

Vergaderjaar 2021–2022

24 587

Justitiële Inrichtingen

29 452

Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel

Nr. 817

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2021

Met deze brief geef ik mijn beleidsreactie op drie eerder aan uw Kamer gezonden onderzoeken naar de Wet langdurig toezicht (Wlt). Deze onderzoeken zijn uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de DSP-groep.¹ Dit betreft:

- «*Wet langdurig toezicht: Reconstructie van de beleidstheorie, eerste evidentie en nadere onderzoeksthema's*» (hierna: onderzoek beleids-theorie)².
- «*Wet langdurig toezicht: Procesevaluatie*» (hierna: procesevaluatie)³.
- «*Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017–2020: Een eerste verkenning*» (hierna: monitorrapport)⁴.

Deze onderzoeksrapporten maken deel uit van het onderzoeksprogramma naar de werking van de Wlt. Op verzoek van uw Kamer wordt het gebruik van de maatregelen van de Wlt als onderdeel van dit programma jaarlijks gemonitord en wordt uw Kamer daarover geïnformeerd.⁵ Doel is hierbij om inzicht te krijgen in de implementatie en toepassing van de Wlt in de praktijk, en de effecten van de wet.⁶ Tevens is toegezegd de Wlt na 15 jaar te evalueren, waarbij aandacht is voor de toepassing van toezicht op de langere termijn, de effecten op recidive en de kwaliteit van het toezicht.⁷

In paragraaf 1 van mijn beleidsreactie ga ik in op de bevindingen die raken aan het doel van de wet en de onderbouwing daarvan. In paragraaf 2 ga ik in op de bevindingen over de wijze waarop de wet is geïmplementeerd. In de paragrafen 3, 4 en 5 geef ik een toelichting op de uitkomsten voor de volgende drie onderdelen van de wet:

¹ De rapportages zijn op 18 januari 2021 (Kamerstukken 24 587 en 29 452, nr. 796) en 29 oktober 2021 (Kamerstukken 24 587 en 29 452, nr. 810) aan uw Kamer aangeboden.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Het is gebruikelijk na 5 jaar een wet te evalueren.

⁶ Nagtegaal, M.H. (2020). *Wet langdurig toezicht: Onderzoeksprogramma naar de toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017–2022*. Den Haag: WODC. Cahier 2020-4.

⁷ Kamerstuk 33 816, nr. 16.

- het vervallen van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging bij tbs met verpleging;
- het gelijktrekken van de proeftijd van de algemene en bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de mogelijkheid om de proeftijd te verlengen;
- de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel.

Tot slot informeer ik uw Kamer in paragraaf 6 over de opvolging van de verkenning die ik heb laten uitvoeren naar de bekostigingssystematiek en kwaliteitsborging van justitiële gedragsinterventies voor volwassenen.

1. Doel van de wet

Recidive heeft een grote impact op de slachtoffers en de samenleving als geheel. Dit geldt in het bijzonder als er sprake is van recidive bij zeden- en zware geweldsdelinquenten. Langdurig toezicht kan bijdragen aan het voorkomen van recidive door deze groep. De Wlt biedt drie aanvullende mogelijkheden om bij deze groep binnen een justitieel kader aan gedragsverandering te werken. De wetsbepalingen die dit mogelijk maken zijn op 1 januari 2017 en 1 januari 2018 in werking getreden.⁸

In het onderzoek naar de beleidstheorie heeft het WODC eerst een reconstructie van de beleidstheorie achter de wet gemaakt. Daarbij is tevens de evidentie achter de beleidstheorie uitgezocht. In dit onderzoek wordt onderstreept dat er wetenschappelijke onderbouwing is voor het vertrekpunt van het wetsvoorstel dat de meeste criminaliteit wordt veroorzaakt door recidivisten. Ook is er volgens de onderzoeker evidentie voor de gekozen oplossing om toezicht in te vullen met een behandeling op maat. Dat sluit aan op de werkwijze waarop de reclassering het toezicht uitvoert, waarover ik uw Kamer dit najaar al heb geïnformeerd.⁹

Tegelijkertijd wordt in het onderzoek naar de beleidstheorie een aantal kritische kanttekeningen bij de onderbouwing geplaatst. De onderbouwing is gebaseerd op een WODC onderzoek waaruit blijkt dat recidive bij tbs-gestelden op de lange termijn nog voorkomt.¹⁰ Opgemerkt wordt door het WODC dat de wetgever geen rekenschap heeft gegeven aan de onderlinge verschillen in recidivecijfers in de ruime onderzoeksgroep. Daarnaast zijn de eerste uitstroomcohorten uit het onderzoek volgens de onderzoeker moeilijk vergelijkbaar met de huidige tbs-populatie gelet op ontwikkelingen in de tbs-praktijk. Deze kanttekeningen laten naar mijn mening onverlet dat recidive ook na lange tijd na uitstroom nog voorkomt, dus dat het ook zinvol is om mogelijkheden voor toezicht en begeleiding op de lange termijn te bieden.

