelijke) gevangenisstraf vanwege een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen met een strafbedreiging van vier of meer jaar (art. 38z lid 1b Sr);

¹⁰ De voorwaarden die bij de GVM kunnen worden opgelegd zijn (art. 6:6:23b lid 2, onder a tot en met n Sv): 1) 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; 2) opnemng van de veroordeelde in een zorginstelling; 3) een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling; 4) het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang; 5) het deelnemen aan een gedragsinterventie; 6) een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten; 7) andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende; 8) een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden; 9) een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen; 10) een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn; 11) een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie; 12) een beperking van het recht om Nederland te verlaten; 13) een verbod zich te vestigen in een bepaald gebied; 14) de plicht te verhuizen uit een bepaald gebied.

- die worden veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens een aantal specifiek genoemde delicten¹¹ met een strafbedreiging van minder dan vier jaar.

1.2.4 Verwachtingen Wlt

Zoals genoemd in paragraaf 1.1 is de beleidstheorie achter de Wlt gereconstrueerd. Nagtegaal (2020b) concludeert dat 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 te 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 (het) veiligheid(sgevoel) van de maatschappij toeneemt. Als secundair doel worden positieve effecten op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden verwacht. In de procesevaluatie toetsen we deze verwachtingen bij betrokken professionals (Nagtegaal 2020b, TK 2013/14, nr.3).

Nagtegaal (2020b) concludeert echter ook dat de onderbouwing van het probleem uit de beleidstheorie door de wetgever aan kritiek onderhevig is. De onderbouwing van de noodzaak tot langdurig toezicht is niet adequaat. Volgens Nagtegaal laat de onderbouwing van de noodzaak tot langdurig toezicht door de wetgever ten tijde van het wetgevingstraject op vier punten te wensen over: 1) de geciteerde recidivecijfers gingen over de gehele groep ex-tbs-gestelden terwijl er grote verschillen in recidive waren door de jaren heen. 2) een deel van de tbs-gestelden was al heel lang geleden behandeld en daarmee niet te vergelijken met de huidige populatie, 3) uit de geciteerde cumulatieve cijfers kon niet worden geconcludeerd dat de recidive op langere termijn toeneemt en 4) in de geciteerde cijfers zijn alleen tbs-gestelden betrokken, terwijl de Wlt uiteindelijk een bredere dan alleen tbs-gestelden telt (Nagtegaal 2020b, p. 12). Uit recentere recidivecijfers blijkt dat de recidive van de doelgroep van de Wlt in recente jaren gedaald is, ook zonder dat er al sprake was van het langdurig toezicht waarin de wet voorziet. Daarnaast blijkt dat binnen deze doelgroep de recidive van andere type delicten dan ernstige gewelds- en zedendelicten vaker voorkomt dan recidive van de gewelds- en zedendelicten. Zij stelt ook dat ondanks dat de recidivepercentages van andere type delicten binnen deze groep hoger zijn in frequentie, de recidive van zeden- en zware geweldsdelicten veel en mogelijk meer impact kan hebben.

De Wlt voorziet in behandeling op maat met daarin verschillende elementen (controle, begeleiding, behandeling en steun). Nagtegaal (2020b) concludeert dat hier in de literatuur onderbouwing voor is te vinden. Er is echter nog geen onderzoek naar de effecten van langlopende toezichtprogramma's. Binnen

¹¹ Het gaat hierbij om vijf typen zedendelicten, te weten 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).

het onderzoeksprogramma naar de Wlt van het WODC wordt ook nader onderzoek gedaan naar de invulling en het effect van langdurig toezicht (Nagtegaal 2020a). Nagtegaal (2020b) concludeert dat er in de literatuur nog geen onderbouwing is voor het secundaire doel van positieve effecten op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden. Nagtegaal (2020b) benoemt tot slot dat er vele kanttekeningen in het wetgevingstraject en erna zijn gezet bij de Wlt, waarbij de belangrijkste observatie is dat van twee van de drie onderdelen van de Wlt, namelijk de ongemaximeerde VB en de GVM, vanwege de geringe verwachte toepassing ervan, geen of nauwelijks effecten op recidive worden verwacht.

1.2.5 De Wet straffen en beschermen en de consequenties voor dit onderzoek

De huidige wettelijke regeling v.i. wijzigt met de Wet straffen en beschermen (WSenB). Het 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 2019/2020, 35 122, nr. 33-7). Op 1 juli 2021 treedt de WSenB in werking (Brief Tweede kamer 45283). Onder de Wet SenB wordt de v.i. niet langer van rechtswege verleend. In plaats daarvan weegt en beslist het OM bij iedere individuele gedetineerden over of v.i. kan worden verleend (en zo ja welke bijzondere voorwaarden hieraan te verbinden). Het wettelijke recht op v.i. na tweederde van de vrijheidsstraf vervalt dus. Een v.i. wordt gemaximeerd tot twee jaar. Dit heeft voor gevangenisstraffen van meer dan zes jaar een (aanzienlijke) verkorting van de v.i. tot gevolg. Bij een gevangenisstraf van 30 jaar is de periode van v.i. in de huidige regeling tien jaar, bij de inwerkingtreding van de WSenB maximaal twee jaar. De verlenging van de v.i. zoals deze mogelijk is geworden door de Wlt, blijft onverminderd van kracht. De wijzigingen in de initiële v.i. hebben naar verwachting gevolgen voor de instroom in de v.i. en de verlenging van de v.i. Als gevolg van de WSenB verwachten respondenten dat het aantal calculerende veroordeelden zal toenemen. Zij verwachten dat calculerende veroordeelden ervoor zullen kiezen om niet met v.i. te gaan. In dat geval is het ook niet mogelijk om de v.i. (telkenmale) te verlengen. De enige manier om voor deze groep veroordeelden toch langdurig toezicht mogelijk te maken is door het opleggen van een GVM. De praktijk zal moeten uitwijzen wat de gevolgen zijn van de WSenB. Met de inwerkingtreding van de WSenB wijzigen de verantwoordelijke organen voor het verlenen en herroepen van de v.i. Niet de rechter maar het OM beslist hier voortaan over. De veroordeelde kan tegen de beslissing van het OM bezwaar maken en de rechter toetst of het OM in redelijkheid tot zijn beslissing is gekomen. De voorwaardelijke organen voor de verlenging van de proeftijd wijzigen niet. Hier gaan we in hoofdstuk 4 verder op in.

1.3 Positionering en focus procesevaluatie

De procesevaluatie is een van de onderzoeken uit het onderzoeksprogramma over de Wlt (Nagtegaal, 2020a). Gelijktijdig aan de procesevaluatie wordt de eerste jaarlijkse monitoringrapportage opgesteld. In de monitoringrapportage wordt het aantal toepassingen van de drie onderdelen van de Wlt onderzocht. De bevindingen in de procesevaluatie moeten worden gezien in het licht van het aantal toepassingen. In de procesevaluatie richten we ons op de twee fasen van de implementatie:

- ③ De fase van beleidsvoorbereiding van de Wlt – de periode tussen het aannemen van de wet door de Eerste Kamer en de volledige inwerkingtreding in 2018.
- ③ De eerste ervaringen met de onderdelen van de wet in 2018-2020 in de praktijk van de organisaties die een rol spelen bij de uitvoering van de drie onderdelen van de Wlt.

In de ervaringen in de praktijk richten we ons vooral op de wijzigingen in de taken en verantwoordelijkheden door de inwerkingtreding van de Wlt. Het ligt buiten de scope van de procesevaluatie om het ketenwerkproces van VB en v.i. in algemene zin te evalueren.

Centraal in de Wlt staat het langdurige toezicht. In de analyse van de beleidstheorie is de volgende definitie van toezicht geformuleerd: "Toezicht is het controleren van (aspecten van) het gedrag van de betrokkene, als dan niet in combinatie met begeleiding, behandeling en/of zorg, met als doel het opnieuw plegen van een delict te voorkomen" (Nagtegaal, 2020b). Met de Wlt wordt het mogelijk om dit toezicht oneindig te verlengen. Op de invulling en kwaliteit van het langdurig toezicht gaan we in de procesevaluatie niet uitgebreid in. We focussen in de procesevaluatie op de veranderingen die naar aanleiding van de Wlt zijn doorgevoerd in de duur van het toezicht.

1.4 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is vertaald in deelvragen, die in te delen zijn naar drie fasen van de implementatie en uitvoering van de Wlt:

- 1 Implementatie
- 2 Uitvoering
- 3 Eerste ervaringen

Implementatie

- 1 Hoe is de Wlt in de praktijk geïmplementeerd?
 - 1a. Zijn alle betrokken ketenpartners (politie, OM, CVv.i., Justid, ZM, CJIB en reclassering)¹² geïnformeerd over de Wlt en zo ja, op welke wijze zijn zij geïnformeerd? Zo nee, welke partijen ontbreken?
 - 1b. Welke informatie hebben betrokken partijen ontvangen, van wie, en hoe oordelen zij daarover?
 - 1c. Welke middelen en organisatorische voorzieningen zijn beschikbaar gesteld?
 - 1d. Welke omstandigheden werkten mee aan de implementatie en welke omstandigheden bemoeilijkten de implementatie van de Wlt?

¹² In de offerteaanvraag is het NIFP niet specifiek genoemd als ketenpartner. In het onderzoek is het NIFP wel als ketenpartner meegenomen.

- 1e. Zijn er regionale verschillen in de implementatie en uitvoering van de verschillende onderdelen van de Wlt?

Uitvoering

- 2 Is er bij de betrokken ketenpartners (politie, OM, CVv.i, Justid, ZM, CJIB en reclassering) naar hun oordeel voldoende bekendheid met de Wlt ?
- 3 Worden de verschillende onderdelen van de Wlt in de praktijk benut volgens de verwachtingen, bijvoorbeeld volgens de verwachtingen van de ex ante uitvoeringstoets en die van de analyse van de beleidstheorie (Nagtegaal, 2020b)?
- 4 Zijn de datasystemen bij de ketenpartners (politie, OM, CVv.i, Justid, ZM, CJIB en reclassering) voldoende ingericht op de Wlt? Zo nee, wat ontbreekt er nog?

Eerste ervaringen

- 5 Voorziet de wet volgens de betrokkenen (ketenpartners en ex-gedetineerden) in beginsel in een behoefte?
- 6 Zijn de betrokken organisaties tevreden met de uitvoering van de wet?
- 7 Zijn er onduidelijkheden in de wet? Zo ja, welke zijn dat en op welke wijze kan daarin verbetering gebracht worden?
- 8 Hoe kijkt de doelgroep van ex-gedetineerden tegen de uitvoering van de Wlt aan? Hoeveel kort geding procedures tegen de v.i.-verlenging zijn er bijvoorbeeld?
- 9 Welke opvolging is gegeven aan de motie tot het bevorderen van de bekendheid met de Wlt?

1.5 Onderzoeksmethoden

Voor de procesevaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet.

Documentenanalyse

Om inzicht te krijgen in de implementatie van de Wlt hebben we bij alle ketenpartners relevante documenten opgevraagd voor zover die nog beschikbaar waren: informatiemateriaal in de vorm van factsheets, presentaties of intranetberichten, brieven en aanwijzing van het OM, de Memorie van toelichting van de Wlt en relevante kamerstukken. Daarnaast hebben we een literatuursearch gedaan naar relevante wetenschappelijk publicaties met betrekking tot de VB, v.i. en GVM. Van respondenten hebben wij relevante masterscripties die binnen de reclassering zijn uitgevoerd ontvangen.

Analysekader

Voor het maken en analyseren van de interviewverslagen is een analysekader opgesteld op basis van de onderzoeksvragen, reconstructie van de beleidstheorie (Nagtegaal, 2020b), ex-ante impactanalyse (Drost

et al, 2016) , de processchema's van de verlenging van de v.i. en de GVM (EBV Justid, 2017) en literatuur over geslaagde implementatie. Op basis van het analysekader hebben we de interviewverslagen gecodeerd en daarin onderscheid gemaakt tussen de implementatiefase (tot januari 2018) en de eerste ervaringen met de uitvoering van de drie onderdelen sinds januari 2018. De variabelen in het analysekader hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- 🕒 Informatie en communicatie (op niveau van organisatie van de ketenpartners en op niveau van de uitvoerend professionals binnen de organisatie).
- 🕒 Bekendheid met en verwachtingen.
- 🕒 Implementatie(plan).
- 🕒 Bereikte doelgroep.
- 🕒 Uitvoering.
- 🕒 Randvoorwaarden.

Zie bijlage 1 voor het volledige analysekader.

Interviews

We hebben semigestructureerde interviews gehouden op twee niveaus: beleidsniveau en uitvoerend niveau. In totaal spraken we 49 respondenten.

Ketenpartner	Aantal respondenten (beleid en uitvoerend)
3RO	6
Advocaten	5
CJIB /AICE	8
CVv.i.	4
DJI/DForzo	3
DSGB	1
FPC's	2
Justid	1
NIFP	7
OM	5
politie	1
ZM	6
Totaal	49

Het was de bedoeling om veroordeelden te interviewen over hun ervaringen met het langdurig toezicht in het kader van de v.i. en de GVM. Hiervoor waren we afhankelijk van de medewerking van de reclassering. Deze was niet in de gelegenheid om medewerking te verlenen aan dit onderdeel. Vervolgens hebben we geprobeerd of het mogelijk was om via de advocatuur veroordeelden te spreken. Dit bleek ook niet haalbaar. Nadat een zaak onherroepelijk is geworden, hebben advocaten namelijk in veel gevallen geen contact meer met hun cliënt. Bovendien is het aantal advocaten dat met een langdurige onder-

toezichtgestelden te maken heeft gehad beperkt omdat het slechts om een beperkte doelgroep gaat, waardoor het lastig bleek om advocaten met ervaring te spreken te krijgen. Het perspectief van veroordeelden is daarom slechts via een beperkt aantal advocaten in het onderzoek meegenomen.

Beleidsniveau

Op beleidsniveau hebben wij elf interviews (zie bijlage 2 voor interviewleidraad) uitgevoerd met twaalf vertegenwoordigers van de ketenpartners OM (inclusief de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.)), de drie reclasseringsorganisaties (3RO), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)/ Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE), politie, Justitiële Informatiedienst (Justid), DGSenB, Zittende Magistratuur (ZM) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). De ketenbrede projectgroep die verantwoordelijk was voor de operationele implementatie van de Wlt was in functie van 2016 tot 2018. Begin 2018 heeft de projectgroep haar werkzaamheden afgerond. Meerdere deelnemers aan de projectgroep zijn niet langer werkzaam bij de ketenorganisatie die ze vertegenwoordigen en/of zijn werkzaam in een andere functie. Daarnaast zijn de projectleiders van sommige ketenpartners gedurende de looptijd van de projectgroep gewisseld. We ondervonden problemen bij sommige ketenpartners om respondenten te vinden die op de hoogte waren het implementatieproces. Bijkomend probleem was dat in de loop van 2018, na de inwerkingtreding van de Wlt, de Wlt als onderwerp beleidsmatig niet meer belegd is bij de meeste ketenpartners. Er is niemand specifiek verantwoordelijk voor het onderwerp Wlt en het onder de aandacht houden ervan. Het is onderdeel van de uitvoeringspraktijk. In de interviews op beleidsniveau hebben we de werkzaamheden van de projectgroep, het verloop van de implementatie binnen de ketenorganisatie die de respondenten vertegenwoordigen en eerste ervaringen met de uitvoering van de onderdelen van de Wlt in algemene zin in kaart gebracht. Daarnaast hebben we het Genootschap van Burgemeesters gecontacteerd voor medewerking aan het onderzoek. Zij hebben geen informatie ontvangen over de Wlt en hebben daarom niet meegewerkt aan het onderzoek.

Uitvoerend niveau

We hielden 24 (groeps)interviews met 39 uitvoerende professionals van alle ketenpartners³³. De functies van de uitvoerend professionals zijn opgenomen in bijlage 3. Voorafgaand hebben we de uitvoerend professionals in een digitale enquête gevraagd wat zij van de door hen ontvangen informatie vonden. In de interviews gingen we in op de ervaringen met de onderdelen van de Wlt, informatie en deskundigheidsbevordering en de waarde van de onderdelen van de Wlt. De leidraden zijn per ketenorganisatie toegespitst op hun rol in de uitvoering van de drie onderdelen van de Wlt³⁴. Ook op uitvoerend niveau ondervonden we problemen om respondenten te vinden die ervaring hebben met een of meer onderdelen van de Wlt. Daarnaast konden sommige ketenpartners beperkt medewerking geven aan het onderzoek,

³³ Twee respondenten hebben zowel geparticipeerd in een interview over beleid als over de uitvoering.

³⁴ De interviewleidraden per ketenpartner zijn niet vanwege de omvang niet opgenomen in de bijlage en kunnen bij de onderzoekers worden opgevraagd.

omdat vanwege het Coronavirus hun prioriteit lag bij het primaire proces. In de interviews met de uitvoerende professionals hebben we in kaart gebracht hoe zij zijn geïnformeerd over de Wlt en in welke mate zij bekend zijn met de onderdelen van de Wlt, wat volgens hen de waarde is van langdurig toezicht en wat tot nu toe de ervaringen zijn met de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden. De algemene interviewleidraad is per ketenpartner aangepast afhankelijk van diens taken en verantwoordelijkheden.

Jurisprudentieonderzoek

Om zicht te krijgen op de visie van verdachten en veroordeelden op de Wlt is jurisprudentie onderzoek uitgevoerd. Het jurisprudentieonderzoek bestond uit twee onderdelen:

Onderdeel 1: Kort gedingprocedures verlenging proeftijd v.i.

Via het uitsprakenregister (www.rechtspraak.nl) van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) hebben we op basis van de zoektermen 'verlenging proeftijd', 'art.6:1:18 Sv' en art. 15c Sr' en de combinatie 'verlenging proeftijd + voorwaardelijke invrijheidsstelling' tussen 1 januari 2018 tot 1 november 2020 gezocht naar kort gedingprocedures. Dit heeft in totaal veertien relevante uitspraken opgeleverd. Het betreft alleen zaken in eerste aanleg. Het aantal verlengingen proeftijd in 2018 en 2019 was al 148. Dit betekent dat slechts een beperkt aantal uitspraken over de verlenging van de v.i. in het uitsprakenregister terecht komt. Deze zaken worden niet door een meervoudige kamer behandeld en daarom worden de beslissingen niet standaard gepubliceerd.

In slechts vier van de veertien zaken is iets opgenomen over het perspectief van de veroordeelde. Er zijn geen beroepszaken gevonden in het register. Dit deel van het jurisprudentieonderzoek is tevens benut om knelpunten met betrekking tot de uitvoering van de verlenging van de v.i. te illustreren en te onderbouwen.

Onderdeel 2: GVM

In het uitsprakenregister van de Raad voor de rechtspraak (rechtspraak.nl) hebben we voor de periode 1 januari 2018 tot 1 november 2020 gezocht naar strafzaken waarin een GVM is gevorderd en/of geadviseerd en/of is opgelegd. We maakten gebruik van de zoektermen 'GVM', 'gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel' en 'art 38z'. Dit leverde in totaal 65 resultaten op. In vier zaken bleek echter artikel 38z van het Wetboek van Strafrecht (Sr) ten onrechte genoemd te zijn bij de van toepassing zijnde wetsartikelen. In drie van die vier zaken ging het om art. 38v Sr, dat betrekking heeft op de vrijheidsbeperkende maatregel (contactverbod, locatieverbod). Deze zaken zijn buiten de analyse gelaten. Tot slot is nog één zaak uit de steekproef gelaten omdat het een uitspraak van de Hoge Raad betreft, waarin alleen naar de rechtmatigheid van de procesgang is gekeken, maar geen inhoudelijke uitspraak is gedaan over de GVM. De steekproef bestond zodoende uit 60 relevante strafrechtelijke uitspraken. In deze uitspraken hebben we een analyse gemaakt van het advies van de reclassering en PJ rapporteurs en de argumentatie van de verdediging. In de helft van de uitspraken wordt niets gezegd over een advies van de reclassering en/of PJ rapporteurs. In geen van de uitspraken komt expliciet in de argumentatie van de

verdediging het stand van de verdachte naar voren over het al dan niet opgelegd krijgen van de GVM. We hebben dit deel van het jurisprudentieonderzoek ook benut voor de onderbouwing van de uitvoeringspraktijk en knelpunten die werden genoemd in de interviews.

Analyse

De puntsgewijze en door de respondenten geaccordeerde interviewverslagen van alle interviews zijn via systematische labeling geanalyseerd. Op basis van de variabelen in het analysekader zijn codes aan relevante tekstfragmenten in de interviewverslagen toegekend met behulp van het kwalitatieve analyseprogramma QDA Miner Lite. De gecodeerde tekstfragmenten hebben we vervolgens geanalyseerd per ketenorganisatie en per onderwerp.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de resultaten met betrekking tot de implementatie. Dit is voor de drie onderdelen van de Wlt gezamenlijk opgepakt en wordt daarom in één hoofdstuk besproken. Vervolgens gaan we per onderdeel van de wet in op de uitvoering in de praktijk sinds de inwerkingtreding van de Wlt. We bespreken respectievelijk de resultaten voor de ongemaximeerde VB, proeftijd v.i. en GVM in hoofdstukken 3, 4 en 5. In hoofdstuk 6 trekken we conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen en reflecteren we op de bevindingen.

2 Implementatie

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten met betrekking tot de implementatiefase van de Wlt. We bespreken de implementatieactiviteiten in de periode tussen het aannemen van de Wlt door de Eerste Kamer en de volledige inwerkingtreding op 1 januari 2018. Het gaat om de activiteiten die zijn ondernomen om ervoor te zorgen dat de onderdelen van de Wlt bij inwerkingtreding konden worden uitgevoerd door de betrokken organisaties. De resultaten zijn gebaseerd op documentenanalyse en de interviews op beleidsniveau met respondenten die hebben deelgenomen aan de landelijke ketenprojectgroep.

2.1 Pilots en ex-ante uitvoeringsanalyses

Gelijktijdig met de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste en Tweede Kamer is een “pilot langdurig toezicht zedendelinquenten” uitgevoerd in 2015. In deze pilot werd in de arrondissementen Rotterdam en Noord-Nederland getest hoe het werkproces bij langdurig toezicht vorm diende te krijgen en welke knelpunten zich daarbij voordeden. In de pilot werd het toezicht vormgegeven alsof er sprake was van een GVM. Deze pilot vond plaats onder regie van DSGenB. Het OM, de politie en de reclassering namen hieraan deel. Deze pilot is begin 2016 geëvalueerd (Kuppens, Jager & Van Wijk, 2016) met als doel om nog vóór de invoering van de Wlt zicht te krijgen op sterke en zwakke punten binnen de samenwerking en randvoorwaarden te scheppen voor toekomstig langdurig toezicht. Inzichten uit de pilot zijn gebruikt om de processchema's verder uit te werken en te beslissen hoe vorm te geven aan de uitvoering van vooral de GVM.

Daarnaast zijn twee ex-ante uitvoeringsanalyses uitgevoerd: één in 2013 en in één in 2016. De uitvoeringsanalyse uit 2016 is een update van de analyse uit 2013 en heeft plaatsgevonden tussen december 2015 en maart 2016. In deze uitvoeringsanalyse zijn, naast een schatting van de omvang van de doelgroep, de uitvoeringsconsequenties voor de verschillende ketenpartners en de structurele kosten op hoofdlijnen weergegeven. Deze hebben als vertrekpunt gediend voor de activiteiten van de landelijke ketenbrede projectgroep (zie 2.2).

2.2 Landelijke ketenbrede projectgroep

Voor de implementatie is een ketenbrede projectgroep ingericht onder leiding van een projectleider van DGSenB. Andere deelnemers waren DJI, OM, 3RO, CJIB/AICE, Justid, politie, en het Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak (LBVr) van de Raad voor de rechtspraak. De samenstelling van de projectgroep vloeide rechtstreeks voort uit de actoren die in de wetsartikelen van de Wlt zijn genoemd. DGSenB is tevens opdrachtgever van alle organisaties binnen de strafrechtketen en gemandateerd om de betrokkenheid van alle organisaties te gelasten. Daarnaast is veel één-op-één geschakeld tussen de projectleider vanuit het ministerie en de verschillende ketenpartners. Ook met ketenpartners die niet deelnamen aan de projectgroep, zoals het NIFP.

Implementatieplan en werkwijze landelijke projectgroep

De ketenpartners in de projectgroep hebben tussen januari 2016 en november 2017 samengewerkt aan de implementatie van de Wlt. Het implementatieproces is praktisch en op operationeel niveau ingestoken en niet breed opgetuigd. De opdracht van de projectgroep was om de landelijke kaders vast te stellen, te bepalen wat de ketenorganisaties nodig hebben om de wet uit te voeren, het optimaliseren van de afstemming en uitvoering tussen de verschillende ketenpartners, en te bepalen waar de eventuele knelpunten daarin liggen. Daarvoor zijn bij de projectgroep ook de ICT- en communicatieafdelingen van ketenpartners aangeschoven. Het CJIB/AICE nam geen deel aan de pilot, maar omdat al snel duidelijk werd dat er met betrekking tot de v.i. en de GVM ICT-aanpassingen nodig waren, zijn zij aangesloten bij de projectgroep.

Volgens sommige respondenten is een uitvoeringsplan opgesteld dat bestond uit een activiteitenoverzicht en een jaarplanning van verschillende beleidsnota's en instructies (meerdere respondenten en Minnen, 2019). Dit uitvoeringsplan was niet meer beschikbaar voor de procesevaluatie en is door de onderzoekers niet geanalyseerd. Andere respondenten benoemen dat ze een duidelijk implementatieplan gemist hebben. Zij geven aan dat de implementatie organisch is gegaan. De implementatie had meer gestructureerd gekund volgens meerdere respondenten (zoals nu bij de Wet straffen en beschermen).

Via brainstormsessies is de wet en de Memorie van toelichting uitgeplozen en is gekeken welke consequenties de Wlt heeft voor de verschillende ketenpartners en de informatie die moet worden uitgewisseld. Er is geïnventariseerd wat de veranderingen waren. Alle respondenten geven aan dat hier veel tijd in is gaan zitten; vooral de GVM kostte veel tijd. De ketenprocessen in de GVM wijken het meest af van de reguliere processen. Justid heeft het voortouw genomen om ketenwerkprocessen van de v.i. en de GVM te beschrijven. In de processchema's is tevens opgenomen welke informatie in de verschillende processtappen gedeeld wordt tussen de ketenpartners. De vastgestelde processchema's waren december 2017 gereed en zijn via meerdere iteraties vanaf medio 2017 tot stand gekomen. In die versie is nadrukkelijk opgenomen dat een gedetailleerde informatieanalyse nog niet had plaatsgevonden. De processchema's waren dus kort voor de inwerkingtreding van de onderdelen proeftijd v.i. en GVM gereed. Hiermee werd volgens de respondent van Justid voorzien in de behoefte aan een eerste gevalideerde versie van de processchema's, nog voor de inwerkingtreding van de Wlt. Na de inwerkingtreding bleef het Elektronisch Berichten Verkeer (EBV) team van Justid beschikbaar voor verdere vervolgactiviteiten. Voor zover bekend is geen her- of doorontwerp van de processchema's opgesteld. Wel zijn aanpassingen gedaan en verdere afspraken gemaakt voor knelpunten in de uitvoering (zie hoofdstukken proeftijd v.i. en GVM in de praktijk). De gemaximeerde VB had geen consequenties voor de bestaande werkwijze en ICT-systemen. Daarom zijn hiervoor geen aparte procesbeschrijvingen gemaakt.

Door de projectgroep zijn ketenwerkprocessen voor de v.i. en de GVM opgesteld, is een informatiesheet ontwikkeld over de Wlt die april 2017 is gepubliceerd, zijn onduidelijkheden over de toepassing van met name de GVM besproken en is – volgens meerdere respondenten – vooral veel tijd gaan zitten in het

bespreken van de noodzakelijke ICT-aanpassingen voor de v.i. en de GVM. Meerdere respondenten hebben de implementatie van de wet als ingewikkeld ervaren.

De wet an sich is niet ingewikkeld, maar de uitvoering – het op elkaar afstemmen van de ketenwerkprocessen en de ICT-systemen – wel. (respondent h6cDKrd)

De samenwerking in de projectgroep is door alle respondenten in algemene zin als positief ervaren. De vaste deelnemers aan de projectgroep ervoeren een gemeenschappelijk doel en hadden een gelijkwaardige rol.

Belemmerende factoren voor de implementatie

Door meerdere respondenten zijn enkele punten benoemd die de werkzaamheden in de projectgroep en de continuïteit en de voortgang in het implementatieproces hebben belemmerd of vertraagd:

- ⦿ Gedurende de looptijd van de projectgroep hebben zich meerdere wisselingen in deelnemers voorgedaan. De projectleider vanuit DGSenB is halverwege gewisseld. Ook bij de andere ketenpartners zijn de projectleiders gewisseld. Deze wisselingen kwamen volgens meerdere respondenten de continuïteit niet ten goede en zorgden voor vertragingen en onduidelijkheid. Nieuwe projectleiders hadden een informatieachterstand. Door de wisselingen en te veel deelprojectleiders waren lijnen, structuren en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners niet altijd goed belegd en werd het door sommige respondenten als onoverzichtelijk ervaren wie wat oppakte. De deelnemers die in de loop van 2017 bij de projectgroep zijn aangesloten benoemen dat er nog veel moest gebeuren.
- ⦿ Niet alle ketenpartners namen standaard deel aan de overleggen. Door de respondenten is benoemd dat sommige ketenpartners zoals politie en DJI enkel deelnamen als voor hen relevante onderwerpen op de agenda stonden. Omdat de rechtspraak een bijzondere positie in de strafrechtketen inneemt, is ook het Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak (LBVr) niet bij alle bijeenkomsten van de landelijke projectgroep aangesloten, maar alleen wanneer onderwerpen die de rechtspraak aangaan op de agenda stonden. Volgens respondenten die wel standaard deelnamen, had dit wel invloed op de voortgang van de activiteiten van de projectgroep.
- ⦿ Er is volgens meerdere respondenten te laat geanticipeerd op de noodzakelijke aanpassingen in de ICT-systemen, de tijd en kosten die daarmee gepaard gaan. Dit is onderschat door het ministerie en vervolgens duurde het lang voor hierover beslissingen zijn genomen. Hierdoor waren zowel voor de v.i. als voor de GVM de ICT-systemen niet gereed bij de inwerkingtreding van de Wlt in januari 2018.
- ⦿ Sommige respondenten hadden meer sturing gewenst vanuit het departement, maar ook binnen de eigen organisaties. Doordat de implementatie op operationeel niveau is ingestoken, is door sommige respondenten bestuurlijke aansturing binnen de eigen organisatie gemist. Daardoor werd de urgentie van de Wlt niet altijd gevoeld. Daarbij speelde mede een rol dat al tijdens het

implementatieproces duidelijk was dat het qua aantal om een kleine doelgroep ging, maar met veel gevoeligheden. Meerdere respondenten benoemen het contrast met de implementatie van de WSenB, waar veel meer sturing op wordt ervaren.

- ⦿ Hoewel alle ketenpartners actief hebben deelgenomen aan het ontwerpen van de beleidsuitvoering bleven er bij alle actoren vraagtekens bestaan over de wenselijkheid en haalbaarheid van vooral de GVM. Dit heeft volgens meerdere respondenten de urgentie die gegeven is aan de implementatie binnen de organisaties van de verschillende ketenpartners beïnvloed.
- ⦿ Wat het volgens meerdere respondenten lastig maakte om de Wlt goed te implementeren, is dat in de wet drie onderdelen zijn samengevoegd die in de uitvoeringpraktijk nauwelijks met elkaar te maken hebben. Volgens een respondent was door het samennemen van die drie onderdelen bij de implementatie niet goed te overzien wat de consequenties van de aparte onderdelen waren.

Bij de implementatie is het minst aandacht besteed aan de ongemaximeerde VB. Deze vroeg niet om wijzigingen in de ketenwerkprocessen en de ICT-systemen. Omdat pas in 2026 bij de eerste justitiabelen een VB van meer dan negen jaar mogelijk is en de verwachte instroom nihil is, is weinig aandacht besteed aan dit onderdeel anders dan het informeren van de ketenpartners. Dit was volgens de respondenten ook niet nodig.

Volgens meerdere respondenten verliep de implementatie van de verlengde proeftijd van de v.i. goed, omdat voor de v.i. reeds een ketengroep bestond die structureel zeswekelijks overlegde en waarin casuïstiek met betrekking tot de v.i. werd besproken. De deelnemers aan de ketengroep kenden elkaar goed en het zijn al lange tijd dezelfde deelnemers. De implementatie van de GVM werd door alle respondenten als ingewikkeld ervaren, omdat het werkproces van de GVM afwijkt van het bestaande ketenwerkproces. Tot slot is er weinig aandacht besteed aan de onderlinge samenhang tussen de drie onderdelen bij de implementatie.

2.3 Implementatie binnen de verschillende ketenorganisaties

Binnen alle ketenorganisaties wordt aandacht aan en voorlichting over de Wlt gegeven. De deelnemers aan de landelijke projectgroep waren verantwoordelijk voor de implementatie binnen de eigen organisatie. De mate waarin en de wijze waarop binnen de ketenorganisaties de professionals zijn geïnformeerd, verschilt. Logischerwijs is er meer aandacht besteed aan de Wlt door organisaties waarbij de Wlt heeft geleid tot wijzigingen in de taken en verantwoordelijkheden. Verder is er vooral aandacht besteed aan de implementatie van de verlenging van de proeftijd van de v.i. en de GVM. Aan de VB is nauwelijks aandacht besteed, omdat er vooralsnog geen wijzigingen in de huidige werkprocessen nodig zijn. In de meeste organisaties is niet met een implementatie- en communicatieplan gewerkt. Opvallend is dat meerdere respondenten benoemden dat na de inwerkingtreding van de wet bij sommige organisaties, zoals 3RO en DJI, de Wlt niet langer beleidsmatig is belegd. Redenen die daarvoor zijn aangegeven is dat onderwerpen waarvoor niet langer ontwikkel- of implementatieactiviteiten nodig zijn bij uitvoerend professionals

worden belegd en niet bij beleidsadviseurs en het aantal beleidsmatige onderwerpen in relatie tot de beschikbare capaciteit aan beleidsadviseurs. Hierdoor is er volgens de respondenten minder aandacht voor het informeren en voorlichten over de Wlt.

Alle respondenten benoemen dat implementeren in de praktijk tijd kost en niet klaar is zodra de wet in werking is getreden. Het is volgens meerdere respondenten moeilijk om, gezien de beperkte omvang van de doelgroep, binnen alle lagen van de organisatie tussen de oren te krijgen wat de Wlt inhoudt. Een respondent van het OM zegt hierover:

Men krijgt het pas op het netvlies als men ermee te maken krijgt. Dan pas op zoek naar informatie. Het blijkt niet te bekijken als je niet met dit type zaken te maken hebt. Het gaat om een relatief klein rechtsgebied. (respondent 49wD91Bw)

Ook na de inwerkingtreding van de wet is aandacht nodig voor de implementatie aldus meerdere respondenten. Knelpunten in de uitvoering kunnen ten tijde van de implementatie niet altijd worden voorzien, omdat deze vaak pas tot uiting komen als in de uitvoering ervaring wordt opgedaan met een wet. Een voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld dat de Expertgroep Langdurig Toezicht van 3RO in de loop van 2019 is stopgezet. Hierdoor is minder actief informatie gedeeld over de GVM.