Secundair doel van de wet is het bevorderen van in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden. Mede vanwege de verwachting dat de ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging (hierna: VB) en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (hierna: GVM) weinig worden toegepast is er volgens het onderzoek naar de beleidstheorie geen reden deze positieve effecten te verwachten. In paragraaf 3 ga ik op deze bevinding in.

⁸ Inwerkingtreding van de wijziging ten aanzien van de voorwaardelijke beëindiging was in 2017 en van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in 2018.

⁹ Kamerstukken 29 270 en 29 911, nr. 146.

¹⁰ Schönberger, H.J.M., & Kogel, C.H. de (2012). *Kenmerken en recidivecijfers van ex-terbeschikkinggestelden met een zedendelict*. Den Haag: WODC. Memorandum 2012-1.

2. Implementatie

Het verheugt mij te lezen in de procesevaluatie dat de implementatie van de Wlt door alle betrokken ketenpartners voortvarend ter hand is genomen. De ketenpartners hebben dit gedaan op een bij hun organisatie passende wijze en afgestemd op hun rol en betrokkenheid bij de verschillende onderdelen van de Wlt. Door de tot nu toe beperkte ervaringen in de uitvoeringspraktijk is het volgens de onderzoekers te vroeg om te concluderen of de Wlt al dan niet wordt uitgevoerd zoals beoogd en of deze voorziet in een behoefte. Zij bevelen aan de procesevaluatie op een later moment te herhalen. Met de nog geplande Wlt evaluaties verwacht ik ook op de langere termijn voldoende inzicht te krijgen in de uitvoering en de effecten van de wet en daarmee geef ik opvolging aan de aanbeveling.

De onderzoekers van de procesevaluatie merken op dat het implementeren van nieuwe wetgeving tijd kost, zeker als het specifieke wetgeving betreft die van toepassing is op een beperkte doelgroep, zoals bij de Wlt. Dat plaatst mijns inziens de conclusie uit de procesevaluatie dat de uitvoering van de Wlt nog niet optimaal verloopt in perspectief. De belangrijkste hindernissen hebben volgens de onderzoekers te maken met onvoldoende bekendheid en de beperkt geziene meerwaarde van sommige instrumenten. Ik heb deze bevindingen met de betrokken ketenpartners (reclassering, openbaar ministerie en rechtspraak) besproken en zij herkennen dat er ruimte is om de bekendheid van de Wlt, en specifiek de GVM, na de eerder verrichte inspanningen verder te vergroten.

De onderdelen van de wet zijn vernieuwingen van het strafrecht en dienen als zodanig een vast onderdeel te zijn van het kennispalet van professionals in de strafrechtketen. De mogelijkheden van de Wlt zijn daartoe reeds opgenomen in de basisopleidingen van de reclassering en het OM. Tevens is binnen de rechtspraak, de reclassering en het openbaar ministerie (OM) kennis over de Wlt beschikbaar gesteld, bijvoorbeeld via e-learning modules voor het OM en de rechtspraak en de Kennisbank van de reclassering. De rechtspraak heeft naar aanleiding van het verschijnen van de laatste twee Wlt-rapporten reeds alle gerechten opnieuw geïnformeerd over de Wlt, specifiek over de GVM. De reclassering en het OM bezien of medewerkers verder kunnen worden ondersteund in de daadwerkelijke toepassing van de maatregelen via handelingskaders, zoals een handreiking, aanwijzing of factsheet. Dergelijke handvatten kunnen bevorderen dat de meerwaarde van de mogelijkheden van de Wlt worden gezien en toegepast zoals bedoeld.

Een belangrijk onderdeel van de bekendheid is ook dat processen die ten grondslag liggen aan de wet voldoende duidelijk zijn. Vanwege de verschuivingen van verantwoordelijkheden in de tenuitvoerleggingsketen door de wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) wil ik de in 2017 gemaakte procesafspraken in de keten nogmaals tegen het licht houden. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de ICT ondersteuning van deze processen, zoals in de procesevaluatie wordt benoemd. Deze exercitie pak ik op in de afronding van de implementatie van de Wet USB.

3. Voorwaardelijke beëindiging

Het eerste onderdeel van de Wlt betreft het vervallen van de wettelijke maximumduur van de VB van de verpleging van overheidswege bij tbs. Voorheen betrof deze termijn maximaal negen jaar. Dit onderdeel geldt voor VB's die ingaan vanaf 1 januari 2017. Derhalve is pas na 1 januari

2026 voor het eerst verlenging van de VB mogelijk voor een periode langer dan negen jaar. Dat betekent dat pas op de langere termijn inzicht in de effecten van deze maatregel kan worden verkregen.

Zoals in paragraaf 1 genoemd, is een secundair doel van de wet de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden te bevorderen. Uit het monitorrapport blijkt dat de instroom is toegenomen, dat de doorstroom onder de Wlt nog niet te bepalen is en dat de uitstroom is afgenomen. Zoals ik ook in mijn brief van 26 november 2021 heb genoemd zijn er verschillende oorzaken die maken dat de instroom toeneemt en de uitstroom afneemt.¹¹ Zo wordt er door rechters iets vaker tbs opgelegd en is er een schaarste aan passende door- en uitstroomvoorzieningen. Het realiseren van voldoende capaciteit in de gehele forensische zorg en daarmee ook het verbeteren van de uit- en doorstroom is voor mij een belangrijke prioriteit. Ik heb in bovengenoemde brief maatregelen aangekondigd, voor zowel de korte als de lange termijn, om te zorgen voor voldoende plekken.

4. Voorwaardelijke invrijheidstelling

Het tweede onderdeel van de Wlt omvat twee nieuwe bepalingen over de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Allereerst wordt met de Wlt de duur van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden gelijkgesteld aan de duur van de proeftijd van de algemene voorwaarde tot tenminste 1 jaar. Met de tweede bepaling is het mogelijk gemaakt de duur van de proeftijd eenmalig met ten hoogste twee jaar te verlengen. Bij zeden- en zware geweldsdelinquenten kan de proeftijd – na een rechterlijke toets – telkens met maximaal twee jaar worden verlengd, hetgeen levenslang toezicht kan betekenen.

Het monitorrapport laat zien dat het aantal verlengingen van de v.i.-proeftijd in lijn is met de verwachtingen: 66 in 2019 en 67 in 2020.¹² Dit vind ik een positieve conclusie, omdat dit betekent dat de Wlt het al in een aanzienlijk aantal gevallen mogelijk heeft gemaakt om langer toezicht te houden, waarbij aan gedragsverandering gewerkt kan worden. De betrokken organisaties zien daarvan ook de meerwaarde, zo blijkt uit de procesevaluatie. In de praktijk moet nog ervaring opgedaan worden met de telkenmale verlenging van de v.i. Het is – ook volgens de onderzoekers – nog te vroeg om uitspraak te doen over de duur van de v.i. na inwerking-treding van de Wlt, omdat er nog te weinig veroordeelden onder de Wlt zijn uitgestroomd. Ik verwacht dat de volgende monitorrapporten hierin meer inzicht kunnen geven.

Voorts merken de onderzoekers op dat het aantal v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden in de eerste drie jaar circa 5% lager lag ten opzichte van de jaren daarvoor.¹³ Tegelijkertijd blijkt dat het gemiddeld aantal bijzondere voorwaarden per persoon is gestegen, evenals het gemiddeld aantal bijzondere voorwaarden dat een vorm van zorg betreft. Ik ben terughoudend in het verbinden van conclusies aan deze aantallen. Het adviseren en opleggen van bijzondere voorwaarden betreft altijd maatwerk en de mogelijkheid van verlenging van de v.i.-proeftijd biedt hiervoor meer ruimte. De reclassering en het OM beogen daarbij alleen bijzondere voorwaarden toe te passen als de daarbij behorende stok achter de deur meerwaarde biedt.

¹¹ Kamerstuk 33 628, nr. 85.