Tot slot speelde bij de implementatie van de Wlt volgens meerdere respondenten mee dat kort na de inwerkingtreding de voorbereiding van de implementatie van de WSenB startte. De WSenB kreeg veel aandacht en prioriteit, waardoor de prioriteit voor de Wlt afnam.

In onderstaand kader geven we per ketenorganisatie een korte omschrijving van het verloop van het implementatieproces van de Wlt. Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen we naar bijlage 4.

ZM

Het LBVr zorgt voor de vakinhoudelijke implementatie van nieuwe wetgeving binnen de Rvdr. Er waren beperkte wijzigingen in de ICT-systemen nodig en de implementatie werd over het algemeen niet als enorm complex bestempeld. Voor de implementatie heeft het LBVr afgestemd met de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), Stichting Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen & Verslaving (IVO) en de Rvdr. Deze overleggen werden periodiek gehouden om de voortgang te monitoren en na te gaan of alles gereed is voor de daadwerkelijke inwerkingtreding. Standaard wordt een wetgevingsbericht ca. drie maanden voor de inwerkingtreding rondgestuurd en nogmaals op de dag van de inwerkingtreding. Na de inwerkingtreding in 2018 zijn rechters en andere medewerkers uitvoerig geïnformeerd. Daarnaast hebben stafjuristen bij een aantal gerechten nog expliciet de Wlt onder de aandacht gebracht. De informatie is via het intranet te raadplegen. Ook wordt tijdens de opleiding bij het SSR (opleidingsinstituut voor het OM en ZM) aandacht aan de Wlt besteed.

OM

Er is een werkgroep opgesteld (bestaande uit CVv.i., Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken (EBPZ) en de projectleider van het Parket-Generaal (PAG) voor voorlichting over de Wlt. Deze werkgroep heeft informatie-presentaties en een factsheet gemaakt. In 2017 en 2018 zijn door de werkgroep voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd in de arrondissementen en resortparketten. Hier sloten ook medewerkers van de reclassering en de Zorg- en Veiligheidshuizen bij aan. Op het intranet van het OM zijn juridische kennispagina's over de Wlt aangemaakt. Ook heeft de werkgroep webcolleges gemaakt voor het SSR. Daarnaast heeft het OM voorlichting gegeven aan de drie reclasseringsorganisaties. Er is door het OM veel tijd en moeite gestoken in het informeren van de juiste mensen over de Wlt, zodat zij ermee aan de slag konden. Het blijft een punt van aandacht om de Wlt, vanwege de beperkte omvang van de doelgroep, op het netvlies van medewerkers van het OM te houden.

3RO

Binnen 3RO werd een interne projectleider aangewezen die als taak had de medewerkers binnen 3RO te informeren over de Wlt. Door de projectleider is in de aanloop naar de inwerkingtreding meerdere keren informatie verspreid onder medewerkers, via onder andere de nieuwsbrief en communicatiekanalen zoals Digiplein. Daarnaast heeft de projectleider in verschillende gremia voorlichting gegeven over de Wlt. De verwachting van de beperkte omvang van de doelgroep waarop de GVM van toepassing is, was bepalend voor het relatief geringe gewicht dat er intern binnen de organisatie is gegeven aan de GVM. De focus bij de implementatie van de Wlt lag vooral op de verlenging van de v.i. Daarnaast is er een Expertgroep Langduig Toezicht ingericht die heeft meegedacht over criteria die meegewogen dienen te worden bij het adviseren van een GVM. Daarnaast diende de expertgroep als klankbordgroep voor het bespreken van casuïstiek. De expertgroep is momenteel niet meer actief en de Wlt is beleidsmatig niet meer belegd binnen de organisatie. Informatie over de Wlt kan door medewerkers worden geraadpleegd in de kennisbank van 3RO.

CJIB/AICE

Het CJIB/AICE heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd, waarin de implicaties voor de uitvoering staan beschreven. De kosten voor de wijzigingen van de ICT-systemen voor een volledig geautomatiseerde werkwijze die uit de uitvoeringstoets kwamen, bleken - met name voor de GVM - hoog. Deze financiële impact is onvoldoende meegewogen tijdens de totstandkoming van de wet, aldus respondenten. Voor de v.i. is een tijdelijke handmatige work-around ingericht. Oorspronkelijk was het de bedoeling om voor de GVM geen landelijk systeem te ontwikkelen maar dit bij de lokale parketten te beleggen. In de praktijk bleek dit niet goed werkbaar. Met betrekking tot de GVM wordt er momenteel nog semi-geautomatiseerd gewerkt en wordt toegewerkt naar een volledige geautomatiseerde werkwijze. De aanpassingen voor een geautomatiseerde werkwijze zijn in april 2021 nog niet gereed.

Politie

Binnen de politie is in beperkte mate aandacht besteed aan de implementatie van de Wlt. De toezichttaak is voor de politie met de komst van de Wlt namelijk niet veranderd ten opzichte van voorheen. Ook was de verwachting dat de groep langdurig ondertoezichtgestelden beperkt zou blijven. Vanuit de portefeuille Executie- en Arrestantentaken is informatie over de Wlt gedeeld binnen de politieorganisatie. Bij de afdeling Zeden is wel expliciet aandacht besteed aan de Wlt in de vorm van een implementatieplan.

DJI

In 2017 zijn de directeurs van de Penitentiaire Inrichtingen (PI's) op de hoogte gesteld van de Wlt. Daarin staat het doel van de (onderdelen van de) wet, de doelgroep en de implicaties voor de uitvoering. Een vergelijkbare brief is gestuurd aan de hoofden van de forensische centra ten behoeve van de voorlichting aan tbs-gestelden.

NIFP

Het NIFP heeft volgens de Memorie van toelichting bij de Wlt geen expliciete rol bij de doelgroep van de Wlt. Echter, pro Justitia (PJ) rapporteurs kunnen een rol vervullen in het kader van de VB en bij het advies over het opleggen (en eventueel tenuitvoerleggen) van de GVM. Er is volstaan met het versturen van een informatiebericht aan medewerkers van het NIFP en PJ rapporteurs over de GVM. De VB van de tbs-maatregel en de mogelijkheid tot verlenging en de GVM komen aan bod tijdens de opleiding van de PJ-rapporteurs.

Genootschap van Burgemeesters

Het genootschap van Burgemeesters heeft geen specifieke informatie ontvangen over de Wlt.

Justitiabelen

Voor veroordeelden is een informatiefolder opgesteld, voor verdachten niet.

2.4 Bekendheid en verwachting

Voor een goede toepassing van de Wlt - en de drie onderdelen in het bijzonder - is het belangrijk dat de betrokken professionals op de hoogte zijn van het doel van de Wlt in het algemeen en de drie onderdelen van de Wlt en dat duidelijk is welk onderdeel wanneer en voor wie kan worden ingezet. Deze toelichting dient in de informatie die binnen en tussen organisaties verspreid is, te zijn opgenomen. We hebben daarom een analyse gemaakt van het informatiemateriaal dat per ketenpartner is aangeleverd. In tabel 2.1 is per organisatie aangegeven met een vinkje of in het door hen verspreide materiaal de doelen en de doelgroep, en de taken van de verschillende ketenpartners zijn benoemd. Binnen sommige organisaties is ook meer toegespitste informatie over de v.i. en de GVM verspreid. Die hebben we meegenomen in deze analyse.

Tabel 2. 1. Overzicht van verspreide informatie per ketenorganisatie over het doel van de WLT en de drie onderdelen, de doelgroep, taken van ketenorganisaties.

Organisatie	Doel WLT algemeen	Doel verlening v.i. + gelijktrekken proeftijd	Doel ongemaximeerde VB	Doel GVM	Doelgroep	Taken betreffende ketenpartner en voorwaarden toepassing	Taken andere ketenpartners	Verspreide informatie
Rvdr	✓	✓	✓	✓	Ja, voor alle drie de onderdelen	✓	Ja, voor ZM, OM, reclassering, politie	Wetgevingsbericht WLT 6-12-2017
OM	✓	✓	-	✓	Ja, met betrekking tot GVM en v.i.	Ja, met betrekking tot GVM en v.i. (beknopt)	Ja, van rechter, PJ rapporteurs NIFP, reclassering, CJIB/AICE en Justid (in hoofdlijnen)	Beleidsbrief WLT versie 18-12-2017 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling 1-03-2019 en 1-03-2021 Factsheet WLT – GVM 2018 GVM tijdelijk ketenproces 26-8-2020 Presentatie WLT parket Oost NL 25-09-2018 Webcollege WLT en GVM van SSR
3RO	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Informatieberichten op intranet, nieuwsbrief, voorlichtingsbijeenkomsten, inrichting kenniskring, formats voor advies
DJI	✓	✓	✓	✓	In algemene zin (en in bijlage voor drie onderdelen)	Geen grote gevolgen voor de instellingen	in de bijlage	Informatie brief Forensische Centra (oktober 2017) Informatiebrief PI (oktober 2017) Informatieblad over de Wlt- Ministerie van Justitie en Veiligheid (oktober 2017) als bijlage
NIFP	✓	✓	✓	✓	Ja, voor alle drie de onderdelen	-	Ja, van rechter en OM	Informatieblad over de WLT – Ministerie van Justitie en Veiligheid
Politie	✓	-	-	-	Ja, met betrekking tot de WLT in het algemeen	-	-	Portfolio Start Document WLT-zeden/kinderpornoografie/kinderseksuïerisme Processchema's WLT Justid (zie onder Justid)
Justid	-	-	-	-	-	-	Ja, voor alle relevante ketenpartners – alleen voor v.i. en GVM	WLT processchema's verlening v.i. en GVM

Beoordeling van de informatie door uitvoerend professionals

Aan de uitvoerende professionals hebben we in een digitale enquête gevraagd wat zij van de door hen ontvangen informatie vonden. In tabel 2.2 hebben we hun reacties weergegeven.

Tabel 2.2 Beoordeling van de ontvangen informatie door uitvoerend professionals (n=29)¹

	Goed	Neutraal	Onvoldoende	Geen	n.v.t. ²
Informatie over veranderingen in de VB	7	7	1	3	11
Informatie over gelijktrekken proeftijd algemene voorwaarden en bijzondere voorwaarden	11	4	4	4	6
Informatie over mogelijkheid om proeftijd te verlengen	12	6	4	2	5
Informatie over de GVM	11	6	7	1	4
Training en deskundigheidsbevordering om de taken binnen de Wlt uit te voeren	7	5	6	6	5

¹Niet alle respondenten in de categorie uitvoerend professionals hebben ter voorbereiding van het interview de stelling beantwoord. Deze stellingen zijn niet toegestuurd aan de professionals op beleidsniveau.

²Respondenten konden n.v.t. aanvinken als zij in de uitvoeringspraktijk niets met dit onderdeel te maken hebben.

In de antwoorden op de stellingen valt op dat vooral de informatie met betrekking tot de GVM als onvoldoende wordt beoordeeld. In de interviews blijkt dat vooral de complexiteit van de uitvoeringspraktijk en de onduidelijkheid voor welke veroordeelden de GVM een toegevoegde waarde heeft, hiervan de oorzaak zijn. Zoals eerder genoemd heeft in meerdere ketenorganisaties, anders dan het verstrekken van informatie, geen deskundigheidsbevordering plaatsgevonden. De ZM, het OM en 3RO hebben wel binnen de organisatie belegd waar informatie kan worden opgevraagd als er vragen zijn.

Bij vragen over de wetgeving kunnen rechters, griffie en andere medewerkers bij het LBVr terecht. Ook kunnen zij bij stafjuristen van hun gerecht terecht met hun vraag die vervolgens door de strafjurist weer bij het LBVr neergelegd kan worden. Het LBVr is dus zowel een vraagbaak als een sparringpartner. Vragen over praktische tekortkomingen van de wet legt het LBVr vervolgens bij de wetgever neer. Echter bij discussies over bijvoorbeeld overgangsrecht is het uiteindelijk aan de rechter en eventueel de Hoge Raad om daar iets van te vinden. Bij vragen over de v.i. kan het OM terecht bij de CVv.i. en bij vragen over de GVM bij het EPBZ. Binnen de RN is een kenniskring langdurig toezicht ingericht waar reclasseringswerkers met vragen terecht kunnen. Het animo voor deze kenniskring liep echter in 2018 al terug. De deelnemers staan nog wel als contactpersonen vermeld binnen de organisatie en krijgen incidenteel vragen omtrent de Wlt.

Doel van de Wlt en verwachting van de meerwaarde

Aan de uitvoerende professionals hebben wij gevraagd of het doel van de Wlt voor hen duidelijk is. 25 van de 29 respondenten die de stellingen hebben ingevuld, zijn het (helemaal) eens met de stelling dat het doel van de Wlt voor hen duidelijk is. Een respondent is het hiermee oneens en drie hebben neutraal gereageerd. Met de stelling of met de inwerkingtreding van de Wlt het beter mogelijk is om ernstige gewelds- en zedendelinquenten meer gecontroleerd terug te laten keren naar de maatschappij, zijn 20 van de 29 respondenten het (helemaal) eens. Drie zijn het oneens en zes antwoorden neutraal.

In de interviews hebben we de respondenten gevraagd of langdurig toezicht kan bijdragen aan het voorkomen van recidive. In algemene zin zijn de meeste respondenten van mening dat langdurig toezicht voor een kleine groep zedendelinquenten en zware geweldsdelicten kan bijdragen aan het voorkomen van recidive en het beschermen van de maatschappij. De meeste respondenten verwachten echter dat dit slechts bij een klein aantal veroordeelden van toepassing zal zijn en dat de verwachtingen dus ook getemperd moeten worden. Bijna alle respondenten die hebben deelgenomen aan de landelijke projectgroep en het merendeel van de geïnterviewde uitvoerende professionals benoemen dat de wet top down is bepaald naar aanleiding van incidenten. Dat wil zeggen dat de wet niet tot stand is gekomen vanuit een behoefte van de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld omdat er maatregelen om toezicht te kunnen houden op de doelgroep van de Wlt misten. Er zijn bij de totstandkoming van de wet en tijdens de implementatiefase – en nu nog steeds – veel kanttekeningen geplaatst. De uitvoering van de Wlt wordt gezien als een wettelijke verplichting. Omdat uitvoerders weinig betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de Wlt, werden zij pas bij de landelijke implementatie geconfronteerd met de nieuwe werkwijzen en taken. Daarnaast viel op dat voor een deel van de respondenten de Wlt vooral geassocieerd wordt met de GVM. Een mogelijke verklaring hier voor is dat de GVM een nieuwe maatregel is en afwijkt van het reguliere proces van strafoplegging en tenuitvoerlegging.

2.5 Samengevat

In dit hoofdstuk gaven we een beschrijving van het implementatieproces door de landelijke projectgroep en binnen de ketenorganisaties. Nadat de wet in november 2015 door de Eerste Kamer was aangenomen, is de implementatie tussen 1 januari 2016 en 1 januari 2018 voorbereid door een ketenbrede landelijke projectgroep onder leiding van een projectleider van het ministerie van JenV. In deze projectgroep waren de ketenpartners vertegenwoordigd die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wlt, met uitzondering van het NIFP. De projectgroep heeft vooral de nodige aanpassingen in het werkproces en de ICT-systemen voorbereid en het opstellen en verspreiden van informatie over de Wlt. Volgens de respondenten in het onderzoek is te laat geanticipeerd op de tijd en middelen die nodig zijn voor de aanpassingen aan de ICT-systemen waardoor de aanpassingen niet waren gerealiseerd bij de inwerkingtreding van de wet. De Wlt wordt door de meeste respondenten juridisch niet als ingewikkeld gezien maar de uitvoering – en dan vooral van de GVM – wel. Het ketenwerkproces van de GVM wijkt sterk af van de bestaande

processen. Dit zorgt er mogelijk ook voor dat professionals in de keten de Wlt vooral associëren met de GVM.

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

Ten tijde van de procesevaluatie is informatie over de Wlt standaard onderdeel van het cursuspakket van het SSR, de opleiding van pro Justitia rapporteurs en de opleiding voor adviseurs/toezichthouders binnen de 3RO. Over het algemeen zijn voor de implementatie van de Wlt relatief weinig capaciteit en organisatorische middelen ter beschikking gesteld voor de voorlichting binnen de eigen organisaties. Dit werd ook niet noodzakelijk gevonden.

In de voorlichting over de Wlt is het minst aandacht besteed aan de VB. Wel is informatie over dit onderdeel van de wet opgenomen in de informatiesheet over de Wlt. Er is beperkt aandacht aan de ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging besteed – in vergelijking met de twee andere onderdelen van de wet – om twee redenen. Allereerst zijn voor de uitvoering van de ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging vooralsnog geen aanpassingen nodig in de uitvoeringspraktijk en de ICT-systemen. Ten tweede, is de verwachte instroom nihil en pas in 2026 is in theorie is een voorwaardelijke beëindiging van langer dan negen jaar aan de orde.

De CVv.i. gaf – mede vanwege hun centrale coördinerende rol – veel voorlichting over de wijzigingen met betrekking tot de v.i.. Toch zijn niet alle subonderdelen die hieronder vallen even goed bekend bij de uitvoerende professionals.

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

In de informatie over de Wlt wordt de onderlinge samenhang tussen de drie onderdelen van de Wlt niet benoemd. Dit zorgt ervoor dat het voor de uitvoerend professionals bij de ketenpartners niet altijd duidelijk is hoe de drie onderdelen zich tot elkaar verhouden.

Een belangrijke voorwaarde voor het toepassen van de Wlt zoals de wetgever dit heeft bedoeld, is dat het doel van de wet duidelijk is. Dit is bij de meeste professionals het geval. Ook zijn zij het met elkaar eens dat de Wlt meer mogelijkheden biedt om ernstige geweldsdelinquenten en zedendelinquenten meer gecontroleerd terug te laten keren naar de maatschappij. Daarbij wordt opgemerkt dat dit voor een in aantal beperkte en specifieke doelgroep geldt en dat er ook beperkingen zijn aan wat binnen toezicht mogelijk is om recidive te voorkomen (hier komen we in later hoofdstukken op terug). De verwachtingen van de wetgever over het effect van de Wlt zou volgens respondenten dan ook getemperd moeten worden.

3 Ongemaximeerde VB in de praktijk

De ongemaximeerde VB is in werking getreden op 1 januari 2017. Ingevolge het overgangsrecht betekent dit dat voor alle tbs-gestelden waarvan de verpleging van overheidswege per 1 januari 2017 voorwaardelijk wordt beëindigd de ongemaximeerde VB van toepassing is.³⁵ Deze wet heeft geen gevolgen voor terbeschikkinggestelden van wie de verpleging van overheidswege op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt reeds voorwaardelijk is beëindigd (art. IV Artikel 1 onderdeel C). Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wlt was de maximale duur van de VB negen jaar. Dit betekent dat pas na 1 januari 2026 voor het eerst een verlenging van de VB mogelijk is die langer is dan negen jaar. In de praktijk is dus nog geen ervaring opgedaan met de VB, niet met vorderen en adviseren van een verlenging van langer dan negen jaar en niet met langdurig toezicht in het kader van een verlenging van langer dan negen jaar. In de procesevaluatie hebben we met betrekking tot de uitvoering van dit onderdeel van de VB vooral onderzocht wat de bekendheid en verwachtingen zijn, welke aanpassingen in de uitvoering van de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken ketenpartners nodig zijn en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan volgens de respondenten.

3.1 Bekendheid en verwachting

Zoals we in hoofdstuk twee al beschreven, is er weinig aandacht besteed aan de implementatie van de ongemaximeerde VB. Binnen de ketenorganisatie is informatie en/of voorlichting gegeven over de Wlt en de VB was daar een onderdeel van. De geïnterviewde professionals die te maken kunnen hebben met de VB zijn bekend met de mogelijkheid van de ongemaximeerde VB. Zij hebben hierover informatie ontvangen. Acht van hen hebben de stellingen ingevuld en beoordelen de informatie over de VB als neutraal tot goed. We moeten hier echter de kanttekening bij maken dat de geïnterviewde respondenten ervaring hebben met onderdelen van de Wlt. Zij zijn daarom geen goede afspiegeling van de uitvoerende professionals bij de betrokken organisaties. Alle respondenten hebben benoemd dat er weinig informatie is verspreid over de ongemaximeerde VB en dat hun veronderstelling is dat niet iedereen in het veld op de hoogte is van de ongemaximeerde VB.

In de interviews lichten de meeste respondenten toe dat de verwachte instroom in een VB langer dan negen jaar echter nihil is. Dit is ook benadrukt in de meeste communicatie over dit onderdeel van de Wlt. In de communicatie naar de uitvoerende professionals binnen de betrokken ketenorganisaties is aangegeven dat de VB dus een verwaarloosbaar effect zal hebben op hun werkzaamheden.

³⁵ Zie artikel IV van de wet. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3 en *Stb 2015*, 460.

Een VB voor negen jaar was al mogelijk maar kwam nauwelijks voor. Vooral bij tbs-ers die met VB gaan, is er gemiddeld al een tbs van acht jaar aan vooraf gegaan. Dan is er dus nog een voorwaardelijk stuk van negen jaar waarin de terugkeer naar de maatschappij wordt begeleid. Het zal nauwelijks van toepassing zijn. (respondent HZR8MRP9)

Het doel van de ongemaximeerde VB is duidelijk maar er wordt weinig meerwaarde van verwacht ten opzichte van de mogelijkheden van de gemaximeerde VB van negen jaar. Meerdere respondenten benoemen dat de ongemaximeerde VB sterk vanuit een veiligheidsgedachte en bescherming van de maatschappij is ingegeven. Het is volgens hen echter niet mogelijk en niet proportioneel om iedereen eendeloos in een kader te houden.

3.2 Doelgroep

Zoals eerder gezegd verwachten de meeste respondenten dat een VB langer dan negen jaar niet nodig zal zijn voor de doelgroep. Enkele respondenten die betrokken zijn bij de advisering van de verlenging van de tbs en uit de forensische klinieken benoemen wel een mogelijke meerwaarde van minder intensief langduriger toezicht (dat wil zeggen toezicht waarbij een vinger aan de pols wordt gehouden door controle) voor specifieke groepen ex-tbs-gestelden:

- 🕒 Tbs-gestelden met een primaire diagnose bij wie het functioneren afhankelijk is van het gebruik van hun medicatie en die het lastig vinden om hun medicatie te gebruiken. Als het kader wegvalt, stoppen ze veelal met hun medicatie. Ze kunnen prima functioneren in de maatschappij zolang ze hun medicatie gebruiken. Langdurig toezicht bestaande uit controle op medicatiegebruik is een mogelijkheid om deze justitiabelen terug te laten in de maatschappij.
- 🕒 Voor zedenplegers met een afwijkende seksuele voorkeur (zoals een voorkeur voor kinderen of kinderporno) die geen alternatief hebben en bij wie de verleiding om terug te vallen groot is, kan langdurig toezicht ondersteuning bieden om de behoefte om terug te vallen zo laag mogelijk te houden. Langdurig toezicht geeft bij deze doelgroep ook een signaal naar de maatschappij dat de persoon in de gaten wordt gehouden.

Langdurig toezicht heeft dus vooral een meerwaarde voor tbs-gestelden met verpleging die uitbehandeld zijn, maar bij wie een kader nodig is voor risicomangement voor recidive. Een stoornis gaat niet weg. Het is goed dat voor deze personen een niet intramuraal kader mogelijk is. Daarnaast is ook een meerwaarde genoemd van langdurig toezicht voor de volgende doelgroepen. Hierover was geen consensus bij de respondenten.

- 🕒 Plegers van ernstige vormen van huiselijk geweld die op het moment van beëindiging van de tbs geen relatie hebben. Bij deze mensen heeft het geweld in huiselijke kring plaatsgevonden. Of de behandeling heeft gewerkt, kan pas blijken als iemand weer een relatie heeft. Er zijn zelfs patiënten die een relatie bewust uitstellen tot na de tbs. Met langdurig toezicht kan een vinger aan de pols

worden gehouden tot het moment dat iemand na afronding van de tbs-maatregel weer een relatie krijgt. Omdat deze groep vaak zonder problemen door de tbs-periode komt, kan voor hen de intramurale behandelduur worden verkort doordat in het kader van de GVM ook na de tbs-maatregel behandeling en toezicht mogelijk zijn.

- ⦿ Chronisch verslaafden bij wie terugval een risico op wat? Op recidive oplevert. Ernstige verslaving is een levenslange handicap en in sommige gevallen gaat terugval samen met risico op recidive?. Er is echter geen consensus over hoe effectief toezicht is als hulpmiddel bij deze doelgroep. Je kunt bij deze doelgroep met toezicht terugval niet voorkomen. Toezicht betekent namelijk niet dat je 24-uurs toezicht hebt op een cliënt. Pas als er sprake is van terugval en de risico's toenemen kan je met toezicht ingrijpen.

De meerwaarde van het langdurig toezicht zit ook in het afgeven van een signaal aan de maatschappij volgens meerdere respondenten. Hierbij zou ook het informeren van slachtoffers of nabestaanden een rol moeten spelen.

De respondenten beschrijven voor welke specifieke doelgroep langdurig toezicht mogelijk meerwaarde heeft. Als we dit vergelijken met de doelgroep van de ongemaximeerde VB en de voorwaarden zoals beschreven in artikel 38a lid 1 Sr¹⁶, dan valt op dat de voorwaarden die voor dit langdurig toezicht worden genoemd vooral gaan over het innemen van voorgeschreven medicijnen. Daarnaast wordt het monitoren van gebruik van alcohol of verdovende middelen genoemd. Dit is eigenlijk minder ingrijpend dan toezicht, het grijpt minder in op de persoonlijke levenssfeer en is vooral gericht op het evalueren van veranderingen in risico's. In dit kader wordt door een respondent ook de mogelijkheden van de VB (en de GVM) vergeleken met de mogelijkheid om een zorgmachtiging op te leggen. Zij benoemt dat het vaak niet mogelijk is om een zorgmachtiging te verkrijgen als de patiënt gestabiliseerd is. Voorwaarde is dat de patiënt de medicatietrouw blijft. Langdurig laagfrequent toezicht biedt dan mogelijkheden om dit te monitoren. De respondent ziet hier overigens meer mogelijkheden in het kader van een GVM dan bij een ongemaximeerde VB.

Door de geïnterviewde advocaten en respondenten van het NIFP en de ZM zijn wel enkele kanttekeningen geplaatst bij de ongemaximeerde VB. De ongemaximeerde VB betekent voor de justitiabelen grote onzekerheid over de vraag of de tbs ooit beëindigd gaat worden en de tbs dus levenslang kan duren. Dit heeft potentieel grote impact op justitiabelen: het label blijft aan je kleven, ondanks dat je hebt meegewerkt aan de behandeling en dat je in de maatschappij bent teruggekeerd. Dit kan ook de motivatie van de justitiabele beïnvloeden. Het is namelijk noodzakelijk dat de tbs-gestelde zich bereid heeft verklaard tot medewerking aan de voorwaarden (art. 38 lid 5 Sr) van de VB. Dit wordt ook getoetst bij de

¹⁶ 38a lid 1 Sr: De voorwaarden bedoeld in het eerste lid van artikel 38 kunnen inhouden dat de ter beschikking gestelde zich in een door de rechter aangewezen instelling laat opnemen, zich onder behandeling stelt van een in de uitspraak aangewezen deskundige, of door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen inneemt dan wel gedooft dat deze door de behandelend arts aan hem worden toegediend.

verlenging van de VB. Een ongemaximeerde VB zonder duidelijke einddatum biedt weinig perspectief. Een geïnterviewde rechter benoemt dat de VB goed gemonitord wordt. Als het misgaat dan wordt de VB herroepen. Jaarlijks of tweejaarlijks wordt door de rechter getoetst of er nog kans op herhaling is. Als de justitiabele na vijf jaar prima functioneert, een baan en huisvesting heeft en er geen signalen zijn voor risico's op recidive dan is het niet proportioneel om het toezicht bij deze justitiabele te verlengen vanwege mogelijke recidive in de toekomst. Verlenging is op dat moment niet te verantwoorden en niet proportioneel.

Het is nu nog niet mogelijk om te bepalen of de justitiabelen die instromen in een VB langer dan negen jaar voldoen aan de kenmerken die in de wet zijn omschreven.

3.3 Uitvoering

3.3.1 Instroom in VB

In 2017, 2018 en 2019 is bij 334 tbs-gestelden de VB gestart (Nagtegaal et al., 2021). Voor deze 334 tbs-gestelden is de VB dus met het perspectief van een oneindige duur gestart. Uit de interviews blijkt dat in de uitvoeringspraktijk nog niet geanticipeerd wordt op de consequenties van dit perspectief omdat er tot nu toe geen gevallen zijn waarbij de VB negen jaar duurt.

Met betrekking tot de mogelijke invulling van het langdurige toezicht benoemt een respondent uit een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) dat de reclassering de huidige mogelijkheden van de VB te weinig benut. De respondent geeft aan dat het ontbreekt aan een beleidskader waarin is uitgewerkt bij welke casuïstiek langdurig laagfrequent toezicht geadviseerd kan worden. Volgens deze respondent kunnen justitiabelen die op lange termijn een risico vormen sneller van het hoge beveiligingsniveau van de tbs met dwangverpleging af als de VB langer wordt ingezet dan nu gebruikelijk is. Een andere respondent uit een FPC benoemt dat de reclassering aangeeft dat levenslang toezicht niet mogelijk is. De verpleging zou volgens een respondent korter duren als we er zeker van zouden zijn dat mensen – desnoods voor altijd – gevolgd kunnen worden, op een 'low-level' manier. Het gaat dus om justitiabelen bij wie het vanwege hun problematiek een tijd duurt voordat ze recidiveren. Volgens de respondent wordt in de huidige praktijk te snel overgegaan tot het onvoorwaardelijke beëindigen van de tbs met dwangverpleging waardoor justitiabelen in situaties komen die leiden tot recidive. Op deze manier kan de VB wel bijdragen aan risicovermindering en het verkorten van intramurale behandelingen. Andere respondenten zijn het hier niet mee eens. Op basis van een risicoanalyse wordt bepaald of de dwangverpleging beëindigd kan worden en de vraag die daarbij centraal staat is of de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen de dwangverpleging vereist (art 38d lid 2 Sr) (het gevaarcriterium). Dit staat los van de mogelijkheid om een VB langer dan negen jaar te kunnen verlengen.

3.3.2 Uitvoering taken

Zoals in hoofdstuk 2 is uitgelegd, vraagt de ongemaximeerde VB – vooralsnog – niet om aanpassingen aan de werkprocessen in de keten. De ongemaximeerde VB sluit aan bij de ketenprocessen zoals die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wlt ook werden uitgevoerd. De werkwijze – het adviseren, de tussentijdse rechtelijke toets – verandert niet, alleen kunnen in theorie meer verlengingen worden gevorderd en geadviseerd en kunnen justitiabelen langer onder toezicht staan.

Onderzoek van het proces van VB in algemene zin, lag buiten de scope van dit onderzoek. Uit een recent onderzoek van Spaendonck (2021) naar de overweging van rechters bij de verlengingsbeslissing van de tbs-maatregel blijkt dat bij de beslissing over de VB de belangrijkste overweging is of het beëindigen van de verpleging verantwoord is met het oog op het recidiverisico. De bescherming van de samenleving staat centraal. De rechter dient vast te stellen of het uit de stoornis voortvloeiende delictgevaar zodanig is teruggebracht dat het verantwoord is om de verpleging onder voorwaarden te beëindigen. De aandacht van rechters gaat volgens van Spaendonck voornamelijk uit naar de risicotaxatie en het risicomangement in het kader van het gevaarcriterium. De beslissing om de verpleging voorwaardelijk te beëindigen wordt verder onderbouwd aan de hand van factoren die laten zien dat de tbs-gestelde stabiel functioneert of zich positief ontwikkelt. Het gaat daarbij om factoren zoals medicatiegetrouwheid, het houden aan afspraken of de inbedding in een woonvoorziening of dagbesteding. Het stabiel functioneren van de tbs-gestelde is een voorwaarde voor de VB. Deze overwegingen zullen ons inziens ook een rol spelen bij de beslissing om de VB te verlengen. Van Spaendonck stelt ook vast dat de redenen waarom bepaalde voorwaarden worden gesteld, in uitspraken niet expliciet worden gemotiveerd. Dit geldt ook voor voorwaarden over inzicht in financiën, dagbesteding of sociale contacten waarbij niet altijd direct duidelijk is hoe de voorwaarde verband houdt met het recidiverisico.

3.3.3 Invloed op door- en uitstroom

De verwachting van de wetgever is dat met de mogelijkheid van de ongemaximeerde VB de door- en uitstroom uit de forensische klinieken wordt bevorderd. Het merendeel van de geïnterviewde professionals verwacht dit echter niet. Tot nu toe is de maximale duur van negen jaar VB voldoende. De gemiddelde duur van de VB van tbs-gestelden van wie de VB in 2019 eindigde was 724 dagen (Nagtegaal et al., 2021). 25% van de tbs-gestelden van wie de VB in 2019 eindigde (N=108) was de duur 965 dagen of langer. 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 (Nagtegaal, 2020b). En zoals eerder genoemd wordt de beslissing over een VB uitsluitend genomen als het recidivegevaar voldoende is afgenomen en als de risico's geen intramurale dwangverpleging meer eisen. Eerder met VB gaan omdat de VB verlengd kan worden, is hiervoor geen optie. De kans is dan onverminderd groot dat de justitiabele de voorwaarden niet nakomt en de dwangverpleging herroepen wordt.

3.4 Randvoorwaarden voor implementatie

Bij de implementatie van de Wlt bleek dat voor de uitvoering van de ongemaximeerde VB geen aanpassingen nodig waren in de ketenwerkprocessen en de ICT-systemen. Er verandert niets aan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ketenpartners ten opzichte van de huidige situatie en aan de samenwerking en uitwisseling van informatie. Of dit in de uitvoeringspraktijk ook het geval zal zijn, daar kunnen we nog geen uitspraken over doen. Ook kunnen we nog geen uitspraken doen over de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen de ketenpartners in de praktijk. Gezien de verwachting dat de instroom in de VB langer dan negen jaar nihil is, gaan de ketenorganisaties ervan uit dat er voldoende personeel is voor de uitvoering. De uitvoerende professionals worden nog niet specifiek ondersteund in het adviseren en toetsen van een VB langer dan negen jaar, en er is ook nog geen specifiek kader over de invulling van dergelijk langdurig toezicht.

3.5 Samengevat

De verwachting is dat voor de implementatie van de ongemaximeerde VB geen aanpassingen nodig zijn in de uitvoeringspraktijk en ICT-systemen. Er is nog geen ervaring opgedaan met het adviseren en opleggen van een verlenging van langer dan negen jaar en ook niet met de uitvoering van het toezicht. We kunnen dus nog niet beoordelen of dit onderdeel van de Wlt wordt uitgevoerd zoals door de wetgever bedoeld is. Er is weinig aandacht besteed aan het verspreiden van informatie over dit onderdeel van de Wlt en daarbij is steeds benadrukt dat de verwachte instroom nihil is. De verwachting is dan ook dat in brede zin uitvoerende professionals in de betrokken ketenorganisaties niet allemaal even goed op de hoogte zijn van dit onderdeel van de Wlt. Er wordt ook weinig meerwaarde van dit onderdeel van de Wlt verwacht, met name vanwege het geringe aantal personen op wie deze vorm van langdurig toezicht uiteindelijk van toepassing zal zijn.

4 Proeftijd v.i. in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen in de praktijk met het gelijktrekken van de proeftijd voor bijzondere en algemene voorwaarden en de verlenging van de v.i. Dit onderdeel van de Wlt is in werking getreden op 1 januari 2018. Er is geen overgangsrecht. De resultaten zijn gebaseerd op de interviews met uitvoerend professionals, interviews op beleidsniveau, documentenanalyse en jurisprudentieonderzoek.