¹² Het verwachte aantal verlengingen lag tussen de 50 en 70. Drost, V., Goedvolk, M., Haaren, P. van, & Jongebreur, W. (2016). *Uitvoeringsconsequenties wetsvoorstel Langdurig Toezicht*. Utrecht: Significant, referentie: VD/bv/15.437.

¹³ In de periode 2013–2017 lag het aandeel v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden rond de 70% en in de periode 2018–2020 was dit circa 65%.

Tot slot signaleren de onderzoekers in de procesevaluatie dat de geïnterviewden verwachten dat het aantal calculerende veroordeelden zal toenemen als gevolg van de maximering van de v.i.-periode tot twee jaar onder de Wet straffen en beschermen (Wet SenB). Calculerende veroordeelden zouden ervoor kiezen om niet met v.i. te gaan om (telkenmale) verlenging van de proeftijd te voorkomen. Hierover heb ik uitgebreid met uw Kamer gesproken in het kader van de parlementaire behandeling van de Wet SenB en zoals u weet acht ik dit niet waarschijnlijk.¹⁴ Tot op heden is het beeld dat er niet veel gedetineerden zijn die daadwerkelijk hun voornemen om hun v.i. te weigeren volhouden tot het einde van hun straf. Om hier een duidelijk beeld van te krijgen heb ik uw Kamer toegezegd dit te monitoren als onderdeel van de wetsevaluatie Wlt. In het onderhavige monitorrapport kan hier nog geen uitspraak over worden gedaan, dit wordt in een volgend monitorrapport meegenomen.

5. Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Het derde en tevens laatste onderdeel van de Wlt is de nieuw geïntroduceerde GVM. Deze maatregel is te combineren met een gevangenisstraf of een tbs-maatregel en kan bij vonnis worden opgelegd aan veroordeelden met een zeden- of ernstig geweldsdelict.¹⁵ De GVM kan enkel worden opgelegd bij delicten die na inwerkingtreding van de Wlt in 2018 zijn gepleegd. De oplegging van een GVM leidt niet automatisch tot uitvoering ervan. Aan het einde van de straf beslist een rechter op vordering van het OM of de maatregel ten uitvoer gelegd moet worden. Op het moment dat een rechter de tenuitvoerlegging gelast, bepaalt hij daarbij de duur, de bijzondere voorwaarden en de vervangende hechtenis in geval van schending.

Vanwege de specifieke doelgroep was de verwachting dat er per jaar om en nabij 20 GVM's zouden worden opgelegd.¹⁶ Het monitorrapport laat een stijgende lijn zien in het aantal opleggingen van de GVM. Nadat de cijfers in 2018 en 2019 nog wat achter bleven bij de verwachting, is het aantal opleggingen in 2020 bijna verdubbeld ten opzichte van de verwachting: 2 keer in 2018, 17 keer in 2019 en 39 keer in 2020. De inspanningen die de betrokken partners hebben gepleegd om de GVM bekender te maken, mede naar aanleiding van het verzoek uit uw Kamer in 2019, lijken hun vruchten af te werpen.¹⁷ Dat laat onverlet dat de bekendheid van de maatregel een aandachtspunt blijft, dat ben ik met de onderzoekers van de procesevaluatie eens. Hier ben ik in paragraaf 2 op ingegaan. Ik denk dat gelet op de ontwikkeling in cijfers al goede stappen zijn gezet. De komende jaren zullen, zoals toegezegd, de aantallen gemonitord blijven worden.

Ten aanzien van de in het wetgevingstraject genoemde specifieke groepen die bij uitstek in aanmerking komen voor de GVM is de maatregel in 2018 en 2019 onder andere opgelegd aan vier mogelijk uitreizende zedendelinquenten. Bij weigerende verdachten komt dit slechts één keer voor.¹⁸ Het monitorrapport laat tevens zien dat de GVM in 2018 en 2019 niet is opgelegd bij terroristische misdrijven. De onderzoekers verbinden hieraan de conclusie dat het erop lijkt dat de GVM nog nauwelijks kan bijdragen aan het toezicht op deze doelgroep. Ik vind het te vroeg om deze conclusie

¹⁴ Kamerstuk 35 122, nr. 6, p. 46–47.

¹⁵ Zie Artikel 38z Sr. lid 1

¹⁶ Drost, V., Goedvolk, M., Haaren, P. van, & Jongebreur, W. (2016). Uitvoeringsconsequenties wetsvoorstel Langdurig Toezicht. Utrecht: Significant, referentie: VD/bv/15.437.