De taakverdeling tussen het OM en CVv.i. bij de v.i. verdient een korte nadere toelichting. Een aantal taken van het OM is namelijk belegd bij de CVv.i. De CVv.i. is ondergebracht bij het Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden, locatie Arnhem. De CVv.i. is verantwoordelijk voor de besluiten over de v.i. en het toezicht op de v.i. In grote lijnen geldt dat de handhaving van de algemene voorwaarde bij de lokale parketten is belegd en de handhaving van de bijzondere voorwaarden bij de CVv.i. In deze taakverdeling staat overleg en samenwerking voorop.

4.1 Bekendheid en verwachting

Bekendheid

Binnen 3RO is breed ingezet op informatieverspreiding over de verlenging van de proeftijd. Desondanks is de inschatting van de respondenten van de reclassering en de CVv.i. dat de uitvoerend professionals binnen de reclassering niet allemaal even goed bekend zijn met het gelijktrekken van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden en de algemene voorwaarden en de mogelijkheid om de proeftijd van de v.i. te verlengen. Uit navraag bij de respondenten in het voorjaar 2021 komt het minder voor dat reclasseringswerkers niet bekend zijn hiermee. Respondenten van de CVv.i. merken verder op dat ook forensische instellingen niet goed op de hoogte zijn van het gelijktrekken van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden en de algemene voorwaarde en dat de minimale proeftijd voor de bijzondere voorwaarden dus ten minste een jaar is. Dit blijkt uit de redenen voor afwijzing van forensische instellingen. Zij geven als reden dat behandeling niet mogelijk is vanwege een te korte periode of dat klinieken de justitiabele niet kunnen opnemen vanwege een te korte proeftijd. Volgens de geïnterviewde reclasseringswerkers zijn in sommige regio's de toezichthouders niet goed bekend met de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd van de v.i. Dit merken zij omdat ze naar aanleiding van een adviesaanvraag een afsluitbericht krijgen en geen adviesrapportage. De informatie is beschikbaar op het kennisnet van 3RO, maar medewerkers gaan die informatie mogelijk pas opzoeken als ze ermee in aanraking komen. In de opleiding voor nieuwe toezichthouders is dit wel opgenomen. Dit type toezicht is geen specialisme binnen de reclassering. Reclasseringswerkers merken op dat verlenging van de v.i. geen gespreksonderwerp is met collega's. Uit de monitoringscijfers (Nagtegaal et al., 2021) blijkt dat in 2019 91 justitiabelen in aanmerking kwamen voor een vordering tot verlenging. In 75 gevallen werd een verlenging gevorderd en in 46 gevallen werd de verlenging toegewezen. In 2020 was de instroom 83 justitiabelen. 79 keer werd

de verlenging gevorderd en 53 keer werd de verlenging toegewezen. Ondanks dat er ongeveer 100 keer per jaar een verlenging achten de geïnterviewde reclasseringsmedewerkers de kans dat een toezichthouder te maken krijgt met een toezicht klein en dat is nog meer het geval bij een tweede verlenging. Deze is van toepassing bij een specifieke doelgroep die beperkt in omvang is. Dat maakt het volgens de respondenten van de reclassering moeilijk om de informatie op het netvlies te houden.

Hetzelfde geldt voor de forensische instellingen. Zoals in hoofdstuk 2 is uitgelegd, zijn naast het verspreiden van een informatiebrief geen specifieke inspanningen gepleegd om de professionals in de forensische zorg te informeren over de Wlt. Ook binnen het OM en de ZM is de verwachting dat niet iedereen even goed op de hoogte is van dit onderdeel van de Wlt. Uit Beijerse et.al. (2018) benoemden in algemene zin met betrekking tot het v.i. proces ook het knelpunt dat de vorderingen tot verlenging van de proeftijd van de v.i. geen specialisatie betreft. Hierdoor kunnen verschillende rechters met verlengingszaken te maken krijgen, maar de kans daarop is klein. Daardoor zijn rechters die deze zaken behandelen niet voldoende geïnformeerd en is er geen uniformiteit in de beslissingen (Uit Beijerse et al, 2018, p. 103).

De respondent van de politie legt uit dat de agenten op straat op de hoogte zijn van hun toezichttaak, maar dat zij waarschijnlijk niet weten of dit in het kader van een verlengde v.i. of een initiële v.i. is. De kans is klein dat agenten op straat iemand tegenkomen bij wie sprake is van een verlengde v.i. bij zedendelinquenten wordt de informatie wel doorgegeven.

Verwachte meerwaarde

De meeste respondenten zien een meerwaarde in de mogelijkheid om de v.i. te kunnen verlengen. Zowel het gelijktrekken van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden met de algemene voorwaarden als de mogelijkheid om de v.i. te verlengen, wordt als een voordeel gezien om bij kortgestraften aan gedragsverandering te werken. Met de verlenging is de kans groter dat een v.i.-gestelde de zorg of behandeling die nodig is om de recidive te voorkomen krijgt en kan afmaken. Voorheen kon bij kortgestraften binnen de proeftijd geen behandeling worden opgestart vanwege wachtlijsten. Dit kan overigens ook een reden zijn om de v.i. af te stellen. Het gelijktrekken van de proeftijden schept volgens de geïnterviewde toezichthouders ook meer duidelijkheid voor veroordeelden. De verschillende proeftijden konden erg verwarrend zijn. Of een verlenging nodig is of in de toekomst nodig zal zijn, is volgens de respondenten van de reclassering ook mede afhankelijk van welke begeleiding of behandeling reeds tijdens detentie is opgestart.

Ook in het telkenmale verlengen van de proeftijd bij ernstige gewelds- en zedendelinquenten zien de respondenten in principe een meerwaarde. Uit de interviews blijkt dat de verwachte meerwaarde afhangt van hoe het toezicht ingevuld wordt en kan worden, en welke bijzondere voorwaarden in het toezicht zijn opgelegd.

Hoewel de meeste respondenten de meerwaarde zien van de mogelijkheid om de proeftijd telkenmale te verlengen is dit volgens hen vooral vanuit het oogpunt om de maatschappij te beschermen. De mogelijkheid om iemand levenslang onder toezicht te houden, is meer voor de maatschappelijke of de politieke bühne. Respondenten van de reclassering benoemen dat toezicht ook zijn beperkingen heeft voor het voorkomen van recidive. Zij geven aan dat laagfrequent toezicht in de praktijk enkele gesprekken per maand betekent, of nog minder. Bij een verlenging moet je je afvragen wat daar nog de waarde van is met het oog op recidivevermindering. Ook rechters zijn van mening dat als geen behandeling of begeleiding meer nodig is – binnen een strafrechtelijk kader – en de justitiabele therapietrouw en ook in het vrijwillig kader meewerkt en zijn zaken goed op orde heeft, dat verlenging van toezicht met alleen meldplicht geen meerwaarde heeft en het bovendien niet proportioneel is. Alleen meldplicht heeft een beperkte werking in het voorkomen van risico's op recidive. Ondanks dat de geïnterviewde advocaten wel een meerwaarde zien in de mogelijkheid van verlenging (bij sommige doelgroepen, zie 4.2), zijn zij ook bezorgd dat telkenmale verlengen voor de cliënten geen perspectief biedt. Zij weten dan niet wanneer het toezicht afloopt.

Alle respondenten verwachten dat het aantal justitiabelen dat een verlenging van de proeftijd nodig heeft, beperkt is. Dit bleek ook uit de ex-ante uitvoeringsanalyse. Meerdere respondenten hebben opgemerkt dat met de inwerkingtreding van de WSenB deze verwachting mogelijk anders wordt (zie 4.5).

4.2 Doelgroep

In de interviews hebben we gevraagd welke doelgroep volgens de uitvoerend professionals baat heeft bij het gelijktrekken van de proeftijd en de verlenging van de proeftijd van de v.i. Respondenten geven aan dat kortgestraften baat hebben bij het gelijktrekken van de proeftijden. In algemene zin zijn de respondenten het erover eens dat de verlenging van de v.i. vooral bedoeld is voor veroordeelden bij wie de reclassering nog niet klaar is binnen de proeftijd. Als het toezicht stopt, is er geen kader meer om bijvoorbeeld een behandeling af te ronden en/of om een vinger aan te pols te houden om praktische zaken te regelen om de justitiabelen zelfstandig te kunnen laten functioneren. Als het kader ophoudt op het moment dat deze voorwaarden nog niet vervuld zijn, is er een hoger risico op recidive. De verlenging van de proeftijd van de v.i. is volgens respondenten vooral zinvol voor die veroordeelden die nog niet zonder kader kunnen en niet voor veroordeelden die dat niet willen.

In de interviews met advocaten is ook de doelgroep terroristen aan de orde geweest. Advocaten zien meerwaarde in het inzetten van toezicht in de vorm van een begeleidings- of behandeltraject, maar zien ook negatieve gevolgen voor cliënten als het alleen een voortdurende toezichtmaatregel is die alleen bestaat uit meldplicht of specifieke verboden. De mogelijkheid tot het oneindig verlengen hiervan betekent dat de mogelijkheid bestaat dat zij nooit van het label 'terrorist' af komen, ook als zij zich niet meer bezighouden met dergelijke praktijken. Mensen die al geen enorm vertrouwen hebben in instanties

kunnen hierdoor het vertrouwen verliezen dat het toezicht ooit ophoudt. Zij kunnen ervan uitgaan dat ze 'voor altijd' aan die voorwaarden vastzitten. Dit gevoel kan van invloed zijn op het functioneren van de persoon. Een van de cliënten van een advocaat die we spraken verwoordde het als volgt:

Ik ben er allang voorbij, maar zij benaderen mij nog steeds als terrorist terwijl ik allang huisvader ben en mij daar niet meer mee bezighoudt. (respondent tyJQaO6i)

4.3 Uitvoering

4.3.1 De instroom in de v.i.

Uit cijfers van de CVv.i. blijkt dat jaarlijks ruim 1000 zaken door DJI worden aangemeld bij de CVv.i. ter beoordeling – de zogeheten v.i.-instroom (Nagtegaal et al., 2021; zie tabel 4.1.).

Tabel 4.1 Instroom v.i.- zaken sinds inwerkingtreding Wlt 2018

Jaartal	Aantal instroom v.i.-zaken
2018	1154
2019	1097
2020	1128

Bron: Nagtegaal et al., 2021

In 2019 en 2020 zijn in totaal 1.945 v.i.'s gestart (zie tabel 4.2). Daarvan zijn er 817 (of 42%) op basis van de wettelijke bepaling telkenmale verlengbaar. Dit betekent echter niet dat in deze zaken ook daadwerkelijke een verlenging zal worden gevorderd c.q. zal worden toegewezen. Dit blijkt al uit de cijfers van de eenmalige verlenging. In 2019 en 2020 is respectievelijk bij 75 en 97 v.i.-gestelden een proeftijd voor verlenging gevorderd. Niet alle vorderingen worden echter toegewezen. Gemiddeld 17% wordt afgewezen. In 2019 en 2020 is jaarlijks bij ongeveer 65 v.i.-gestelden de proeftijd (gedeeltelijk) verlengd. Uit informatie van het CJIB/AICE in het kader van deze procesevaluatie bleek dat in 2020 de v.i.-proeftijd 13 keer voor een tweede keer is verlengd. Een tweede verlenging kan alleen bij ernstige geweldsdelicten en zedendelicten.

Tabel 4.2 Instroom v.i. zaken in 2018-2020

	2018	2019	2020
Gestarte v.i.'s totaal	988	932	1.013
Indicatiestelling verlenging			
Eenmalig verlengbaar		550	578
Telkenmale verlengbaar		382	435
Daadwerkelijke verlengingen			
Vordering verlenging		75	79
Aantal toegewezen		46	53
Aantal afgewezen		26	16
Gedeeltelijk toegewezen		20	14
Totaal		91*	83*

*Merk op dat dit totaal meer is dan het aantal vorderingen. Het aantal is hoger omdat het om beslissingen door de rechter gaat, maar deze beslissingen ook nog kunnen voortkomen uit vorderingen uit het jaar daarvoor. Volgens

www.om.nl/organisatie/ressortparkt/cvv.i is het aantal gevorderde verlengingen in 2018 75 en in 2019 73.

Bron: Nagtegaal (2021)

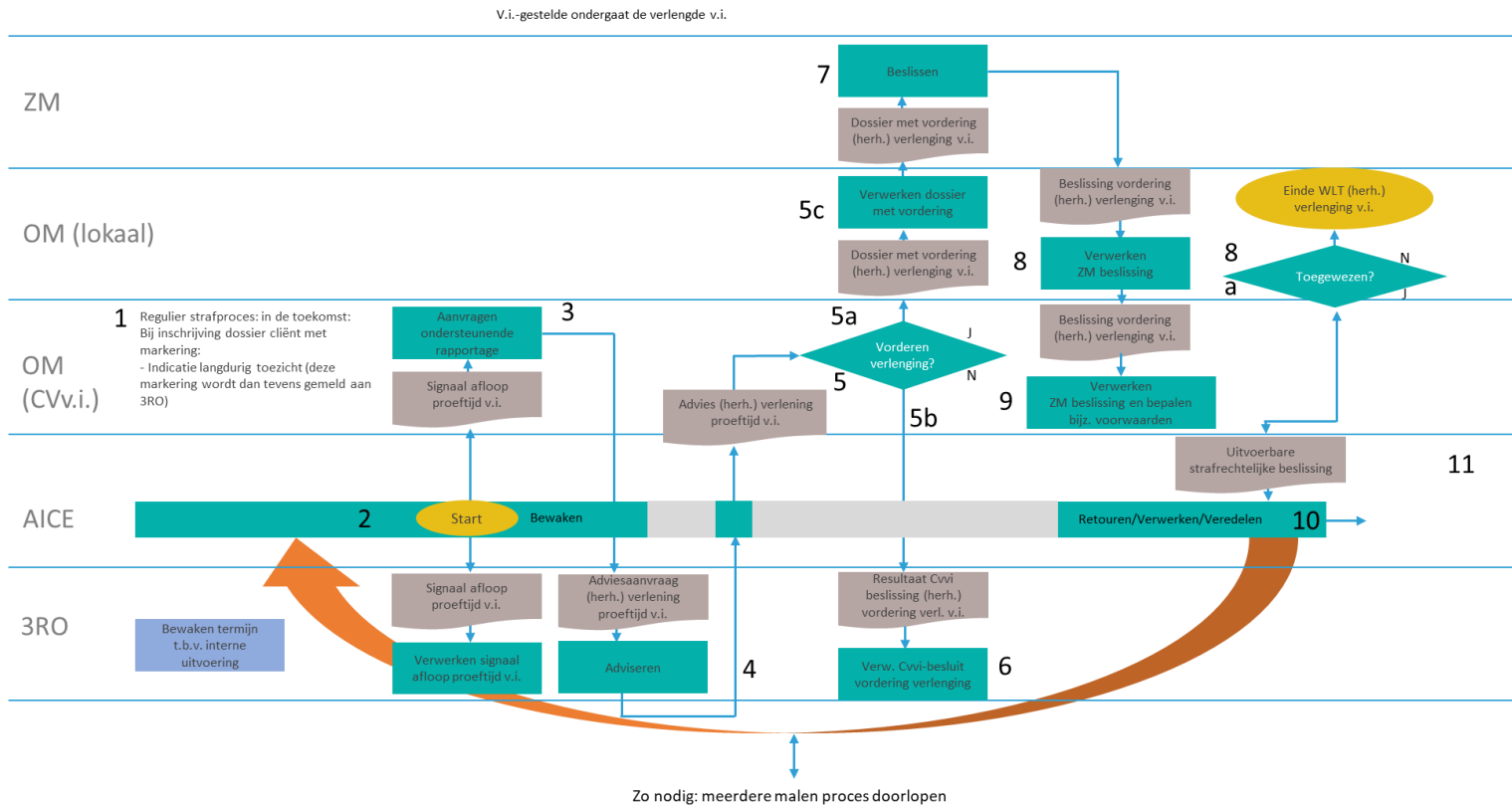
De ervaring met een verlenging van de proeftijd v.i., en vooral met een tweede verlenging, is dus nog beperkt. De geïnterviewde reclasseringswerkers noemen ook verschillen tussen regio's. De ene medewerker zegt slechts een keer in de afgelopen jaren een verzoek tot een verlengingsadvies te hebben ontvangen, terwijl andere respondenten zeggen dat het in hun regio vaker voorkomt

In de ex-ante uitvoeringsanalyse (Drost et al, 2016) is geen aparte voorspelling gedaan van het aantal personen bij wie eenmalig of meerdere malen een verlenging van de v.i. nodig zou zijn. Drost et al. (2016) hebben alleen naar de gezamenlijke verwachting van de v.i. en de GVM gekeken omdat de doelgroepen van deze twee onderdelen overlappen (oorspronkelijk was de verlenging van de proeftijd v.i. bedoeld voor justitiabelen bij wie geen GVM is opgelegd) (zie paragraaf 4.2). Nagtegaal (2020b) noemt de verwachting dat jaarlijks bij maximaal 60 persoon de proeftijd van de v.i. zou worden verlengd. Op basis van de instroomcijfers concluderen we dat deze verwachting tot nu toe niet wordt benaderd. Dit onderbouwt de ervaringen van reclasseringswerkers dat zij nog weinig ervaring hebben met meerdere verlengingen van de v.i.

4.3.2 Uitvoeringsproces van de v.i.

Met de invoering van de Wlt zijn de bestaande v.i. processen niet gewijzigd. Er is alleen een stap toegevoegd om de v.i. te verlengen. We gaan in deze paragraaf in op de ervaringen met de wijzigingen die zijn doorgevoerd door de inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wlt. Het v.i.-proces is recentelijk uitgebreid onderzocht door Uit Beijerse et. al. (2018). In dat onderzoek zijn ook de eerste ervaringen in 2018 met het verlengen van de v.i. meegenomen. De bevindingen uit dat onderzoek nemen we ook mee in ervaringen die we hieronder beschrijven.

Het proces van de verlenging van v.i. is weergegeven in figuur 4.1.¹⁷ In dit processchema is er uitgegaan van reclasseringsbetrokkenheid via toezicht op bijzondere voorwaarden tijdens de initiële v.i.. Het is ook mogelijk dat in een v.i. alleen de algemene voorwaarde en/of politietoezicht van toepassing is. Het proces van de initiële v.i. verschilt niet met de situatie vóór de invoering van de Wlt en is daarom niet opgenomen in het schema.



Bij de uitvoering van de verlengde proeftijd v.i. zijn taken toebedeeld aan de CVv.i., CJIB/AICE, OM, ZM, 3RO, DJI en politie.

Gewijzigde v.i. en implementatie daarvan

We beschrijven hieronder de ervaringen van de ketenpartners met de uitvoering van hun gewijzigde taken. Samengevat blijkt uit interviews dat het merendeel van de taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoerend professionals bij CVv.i., CJIB/AICE en OM met betrekking tot de verlenging van de proeftijd van v.i. duidelijk zijn bij professionals die er vaker mee te maken hebben. Deze zijn vastgelegd in de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidsstelling (2019). In een enkele processtap zijn nog onduidelijkheden. We beschrijven per processtap de ervaringen en eventuele knelpunten bij de implementatie en uitvoering.

¹⁷ De afbeelding is gebaseerd op het werkproces zoals beschreven in de processchema's opgesteld door Justid, zie EBV (2017).

1 Op moment van inschrijving van de initiële v.i. voorziet de CVv.i. het dossier met een markering: eenmalig verlengbare proeftijd of telkenmale verlengbare proeftijd.

Het proces van initiële v.i. is niet veranderd.

Ervaringen

In de eerste negen maanden na inwerkingtreding gebeurde het markeren handmatig omdat de ICT-systemen nog niet waren aangepast (zie randvoorwaarden 4.4.3).

De respondenten van de reclassering benoemen dat er onduidelijkheid was over wie de gedetineerden informeerde over het gelijktrekken van de proeftijden en over de mogelijkheid van (telkenmale) verlenging. Binnen de PI is hierover een informatiesheet verspreid maar de cliënten waren hier niet altijd van op de hoogte.

Uit de interviews met medewerkers van DIZ komt naar voren dat DJI alleen te maken heeft met de initiële v.i. De PI's adviseren over de v.i. en over uit- of afstel in overleg met reclassering. Mogelijke verlenging van de proeftijd is hierbij niet aan de orde en zij zien hier ook geen taak voor hen bij het informeren van de gedetineerden. Binnen de 3RO is verder aan de toezichthouders het advies gegeven dat als zij verwachten dat hun cliënt heftig gaat reageren op de boodschap van een verlenging, zij aan de CVv.i. kunnen vragen om de cliënt te informeren.

Meerdere toezichthouders ervaarden weerstand bij kortgestrafte cliënten, omdat zij ervan uit gingen er met een proeftijd gelijk aan het restant van hun gevangenisstraf "klaar te zijn" en nu een proeftijd van een jaar hadden.

2 Uiterlijk 105 dagen voor afloop van de proeftijd stuurt CJIB/AICE een signaal naar de CVv.i.

Ervaringen

CJIB/AICE is namens het OM verantwoordelijk voor de coördinatie van het proces en de wederzijdse informatie-uitwisseling met de CVv.i. en de andere betrokken ketenpartners in het proces. Daarbij hoort ook de termijnbewaking. Tot september 2018 gebeurde de termijnbewaking niet geautomatiseerd, omdat de systemen hiervoor niet waren ingericht. Sinds september 2018 wordt de termijnbewaking voor de verlenging door CJIB/AICE geautomatiseerd bewaakt. Er worden in het najaar van 2020 geen problemen ervaren met deze processtap.

3 CVv.i. doet de formele adviesaanvraag aan 3RO

Ervaringen

Ook dit gaat sinds september 2018 geautomatiseerd. Binnen deze processtap worden vervolgens geen problemen meer ervaren.

4 3RO stelt een advies op voor het al dan niet verlengen van de v.i.

Ervaringen

Hiervoor is een apart sjabloon gemaakt door 3RO. In het interview benoemen de reclasseringswerkers dat zij nog steeds moeten zoeken naar waar het sjabloon te vinden is. Dit heeft vooral te maken met het feit dat verzoeken om verlengingen sporadisch voorkomen. De kans dat een toezichthouder regelmatig te maken krijgt met een verlengingsadvies is tot nu toe klein en niet alle toezichthouders zijn goed bekend met de mogelijkheid tot verlenging.

Als ander knelpunt bij de advisering benoemen reclasseringswerkers dat niet alle toezichthouders evenveel ervaring hebben met het afnemen van het risicotaxatie-instrument RISC. Dit wordt normaliter door adviseurs gedaan in het kader van adviesrapportages voor strafoplegging. Nieuw in de werkwijze voor de toezichthouders is dat zij bij een advies voor verlenging ook een risico-inschatting moeten geven en niet alleen een argumentatie waarom niet aan de voorwaarden is voldaan. Dit verschilt van een verslag over het verloop van het toezicht bij overtreden van de voorwaarden en advies voor een herroeping van de v.i.

Op de kennisbank van 3RO zijn criteria voor verlenging beschreven. De reclassering hanteert het uitgangspunt "niet verlengen, tenzij"¹⁸.

Het advies wordt volgens de respondenten van CJIB/AICE tijdig toegestuurd.

De Wlt schrijft voor dat in deze processtap ook de wensen van slachtoffers en nabestaanden moeten worden betrokken. Het inventariseren van de wensen van slachtoffers moet door het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) gebeuren. Dit is niet anders dan wat voorheen ook gebeurde bij verlop en invrijheidsstelling van gedetineerden¹⁹.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is tevens een motie aangenomen waarin is opgenomen dat burgemeesters moeten worden geraadpleegd met betrekking tot hun wensen over de invulling van toezicht. Ook dit is niet anders dan bij v.i. zonder de mogelijkheid tot verlenging. De burgemeesters worden via het Bestuurlijk Informatieproces Justitiabelen-traject (BIJ) ingelicht. Dit was een reeds bestaand convenant. In het kader van deze procesevaluatie hebben we niet kunnen onderzoeken of de burgemeesters ook op de hoogte zijn van de mogelijkheid dat de v.i. wordt verlengd.

¹⁸ Voor de criteria voor het adviseren en vorderen van een verlenging, zie paragraaf 4.3.3

¹⁹ Het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) informeert slachtoffers en nabestaanden van zeer ernstige delicten over het verloop van de straf die door de rechter is uitgesproken. Het gaat hier om veroordeelden in het gevangeniswezen, jeugdinstellingen en tbs-klinieken. Het informatiepunt is opgezet om te voorkomen dat slachtoffers en nabestaanden onverwacht worden geconfronteerd met de dader. Bij een vonnis ná 01-01-2018: Het Informatiepunt Detentieverloop verstrekt alleen informatie als de veroordeelde een strafrestant heeft van 30 dagen of meer. Bij een vonnis vóór 01-01-2018: Het Informatiepunt Detentieverloop verstrekt alleen informatie aan het slachtoffer wanneer een slachtoffer het recht heeft gehad om te spreken in de rechtszaal; De veroordeelde vanaf het moment dat hij/zij is opgepakt, tot aan de uitspraak continu vast is blijven zitten. In het geval van een schorsing in de tussenliggende periode zal het IDV geen informatie verstrekken; Ook als de veroordeelde onvoorwaardelijke TBS met dwang of een PIJ-maatregel (PIJ=TBS voor jeugdigen) opgelegd heeft gekregen zal het Informatiepunt Detentieverloop informatie verstrekken. (<https://slachtofferwijzer.nl/organisatie/informatiepunt-detentieverloop/>, geraadpleegd 21 april 2021).

5 De CVv.i. beoordeelt op basis van de adviesrapportage over wel of niet vorderen van de verlenging van de proeftijd v.i.

Ervaringen

Uit de interviews blijkt dat de CVv.i. de adviesrapportages meestal tijdig ontvangt, maar ook dat er gedurende het toezicht van de initiële v.i. afstemming plaatsvindt tussen 3RO en CVv.i. De beslissing om de verlenging van de v.i. al dan niet te vorderen is niet alleen gebaseerd op adviesrapportages. De CVv.i. beoordeelt of de verlenging noodzakelijk en proportioneel is. Bij onduidelijkheden neemt de CVv.i. contact op. Het lokale OM, advocaten en rechters zeggen in de interviews dat in het advies niet altijd voldoende beargumenteerd wordt waarom een verlenging nodig is. Dit blijkt ook uit het jurisprudentieonderzoek. Een reden om een vordering van de verlenging niet toe te wijzen is een onvoldoende onderbouwd advies voor verlenging. Het lokale OM kan de reclassering ook uitnodigen om aanwezig te zijn bij de zitting om toelichting te geven op de adviesrapportage. De respondenten van de CVv.i. benoemen dat in de beginperiode inderdaad een concreet plan voor de invulling van het verlengde toezicht ontbrak. In de loop van de tijd, zien zij hier echter wel verbetering in.

Indien de CVv.i. besluit om wel te vorderen (5a in schema) zendt zij het dossier en de vordering verlenging v.i. naar het lokale OM. Deze verwerkt de vordering lokaal en zendt de vordering verlenging v.i. aan de ZM. De ZM dient de vordering tijdig op zitting te plaatsen. Een officier van het lokale parket behandelt de vordering op zitting, behoudens uitzonderingen waarin een AG van de CVv.i. als plaatsvervangend officier optreedt.

De vervolgstap is dat de ZM de vordering verlenging v.i. behandelt tijdens een (raadkamer)zitting. De ZM beslist alleen over de verlenging, niet over de invulling van de bijzondere voorwaarden. De ZM stuurt de beslissing naar lokaal OM.

Ervaringen

Het voordeel van de behandeling van alle vorderingen van de verlenging v.i. door een klein team van secretarissen bij de CVv.i., is dat de lijnen kort zijn.

De geïnterviewde rechters geven aan dat de toets of verlenging van de v.i. mogelijk niet anders is dan bij een toets of v.i. mogelijk is: zijn er risico's en is er acuut gevaar? In de praktijk is bij meerdere rechtbanken het OM niet-ontvankelijk verklaard bij een vordering van een verlenging. We gaan hier later uitgebreid op in (zie paragraaf 4.3.4).

In de beginperiode deden zich registratieproblemen voor bij sommige rechtbanken met betrekking tot de verlenging van de v.i., waardoor die niet in GPS voorkwam. Hierop is actie ondernomen. Ook

stond in de beginperiode in de gedrukte versie van het wetboek een fout. Daarin stond dat een tweede verlenging niet mogelijk was. Dit is ondertussen aangepast.

Indien CVv.i. besluit niet te vorderen (stap 5B in schema) meldt zij dit aan 3RO. Dit kan afwijken van het advies van 3RO. De vervolgstap is dat 3RO het CVv.i.-besluit om niet te vorderen verwerkt. Hiermee eindigt het proces.

Ervaring

Er is nog weinig ervaring met een proeftijd die meer dan één keer verlengd is. Reden om niet te vorderen, is dat de veroordeelde niet meewerkt of meebeweegt in het toezicht, maar er zich ook geen incidenten voordoen of geen overtredingen plaatsvinden waardoor herroeping mogelijk is. Als de veroordeelde niet meewerkt of meebeweegt is het de vraag is of verlenging dan nuttig is. Er kan dan weinig worden bereikt met toezicht. Een herroeping is dan eerder aan de orde. De ervaring is dat de reclassering zelf dan ook meestal negatief adviseert.

Ook kan de afweging worden gemaakt om tegelijk met het indienen van een vordering verlenging, een vordering tot gedeeltelijke herroeping in te dienen. De respondenten vinden dat dit zinvol is als aan het eind van de proeftijd een voorwaarde is overtreden.

De respondenten van de CVv.i. kunnen meestal beslissen op basis van de adviesrapportage. Bij onduidelijkheden nemen ze contact op met de toezichthouder.

6 Na vordering verwerkt het OM de ZM-beslissing en daarmee komt die automatisch beschikbaar voor de geautoriseerde partijen.

Ervaring

De v.i.-gestelde wordt automatisch door de CVv.i. geïnformeerd over de ZM-beslissing. Uit de interviews blijkt dat er onduidelijkheid is over wie de slachtoffers en/of nabestaanden informeert over de verlenging van de v.i. of wanneer de locatie- of contactverboden wijzigen. Een respondent van het OM zegt hierover dat het lokale OM de slachtoffers in zaken van eerste aanleg informeert, maar dat hij geen idee heeft wie dit doet bij verlengingen. Hij denkt dat dit niet standaard gebeurt bij verlengingen.

7 Indien de ZM de vordering verlenging proeftijd v.i. toekent, stelt CVv.i. de bijzondere voorwaarden vast op basis van de adviesrapportage.

Ervaring

Het CVv.i. beoordeelt de voorwaarden uit de adviesrapportage van de reclassering op noodzakelijkheid en proportionaliteit. Zij kijken goed naar welke voorwaarden eventueel afgebouwd kunnen worden. De ervaring is dat in de meeste adviesrapportage is opgenomen onder

welke voorwaarden het toezicht voortgezet moet worden. De respondenten benoemen dat in de beginperiode er niet altijd een concreet plan lag. Dit is nu steeds minder het geval volgens de respondenten.

8 CJIB/AICE communiceert namens CVv.i. de ZM beslissing aan de uitvoerders van het toezicht (3RO en indien van toepassing de politie).

Ervaring

De politie is van de voorwaarden op de hoogte, omdat het CJIB/AICE contact opneemt met de politie en een aandachtsvestiging wordt geplaatst. Dit betekent dat wordt gevraagd om de persoon gedurende periode in de gaten te houden. Dit verloopt via het opsporingssysteem OPS. In dit opsporingsregister wordt geregistreerd dat een v.i.-gestelde is gebonden aan de algemene voorwaarde dat hij geen strafbaar feit begaat en aan eventuele bijzondere voorwaarden, en zo ja aan welke. Bij een schending van de algemene voorwaarde bericht de politie het CJIB/AICE. In geval van schending van de bijzondere voorwaarde vindt berichtgeving plaats naar de reclassering. Bij de politie is niet bekend of er sprake is van een verlengde proeftijd v.i. of dat het gaat om een initiële v.i. Dit is niet relevant voor de werkzaamheden van de politie. Wel benoemde de respondent van de politie in algemene zin dat zij er tegenaan lopen dat toezichtopdrachten wisselend worden geformuleerd. Er worden soms grote lappen tekst uit vonnissen meegegeven. Dit is voor agenten op straat niet relevant. Zij willen in hun digitale systeem in een oogopslag kunnen zien of er een toezicht loopt en aan welke voorwaarden iemand zich moet houden.

9 Toezicht op de naleving van de voorwaarden vindt vervolgens plaats op de reguliere wijze door 3RO en politie.

Ervaring

We hebben geen toezichthouders en politie gesproken die hiermee te maken hadden.

Invloed van het v.i. proces op de mogelijkheden voor beroep of cassatie

Volgens de geïnterviewde advocaten heeft de huidige werkwijze van de v.i. een negatieve invloed op de mogelijkheden om in hoger beroep of in cassatie te gaan. Het komt voor dat de v.i.-datum bereikt is terwijl de procedure voor beroep of cassatie nog loopt. Omdat de uitspraak nog niet onherroepelijk is en de v.i. datum bereikt is, wordt dan beslist om de persoon te schorsen. Dit gebeurt dan met dezelfde voorwaarden als in de v.i. Een advocaat illustreert dat een van zijn cliënten de hele periode waarin normaal de v.i. zou plaatsvinden in schorsing had doorgebracht. Pas daarna kwam de zitting bij de Hoge Raad, die besliste dat de v.i. kon worden uitgevoerd. De cliënt loopt dus het risico bij in cassatie gaan dat hij langer onder voorwaarden staat dan wanneer hij geen beroep aantekent tegen de v.i.

Behoeftte aan verlenging afhankelijk van start behandeling tijdens detentie

Of een verlenging van de v.i. nodig is, is volgens een respondent van de reclassering ook afhankelijk van de behandeling die reeds tijdens de detentie is opgestart. Indien tijdens de detentie nog niet of laat gestart is met een behandeling kan dat een reden zijn waarom de behandeling tijdens de v.i. nog niet is afgerond. De reclassering kan in haar advies t.b.v. de rechtszitting of ten behoeve van het detentie- en re-integratieplan een (klinische) behandeling indiceren met het oog op recidivevermindering in de toekomst. De ervaring is dat een dergelijke behandeling haast nooit wordt opgestart gedurende de detentie. Daarnaast kan een rechter in het geval van een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf langer dan vier jaar, geen behandeling opnemen in de bijzondere voorwaarden. Vier jaar is de langste gevangenisperiode waarbij nog een deel voorwaardelijk kan worden opgelegd met bijzondere voorwaarden zoals een behandeling. Dat een behandeling, bv. in het kader van art. 15 en art. 43 PBW niet opgestart wordt gedurende de detentie, heeft met name te maken met het gegeven dat in detentietijd een dergelijke behandeling ook geïndiceerd moet worden door het hoofd van het Psycho Medisch Overleg (PMO) (de psycholoog/psychiater, werkzaam binnen de gevangenis) en dat dit veelal niet gebeurt. Tijdens detentie wordt vanuit de gevangenis voornamelijk gekeken of een detentieperiode zonder al te veel problemen verloopt en is dat ook de graadmeter om iemand al dan niet te indiceren voor behandeling. Zo zal het PMO wél een behandeling indiceren wanneer iemand suïcidaal gedrag vertoont tijdens detentie, maar hierin niet de optiek hanteren die de reclassering heeft als uitgangspunt, nl. de recidivevermindering. Dit betekent dat een dergelijke behandeling met het oog op recidivevermindering veelal nog opgestart moet worden na detentie, gedurende de v.i. dus. De proeftijd van de v.i. is dan te kort om de (klinische) behandeling op te starten en af te ronden. Volgens de respondenten van de reclassering zal een rechter dan ook niet meegaan in het advies de v.i. te verlengen als de v.i.-gestelde niet mee wil werken aan de klinische behandeling, omdat dit als een extra vrijheidsbeneming of strafverzwaring kan worden gezien. Een dergelijke behandeling zou volgens deze respondenten zoveel mogelijk tijdens de detentie moeten aanvangen, zodat de v.i. nog slechts gebruikt moet worden om de behandeling eventueel af te ronden of in ambulante vorm door te zetten. Dat de v.i. met de WSenB straks gemaximeerd wordt tot twee jaar zal mogelijk een extra complicerende factor worden om cliënten tijdig de volledige benodigde behandeling te laten doorlopen.

4.3.3 Criteria voor verlenging en ervaringen met advies verlenging

Voor de eerste verlenging van de proeftijd is geen wettelijk criterium opgenomen. In de memorie van toelichting bij het nieuwe artikel 15c, derde lid, staat dat het gedrag van de veroordeelde aanleiding kan geven voor de verlenging van de proeftijd en dat de mogelijkheid tot verlenging het OM en de rechter in staat stelt om adequaat te reageren op problemen die zich voordoen bij de veroordeelde bij het naleven van de aan v.i. gebonden voorwaarden (zie lid 6:1:18 lid 2 Sv). Genoemd wordt in dit verband ook de wenselijkheid om een behandeling of deelname aan een gedragsinterventie voort te zetten na de initiële proeftijd. De verlenging van de proeftijd hoeft dus niet het gevolg te zijn van het overtreeden van een

bijzondere voorwaarde, maar kan ook het gevolg zijn van het feit dat een behandeling of gedragsinterventie nog niet is afgerond, terwijl dit wel noodzakelijk is om het gevaars- en recidiverisico te beperken. Criteria voor de verlenging van de proeftijd staan in de wet vrij algemeen geformuleerd en kunnen volgens respondenten ruim worden geïnterpreteerd. In de praktijk wordt volgens de respondenten van CVv.i., OM en 3RO gaandeweg wel duidelijker wanneer je overgaat tot verlenging.

Een eenmalige verlenging met één jaar die voor alle veroordeelden mogelijk is ingevolge de verschillende documenten, jurisprudentie, het onderzoek van Uit Beijerse et. al. (2018) en volgens de respondenten vooral van toepassing is in de volgende gevallen:

- ③ Het afmaken van een behandeling of een ingezette gedragsinterventie of concrete voorwaarden waaraan de veroordeelde nog moet werken ten behoeve van risicobeperking in het algemeen. Als voorbeeld wordt genoemd een behandeling die bij de einddatum van de proeftijd nog niet is afgerond. Dit mag niet verwijtbaar zijn aan de reclassering. Als de reclassering te lang heeft gewacht met interventies terwijl eerder begonnen kon worden, vindt de rechter dit géén reden voor verlenging.
- ③ Praktische hulp die nog moet worden geboden met het oog op re-integratie. Er moeten nog praktische zaken geregeld worden alvorens een cliënt kan worden overgedragen naar de vrijwillige hulpverlening of om overgang naar zelfstandig leven te begeleiden (bijvoorbeeld overgang naar een zelfstandige woning of dagbesteding).
- ③ Er is een risico dat een veroordeelde een zedendelict of een ernstig geweldsdelict zal plegen.
- ③ Er is een risico dat de veroordeelde zich hinderlijk zal gedragen jegens slachtoffers of getuigen.

Het moet duidelijk zijn dat een verlengd toezicht bijdraagt aan beperking van de genoemde risico's. Het justitieel kader van de v.i. moet bovendien nodig zijn om die risico's te beperken. Verlenging is niet nodig als een ander justitieel kader al voldoende waarborg biedt, bijvoorbeeld bij deels voorwaardelijke gevangenisstraf waarbij voor het voorwaardelijk deel dezelfde voorwaarden gelden als bij de v.i.. Verlenging is ook niet nodig als de inschatting is dat de cliënt vrijwillig het gewenste gedrag zal vertonen.

Voor de telkenmale verlenging zijn wel wettelijke criteria geformuleerd. De telkenmale verlenging is van toepassing op de art. 38z WvS-zaken. De telkenmale verlenging is mogelijk in de volgende situaties:

- ③ Ernstig risico dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.
- ③ Ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen.

Met telkenmale verlenging is nog zeer beperkt ervaring opgedaan. In de interviews is dit niet aan bod gekomen. In de documenten van de reclassering en de aanwijzing van het OM worden bovenstaande categorieën genoemd. Een geïnterviewde van het OM benoemt dat hij bij collega's OvJ weerstand ziet voor de tweede verlenging. De vraag werd gesteld waarom je een tweede keer moet verlengen. De v.i. is

bedoeld om de veroordeelde geleidelijk terug te laten keren naar de maatschappij. Er is al mogelijkheid om dit een keer te verlengen. De zin van een tweede verlenging wordt niet altijd gezien.

Als het tijdens de eerste verlenging niet lukt om de doelen van het toezicht te halen, moet je dan een tweede keer verlengen? Als het niet lukt, moet je dan klap op klap geven? (respondent 49wD91Bw)

Als een advies om verlenging wordt gevraagd en de reclassering adviseert geen verlenging, dan moet ze dit ook onderbouwen door toe te lichten waarom het risico op een ernstig delict niet hoog wordt ingeschat of waarom verlenging van het toezicht niet zal bijdragen aan risicobeperking. De CVv.i. beoordeelt de adviezen op noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verlenging.

Ervaringen met adviseren en vorderen van verlengingen

Versillende respondenten benoemen dat in de eerste casussen waarbij een mogelijkheid voor verlenging aan de orde was, de verlenging vrij standaard was. Gaandeweg zijn rechters wel strenger gaan toetsen op de verlenging, aldus een respondent van het OM. Zonder een advies van de reclassering met onderbouwing waarom een verlenging nodig is, wordt een vordering van het OM voor verlenging niet ingediend.

Als iemand zich niet aan de voorwaarden houdt, niet wil meewerken, dan heeft verlenging geen zin, dan moet je overgaan tot herroeping. Een verlenging heeft dan geen zin. (respondent 49wD91Bw)

Andere respondenten zeggen dat doordat de minimale proeftijd nu een jaar is, een verlenging mogelijk ook niet nodig is. Doordat de proeftijd bij kortgestraften minimaal een jaar is, heb je meer mogelijkheden om aan gedragsverandering te werken dan voorafgaand aan de Wlt.

Zowel OM als advocatuur benoemen dat in de adviesrapportages niet altijd voldoende beargumenteerd is waarom een verlenging nodig is en dat een inschatting van het risico niet altijd centraal staat. Een advocaat zegt dat hij adviesrapportages kent waarin niet goed meewerken als een risico wordt gezien; dat is niet hetzelfde als een risico-inschatting.

Advocaten hebben de indruk dat het advies voor verlenging soms ingegeven is door angst in plaats van door risico-inschatting. Als het misgaat, ontstaat media-ophef en daarom adviseert men voor alle zekerheid verlenging. Er is te weinig beargumenteerd wat er binnen het toezicht nog kan worden gedaan om het risico op recidive te voorkomen.

Adviseren zij verlenging omdat het kan en omdat ze mogelijkheden zien, of zekerheidshalve? (respondent IT86RRol)

Een OvJ zegt verder dat verlenging van de proeftijd in sommige gevallen alvast wordt gevorderd terwijl nog niet duidelijk is of binnen de lopende proeftijd de doelen van het toezicht kunnen worden bereikt. Op het moment dat het advies wordt aangevraagd is nog niet duidelijk of het mogelijk is om het toezicht af te ronden. Indien in de periode tussen het advies en de zitting het wel lukt om het toezicht af te ronden, wordt de zaak vervolgens ingetrokken. Dit heeft volgens de respondent echter geen voorkeur, want het legt beslag op ingeplande zittingstijd.

Casussen 1 en 2 in onderstaande box zijn twee voorbeelden uit het jurisprudentie onderzoek waarbij de vordering van de verlenging niet is gehonoreerd. Zij illustreren de criteria voor verlenging.

Box 2 Voorbeelden vordering verlenging proeftijd v.i. niet gehoneerd

Casus 1: Vordering verlenging proeftijd afgewezen vanwege onvoldoende inzichtelijk wat meerwaarde van toezicht is

Het betreft een zaak waarin een meneer een gevangenisstraf van vier jaar en zes maanden heeft gekregen. Het delict waarvoor hij is veroordeeld wordt niet in de uitspraak van de v.i.-zaak genoemd. In deze zaak geeft de veroordeelde ter zitting aan dat hij op dat moment werk heeft en bezig is om te sparen om naar Suriname te verhuizen en bij zijn vader te gaan wonen. Meneer ziet geen toegevoegde waarde in een langer durend toezicht, ook gezien het feit dat de reclassering meneer, naar eigen zeggen, de afgelopen jaren niet heeft geholpen. Bovendien ziet meneer geen meerwaarde om verdiepingsdiagnostiek te moeten ondergaan als aanvullende bijzondere voorwaarde. Hij heeft tijdens detentie en proeftijd al trajecten en trainingen gevolgd. In navolging van de opvatting van de veroordeelde verzoekt de raadsman om de vordering tot verlenging van de proeftijd af te wijzen. Omdat de reclassering geen concreet plan van aanpak heeft opgesteld, is de raadsman van mening dat de noodzaak van de verlenging onvoldoende is onderbouwd. Uit de reclasseringsrapportage blijkt dat de reclassering de kans op recidive hoog achtte omdat er sprake zou zijn van een patroon van agressiedelicten, een 'marginale maatschappelijke situatie' en mogelijke beïnvloedbaarheid van de verdachte. Met reclasseringstoezicht wil de reclassering de leefomstandigheden van de veroordeelde stabiliseren en adviseert daarom tot verlenging van de proeftijd met een jaar. Het gaat om de leefgebieden huisvesting, dagbesteding en financiën. Met verdiepingsdiagnostiek (o.a. een IQ-test) als aanvullende bijzondere voorwaarde wil de reclassering een beeld krijgen 'van de (on)mogelijkheden van veroordeelde en beter te kunnen beoordelen wat hij nodig heeft qua begeleiding en wonen'.

De rechtbank is in deze zaak niet meegegaan met het advies van de reclassering, omdat zij van mening is dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt wat het voortduren van reclasseringstoezicht zou toevoegen wat betreft het verlagen van het recidiverisico. Ook weegt de rechtbank mee dat de veroordeelde in zijn proeftijd aan zijn meldplicht heeft voldaan en meerdere gedragsinterventies heeft ondergaan. De rechtbank gaat mee in de opvatting van de raadsman dat er geen concreet plan van aanpak is uitgewerkt. Ook ziet de rechtbank verbeteringen op de leefgebieden. De vordering tot verlenging van de proeftijd werd zodoende afgewezen.

Bron: ECLI:NL:RBNHO:2018:248

Casus 2: Vordering verlenging afgewezen vanwege verwijtbaarheid en onduidelijkheid inhoud voorwaarden

Het betreft een zaak van een veroordeelde meneer die voor meerdere feiten is veroordeeld voor een totale gevangenisstraf van 37 maanden en 2 weken gevangenisstraf. De feiten waarvoor hij is veroordeeld zijn niet in de uitspraak genoemd. In deze zaak brengt de veroordeelde in dat hij niet begeleid was door een specifieke organisatie en daarom zijn resocialisatie 'zelf ter hand' had genomen en wil blijven nemen. Ook stelt de veroordeelde dat hij niet meer met justitie in aanraking is gekomen. De raadvrouw geeft aan, gezien het door de reclassering ingeschatte recidiverisico als laag-gemiddeld, geen verdere noodzaak te zien in een verlenging. Bovendien ziet de raadsman de vordering tot verlenging van de proeftijd alleen als mogelijkheid om de financiering van de zorg door een specifieke organisatie veilig te stellen, terwijl die organisatie meneer feitelijk niet heeft begeleid. De rechtbank gaat mee in de argumentatie van de raadvrouw en stelt vast dat de verlenging 'louter door een financieringsbelang is ingegeven'. Ook stelt de rechtbank vast dat er geen behandeling door de betreffende organisatie heeft plaatsgevonden en dat de veroordeelde niet is teruggevallen in delictgedrag. Ook is het voor de rechtbank onduidelijk welke behandeling en begeleiding zouden moeten leiden tot een 'beteugeling van het als laag-gemiddeld ingeschatte recidiverisico'. Zodoende wijst de rechtbank de vordering af.

Bron: ECLI:NL:RBMNE:2020:258

Dilemma's bij de advisering verlenging

Reclasseringswerkers noemen enkele dilemma's bij het advies tot verlenging:

- ☉ Wat doe je als je vindt dat binnen het toezicht de cliënt het maximale heeft bereikt en er nog een risico is? Als voorbeeld wordt genoemd: een cliënt heeft nog geen dagbesteding. De inschatting is dat hij/zij dit ook niet gaan realiseren – ook niet binnen een verlengde proeftijd. Heeft verlengen dan zin?
- ☉ Wat is de meerwaarde van verlenging van het toezicht als de bijzondere voorwaarde alleen meldplicht bij de reclassering is? Wat kan je dan nog bereiken? Het gaat dan vooral om controle. En de mate waarmee je met alleen controle risico kan vermijden, kent volgens de respondenten grenzen. Sommige advocaten zeggen dat zoiets averechts kan werken. De justitiabelen ervaren het als: "zij hebben geen vertrouwen in mij waarom zou ik mij dan nog gedragen."
- ☉ Als toezicht slecht op gang komt omdat de cliënt geen medewerking verleent aan de voorwaarden, verwacht je dan hetzelfde tijdens de verlenging? Heeft verlenging dan zin?
- ☉ Is het goed dat iemand jarenlang contact heeft met de cliënt? Kan je na een langdurig toezicht goed adviseren of een verlenging nodig is? Moet je niet een andere toezichthouder vragen om het advies te geven?

Ik ga nu een v.i. voor 6,5 jaar afsluiten en dan is ook de discussie: moet hier niet iemand objectief naar kijken? (respondent H60S5uls)

Ook advocaten noemen dit als een knelpunt. Toezichthouders begeleiden de justitiabelen en houden toezicht en adviseren over het al dan niet verlengen van het toezicht. Dit is niet alleen een knelpunt omdat het geen onafhankelijk advies is, maar kan ook nadelig zijn voor de vertrouwensband tussen de reclasseringswerker en de justitiabele.

- De focus bij een advies voor het al dan niet verlengen van de proeftijd moet liggen op het risico. Vragen die hierbij worden gesteld, zijn of het risico hoog is en in hoeverre dat risico beïnvloed kan worden door toezicht en voorwaarden.

Het is niet zo zeer de vraag of iemand aan de voorwaarden heeft voldaan of niet (tenzij bij grote nalatigheid, dan meld je bij het OM), maar of je denkt dat je het risico nog kunt beïnvloeden door toezicht. (respondent CvllhXvv)

Volgens de geïnterviewde reclasseringswerkers is het uitgangspunt in de advisering het beëindigen van de v.i. En dat gebeurt volgens hen ook in de meeste gevallen. Dit is ook af te leiden uit het aantal verlengingen v.i. in relatie tot het aantal lopende v.i.'s (zie 4.2.1). Toezichthouders gaan bij de invulling van de initiële v.i. uit van de periode van de v.i. en gaan het toezicht niet in met perspectief dat verlenging mogelijk is. Je stuurt aan op de einddatum van het toezicht. Daarnaast is het mogelijk dat de mogelijkheid van verlenging nog onvoldoende benut wordt, omdat niet alle toezichthouders deze mogelijkheid goed op het netvlies hebben.

Instemming cliënt verlenging en ervaring cliënten

Verlenging heeft volgens zowel respondenten van de reclassering als van het OM alleen zin als de cliënt instemt en er nog een periode van begeleiding nodig is alvorens de cliënt zelfstandig verder kan. Volgens reclasseringswerkers en OM heeft verlenging geen zin als cliënten niet mee willen werken aan toezicht (de zogenaamde niet-willers). Aan de andere kant kan volgens een respondent van het OM verlenging alleen als zich knelpunten voordoen in de terugkeer naar de maatschappij, waarbij toezicht nog kan helpen. Als een justitiabele hard zijn best heeft gedaan en hem niets te verwijten valt, dan is het volgens die respondent lastig om een argument te hebben voor verlenging. Verlenging kan in die gevallen alleen worden ingezet als er sprake is van een situatie van overmacht, bijvoorbeeld omdat er nog een wachttijd is voor begeleid wonen, zodat toezicht nog nodig is om dit goed te begeleiden. Volgens de respondent kan een v.i. niet verlengd worden omdat de veroordeelde zelf langer begeleiding van de reclassering wil. Hetzelfde geldt als het gaat om financiering van de zorg door justitie: "daar houden rechters niet zo van". Er moet dus een inhoudelijke reden zijn waarom de verlenging nodig is. De meest voorkomende redenen zijn dat een aantal praktische zaken nog niet op orde is: schulden en vervolghuisvesting. Ook in het onderzoek van Uit Beijerse et al. (2018) werd vastgesteld dat tenzij zij er zelf van overtuigd zijn dat ze de begeleiding in het toezicht nodig hebben, niet alle veroordeelden het toejuichen dat de nieuw herwonnen vrijheid gepaard gaat met reclasseringstoezicht en soms ingrijpende voorwaarden zoals elektronisch toezicht.

De voorbeelden uit het jurisprudentie-onderzoek in box 3 (casussen 3 en 4) illustreren dit.

Box 3 Voorbeelden verlenging proeftijd v.i. toegewezen

Casus 3: Vordering verlenging proeftijd toegewezen voor vinden van woonruimte en werk

Het betreft een zaak van een veroordeelde die een gevangenisstraf van 24 maanden heeft gekregen. Het feit waarvoor hij is veroordeeld staat niet in de uitspraak genoemd. De veroordeelde verklaart ter zitting in te stemmen met de verlenging van de proeftijd en zich aan de gestelde voorwaarden te houden. Meneer heeft vanaf begin van het reclasseringstoezicht aangegeven gemotiveerd te zijn voor begeleiding en hulpverlening. Hij zou een woning binnen een begeleide woonvorm toegewezen krijgen, maar heeft twee keer een aanbod afgewezen omdat hij bang is weer de fout in te gaan gedurende zijn verblijf. Het is hem niet gelukt daarna zelfstandig aan de gestelde doelen te werken, namelijk het vinden van werk en een woonruimte. De reclassering heeft met de veroordeelde besproken dat meneer zich bij verlenging begeleidbaar moet opstellen en dat, als het goed gaat, het toezicht voortijdig kan worden beëindigd. De rechtbank deelt het advies van de reclassering om de proeftijd met een jaar te verlengen. Deze rechtbank zegt hierover: 'De periode is nodig om de veroordeelde te plaatsen in een begeleide woonvorm en hem verder te begeleiden in het vinden en behouden van betaald werk. Daarnaast dient nog behandeling plaats te vinden'.

Bron: ECLI:NL:RBROT:2020:6072

Casus 4: Vordering verlenging proeftijd toegewezen mede vanwege positieve houding veroordeelde

In deze v.i.-zaak gaat het om een man die is veroordeeld voor een totale duur van 10 jaar. Het staat niet in de uitspraak genoemd waarvoor meneer is veroordeeld. In deze zaak hebben de veroordeelde en diens raadsman verzocht tot verlenging van de proeftijd met een jaar. Als motivering van dit verzoek is aangevoerd 'dat de samenwerking tussen de reclassering en de veroordeelde redelijk verliep. Weliswaar miste de veroordeelde af en toe een afspraak, maar dit bleef binnen de perken'. De veroordeelde zou volgens de raadsman de schuldhulpverlening verkeerd hebben geïnterpreteerd en hebben begrepen dat medewerking daaraan niet verplicht was. De veroordeelde verklaart ter zitting dat hij begrijpt dat hij zich aan alle voorwaarden moet houden en alle afspraken wil nakomen. De reclassering schrijft in haar adviesrapportage dat meneer bereid is mee te werken aan het toezicht, maar dat dat niet van harte gaat. Meneer zou weinig toekomstperspectief zien wat betreft een betaalde baan en het vinden van een eigen woning. Volgens de reclassering heeft het gebrek aan toekomstperspectief invloed op de motivatie. Bovendien zou meneer het idee hebben dat hij onjuist is bejegend en behandeld door justitie. Dit tezamen met zijn gebrek aan toekomstperspectief maakt volgens de reclassering dat hij gemakkelijk teruggrijpt "naar manieren om gemakkelijk geld te verdienen". Er was eerst sprake van een advies voor tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis van meneer, maar na overleg met de CVv.i. heeft de reclassering besloten een advies tot verlenging van de proeftijd op te stellen.

De mededeling aan meneer dat de reclassering aanvankelijk wilde adviseren tot tenuitvoerlegging heeft er dermate ingehakt bij meneer dat hij volgens de reclassering meer mee wilde werken en zich aan zijn meldplicht houdt. De reclassering adviseert om de proeftijd met één jaar te verlengen, omdat deze tijd nodig is om de gedragsinterventies te voltooien. De rechtbank oordeelt dat het nalaten van het naleven van de voorwaarden de veroordeelde verwijtbaar is.

De rechtbank gaat mee in het standpunt van de officier van justitie en de reclassering en besluit, mede gezien de positieve houding van de verdachte op de zitting, dat een verlenging van de proeftijd van één jaar passend is.

Bron: ECLI:NL:RBROT:2020:8419

4.3.4 Knelpunten bij de verlenging van de proeftijd v.i.: niet ontvankelijk verklaren OM

De Wlt bevat geen overgangsrecht ten aanzien van de inwerkingtreding van de veranderingen omtrent de v.i. en geldt voor alle veroordeelden die vanaf 1 januari 2018 met v.i. gaan en voor veroordeelden die op 1 januari al voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld. De respondenten van de CVv.i. benoemen problemen op dit punt met de rechtspraak. De rechtbanken verklaren het OM niet-ontvankelijk bij de verlenging van veroordeelden die al voor 2018 met v.i. zijn gegaan en dragen daarbij het legaliteitsbeginsel of vertrouwelijkheidsbeginsel aan. De ervaring is dat twee rechtbanken in het najaar van 2020 nu standaard zo oordelen. Uit de cijfers blijkt echter niet dat er sinds 2018 minder v.i.'s worden verlengd; in 2020 steeg in zowel het aantal verlengingen procentueel als in absolute aantallen ten opzichte van 2019 (zie paragraaf 4.3.1.).

Ook bleek uit het jurisprudentieonderzoek dat in meerdere zaken het OM niet-ontvankelijk was verklaard op grond van het legaliteitsbeginsel (zie voorbeeld in box). Het legaliteitsbeginsel houdt in dat het strafrecht 'algemeen en kenbaar moet zijn, het mag geen terugwerkende kracht hebben, niet onbegrijpelijk, intern tegenstrijdig, of niet naleefbaar zijn en niet voortdurend veranderen of in de praktijk anders worden toegepast dan men op basis van het geschreven recht zou verwachten'²⁰. Rechters verschillen van mening over de vraag of verlenging van de proeftijd de opgelegde straf in ongunstige zin beïnvloed of verzaard en of daarmee sprake is van strijd met artikel 7EVRM.

²⁰ Altena, J. G. H. (2016). Het legaliteitsbeginsel en doorwerking van Europees recht in het Nederlandse materiële strafrecht. Wolters Kluwer. Via <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/43194/01.pdf?sequence=4>

Box 4 Voorbeeld Zaak niet-ontvankelijk verklaren OM

Zaak niet-ontvankelijk verklaren OM vanwege legaliteitsbeginsel

In een zaak (juli 2020) stelt de rechtbank dat op grond van het legaliteitsbeginsel iemand geen zwaardere straf mag krijgen dan die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. De rechtbank formuleert het als volgt: "Het beginsel is van toepassing op wijzigingen in het sanctierecht en in de strafbaarstelling. Het is in beginsel niet van toepassing op wijzigingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf. Het is dan ook de vraag of in deze zaak de verlenging van de proeftijd van de v.i. moet worden geïnterpreteerd als een wijziging in de strafbaarstelling of het sanctierecht, of als een wijziging ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf." Een verlenging van de proeftijd betekent dat veroordeelde zich langer aan bijzondere voorwaarden moet houden dan ten tijde van de veroordeling in 2013 was te voorzien. Bovendien vindt de rechtbank dat het meewerken aan kortdurende opnames in een kliniek en het nemen van medicatie ingrijpend zijn omdat die bijzondere voorwaarden een "verdere vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking (kunnen) inhouden". Daarnaast stelt de rechtbank dat met verlenging van de proeftijd de veroordeelde langer wordt geconfronteerd met het strafrestant dat hem nog boven het hoofd hangt. Daarom zou verlenging de aan de veroordeelde opgelegde straf in ongunstige zin beïnvloeden en verzwaren. De veroordeelde had ten tijde van de veroordeling in 2013 niet kunnen voorzien dat een verlenging mogelijk zou zijn en heeft zich hier niet tegen kunnen verdedigen. En ook heeft de rechtbank met een eventuele verlenging geen rekening kunnen houden in de strafoplegging. De rechtbank acht daarom het OM niet-ontvankelijk en daarmee ook de vordering tot verlenging van de proeftijd.

Bron: ECLI:NL:RBGEL:2020:3915

In een van deze zaken is een vordering tot cassatie in het belang van de wet ingediend. Procureur-Generaal bij de Hoge Raad Vegter concludeert in deze:

De beslissing van de rechtbank om de officier van justitie niet-ontvankelijk in zijn vordering tot verlenging van de proeftijd van de VI te verklaren getuigt van een onjuiste rechtsopvatting. Voor het niet-ontvankelijk verklaren van de officier van justitie ontbreekt een grond. In voorkomend geval van (dreigende) schending van art. 1 Sr of art 7. EVRM biedt het rechtelijk instrumentarium andere mogelijkheden. De motivering dat in de bestreden beslissing sprake is van schending van art. 7 EVRM acht ik niet toereikend. (Parket bij de Hoge Raad, 02-03-2021 ECLI:NL:PHR:2021:194.)

Vegter wijdt ook uit over de betekenis voor de praktijk. Als verlenging van de proeftijd van de v.i. wordt gevorderd in een zaak waarbij het vonnis is gewezen vóór 1 januari 2018, dan wel de veroordeling een feit betreft dat is gepleegd voor 1 januari 2018, dan kan dit in uitzonderlijke gevallen op gespannen voet komen te staan met rechtspraak over art. 7 EVRM. Die spanning ontstaat als door de verlenging van de proeftijd de tenuitvoerlegging in ernstige mate de omvang en reikwijdte van het initiële vonnis te buiten gaat. Daarvan zal met name sprake kunnen zijn indien de duur van de vrijheidsbeneming aanzienlijk dreigt te

worden verlengd en dit zal zich zelden voordoen. Omdat de rechter beslist over de verlenging van de proeftijd kan hij in voorkomend geval “compensatie” bieden. Hij is immers bevoegd de vordering tot verlenging van de proeftijd slechts gedeeltelijk toe te wijzen dan wel om deze af te wijzen.

De Hoge Raad heeft zich 15 juni 2021 uitgelaten over deze zaak en concludeert (zie kader) dat verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk is, maar dat de bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan de verlengde proeftijd in een uitzonderlijk geval in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel dat is vervat in artikel 7 EVRM indien daardoor ten nadele van de veroordeelde wijziging wordt gebracht in de aard en de maximale feitelijke duur van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf.

Cassatie in het belang van de wet. Overgangsrecht m.b.t. proeftijd verbonden aan voorwaardelijke invrijheidsstelling van veroordeelde aan wie gevangenisstraf is opgelegd. Kan proeftijd worden verlengd als onherroepelijke veroordeling tot vrijheidsstraf voor 1-1-2018 is uitgesproken? Art. 15c.3 (oud) Sr (sinds 1-1-2018) en art. 6:1:18.2 Sv (sinds 1-1-2020). Rb heeft geoordeeld dat OvJ niet-ontvankelijk is in vordering tot verlenging van proeftijd van VI. In art. 6:1:18.2 Sv vervatte regeling voorziet in mogelijkheid de proeftijd die is verbonden aan VI van een tot gevangenisstraf veroordeelde te verlengen met ten hoogste 2 jaar of, in bepaalde gevallen, telkens met ten hoogste 2 jaar. Deze regeling heeft betrekking op executie van opgelegde straf. Invoering van deze regeling kan dus niet worden aangemerkt als wijziging van wetgeving t.a.v. strafbaarstelling of strafbedreiging. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat toepassing van deze bepaling op gevallen waarin veroordeling voor 1-1-2018 is uitgesproken in strijd is met legaliteitsbeginsel dat is vervat in art. 7 EVRM. Wel kunnen (indien onherroepelijke veroordeling tot vrijheidsstraf voor 1-1-2018 is uitgesproken) bijzondere voorwaarden die door OM worden verbonden aan verlengde proeftijd, in uitzonderlijk geval onverenigbaar zijn met art. 7.1 EVRM indien daardoor ten nadele van veroordeelde wijziging wordt gebracht in aard en maximale feitelijke duur van de door rechter opgelegde vrijheidsstraf. Zo'n situatie doet zich i.h.b. voor wanneer die voorwaarden vrijheidsbeneming, bijvoorbeeld vanwege (gedwongen) opnemings in zorginstelling, met zich brengen van langere duur dan ten hoogste mogelijk was o.g.v. art. 15c.3 Sr zoals dat gold voor 1-1-2018, te weten van duur gelijk aan periode waarover VI wordt verleend. Art. 6:1:18.2 Sv kent rechter die oordeelt over verlenging van proeftijd geen rol toe bij bepalen van voorwaarden die aan die verlengde proeftijd worden verbonden. Wordt echter verlenging van proeftijd gevorderd met het oog op tul van (mede) voorwaarde die gelet op wat hiervoor is overwogen strijdig moet worden geacht met art. 7.1 EVRM, dan moet deze omstandigheid er toe leiden dat vordering wordt afgewezen. Blijkens wetsgeschiedenis bij art. 15c.3 (oud) Sr heeft wetgever ervoor gekozen niet te voorzien in regeling van overgangsrecht, omdat wetgever ervan uitging dat onmiddellijke werking van wetswijziging niet strijdig zou zijn met legaliteitsbeginsel. Wetswijzigingen als onderhavige kunnen echter in het licht van (met name) art. 7.1 EVRM al snel (veelal complexe) vragen van overgangsrechtelijke aard oproepen. Dergelijke vragen (en daarmee gepaard gaande onzekerheden voor rechtspraktijk) kunnen worden vermeden wanneer wordt voorzien in specifieke wettelijke overgangsregeling die ertoe strekt dat aard van de door rechter onherroepelijk opgelegde straf en

duur waarvoor die straf maximaal ten uitvoer kan worden gelegd, worden gerespecteerd, ook in situaties waarin art. 7.1 EVRM niet tot treffen van dergelijke voorziening dwingt of lijkt te dwingen. Gelet op wat hiervoor is overwogen getuigt oordeel Rb dat verlenging van de aan de VI van veroordeelde verbonden proeftijd o.g.v. art. 6:1:18 Sv onverenigbaar is met art. 7 EVRM van onjuiste rechtsopvatting. Volgt vernietiging in het belang van de wet. (Hoge Raad 15-06-2021, ECLI:NL:HR:2021:850)

OM niet-ontvankelijk op grond van vertrouwensbeginsel

Een andere zaak is niet ontvankelijk verklaard op grond van het vertrouwensbeginsel. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat de verdachte of veroordeelde gerechtvaardigd mag vertrouwen op mededelingen van politie en justitie. Zo mag een verdachte ervan uit gaan dat als wordt medegedeeld dat een zaak wordt geseponeerd, dit ook gebeurt. In deze zaak hangt de schending van het vertrouwensbeginsel samen met het eerder intrekken van de vordering verlenging en het daarna alsnog aanhangig maken daarvan.

Box 5 Voorbeeld OM niet-ontvankelijk

Casus OM-niet ontvankelijk op grond van vertrouwensbeginsel

In één zaak (augustus 2019) achtte de rechtbank het OM niet-ontvankelijk omdat er sprake zou zijn van schending van het vertrouwensbeginsel. In juni 2018 was er volgens de officier van justitie sprake van een moeizaam toezicht in het kader van de v.i. en kwam de veroordeelde zijn afspraken niet na. Aanvankelijk wilde het OM overgaan tot vordering tot herroeping van de v.i. Nadat de reclassering een gesprek (december 2018) voerde met de veroordeelde en een verbetering in diens houding zichtbaar was, werd deze vordering ingetrokken. Doordat het toezicht door de reclassering vertraagd begon en het plan van aanpak niet voltooid kon worden en daarmee de leefsituatie van de veroordeelde niet gestabiliseerd was, achtten het OM en de reclassering de kans op recidive 'onaanvaardbaar hoog' als het reclasseringstoezicht zonder verlenging zou stoppen. Volgens de officier had de vordering om de proeftijd te verlengen niet moeten worden ingetrokken en is daarom alsnog aanhangig gemaakt. De raadsman is van mening dat met de mededeling in juli 2019, namelijk dat de vordering tot verlenging zou worden ingetrokken en die alsnog aanhangig is gemaakt, er sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel. De rechtbank gaat hierin mee en verklaart het OM niet-ontvankelijk.

Bron: ECLI:NL:RBAMS:2019:5990

4.4 Randvoorwaarden

4.4.1 Afstemming en samenwerking tussen ketenpartners gedurende de proeftijd

Zowel de respondenten van de reclassering, lokale OM, CJIB/AICE als CVv.i. benoemen dat de samenwerking met betrekking tot het advies voor v.i. en verlenging advies in algemene zin goed verloopt. CVv.i. heeft volgens de verschillende ketenpartners veel tijd besteed aan goede implementatie. De respondenten spreken van een goede samenwerking, dat de verschillende ketenorganisaties en vooral CVv.i. goed benaderbaar zijn en afstemming plaatsvindt over onduidelijkheden. Ook in het onderzoek van Uit Beijerse et. al. (2018) werd de samenwerking als positief beoordeeld.

Voor afstemming over het v.i.-proces werd aangesloten bij de Proceskring v.i. bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende ketenorganisaties die betrokken zijn bij het v.i. proces: CVv.i., 3RO, DJI, CJIB, politie en Justid. Deze proceskring komt zes keer per jaar bij elkaar om op beleidsniveau te spreken over samenwerkingsverbanden, de invulling van de verantwoordelijkheden en knelpunten in het v.i. proces. Daarnaast worden alle rechtelijke uitspraken van v.i.-zaken gedeeld met het lokale OM, zodat uitwisseling van informatie plaatsvindt tijdens reguliere overleggen. Een bevorderende factor in de afstemming is dat de deelnemers al geruime tijd dezelfde zijn. Dit bevordert de samenwerking. Bij onduidelijkheden is de CVv.i. goed bereikbaar voor overleg.

4.4.2 Capaciteit is afdoende

Bij CVv.i. en CJIB/AICE is de huidige capaciteit iets ruimer, maar het is niet duidelijk of dit door de Wlt komt. De andere ketenpartners hebben geen problemen met de capaciteit voor de uitvoering van de taken. Gezien de geringe ervaring met verlengingen van de v.i. ervaart men nog geen problemen.

4.4.3 ICT-systemen

Bij de proeftijd van de v.i. is door de wetgever de keuze gemaakt om het nieuwe beleid voor alle v.i. zaken in te voeren. Dit betekent dat bij alle gedetineerden die in aanmerking komen voor een verlenging van de v.i. een afweging dient te worden gemaakt of de veroordeelde in aanmerking komt voor de v.i., en dat moet worden geïndiceerd of hij/zij in aanmerking komt voor een eenmalige of telkenmale verlenging van de proeftijd. Deze werkwijze past binnen de werkwijze en manier waarop de systemen voorafgaand aan de invoering van de Wlt zijn ingericht. De aanpassingen waren niet ingewikkeld, maar waren niet gereed bij de inwerkingtreding van de Wlt. De eerste acht maanden is een handmatige work-around ingericht. De respondenten van CVv.i en het OM benoemen dat het voor hun gevoel lang heeft geduurd voordat aanpassingen werden doorgevoerd. Dit werd mede veroorzaakt door miscommunicatie over planning en wanneer het systeem klaar zou zijn.

Anderhalf jaar voor de inwerkingtreding van de Wlt is men gestart met het voorbereiden van de systemen. Van bovenaf is geen prioriteit gegeven aan het aanpassen van de systemen. (respondent 20rfu7N)

De handmatige work-around kostte veel tijd en energie en had ook een hoog risico op fouten. Dit drukte op de capaciteit (voor zowel CJIB/AICE als CVv.i.) in de eerste maanden na de inwerkingtreding. Ten tijde van de interviews is de werkwijze volledig geautomatiseerd. Bij het CJIB/AICE is een vast team van vier medewerkers betrokken bij de v.i.. De samenwerking tussen CJIB/AICE en CVv.i. wordt als goed ervaren. Er zijn geen problemen meer met de ICT-systemen. Ook bij de reclassering moesten aanpassingen worden gedaan in het systeem.

4.5 Gevolgen van de Wet Straffen en Beschermen

Alle respondenten hebben benoemd dat de WSenB consequenties zal hebben voor de instroom in de v.i. (en de verlengde v.i.). Als gevolg van de WSenB verwachten respondenten dat het aantal calculerende veroordeelden zal toenemen. Zijn verwachten dat calculerende veroordeelden ervoor zullen kiezen om niet met v.i. te gaan. In dat geval is het ook niet mogelijk om de v.i. (telkenmale) te verlengen. De enige manier om voor deze groep veroordeelden toch langdurig toezicht mogelijk te maken is door het opleggen van een GVM. Meerdere respondenten benoemen dat men nog bezig was met de implementatie van de wijzigingen in de v.i. door de Wlt toen de WSenB werd voorbereid. Al snel werd duidelijk dat de v.i. in de toekomst gemaximeerd zou worden en dus gevolgen zou hebben voor de uitvoeringspraktijk die men al aan het aanpassen was. Dit werd als niet bevorderend voor een goede implementatie van de Wlt ervaren.

Bij inwerkingtreding van de WSenB per 1 juli 2021 is de v.i. gemaximeerd tot twee jaar. De v.i. gaat niet langer van rechtswege in, maar het OM (meer bepaald de CVv.i.) neemt voor iedere gedetineerde de beslissing of v.i. al aan de orde is. Daarbij gaat gekeken worden naar het gedrag van de gedetineerde, slachtofferbelangen en het gevaar voor de maatschappij. De CVv.i. beslist of de v.i. wel of (nog) niet wordt verleend en heeft de mogelijkheid om zijn beslissing uit te stellen. Ook kan het OM beslissen over het herroepen van de v.i. wanneer de voorwaarden zijn overtreden. De veroordeelde kan bezwaar maken bij de rechtbank tegen de beslissing van de CVv.i. Dit betekent dat de werkprocessen zoals hierboven beschreven in de praktijk anders worden. Ten tijde van de interviews in het najaar van 2020 waren de gevolgen daarvan voor de uitvoering van de taken nog niet duidelijk.

Met de inwerkingtreding van de WSenB verandert niet alleen de v.i., maar ook verlof wordt minder vrijblijvend en vanzelfsprekend. Onder de WSenB wordt vanaf het begin van de detentie gewerkt aan gedrag en re-integratie. Via verschillende vormen van re-integratieverlof wordt stapsgewijs gewerkt via vrijheden buiten de inrichting aan de re-integratie. Dit gaat vooraf aan een v.i. of een PP. De wijze waarop tijdens detentie en verlof wordt gewerkt aan de gedragsverandering zal naar verwachting van invloed zijn op de vraag of een verlenging van de v.i. nodig is. Het gedrag binnen de gevangenis gaat zwaarder tellen zowel voor verlof als voor v.i. Daarnaast zal de invulling van de v.i. ook afhankelijk zijn van de begeleiding en behandeling die tijdens detentie en het re-integratieverlof wordt opgestart en uitgevoerd. Met de

inwerkingtreding van de WSenB wordt nadrukkelijker ingezet op het werken aan gedragsverandering en re-integratie vanaf het begin van de detentie. In het detentie- en re-integratieplan worden gedrags- en integratiedoelen opgenomen. Het volgen van een behandeling kan onderdeel zijn van het plan. Volgens meerdere respondenten zou een behandeling zoveel mogelijk tijdens de detentie moet aanvangen, zodat de v.i. nog slechts gebruikt moet worden om de behandeling eventueel af te ronden of in ambulante vorm door te zetten. De WSenB kan volgens meerdere respondenten gevolgen hebben voor de instroom in de verlengde proeftijd van de v.i. De praktijk moet uitwijzen wat die gevolgen zijn.

Daarnaast is in de WSenB voorzien in overgangsrecht op de regeling v.i. De nieuwe v.i.-regeling geldt voor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die is opgelegd door laatste feitelijke instantie na inwerkingtreding van de WSenB en de 'oude' v.i.-regeling is dan nog van kracht bij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die is opgelegd door laatste feitelijke instantie vóór de invoering van de WSenB (Tweede Kamerstukken 2020-2021, 35122, nr. 39). De uitvoering van de v.i. regeling is complex bij de gecombineerde tenuitvoerlegging van een 'oude' en een 'nieuwe' gevangenisstraf. Bij het bepalen van de instroom in de v.i. in de ex-ante uitvoeringsanalyse is hiermee geen rekening gehouden. Bij het afzetten van de daadwerkelijke instroom tegen de verwachte instroom zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

Daarnaast wordt als gevolg van de WSenB verwacht dat het aantal calculerende veroordeelden zal toenemen. De verwachting bij de respondenten is dat calculerende veroordeelden ervoor zullen kiezen om niet met v.i. te gaan. In dat geval is het ook niet mogelijk om de v.i. (telkenmale) te verlengen. Niet alleen de respondenten zijn dit van mening, maar ook in de literatuur (Struijk, 2018, Uit Beijerse et al. 2018) wordt de vrees geuit dat gedetineerden veelvuldiger calculerend gedrag zullen vertonen. Deze kanttekeningen zijn ook door de meeste adviserende instanties in het consultatietraject van de WSenB genoemd (Nagtegaal, 2020b). Er zijn geen goede inschattingen over om hoeveel veroordeelden dit gaat. De enige manier om voor deze groep veroordeelden toch langdurig toezicht mogelijk te maken is door het opleggen van een GVM. Als een GVM niet wordt opgelegd, kan hij bij het einde van de gevangenisstraf ook niet ten uitvoer worden gelegd. Het lijkt er volgens meerdere ketenpartners op dat de wetgever de GVM nu wil inzetten om een knelpunt als gevolg van de WSenB te repareren. Namelijk om alsnog langdurig toezicht uit te oefenen op veroordeelden die niet met v.i. gaan. Dit was volgens de respondenten niet de bedoeling van de GVM in de Wlt. Omdat de GVM gevorderd moet worden bij strafoplegging betekent dit dat bij de oplegging een afweging moet worden gemaakt of de verdachte zich in de toekomst mogelijk berekenend gaat opstellen. In de praktijk moet blijken wat de gevolgen van de WSenB zullen zijn op de instroom in de v.i. en de GVM.

Dit beeld van de respondenten is niet helemaal overeenstemming met de verwachtingen van de wetgever zoals in de Memorie van toelichting weergegeven. Daarin is expliciet opgenomen dat de GVM voorziet in een behoefte in de gevallen waarin een vorm van toezicht na afloop van de v.i. nog steeds nodig wordt geacht (MvT, p. 19).

4.6 Samengevat

In dit hoofdstuk beschreven we de bekendheid en verwachting met betrekking tot de verlenging van de proeftijd v.i. en de eerste ervaringen op basis van de criteria in het analysekader.

Hoewel er – vooral door OM – veel geïnvesteerd is in het informeren van uitvoerende professionals over het gelijktrekken van de proeftijd van de algemene voorwaarde, de bijzondere voorwaarden en de mogelijkheid om de proeftijd v.i. te verlengen, staat dit nog niet op het netvlies van de alle betrokken professionals. De taken en verantwoordelijkheden van de betrokken professionals in de keten zijn goed uitvoerbaar. De centrale rol van een klein team bij de CVv.i. in samenwerking met de ketenpartners bevordert de uitvoering van het v.i.-proces. Wel is het nog onduidelijk voor sommige ketenpartners wie de slachtoffers en nabestaanden informeert over het al dan niet verlengen van de v.i.

Van de twee aspecten van de voorwaardelijke invrijheidstelling die niet specifiek bedoeld zijn voor zedendelinquenten en ernstige geweldsdelinquenten – het eenmalig verlengen van de v.i. voor alle gedetineerden en het gelijktrekken van de proeftijd voor bijzondere en algemene voorwaarden - wordt in de praktijk een meerwaarde gezien.

Voor eenmalige verlenging van de proeftijd zijn geen wettelijke criteria geformuleerd. In de praktijk wordt gaandeweg wel steeds meer duidelijk in welke gevallen deze verlenging noodzakelijk wordt geacht. De meerwaarde lijkt voor de praktijk vooral te zijn gelegen in het mogelijk maken een behandeling, het afronden van een gedragsinterventie of het kunnen bieden van praktische hulp met het oog op re-integratie. Het gelijktrekken van de proeftijd en de mogelijkheid om te verlengen bieden vooral bij kortgestraften en gedetineerden die nog niet zonder kader kunnen, zoals personen met een licht verstandelijke beperking of verslavingsproblematiek, mogelijkheden om (langer) aan gedragsverandering te werken. In de praktijk loopt men er wel tegenaan dat het OM bij meerdere rechtbanken niet-ontvankelijk is verklaard in zaken waarbij de verlenging van de proeftijd werd gevorderd en waarbij de veroordeling voor 2018 heeft plaatsgevonden en/of de veroordeelde voor 1 januari 2018 voorwaardelijk in vrijheid is gesteld. De Hoge Raad heeft zich er recent over uitgelaten dat in zaken waarbij de veroordeling voor 1 januari 2018 heeft plaatsgevonden, verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk is, maar dat de bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan de verlengde proeftijd in een uitzonderlijk geval in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel dat is vervat in artikel 7 EVRM indien daardoor ten nadele van de veroordeelde wijziging wordt gebracht in de aard en de maximale feitelijke duur van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf.

Voor de telkenmale verlenging – bedoeld voor de doelgroep van de Wlt – zijn wel wettelijke criteria geformuleerd. Er is echter nog beperkt ervaring opgedaan met de toepassing van een tweede of volgende verlenging. In 2020 is dit dertien keer aan de orde geweest. Dit beperkte aantal is logisch aangezien de wet pas drie jaar geleden inwerking is getreden. Hoewel de respondenten meerwaarde zien om bij een

specifieke doelgroep langdurig toezicht te houden, worden ook kanttekeningen geplaatst bij de mogelijkheden om het risico op recidive te beperken in het kader van langdurig toezicht.

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

5 GVM in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen in de praktijk met de GVM. Dit onderdeel van de Wlt is in werking getreden op 1 januari 2018. Er is geen overgangsrecht. De resultaten zijn gebaseerd op de interviews met uitvoerend professionals, interviews op beleidsniveau, documentenanalyse en jurisprudentieonderzoek.

5.1 Bekendheid en verwachting

5.1.1 Bekendheid

Wat de GVM inhoudt en hoe het proces van het adviseren, vorderen, opleggen en tenuitvoerleggen van de GVM precies werkt, blijkt in de praktijk niet bij alle respondenten goed op het netvlies te staan. Volgens sommige respondenten is dat niet gek, gelet op het feit dat het om een kleine doelgroep gaat. Bovendien, zo blijkt uit het jurisprudentieonderzoek, is het aantal zaken waarin een GVM is geadviseerd, gevorderd en al dan niet opgelegd, beperkt en hebben sommige arrondissementen soms pas een enkele keer een GVM aan de hand gehad (zie verder 5.2.1).

Zoals in hoofdstuk 1 is uitgelegd, was het moeilijk om respondenten te vinden die in de uitvoeringspraktijk te maken hebben gehad met de GVM. Niet alle respondenten hadden reeds ervaring met de GVM en zij benoemden in het interview dat zij voor het interview informatie hadden opgezocht over wat de GVM inhoudt en wat de taken en bevoegdheden zijn van hun organisatie. De informatie is dus wel te vinden, maar de GVM staat niet bij iedereen op het netvlies. Het is volgens een OvJ niet positief als in 2020 nog moet worden uitgelegd wat een maatregel inhoudt die in 2018 is ingevoerd. Hij lichtte toe dat in 2019 een extra voorlichtingsronde is gehouden door het OM om de GVM onder de aandacht te brengen, wat heeft geresulteerd in een toename van het aantal vorderingen. Deelname aan de voorlichtingsbijeenkomst in 2019 verschilde per parket, aldus een geïnterviewde respondent die betrokken was bij de voorlichting. Daarbij speelt ook mee of er een 'enthousiaste' kwaliteitsofficier werkt die nieuwe maatregel onder de aandacht brengt.

Ook bij het NIFP en de reclassering is de zelfstandige maatregel nog onbekend, zo constateren rapporteurs en juristen van het NIFP. Een rapporteur geeft bijvoorbeeld aan dat in de eerste zaak waarin een GVM ter sprake kwam, zij informatie over de GVM aan de reclassering moest sturen. Volgens meerdere respondenten is in het eerste jaar na de invoering van de Wlt binnen de reclassering meer aandacht besteed aan de GVM: er is informatie rondgestuurd en intervisie gehouden, wat volgens de respondent resulteert in meer zaken waarin de GVM wordt geadviseerd. De reclasseringswerkers benoemen dat de kenniskring binnen 3RO is uitgedoofd nog voor er een GVM was opgelegd. Ook zij benoemen dat er bij het OM, de ZM en de reclassering nog steeds onvoldoende bekendheid is met de maatregel.

De onbekendheid met de maatregel bij de ZM bleek volgens meerdere respondenten ook uit de verkeerde registratie van de maatregel bij de rechtbank (zie 5.4.2.) De GVM werd verward met de vrijheidsbeperkende maatregel.

Door geïnterviewde strafjuristen, rechters, raadsheren en griffiers wordt aangegeven dat de rechtspraak over het algemeen een kwestie is van 'learning by doing'. Dat wil zeggen dat wetgeving en/of een strafmodaliteit en maatregel pas gaat leven op het moment dat zij er in een strafzaak mee te maken krijgen. Op het moment dat in een strafzaak een GVM wordt geadviseerd en/of gevorderd en/of opgelegd, verdiepen mensen binnen de rechtspraak zich ter voorbereiding van de strafzitting in de mogelijkheid van de GVM. Ten behoeve van die voorbereiding kunnen zij de informatie die over de GVM is verspreid ten tijde van de inwerkingtreding van de wet raadplegen via het intranet. Dat de GVM over het algemeen niet op het netvlies staat bij rechters, is volgens respondenten niet per se kwalijk, omdat de bekendheid zal toenemen zodra deze ook vaker gevorderd en geadviseerd zal worden. Deze opvatting gaat echter niet volledig op, aangezien de rechter de GVM ook ambtshalve op kan leggen. Ook voor andere ketenpartners geldt: als je te maken hebt gehad met een zaak waarin een GVM geadviseerd (door reclassering of PJ rapporteurs) of gevorderd is, zal je er in een volgende zaak eerder aan denken. Een OvJ die te maken krijgt met een GVM-advies zal in volgende, vergelijkbare zaken mogelijk ook eerder zelf om een GVM-advies vragen, aldus een OvJ. We stellen vast dat de verschillende ketenpartners naar elkaar wijzen als het gaat om bij wie het initiatief ligt van waaruit meer expertise kan worden opgebouwd.

5.1.2 Meerwaarde van de GVM

De meerwaarde van de GVM wordt wisselend beoordeeld door de respondenten. Sommige respondenten van de meeste betrokken ketenpartners – van 3RO, CJIB/AICE, NIFP, DSGenB, advocatuur en de ZM – ervaren geen meerwaarde en zij stelden in de interviews de vraag wat de maatregel toevoegt aan het destijds bestaande sanctiepakket. Zij vinden dat er reeds veel mogelijkheden zijn met de v.i. en de VB om langdurig toezicht te houden op ex-gedetineerden en tbs-gestelden. Volgens een raadsheer is de WLT in het algemeen, maar de GVM in het bijzonder een politieke keuze geweest, terwijl vanuit de uitvoeringspraktijk geen behoefte was aan een dergelijke maatregel. Volgens respondenten van NIFP, de ZM en DSGenB is de GVM op papier een mooie toevoeging, maar in de praktijk wordt deze meerwaarde niet ervaren. Een respondent van de ZM ziet alleen een meerwaarde in combinatie met een gemaximeerde tbs. Als delicten zo ernstig zijn dat een lange gevangenisstraf of tbs met verpleging wordt opgelegd, dan is er al een stevig kader. Een GVM daar nog bovenop ziet zij als overkill en raakt aan het proportionaliteitsbeginsel.

De GVM vraagt van de ketenpartners om in te schatten en uitspraken te doen te doen over wat er nodig is na een langdurige gevangenisstraf of tbs-maatregel. Dit wordt als een probleem ervaren. We gaan hier in paragraaf 5.3.3 verder op in.

Een reclasseringswerker betwijfelt of een GVM door sommige professionals terecht als lichtere maatregel moet worden gezien dan een tbs-maatregel. Vanwege de lengte van de maatregel en de ingrijpende voorwaarden die gesteld kunnen worden, moet de impact van een GVM op de veroordeelden niet onderschat worden. Verder voegt volgens een advocaat de GVM leed toe voor de justitiabele omdat het in zekere zin een verlenging van de straf is, wat het niet 'zuiver' maakt om te stellen dat de GVM een 'maatregel' is. De GVM is volgens de respondent in zekere zin bedoeld om mensen 'extra te straffen'. Bovendien, zo stelt de respondent, wordt met de strafoplegging van de GVM door de rechter het signaal afgegeven dat de justitiabele tijdens zijn gevangenisstraf of tbs-maatregel niks zal leren. Dit brengt volgens hem veel onzekerheid mee voor justitiabelen, omdat zij het gevoel krijgen nooit van het toezicht af te zullen komen. Dit kan er zelfs toe leiden dat justitiabelen door het stempel die zij opgedrukt krijgen, juist sneller terug in de criminaliteit komen, omdat ze hun leven niet op orde kunnen krijgen.

Respondenten van DSGenB, FPC en OM die de meerwaarde van de GVM wel ervaren, hebben de indruk dat met de GVM de mogelijkheid is gecreëerd om iemand gecontroleerd terug te laten keren in de maatschappij, doordat voor een langere tijd een vinger aan de pols gehouden kan worden. Dit kan bijvoorbeeld van toegevoegde waarde zijn als iemand is veroordeeld voor geweld tegen een (ex)partner. Iemand zal vermoedelijk niet weer in de fout gaan zolang er geen sprake is van een nieuwe relatie, maar het verplicht stellen van een behandeling als ze weer een relatie krijgen kan helpen om op dat moment te werken aan het recidiverisico. Ook kan de GVM toegevoegde waarde hebben als iemand gebaat is bij medicatiegebruik voor bijvoorbeeld schizofrenie. Dit zijn dezelfde voorbeelden die worden genoemd bij de ongemaximeerde VB.

Of de veronderstelling klopt dat de GVM stimulerend kan werken voor justitiabelen om zich aan de voorwaarden te houden van hun tbs met voorwaarden, hun proeftijd of hun voorwaardelijke beëindiging - zoals verwacht door de wetgever en benoemd in de beleidstheorie (Nagtegaal, 2020b) – trekken meerdere respondenten in twijfel.

5.2 Doelgroep

In de Wlt is de volgende doelgroep voor de GVM vastgelegd:

- ② Verdachten aan wie een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd (eventueel in combinatie met tbs) wegens een zeden- of ernstig geweldsdelict waar een straf van tenminste vier jaar of meer op staat.
- ② Verdachten aan wie een tbs-maatregel wordt opgelegd (voorwaardelijk, gemaximeerd en ongemaximeerd).

Uit de reconstructie van de beleidslogica (Nagtegaal, 2020b) bleek dat de wetgever vooral verwacht dat de GVM toegevoegde waarde heeft bij de volgende doelgroepen:

- ⦿ (Weigerende) verdachten aan wie een gevangenisstraf wordt opgelegd. Het gaat om verdachten die weigeren aan een pro Justitia onderzoek deel te nemen en als gevolg daarvan een gevangenisstraf opgelegd krijgen.
- ⦿ In combinatie met de tbs met voorwaarden.
- ⦿ In combinatie met de gemaximeerde tbs.
- ⦿ Bij terroristen.
- ⦿ Bij zedendelinquenten waarbij het risico bestaat dat zij zich aan hun straf onttrekken door naar het buitenland te reizen.

Uit interviews blijkt dat respondenten geen eenduidig idee hebben voor welke doelgroep de GVM passend is. Meerdere respondenten zien de GVM als een passende maatregel in combinatie een lange gevangenisstraf, in combinatie met problematiek, een hoog recidiverisico en als de inschatting wordt gemaakt dat de verdachte profijt heeft van een behandeling, maar voor wie een tbs-maatregel niet passend is.

Een PJ rapporteur noemt als voorbeeld een zaak met een verdachte die first-offender was en langdurige begeleiding nodig had omdat er sprake was van problematiek en een hoog recidiverisico. Tbs met voorwaarden zou een te zwaar kader zijn voor deze first offender. Volgens medewerkers van het NIFP en PJ rapporteurs kan in zo'n geval de GVM een middel zijn om na afronding van de straf 'op laag niveau een vinger aan de pols te houden' en na afronding van de gevangenisstraf te bepalen welke voorwaarden passend zijn. Daarnaast wordt door enkele respondenten (ZM, FPC en NIFP) benoemd dat de GVM vooral in combinatie met een gemaximeerde tbs meerwaarde kan hebben.

Meerdere respondenten vinden de GVM niet passend in combinatie met een tbs met voorwaarden. Een respondent van een FPC zei hierover in een interview dat als een tbs-gestelde zich niet houdt aan de voorwaarden van een tbs met voorwaarden, er geen reden is om aan te nemen dat hij zich wel zal houden aan de voorwaarden van de GVM. Volgens een rechter en een raadsheer is de schending van de voorwaarden vaak geen doordachte actie en kan de schending voortkomen uit een psychische stoornis.

Ook over de toepassing van de GVM bij verdachten die weigeren mee te werken aan pro Justitia onderzoek verschillen de meningen van respondenten. En sommige respondenten hebben hier helemaal geen mening over. Enkele respondenten van het OM zijn van mening dat de GVM kan bijdragen aan het terugdringen van de weigeringsproblematiek. Geïnterviewde advocaten zien niet in wat met de GVM bereikt kan worden als iemand weigert om mee te werken aan een pro Justitia rapportage.

Respondenten zijn over het algemeen van mening dat de GVM vooral geschikt is voor zeden- en ernstige geweldsdelinquenten. Zo gaf een respondent van de ZM aan dat zij de GVM over het algemeen geschikt zou vinden voor zedendelinquenten, omdat zedendelicten vaak vanuit een intrinsieke motivatie worden gepleegd die moeilijk te behandelen lijkt, waardoor deze groep delinquenten moeilijk lijkt te rehabiliteren.

Een andere respondent verwacht dat de GVM met name nuttig kan zijn voor mensen die een zekere hardnekkigheid kennen in het plegen van strafbare feiten, zoals het geval is bij stalking of fraude.

5.3 Uitvoering

5.3.1 Aantal opleggingen GVM

In 2018 tot en met 2020 is in 56 zaken de GVM²¹ opgelegd, waarbij een duidelijke toename zichtbaar is in de afgelopen drie jaar (zie tabel 5.1). De inschatting was dat jaarlijks zo'n twintig mensen de GVM opgelegd zouden krijgen (Drost et. al., 2016). Het is in de ex-ante uitvoeringsanalyse echter niet duidelijk of dit om het aantal opgelegde of om het aantal ten uitvoer gelegde maatregelen gaat. Sinds 1 januari 2018 is slechts één GVM tenuitvoergelegd.

Tabel 5.1 Aantal zaken waarin de GVM onherroepelijk is opgelegd (1 januari 2018 tot 29 oktober 2020)

Jaartal	Aantal keren GVM onherroepelijk opgelegd
2018	1 keer en 1 onduidelijk
2019	15 keer ²²
2020	39 keer ²³

Bron: Nagtegaal et al., 2021

Uit onze analyse van jurisprudentie hebben we in de periode 1 januari 2018 en 1 november 2020 60 uitspraken gevonden waarin de GVM is geadviseerd en/of gevorderd en/of is opgelegd. In één zaak is de GVM ook direct tenuitvoergelegd, omdat het voorarrest van de verdachte net zo lang was als de gevangenisstraf die in combinatie met de GVM was opgelegd.

Bij de rechtbank Rotterdam is in de onderzochte periode het vaakst een GVM geadviseerd, gevorderd en/of opgelegd (zie tabel 5.2.).

²¹ Nog niet van alle zaken uit 2020 is bekend of de uitspraken onherroepelijk zijn.

²² Twee van de uitspraken zijn gedaan door het Hof. In een van die zaken had de rechtbank ook de GVM opgelegd en in het andere geval niet.

²³ In vier gevallen is de GVM door het Hof opgelegd. Drie keer was in eerste aanleg de GVM niet opgelegd door de rechtbank en in een geval wel.

Tabel 5.2 Aantal strafzaken waarin een GVM is geëist en/of geadviseerd en/of opgelegd, uitgesplitst naar arrondissement (periode 1 januari 2018 – 1 november 2020)

Arrondissement	Aantal
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden	4
Gerechtshof Den Haag	1
Gerechtshof 's-Hertogenbosch	2
Rechtbank Amsterdam	2
Rechtbank Den Haag	4
Rechtbank Gelderland	8
Rechtbank Limburg	1
Rechtbank Midden-Nederland	4
Rechtbank Noord-Holland	6
Rechtbank Noord-Nederland	8
Rechtbank Oost-Brabant	4
Rechtbank Overijssel	3
Rechtbank Rotterdam	13
Totaal	60

Bron: Jurisprudentieonderzoek op basis van uitspraken gepubliceerd op <http://www.rechtspraak.nl>

In 45 van de 60 zaken (75%) uit het jurisprudentieonderzoek was de GVM gevorderd door het OM. In totaal legde de rechter in 38 van de 60 zaken (63%) uiteindelijk de GVM op.

5.3.2 Ketenpartners: overzicht

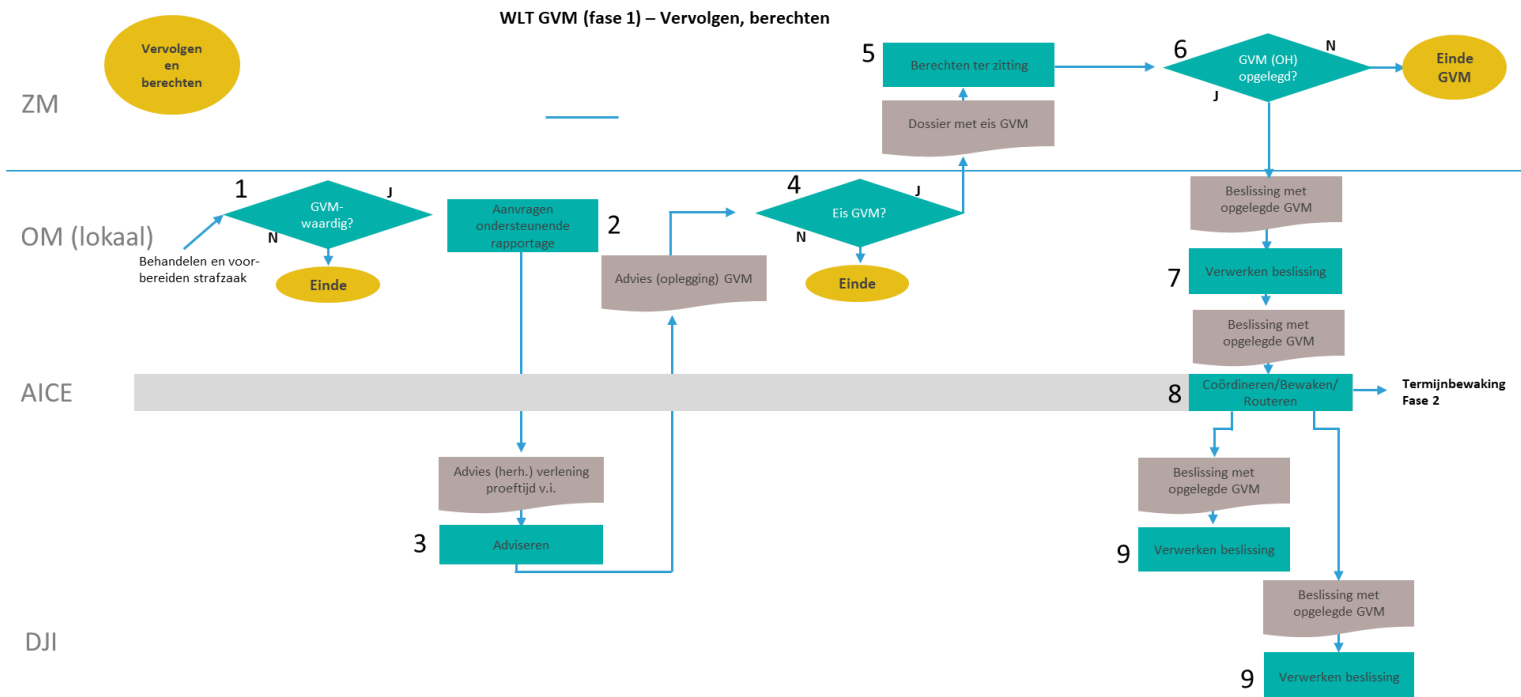
In het proces van het adviseren, vorderen, opleggen en tenuitvoerleggen en het toezicht op naleving van de GVM zijn het OM, de ZM, reclassering, NIFP, CJIB/AICE, Forensische Psychiatrische Centra, Penitentiaire inrichtingen en de politie betrokken.

Het proces van de GVM kent grofweg drie fasen. De eerste fase heeft betrekking op het ketenproces tot en met de strafzaak waarin de GVM wordt gevorderd, geadviseerd en/of opgelegd. De tweede fase heeft betrekking op de periode tussen de oplegging en de beslissing tot tenuitvoerlegging van de maatregel. De derde fase gaat over de periode van tenuitvoerlegging: de uitvoering van het toezicht en de mogelijkheid om dit te verlengen. Om te bepalen of de ketenpartners per fase hun taken uitvoeren zoals deze beoogd zijn en hoe zij de uitvoering ervaren, beschrijven wij eerst per fase wat de rol per ketenpartner is. Vervolgens gaan we in op hun ervaringen en verwachtingen met betrekking tot de uitvoering.

5.3.3 Fase 1: de strafoplegging van de GVM

Het proces

In de eerste fase zijn het OM, de reclassering, de ZM en het CJIB/AICE betrokken.



Het OM is allereerst verantwoordelijk voor de vordering tot oplegging van de GVM in het kader van de strafzaak. Indien het OM de GVM wil vorderen, is een adviesrapportage van de reclassering nodig. Het OM vraagt de reclassering expliciet om een advies met betrekking tot langdurig toezicht. Als het OM besluit de GVM te vorderen, dan worden de nabestaanden en het slachtoffer of de slachtoffers door het OM op de hoogte gesteld.

Voor de reclassering geldt dat zij een reclasseringsadvies opstellen waarin de overwegingen worden genoemd of en waarom het wenselijk is om langdurig toezicht te houden op de justitiabelen. De werkwijze voor het opstellen van een adviesrapportage waarin langdurig toezicht wordt overwogen, verschilt niet van de werkwijze voor het opstellen van adviesrapportages voor andere strafmodaliteiten.

Vervolgens komt de zaak voor de rechter. De rechter beslist over de vordering tot oplegging van de GVM van het OM. Ook heeft de rechter de bevoegdheid om ambtshalve een GVM op te leggen. De rechter doet in dit stadium nog geen uitspraken over de voorwaarden en de duur van de GVM.

Nadat de rechter een beslissing heeft genomen over de (vordering tot) oplegging van de GVM, worden de gegevens door de ZM gedeeld met het CJIB/AICE. Het CJIB/AICE deelt dit besluit vervolgens met de

reclassering en eventueel DJI. Als iemand in een FPC wordt geplaatst of al geplaatst is, wordt ook de FPC op de hoogte gesteld.

Als de veroordeelde het niet eens is met het besluit van de rechtbank om een GVM op te leggen, dan kan hij of zij zoals gebruikelijk in hoger beroep gaan.

Ervaringen met de vorderingen ten behoeve van de strafoplegging

Uit de jurisprudentie komt naar voren dat de GVM in 45 zaken in de periode tussen 1 januari 2018 tot 1 november 2020 door het OM is gevorderd.²⁴ Zoals in paragraaf 5.3.1 benoemd, is een duidelijk toename te zien in de vorderingen over de afgelopen drie jaar. Volgens een respondent van het OM is deze toename te danken aan een extra voorlichtingsronde die het OM heeft georganiseerd in 2019, omdat de vordering en oplegging van de GVM achterbleef bij de verwachting.

In de meerderheid van de onderzochte jurisprudentie ging de rechter mee in de eis van de officier van justitie; in 28 van de 45 zaken (62%), zie tabel 5.3.

Tabel 5.3 Aantal zaken waarin een GVM is geëist en al dan niet opgelegd (periode 1 januari 2018 tot 1 november 2020)

	Aantal
GVM geëist	45 (100%)
⊕ Waarvan ook opgelegd	28 (62%)
⊕ Waarvan niet opgelegd	17 (38%)

Bron: Jurisprudentieonderzoek op basis van uitspraken gepubliceerd op <http://www.rechtspraak.nl>.

Uit de uitspraken blijkt dat officieren van justitie de GVM zagen als middel om na het afronden van de tbs-maatregelen maatregelen te treffen om het recidiverisico te 'beteugelen' en ondersteuning te bieden. Ook werd de GVM gezien als middel om iemand lang te kunnen monitoren.

Het OM vorderde de GVM met name in combinatie met een gevangenisstraf (42%) of een gevangenisstraf én een tbs-maatregel met dwangverpleging (31%). In slechts 2% van de gevallen werd de GVM gevorderd in combinatie met tbs met voorwaarden of een gemaximeerde tbs-maatregel (zie tabel 5.4.).

²⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat de vordering niet altijd uit het uitspraak blijkt en niet alle uitspraken zijn opgenomen op [rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

Tabel 5.4 Aantal strafzaken waarin GVM is geëist door de officier van justitie, uitgesplitst naar de straf die in combinatie met de GVM werd geëist (periode 1 januari 2018 – 1 november 2020)

GVM geëist in combinatie met:	Aantal
Gevangenisstraf	19 (42%)
Gevangenisstraf en gemaximeerde tbs	2 (4%)
Gevangenisstraf en tbs met dwangverpleging (ongemaximeerd)	14 (31%)
Gevangenisstraf en tbs met voorwaarden	8 (18%)
Gemaximeerde tbs	1 (2%)
Tbs met voorwaarden	1 (2%)
Totaal	45 (100%)

Bron: Jurisprudentieonderzoek op basis van uitspraken gepubliceerd op <http://www.rechtspraak.nl>

De resultaten uit het jurisprudentieonderzoek sluiten niet volledig aan bij wat wij hoorden in de interviews met officieren van justitie. Officieren van justitie gaven in de interviews aan namelijk vooral meerwaarde voor de GVM te zien als er wel sprake is van een ernstig feit (of ernstige feiten) én er sprake is van ernstige problematiek, maar een tbs-maatregel ongeschikt wordt geacht of simpelweg niet van toepassing is. Uit bovenstaande tabel blijkt echter dat in meer dan de helft van de gevallen (58%) de GVM wel gevorderd in combinatie van een tbs-maatregel en al dan niet in combinatie met een gevangenisstraf.

Ervaringen met de advisering van de GVM

Ten behoeve van de vordering van de GVM moet het OM bij de reclassering een 'met redenen omkleed' adviesrapport opvragen. Volgens respondenten van de reclassering kan de officier van justitie de adviseur expliciet verzoeken uitspraken te doen over de wenselijkheid van de GVM, maar de adviseur kan ook op eigen initiatief de GVM in overweging nemen. Uit artikel 38z Sr blijken PJ rapporteurs geen formele rol te hebben in het adviseren over de GVM. Echter, indien de toerekeningsvatbaarheid van de verdachte ter discussie staat en ten behoeve daarvan het OM een pro Justitia onderzoek aanvraagt bij het NIFP, blijkt uit de interviews en het jurisprudentieonderzoek dat PJ rapporteurs doorgaans ook uitspraken doen over de GVM. Van de 60 onderzochte uitspraken bleek in 23 zaken (38%) een advies te zijn uitgebracht over de GVM door de reclassering en/of PJ rapporteurs. Het idee van respondenten is wel, dat gezien de doelgroep voor wie de GVM bedoeld is, een PJ rapportage te verwachten is bij een deel van de verdachten.

Volgens sommige respondenten van het NIFP wordt de GVM weinig geadviseerd in pro Justitia onderzoek. Naast de beperkte doelgroep voor de GVM, heeft het volgens respondenten ermee te maken dat de toegevoegde waarde van de GVM niet altijd werd en wordt ingezien door rapporteurs. Sommige zaken zijn te 'zwaar' voor een GVM. Het gaat dan om zaken waarin een tbs-maatregel met dwangverpleging passender wordt geacht en dan ziet een rapporteur niet altijd meerwaarde om ook een GVM te adviseren. Net als door het OM werd aangegeven, zien respondenten van het NIFP en PJ rapporteurs meerwaarde om

²⁵ In één zaak werd de GVM subsidiair geëist in combinatie met een gevangenisstraf, zonder tbs-maatregel.

²⁶ In deze zaak werd de GVM subsidiair geëist in combinatie met een gemaximeerde tbs-maatregel. Primair werd alleen tbs met dwangverpleging geëist, zonder GVM.

de GVM te adviseren in combinatie met een gevangenisstraf om zo na afronding van de straf een vinger aan de pols te houden. Juristen van het NIFP merken op dat rapporteurs nog niet altijd goed bekend zijn met de GVM en hen daarom niet adviseren. Dit wordt ook door respondenten van de andere ketenpartners genoemd.

Ook voor de reclassering geldt dat dat de GVM nog onvoldoende op het netvlies staat bij adviseurs, zo blijkt uit interviews met de reclassering, respondenten van het NIFP en PJ rapporteurs, OvJ's en een raadsheer. In adviesrapportages wordt in sommige zaken waarin een GVM passend zou kunnen zijn geen uitspraken gedaan over de wenselijkheid van een GVM.

Uit de onderzochte jurisprudentie blijkt dat van de 38 zaken (28 keer na vordering van het OM, negen keer ambtshalve en één keer onduidelijk) waarin de GVM werd opgelegd door de rechter, in 21 zaken (55%) de GVM ook geadviseerd was door de reclassering (zie tabel 5.5). In vier gevallen (11%) werd de GVM wel geadviseerd, maar niet opgelegd. In de overige 13 gevallen (34%) is het op basis van de uitspraak niet duidelijk of de reclassering een advies heeft uitgebracht over de GVM.

Tabel 5.5 Aantal zaken waarin een GVM is geadviseerd en al dan niet opgelegd (periode 1 januari 2018 tot 1 november 2020)

	Aantal
GVM opgelegd	38 (100%)
⦿ Waarvan geadviseerd op te leggen	21 (55%)
⦿ Waarvan geadviseerd niet op te leggen	4 (11%)
⦿ Waarvan onduidelijk of en wat geadviseerd is	13 (34%)

Bron: Jurisprudentieonderzoek op basis van uitspraken gepubliceerd op <http://www.rechtspraak.nl>

In de onderzochte uitspraken werden als redenen genoemd voor het adviseren van de GVM genoemd het delictpatroon van de justitiabele, een hoog recidiverisico, een lange geschiedenis bij hulpverleningsinstanties, multiproblematiek en gebrek aan zelfinzicht. En net als officieren van justitie zagen adviseurs van de reclassering en pro Justitia rapporteurs de GVM als middel om te monitoren en ten behoeve van ondersteuning en bieden van structuur.

Uit de masterscriptie van Jaarsveld (2020) blijkt dat sommige adviseurs van de reclassering pas van een GVM horen als deze in een pro Justitia rapportage wordt genoemd. Door de kleine, specifieke doelgroep blijkt het lastig om de maatregel op het netvlies van reclasseringswerkers te houden, omdat ze weinig met de GVM te maken krijgen. Uit de betreffende masterscriptie blijkt dat zes van de acht adviseurs zeer beperkt op de hoogte waren van wat een GVM inhoudt. Eén adviseur gaf aan dat er met name bekendheid is binnen het tbs casuïstiek overleg binnen de reclasseringsorganisaties, maar dat hij betwijfelt of de GVM buiten dat overleg bekend is. Een geïnterviewde officier van justitie zei in het kader van het scriptieonderzoek dat "het gewoon niet tussen de oren [zit] en dat zal misschien ook nooit gebeuren, want

het komt bijna nooit voor” (Jaarsveld, 2020, p. 34). Bovendien, zo blijkt uit dat onderzoek, is de meerderheid van de respondenten niet goed op de hoogte van de procesafspraken in de strafketen. Een geïnterviewde officier van justitie zei hierover dat “hij het een gemis vindt dat hij bij het aanvragen van een reclasseringsadvies niet de mogelijkheid heeft om specifiek de wenselijkheid van de GVM te laten onderzoeken. Dit veroorzaakt volgens hem vanaf het begin van het proces onduidelijkheid bij de reclassering, welke wordt versterkt door de beperkte kennis over de GVM” (Jaarsveld, 2020, p. 35).

Het beperkt adviseren van de GVM heeft volgens respondenten van de reclassering en het NIFP er ook mee te maken dat het een lastige opgave is om uitspraken te doen over de verre toekomst. Omdat het – in beginsel²⁷ – minimaal vier jaar duurt voordat de GVM ten uitvoer wordt gelegd, moet de adviseur een inschatting maken of iemand jaren later, nadat er geen voorwaardelijke kaders meer voorhanden zijn, onder toezicht gesteld moet worden. Er is door de reclassering een aantal indicatoren geformuleerd wanneer een GVM door de reclassering moet worden overwogen. Het gaat dan onder andere om de bereidheid van de verdachte om mee te willen werken aan toezicht, eerdere negatieve ervaringen met toezicht, of er sprake is van een licht verstandelijke beperking en of er sprake is van psychische problematiek. Deze indicatoren zijn echter alleen algemeen vastgesteld. Volgens een van de geïnterviewde reclasseringswerkers helpt het om informatie mee te wegen over een eventueel delictpatroon en eerdere ervaringen met toezicht, maar in feite is het onmogelijk om uitspraken te doen meer dan twee jaar in de toekomst.

Een respondent illustreert de situatie waarbij een GVM wordt overwogen in combinatie met een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf als volgt:

Ingeschat moet worden of iemand jaren later, wanneer die in aanmerking komt voor v.i., eventueel gaat weigeren mee te werken aan de v.i. en ervoor kiest om zijn/haar gevangenisstraf volledig uit te zitten, om daarmee overal vanaf te zijn. Adviseurs moeten zich daarbij onder andere baseren op eerdere toezichten die voortijdig negatief zijn beëindigd. Het is haast onmogelijk om die inschatting te maken. Als iemand eerder niet wilde meewerken, zegt dat niet alles over de toekomst.

(respondent 2NMkinS8)

Een GVM adviseren in combinatie met een v.i. vraagt zodoende van de adviseur van de reclassering om niet alleen uitspraken te doen over het recidiverisico over een aantal jaar, maar ook een inschatting te maken of de verdachte berekenend zal zijn in het uitzitten van zijn gevangenisstraf in plaats van met proeftijd te gaan. Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven, is de verwachting dat met de inwerkingtreding van de WSenB de groep calculerende veroordeelden groter wordt. De verwachting is dat zij ervoor kiezen hun gevangenisstraf volledig uit te zitten. Hierdoor zijn bijzondere voorwaarden in de kader van de v.i. , zoals

²⁷ Er is in ieder geval al een zaak waarin de duur van het voorarrest net zo lang was als de duur van de gevangenisstraf, waardoor de GVM al ten uitvoer is gelegd.

het verplicht volgen van een behandeling, niet meer mogelijk. Dit vergroot mogelijk de meerwaarde van de GVM, maar vraagt bovenal van adviseurs van 3RO en rapporteurs van het NIFP om bij nog meer verdachten naast het recidiverisico ook rekening te houden met calculerend gedrag bij het opstellen van een advies over de straftoemeting.

Twee geïnterviewde advocaten zijn van mening dat de kwaliteit van de reclasseringsadviezen in de zaken van hun cliënten niet op orde was. Volgens een advocaat stelde de reclassering in haar rapport dat “er een ernstig feit was gepleegd en adviseerde ‘dus’ een GVM”. Over de persoon werd niks gezegd in het advies. De advocaat is van mening dat het geen ‘met redenen omkleed’ advies was, zoals volgens art. 38z Sr wel vereist is. Het is volgens de advocaat onduidelijk welke eisen worden gesteld aan een ‘met redenen omkleed’ reclasseringsadvies. Ook de andere geïnterviewde advocaat vond de argumenten in het advies van de reclassering om de GVM op te leggen, ontbreken. Ook in de uitspraak van de rechtbank vond de advocaat de argumenten waarom een GVM passend werd bevonden onvoldoende naar voren komen.

Ervaringen met het opleggen van de GVM

Van de 38 van zaken uit het jurisprudentieonderzoek waarin de GVM werd opgelegd, werd in 28 zaken (73%) de GVM opgelegd na vordering van het OM en negen keer ambtshalve (23%; zie tabel 5.6.) Een keer was het op basis van de uitspraak onduidelijk of de GVM door het OM gevorderd was of niet.

Tabel 5.6 Aantal zaken waarin de GVM is opgelegd, uitgesplitst naar het aantal vorderingen en ambtshalve strafopleggingen (periode 1 januari 2018 – 1 november 2020)

		Aantal
GVM opgelegd		38 (100%)
🕒	Waarvan geëist	28 (73%)
🕒	Waarvan ambtshalve opgelegd	9 (23%) ²⁸

Bron: Jurisprudentieonderzoek op basis van uitspraken gepubliceerd op <http://www.rechtspraak.nl>

In de helft van de 38 zaken waarin de rechter uiteindelijk de GVM oplegde, werd de GVM opgelegd in combinatie met alleen een gevangenisstraf (zie tabel 5.4.). Slechts in twee zaken werd de GVM in combinatie met een gemaximeerde tbs-maatregel opgelegd en in zeven zaken in combinatie met tbs met voorwaarden.

²⁸ In een zaak was het onduidelijk of de GVM gevorderd was of ambtshalve is opgelegd.

Tabel 5.7 Aantal zaken waarin een GVM werd opgelegd, uitgesplitst naar de straf die in combinatie met de GVM werd opgelegd (periode 1 januari 2018 – 1 november 2020)

GVM opgelegd in combinatie met:	Aantal
Gevangenisstraf	19 (50%)
Gevangenisstraf en gemaximeerde tbs	3 (8%)
Gevangenisstraf en tbs met dwangverpleging (ongemaximeerd)	7 (18%)
Gevangenisstraf met tbs met voorwaarden	7 (18%)
Gemaximeerde tbs	2 (5%)
Totaal	38 (100%)

Bron: Jurisprudentieonderzoek op basis van uitspraken gepubliceerd op <http://www.rechtspraak.nl>

In de zaken waarin de GVM werd geëist en opgelegd, ging het om strafbare feiten zoals ernstige bedreiging, afpersing en belaging, bezit en verspreiding kinderporno, ontucht met minderjarigen, verkrachting, doodslag, moord, mensenhandel, medeplegen van de voorbereiding van een terroristisch misdrijf, brandstichting, diefstal en gijzeling. Een van de argumenten die door rechters werd opgevoerd – zo bleek uit het jurisprudentieonderzoek - voor het opleggen van de GVM was dat de duur van de gevangenisstraf en/of de tbs-maatregel te kort werd geacht om waarborgen voor toekomstige risico's te creëren, waardoor langdurige monitoring en verplichting tot medewerking aan behandeling of begeleiding noodzakelijk werd geacht. In alle zaken was er sprake van een hoog recidiverisico. Ook sprak de rechtbank in meerdere zaken van 'duurzame' problematiek, zoals structurele psychische problematiek en gebrek aan zelfinzicht.

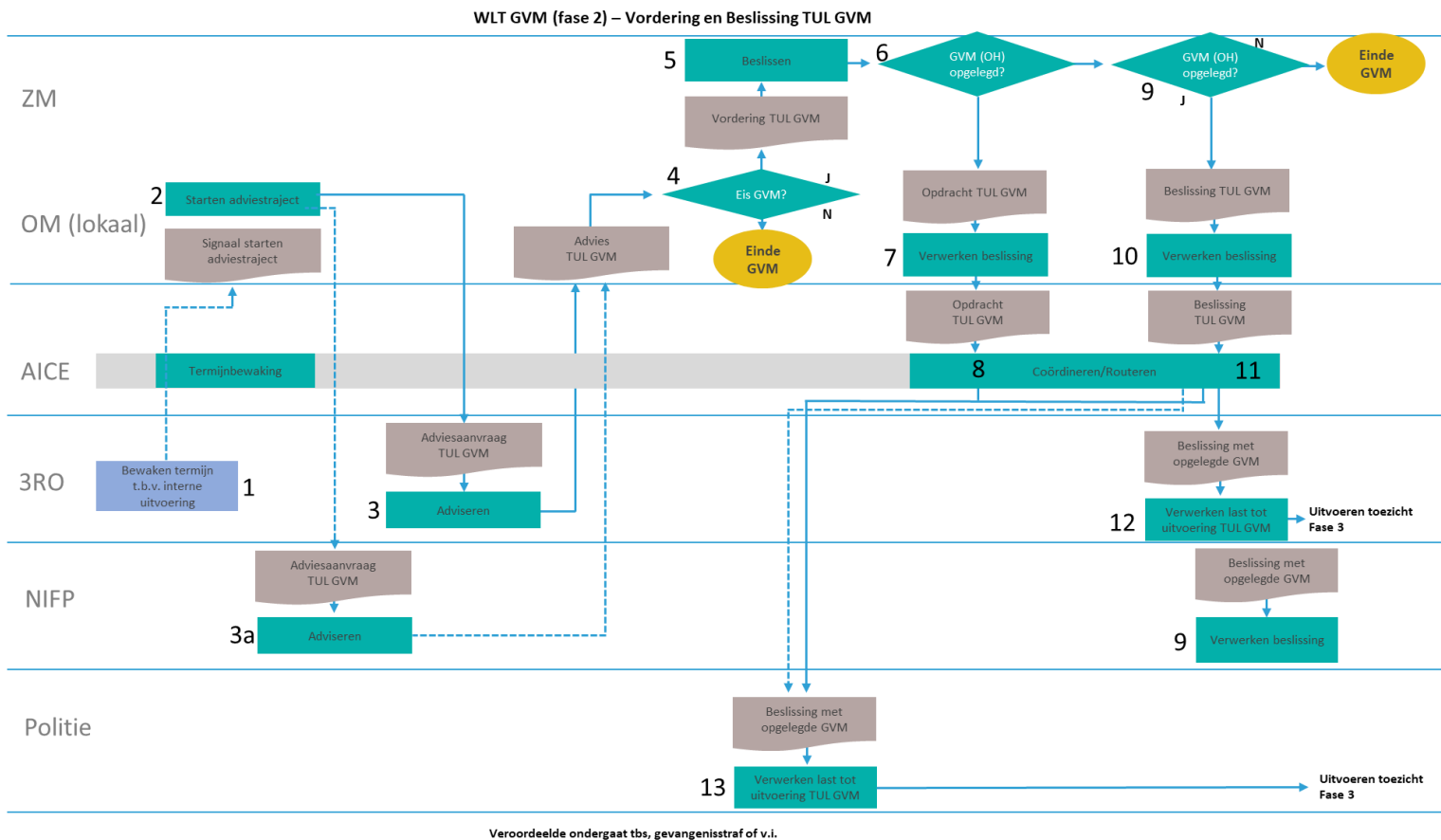
Voor griffiers en rechters geldt dat de taken met betrekking tot de voorbereiding van een strafzitting en de uiteindelijke strafoplegging niet verschilt van de taken bij andere strafmodaliteiten. In de taken worden door respondenten van de ZM dan ook geen knelpunten verwacht. De respondenten zijn het erover eens dat het opleggen van de maatregel achterblijft bij het verwachte aantal, omdat de meerwaarde van de GVM niet door elke rechter wordt ingezien en vanwege de beperkte doelgroep ook de bekendheid met de maatregel laag is. Zo stelt een raadsheer dat de GVM een politieke keuze is geweest en weinig toevoegt aan het al bestaande sanctiepakket. Volgens deze respondent wordt er eerder naar andere sancties gegrepen doordat de behoefte aan de GVM er niet was en is. Daarnaast speelt volgens de respondent mee dat er nog niks bekend is over de effectiviteit van de maatregel. Het is nog de vraag welke voorwaarden helpen en in combinatie met welke straf en voor welke justitiabelen een GVM nuttig is.

5.3.4 Fase 2: de vordering en beslissing tot tenuitvoerlegging van de GVM

Het proces

In de tweede fase – de (vordering tot) tenuitvoerlegging van de GVM – hebben het OM, de ZM, de reclassering, het NIFP, het CJIB/AICE, de PI en/of DJI en de politie een rol. In onderstaand schema is de werkwijze ten tijde van de implementatie van de wetgeving weergegeven. Sinds de inwerkingtreding is er een aantal wijzigingen geweest in de werkwijze van de GVM. Aanvankelijk was de termijnbewaking belegd

bij de CVv.i. Echter na de inwerkingtreding van de WLT lag de verantwoordelijkheid van de termijnbewaking nog bij het lokale OM, de PI's en DJI en bij de CVv.i. Sinds 2019 is – met de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) – bekend dat CJIB/AICE verantwoordelijk is voor de termijnbewaking. Onderstaand figuur gaat uit van de meest recente werkwijze.



Nadat de GVM door de rechter is opgelegd, wordt het CJIB/AICE door de ZM op de hoogte gesteld. Het CJIB/AICE verwerkt deze gegevens in haar systeem, waardoor ook 3Ro en de PI en/of DJI op de hoogte worden gesteld van het besluit van de rechtbank. Het CJIB/AICE is verantwoordelijk voor de termijnbewaking en monitort welke justitiabelen in aanmerking komen voor de vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM (en een eventuele verlenging van de maatregel). Uiterlijk 105 dagen voor het aflopen van de (verlengde) proeftijd van de v.i. of het afronden van de gevangenisstraf of tbs-maatregel licht het CJIB/AICE het OM ten behoeve van de eventuele vordering van de tenuitvoerlegging en wordt een adviesrapportage bij de reclassering opgevraagd. In dat adviesrapport wordt met redenen omkleed aangegeven of de tenuitvoerlegging gewenst is en zo ja, in combinatie met welke voorwaarden. Als het OM een klinische plaatsing als voorwaarde wil stellen bij de GVM wordt bij het NIFP een indicatiestelling aangevraagd. Een indicatiestelling is een verwijzing voor de forensische zorg. Uiterlijk 30 dagen voor de

definitieve beëindiging van de tbs-maatregel of voor het aflopen van de (verlengde) proeftijd v.i. of het afronden van de gevangenisstraf vordert het OM de tenuitvoerlegging van de GVM.

De rechtbank beslist over de vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM. Criteria voor de tenuitvoerlegging van de GVM zijn dat:

- 1 er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking kan opleggen; of
- 2 dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen.

De rechtbank kan bij de GVM de volgende voorwaarden stellen:

- ⊕ 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;
- ⊕ opname van de veroordeelde in een zorginstelling;
- ⊕ een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;
- ⊕ het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
- ⊕ het deelnemen aan een gedragsinterventie;
- ⊕ een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten;
- ⊕ andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende;
- ⊕ een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
- ⊕ een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
- ⊕ een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
- ⊕ een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
- ⊕ een beperking van het recht om Nederland te verlaten;
- ⊕ een verbod zich te vestigen in een bepaald gebied;
- ⊕ de plicht te verhuizen uit een bepaald gebied.

Ook beslist de rechter of de GVM voor twee, drie, vier of vijf jaar wordt opgelegd en over de duur van de vervangende hechtenis indien de veroordeelde zich niet aan zijn voorwaarden houdt.

Het slachtoffer en/of nabestaanden worden door het OM op de hoogte gesteld van de beslissing om de GVM te vorderen en al dan niet op te leggen.

Ervaring met de monitoring ten behoeve van de vordering tot tenuitvoerlegging

Zoals gezegd is het CJIB/AICE verantwoordelijk voor de monitoring van de termijnen in zaken waarin een GVM is opgelegd ten behoeve van de vordering tot tenuitvoerlegging. Om deze monitoring goed uit te kunnen voeren, is het CJIB/AICE afhankelijk van de registratie door de ZM. Het is de taak van de ZM om in

hun ICT-systemen aan te geven welke strafmodaliteiten in een strafzaak zijn opgelegd en in welke gevallen zodoende een GVM is opgelegd. Uit een analyse van het CJIB/AICE en de ZM van zaken waarin een GVM was opgelegd, bleek dat in een aantal zaken ten onrechte in de ICT-systemen van de rechtbanken en gerechtshoven stond dat een GVM was opgelegd, terwijl het eigenlijk ging om de zogeheten 38v-maatregel. Deze 38v-maatregel is een 'vrijheidsbeperkende maatregel' en valt onder hetzelfde hoofdstuk in het Wetboek van Strafrecht. Volgens een strafjurist leidde de ongelukkig gekozen naam door de wetgever voor verwarring bij degene die bij de rechtbanken en gerechtshoven verantwoordelijk zijn voor de registratie van uitspraken in de ICT-systemen. Uit ons jurisprudentieonderzoek blijkt dat in de periode 1 januari 2018 tot 1 november 2020 in ieder geval in vier zaken ten onrechte de GVM geregistreerd was.

Volgens een geïnterviewde stafjurist zijn sinds de fouten in 2019 werden ontdekt, de ICT-systemen aangepast waardoor foutieve registratie van beide maatregelen nagenoeg niet meer voorkomt. Ook het CJIB/AICE benoemt dat een werkinstructie is geschreven om deze fouten te voorkomen. Ook is er sinds de inwerkingtreding van de Wet USB een vier-ogenprincipe ingesteld bij de registratie en is in de opleiding van degene die verantwoordelijk zijn voor de registratie aandacht besteed aan dit knelpunt.

Ervaring met de (vordering tot) tenuitvoerlegging van de GVM

De (vordering tot) tenuitvoerlegging van de GVM is voornamelijk één keer ter sprake geweest. Het ging om een zaak waarin het voorarrest van de verdachte net zo lang was als de gevangenisstraf die was opgelegd, waardoor de tenuitvoerlegging van de GVM direct kon worden bevolen. De verwachting is – op basis van de beleidslogica van Nagtegaal (2020b) - dat in 2022 de eerste tenuitvoerleggingen van de GVM gevorderd zullen worden als die in combinatie met een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd is. Dit geldt ook voor een GVM in combinatie met een gemaximeerde tbs-maatregel. De verwachting is dat de eerste tenuitvoerlegging van de GVM die in combinatie met tbs met voorwaarden én een gevangenisstraf is opgelegd²⁹ gemiddeld na 5,2 jaar na de inwerkingtreding gevorderd zal worden. Tot slot is de verwachting dat in 2031 de eerste keer de tenuitvoerlegging van de GVM gevorderd zal worden als deze in combinatie met tbs met dwangverpleging (ongemaximeerd) is opgelegd.³⁰

Doordat pas over een aantal jaar de eerste ervaring met de GVM opgedaan zal worden, vinden respondenten het lastig om eventuele knelpunten in de uitvoering te benoemen. Wel wordt door een respondent van het NIFP een tekortkoming in de werkwijze genoemd. PJ rapporteurs zijn namelijk alleen betrokken bij de vordering tot tenuitvoerlegging als het OM een klinische plaatsing als voorwaarde van de GVM wenselijk acht. De respondent voert aan dat wenselijk is om een gedragskundige advies uit te laten

²⁹ Uit de beleidslogica blijkt dat in 86% van de zaken waarin een tbs met voorwaarden wordt opgelegd deze in combinatie met een gevangenisstraf van drie jaar wordt opgelegd. De tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden begint na twee derde van de gevangenisstraf en duurt gemiddeld 3,2 jaar. Zie Nagtegaal, 2020b, pagina 46-47.

³⁰ Uit de beleidslogica blijkt dat in 69% van de zaken waarin tbs met dwangverpleging (ongemaximeerd) is opgelegd, deze in combinatie met een gevangenisstraf is opgelegd van gemiddeld zes jaar. De tbs-maatregel vangt aan na twee derde van de gevangenisstraf. De duur van de tbs met dwangverpleging is gemiddeld 7,6 jaar. Daarna volgt proefverlof en/of voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel, dat respectievelijk gemiddeld 376 dagen en 684 dagen duurt.

brengen over de voorwaarden van de GVM – ongeacht of een klinische plaatsing nodig wordt bevonden door het OM – als de GVM in combinatie met een tbs-maatregel is opgelegd of er ten tijde van de strafzitting sprake bleek van een stoornis, maar een gevangenisstraf is opgelegd. Zij vindt het opvallend dat wel in eerste aanleg om expertise van een PJ rapporteur wordt gevraagd over een eventuele stoornis en toerekeningsvatbaarheid, maar die expertise niet standaard wordt meegenomen bij de vordering tot tenuitvoerlegging.

5.3.5 Fase 3: de tenuitvoerlegging en verlenging van de GVM

In de derde fase van de GVM zijn de reclassering, de politie, het OM, CJIB/AICE, het OM en de ZM betrokken.

De reclassering is primair verantwoordelijk voor het houden van toezicht, samen met de politie. Als de veroordeelde zich niet houdt aan de voorwaarden of er sprake is van een (dreigende) recidive, meldt de reclassering dit bij het OM. Gedurende de looptijd kan het OM bij de rechtbank een vordering indienen voor wijziging van de voorwaarden. De reclassering kan ook bij het OM een verzoek indienen om voorwaarden te wijzigen of op te heffen.

Uiterlijk 30 dagen vóór afloop van de GVM kan het OM vorderen bij de rechtbank om de GVM te verlengen. Dit kan weer voor een periode van twee, drie, vier of vijf jaar. Wederom overlegt het OM een reclasseringsrapport en eventueel een indicatiestelling van het NIFP. CJIB/AICE is ook in deze fase verantwoordelijk voor de termijnbewaking.

Het slachtoffer en/of de nabestaanden worden door het OM op de hoogte gesteld van de beslissing van het OM en de rechtbank om de verlenging van de GVM te vorderen en al dan niet toe te wijzen.

De veroordeelde en het OM hebben allebei de mogelijkheid om tegen de beslissing over de verlenging van de tenuitvoerlegging van de GVM door de rechtbank in hoger beroep te gaan.

Geen ervaring met de tenuitvoerlegging

Zoals beschreven in paragraaf 5.3.2. is van de tenuitvoerlegging van de GVM vooralsnog één keer sprake geweest. Veel over de tenuitvoerlegging is nog onbekend, zoals hoe de slachtoffers en/of nabestaanden op de hoogte worden gesteld van de beslissing van de verlenging van de tenuitvoerlegging van de GVM. Hier is nog geen ervaring mee.

Over het algemeen verwachten respondenten van de reclassering en de politie geen specifieke problemen in hun toezichtrol op naleving van voorwaarden van de GVM. De politie geeft aan dat de wijze van toezicht op een GVM niet anders is dan de manier waarop zij haar toezicht uitvoert bij andere maatregelen en sancties.

5.4 Randvoorwaarden

5.4.1 Samenwerking

Door beperkte ervaring van respondenten met de GVM is er voor respondenten beperkt zicht op de samenwerking met de andere ketenpartners. Het voornaamste knelpunt voor een goede samenwerking lijkt te liggen bij beperkte bekendheid met de GVM en wanneer de GVM van toepassing kan zijn op een justitiabele.

Vooraf met betrekking tot de tweede fase – van strafoplegging tot en met de tenuitvoerlegging – lijkt er onduidelijkheid te zijn over de termijnbewaking. Inmiddels is het CJIB/AICE sinds 2020 verantwoordelijk voor de termijnbewaking. Echter, over de termijnbewaking en de routing bestaat ook nog veel onduidelijkheid. Zo blijkt uit de processchema's van Justid (EBV (2017) dat de PI en de FPC een rol hebben in de termijnbewaking als een veroordeelde bij hen verblijft. Hoe hun rollen zich verhouden tot de rol van het CJIB/AICE in de termijnbewaking is vooralsnog onduidelijk.

5.4.2 ICT-systemen

Zoals eerder genoemd, waren bij inwerkingtreding van de Wlt de ICT-systemen nog niet gereed voor automatische routing van de opgelegde GVM.

In 2017 is door het CJIB/AICE een uitvoeringstoets uitgevoerd om in kaart te brengen welke aanpassingen in de ICT-systemen en de werkwijze nodig waren voor een handmatige, semi-geautomatiseerde en een volledig geautomatiseerde werkwijze (Van Duuren, 2017). Hierbij gold als uitgangspunt dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande processen en bestaande applicaties. Met name het automatiseren van de werkwijze vraagt om een forse eenmalige investering en een structurele verhoging van de beheerkosten.

Zowel de kosten voor de geautomatiseerde en semi-geautomatiseerde processen zijn hoog, omdat, zo stellen respondenten van het CJIB/AICE, de GVM een afwijkend proces kent ten opzichte van een regulier toezicht of bijvoorbeeld een werkstraf. Het is zeggend geen kwestie van een 'vinkje' toevoegen aan al bestaande ICT-systemen. Bovendien stelde Van Duuren (2017) destijds dat een semi-geautomatiseerde werkwijze foutgevoelig is, omdat het essentieel is dat het OM vóór het beëindigen van de tbs-maatregel, proeftijd of gevangenisstraf wordt geïnformeerd over het aflopen van de straf. Als dit niet op tijd wordt gedaan, vervalt de mogelijkheid om de GVM van rechtswege te vorderen.

Volgens respondenten is pas in 2019 de definitieve beslissing gemaakt dat de werkwijze volledig geautomatiseerd gaat gebeuren. Bij de inwerkingtreding van de Wlt waren de systemen niet gereed en was nog niet duidelijk wie de termijnbewaking ging uitvoeren. De parketten hebben tijdelijk handmatig de

zaken bijgehouden. Dit is als foutgevoelig ervaren. Bovendien ontbrak bij de inwerkingtreding ook een werkinstructie voor de coördinatoren executie.

De geautomatiseerde werkwijze is in het voorjaar 2021 nog in voorbereiding. Het streven van het CJIB/AICE was om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de aanpassingen in het werkproces die nodig waren voor de destijds verwachte inwerkingtreding van de Wet USB. Echter, omdat er in 2017 nog onduidelijkheid over de datum van inwerkingtreding van die wet, is er voor besloten tijdelijk op een semi-geautomatiseerde wijze te werken om de uitvoering van de WLT wel te kunnen ondersteunen, maar om te voorkomen dat aanpassingen zouden worden gedaan die niet aansluiten bij de toekomstige situatie van de Wet USB.

Deze semi-geautomatiseerde werkwijze wordt nog steeds gehanteerd. Het is niet duidelijk binnen welke termijn de werkwijze volledig geautomatiseerd zal zijn. In de huidige werkwijze levert de ZM een query aan bij het CJIB/AICE met alle zaken waarin een GVM is opgelegd. In 2018 en 2019 werd vastgesteld dat de ZM de GVM niet correct registreerde. Zoals 5.3.5. als aan bod kwam zijn zaken geregistreerd als een GVM die geen GVM waren en zijn er ook GVM-zaken geregistreerd als art. 38v Sr in plaats van art. 38z Sr. Deze GVM zullen waarschijnlijk niet ten uitvoer worden gelegd volgens de respondenten, omdat geen termijnbewaking plaatsvindt en dus geen vordering voor tenuitvoerlegging zal worden ingediend. Dit probleem is gesignaleerd door Justid en heeft geleid tot een werkinstructie voor de administratie van de ZM. Sinds begin 2021 wordt een extra check uitgevoerd op de query of de zaken die genoemd worden in de query correct geregistreerd zijn. Vervolgens worden sinds begin 2021 door het CJIB/AICE de zaken uit de query opgenomen in hun overzicht van te monitoren GVM-zaken. Met het op de hoogte stellen van het OM, 3RO en DJI over het aflopen van de tbs-maatregel, gevangenisstraf of proeftijd ten behoeve van de vordering van de tenuitvoerlegging is nog geen ervaring geweest.

Een ander knelpunt betreft het ontbreken van een vermelding in IRIS, het digitale reclasseringssysteem, dat de veroordeelde een GVM opgelegd heeft gekregen. Dit staat vooralsnog alleen in het vonnis en handmatig wordt een aantekening bij in het digitale dossier van een veroordeelde geplaatst. Tijdens detentie hebben reclasseringswerkers geen taak. Hierdoor is het voor reclasseringswerkers lastig om zicht te houden op veroordeelden bij wie mogelijk in de toekomst een GVM ten uitvoer wordt gelegd, aldus respondenten van 3RO.

5.4.3 Capaciteit

De verwachting was dat met de GVM de groep ondertoezichtgestelden zou toenemen, wat meer capaciteit van politie, OM en reclassering en de ZM zou vergen. Echter, in de praktijk blijkt het aantal justitiabelen dat een GVM heeft opgelegd gekregen vooralsnog beperkt te blijven tot enkele tientallen per jaar. Vanwege de beperkte groep is een toename van de capaciteit bij de ketenpartners vooralsnog niet nodig. Ook in de stellingen hebben de meeste uitvoerende respondenten aangegeven dat er voldoende

capaciteit is voor de uitvoering van hun taken. De volledig geautomatiseerde werkwijze bij het CJIB/AICE vraagt daarentegen wel om een toename van de personele capaciteit. Naar verwachting gaat het om een toename van structurele kosten op basis van FTE van ruim 40.000 Euro.

5.5 Samengevat

In dit hoofdstuk beschreven we de bekendheid met en verwachtingen van de GVM van uitvoerende professionals binnen de ketenorganisaties. In het GVM-proces kunnen we grofweg drie fasen onderscheiden: de fase tot oplegging van de GVM, de fase tussen opleggen en beslissing tot tenuitvoerlegging en de fase van tenuitvoerlegging met daarin de mogelijkheden tot verlenging. Tot nu toe is alleen ervaring opgebouwd met de eerste fase en ook die ervaring is beperkt.

In algemene zin is de GVM nog niet goed bekend binnen alle lagen van de ketenorganisaties die betrokken zijn bij de advisering, vordering en oplegging van de GVM. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat de doelgroep van de GVM klein is, waardoor ervaring met de GVM sinds de invoering beperkt is gebleven. De informatie die ten tijde van de implementatie is verspreid, is weggezaakt. Sinds de inwerkingtreding van de WLT is de GVM in totaal in 56 zaken opgelegd. Het aantal opgelegde GVM neemt wel toe de afgelopen twee jaren. In 2018 en 2019 bleef het aantal opgelegde GVM achter op de verwachting van de ex-ante analyse, maar in 2020 lag het aantal opgelegde GVM hoger dan de verwachting (39 versus 20).

Naast gebrek aan bekendheid met de maatregel, speelt mee dat niet alle ketenpartners de meerwaarde van de GVM zien ten opzichte van het al bestaande sanctiepakket en de mogelijkheid om langdurig – en al dan niet levenslang – toezicht te houden in het kader van de v.i. en de voorwaardelijke beëindiging.

Conform het uitgangspunt van de wetgever verwachten respondenten dat de GVM met name geschikt is voor zeden- en geweldsdelinquenten. In de zaken waarin de GVM sinds 1 januari 2018 is opgelegd, gaat het veelal om justitiabelen met een hoog recidiverisico en in sommige gevallen (hardnekkige) multi-problematiek. In de zaken waarin de GVM werd geëist en opgelegd ging het om strafbare feiten zoals ernstige bedreiging, afpersing en belaging, bezit en verspreiding van kinderporno, ontucht met minderjarigen, verkrachting, doodslag, moord, mensenhandel, medeplegen van de voorbereiding van een terroristisch misdrijf, brandstichting, diefstal en gijzeling. Daarnaast kan een zekere hardnekkigheid in het plegen van strafbare feiten een reden zijn om een GVM te adviseren, eisen en/of op te leggen. De GVM wordt door sommige respondenten gezien als een lichter kader dan een tbs-maatregel. Er zijn echter ook respondenten die het daar niet mee eens zijn. Het vooruitzicht van levenslang toezicht heeft veel impact op veroordeelden en kan ook aan justitiabelen de indruk geven dat de rechtbank ervan uitgaat dat zij gedurende hun tbs-maatregel of gevangenisstraf niet aan gedragsverandering gaan werken en dus “hun leven niet gaan beteren”.

Zoals gezegd is er vooralsnog alleen met de eerste fase – het adviseren, vorderen en opleggen van de GVM – ervaring opgedaan. In deze eerste fase wordt als belangrijkste knelpunt genoemd dat de GVM van adviseurs van de reclassering en PJ rapporteurs vraagt om een inschatting te maken van het recidiverisico over soms een flink aantal jaren. Dit wordt als lastig dan wel onmogelijk ervaren.

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

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de implementatie van de Wlt verliep, hoe de uitvoering van de onderdelen van de Wlt verloopt en hoe de betrokkenen de nieuwe mogelijkheden/instrumenten die de wet biedt, ervaren. De centrale onderzoeksvraag is vertaald in deelvragen met betrekking tot de implementatie, de uitvoering en de eerste ervaringen. In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen per deelvraag samen en trekken we vervolgens conclusies. We sluiten het hoofdstuk af met een reflectie op de conclusies.

6.1 Implementatie

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen over de implementatie van de Wlt. Hierbij is het van belang om op te merken dat de implementatie van de Wlt heeft plaatsgevonden drie jaar voorafgaand aan de procesevaluatie. De betrokken medewerkers waren niet allemaal meer werkzaam bij de ketenpartners. Dit bemoeilijkte het precies in kaart brengen van de stappen die gezet zijn om de implementatie van de wet voor te bereiden.

1a. Zijn alle betrokken ketenpartners (politie, OM, CVv.i., Justid, ZM, CJIB en reclassering) geïnformeerd over de Wlt en zo ja, op welke wijze zijn zij geïnformeerd? Zo nee, welke partijen ontbreken?

Nadat de wet in november 2015 door de Eerste Kamer was aangenomen is de implementatie tussen 1 januari 2016 en 1 januari 2018 voorbereid door een ketenbrede landelijke projectgroep onder leiding van een projectleider van het Directoraat Straffen en Beschermen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. In deze projectgroep waren de ketenpartners vertegenwoordigd die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wlt: OM (inclusief CVv.i.), 3RO, DJI, CJIB/AICE, politie en ZM. De landelijke projectgroep heeft als opdracht gekregen om er voor te zorgen dat de ketenprocessen en ICT-systemen geschikt werden voor de uitvoering van de Wlt.

De aan de landelijke projectgroep deelnemende ketenpartners hebben binnen hun eigen organisatie informatie verspreid over de Wlt. Vooral het OM heeft veel aandacht besteed aan het informeren van alle lagen in de organisatie (maar ook aan andere ketenpartners zoals 3RO en DJI) over de v.i. en GVM. Zij hebben in alle arrondissementen bijeenkomsten georganiseerd voor officieren van justitie, ze hebben digitaal informatie gedeeld die jaarlijks wordt geüpdatet en bij vragen over casuïstiek met betrekking tot de v.i. en de GVM kunnen vragen worden gesteld aan het CVv.i. of EPBZ. Ook 3RO heeft aandacht besteed aan het informeren van de reclasseringswerkers, waarbij de meeste aandacht is uitgegaan naar de v.i. en de GVM. Er zijn contactpersonen aangemerkt aan wie vragen kunnen worden gesteld en in een kenniskring werd casuïstiek met betrekking tot de GVM besproken. Deze kenniskring komt ten tijde van de

procesevaluatie niet meer actief bij elkaar. De rechtbanken en gerechtshoven zijn via een wetgevingsbericht en informatie op intranet geïnformeerd over de Wlt. Andere ketenpartners zoals de politie, DJI en NIFP hebben via een brief, nieuwsbericht of intranet informatie over de Wlt verspreid. Er is geen specifieke informatie richting advocaten en burgemeesters gegaan. Wel hebben de brancheverenigingen van advocaten informatie op de website gezet.

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

1b. Welke informatie hebben betrokken partijen ontvangen, van wie, en hoe oordelen zij daarover?

De informatie die verspreid is over de Wlt is tot stand gekomen in de landelijke projectgroep en gebaseerd op wat er in de wet staat en in de Memorie van toelichting. In deze informatie worden de drie onderdelen van Wlt apart behandeld. Vooral het OM en 3RO hebben extra informatiemateriaal en presentaties ontwikkeld om de professionals binnen de eigen organisaties te informeren. Het OM heeft het voortouw genomen in het ontwikkelen van informatie en die informatie is ook gebruikt om de andere ketenorganisaties te informeren. Bij de verspreiding van de informatie over de drie onderdelen is ook meegegeven dat de verwachte groep justitiabelen die langdurig onder toezicht gesteld zullen worden, beperkt is.

De informatie die is verspreid binnen de organisaties wordt wisselend beoordeeld door de respondenten. Het merendeel van de respondenten vindt de informatie goed of voldoende. Hierbij moeten we de kanttekening plaatsen dat we niet weten hoe professionals die minder betrokken zijn bij de onderdelen van de Wlt en/of minder affiniteit hebben met de doelgroep van de Wlt de informatie beoordelen. We hebben vooral respondenten geïnterviewd die betrokken zijn geweest bij de implementatie, ervaring hebben met een of meerdere onderdelen of op zijn minst affiniteit hebben met de doelgroep van de Wlt. Door een mogelijk selectieve respons, is de beoordeling van de verspreide informatie daardoor vertekend.

1c. Welke middelen en organisatorische voorzieningen zijn beschikbaar gesteld?

De invoering van de Wlt is zoals eerder gezegd voorbereid door een landelijke projectgroep met per ketenpartner een afgevaardigde. Binnen de meeste ketenorganisaties – met uitzondering van het OM en 3RO – is geen extra capaciteit voor een interne projectleider ingezet. De voorlichting bij alle ketenpartners is binnen de reguliere capaciteit geregeld. Voor zover we hebben kunnen achterhalen heeft er geen capaciteitsuitbreiding plaatsgevonden binnen de organisaties voor de uitvoering van de taken naar aanleiding van de Wlt. Maar zoals gezegd was de verwachte instroom beperkt en is pas over enkele jaren sprake van langdurig toezicht, waardoor capaciteitsuitbreiding vooralsnog niet nodig is.

1d. Welke omstandigheden werkten mee aan de implementatie en welke omstandigheden bemoeilijkten de implementatie van de Wlt?

Ondanks de wisselingen in de landelijke projectgroep is de samenwerking in de projectgroep als positief ervaren. Specifiek met betrekking tot de v.i. is als bevorderende factor genoemd het kleine kernteam van de CVv.i. – dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van de v.i. en het voortouw heeft genomen in de voorlichting. Ook kon en kan voor de implementatie van de onderdelen van de v.i. worden aangesloten bij de Proceskring v.i., bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende organisaties in het v.i.-proces. De samenwerking in deze proceskring wordt als positief ervaren. Er zijn onderling korte lijnen en men weet elkaar snel te vinden.

Uit het onderzoek komen de volgende factoren naar voren die de implementatie van de Wlt hebben belemmerd:

- ③ De implementatie is op uitvoerend niveau vormgegeven en binnen sommige organisaties werd bestuurlijke sturing gemist. Hierdoor werd geen urgentie gevoeld bij de uitvoerend professionals en beleidsmedewerkers van de ketenpartners om extra aandacht te besteden aan de Wlt.
- ③ De samenstelling van de landelijke projectgroep is meerdere keren gewisseld. Dit zorgde voor een informatieachterstand bij nieuwe deelnemers, waardoor het implementatieproces vertraagd werd. Deelnemers namen daarnaast niet consequent deel aan de bijeenkomsten, wat door sommige respondenten als belemmerend werd ervaren.
- ③ De Wlt wordt door de meeste respondenten juridisch niet als ingewikkeld ervaren, maar de uitvoering – en dan vooral van de GVM – wel. Het ketenproces van de GVM wijkt sterk af van de bestaande processen. Er is veel tijd gaan zitten in het opstellen van de ketenprocesplaten waarin de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken ketenpartners en de nodige aanpassingen in de ICT zijn gespecificeerd.
- ③ Er is relatief laat geanticipeerd op de nodige aanpassingen in de ICT-systemen voor de v.i. en de GVM en de tijd die nodig is om die aanpassingen door te voeren. De hoge kosten en de wens om de aanpassingen gezamenlijk op te nemen met aanpassingen in het kader van de wet USB zorgden voor een late besluitvorming over de aanpassingen in de ICT-systemen.
- ③ Tijdens de periode van wetsontwikkeling en in de implementatiefase zijn door de verschillende ketenorganisaties kanttekeningen geplaatst bij de meerwaarde van de onderdelen van de Wlt – en meer specifiek bij de GVM in relatie tot het bestaande sanctiepakket. Dezelfde kanttekeningen die zijn geplaatst bij de voorbereiding van de Wlt (Nagtegaal, 2020b), zijn in deze procesevaluatie opnieuw aan bod gekomen. Dit geldt vooral voor de GVM en de ongemaximeerde VB. Volgens een meerderheid van de respondenten wordt de Wlt in de praktijk vooral gezien als ingegeven vanuit de politiek en niet vanuit een behoefte uit de uitvoeringspraktijk. We constateerden dat de urgentie van de implementatie en de toepassing van een instrument wordt belemmerd als van instrumenten als de meerwaarde niet volledig wordt gezien.
- ③ De implementatie van de Wlt is ook belemmerd doordat bij aanvang van de implementatie de wetsvoorbereiding van de WSenB reeds aan de gang was. De WSenB is van toepassing op de hele

keten en een veel bredere groep justitiabelen, waardoor de voorbereiding van de implementatie van deze wetgeving meer urgentie kreeg binnen de ketenorganisaties.

1e. Zijn er regionale verschillen in de implementatie en uitvoering van de verschillende onderdelen van de Wlt?

Op basis van de procesevaluatie en het huidige onderzoekdesign kunnen we geen harde conclusies trekken over verschillen tussen regio's. Respondenten benoemen wel dat in sommige regio's meer aandacht is besteed aan een of meerdere onderdelen van de Wlt dan in andere. Er zijn volgens respondenten zowel regionale verschillen binnen hun eigen organisatie zichtbaar als verschillen tussen ketenorganisaties in een bepaalde regio. Alleen met betrekking tot de GVM kunnen we stellen dat deze relatief vaker in een aantal arrondissementen wordt opgelegd dan in andere arrondissementen.

6.2 Uitvoering

Er is tot nu toe nog beperkt ervaring opgedaan met de uitvoering van de drie onderdelen van de Wlt en meer specifiek met het "langdurig toezicht", waar wij de telkenmale verlenging van het toezicht onder verstaan.

De beperkte mate van toepassing van de onderdelen die betrekking hebben op het langdurig toezicht had consequenties voor het vinden van respondenten die ervaring hebben met de uitvoeringspraktijk. Bij de reclassering, de rechtbanken en gerechtshoven en de parketten de behandeling van v.i. verlengingszaken en zaken voor zeden- en ernstige geweldsdelinquenten niet bij specialistische afdelingen belegd. Vooral professionals die affiniteit hebben met de doelgroep en/of de Wlt hebben medewerking verleend aan het onderzoek. Maar ook die professionals hadden beperkt ervaring met de drie onderdelen van langdurig toezicht. Sommige interviews hebben daarom meer een bespiegelend karakter gehad. Daarnaast stelden we vast dat de Wlt vooral wordt geassocieerd met de GVM. Dit betekende dat de respondenten die medewerking verleenden aan het onderzoek vooral een opvatting hadden over en/of ervaring hadden met de GVM. De bevindingen in dit onderzoek moeten dus ook in deze context geïnterpreteerd worden.

2 Is er bij de betrokken ketenpartners (politie, OM, CvV.i, Justid, ZM, CJIB en reclassering) naar hun oordeel voldoende bekendheid met de Wlt?

Hoewel we in kwantitatieve zin geen harde uitspraken kunnen doen over de mate waarin er bij de ketenpartners voldoende bekendheid is met de Wlt, blijkt op basis van de ervaringen van de respondenten dat de Wlt nog niet bekend is binnen alle lagen van de ketenorganisaties. Gezien de beperkte en specialistische doelgroep van de Wlt is dit ook te verwachten. We constateerden dat het tijd nodig heeft om die ervaring op te bouwen. De informatie die ten tijde van de implementatie is verspreid, is weggezaakt. Dit is op zich geen probleem, zo lang de informatie goed vindbaar is op het moment dat een GVM aan de orde is.

Zoals gezegd, stelden we vast dat de Wlt in de praktijk vooral geassocieerd wordt met de GVM. Dat er nog twee andere onderdelen zijn binnen de Wlt lijkt minder bekend. Daarnaast zorgt de naamgeving van de wet "langdurig toezicht" ervoor dat in de praktijk het gelijktrekken van de proeftijd van de algemene voorwaarden en bijzondere voorwaarden en de eenmalige verlenging van de v.i. niet zozeer als onderdeel van de Wlt worden gezien. Omdat deze twee onderdelen niet alleen bedoeld zijn voor de doelgroep van de Wlt, maar voor alle gedetineerden en niet alleen daders van ernstige geweldsdelicten en zedendelicten, is dit ook niet zo vreemd. De meerwaarde van deze twee subonderdelen wordt overigens door alle respondenten onderschreven.

Verder blijkt dat de bekendheid van de verlenging van de v.i. en GVM mede afhankelijk is van de casuïstiek waarbij de uitvoerend professionals betrokken zijn. Als professionals in een zaak te maken krijgen met een GVM of een verlenging van de v.i., leidt dit ertoe dat ze informatie over deze maatregel of verlenging gaan opzoeken en in een volgende vergelijkbare casus ook denken aan de mogelijkheden van een verlengde proeftijd of een GVM. Zolang professionals niet te maken krijgen met een zaak met onderdelen van de Wlt, blijft de bekendheid laag.

3 Worden de verschillende onderdelen van de Wlt in de praktijk benut volgens de verwachtingen, bijvoorbeeld volgens de verwachtingen van de ex ante uitvoeringstoets en die van de analyse van de beleidstheorie (Nagtegaal, 2020b)?

Op basis van de procesevaluatie en de monitoring van de Wlt (Nagtegaal et al., 2021) kunnen we slechts gedeeltelijk conclusies trekken over de mate waarin het langdurig toezicht wordt benut conform de verwachtingen. Op basis van de ex-ante uitvoeringstoets is de verwachting dat jaarlijks voor 70 tot 80 personen langdurig toezicht zinvol is en dat hiervan een klein gedeelte (<20) tot de doelgroep van de GVM behoort (Drost et al. 2016). Zoals eerder gezegd is de toepassing van het langdurig toezicht in de zin van telkenmale verlenging van het toezicht nog niet of nauwelijks aan de orde. Uit de cijfers komt het volgende beeld:

- ③ De ervaringen van respondenten in de praktijk met de Wlt beperken zich voornamelijk tot het gelijktrekken van de proeftijd van de algemene voorwaarden en de bijzondere voorwaarden en de eerste verlenging met de v.i. Deze twee onderdelen in de Wlt zijn niet specifiek bedoeld voor de doelgroep van de Wlt – de daders van ernstige geweldsdelicten en zedendelicten – maar gelden voor alle ex-gedetineerden die met v.i. gaan. De toepassing van een VB langer dan 9 jaar is nog niet aan de orde, maar pas vanaf 2026.
- ③ Sinds de inwerkingtreding van de Wlt is de proeftijd van de v.i. jaarlijks bij ongeveer 65 v.i. gestelden (gedeeltelijk) verlengd en in 2020 dertien keer een tweede keer verlengd. Het daadwerkelijke aantal meermalige verlengingen is tot nu beperkt. Dit is logisch, aangezien pas vanaf 2020 het mogelijk is om een v.i. voor een tweede keer te verlengen.

- Met betrekking tot de GVM is alleen ervaring opgedaan met de oplegging van de GVM. In 2018 tot en met 2020 is de GVM in 56 zaken opgelegd. Waar het aantal GVM in 2018 en 2019 nog achterbleef bij de verwachting, was het aantal GVM in 2020 hoger dan het verwachte aantal van 20 zaken. De GVM is in diezelfde periode een keer tenuitvoergelegd.

Pas over enkele jaren kunnen we spreken over langdurig toezicht in het kader van de Wlt, omdat het gros van de justitiabelen die in aanmerking komen voor langdurig toezicht nog hun gevangenisstraf uitzitten of tbs-maatregel moeten afronden.

4 Zijn de datasystemen bij de ketenpartners (politie, OM, CVv.i, Justid, ZM, CJIB en reclassering) voldoende ingericht op de Wlt? Zo nee, wat ontbreekt er nog?

Bij de inwerkingtreding van de Wlt waren de datasystemen van de ketenpartners met betrekking tot de v.i. en GVM nog niet gereed. Voor de VB waren geen aanpassingen nodig. Bij de v.i. is er acht maanden een handmatige work-around ingericht. Sinds september 2018 zijn de systemen aangepast en wordt alles automatisch verwerkt. Voor de GVM zijn de systemen ten tijde van dit onderzoek nog niet aangepast en verloopt de termijnbewaking van de GVM ten behoeve van de tenuitvoerlegging semi-automatisch. Deze semi-automatische werkwijze wordt door de respondenten als foutgevoelig ervaren. De voorbereidingen van de geautomatiseerde werkwijze zijn sinds januari 2021 in gang gezet.

6.3 Eerste ervaringen met de onderdelen van de Wlt

5 Voorziet de wet volgens de betrokkenen in beginsel in een behoefte?

Een groot deel van de respondenten vindt dat de wet politiek ingegeven is en een gevolg is van incidenten. De wet is niet ontstaan vanuit een behoefte in de praktijk dat instrumenten gemist worden. Ook binnen de bestaande wetgeving was langdurig toezicht mogelijk – zij het niet levenslang. Respondenten benoemen dat het zinvol kan zijn om bij sommige daders de mogelijkheid te hebben om langdurig toezicht uit de oefen. Dit gaat volgens hen echter om een beperkt aantal en ook zien zij beperkingen in wat tijdens langdurig toezicht mogelijk is om de recidive te voorkomen. Nagtegaal (2020b) concludeert ook op basis van de reconstructie van de beleidslogica dat de verwachtingen van de wetgever moeten getemperd worden.

Voor een kleine doelgroep zien respondenten meerwaarde, maar die meerwaarde is mede afhankelijk van hoe aan dat langdurig toezicht invulling kan worden gegeven. Met toezicht kunnen volgens de respondenten niet alle risico's worden weggenomen. Nader onderzoek binnen het onderzoeksprogramma van de Wlt naar de invulling en het effect van het langdurig toezicht moet hier meer inzicht in geven.

De respondenten zijn wel overwegend positief over het gelijktrekken van de proeftijd van de algemene voorwaarde en de bijzondere voorwaarden en de eenmalige verlenging van de v.i. Deze twee onderdelen zijn echter niet specifiek van toepassing op de doelgroep van de Wlt: ernstige gewelds- en zedendelinquenten. Volgens respondenten bieden de twee genoemde onderdelen vooral bij

kortgestraften de mogelijkheid om een behandeling of interventie af te maken en praktische zaken te regelen, zodat de veroordeelde bij volledige terugkeer in de samenleving zelfstandig kan functioneren.

6 Zijn de betrokken organisaties tevreden met de uitvoering van de wet?

De tevredenheid van de respondenten van de betrokken organisaties met de uitvoering verschilt tussen de drie onderdelen van de Wlt.

Over het algemeen zijn de respondenten tevreden met de uitvoering van het v.i.-proces. De subonderdelen van de v.i. zijn steeds beter bekend en de samenwerking verloopt meestal goed. In de praktijk loopt men er tegenaan dat het OM bij meerdere rechtbanken niet-ontvankelijk is verklaard in zaken waarbij de verlenging van de proeftijd werd gevorderd voor veroordeelden die vóór 2018 waren veroordeeld en/of de veroordeelde vóór 1 januari 2018 voorwaardelijk in vrijheid is gesteld. De Hoge Raad recent geoordeeld dat in zaken waarbij de veroordeling voor 1 januari 2018 heeft plaatsgevonden, verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk is. Echter, de bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan de verlengde proeftijd kunnen volgens de Hoge Raad in een uitzonderlijk geval in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel, zoals bepaald in artikel 7 EVRM, indien daardoor ten nadele van de veroordeelde wijziging wordt gebracht in de aard en de maximale feitelijke duur van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf.

Met betrekking tot de GVM zijn de respondenten van de ketenorganisaties (nog) niet tevreden met de uitvoering. De GVM is onvoldoende bekend, als gevolg van beperkte ervaring met de vordering, advisering en oplegging en tenuitvoerlegging van de GVM. De ketenorganisaties wijzen naar elkaar bij wie hier het initiatief moet liggen: moeten de reclassering en PJ-rapporteurs het initiatief nemen om een GVM te adviseren? Of moet het OM het initiatief nemen in het vorderen van de GVM? Of moeten rechters de GVM vaker ambtshalve opleggen? Omdat potentiële GVM-zaken niet door een specifieke groep adviseurs, rapporteurs, rechters of officieren van justitie worden behandeld, en de doelgroep in aantallen zeer beperkt is, duurt het lang voordat binnen organisaties ervaring is opgebouwd. Daar komt bij dat PJ-rapporteurs en reclasseringswerkers voor het adviseren van een GVM voor een moeilijke, al dan niet onmogelijke, opgave staan omdat van hen verwacht wordt dat zij een inschatting maken van het recidiverisico op een vaak (zeer) lange termijn.. Daarnaast wordt als gevolg van de WSenB verwacht dat het aantal calculerende veroordeelden zal toenemen. De verwachting bij de respondenten is dat calculerende veroordeelden ervoor zullen kiezen om niet met v.i. te gaan. In dat geval is het ook niet mogelijk om de v.i. telkenmale te verlengen. De enige manier om voor deze groep veroordeelden toch langdurig toezicht mogelijk te maken is door het opleggen van een GVM. De respondenten geven aan dat dit betekent dat rapporteurs en adviseurs ten behoeve van de advisering over de strafoplegging dus ook een inschatting moeten maken of een verdachte zich tegen het einde van zijn gevangenisstraf berekenend zal opstellen en niet met v.i. zal gaan om te voorkomen dat de v.i. telkenmale kan worden verlengd. Als een GVM niet wordt opgelegd, kan hij bij het einde van de gevangenisstraf ook niet ten uitvoer worden

gelegd. Als een veroordeelde met v.i. gaat dan is het niet nodig om de GVM ten uitvoer te leggen. Het verwachte knelpunt zit vooral bij de advisering van de oplegging van de GVM.

7 Zijn er onduidelijkheden in de wet? Zo ja, welke zijn dat en op welke wijze kan daarin verbetering gebracht worden?

Binnen de rechtspraak is niet altijd consensus over hoe de wetgeving met betrekking tot de verlenging van de v.i. geïnterpreteerd moet worden. Er bestond binnen de rechtspraak onduidelijkheid over de vraag of de verlenging van de v.i. ook van toepassing is op veroordeelden die voor 2018 met v.i. zijn gegaan en veroordeelden die nog niet met v.i. zijn geweest, maar wel voor 2018 zijn veroordeeld. Zoals eerder gezegd heeft de Hoge Raad zich hier in juni over uitgelaten en mogelijk meer duidelijkheid zal scheppen.

De invoering van de WSenB en de gevolgen daarvan voor de toepassing van de v.i. en de GVM zorgen volgens respondenten wel voor onduidelijkheden over de mogelijke impact hiervan op de toepassing van de mogelijkheden uit de Wlt (verlengde proeftijd v.i. en GVM). De mogelijkheid om de v.i. te verlengen is volgens de wetgever bedoeld als stok achter de deur voor veroordeelden die geen GVM opgelegd hebben gekregen, zodat zij na het uitzitten van hun gevangenisstraf in het kader van een v.i. alsnog aan gedragsverandering kunnen werken. Zoals eerder gezegd verwachten de respondenten dat berekenende verdachten van de v.i. zullen afzien. Als er dan geen GVM is opgelegd, vervalt de mogelijkheid van langdurig toezicht. De inzet van de GVM voor deze groep berekenende verdachten was volgens sommige respondenten niet voorzien.

Een ander knelpunt dat genoemd wordt, is volgens de wet de toezichthouder van 3RO advies geeft over de verlenging van het toezicht. Respondenten stellen de vraag of dit mogelijk is. Kan een toezichthouder na langdurig toezicht bij een cliënt een objectief oordeel geven of het toezicht verlengd moet worden? Is er een onafhankelijk advies nodig is? Bovendien kan de relatie tussen toezichthouder en cliënt negatief beïnvloed worden als zij het niet eens zijn over het al dan niet verlengen van het toezicht. Dit is niet een specifiek probleem in het kader van de Wlt, maar is wel een punt om rekening mee te houden in de advisering over de verlenging.

Daarnaast hebben PJ-rapporteurs volgens de wet niet standaard een adviestaak bij de vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM. Dit is volgens respondenten niet logisch als zij wel een advies hebben gegeven ten behoeve van de strafoplegging.. Zij vragen zich af of het niet nodig is om wederom een advies uit te brengen als bij de oplegging van de GVM een PJ-rapportage is opgesteld om te beoordelen of er sprake is van een gebrekkig ontwikkeling en/of psychische stoornis en of dit van invloed is op het recidiverisico.

8 Hoe kijkt de doelgroep van ex-gedetineerden tegen de uitvoering van de Wlt aan? Hoeveel kort geding procedures tegen de v.i.-verlenging zijn er bijvoorbeeld?

Het is niet mogelijk geweest om in het kader van het onderzoek veroordeelden te interviewen over hun ervaring met de Wlt, omdat de reclassering hier geen medewerking aan kon verlenen. Het aantal veroordeelden waarbij sprake is van langdurig toezicht in het kader van de Wlt is bovendien nog beperkt. We hebben via jurisprudentieonderzoek en interviews met reclasseringswerkers en advocaten proberen te achterhalen hoe de doelgroep aankijkt tegen de Wlt. De uitspraken in het uitsprakenregister hebben op dit punt weinig opgeleverd. In het uitsprakenregister zijn relatief weinig uitspraken opgenomen over de verlenging v.i. en in de opgenomen uitspraken wordt in zeer beperkte mate de mening van de v.i.-gestelde op de verlenging van de proeftijd beschreven. Omdat niet alle uitspraken met betrekking tot de v.i. zijn opgenomen in het uitsprakenregister hebben we in het kader van dit onderzoek geen zicht op hoeveel veroordeelde een kort geding procedure tegen de v.i. hebben aangespannen.

Zowel PJ-rapporteurs, toezichthouders, advocaten en behandelaren in klinieken benoemen het risico van stigmatisering van langdurig toezicht en de mogelijke negatieve consequenties ervan.

Vooraf bij de GVM krijgen verdachten bij de oplegging al de boodschap mee dat de verwachting is dat zij onvoldoende zullen meewerken aan de interventies tijdens de detentie en de tbs en dat zij daarom straks onder toezicht komen te staan dat levenslang verlengd kan worden. Dit geldt ook voor veroordeelden die met v.i. gaan en tbs-gestelden waarbij sprake is van een VB. Volgens respondenten kan dit op veroordeelden overkomen als wantrouwen vanuit de rechterlijke macht dat de veroordeelde zijn of haar gedrag niet zullen en/of willen veranderen. Dit kan volgens respondenten van invloed zijn op de relatie tussen toezichthouder en cliënt en de veroordeelden weinig perspectief bieden door het ontbreken van een einddatum van het toezicht.

9 Welke opvolging is gegeven aan de motie tot het bevorderen van de bekendheid met de Wlt?

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Straffen en Beschermen werd gesteld dat de GVM nog onvoldoende wordt toegepast en dat dit wel nodig is om ervoor te zorgen dat er een toezichtkader is voor ernstige gewelds- en zedendelinquenten na afloop van hun detentie. Er werd een motie ingediend waarin de regering werd verzocht om met de bij de GVM betrokken organisaties in gesprek te gaan om de toepassing van de GVM te bevorderen (Kamerstukken II, 2018-2019, 35 122, nr. 27). Hiertoe is het volgens de indieners van de motie nodig dat het OM expliciet overweegt de GVM te vorderen en dat de reclassering de GVM betreft in haar advisering. De minister is in gesprek gegaan met OM en reclassering (Kamerstukken II, 2018-2019, 35 122, nr. 12, p. 39). Uit een interview met een respondent van het OM en reclassering is er opvolging gegeven aan de motie door meer voorlichting te geven over de GVM.

6.4 Beantwoording centrale onderzoeksvraag en aanbevelingen

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal

Hoe is de implementatie van de Wlt verlopen, hoe verloopt de uitvoering van onderdelen van de Wlt en hoe ervaren de betrokkenen (ketenpartners en gedetineerden) de nieuwe mogelijkheden/instrumenten die de wet biedt?

De implementatie van de Wlt is door alle betrokken ketenpartners ter hand genomen, afgestemd en passend bij hun taken en verantwoordelijkheden en op verschillende wijzen passend bij hun organisatie en afgestemd op hun rol en betrokkenheid bij de verschillende onderdelen van de Wlt. De uitvoering verloopt daarentegen nog niet optimaal. De belangrijkste hindernissen hebben vooral betrekking op de GVM en zijn:

- 🕒 Er is geen eenduidig beeld van wat de wetgever verstaat onder langdurig toezicht in het kader van de Wlt.
- 🕒 De Wlt, en dan vooral de GVM, is nog niet goed bekend binnen alle lagen van de ketenorganisaties. Doordat de mogelijkheden van langdurig toezicht niet op het netvlies staan, worden deze vooral reactief ingezet.
- 🕒 De medewerkers van de ketenpartners zien meerwaarde om sommige veroordeelden langdurig onder toezicht te houden, maar plaatsen, kanttekeningen bij de meerwaarde van de instrumenten en dan vooral bij de GVM in relatie tot het destijds bestaande sanctiepakket. Daarnaast zijn er beperkingen wat er binnen toezicht mogelijk is om recidive bij deze doelgroep te voorkomen en moeten daarom de verwachtingen van de wetgever over het effect van de Wlt getemperd worden.
- 🕒 De datasystemen voor het monitoren van de GVM zijn nog niet volledig geautomatiseerd, waardoor het proces bemoeilijkt wordt om de stappen ten behoeve van de tenuitvoerlegging op efficiënte wijze te monitoren.

Herhaling van procesevaluatie op later tijdstip nodig

Door de tot nu toe beperkte ervaringen in de uitvoeringspraktijk is het nog te vroeg om te concluderen of de Wlt wordt uitgevoerd zoals beoogd. De tijd zal moeten uitwijzen of meer bekendheid met de mogelijkheden die de Wlt biedt om langdurig toezicht te houden, leidt tot meer toepassing, of dat de toepassing zal achterblijven op de verwachting mede als gevolg van een gebrek aan ervaren meerwaarde. Om ervaringen met langdurig toezicht in kaart te brengen, komt de procesevaluatie eigenlijk te vroeg. Om beter zicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk is het nodig om de procesevaluatie te herhalen als er meer ervaring is opgedaan met de tenuitvoerlegging van de GVM, meermaals verlengingen van de proeftijd en een VB langer dan 9 jaar.

- ③ Voor de VB is dit pas aan de orde in 2026.
- ③ Voor v.i. is sinds 2020 een tweede verlenging mogelijk.
- ③ Voor de tenuitvoerlegging van de GVM is de verwachting dat in 2022 de eerste vorderingen tot tenuitvoerlegging zullen worden ingediend als de GVM in combinatie met een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd.

Bij de beoordeling of de Wlt benut wordt conform de verwachtingen in de ex-ante uitvoeringsanalyses, is het ons inziens van belang om rekening te houden met de mogelijk impact van de WSenB en de eerder genoemde uitspraak van de Hoge Raad.

Aanbevelingen

Op basis van de ervaringen tot nu toe formuleren we de volgende aanbevelingen voor de uitvoeringspraktijk:

- ③ Het implementeren van nieuwe wetgeving kost tijd, zeker als het specifieke wetgeving betreft die van toepassing is op een beperkte doelgroep. Omdat het om een beperkte doelgroep gaat, is het nodig om voorlichting te herhalen en om ervoor te zorgen dat de informatie goed vindbaar is op het moment dat zich een zaak voordoet waarin een van de onderdelen van de Wlt aan de orde is.
- ③ In de informatie die wordt verstrekt moet ook aandacht worden besteed aan de onderlinge samenhang tussen de voorwaardelijke invrijheidstelling en de GVM. Bij de oplegging van een straf of maatregel aan de verdachte is het van belang dat de rechter overziet welke mogelijkheden voor toezicht na afloop van de straf of maatregel bestaan, zodat de rechter een inschatting kan maken of het opleggen van een GVM nodig is.
- ③ Het advies voor de verlenging van het toezicht in het kader van de v.i. wordt gegeven door de toezichthouder van de reclassering. Ons inziens is het goed om te overwegen of een toezichthouder na een langdurig toezicht zelf een oordeel kan vellen over de eventuele verlenging of dat hier een onafhankelijk advies over moet worden gegeven.
- ③ De wet schrijft niet voordat naast een rapport van de reclassering ook een gedragsdeskundige een advies moet uitbrengen over de tenuitvoerlegging, ook niet als ten tijde van de strafoplegging door een gedragsdeskundige een pro Justitia rapport is opgesteld. We bevelen aan nader te overwegen of het nodig en wenselijk is om ook in die gevallen advies van een gedragsdeskundige te betrekken bij de beoordeling of een GVM ten uitvoer gelegd moet worden.
- ③ Tot slot bevelen we aan om te onderzoeken hoe veroordeelden het langdurig toezicht dat telkenmale kan worden verlengd, ervaren en wat het effect daarvan is op hun motivatie om zich te houden aan gestelde voorwaarden en of het langdurig toezicht ook een negatieve uitwerking kan hebben.

Literatuur

Aanwijzing tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging van overheidswege - BWBR0044687. (2021, 1 maart). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044687/2021-03-01>.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0044687/2021-03-01>

Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling - BWBR0041949. (2019, 1 maart).
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0041949/2019-03-01>. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041949/2019-03-01>

Broux, D. (2017). De (on)veiligheid van de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. *Strafblad* 3, 248-255.

De Meij, A. (2018). *Wet langdurig toezicht. Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel*. Webcollege SSR.

De Meij, A., Rink M. & Heijink, N. (2018). *De Wet langdurig toezicht*. Presentatie gehouden bij parket-Oost-Nederland

Dienst Justitiële Inrichtingen (2017a). Brief aan de hoofden van de forensisch psychiatrische centra over de Wlt.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2017b). Brief aan de directeurs van de penitentiaire inrichtingen over de Wlt.

Drost, V., Goedvolk, M., Van Haaren, P. & Jongebreur, W. (2016). *Uitvoeringsconsequenties wetsvoorstel Langdurig Toezicht*. Utrecht: Significant, referentie: VD/bv/15.437.

Duuren, W. (2017). *Uitvoeringstoets Wet Langdurig Toezicht*. Leeuwarden: CJIB.

EBV (2017). *Wet Langdurig Toezicht. Processchema's verlengingen v.i. en GVM. Versie 1.0*. Almelo: Justid/EBV. Ongepubliceerd document.

Holterman K. (2017). *Levenslang vs. Langdurig reclasseringstoezicht bij zedendelinquenten*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Jaarsveld, T. (2020). *Reclasseringsadviezen aangaande de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Kuppens J., Jager D. & Van Wijk, A. (2016). *Langdurig toezicht zedendelinquenten*. Arnhem: Bureau Beke.

Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak (2017). *Wetgevingsbericht Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding, vrijheidsbeperking*. Den Haag: LBVr.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017). *Informatieblad over de wet Langdurig Toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*. Den Haag: doc. nr. 101964.

Minnen, P. (2019). *Procesevaluatie Wet langdurig toezicht. Examen masterclass Beleid en Proces*. Hilversum: NCOI.

Nagtegaal M. (2020a). *Wet langdurig toezicht: onderzoekprogramma naar de toepassing van de Wet langdurig toezicht in 2017-2022*. WODC. Cahier 2020-4.

Nagtegaal M. (2020b). *Wet langdurig toezicht. Reconstructie van de beleidstheorie, eerste evidentie en nadere onderzoeksthema's*. WODC. Cahier 2020-21.

Nagtegaal, M.H., Kool, J.K. & Fechner, E.A.E. (2021). *Toepassingen van de Wet langdurig toezicht 2017-2020: Een eerste verkenning*. WODC.

Staatsblad (2015). Wet van 25 november 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 beschikkinggestelden 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 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 beschikkinggestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking). Staatsblad 2016, nr. 493.

Staatscourant (2019). Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, Staatscourant nr 10374

Staatscourant (2020). Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, Staatscourant nr 62557

Teeven, F. (2013, 5 december). Kamerstuk 33816, nr. 3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33816-3.html>. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33816-3.html>

Uit Beijerse, J., Struijk, S., Bleichroost, 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.

Van Duuren, W. (2017). Uitvoeringstoets Wet Langdurig Toezicht. CJIB. Ongepubliceerd document.

Van Spaendonck, R. (2021). *Meer dan een kwestie van tijd. De verlenging van de tbs-maatregel*. Boom Juridisch.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3. en nr 16

Kamerstukken II 2016/2017 34086 nr 82

Kamerstukken II 2018/19 35 122, nr A.

Kamerstukken II, 2018-2019, 24587

Kamerstukken II, 2019-2019 29452 nr 744

Kamerstukken II 2020-2021, 35122, nr. 39

Handelingen Eerste Kamer 2019/2020, 35 122 nr 33-7

<https://app.1848.nl/document/kamerbrief/45283> , geraadpleegd 26 april 2021

Bijlage 1 Analyse kader

Aspect	Criteria
Bekendheid en verwachtingen	Het doel van de (onderdelen van de) Wlt is duidelijk voor de betrokken professionals.
	Het is voor de betrokken professionals duidelijk wanneer welk onderdeel van de Wlt kan worden ingezet.
	De uitvoerend professionals zien meerwaarde in de (onderdelen van de) Wlt.
	De (drie onderdelen van de) Wlt zijn bekend binnen alle lagen van de organisatie van ketenpartners.
Informatie en communicatie	De ketenpartners zijn goed geïnformeerd over de veranderingen van de vb, v.i. en over de GVM.
	Er is een communicatieplan opgesteld om de uitvoerende professionals binnen de organisatie van de ketenpartners te informeren.
	Binnen alle lagen van de organisaties is informatie verspreid over de onderdelen van de Wlt.
Implementatie(plan)	Er is een implementatieplan opgesteld voor de invoering van de (drie onderdelen van de Wlt) binnen de organisaties.
	De uitvoerende professionals zijn getraind in de taken voor de in hun praktijk relevante onderdelen van de Wlt.
	De uitvoerende professionals vinden dat ze voldoende kennis en vaardigheden hebben voor het toepassen van de (drie onderdelen van de) Wlt.
	Er is voldoende tijd vrijgemaakt voor de implementatie.
	Er is een projectleider/projectgroep voor de implementatie binnen de organisaties.
Doelgroep	De verwachting van de ketenpartners is dat de doelgroep baat heeft bij de (drie onderdelen van de) Wlt.
	De justitiabelen die instromen in de drie onderdelen van Wlt voldoen aan de kenmerken van de beoogde doelgroep.
Uitvoering	De ketenpartners voeren hun taken uit conform de afspraken m.b.t.de Wlt.
	De ketenpartners vinden hun taken goed uitvoerbaar.
Randvoorwaarden	Ketenpartners werken samen en wisselen informatie uit.
	De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle ketenpartners zijn helder voor iedereen.

	De uitvoerende professionals worden ondersteund om hun kennis en vaardigheden m.b.t. op peil te houden (bijv door periodieke bijeenkomsten deskundigheidsbevordering, supervisie of intervisie).
	Er is voldoende personeel t.b.v. de uitvoering.
	De informatiesystemen zijn toereikend om de onderdelen van de Wlt te faciliteren.

Bijlage 2 Vragenlijst op beleidsniveau

Achtergrondvragen

Wat was uw rol bij de implementatie van de WLT?

- Deelname aan landelijke projectgroep
- Deelname interne projectgroep
- Verantwoordelijk voor wat?

Met welke van de drie onderdelen van de WLT heeft uw organisatie te maken?

Implementatie WLT

Hoe is vanuit het ministerie van J&V vorm gegeven aan de implementatie van de WLT? Wat was de rol van uw organisatie daarin?

- Rol van de organisatie binnen de landelijke projectgroep?
- Rol van de landelijke projectgroep?
- Wat ging goed en wat ging minder goed in de landelijke aansturing van de implementatie van de WLT?
- Is er volgens u voldoende tijd vrijgemaakt voor de implementatie van de WLT?

Welke informatie heeft uw organisatie ontvangen over de (drie onderdelen van de WLT)?

- Hoe boordeelt u de kwaliteit van deze informatie?
- Welke informatie heeft u gekregen over het doel en de meerwaarde van de WLT?
- Welke informatie miste uw?

Hoe is de implementatie van de WLT binnen uw organisatie gebeurd?

- Is er een implementatieplan gemaakt? Wie was daarbij betrokken? Welke verantwoordelijkheden hadden zijn? Zo ja is dat plan beschikbaar voor de documentenanalyse?
- Is een communicatieplan gemaakt? Wie was daarbij betrokken? Wie had welke verantwoordelijkheden? Zo ja is dit plan beschikbaar voor de documentenanalyse?
- Welke middelen en voorzieningen zijn binnen uw organisatie ingezet voor de implementatie van de WLT? Interne projectleider of projectgroep? Extra capaciteit of extra uren? Deskundigheidsbevordering? Trainingen?
- Zijn er regionale verschillen met betrekking tot de implementatie?

Op welke wijze zijn de professionals binnen uw organisatie geïnformeerd over de (drie onderdelen van de WLT)?

- Welke informatie hebben zij gekregen?
- Wie heeft de informatie gekregen?
- Op welke wijze is die informatie verspreid?

- ⦿ Heeft deskundigheidsbevordering of training van professionals plaatsgevonden met betrekking tot de relevante onderdelen van de WLT?
- ⦿ Vindt er nog een vorm van intervisie, supervisie plaats over de WLT?

Welke omstandigheden hebben de implementatie van de WLT bevorderd of belemmerd?

- ⦿ De WLT is in verschillende fasen ingevoerd? Werkte dit bevorderend of belemmerend?
- ⦿ Zijn *alle ketenpartners volgens u voldoende geïnformeerd en betrokken bij de implementatie van de WLT?*

Uitvoering WLT

Hoe verloopt de uitvoering van de (drie onderdelen) van de WLT tot nu toe?

- ⦿ Wat gaat goed? Welke knelpunten zijn er in de uitvoering?
- ⦿ Is de instroom in de drie onderdelen van de WLT conform verwachting?
- ⦿ Is er voldoende personeel beschikbaar voor de uitvoering van de betreffende taken bij de drie onderdelen van de WLT binnen uw organisatie? En binnen andere ketenpartners?
- ⦿ Zijn de informatiesystemen binnen uw organisatie toereikend om de onderdelen van de WLT te faciliteren?
- ⦿ Hoe is de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners?

Verwacht uw organisatie dat met de inwerkingtreding van de WLT het beter mogelijk is om zeden- en ernstige geweldsdelinquenten en (ex)tbs-gestelden gecontroleerd terug te laten keren in de maatschappij.

Tot slot

Heeft u nog andere opmerkingen over de implementatie van de WLT die nog niet aan bod zijn gekomen?

Bijlage 3 Respondenten uitvoerend niveau

De geïnterviewde professionals op uitvoerend niveau hadden de volgende functies:

Administratief medewerker 2

Advocaat Generaal 1

Advocaten 5

Behandelcoördinatoren 2

Business consultant 1

Coördinator executie 1

Functioneel beheerder 2

Hoofd juridische zaken 1

Juristen (juridisch beleidsmedewerker) 3

Officier van Justitie 2

PJ rapporteurs 3

Productcoördinator 1

Programmamanager 1

Raadsheer 1

Rechter 1

Rechter commissaris 1

Reclasseringswerkers (adviseur en/of toezichthouder) 5

Secretaris 2

Selectiefunctionaris 1

Stafjurist 2

Bijlage 4 Implementatie per ketenorganisatie

ZM

Het LBVr zorgt voor de vakinhoudelijke implementatie van nieuwe wetgeving binnen de Rvdr. De Wlt is als middelmatig ingewikkeld aangemerkt.³¹ De wijzigingen van deze wetgeving waren niet dermate complex en de aanpassingen in de ICT-systemen waren niet dermate ingewikkeld dat het nodig was om een projectgroep op te starten. Er is geen roadshow gehouden waarbij langs alle gerechten wordt gegaan om nieuwe wetgeving onder de aandacht te brengen.

Het LBVr heeft voor de implementatie van de WLT geschakeld met de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), IVO en de Rvdr. Tijdens deze wetgevingsimplematieoverleggen werd besproken wat de wet inhoudt en wat nodig is om de wet te implementeren. Het LBVr maakte vervolgens, samen met de medewerkers van IVO, de vertaalslag van de wet naar de ICT-systemen. Deze overleggen werden periodiek gehouden om de voortgang te monitoren en na te gaan of alles gereed is voor de daadwerkelijke inwerkingtreding. Standaard wordt een wetgevingsbericht ca. drie maanden voor de inwerkingtreding rondgestuurd en nogmaals op de dag van de van de inwerkingtreding.

Daarnaast is er een wetgevingsbericht opgesteld dat is gedeeld met de rechtbanken en gerechtshoven.

Door de vier gerechtshoven zijn zoals gebruikelijk bij nieuwe wetgeving bouwstenen opgesteld door een aantal stafjuristen. Deze bouwstenen worden gebruikt voor de uitspraak. Daarnaast is het van belang dat uitspraken op de juridisch correcte wijze worden opgenomen in het processysteem voor hoger beroep, te weten NIAS, omdat deze gegevens uiteindelijk worden gedeeld met de rest van de strafrechtketen. Een juiste registratie is zodoende van belang voor een juiste tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Ten behoeve van NIAS zijn daarom door hoven uniforme dictumbouwstenen opgesteld die worden gebruikt in uitspraken van hoven. Alleen voor de GVM is een nieuw dictum opgesteld.

In 2018 – na de inwerkingtreding van de Wlt – zijn alle rechters en andere medewerkers uitvoerig geïnformeerd. Die informatie is nog via het intranet van de Rvdr te raadplegen. Ook is er tijdens de opleiding bij het SSR aandacht aan de Wlt besteed. De Wlt maakt nu standaard onderdeel uit van de opleiding van SSR.

³¹ Bij nieuwe wetgeving geeft LBVr informatie aan de IT-afdeling (IVO) over welke systeemveranderingen nodig zijn, maar zorgt er vooral voor dat de informatie over de nieuwe wet richting alle medewerkers binnen de rechtspraak (rechters, griffiers, administratie) gaat. Het LBVr onderscheidt drie complexiteitsniveaus voor nieuwe wetgeving: (1) Eenvoudige en een relatief kleine verandering van wetgeving; hierbij wordt volstaan met publicatie van een nieuwsbericht op intranet ten behoeve van alle medewerkers binnen de strafrechtspraak. (2) Meer ingewikkelde wetgeving waarbij een wetgevingsbericht wordt opgesteld waarin de veranderingen die de nieuwe wet met zich meebrengt, alsmede aanverwante onderwerpen zoals het overgangsrecht of wijziging in werkprocessen. Dit wetgevingsbericht wordt aan de stafjuristen van alle gerechten toegezonden en tevens wordt er een landelijk nieuwsbericht aan besteed. (3) Complexe wetgeving waarbij de implementatie projectmatig wordt opgepakt en een projectgroep wordt opgericht.

Naast hetgeen het LBVr heeft gedaan, hebben sommige stafjuristen bij de gerechten zelf nog aandacht besteed aan de wet en een fysieke bijeenkomst georganiseerd om de Wlt toe te lichten, of hebben zogenoemde kwaliteitsrechters meer aandacht aan de Wlt besteed. De basis die alle rechtbanken hebben gekregen aan informatie is dus hetzelfde, maar of er eventuele aanvullende bijeenkomsten zijn georganiseerd kan per rechtbank verschillen. Daarnaast bleek bij de inwerkingtreding van de Wlt nog geen werkinstructie beschikbaar voor de griffie voor het registreren van de GVM-zaken.

OM

Binnen het OM is een werkgroep gevormd van vier personen (twee van CVv.i. en een van Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken (EBPZ) en de projectleider bij het PAG) voor voorlichting over de Wlt. Deze werkgroep heeft informatie-presentaties en een factsheet gemaakt over de Wlt op basis van de Wettetekst en de memorie van toelichting. Aanvankelijk werd er een duidelijk beleidskader vanuit het ministerie gemist met betrekking tot de wet. Door de Projectgroep en het PAG is een beleidsbrief opgesteld waarin werd aangegeven hoe het OM de wet interpreteert. Uit de interviews blijkt deze beleidsbrief pas te zijn verzonden aan de arrondissementen nadat in de meeste arrondissementen al voorlichting had plaatsgevonden. Ook de aanwijzing voorwaardelijke invrijheidsstelling werd pas op 26 februari 2019 – een jaar na inwerkingtreding – gepubliceerd in de Staatscourant.

In 2017 en 2018 zijn door de werkgroep voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd in de arrondissementen en resortparketten. Hier sloten officieren van justitie en parketsecretarissen bij aan, maar ook reclassering en medewerkers van veiligheidshuizen konden aanschuiven (dit betrof vooral medewerkers OM in het Veiligheidshuis). De opkomst bij de voorlichtingsbijeenkomsten was wisselend, omdat niet in alle arrondissementen duidelijk was gecommuniceerd over de voorlichtingsbijeenkomst. In arrondissementen waar men in absolute zin meer met de executie van langdurige gevangenisstraffen en tbs-maatregelen te maken heeft, bleek de opkomst bij en interesse voor de voorlichtingsbijeenkomsten groter. In andere arrondissementen begon de Wlt, en met name de GVM, pas te leven op het moment dat langdurig toezicht in een concrete zaak ter sprake kwam.

De voorlichting ging over de drie onderdelen van de Wlt en er werd vooral ingezoomd op de wijzigingen in de v.i. en de GVM. Naar aanleiding van de presentaties en op basis van casuïstiek bleek een aantal zaken met betrekking tot de GVM niet duidelijk in de wet en in het proces. Hierop zijn door het EBPZ een aantal concrete vragen uitgezocht en is dit vervolgens in de verspreide informatie verwerkt. Sinds najaar 2020 zijn alle opgestelde vragen beantwoord.

Op het intranet van het OM zijn juridische kennispagina's over de Wlt aangemaakt. Ook heeft de werkgroep webcolleges gemaakt voor het SSR (het opleidingsinstituut van het OM en de ZM). SSR heeft die vervolgens uitgebreid naar een volledige e-learning over de Wlt/GVM.

Het OM heeft ook in 2018 aan de reclassering voorlichting gegeven. Het voorlichtingsteam van het OM vond het opvallend dat sommige reclasseringswerkers voor het eerst over de Wlt hoorden. Volgens respondenten is naar aanleiding van de voorlichting door het OM ook door de reclassering intern meer informatie verstrekt over de GVM. Tot slot heeft het OM in 2019 extra voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd bij het resortparket en bij de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI.

Als men nu vragen heeft over de v.i. kan men terecht bij de CVv.i. en vragen over de GVM kunnen worden gesteld aan de contactpersoon bij EBPZ.

3RO

Vanaf het begin van de voorbereiding op de Wlt is binnen 3RO een interne projectleider (beleidsadviseur RN) aangewezen die de 3RO vertegenwoordigde in de ketenbrede projectgroep waar de ketenwerkprocessen met betrekking tot de Wlt werden voorbereid. Deze projectleider had niet alleen de taak de medewerkers binnen 3RO te informeren over de (komst van de) Wlt maar ook de implementatie van de interne werkprocessen met betrekking tot de de Wlt voor te bereiden.

Naast de 3RO projectleider Wlt – die zich vooral richtte op de inhoudelijke en op de procesmatige voorbereiding van de Wlt – was er een beleidsadviseur van het LJ&R (Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering) die 3RO in voornoemde ketenbrede projectgroep vertegenwoordigde vanuit de optiek van de ICT. Het ging om zowel de interne 3RO informatiesystemen als voor wat betreft de informatie uitwisseling met betrekking tot de Wlt tussen de verschillende systemen van de betrokken ketenpartners.

Door de 3RO projectleider is in aanloop naar de inwerkingtreding Wlt meerdere keren informatie verspreid onder medewerkers, via onder andere nieuwsberichten op communicatiekanalen zoals Digiplein (in het geval van RN) en via de eigen communicatiekanalen van de SVG (Verslavingsreclassering GGZ) en LJ&R. Daarnaast heeft de projectleider 3RO vanaf medio 2017 in verschillende gremia voorlichting gegeven over de Wlt, zowel binnen RN als bij de andere 2RO maar ook in 3RO-brede gremia. Zo is meermaals in het LOA (Landelijk Overleg Advies) én in het LOTUM (Landelijk Overleg Toezicht) aan de vertegenwoordigende unitmanagers (uit alle regio's) informatie gegeven over de Wlt en over de consequenties voor de werkzaamheden van de reclasseringswerkers. Er werd bijvoorbeeld specifiek aandacht besteed aan wanneer toezichthouders al dan niet het risicotaxatie-instrument (de RISC) moeten afnemen ten behoeve van het verlengingsadvies v.i.. De unitmanagers kregen binnen het LOA en LOTUM het verzoek om de informatie binnen de eigen RMT's (de regionale management team overleggen) verder te bespreken met alle unitmanagers zodat zij de informatie vervolgens konden delen en bespreken met de reclasseringswerkers binnen de eigen units. Daarnaast hebben voorlichtingsbijeenkomsten over de Wlt plaatsgevonden, onder andere tweemaal bij het TER-groep overleg (terrorisme), bij de contactfunctionarissen tbs (3RO-breed overleg) en bij de landelijke bijeenkomst van de

kwaliteitsfunctionarissen van de SVG (werkbegeleidersplatform SVG). Voor dit alles is eigen informatiemateriaal ontwikkeld in de vorm van PowerPoint presentaties.

In augustus 2017 is er persoonlijk gecommuniceerd naar toezichthouders van de 3RO die v.i.-toezichten onder zich hadden, die nog liepen in januari en februari 2018 en waarvoor al in 2017 de (eerste) verlengingsadviezen v.i. moesten worden geschreven. Dit, omdat de geautomatiseerde informatie uitwisseling met betrekking tot de verlengingsadviezen v.i. tussen de ketensystemen nog niet volledig operationeel was en het OM de verlenging van de proeftijd v.i. minimaal 30 dagen voor de initiële einddatum van de v.i. moet vorderen. Deze groep toezichthouders werd in augustus uitgenodigd voor een extra landelijke informatiebijeenkomst over de verlenging proeftijd v.i. Daarnaast werd hen door de projectleider persoonlijke ondersteuning aangeboden in het geval zij wilden sparren over hun v.i.-zaak en over de al dan niet noodzaak tot verlenging daarvan.

Reclassering Nederland (RN) heeft voor de implementatie van de Wlt in najaar 2017 een Landelijke Kenniskring Langdurig Toezicht – ook wel Expertgroep Langdurig Toezicht genoemd – ingericht waarin alle regio's vertegenwoordigd waren door RN-reclasseringswerkers met ervaring in veelal complexe, zware zeden- en geweldszaken. Doel van de Expertgroep was onder andere om mee te denken over criteria voor het adviseren van een oplegging GVM, het bespreken van casuïstiek en om als klankbord te fungeren voor de collega reclasseringswerkers in de eigen regio. Aan de Expertgroep namen geen reclasseringswerkers van de SVG en LJ&R deel. Wel waren een beleidsmedewerker van zowel LJ&R als van de SVG aangesloten bij deze Expertgroep. Ook zij brachten casussen in vanuit hun eigen organisatie, dachten meer over criteria enzovoort. Daarnaast koppelden zij informatie uit de Expertgroep terug binnen de eigen organisatie. In de Expertgroep zijn handvatten en richtlijnen opgesteld voor het advies oplegging GVM. De leden uit de Expertgroep hadden ook de taak om de reclasseringswerkers in hun eigen regio goed te informeren over de Wlt, met name over de verlenging proeftijd v.i. en de advisering oplegging GVM. In de loop van 2019 nam het animo voor de Expertgroep af en deze Expertgroep is sinds eind 2019 'slapend'. De namen van de deelnemers worden wel nog genoemd in de 3RO Kennisbank zodat ze door de reclasseringswerkers nog benaderd kunnen worden voor vragen / sparren rondom de Wlt.

Begin 2018 zijn door het OM (de CVv.i.), samen met de 3RO-projectleider, in alle regio's op twee locaties per regio (3RO-breed) aanvullende informatiebijeenkomsten georganiseerd over de Wlt (en dan vooral over de verlenging v.i. en de GVM) voor reclasseringswerkers (zowel voor adviseurs als voor toezichthouders).

De Wlt is sinds medio 2019 niet langer een specifiek aandachtsgebied dat belegd is bij een beleidsadviseur van de afdeling Beleid van RN / (3RO). Het Landelijk Management Team RN heeft toen, op advies van de Afdeling Beleid, besloten om de sturing van alle onderwerpen waarop geen ontwikkel- of implementatieactiviteiten meer plaatsvinden, naar de lijn (de managers) over te dragen (omdat met

minder beleidsadviseurs steeds meer, vooral ook nieuwe projecten, thema's en portefeuilles beheerd moesten worden). Een beleidsadviseur van de SVG, die eerder ook intensief betrokken was bij de v.i. en bij de implementatie van de Wlt, heeft de taak om vanuit beleid, ten behoeve van 3RO, dit onderwerp te volgen. En een lid van de Landelijke Expertgroep Langdurig Toezicht heeft het voorzitterschap daarvan medio 2019 overgenomen hoewel de Expertgroep sinds eind 2019 formeel nog wel bestaat maar niet meer actief bijeenkomt.

In de kennisbank van 3RO kunnen medewerkers nog steeds informatie vinden over de v.i. en de GVM. Hierin staat onder andere het format voor het verlengingsadvies van de v.i. en is informatie te vinden over wanneer de (verlenging van de proeftijd) v.i. van toepassing is en hoe het advies en het toezicht van de v.i. moet worden ingericht. Over de GVM is in de kennisbank informatie te vinden over het advies over de oplegging GVM ten tijde van de strafoplegging (criteria) en het advies over de tenuitvoerlegging en algemene informatie over de tweetrapsprocedure GVM. Informatie over de ongemaximeerde VB kunnen medewerkers vinden onder de informatie over tbs met dwangverpleging. Tot slot wordt ook tijdens de basisopleiding van nieuwe medewerkers advies en toezicht aandacht besteed aan de Wlt.

CJIB/AICE

Het CJIB/AICE heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd, waarin de implicaties voor de uitvoering staat beschreven en waarin wordt voortgeborduurd op de ex-ante uitvoeringsanalyse van Drost et al (2016). De uitvoeringstoets werd in 2016 en 2017 besproken in het keten brede overleg en in het overleg over *quick-wins* tussen Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (CJIB/AICE) en de 3RO. De kosten voor de wijzigingen van de ICT-systemen voor een volledig geautomatiseerde werkwijze die uit de uitvoeringstoets kwamen, bleken hoog, met name voor de GVM. De impact van de Wlt, en met name de GVM, is volgens respondenten onvoldoende meegewogen tijdens de totstandkoming van de wet. Het CJIB/AICE heeft daarom voor de GVM drie varianten voorgesteld: handmatig, semi-geautomatiseerd en geautomatiseerd. Ten tijde van de inwerkingtreding was er nog geen beslissing genomen over welke werkwijze toegepast zou gaan worden. Voor de v.i. is een tijdelijke handmatige work-around ingericht (zie hoofdstuk 4.2) en zijn werkinstructies voor de medewerkers gemaakt. Met betrekking tot de GVM wordt er momenteel nog semi-geautomatiseerd gewerkt en wordt toegewerkt naar een volledig geautomatiseerde werkwijze. De aanpassingen voor een geautomatiseerde werkwijze zijn in april 2021 nog niet gereed (zie hoofdstuk 6).

Politie

Binnen de politie is in beperkte mate aandacht besteed aan de implementatie van de Wlt. De politie verwachtte dat de impact van de Wlt op de toezichtstaak van de politie niet groot zou zijn, omdat het houden van toezicht op de doelgroep van de Wlt niet afwijkt ten opzichte van de algemene toezichttaak van de politie. Daarnaast was op basis van de uitvoeringstoets de verwachting dat het aantal mensen dat

langdurig onder toezicht zou worden gesteld niet hoog zou zijn. De politieorganisatie heeft er daarom voor gekozen om geen apart implementatietraject voor de Wlt op te zetten. Vanuit de portefeuille Executie- en Arrestantentaken is informatie over de Wlt gedeeld binnen de politieorganisatie.

Ook is er door de projectleider bij de politie specifiek contact geweest met de afdeling zeden van de politie. Deze afdeling heeft te maken met complexe casuïstiek die in multidisciplinair overleg wordt besproken. In dat kader is het van belang dat de politiemensen op de hoogte zijn van een eventueel langdurig toezicht dat loopt en of dat toezicht van belang is voor de verdere beoordeling van de zaak. Om die reden is voor de afdeling zeden wel een apart implementatieplan opgesteld voor de vertaling van de onderdelen van de Wlt voor de taken van de politie.

DJI

Binnen DJI bestond implementatie vooral uit het informeren van de afdeling DIZ over de Wlt.

De directeuren van de Penitentiaire Inrichtingen (PI's) zijn in oktober 2017 geïnformeerd door middel van een brief over de gevolgen van de invoering van de Wlt en met het verzoek gedetineerden die verblijven in de inrichting en op wie de wet betrekking heeft, te informeren. In de brief worden de doelstelling van de wet, de wijzigingen door de inwerkingtreding van de Wlt en het te verwachten aantal personen waarop de Wlt jaarlijks betrekking heeft (70 à 90) besproken. Daarnaast wordt ook genoemd dat wijzigingen met betrekking tot de proeftijden geldt voor alle v.i.-gestelden (jaarlijks ongeveer 1000 gedetineerden). Ook wordt benoemd dat de Wlt geen grote gevolgen voor de uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. In de brief staat tevens vermeld dat de tbs-klinieken worden geïnformeerd over de ongemaximeerde VB. Met betrekking tot de veranderingen in de proeftijd van de v.i. wordt benoemd dat relevante medewerkers op de hoogte zijn en wordt eraan gehecht dat de gedetineerden informatie ontvangen door ze een informatiefolder uit te reiken. Opvallend daarbij is dat de folder voor gedetineerden gericht is aan justitiabelen die reeds met v.i. zijn. Wat betreft de GVM wordt benoemd dat het belangrijk is dat de PI's op de hoogte zijn van de nieuwe maatregel en dat de daadwerkelijke tenuitvoerlegging afhangt van de actuele risico's. Er wordt op gewezen dat de GVM beschouwd kan worden als signaal voor extra zorgvuldigheid in de besluiten tot detentiefasering.

Een vergelijkbare brief is verstuurd aan de hoofden van de forensische centra met het verzoek om de tbs-gestelden met dwangverpleging, van wie de verpleging voorwaardelijk is beëindigd en aan wie tevens de GVM is opgelegd, te informeren. Er wordt specifieke informatie gegeven over de ongemaximeerde voorwaardelijk beëindiging. In de brief is benoemd dat de Wlt alleen gevolgen heeft voor de duur van de toezichtperiode.

We hebben in het kader van de procesevaluatie geen informatie kunnen ophalen over hoe vervolgens binnen de PI's en de Forensische Psychiatrische Centra (FPC's) opvolging is gegeven aan deze brief.

Justid

Bij de Justitiële Informatie Dienst (Justid) is voor de implementatie van de Wlt een ontwikkelteam ingezet. Hiervoor is dus extra capaciteit vrijgemaakt. De verwerking binnen Justid is geautomatiseerd met een backoffice voor lastige gevallen.

NIFP

Hoewel het NIFP niet expliciet genoemd wordt in de memorie van toelichting bij de Wlt, vervullen zij wel een rol in de strafrechten voor de doelgroep van zedendelinquenten en zware geweldsdelicten als er vermoedelijke sprake is van een stoornis. PJ rapporteurs kunnen vooral een rol hebben in het kader van de VB (deelname aan tbs casusoverleg (TCO)) en bij advies oplegging GVM. Met de v.i. hebben rapporteurs van het NIFP niet te maken. Er is volstaan met het versturen van een informatiebericht aan medewerkers van het NIFP en pro Justitia (PJ) rapporteurs over de GVM, omdat de vraagstelling in het PJ-rapportageformat niet hoefde te worden aangepast. Dit informatiebericht werd verstuurd samen met de informatiesheet die door de landelijke projectgroep is ontwikkeld. Het NIFP nam zelf geen deel aan de landelijke projectgroep. Juristen van het NIFP zijn verantwoordelijk voor het vertalen van wetgeving en informeren van medewerkers over nieuwe wetgeving.

De VB van de tbs-maatregel en de mogelijkheid tot verlenging en de GVM komen aan bod tijdens de opleiding van de PJ-rapporteurs.

Veroordeelden

Voor veroordeelden die op 1 januari 2018 reeds met v.i. waren is een informatiefolder gemaakt over de Wlt. Het doel van de wet en de mogelijkheid om de proeftijd te verlengen worden uitgelegd. Er is beschreven wat er gaat gebeuren als de proeftijd afloopt en hoelang de proeftijd gaat duren. Het was de bedoeling dat de reclassering deze folder aan de justitiabelen in de v.i. uitdeelde. In de procesevaluatie is niet duidelijk geworden in welke mate dit is gebeurd. Voor verdachten is geen informatiefolder over de (onderdelen van de) Wlt gemaakt.

Daarnaast zijn cliënten door hun advocaten geïnformeerd over de gevolgen van de Wlt.

Bijlage 5 Interviewleidraad uitvoerend professionals

Per ketenorganisatie zijn onderstaande vragen aangepast aan de rol en verantwoordelijkheden van de ketenorganisatie

Ervaring met de WLT

1 Met welk van de drie onderdelen van de WLT heeft u ervaring opgedaan?

- De ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging.³²
- Het gelijktrekken van de (bijzondere en algemene) voorwaarden van de v.i. en de verlenging van de proeftijd.
- De GVM.

Ervaring met betreffende onderdelen WLT indien van toepassing

Voorwaardelijke invrijheidsstelling

- 10 Op welke manier heeft u met het *gelijktrekken proeftijd v.i. en de verlenging proeftijd* te maken gehad?

GVM

- 11 Op welke manier heeft u met de *GVM* te maken gehad?

Indien geen ervaring opgedaan met onderdeel/onderdelen:

Wat zijn volgens u uw taken met betrekking tot de *ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging, voorwaardelijke invrijheidsstelling/GVM*?

Verwacht u dat uw taken in het kader van de *ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging, voorwaardelijke invrijheidsstelling/GVM* goed uitvoerbaar zijn?

Welke knelpunten verwacht u in de uitvoering van uw taken?

³² Pas in 2026 geldt dat de vb voor justitiabelen langer dan 9 jaar kan zijn. Sinds 2017 stromen echter wel al justitiabelen in bij wie in theorie de ongemaximeerde vb van toepassing kan zijn.

Informatie en training

Hoe bent u geïnformeerd over de *ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging/gelijktrekken proeftijd v.i. en verlenging proeftijd / GVM?*

Heeft er een specifieke training of deskundigheidsbevordering plaatsgevonden voor rechters over nieuwe taken en rollen met betrekking tot de uitvoering van de drie onderdelen van de WLT? Zo ja waar bestond die uit?

Waarde van onderdelen van de WLT

Wat is volgens u de waarde van de ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging?

Wat is volgens u de waarde van het gelijktrekken van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden en de algemene voorwaarden? En van de mogelijkheid om de voorlopige invrijheidsstelling te verlengen?

Wat is volgens u de waarde van de GVM?

Tot slot

Hoe kijkt u aan tegen de mogelijkheid om langdurig toezicht te houden op sommige justitiabelen?

Heeft u nog andere opmerkingen over de implementatie van de WLT die nog niet aan bod zijn gekomen?

Bijlage 6 Begeleidingscommissie

De heer prof. Dr. R.J. Verkes	Afdeling Psychiatrie, RU Radboud universitair medisch centrum en vaksectie Strafrecht en Criminologie, Radboud Universiteit Nijmegen (voorzitter)
Mevrouw mr. W.M. de Jongste	WODC
Mevrouw dr. L. Kleijer-Kool	Hogeschool Utrecht
Mevrouw M.L.W. Simons, MSc	Ministerie van JenV, DG Straffen en Beschermen
Mevrouw dr. M. Heijmans	Nivel

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

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

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

Dienstverlening

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

Expertise

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

Meer weten?

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