¹⁷ Kamerstuk 35 122, nr. 27

¹⁸ De GVM kan behandeling mogelijk maken in zaken waarin door een gebrek aan medewerking aan een gedragskundig onderzoek geen tbs-maatregel kan worden opgelegd.

te kunnen trekken. Mij is gebleken dat aanvankelijk niet bij alle betrokken organisaties voldoende bekend was dat de Wlt, waaronder de GVM, ook van toepassing is op terroristische misdrijven. Hier heb ik aandacht voor gevraagd bij de rechtspraak, reclassering en het OM, waaronder in het bijzonder contraterrorisme-officiëren van justitie en medewerkers van het team Terrorisme Extremisme en Radicalisering van de reclassering die met deze doelgroep werken. Ik kan uw Kamer melden dat in 2020 en 2021 de GVM inmiddels wel door de rechter is opgelegd in diverse terrorismezaken.¹⁹ Om onduidelijkheden met betrekking tot de toepasbaarheid van de Wlt op terroristische misdrijven te voorkomen, heb ik samen met de Minister van Justitie en Veiligheid aangekondigd om de wet te verduidelijken op dit punt. Uw Kamer kan dit wetsvoorstel naar verwachting begin volgend jaar tegemoet zien.

Van de tenuitvoerlegging van de GVM is momenteel slechts één casus bekend. Voorafgaand aan de tenuitvoerlegging van de GVM moet de veroordeelde eerst een gevangenisstraf en/of een tbs-maatregel ondergaan. Gezien de looptijd van deze straffen duurt het nog enige tijd voordat we meer tenuitvoerleggingen van de GVM zullen zien.

6. Bekostiging justitiële gedragsinterventies

Eerder dit jaar informeerde ik uw Kamer over een verkenning die ik heb laten uitvoeren naar een passende bekostigingssystematiek en effectieve kwaliteitswaarborging van justitiële gedragsinterventies voor volwassenen (hierna: JI's).²⁰ De verkenning is inmiddels afgerond.²¹ Naar aanleiding van deze verkenning en gesprekken die ik heb gevoerd met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de reclassering, heb ik besloten om per 2022 de bekostiging van de JI's terug te plaatsen in de subsidierelatie tussen mijn ministerie en de drie reclasseringsorganisaties.

De volgende argumenten liggen daaraan ten grondslag:

- a. Binnen de subsidievariant is het met behoud van de rol voor het programma Kwaliteit Forensische Zorg (KFZ) en de Erkenningscommissie Justitiële Interventies goed mogelijk om de kwaliteit en innovatie van JI's te stimuleren en te borgen.
- b. De onzekerheid en de onduidelijkheid omtrent marktwerking heeft gemaakt dat het niet is gekomen tot aanbesteding van JI's. Er zijn geen aanwijzingen dat het alternatief aanbesteden alsnog op interesse van partijen buiten de reclassering kan rekenen.
- c. Daarnaast heeft de hernieuwde subsidierelatie minder organisatorische impact en kosten voor de DJI en de reclassering dan de inkoopvariant. Het gaat om een relatief klein budget (€ 4,9 miljoen), waar de kosten van aanbesteding niet tegenop wegen.

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet met betrekking tot het verbeteren van het kwaliteitssysteem en de doorontwikkeling van de JI's. Ik wil samen met de reclassering 2022 benutten voor het verder inrichten en verbeteren van het kwaliteitssysteem en daarbij de rol van KFZ en de Erkenningscommissie Justitiële Interventies betrekken.

¹⁹ Zie onder meer ECLI:NL:RBROT:2021:10848, ECLI:NL:RBROT:2021:6294, ECLI:NL:RBROT:2020:8905.

²⁰ Kamerstuk 29 754, nr. 547

Kamerstuk 29 270, nr. 146

²¹ Significant Public (2021). Verkenning Bekostiging Justitiële Gedragsinterventies.

Tot slot

Ik vind het positief dat op tijd gestart is met de evaluatie van de Wlt en dat de eerste resultaten van de deelonderzoeken zijn opgeleverd. Deze resultaten gebruiken betrokken partijen om extra inzet te plegen op onderdelen die extra sturing nodig hebben, waardoor de volle potentie van de wet benut kan worden. Ik heb daar vertrouwen in en kijk ik uit naar de volgende deelresultaten van de wetsevaluatie op de Wlt.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker