



Cahier 2021-25

Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2020

Een eerste verkenning

M.H. Nagtegaal

m.m.v.
J.K. Kool
E.A.E. Fechner

Cahier

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

Inhoud

Afkortingen – 5

Samenvatting – 6

1 Inleiding – 14

- 1.1 Achtergrond – 14
- 1.2 Onderzoeksvragen – 15
- 1.3 Onderzoeksmethoden – 17
- 1.4 Leeswijzer – 19

2 Voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel – 20

- 2.1 Achtergrond – 20
- 2.2 Instroom VB – 22
- 2.3 Duur VB – 23
 - 2.3.1 Afgeronde VB's – 23
 - 2.3.2 Nog lopende VB's – 25
- 2.4 Schendingen VB's – 26
- 2.5 Verlengingen VB's – 26
- 2.6 In-, door- en uitstroom tbs-gestelden – 26

3 Voorwaardelijke invrijheidstelling – 29

- 3.1 Achtergrond – 29
- 3.2 Instroom v.i. – 33
 - 3.2.1 V.i.-waardige zaken en gestarte v.i.'s – 33
 - 3.2.2 Vorderingen tot uitstel of achterwege laten – 35
 - 3.2.3 Bijzondere voorwaarden – 35
- 3.3 Duur v.i. – 37
- 3.4 Schending v.i. – 38
- 3.5 Verlengingen v.i. – 39

4 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel – 42

- 4.1 Achtergrond – 42
- 4.2 Instroom GVM – 43
 - 4.2.1 Aantal GVM's – 43
 - 4.2.2 Arrondissementen – 44
 - 4.2.3 Combinatiestraf en/of maatregel – 44
 - 4.2.4 Delicten en stoornissen – 44
 - 4.2.5 Duur GVM – 45
- 4.3 Standpunten – 51
 - 4.3.1 Vorderingen/adviezen OM – 51
 - 4.3.2 Adviezen reclassering – 51
 - 4.3.3 Adviezen en risico NIFP – 52
 - 4.3.4 Verdediging – 53
- 4.4 Argumentatie rechter – 53
 - 4.4.1 Oplegging – 53
 - 4.4.2 Afwijzing – 55
- 4.5 Tenuitvoerlegging, schending en verlenging – 56
- 4.6 Overige belangrijke jurisprudentie – 56

5 Slot – 58

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen – 58

5.1.1 Ongemaximeerde VB – 58

5.1.2 Voorwaardelijke invrijheidstelling veroordeelden – 60

5.1.3 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel – 62

5.2 Conclusies – 65

Literatuur – 75

Bijlage 1 Klankbordgroep en begeleidingscommissie – 77

Afkortingen

| | |
|--------|--|
| AG | Advocaat-Generaal |
| AVI | Adviescollege Voorwaardelijke Invrijheidstelling |
| AVT | Adviescollege Verloftoetsing terbeschikkingstelling |
| 3RO | de drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Leger des Heils) |
| CJIB | Centraal Justitieel Incassobureau |
| CVv.i. | Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| EBPZ | Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken |
| Fpc | forensisch psychiatrisch centrum |
| GVM | Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel |
| IDV | Informatiepunt Detentie Verloop |
| JenV | ministerie van Justitie en Veiligheid |
| NIFP | Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OvJ | officier van justitie |
| PBC | Pieter Baan Centrum |
| PIA | Privacy Impact Analyse |
| PJ | Pro Justitia |
| PP | Penitentiair Programma |
| RM | rechterlijke macht |
| RSJ | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming |
| Rvdr | Raad voor de rechtspraak |
| SIBa | afdeling Statistische Informatie en Beleidsanalyse |
| SD | standaard deviatie |
| Sr | Wetboek van Strafrecht |
| Sv | Wetboek van Strafvordering |
| tbs | terbeschikkingstelling |
| v.i. | voorwaardelijke invrijheidstelling |
| VB | voorwaardelijke beëindiging van de tbs-verpleging |
| USB | Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen |
| Wlt | Wet langdurig toezicht |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |
| WSenB | Wet Straffen en Beschermen |

Samenvatting

Achtergrond

Sinds 2018 is de Wet langdurig toezicht (Wlt) volledig in werking getreden, waarmee langer toezicht kan worden gehouden op (ex-)veroordeelden. Het doel hiervan is het voorkomen van recidive van zeden- en zware geweldsdelinquenten met een gevangenisstraf en/of een maatregel terbeschikkingstelling (tbs). De Wlt moet zoals gebruikelijk voor wetten na vijf jaar worden geëvalueerd en aan de Tweede Kamer is toegezegd (jaarlijkse) monitoring van de werking van de Wlt te verrichten en haar daarover te informeren. Dit rapport laat de resultaten van de eerste monitorronde zien, met daarin een analyse van de toepassingen van de Wlt in 2017-2020. Dit rapport maakt onderdeel uit van een groter onderzoeksprogramma naar de werkzaamheid van de Wlt.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het huidige onderzoek is het vaststellen van de toepassingen van de Wlt in 2017-2020 en het bepalen van de overeenkomsten en verschillen met de verwachtingen van de wetgever over deze toepassingen. De onderzoeksvragen gaan over het aantal toepassingen, kenmerken van de toepassingen en argumentatie van de rechtbanken en hoven.

Onderdelen Wlt

De drie onderdelen van de Wlt zien op langer toezicht voor zeden- en zware geweldsdelinquenten die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf en/of een tbs-maatregel. Bij de drie vormen van toezicht onder de Wlt is de reclassering de belangrijkste toezichthoudende partij. De eerste wetwijziging is het vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging (VB) van het bevel tot verpleging van overheidswege bij de maatregel terbeschikkingstelling (tbs; oud art. 38j lid 2 en 3 Wetboek van Strafrecht [Sr] zijn vervallen). Hierdoor kan de rechter de VB ongemaximeerd verlengen, telkens met één of twee jaar, terwijl de VB voorheen maximaal negen jaar duurde. Tijdens de VB verblijft de tbs-gestelde niet langer in het beveiligde forensisch psychiatrisch centrum (fpc), maar woont buiten de kliniek. Aan de VB zijn voorwaarden verbonden waar de tbs-gestelde zich aan moet houden, zoals het volgen van een ambulante behandeling.

De tweede wetwijziging van de Wlt betreft twee wijzigingen in de proeftijd van de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) van veroordeelden tot een gevangenisstraf. De proeftijd van de bijzondere voorwaarden is gelijkgetrokken met die van de algemene voorwaarde tot het niet opnieuw plegen van een delict en duurt daarmee minimaal één jaar. Tevens kan de proeftijd bij v.i. worden verlengd: eenmalige verlenging met maximaal twee jaar is mogelijk voor alle veroordeelden met v.i. en voor bepaalde zeden- en geweldsdelinquenten kan de rechter, op vordering van het Openbaar Ministerie (OM), de proeftijd telkens met ten hoogste twee jaren verlengen (art. 6:1:18 lid 2 Sv).

Het derde onderdeel van de Wlt is de introductie van een zelfstandige toezichtmaatregel, de Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel (GVM, art. 38z Sr, art. 6:6:23a-6:6:23f Sv). Dit is een toezichtmaatregel waarbij voorwaarden worden opgelegd aan de betrokkenen, zoals het verplicht volgen van een behandeling, of een locatie- of gebiedsverbod.

Methoden

De wetwijziging voor de VB is op 1 januari 2017 in werking getreden. In het huidige rapport is gekeken naar de toepassingen van de VB in 2017 tot en met 2019, omdat de cijfers voor 2020 nog niet beschikbaar waren. Voor de proeftijd v.i. en de GVM zijn de toepassingen in 2018 tot en met 2020 in kaart gebracht, aangezien die wetwijzigingen op 1 januari 2018 zijn ingegaan. Voor enkele onderzoeksvragen zijn de antwoorden voor 2020 nog niet bekend, deze volgen in een volgende monitorronde. Voor het onderzoek zijn datasets opgevraagd bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Voorafgaand aan het opvragen van de data is een Privacy Impact Analyse (PIA) verricht, daarna is bij alle organisaties het toestemmingstraject doorlopen. Om te bepalen of de toepassingen volgens de bedoelingen van de wetgever verlopen, is een vergelijking van de toepassingen met de relevante literatuur gemaakt, zoals de impactanalyse voor de Wlt die is opgesteld door onderzoeksbureau Significant en de analyse van de beleidstheorie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Resultaten

Ongemaximeerde VB

Gezien de maximale duur van de VB van negen jaar onder de oude wetgeving, is het na 1 januari 2026 mogelijk dat de langere VB-duur die met de Wlt-wetgeving mogelijk is geworden in de praktijk wordt toegepast. Daarmee komen de meeste effecten van deze wetwijziging pas op langere termijn in beeld. Wel is het zo dat tbs-gestelden die op of na 1 januari 2017 met VB starten, dit met een ander perspectief doen dan tbs-gestelden die eerder zijn gestart: een ongemaximeerde VB in plaats van een VB met een maximale duur van negen jaar. Het is mogelijk dat dit veranderde perspectief invloed heeft op bijvoorbeeld het aantal gestarte VB's of op de duur ervan. Om die reden is een aantal kenmerken van de VB in kaart gebracht.

In de eerste drie jaar van de Wlt (2017-2019) is het aantal gestarte VB's ten opzichte van de jaren ervoor sterk gedaald. In 2016 zijn 157 VB's gestart, in 2017 waren dit er 140 en vooral in 2018 en 2019 zet de daling door, in die jaren zijn respectievelijk 120 en 74 VB's gestart. Daarbij geldt dat het aantal gestarte VB's in 2019 bijna is gehalveerd ten opzichte van 2017: van 140 naar 74. In de eerste drie jaar van de Wlt daalt ook het aantal VB's op peildatum ten opzichte van het jaar ervoor: van 359 in 2016 naar 239 in 2019. Een hypothese ter verklaring van deze daling is dat de forensische sector voorzichtiger is geworden met de (voorwaardelijke) uitstroom van tbs-gestelden sinds de zaak Michael P. eind 2017, die een studente verkrachtte en vermoordde, maar deze hypothese was geen onderwerp van het huidige onderzoek. Gezien de stijging van het aantal opleggingen van de tbs-maatregel met verpleging sinds 2016, wordt op termijn een toename van het aantal VB's verwacht. De wetgever verwachtte verder dat de klinieken met de Wlt

eerder bereid zouden zijn tot het overgaan tot een VB en dat daarmee het aantal gestarte VB's zou toenemen, maar deze verwachting is in de eerste drie jaar van de Wlt niet uitgekomen.

Er kan nog geen uitspraak worden gedaan over een stijging of daling van de duur van de VB na inwerkingtreding van de Wlt, aangezien nog te weinig VB's onder de nieuwe wetgeving zijn afgerond. Wel is te zien dat de gemiddelde duur, de mediaan en de spreiding van uitstroomcohorten toeneemt (tbs-gestelden die de VB in genoemde jaren afronden). Het gemiddelde gaat van 552 dagen voor uitstroomcohort 2015 naar 724 dagen voor uitstroomcohort 2019. Dit betreft tbs-gestelden die gemiddeld genomen zo'n acht tot tien jaar eerder met hun behandeling zijn gestart, in 2005-2009 en meestal nog niet onder de Wlt vallen. In de uitstroomcohorten 2017-2019 is 51% onder de Wlt gestart, maar dit aantal is te klein om een gemiddelde duur te bepalen. Er is verschil in het aantal verlengingen van de VB per tbs-gestelde, iets minder dan de helft van de tbs-gestelden krijgt één termijn van één of twee jaar VB (48%), terwijl 52% ten minste één verlenging van de VB krijgt. Ten slotte is gebleken dat er 35 tbs-gestelden met VB zijn van wie de VB op het moment van het onderzoek al relatief lang duurt, tussen de vier en negen jaar.

Door de wetgever is verder verwacht dat met de Wlt de instroom van tbs-gestelden zou afnemen en de door- en uitstroom zou toenemen. Uit de cijfers blijkt echter dat de instroom is toegenomen, dat de doorstroom gemeten met de behandelduur onder de Wlt nog niet te bepalen is en dat de uitstroom afneemt. Er zijn drie typen tbs-maatregelen met verpleging: ongemaximeerd, gemaximeerd en een tbs-maatregel met voorwaarden (tbs-vw) die is omgezet naar een tbs-maatregel met verpleging vanwege schending van de voorwaarden. De eerste drie jaar van de Wlt is dit totaalaantal opleggingen van de tbs-maatregel met verpleging redelijk stabiel: respectievelijk 120, 141 en 129. Ten opzichte van eerdere jaren is een geleidelijke stijging te zien 98 in 2013 naar 129 in 2019. Het vierde type tbs-maatregel is de tbs-vw, dit aantal is ook gestegen in de eerste drie jaar van de Wlt: van 49 in 2016 naar 91 in 2019. Verder is gebleken dat hoewel de vier typen tbs-maatregelen (ongemaximeerd, gemaximeerd, omzettingen en tbs-vw) in de afgelopen 20 jaar in aantal fluctueren, het totaalaantal opleggingen in 2019 (n=220) vrijwel gelijk is aan dat in 2001 (n=219).

Om de eventuele invloed van de Wlt op de behandelduur te bepalen, is het interessant de behandelduur vanaf het instroomcohort 2017 te bekijken. Deze is echter voorlopig nog niet bekend, aangezien deze tbs-gestelden op het moment van schrijven van dit rapport gemiddeld zo'n vier jaar worden behandeld, terwijl de gemiddelde behandelduur ongeveer acht jaar is. Wel is de behandelduur in meer recente jaren afgenomen, van het hoogtepunt 10,6 jaar (instroomcohort 1998) naar 7,6 jaar (instroomcohort 2010; tbs-gestelden die in genoemde jaren met hun behandeling begonnen).

In het eerste jaar van de Wlt, 2017, is een piek in het aantal uitgestroomde tbs-gestelden te zien, van 170 in 2016 naar 210 in 2017. Dit komt mede doordat er in 2017 meer tbs-maatregelen zijn geëindigd doordat de officier van justitie (OvJ) geen vordering tot verlenging van de tbs-maatregel heeft ingediend dan in andere jaren: 30% in 2017, in vergelijking met 20% in 2016. Als de OvJ geen verlenging indient, eindigt de tbs-maatregel van rechtswege. In 2018 daalt het aantal beëindigingen doordat de OvJ geen verlenging heeft ingediend weer flink naar 11% van het totaalaantal beëindigingen in 2018. Ook het totaalaantal uitgestroomde tbs-gestelden daalt verder naar 157 in 2018. In 2019 is dit aantal gestabiliseerd met 153

beëindigde tbs-maatregelen. De redenen voor de stagnatie in 2018 en 2019 maken geen onderdeel uit van het onderhavige onderzoek, maar net als bij de daling in het aantal VB's in 2017-2019 is de hypothese dat de zaak Michael P. heeft geleid tot meer voorzichtigheid bij het beëindigen van tbs-maatregelen.

Voorwaardelijke invrijheidstelling veroordeelden

In de eerste drie jaar van de Wlt zijn er elk jaar meer v.i.-zaken ter beoordeling bij de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.) ingestroomd dan het gemiddelde van de voorgaande jaren (gemiddeld 1.126 zaken in vergelijking met 1.088 zaken). De CVv.i. is een onderdeel van het OM dat is belast met de tenuitvoerlegging van alle v.i.'s in Nederland en beoordeelt onder meer of een v.i. al dan niet mag starten op de geplande datum. Dit kan deels worden verklaard uit de cijfers over het aandeel veroordeelden dat de gevangenis verlaat met een detentieduur van meer dan één jaar, de v.i.-populatie, dat tussen 2015 en 2019 is gestegen van 7,4% naar 9,6%. Het aandeel gestarte v.i.'s ten opzichte van het totaal aantal ingestroomde v.i.'s stijgt in de eerste drie jaar van de Wlt licht: van 85,6% in 2018 naar 89,9% in 2020. Dit is vergelijkbaar met het aandeel positief beoordeelde v.i.-zaken (veroordeelden die met v.i. mogen) in 2015-2017, dat varieert van 86,1% tot 89,6%. De wetgever heeft geen verwachtingen over een eventuele toe- of afname van de v.i.-instroom uitgesproken. Tevens is het aantal lopende v.i.-zaken op peilmoment flink gestegen, van 1.917 in 2015 naar 2.643 in 2020. Uit de cijfers hierboven blijkt dat dit deels kan worden verklaard door de grotere instroom van v.i.-zaken. Ook is er zoals hierboven beschreven een groter aandeel positief beoordeelde v.i.-zaken in 2020, waarmee in 2020 meer v.i.'s starten ten opzichte van 2018 en 2019 (zie hiervoor). De wetgever heeft geen verwachtingen uitgesproken over het aantal v.i.-zaken dat onder de Wlt zou instromen.

Het aantal en aandeel personen aan wie geen v.i. is verleend (toegewezen vorderingen tot achterwege laten v.i.) is gestegen: van 40,5% (n=17) in 2018 naar 57,1% (n=40) in 2020. Ook het aantal en het aandeel uitgestelde v.i.'s is toegenomen (toegewezen vorderingen), van 26,9% (n=25) in 2018 naar 41,3% (n=45) in 2020. Van deze cijfers is nog geen vergelijking met eerdere jaren beschikbaar.

Rond de 65% van de v.i.-zaken start in 2018 tot en met 2020 met bijzondere voorwaarden. In vergelijking met voorgaande jaren is een daling in het aandeel v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden te zien, dit was gemiddeld 70,2% in 2013-2017. Dit is in tegenstelling tot de verwachtingen, de wetgever verwachtte juist een toename van het aantal v.i.'s met bijzondere voorwaarden, omdat de extra tijd die beschikbaar is gekomen voor gedragsverandering daarmee zou worden ingevuld. Het gemiddeld aantal voorwaarden per persoon is met 3,93 (standaard deviatie [SD]=1,88) in 2018 bijna gelijk aan dat van 3,98 voorwaarden (SD=1,76) in 2019, maar in 2020 is een stijging te zien naar gemiddeld 5,08 (SD=1,78) voorwaarden per persoon. In eerdere jaren is eveneens een stijgende lijn in het aantal opgelegde bijzondere voorwaarden gevonden: van gemiddeld 2,6 in 2013 tot 3,7 in 2017. Deze stijgende lijn is in de eerste drie jaar van de Wlt voortgezet en komt overeen met de verwachting van de wetgever.

In bijna alle zaken is een meldplicht opgelegd (92-94%) en is er tevens vaak sprake van andere, niet nader gespecificeerde voorwaarden (eveneens 92-94%), deze percentages zijn vrijwel gelijk over 2018-2020. Ook het aandeel bijzondere voorwaarden inhoudende een contactverbod, een locatieverbod of -gebod, gedragsinterven-

tie, opname zorginstelling of verbod drugs, alcohol en onderzoeksplicht varieert nauwelijks tussen 2018 en 2020. Opvallend is wel een stijging van 5%-punt van het aantal bijzondere voorwaarden over beschermd wonen of maatschappelijke opvang in 2020 ten opzichte van 2018 en 2019. Het totaal aantal bijzondere voorwaarden waarin een vorm van zorg wordt verbonden aan de v.i. (begeleid wonen, behandeling door deskundige of zorginstelling, gedragsinterventie en opname zorginstelling) is in 2020 gestegen ten opzichte van 2018 en 2019 (van 649 naar 761). Het aandeel bijzondere voorwaarden met zorg ten opzichte van het totaal aantal bijzondere voorwaarden is eveneens toegenomen: van 60% in 2018 naar 64% in 2020. De vergelijking met eerdere jaren vindt in een volgend monitorrapport plaats. Vanuit de beleidstheorie is bekend dat de wetgever verwachtte dat er met de Wlt meer bijzondere voorwaarden over zorg zouden worden opgelegd, omdat er met de verlenging van de proeftijd meer tijd zou zijn om aan gedragsverandering te werken. Uit de cijfers blijkt dat deze verwachting is uitgekomen.

De duur van de bijzondere voorwaarden is nog niet betrouwbaar in kaart te brengen, omdat deze veelal nog niet waren afgerond ten tijde van het onderzoek.

Bij de start van de v.i. zijn meer indicatiestellingen voor eenmalige verlenging afgegeven dan voor herhaalde verlenging, respectievelijk 59% en 41% in 2019. Deze cijfers zijn vergelijkbaar voor 2020. Het percentage delicten met een gewelds- en/of een seksuele component in 2019 bedraagt eveneens 41%, waarmee dit aantal indicatiestellingen voor telkens verlenging in 2019 overeenkomt met de gepleegde delicten.

Het OM heeft respectievelijk 75 (in 2019) en 79 (in 2020) vorderingen tot verlenging ingediend. Het is niet bekend of dit v.i.-zaken zijn die eenmalig of die telkens verlengbaar zijn. In 2019 is het aantal en aandeel toegewezen vorderingen tot verlenging (n=46, 61%) iets lager dan in 2020 (n=53, 67%). Het aandeel gedeeltelijk toegewezen vorderingen tot verlenging in 2019 is juist hoger dan in 2020: 20 personen (27%) in 2019 en 14 personen (18%) in 2020. In 2019 zijn er hiermee totaal 66 personen van wie de verlenging geheel of gedeeltelijk is toegewezen en in 2020 zijn dit 67 personen. Vanuit de impactanalyse is geschat dat de verlenging van de proeftijd (eenmalig dan wel telkens) samen met de oplegging van de GVM ongeveer 80 personen zou betreffen (range 70-90). Ook werd verwacht dat maximaal 20 personen per jaar een GVM opgelegd zou krijgen, daarmee zou van maximaal 60 personen (range 50-70) de proeftijd worden verlengd. Het aantal daadwerkelijke verlengingen ligt daarmee binnen de range van de impactanalyse.

Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

In de eerste drie jaar van de Wlt is er in totaal 58 keer een GVM opgelegd: 2 keer in 2018, 17 keer in 2019 en 39 keer in 2020. In een deel van de zaken is er sprake van zowel een uitspraak in eerste aanleg als ook in hoger beroep. Soms is een GVM in hoger beroep teruggedraaid, soms is deze bevestigd. Uiteindelijk zijn 53 GVM's onherroepelijk opgelegd, 1 in 2018, 15 in 2019 en 37 in 2020. Uit deze cijfers blijkt dat het aantal opleggingen van de GVM in zowel 2018 als in 2019 (lang) niet overeenkomt met de verwachting van 20 per jaar uit de impactanalyse. In 2020 zijn er echter bijna twee keer zoveel GVM's opgelegd dan verwacht. De oplegging van de GVM's per arrondissement verschilt. Door de rechtbanken Amsterdam, Den Haag, Limburg, Oost-Brabant en Zeeland-West Brabant zijn in 2018 en 2019 geen onherroepelijke GVM's opgelegd. Door de rechtbanken Noord-Holland, Overijssel, Noord-

Nederland en Midden-Nederland zijn respectievelijk één, twee en drie GVM's opgelegd. Rotterdam en Gelderland hebben de meeste GVM's opgelegd: elk vier.

De rechtbanken en hoven onderbouwen de oplegging van de GVM met de constatering dat zowel de gemaximeerde tbs-maatregel als de tbs-maatregel met voorwaarden eindig is en de GVM daar van toegevoegde waarde kan zijn als deze juridische kaders zijn afgelopen, vanwege een hoog recidiverisico en de noodzaak dit terug te brengen dan wel te houden, voor de zekerheid, mocht de wens tot langer toezicht gedurende de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf en/of maatregel blijken en vanwege complexe problematiek. Deze argumenten zijn door de wetgever genoemd als zijnde redenen waarom de GVM mogelijk van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.

De GVM's in 2018 en 2019 zijn vaker gecombineerd met een tbs-maatregel dan met een gevangenisstraf (11 van de 16 keer). De GVM is 4 keer naast een onge-maximeerde tbs met verpleging opgelegd, 2 keer naast een tbs-vw en 5 keer naast een gemaximeerde tbs met verpleging. In de 5 andere zaken is geen tbs-maatregel opgelegd, maar is de GVM gecombineerd met (onder meer) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Over het aantal vorderingen tot oplegging van de GVM in 2018 en 2019 is geen definitieve uitspraak te geven, alleen een indicatie. Dit komt doordat het OM geen overzicht bijhoudt van de vorderingen die zij indient. In totaal zijn er in eerste aanleg 24 zaken gevonden waarin de OvJ een GVM heeft gevorderd. In 13 van deze zaken heeft de rechter een GVM opgelegd, in 11 zaken niet. In hoger beroep zijn 5 adviezen van de Advocaat-Generaal (AG) gevonden, waarvan het hof 4 keer een GVM heeft opgelegd. Daarmee zijn er 29 zaken met een vordering of advies tot een GVM, waarin 17 keer een GVM is opgelegd. Van de 16 onherroepelijke beslissingen tot een GVM zijn er 14 door het OM gevorderd/geadviseerd.

In 8 van de 16 definitief opgelegde GVM's heeft de reclassering tevens de oplegging van de GVM geadviseerd, in de andere 8 zaken is er in de rechterlijke uitspraak geen reclasseringsadvies geciteerd. De informatie over de reclasseringsadviezen komt uit een indirecte bron, de rechterlijke uitspraken. Een analyse van GVM-adviezen direct vanuit de reclasseringsdossiers komt in een volgend monitorrapport aan bod. In de gevonden vonnissen en arresten is door de reclassering veelal gesproken over een eindoordeel over het recidiverisico, zoals laag, gemiddeld, hoog.

De onderbouwing die de reclassering in haar adviezen tot een GVM noemt, hangt een aantal keer samen met de overweging dat de rechter mogelijk een minder streng justitieel kader oplegt dan dat de reclassering adviseert. Dat is bijvoorbeeld het geval in een zaak van de rechtbank Rotterdam, waarin de reclassering expliciet stilstaat bij de mogelijkheid dat de rechtbank geen tbs met verpleging, maar tbs met voorwaarden oplegt. Als de rechtbank dat zou doen, zo beargumenteert de reclassering, dan is het verstandig dit in combinatie met een GVM te doen. In een zaak van de rechtbank Overijssel speelt de overweging dat de GVM mogelijk een alternatief biedt mocht een tbs met verpleging vastlopen. Ook komt het verschillende keren voor dat de reclassering voorziet dat een ander kader mogelijk in de toekomst onvoldoende is, maar dat zij dat op dat moment nog lastig kan inschatten. Een GVM kan daarvoor achter de hand worden gehouden, volgens de reclassering.

Onder de personen veroordeeld tot een GVM bevinden zich 5 delinquenten die een of meer zedendelicten hebben gepleegd, 10 daders van een of meer geweldsdelicten

en 1 keer is brandstichting met gevaar voor personen gepleegd. Van de 5 zedendelinquenten zijn er 4 veroordeeld voor zedendelicten met slachtoffers onder 18 jaar, deze zouden mogelijk kunnen uitreizen naar het buitenland. Er bevinden zich in deze groep geen veroordeelden voor een terroristisch misdrijf. De toepassing bij weigerende verdachten komt slechts 1 keer voor en bij terroristen is geen GVM opgelegd. Uit deze resultaten blijkt enerzijds dat de GVM in 2018 en 2019 voornamelijk is opgelegd aan de door de wetgever aangeduide doelgroep van zeden- en geweldsdelinquenten, waarvan 4 mogelijk ook uitreizende zedendelinquenten. Anderzijds is de toepassing van de GVM bij terroristen en weigerende verdachten in 2018 en 2019 nog zo gering dat deze nauwelijks kan bijdragen aan de oplossing van de problematiek rond deze twee groepen.

Vanuit de GVM's zijn tevens de adviezen door het NIFP en de standpunten van de verdediging over de GVM vastgelegd, hoewel geen onderdeel van de oorspronkelijke onderzoeksvragen. Van de 16 onherroepelijke GVM's heeft het NIFP 1 GVM geadviseerd, in 13 zaken is geen GVM geadviseerd, in 1 zaak claimt de veroordeelde dat hij geen herinnering heeft aan het gebeurde, waardoor het NIFP geen volledig rapport heeft kunnen schrijven, en in 1 zaak is het niet mogelijk gebleken een justitieel kader te adviseren wegens weigering tot medewerking aan het PJ-onderzoek. De risicoinschattingen tot herhaling van gewelddadig gedrag door het NIFP zijn veelal hoog: in 9 zaken. In 1 zaak wordt het risico als 'aanzienlijk en blijvend' omschreven en 1 keer matig tot hoog. Vier keer is er geen uitspraak gedaan over het risico, waarvan 1 keer vanwege de claim tot amnesie bij verdachte en 1 keer vanwege de weigering om mee te werken aan het PJ-onderzoek van verdachte. Eén keer is het risico als laag ingeschat.

In de uitspraken is niet vaak een argument van de verdediging over de GVM geciteerd (13 van de 16 keer niet). Eén keer heeft de verdediging gesteld dat de GVM niet noodzakelijk was, één keer heeft de verdediging zich aan het oordeel van de rechtbank over de GVM gerefereerd en in één zaak heeft de verdediging verzocht tot afwijzing van de vordering tot de GVM, omdat dit volgens haar juridisch niet mogelijk was. In twee zaken is de GVM daarnaast door de verdediging aangedragen, als alternatief voor de tbs-maatregel met verpleging.

Er is één zaak bekend waarin de gelijktijdige vordering tot oplegging en tenuitvoerlegging van de GVM is ingediend en toegekend. Verdere lopende GVM's zijn niet bekend, daarmee zijn de resterende onderzoeksvragen over de GVM vervallen.

Conclusies

- 1 Het aantal gestarte VB's en het aantal VB's op peilmoment is in de eerste drie jaar van de Wlt gedaald. Dit is in tegenstelling tot de verwachting van de wetgever, die juist een toegenomen bereidheid tot VB bij de klinieken verwachtte, waarmee het aantal VB's zou moeten toenemen.
- 2 Er kan nog geen uitspraak worden gedaan over de duur van de VB na inwerkingtreding van de Wlt, aangezien de VB's die onder de nieuwe wetgeving zijn gestart nog niet vaak genoeg zijn beëindigd.
- 3 De verwachting van de wetgever was dat de instroom van tbs-gestelden zou afnemen en dat de doorstroom en uitstroom zou toenemen. Uit de cijfers blijkt echter dat de instroom is toegenomen, dat de doorstroom gemeten met de behandelduur onder de Wlt nog niet te bepalen is en dat de uitstroom is afgenomen.

- 4 De gemiddelde instroom van v.i.-zaken dat er beoordeling aan de CVv.i. is voorgelegd, is in de eerste drie jaar van de Wlt groter dan in de drie jaren ervoor. Dit kan verklaard worden uit een stijging in het aantal v.i.-waardige zaken, er zijn in recente jaren meer veroordeelden met een gevangenisstraf van meer dan een jaar. Het aandeel positief beoordeelde v.i.-zaken, het aantal v.i.'s dat daadwerkelijk kan starten, is gedurende de eerste twee Wlt-jaren vrijwel gelijk aan dat in de jaren ervoor. In 2020 neemt dit licht toe. Het aantal v.i.-zaken op peilmoment (alle dan lopende zaken) is de afgelopen jaren flink gestegen. Dit komt deels door een groter aantal v.i.-waardige zaken en in 2020 speelt ook de stijging in het aantal positief beoordeelde v.i.-zaken mee. Over een eventuele toe- of afname in het aantal v.i.'s is door de wetgever geen verwachting uitgesproken.
- 5 Het aantal v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden is in de eerste drie Wlt-jaren gedaald ten opzichte van de jaren daarvoor, in tegenstelling tot de verwachting van de wetgever. Daartegenover staat dat, in lijn met de verwachting van de wetgever, het gemiddeld aantal bijzondere voorwaarden per persoon is gestegen, net als het gemiddeld aantal bijzondere voorwaarden dat een vorm van zorg betreft.
- 6 Er kan nog geen uitspraak worden gedaan over de duur van de v.i. na inwerkingtreding van de Wlt, die volgens de wetgever zou toenemen. Dit komt doordat van de veroordeelden met v.i. onder de Wlt nog te weinig mensen zijn uitgestroomd.
- 7 Het aantal opleggingen van de GVM in de eerste twee jaar van de Wlt is achtergebleven bij de verwachting van de wetgever, maar is in 2020 bijna verdubbeld ten opzichte van de verwachtingen.
- 8 De GVM's in 2018 en 2019 zijn vaker gecombineerd met een tbs-maatregel dan met (onder meer) een gevangenisstraf (11 van de 16 keer). De GVM is 4 keer naast een ongemaximeerde tbs met verpleging opgelegd, 2 keer naast een tbs-vw en 5 keer naast een gemaximeerde tbs met verpleging. Ondanks dat de wetgever verwachtte dat de GVM vooral zou worden gecombineerd met de gemaximeerde tbs-maatregelen, de tbs-vw en de gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging, is deze in 2018 en 2019 vier keer naast een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging opgelegd.
- 9 De rechtbanken en hoven onderbouwen de oplegging van de GVM met de constatering dat zowel de gemaximeerde tbs-maatregel als de tbs-maatregel met voorwaarden eindig is en de GVM daar van toegevoegde waarde kan zijn als deze juridische kaders zijn afgelopen, vanwege een hoog recidiverisico en de noodzaak dit terug te brengen dan wel te houden, voor de zekerheid, mocht de wens tot langer toezicht gedurende de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf en/of maatregel blijken en vanwege complexe problematiek. Deze argumenten zijn tevens de argumenten die door de wetgever zijn genoemd als zijnde redenen waarom de GVM mogelijk van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.
- 10 De GVM is in 2018 en 2019 voornamelijk opgelegd aan de door de wetgever aangeduide doelgroep van zeden- en geweldsdelinquenten, waarvan vier mogelijk ook uitreizende zedendelinquenten. De toepassing bij weigerende verdachten komt slechts één keer voor en bij terroristen is geen GVM opgelegd. Daarmee is de toepassing van de GVM zodanig klein dat deze (nog) nauwelijks kan bijdragen aan de oplossing van de weigerproblematiek noch aan toezicht bij terroristen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds 2018 is de Wet langdurig toezicht (Wlt) volledig in werking getreden, waarmee langer toezicht kan worden gehouden op (ex-)veroordeelden (*Staatsblad*, 2015, 2016).¹ Het doel hiervan is het voorkomen van recidive van zeden- en zware geweldsdelinquenten met een gevangenisstraf en/of een maatregel terbeschikkingstelling (tbs)². Hiervoor zijn drie wetwijzigingen doorgevoerd. De Wlt moet zoals gebruikelijk voor wetten na vijf jaar worden geëvalueerd (art. 5.58 van de Evaluatiebepaling, aanwijzingen voor de regelgeving). Daarnaast is aan de Tweede Kamer toegezegd (jaarlijkse) monitoring van de werking van de Wlt te verrichten en haar daarover te informeren (*Kamerstukken II* 2018/19, 24 587 en 29 452, nr. 744, p. 45). Naar aanleiding van deze toezegging heeft het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen, afdeling Toezicht en Behandeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht een onderzoeksprogramma te schrijven. Het onderzoeksprogramma bestaat uit zes deelonderzoeken, verschillende monitorronden en recidivemetingen (Nagtegaal, 2020a). Dit rapport laat de resultaten van de eerste monitorronde zien, met daarin een analyse van de toepassingen van de Wlt in 2017-2020. Het doel van de monitoring is om de werking van de Wlt in kaart te brengen en om eventuele wijzigingen aan te brengen, mocht dat nodig zijn.

De wet omvat zoals gezegd drie onderdelen. Het eerste is het vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging (VB) van het bevel tot verpleging van overheidswege bij de tbs-maatregel (oud art. 38j lid 2 en 3 Wetboek van Strafrecht [Sr] zijn vervallen; *Staatsblad*, 2015). Hierdoor kan de rechter de VB ongemaximeerd verlengen, telkens met één of twee jaar, terwijl de VB voorheen maximaal negen jaar duurde. De VB houdt in dat de tbs-gestelde niet langer in het beveiligde forensisch psychiatrisch centrum (fpc) verblijft, maar onder bepaalde voorwaarden buiten de kliniek woont.

Het tweede onderdeel van de Wlt betreft twee wijzigingen in de proeftijd van de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) van veroordeelden tot een gevangenisstraf. De proeftijd van de bijzondere voorwaarden is gelijkgetrokken met die van de algemene voorwaarde tot het niet opnieuw plegen van een delict en duurt daarmee minimaal één jaar. Tevens kan de proeftijd bij v.i. worden verlengd: eenmalige verlenging met maximaal twee jaar is mogelijk voor alle veroordeelden met v.i. en voor bepaalde zeden- en geweldsdelinquenten kan de rechter, op vordering van het Openbaar Ministerie (OM), de proeftijd telkens met ten hoogste twee jaren verlengen (art. 6:1:18 lid 2 Sv; zie hierover verder

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

² Hierna: tbs met verpleging. De tbs-maatregel dient ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen en goederen en kan worden opgelegd als de rechter tot het oordeel komt dat een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis bestond bij een verdachte ten tijde van het plegen van het delict (art. 37a lid 1 Sr). Daarnaast moet sprake zijn van een ernstig delict, met een strafdreiging van vier jaar of meer, of behoren tot een lijst van delicten zoals omschreven in artikel 37a lid 1.1 Sr.

paragraaf 3.1). Het derde onderdeel van de Wlt is de introductie van een zelfstandige toezichtmaatregel, de Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel (GVM, art. 38z Sr, art. 6:6:23a-6:6:23f Sv). Dit is een toezichtmaatregel waarbij voorwaarden worden opgelegd aan de betrokkenen, zoals het verplicht volgen van een behandeling, of een locatie- of gebiedsverbod (zie verder paragraaf 4.1).

1.2 Onderzoeksvragen

De monitorvragen die in dit rapport worden beantwoord, zijn vastgesteld in het Wlt-onderzoeksprogramma (Nagtegaal, 2020a, bijlage 4). Sommige van deze monitorvragen zijn bij nader inzien pas op een later moment te beantwoorden, die vragen zijn cursief weergegeven. De overige vragen zijn in het huidige rapport beantwoord.

Ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging van de tbs-verpleging

- 1 Hoeveel VB's zijn er nieuw gestart per jaar?
- 2 Hoeveel VB's zijn er op peildatum?
- 3 Hoe lang duurt de VB gemiddeld?
- 4 Wat is de spreiding en de mediaan van de VB?
- 5 Van hoeveel verlengingen van de VB is per persoon sprake?
- 6 Hoe lang is de intramurale behandelduur van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe lang is de intramurale behandelduur na invoering van de Wlt?
- 7 Hoe groot is de uitstroom van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe groot is de uitstroom van tbs-gestelden na invoering van de Wlt?
- 8 Hoe groot is de instroom van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe groot is de instroom van tbs-gestelden na invoering van de Wlt?
- 9 In hoeverre verlopen de toepassingen van de ongemaximeerde VB volgens verwachting en in hoeverre niet?

Voorwaardelijke invrijheidstelling veroordeelden

Algemeen

- 10 Zijn er meerdere toezichtkaders tegelijkertijd van toepassing en zo ja, hoe verloopt dit?
- 11 Zijn er arrondissementale verschillen in de oplegging, tenuitvoerlegging, schending of verlenging v.i.?
- 12 Oplegging
- 13 Aan hoeveel personen is v.i. verleend?
- 14 Bij hoeveel personen is de v.i. achterwege gelaten (geen v.i. verleend)?
- 15 Bij hoeveel personen is de v.i. uitgesteld?
- 16 Wat zijn de redenen voor het achterwege blijven of uitstellen van de v.i.?
- 17 Hoeveel en welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd?
- 18 Hoeveel van deze bijzondere voorwaarden betreffen zorg?³
- 19 Hoe lang duurt de proeftijd van de bijzondere voorwaarden?
- 20 Hoe verhoudt het aantal verleende, achterwege gelaten en uitgestelde v.i.'s na invoering van de Wlt zich tot deze aantallen vóór invoering van de Wlt?

³ Het betreft hier in ieder geval de bijzondere voorwaarden over zorg uit artikel 6:2:11 lid 3a t/m j Sv. Als er andere voorwaarden zijn opgesteld die zorg omvatten, worden deze ook bekeken.

Tenuitvoerlegging v.i

- 21 Zijn er verschillen en/of overeenkomsten in de tenuitvoerlegging van de v.i. vóór en na invoering van de Wlt?
- 22 Schending v.i.
- 23 Hoeveel vorderingen ter herroeping van de v.i. zijn er ingediend?
- 24 Hoeveel vorderingen ter herroeping van de v.i. zijn toegekend?
- 25 Hoeveel v.i.'s zijn geschorst?
- 26 Zijn er verschillen en/of overeenkomsten in de schending van de v.i. voor en na invoering van de Wlt?

Verlenging v.i.

- 27 Hoe vaak is er verlenging van de proeftijd gevorderd en toegekend?
- 28 Hoe verhoudt het aantal verlengingen van de proeftijd zich tot het verwachte aantal verlengingen van de proeftijd?
- 29 In hoeverre verlopen de toepassingen van de verlenging van de proeftijd volgens verwachting en in hoeverre niet?
- 30 Is er sprake van calculerende veroordeelden, die de v.i. weigeren en daarmee langdurig toezicht ontwijken?
- 31 Zo ja, hoe groot is de groep calculerende veroordeelden?

Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Oplegging

- 32 Hoe vaak is de oplegging van de GVM gevorderd door het OM?
- 33 Hoe vaak is de oplegging van de GVM geadviseerd door de reclassering?
- 34 Hoe zijn de GVM-adviezen van de reclassering onderbouwd, is er sprake van een gestructureerde risicotaxatie?
- 35 Hoeveel GVM's zijn door de rechter opgelegd en hoe onderbouwt de rechter deze vonnissen?
- 36 Hoeveel GVM's zijn door de rechter afgewezen en hoe onderbouwt de rechter deze vonnissen?
- 37 Welke afdoening(en) is/zijn naast de GVM opgelegd?
- 38 Voor welke typen delicten zijn de GVM's opgelegd?
- 39 In hoeverre verlopen de toepassingen van de GVM volgens verwachting en in hoeverre niet?
- 40 Zijn er weigerende observandi onder de personen aan wie een GVM is opgelegd? Zo ja, hoeveel zijn dit er? Hoe verhoudt dit aantal zich tot het totaalaantal weigerende verdachten?
- 41 Draagt de oplegging van de GVM bij aan de oplossing van de problematiek van de weigerende observandi, te weten dat deze personen alsnog behandeling en toezicht krijgen?
- 42 Hoeveel weigerende verdachten zijn er voor de invoering van de GVM en hoeveel erna?

Tenuitvoerlegging

- 43 Hoeveel vorderingen van de tenuitvoerlegging van de GVM zijn er geweest?
- 44 Hoe vaak is de tenuitvoerlegging van de GVM geadviseerd door de reclassering?
- 45 Hoeveel vorderingen van de tenuitvoerlegging van de GVM wijst de rechter toe en hoe onderbouwt de rechter deze vonnissen?
- 46 Hoeveel vorderingen van de tenuitvoerlegging van de GVM wijst de rechter af en hoe onderbouwt de rechter deze vonnissen?

- 47 Voor welke termijn zijn de GVM's in eerste instantie opgelegd? Twee, drie, vier of vijf jaar?
- 48 Welke voorwaarden zijn bij de GVM opgelegd?

Schending

- 49 Hoeveel waarschuwingen, aanscherpingen en/of herroepingen van het toezicht zijn er geweest?
- 50 Hoeveel incidenten zijn er tijdens het toezicht geweest?

Verlenging

- 51 Zijn de GVM's verlengd? Met welke termijn, twee, drie, vier of vijf jaar?
- 52 In hoeverre verlopen de toepassingen van de GVM volgens verwachting en in hoeverre niet?
- 53 Zijn er arrondissementale verschillen in de oplegging, tenuitvoerlegging of verlenging van de GVM?
- 54 Zijn er meerdere toezichtkaders tegelijkertijd van toepassing en zo ja, hoe verloopt dit?

1.3 Onderzoeksmethoden

De doelstelling van deze monitorronde is het rapporteren van de eerste bevindingen van de toepassingen van de Wlt. Voor de wijziging in de VB is gekeken naar 2017 tot en met 2019, voor de proeftijd v.i. en de GVM de toepassingen in 2018 tot en met 2020. Hiermee zijn de datums van inwerkingtreding van de drie onderdelen gevolgd. Voor enkele onderzoeksvragen zijn de antwoorden voor 2020 nog niet bekend, deze volgen in een volgende monitorronde. Voor het onderzoek zijn datasets opgevraagd bij verschillende instanties: de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Voorafgaand aan het opvragen van de data is een Privacy Impact Analyse (PIA) verricht, daarna is bij alle organisaties het toestemmingstraject doorlopen.

Bij de DJI is een bestand opgevraagd met daarin alle gestarte VB's in 2012-2019 (N=1.192 unieke personen; peildatum 30-06-2020). Van deze personen zijn de start- en einddatums van de tbs-maatregel, de start- en einddatums van de VB's en de redenen voor het einde van de VB verkregen. Van alle tbs-gestelden met VB is vervolgens bekeken hoe vaak de VB succesvol is afgesloten, waarmee er voor deze personen tevens een einde aan hun tbs-maatregel kwam. Dit waren 896 personen (75,2% van de populatie). De overige VB's zijn op de peildatum nog niet afgerond (n=186)⁴ of zijn om een andere reden niet geschikt om mee te nemen in de analyses van de duur van de VB: enkele VB's zijn beëindigd wegens overlijden (n=16), andere VB's zijn ingetrokken vanwege schending van de voorwaarden en een nieuwe uitspraak (n=8) de oplegging van een tweede VB (n=14), of een hervatting van de verpleging (n=68). Een tweede VB kan worden opgelegd als de eerste VB is geschonden, hervatting van de verpleging heeft plaatsgevonden en na enige tijd opnieuw een VB wordt opgelegd. Ten slotte zijn drie VB's beëindigd vanwege het

⁴ In totaal zijn er 71 zaken die op het peilmoment langer dan het gemiddelde van twee jaar VB lopen (38% van de lopende zaken): 2 gestart in 2012, 4 gestart in 2013, 8 gestart in 2014, 13 gestart in 2015, 19 gestart in 2016 en 25 gestart in 2017. Daarnaast zijn er 115 VB's (62%) die op het peilmoment op of onder het gemiddelde van twee jaar VB zitten: 52 in 2018 en 63 in 2019. Van de totale groep tbs-gestelden met een nog lopende VB is de gemiddelde duur 920 dagen (SD=627). In een ander WODC-project wordt gekeken naar verschillen tussen tbs-gestelden met een korte versus een lang lopende VB (projectnummer 3125E).

bereiken van de maximale termijn van de gemaximeerde tbs en één vanwege vormfouten. Van de 896 tbs-gestelden met een succesvol afgesloten VB zijn de verdere kenmerken van de duur van de VB in kaart gebracht.

Van het CJIB zijn vanaf 2018 anonieme kwartaalrapportages ontvangen over alle v.i.-zaken. Hierin staan kenmerken van de v.i.-zaken over onder meer de instroom, de duur, het aantal gestarte v.i.'s met alleen de algemene voorwaarde en met bijzondere voorwaarde(n), het aantal vorderingen tot uitstel en achterwege blijven van de v.i., het aantal v.i.'s waarbij een indicatiestelling van toezicht door de politie en/of reclassering is gegeven, het aantal overtredingen, herroepingen, schorsingen en vervolgacties daarop, en het aantal verlengingen. Deze kwartaalrapportages zijn voor het huidige rapport verwerkt naar jaaroverzichten. Tevens is een dataset aangevraagd van alle opgelegde bijzondere voorwaarden die in het kader van de v.i. zijn gestart in 2018-2020. Hiervan is bekeken hoe vaak welke voorwaarden zijn opgelegd en hoe lang deze duren. De peildatums die zijn gebruikt voor het genereren van de v.i.-data zijn respectievelijk 20 maart 2020, 27 december 2020 en 4 april 2021. Op peildatum 9 mei 2021 zijn de gestarte v.i.-zaken uit 2018 en 2019 opgevolgd en zijn kenmerken met betrekking tot het verloop toegevoegd, zoals een wijziging in de bijzondere voorwaarden en de verlenging aan de zaken. De opvolging van de v.i.-zaken met startdatum 2020 worden in het volgende monitorrapport toegevoegd, dat is gezien de korte duur van deze v.i.-zaken op de peildatum 4 april 2021 van het huidige rapport nog niet zinvol.

Om de opleggingen van de GVM in kaart te brengen, zijn verschillende routes bewandeld. Ten eerste is gebruik gemaakt van de openbare zoekmachines op rechtspraak.nl en op Kluwer.navigator met de zoektermen: 'gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel', 'artikel 38z' en variaties daarop. De laatste digitale zoektocht naar GVM's is op 28 augustus 2021 verricht. Ten tweede is van de afdeling Statistische Informatie en Beleidsanalyse (SIBa) van het WODC een lijst met parketnummers van opleggingen van de GVM in 2018 en 2019 opgevraagd vanuit de database OMDATA. Deze database omvat verschillende gegevens van het OM en wordt standaard elk kwartaal aan het WODC geleverd. Tevens is van het OM een lijst met parketnummers van opleggingen van de GVM in 2018 en 2019 opgevraagd. Beide lijsten zijn met elkaar vergeleken en ontdebeld, dit leverde 123 unieke zaken op. Deze zaken zijn vervolgens aan de hand van de parketnummers eerst gezocht op rechtspraak.nl en vervolgens in het e-archief van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr). Niet alle uitspraken werden op rechtspraak.nl of in het e-archief van de Rvdr gevonden, aan de betreffende gerechten zijn de ontbrekende zaken opgevraagd. Uiteindelijk zijn 108 van de 123 unieke zaken waarin volgens SIBa en/of het OM een GVM was opgelegd gevonden (88%). Ten slotte zijn via het Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken (EBPZ) en via de rechterlijke 'Kenniskring TBS en zorgmachtiging' attenderingen op relevante uitspraken verkregen. In het huidige rapport het aantal opleggingen GVM's in 2018-2020 vastgesteld, in eerste aanleg en in hoger beroep. Een uitgebreidere bespreking van de zaken in 2018 en 2019 is tevens opgenomen, terwijl dit voor de zaken uit 2020 nog niet is gedaan. Dit volgt in een volgende monitorronde. Wel zijn in het huidige rapport arresten uit 2020 die gaan over afdoeningen in eerste aanleg uit 2018 of 2019 meegenomen.

Van elke zaak zijn verschillende kenmerken vastgelegd, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep: de vorderingen van het OM, de adviezen van de reclassering, de afdoening van de indexdelicten, of er sprake is van een weigerende verdachte, een terrorist of een mogelijke uitreizende zedendelinquent, het standpunt van de ver-

dediging, het advies van het NIFP wat betreft de GVM en de argumentatie van de rechter. Weigerende verdachten zijn verdachten die niet willen meewerken aan het Pro Justitia(PJ)-onderzoek dat in sommige zaken nodig is om te bepalen of een psychische stoornis van invloed was ten tijde van het plegen van het delict. Van een terrorist is in het huidige onderzoek sprake als er een terroristisch misdrijf is gepleegd (art. 83 Sr) en een veroordeelde is gezien als een mogelijk uitreizende zedendelinquent als er sprake is van een of meer zedendelicten met minderjarigen (18 jaar of jonger).⁵ Deze drie doelgroepen zijn volgens de beleidstheorie bij uitstek geschikt voor de toepassing van de GVM (Nagtegaal, 2020b).

Om te bepalen of de toepassingen volgens verwachting verlopen, is een vergelijking van de toepassingen met de relevante literatuur gemaakt, zoals de impactanalyse voor de Wlt die is opgesteld door onderzoeksbureau Significant (Drost et al., 2016). Tevens zijn de uitkomsten getoetst aan de analyse van de beleidstheorie (Nagtegaal, 2020b). Ten slotte is enige achtergrondliteratuur verzameld.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2-4 staan de resultaten. Achtereenvolgens komen de VB, de v.i. en de GVM aan de orde. Eerst is per onderdeel enige achtergrondinformatie gegeven. Vervolgens komen cijfers over de instroom, de duur en de door- en uitstroom aan de orde. In hoofdstuk 5 zijn de onderzoeksvragen beantwoord en staan de conclusies.

⁵ Bij de problematiek van zedendelinquenten die mogelijk het land uit reizen en daar nieuwe slachtoffers maken, ging het om minderjarige slachtoffers (*Kamerstukken II 2019/20*, 31 015, nr. 162).

2 Voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel

2.1 Achtergrond

De tbs-maatregel dient ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen en goederen en kan worden opgelegd als de rechter tot het oordeel komt dat een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis bestond bij een verdachte ten tijde van het plegen van het delict (art. 37a lid 1 Sr). Daarnaast moet er sprake zijn van een ernstig delict, dat blijkt uit een strafdreiging van vier jaar of meer, of behoort tot een lijst van delicten omschreven in artikel 37a lid 1.2 Sr.⁶ Er zijn twee mogelijkheden: een tbs-maatregel met verpleging (art. 37b lid 1 Sr) of een tbs-maatregel met voorwaarden (tbs-vw; art. 38 lid 1 Sr). De tbs-maatregel met verpleging duurt maximaal vier jaar als er geen sprake is van een geweldsdelict, in de overige zaken is deze ongemaximeerd (art. 38e lid 1 Sr). De tbs-vw duurt maximaal negen jaar (art. 38e lid 2 Sr). De voorwaardelijke beëindiging (art. 38g Sr) is alleen van toepassing in geval van tbs met verpleging, omdat dit de voorwaardelijke beëindiging van die verpleging betreft.

De meeste veroordeelden tot een tbs-maatregel met verpleging krijgen tevens een gevangenisstraf opgelegd, de combinatiestraf (76% van de tbs-gestelden met een tbs-verpleging in 2018; DJI, 2019). Vanwege de combinatiestraf is de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling van veroordeelden tot een gevangenisstraf (v.i.-regeling) van overeenkomstige toepassing, maar deze is opgeschort tot aan het moment dat de rechter de verpleging van overheidswege beëindigt (art. 5.3 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling; *Staatscourant*, 2021). Vanwege de overeenkomstige toepassing van de v.i.-regeling wordt de startdatum van de tbs-behandeling voor tbs-gestelden met een combinatiestraf op dezelfde wijze berekend als de v.i.-startdatum. Dit is met de Wet Straffen en Beschermen veranderd (Wsenb), maar voor veroordelingen van voor die tijd gold dat voor de veroordeelde tot een gevangenisstraf van meer dan één jaar en ten hoogste twee jaren de tbs-behandeling start als de vrijheidsbeneming ten minste één jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf een derde gedeelte is ondergaan (art. 6:2:10 lid 1 Sv). Voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van meer dan twee jaar gold dat de tbs-behandeling startte op twee derde van de gevangenisstraf (art. 6:10:2 lid 1b Sv).⁷

Voor gemiddeld 91% van de tbs-gestelden duurt de combinatiestraf zes jaar of korter (DJI, 2019)⁸ en start de tbs-behandeling daarmee na vier jaar of korter. De mediaan van de tbs-behandeling in het fpc is 7,6 jaar (instroomcohort 2010; DJI,

⁶ Dit zijn kortgezegd: opruiing (art. 132 Sr), bedreiging met geweld (art. 285 lid 1 Sr), belaging (art. 285b Sr), insubordinatie aan boord van een Nederlands schip of zeevissersschip (art. 395 Sr), roekeloosheid in het verkeer (art. 175 lid 2b, of lid 3 in verbinding met lid 1b Wegenverkeerswet 1994) en bepaald handelen in strijd met de Opiumwet (art. 11 lid 2 Opiumwet).

⁷ Met de Wsenb is de duur van de v.i. gemaximeerd tot twee jaar, waarmee ook de startdatum van de tbs-verpleging voor veroordelingen vanaf 1 juli 2021 tot een tbs-maatregel en een combinatiestraf van zes jaar of meer is veranderd (zie verder paragraaf 3.1).

⁸ Dit betreft het gemiddelde van alle tbs-gestelden die in 2014 tot en met 2018 een tbs-maatregel met verpleging gecombineerd met een gevangenisstraf van zes jaar of korter kregen opgelegd.

2019).⁹ Gedurende de behandeling mag de tbs-gestelde geleidelijk aan steeds langer en onder steeds minder beveiliging met verlof. Het Adviescollege Verloftoetsing tbs beslist over de toekenning van de verlofmachtigingen voor de verschillende verloffasen, terwijl de rechter beslist over het al dan niet verlengen van de tbs-maatregel en over voorwaardelijke beëindiging daarvan (AVT, 2021). Als het gevaar dusdanig is verminderd dat een tbs-gestelde onder voorwaarden gedurende langere tijd veilig buiten het fpc kan verblijven, kan tot voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging worden besloten (art. 38g Sr). Beëindiging door de rechter van de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege vindt niet plaats dan nadat de verpleging van overheidswege gedurende minimaal een jaar voorwaardelijk beëindigd is geweest (art. 6:2:17 lid 1 Sv). Ook na een onafgebroken periode van ten minste twaalf maanden proefverlof, de laatste verlof-fase, waarin de tbs-maatregel niet is verlengd, kan de rechter de verpleging van overheidswege voorwaardelijk beëindigen (art. 6:6:10 lid 3 Sv). Als de OvJ geen verlenging van de tbs-maatregel vordert, eindigt de tbs-maatregel van rechtswege (art. 38d lid 2 Sr). Dit kan ook zonder dat er een verplicht jaar VB aan vooraf is gegaan.¹⁰

Tijdens de VB verblijft de tbs-gestelde meestal niet meer in een fpc, maar in de maatschappij, al dan niet in een instelling voor beschermd wonen. Aan de VB zijn voorwaarden verbonden, zoals het deelnemen aan ambulante behandeling en het verplicht meewerken aan huisbezoek. In de wet zijn alleen de voorwaarden tot opname, behandeling of inname van medicatie opgenomen (art. 38a lid 1 Sr), maar middels de algemene bepaling 'voorwaarden betreffende het gedrag' (art. 38g lid 2 Sr) kunnen ook andere voorwaarden worden opgelegd. Vanuit de v.i.-bepaling die bij de VB eveneens geldt (zie eerder), is de algemene voorwaarde tot het niet opnieuw plegen van een delict ook van kracht bij VB. Omdat er aan de VB veelal al voorwaarden worden verbonden, worden deze voor tbs-gestelden met een combinatiestraf niet ook aan de v.i. verbonden (art. 5.3 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling; *Staatscourant*, 2021). Als de rechter een VB uitspreekt, is dat voor de duur van één of twee jaar en sinds de inwerkingtreding van de Wlt kan de VB telkens met één of twee jaar worden verlengd (art. 38j Sr).

Indien een tbs-gestelde de voorwaarden die aan de VB zijn verbonden in ernstige mate schendt, kan de verpleging worden hervat (art. 6:6:10 lid 1d Sv). Een voorbeeld van een ernstige schending is het plegen van een nieuw delict. Een voorbeeld van een schending die niet direct leidt tot een hervatting, is het te laat komen op een afspraak. Een hervatting geldt als een nieuwe behandel poging, waarbij een tbs-gestelde weer enige jaren in een fpc wordt opgenomen. De rechter heeft ook minder ingrijpende mogelijkheden tot zijn beschikking zoals het wijzigen, aanvullen of opheffen van de voorwaarden (art. 6:6:10 lid 1f Sv) of het tijdelijk opnemen van een tbs-gestelde voor de duur van maximaal veertien weken (art. 6:6:10a Sv).

De ongemaximeerde VB die met de Wlt mogelijk is geworden, is ingegaan op 1 januari 2017. Zoals uit de analyse van de beleidstheorie is gebleken, is het na 1 januari 2026 mogelijk dat de termijn voor de VB vanuit de Wlt-wetgeving de eerdere maximumduur van negen jaar overschrijdt (Nagtegaal, 2020b). Daarmee

⁹ Tbs-gestelden die in een bepaald jaar zijn ingestroomd.

¹⁰ Ook de gemaximeerde tbs-maatregel kan voorwaardelijk worden beëindigd, maar de Hoge Raad heeft onlangs bepaald dat de totale duur van de gemaximeerde tbs-maatregel, inclusief een eventuele periode van VB, de vier jaar niet mag overschrijden (ECLI:NL:HR:2020:282).

komen de meeste effecten van deze wetswijziging pas op langere termijn in beeld.¹¹ Wel is het zo dat tbs-gestelden die op of na 1 januari 2017 met VB starten, dit met een ander perspectief doen dan tbs-gestelden die eerder zijn gestart. Immers, voor de tbs-gestelden onder de Wlt kan de VB ongemaximeerd worden verlengd en voor tbs-gestelden met een eerder gestarte VB was dit maximaal negen jaar. Het is mogelijk dat dit veranderde perspectief invloed heeft op bijvoorbeeld het aantal gestarte VB's of op de duur ervan. Om die reden is een aantal kenmerken van de VB en de tbs-maatregel in kaart gebracht (paragrafen 2.2 tot en met 2.6). Daarnaast worden van de Wlt effecten op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden met een tbs-maatregel met verpleging verwacht: er zouden minder tbs-gestelden instromen en de door- en uitstroom zouden toenemen (Nagtegaal, 2020b). Om die reden zijn voor de periode 2001-2019 ook deze kenmerken in kaart gebracht (figuur 1, tabellen 1-7). In de reconstructie van de beleidstheorie van de Wlt is meer achtergrondinformatie over de VB te vinden (Nagtegaal, 2020b).

2.2 Instroom VB

In de eerste drie jaar van de Wlt (2017-2019) is het aantal gestarte VB's sterk gedaald: van 157 in 2016 naar 74 in 2019 (tabel 1). In 2017 valt de daling nog mee, ten opzichte van 2016 zijn er 17 VB's minder gestart. Vooral in 2018 en 2019 is de daling groter: in die jaren zijn respectievelijk 120 en 74 VB's gestart. Ook het aantal tbs-gestelden met VB per jaar is in de eerste drie jaar van de Wlt gedaald: van 359 in 2016 naar 239 in 2019 (op peilmoment september van elk jaar). Naar mogelijke verklaringen hiervoor is in het huidige onderzoek niet gekeken, maar er is wel een hypothese op te stellen. Zo speelde eind 2017 de ernstige zaak met Michael P., die een studente verkrachtte en vermoordde, die leidde tot verschillende onderzoeken en een aanpak ter verbetering van de forensische zorg (*Kamerstukken II* 2019/20, 33 628, nr. 66). De hypothese is dat de uitstroom vanwege deze zaak stagneerde, ook de voorwaardelijke uitstroom via de VB, maar deze hypothese is niet onderzocht. De wetgever verwachtte dat de klinieken met de Wlt eerder bereid zouden zijn tot het overgaan tot een VB (Nagtegaal, 2020b) en daarmee een toename in het aantal gestarte VB's, maar deze verwachting is in de eerste drie jaar van de Wlt niet uitgekomen.

Als naar eerdere jaren wordt gekeken, is te zien dat het aantal gestarte VB's in 2001-2008 stabiel was, rond de 50 per jaar (tabel 1). Daarna is het aantal gestarte VB's tussen 2008 en 2015 elk jaar gestegen, tot het hoogtepunt van 203 in 2015. De toename van het aantal gestarte VB's in 2013-2015 heeft waarschijnlijk (mede) te maken met de wetswijziging in juli 2013, waarbij een verplicht jaar VB is ingevoerd voor alle tbs-gestelden van wie de OvJ de verlenging van de tbs-maatregel vordert (art. 6:2:17 lid 1 Sv; *Staatsblad*, 2012; *Kamerstukken II* 2010/11, 32 337, nr. 7). Verder fluctueert ook het aantal opleggingen van de tbs-maatregel met verpleging (tabel 6), waarmee enige wisselingen in het aantal VB's te verwachten zijn.

¹¹ In 2022 worden wel eerste recidivecijfers van tbs-gestelden onder de Wlt-wetgeving verwacht. Dit betreft recidive tijdens de tenuitvoerlegging van de VB voor de tbs-gestelden die tussen 2017 en 2020 met hun VB zijn gestart (WODC-projectnummer 3125E).

Tabel 1 Aantal gestarte VB's, aantal VB's op peilmoment, onvoorwaardelijke beëindigingen en behandelduur

| Jaar | VB peilmoment | VB gestart | Onvoorwaardelijke | |
|------|-----------------|------------|-------------------|----------------------------------|
| | | | beëindigingen | Behandelduur ^b |
| 2001 | NG ^a | 35 | 88 | 9,6 |
| 2002 | NG ^a | 34 | 80 | 9,3 |
| 2003 | NG ^a | 51 | 83 | 8,6 |
| 2004 | NG ^a | 42 | 120 | 9,0 |
| 2005 | NG ^a | 50 | 96 | 8,4 |
| 2006 | NG ^a | 34 | 111 | 8,0 |
| 2007 | 35 | 16 | 101 | 7,5 |
| 2008 | 43 | 58 | 97 | 7,2 |
| 2009 | 78 | 75 | 96 | 7,7 |
| 2010 | 126 | 119 | 109 | 7,6 |
| 2011 | 190 | 115 | 151 | Nog niet te bepalen ^c |
| 2012 | 218 | 137 | 179 | Nog niet te bepalen ^c |
| 2013 | 224 | 179 | 179 | Nog niet te bepalen ^c |
| 2014 | 315 | 186 | 153 | Nog niet te bepalen ^c |
| 2015 | 353 | 203 | 188 | Nog niet te bepalen ^c |
| 2016 | 359 | 157 | 170 | Nog niet te bepalen ^c |
| 2017 | 300 | 140 | 210 | Nog niet te bepalen ^c |
| 2018 | 282 | 120 | 157 | Nog niet te bepalen ^c |
| 2019 | 239 | 74 | 153 | Nog niet te bepalen ^c |

^a NG = niet gerapporteerd in de aangegeven periode

^b De behandelduur is berekend op instroomcohorten en betreft de mediaan: 50% van de tbs-gestelden van elk instroomjaar is binnen de genoemde periode uitgestroomd middels een proefverlof of VB.

^c Van de instroomjaren 2011-2019 is nog niet de helft van de tbs-gestelden uitgestroomd, waardoor die mediaan nog niet te bepalen is.

Bron: 2001-2005: DJI (2009); 2005: DJI (2010); 2006: DJI (2011); 2007: DJI (2012); 2008: DJI (2013); 2009: DJI (2014); 2010: DJI (2015); 2011: DJI (2016); 2012: DJI (2017); 2013: DJI (2018); 2014: DJI (2019); 2015-2019: DJI (2020).

Het totaal aantal VB's per jaar (peildatum september van elk jaar) fluctueert mee en bereikt in 2016 met 359 tbs-gestelden met VB het hoogtepunt. Gezien de (lichte) stijging van het aantal opleggingen van de tbs-maatregel met verpleging in recente jaren (sinds 2016) is voor komende jaren een lichte stijging in het aantal VB's voorzien.

2.3 Duur VB

2.3.1 Afgeronde VB's

De kenmerken van de duur van de VB (gemiddelde, standaarddeviatie, mediaan, minimum, maximum en de percentielscores) zijn berekend op instroomcohorten (tabel 2) en op uitstroomcohorten (tabel 3). Het betreft hier alleen de VB's met een geldig einde (n=896; zie methoden sectie). Zowel in- als uitstroomcohorten hebben voor- en nadelen. Een belangrijk nadeel van instroomcohorten is dat van recente instroomcohorten (tbs-gestelden van wie de VB start in genoemde jaren) slechts een klein deel van de tbs-gestelden is uitgestroomd. Alleen van die kleine groep is de duur op betrouwbare wijze te berekenen (zie *N missing*, dat voor recentere instroomjaren oploopt). Daarnaast zijn ook tbs-gestelden met een lange VB nog niet in beeld, omdat er nog te weinig tijd is verstreken. De duur van de VB aan de hand van instroomcohorten in de eerste drie jaren van de Wlt, 2017-2019, is daarmee

niet betrouwbaar (31,4%-86,5% van de VB's is nog niet afgerond). Een voordeel van de instroomcohorten is dat de jaren gelijk zijn aan de kalenderjaren en daarmee de inwerkingtreding van de wet volgen: instroomcohorten vanaf 2017 vallen onder de Wlt-wetgeving. De voor- en nadelen van uitstroomcohorten zijn net andersom. Een belangrijk voordeel van de uitstroomcohorten (tbs-gestelden van wie de VB eindigt in genoemde jaren), is dat de duur van een grotere groep tbs-gestelden bekend is. Daarmee is de duur van de gehele populatie betrouwbaarder in kaart te brengen. Het nadeel is dat de jaren niet overeenkomen met kalenderjaren van wetswijzigingen: sommige tbs-gestelden zijn onder de oude wetgeving en anderen onder de nieuwe wetgeving uitgestroomd. Ook de duur van de VB aan de hand van uitstroomcohorten in de eerste drie jaren van de Wlt, 2017-2019, is daarmee nog niet betrouwbaar vast te stellen.

Desondanks is de gemiddelde duur van de VB berekend. De cijfers over de instroomcohorten zijn betrouwbaar over 2012-2016 (11,6%-14,6% ontbrekende scores; tabel 2). Daarin is te zien dat de gemiddelde duur van de VB voor de instroomcohorten 2012-2016 fluctueert: deze stijgt van 561 dagen in 2012 naar 661 dagen in 2013 en daalt vervolgens weer naar 582 in 2016 (het laatste betrouwbare instroomjaar). Er zit vrij veel verschil in de range van de gemiddelde duur, in 2013 is de spreiding met 2.367 dagen het hoogst.

Tabel 2 Kenmerken duur VB, instroomcohorten VB's 2012-2019

| Jaar | Gem. | | n | n | | Mediaan | Mini-mum | Maxi-mum | Spreiding | 25 ^a | 75 ^b |
|------|------|-----|-----|---------|------|---------|----------|----------|-----------|-----------------|-----------------|
| | duur | SD | | missing | % | | | | | | |
| 2012 | 561 | 371 | 121 | 16 | 11,7 | 406 | 139 | 2.097 | 1.958 | 301 | 697 |
| 2013 | 661 | 382 | 160 | 19 | 10,6 | 587 | 154 | 2.521 | 2.367 | 366 | 864 |
| 2014 | 646 | 383 | 154 | 32 | 17,2 | 549 | 65 | 2.126 | 2.061 | 361 | 812 |
| 2015 | 617 | 305 | 171 | 34 | 16,7 | 618 | 222 | 1.757 | 1.535 | 340 | 760 |
| 2016 | 582 | 287 | 124 | 23 | 14,6 | 535 | 181 | 1.505 | 1.324 | 352 | 731 |
| 2017 | 536 | 219 | 96 | 44 | 31,4 | 466 | 209 | 1.097 | 888 | 361 | 694 |
| 2018 | 408 | 118 | 60 | 60 | 50,0 | 372 | 204 | 701 | 497 | 332 | 454 |
| 2019 | 347 | 57 | 10 | 64 | 86,5 | 345 | 233 | 455 | 222 | 325 | 376 |

Noot: Voor de jaren 2017-2019 (cursief aangegeven) zijn deze cijfers gezien het hoge aantal ontbrekende afgeronde VB's niet betrouwbaar.

- ^a De 25e percentielscore van de VB-duur (25% van de tbs-gestelden in dit instroomjaar hebben deze gemiddelde duur of daaronder).
- ^b De 75e percentielscore van de VB-duur (25% van de tbs-gestelden uit dit instroomjaar hebben deze gemiddelde duur of daarboven).

Tevens is de duur van de afgeronde VB's tussen 2015-2019 berekend (uitstroomcohorten; tabel 3). In de uitstroomcohorten van 2015 en 2016 zitten nog geen tbs-gestelden die onder de Wlt uitstroomden. In de tabel is te zien dat de gemiddelde duur van de VB voor de uitstroomcohorten 2015-2016 toeneemt van 552 dagen naar 591 dagen. Ook voor de latere uitstroomcohorten, 2017-2019, waar wel tbs-gestelden in zitten die onder de Wlt zijn uitgestroomd, neemt de gemiddelde duur toe (van 668 in 2017 naar 724 in 2019). Ook de spreiding neemt toe, van 1.204 dagen in 2015 naar 2.012 dagen in 2019. Iets meer dan de helft van de tbs-gestelden die in 2017-2019 zijn uitgestroomd, valt onder de Wlt (n=166, 51% van totaal 326 gestarte VB's onder de Wlt). Deze relatief snel afgeronde VB's duurden gemiddeld 479 dagen (SD=194). Hieraan kunnen echter nog geen definitieve conclusies worden verbonden, omdat juist de langere VB's nog niet zijn afgerond.

Tabel 3 Kenmerken duur VB, uitstroomcohorten VB's 2015-2019

| Jaar | Gem. duur | SD | n | n missing | Mediaan | Mini-mum | Maxi-mum | Spreading | 25 ^a | 75 ^{b2} |
|------|-----------|-----|-----|-----------|---------|----------|----------|-----------|-----------------|------------------|
| 2015 | 552 | 260 | 153 | 0 | 498 | 217 | 1.421 | 1.204 | 353 | 671 |
| 2016 | 591 | 295 | 135 | 0 | 559 | 205 | 1.645 | 1.440 | 336 | 748 |
| 2017 | 668 | 328 | 164 | 0 | 665 | 181 | 2.097 | 1.916 | 386 | 794 |
| 2018 | 647 | 348 | 120 | 0 | 573 | 228 | 1.989 | 1.761 | 366 | 767 |
| 2019 | 724 | 419 | 108 | 0 | 646 | 204 | 2.216 | 2.012 | 384 | 965 |

^a De 25e percentielscore van de VB-duur (25% van de tbs-gestelden in dit uitstroomjaar hebben deze gemiddelde duur of daaronder).

^b De 75e percentielscore van de VB-duur (25% van de tbs-gestelden uit dit uitstroomjaar hebben deze gemiddelde duur of daarboven).

2.3.2 Nog lopende VB's

Zoals in de methoden sectie aangegeven (paragraaf 1.3) zijn tbs-gestelden van wie de VB nog loopt uitgesloten van de analyses naar de duur van de VB (n=186; tabel 4). Deze groep is nader bekeken om te bepalen hoeveel tbs-gestelden al lang met VB zijn. Ook is gekeken naar de gemiddelde duur tot nu toe. Van de totale groep tbs-gestelden met een nog lopende VB is de gemiddelde duur 920 dagen (SD=627). De kortste nog lopende VB is 184 dagen en de langste 3.035 dagen. Deze laatste persoon zit daarmee bijna aan de voor hem geldende maximumduur van negen jaar. Er zijn 94 VB's (51% van de lopende zaken) die op het peilmoment¹² langer dan het hierboven berekende gemiddelde van 724 dagen VB duren. Van deze 94 personen zijn er 21 die een VB hebben van vijf jaar of langer (11% van de lopende VB's). Eén ander persoon heeft op peilmoment 2.999 dagen VB, de rest zit korter in de VB. De meeste VB's die nog lopen zijn onder de Wlt gestart: 25 gestarte VB's in 2017, 52 gestarte VB's in 2018 en 63 gestarte VB's in 2019 (totaal 140 zaken, 75%). De overige 25% is gestart onder de oude wetgeving van maximaal negen jaar VB, in 2012-2016 (n=46; 25% van de nog lopende VB's).¹³ In eerdere rapporten over het verwachte aantal toepassingen van een langdurige VB is genoemd dat een langere periode dan negen jaar niet voor veel tbs-gestelden werd verwacht (Drost et al., 2016; Nagtegaal, 2020b). In een ander WODC-project wordt gekeken naar verschillen tussen tbs-gestelden met een korte versus een lang lopende VB (projectnummer 3125E).

Tabel 4 Duur lopende VB's (n=186)

| VB duur lopende VB's | Aantal personen |
|----------------------|-----------------|
| 0-1 jaar | 34 |
| 1-2 jaar | 58 |
| 2-3 jaar | 35 |
| 3-4 jaar | 24 |
| 4-5 jaar | 14 |
| 5-6 jaar | 9 |
| 6-7 jaar | 10 |
| 7-8 jaar | 1 |
| 8-9 jaar | 1 |
| Totaal | 186 |

¹² Het peilmoment voor het verkrijgen van de VB-data was 30 juni 2020 (zie methoden sectie).

¹³ Er zijn 2 VB's gestart in 2012, 4 in 2013, 8 in 2014, 13 in 2015 en 19 in 2016.

2.4 Schendingen VB's

In 90 VB's tussen 2012-2019 zijn de voorwaarden zodanig geschonden, dat hervatting van de verpleging nodig was (8%; zie methoden sectie).

2.5 Verlengingen VB's

Voor het berekenen van het aantal keer dat de VB wordt verlengd en de duur van de verlengingen zijn alleen de geldige VB's meegenomen (zie methoden sectie; tabel 5). De meeste tbs-gestelden starten met één jaar VB (840; 93,8%). Voor net iets minder dan de helft van de tbs-gestelden blijft het bij de eerste VB-termijn (van één of twee jaar), waarna de tbs-behandeling succesvol wordt afgerond (n=430; 48%). Een eerste verlenging is er voor 466 tbs-gestelden (52% van de geldige VB's), die voor de meesten één jaar duurt (87,6% van de tbs-gestelden met een eerste verlenging). Een tweede verlenging volgt voor 211 tbs-gestelden (23,5%), waarbij dit wederom meestal een verlenging van één jaar betreft (92,9% van de tbs-gestelden met een tweede verlenging). Een derde tot en met zesde verlenging van de VB komt beduidend minder vaak voor (respectievelijk 81, 31, 9 en 1 keer).

Tabel 5 Aantal en duur van de verlengingen VB, 2012-2019 (n=896)

| Verlengingen | 1 jaar | | 2 jaar | | N totaal | Aandeel van start-populatie |
|--------------|--------|------|--------|------|----------|-----------------------------|
| | n | % | n | % | | |
| 0 | - | - | - | - | 430 | 48,0 |
| 1 | 408 | 87,6 | 58 | 12,4 | 466 | 52,0 |
| 2 | 196 | 92,9 | 15 | 7,1 | 211 | 23,5 |
| 3 | 73 | 90,1 | 8 | 9,9 | 81 | 9,0 |
| 4 | 28 | 90,3 | 3 | 9,7 | 31 | 4,0 |
| 5 | 7 | 77,8 | 2 | 22,2 | 9 | 1,0 |
| 6 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 0,1 |

2.6 In-, door- en uitstroom tbs-gestelden

Instroom

De eerste drie jaar van de Wlt (2017-2019) is het aantal opleggingen van de ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging redelijk stabiel: respectievelijk 101, 115 en 113. Het totaal aantal gestarte tbs-maatregelen met verpleging is te onderscheiden naar de ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging, de gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging en omzettingen vanuit de tbs met voorwaarden naar de tbs met verpleging (tabel 6). Dit totaal is weergegeven in de lijn 'tbs-verpleging totaal' (figuur 1). Ook dit aantal is de eerste drie jaar van de Wlt redelijk stabiel: van 120 in 2017 naar 141 in 2018 en 129 in 2019. De gemaximeerde tbs-maatregel is de laatste jaren gestegen naar 15 in 2019 en het aantal omzettingen vanuit de tbs met voorwaarden blijft redelijk constant.

Ook zijn de opleggingen van de tbs-vw in kaart gebracht (tabel 6). Dit aantal opleggingen is vrij fors gestegen: van 49 in 2016 naar 91 in 2019. Ten slotte is het eind-totaal van alle tbs-maatregelen in kaart gebracht (lijn 'tbs-eindtotaal' in figuur 1). Hierin is te zien dat hoewel de verschillende typen tbs-maatregelen de afgelopen twintig jaar fluctueren, het totaal aantal opleggingen in 2019 (n=220) vrijwel gelijk is aan dat in 2001 (n=219).

Tabel 6 Opleggingen tbs-maatregelen 2001-2019

| Jaar | Tbs- verpleging, gemaximeerd (a) | Tbs- verpleging, ongemaximee rd (b) | Tbs- verpleging vanwege omzetting (c) | Tbs- verpleging totaal (d=a+b+c) | Tbs met voorwaarden (e) | Tbs totaal (d+e) |
|------|---|--|--|---|-------------------------------|---------------------|
| 2001 | NG | 177 ^a | NG | 177 | 42 | 219 |
| 2002 | NG | 203 ^a | NG | 203 | 39 | 242 |
| 2003 | NG | 217 ^a | NG | 217 | 50 | 267 |
| 2004 | NG | 226 ^a | NG | 226 | 77 | 303 |
| 2005 | NG | 207 ^a | NG | 207 | 64 | 271 |
| 2006 | 4 | 167 | 17 | 188 | 51 | 239 |
| 2007 | 3 | 177 | 5 | 185 | 50 | 235 |
| 2008 | 2 | 116 | 11 | 129 | 42 | 171 |
| 2009 | 5 | 104 | 8 | 117 | 45 | 162 |
| 2010 | 4 | 90 | 11 | 105 | 26 | 131 |
| 2011 | 1 | 100 | 10 | 111 | 47 | 158 |
| 2012 | 8 | 88 | 19 ^b | 115 | 55 | 170 |
| 2013 | 4 | 82 | 12 | 98 | 50 | 148 |
| 2014 | 10 | 88 | 19 | 117 | 50 | 167 |
| 2015 | 10 | 84 | 13 | 107 | 52 | 159 |
| 2016 | 4 | 97 | 18 | 119 | 49 | 168 |
| 2017 | 6 | 101 | 13 | 120 | 82 | 202 |
| 2018 | 15 | 115 | 8 | 141 | 93 | 234 |
| 2019 | 15 | 113 | 1 | 129 | 91 | 220 |

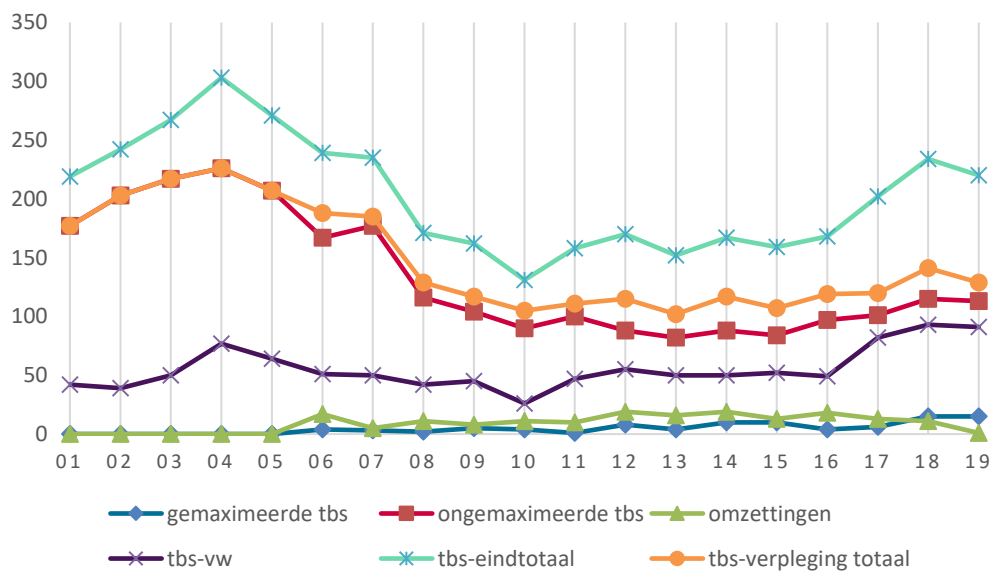
NG = niet gerapporteerd in de aangegeven periode.

^a In deze jaren werd in de cijfers van DJI nog geen onderscheid gemaakt naar ongemaximeerde en gemaximeerde tbs.

^b Waarvan één gemaximeerd tot vier jaar.

Bron: 2001-2004: DJI (2009); 2005: DJI (2010); 2006: DJI (2011); 2007: DJI (2012); 2008: DJI (2013); 2009: DJI (2014); 2010: DJI (2015); 2011: DJI (2016); 2012: DJI (2017); 2013: DJI (2018); 2014: DJI (2019); 2015-2019: DJI (2020).

Figuur 1 Opleggingen tbs-maatregel met verpleging en met voorwaarden



Behandelduur

De behandelduur van tbs-gestelden met verpleging is de laatste jaren afgenomen, van het hoogtepunt 10,6 jaar (instroomcohort 1998; Nagtegaal et al., 2011) naar 7,6 jaar (instroomcohort 2010; tabel 1). De eventuele invloed van de Wlt op de behandelduur kan worden bepaald door de behandelduur vanaf instroomcohort 2017 te kijken. Deze is echter voorlopig nog niet bekend, gezien de gemiddelde behandelduur van rond de acht jaar.

Uitstroom

Ten slotte is gekeken naar de uitstroom van tbs-gestelden, aan de hand van de definitief beëindigde tbs-maatregelen met verpleging (tabel 1). In het eerste jaar van de Wlt, 2017, is een piek in het aantal uitgestroomde tbs-gestelden te zien, van 170 in 2016 naar 210 in 2017. Om de piek in de uitstroom in 2017 te kunnen duiden, is gekeken naar de redenen van de beëindiging van de tbs-maatregel met verpleging in de afgelopen vijf jaar (tabel 7). Te zien is dat dit mede komt doordat er meer tbs-maatregelen zijn geëindigd doordat de OvJ geen vordering verlenging heeft ingediend: 30% in 2017, in vergelijking met 20% in 2016 en 11% in 2018. Als de OvJ geen vordering tot verlenging indient, eindigt de tbs-maatregel van rechtswege. Het jaar daarna daalt het aantal beëindigingen vervolgens sterk naar 157 in 2018 en vrijwel evenveel in 2019: 153 beëindigingen. De hypothese is dat dit te maken heeft met de zaak Michael P., maar deze hypothese is in het huidige onderzoek niet onderzocht (zie eerder).

Tabel 7 Redenen beëindiging tbs-maatregelen, 2015-2019

| | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|-------------------------------|------------|----|------------|----|------------|----|------------|----|------------|----|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Aflopen termijn | 2 | 1 | 4 | 2 | 3 | 1 | 7 | 4 | 6 | 4 |
| Conform | 73 | 39 | 66 | 39 | 65 | 31 | 88 | 56 | 81 | 53 |
| Contrair | 29 | 15 | 22 | 13 | 32 | 15 | 18 | 11 | 14 | 9 |
| Einde ivm nieuw vonnis | 1 | 1 | 8 | 5 | 3 | 1 | 7 | 4 | 10 | 7 |
| Overleden | 18 | 10 | 12 | 7 | 19 | 9 | 13 | 8 | 13 | 8 |
| OvJ dient geen vordering in | 46 | 24 | 34 | 20 | 63 | 30 | 18 | 11 | 17 | 11 |
| OvJ trekt vordering in | 8 | 4 | 10 | 6 | 7 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Beëindiging wegens BOPZ-titel | 7 | 4 | 9 | 5 | 8 | 4 | 3 | 2 | 5 | 3 |
| Overig | 4 | 2 | 5 | 3 | 10 | 5 | 3 | 2 | 7 | 5 |
| Totaal | 188 | | 170 | | 210 | | 157 | | 153 | |

Over het aantal beëindigingen met VB versus zonder VB is vanuit de WODC-Recidivemonitor het een en ander bekend. Daarin wordt bijgehouden hoeveel tbs-gestelden voorafgaand aan de definitieve beëindiging van hun maatregel eerst VB hebben gehad (www.wodc-repris.nl; WODC-Recidivemonitor 2020). Dit percentage is de laatste jaren flink gestegen: van 44% in uitstroomcohort 2001-2005 naar 75,3% in uitstroomcohort 2011-2015 (het laatste bekende uitstroomcohort). Inherent aan uitstroomcohorten is het gegeven dat zij een aantal jaar eerder aan hun tbs-behandeling zijn begonnen (zie eerder). Van recenter behandelde tbs-gestelden zijn deze cijfers nog niet bekend.

In het volgende hoofdstuk zijn cijfers over de voorwaardelijke invrijheidstelling op een rij gezet.

3 Voorwaardelijke invrijheidstelling

3.1 Achtergrond

In Nederland is voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) beschikbaar voor alle veroordeelden met een gevangenisstraf van meer dan een jaar (art. 6:2:10-6:2:14, 6:1:18, 6:6:21 Sv). Dit is een klein deel van het totaal aantal uitgestroomde veroordeelden uit het gevangeniswezen: 9,6% in 2019 (Meijer et al., 2020, tabel 7.3). De v.i. houdt in dat de justitiabele voor de resterende strafduur in vrijheid wordt gesteld, mits hij zich aan bepaalde voorwaarden houdt. Aan het strafrestant, of de v.i.-duur, wordt een proeftijd verbonden. In die periode moet de v.i.-gestelde zich aan de voorwaarden houden. Verschillende bepalingen bij de v.i. zijn per 1 juli 2021 gewijzigd via de Wsenb. Aangezien de hier besproken cijfers nog onder de oude v.i.-wetgeving vallen, worden de oude bepalingen, werkwijzen en wetsartikelen hier ook uitgelegd en geciteerd. Bovendien is voor veroordelingen die vóór 1 juli 2021 door de laatste feitelijke instantie zijn uitgesproken de oude v.i.-regeling nog van toepassing en deze overgangsregeling kan nog lange tijd effect hebben.¹⁴ Als de artikelnummers of bepalingen intussen gewijzigd zijn, is gerefereerd aan 'oud artikel Sv/Sr'. Als de artikelnummers nog gelden, is alleen het betreffende nieuwe artikelnummer genoemd.

Oude wetgeving

De v.i. start onder de oude wetgeving voor de meeste veroordeelden op twee derde van de strafduur, het laatste derde deel wordt het strafrestant genoemd (oud art. 6:2:10 Sv).¹⁵ In principe wordt voorwaardelijke invrijheidstelling van rechtswege verleend, tenzij er omstandigheden zijn die hier tegen pleiten. Mocht het OM de v.i. willen uitstellen of achterwege willen laten, dan dient zij daartoe een vordering in bij de rechter, die hierover beslist (*Staatscourant*, 2016). De rechter kan, op vordering van het OM, de v.i. uitstellen of achterwege laten, indien (oud art. 6:2:12 lid 1a-1e Sv):

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

¹⁴ Ter illustratie een gevangenisstraf van 21 jaar, opgelegd op 1 mei 2021. De startdatum v.i. voor deze gevangenisstraf is onveranderd op twee derde deel van de resterende strafduur: op 1 mei 2035. Ook de maximale duur van deze v.i. is niet beperkt tot twee jaar, maar tot de resterende zeven jaar en tevens zijn alle andere oude bepalingen van de oude v.i.-regeling van kracht.

¹⁵ Voor de overige veroordeelden, tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar en ten hoogste twee jaren, start de v.i. wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf een derde gedeelte is ondergaan (oud art. 6:2:10 lid 1 Sv).

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

Voor alle veroordeelden geldt de algemene voorwaarde dat er geen nieuw delict mag worden gepleegd (art. 6:2:11 lid 1 Sv) en daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld (art. 6:2:11 lid 3 Sv). Als er bijzondere voorwaarden zijn gesteld, gelden van rechtswege altijd de voorwaarden dat de veroordeelde medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit (art. 6:2:11 lid 2a Sv) en medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht, daaronder begrepen de medewerking aan huisbezoeken en het zich melden bij de reclasseringsinstelling zo vaak en zolang als de reclasseringsinstelling dit noodzakelijk acht (art. 6:2:11 lid 2b Sv).

Tijdens de v.i. dient het strafrestant als juridische 'stok achter de deur': mocht er sprake zijn van een schending van de voorwaarden, dan kan de v.i. worden herroepen (oud art. 6:2:13 Sv). In dat geval wordt de justitiabele voor (een gedeelte van) de resterende straftijd opnieuw gedetineerd.

Nieuwe wetgeving

Belangrijke verschillen ten opzichte van de oude wetgeving zijn dat met de Wsenb de v.i. voortaan is gemaximeerd tot twee jaar (art. 6:2:10 lid 1b Sv), de v.i. meer dan voorheen een individuele beslissing is, het OM meer taken krijgt doordat zij ook gaat beslissen over het verlenen en herroepen van de v.i. (art. 6:2:12 lid 1 Sv jo. art. 6:2:13a Sv) en de rechtsbescherming voor veroordeelden is uitgebreid.

Met het maximeren van de v.i.-duur is tevens de startdatum van de v.i. van veroordeelden tot een tijdelijke gevangenisstraf van meer dan zes jaren gewijzigd, dit moment is later (art. 6:2:10 lid 1b Sv).¹⁶ Bijvoorbeeld, onder de oude wetgeving ging een veroordeelde tot negen jaar gevangenisstraf na zes jaar (twee derde deel) met v.i. voor een periode van drie jaar. Onder de nieuwe wetgeving start deze veroordeelde na zeven jaar met v.i., omdat de v.i. niet langer dan twee jaar mag duren. Bij gevangenisstraffen langer dan een jaar, maar korter dan zes jaar maakt de maximering van twee jaar v.i. geen verschil in de duur van de v.i., omdat twee derde deel van een dergelijke gevangenisstraf eveneens maximaal twee jaar bedraagt.¹⁷ Gezien de overeenkomstige werking van de v.i.-regeling voor tbs-gestelden wordt met de Wsenb tevens de startdatum van de tbs-behandeling beïnvloedt. Voor veroordelingen vanaf 1 juli 2021 tot een tbs-maatregel in combinatie met een gevangenisstraf van zes jaar of meer, zal de tbs-behandeling daarmee later starten. Hier is kritiek op geuit door onder meer de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ, 2018), TBS Nederland (2018) en de Rvdr (2018). Deze kritiek luidde dat het onwenselijk zou zijn de tbs-behandeling later te beginnen, onder meer vanwege mogelijk op te lopen detentieschade.

¹⁶ Voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar en ten hoogste twee jaren is het startmoment en de duur van de v.i. onveranderd: wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf een derde gedeelte is ondergaan (art. 6:2:10 lid 1a Sv).

¹⁷ Op peilmoment 30 september 2019 waren er 620 zaken (12%) die zes jaar of meer duurden (Meijer et al., 2020, tabel 7.2). De nieuwe maximale duur van de v.i. betreft alleen veroordelingen vanaf 1 juli 2021, daarmee geeft dit percentage alleen een indicatie van het aantal te verwachten zaken waarop waar de maximering van de duur van de v.i. betrekking zal hebben.

Het OM beslist over het verlenen van de v.i. en stelt de veroordeelde uiterlijk vier weken voor het tijdstip van v.i. in kennis over zijn beslissing (art. 6:2:13 lid 1 Sv).

Bij de beslissing over het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling worden in ieder geval de volgende aspecten betrokken (art. 6:2:10 lid 3a-3c Sv):

- a de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving;
- b de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen;
- c de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, waaronder de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden.

Het OM beslist tevens over het herroepen van v.i. en over het stellen, wijzigen of opheffen van bijzondere voorwaarden (art. 6:2:12 lid 1 Sv). De rechtsbescherming van v.i.-gestelden is onder meer uitgebreid door het toevoegen van de eenmalige mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld (ten minste zes maanden na de eerdere beslissing om geen v.i. te verlenen; art. 6:2:13 lid 2 Sv).

Verder is de formulering van enkele bijzondere voorwaarden aangepast en zijn er voorwaarden toegevoegd (art. 6:2:11 lid 3 Sv). De bijzondere voorwaarden bij de v.i. komen daarmee overeen met de bijzondere voorwaarden die in het kader van de GVM (art. 6:6:23b lid 2 Sv) kunnen worden opgelegd¹⁸:

- a een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen (contactverbod);
- b een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden of te vestigen (locatieverbod);
- c een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn (locatiegebod);
- d een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie (meldplicht);
- e een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek (verbod alcohol/drugs of meewerken onderzoek);
- f opname van de veroordeelde in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd (opname zorginstelling);
- g een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd (behandeling door deskundige of zorginstelling);
- h het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd (begeleid wonen);
- i het deelnemen aan een gedragsinterventie (gedragsinterventie);
- j een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten (beperking vrijwilligerswerk);
- k een beperking van het recht om Nederland te verlaten (beperking buitenland);
- l gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade of het treffen van een regeling voor het betalen van de schadevergoeding in termijnen (betalen schadevergoeding);
- m de plicht te verhuizen uit een bepaald gebied (verhuisplicht);

¹⁸ Tussen haakjes staan de namen zoals deze terugkomen in de tabellen in volgende paragrafen.

n andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen (andere).

Het is tevens mogelijk aan een bijzondere voorwaarde elektronische monitoring te verbinden (art. 6:2:11 lid 4 Sv). Op 1 december 2021 worden ook wijzigingen in het penitentiair programma (PP) van kracht, waarbij het PP niet meer bedoeld is voor veroordeelden die in aanmerking komen voor v.i. (*Staatscourant*, 2021).

Verlenging v.i.

Onder de Wlt is zoals gezegd de proeftijd bij de bijzondere voorwaarden op ten minste een jaar gesteld en zijn verlengmogelijkheden voor de v.i. in het leven geroepen (art. 6:1:18 lid 2 Sv). Deze wijzigingen gelden vanaf 1 januari 2018 en zijn onverminderd van kracht onder de Wsenb (*Staatscourant*, 2021). Eenmalige verlenging met maximaal twee jaar is mogelijk voor alle veroordeelden met v.i. en voor bepaalde zeden- en geweldsdelinquenten kan de rechter, op vordering van het OM, de proeftijd telkens met ten hoogste twee jaren verlengen (art. 6:1:18 lid 2 Sv). Hoewel voor bepaalde gewelds- en zedendelinquenten wettelijk gezien *telkens* verlenging mogelijk is, is verlenging alleen mogelijk indien er nog sprake is van een strafrestant, omdat zonder dit strafrestant de stok achter de deur ontbreekt. Voor het telkens verlengen van de proeftijd zijn twee gronden (art. 6:1:18 lid 2 Sv):

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

In artikel 38z lid 1a en b Sr staat welke delicten het betreft: een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen en waar een strafdreiging van vier jaar of meer op staat, enige betrokkenheid bij kinderporno (bezit, verspreiding, et cetera; art. 240b Sr), ontucht met een minderjarige (art. 248c Sr), iemand onder de 16 jaar met ontuchtig oogmerk getuige laten zijn van seksuele handelingen (art. 248d Sr), online grooming met persoon onder de 16 jaar (art. 248e Sr), opzettelijk bevorderen of teweegbrengen van ontucht tussen een kind met een derde (art. 250 Sr), mensenhandel (art. 273f Sr), en afpersing (art. 317 Sr).¹⁹

Ten slotte is met de Wet Straffen en Beschermen (Wsenb) per 1 juli 2021 ook de termijn waarop de tbs-behandeling start veranderd. Dit komt doordat de v.i.-regeling ook van toepassing is op tbs-gestelden met een combinatiestraf, de start van de tbs-behandeling is gelijk aan de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit betekent dat tbs-gestelden die vanaf 1 juli 2021 zijn veroordeeld tot een gecombineerde gevangenisstraf van zes jaar of meer later met hun behandeling zullen starten dan voorheen (*Staatscourant*, 2021; zie ook paragraaf 3.1).

Uitvoering v.i.

Het CJIB, als uitvoeringsinstantie van het ministerie van Justitie en Veiligheid, coördineert de uitvoering van verschillende straffen en maatregelen en regelt onder meer dat veroordeelden tot een vrijheidsstraf de gevangenis in gaan (<https://www.cjib.nl/wat-doen-wij/vrijheidsstraf>; geraadpleegd 9 juli 2021). De DJI verricht de termijnbewaking van de v.i., zij houden in de gaten wanneer

¹⁹ Deze delicten zijn ook wel de 'Wlt-zaken' genoemd (*Staatscourant*, 2021).

de v.i.-datum nadert. De DJI attendeert het OM op deze v.i.-waardige zaken, waarna de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.), beoordeelt wie in aanmerking komt voor de v.i.. De CVv.i. is een speciale dienst van het OM die is ondergebracht bij het Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden en het merendeel van de taken rondom de v.i. voor alle arrondissementen regelt. Hiertoe wint de CVv.i. adviezen in van verschillende instanties, zoals DJI (over het detentieverloop), de reclassering (zienswijze op de mogelijkheid tot het verlenen van v.i. en de mogelijkheid op te leggen bijzondere voorwaarden), het CJIB (over mogelijk resterende straffen en/of maatregelen, zoals een schadevergoedingsmaatregel; ook verklaringen van slachtoffers en nabestaanden), het lokale parket (met eerdere adviezen die mogelijk relevant zijn voor het verlenen van v.i.), en basisinformatie vanuit de Basisregistratie Personen en justitiële documentatie (*Staatscourant*, 2021). Met de Wsenb is de taak van het Informatiepunt Detentie Verloop (IDV) beperkt tot het informeren van slachtoffers en nabestaanden, terwijl het CJIB verantwoordelijk is hun wensen over de vormgeving van bijvoorbeeld bijzondere voorwaarden kenbaar te maken (*Staatscourant*, 2021). Op basis van de adviezen besluit de CVv.i. om al dan niet v.i. te verlenen, uit te stellen of achterwege te laten.²⁰ Onder de oude wetgeving werd de justitiabele op de hoogte gesteld van de v.i.-beslissing, er was geen beroep mogelijk tegen het niet verlenen van v.i. (*Staatscourant*, 2016). Onder de Wsenb heeft de justitiabele zoals gezegd de mogelijkheid om eenmaal te verzoeken alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld (ten minste zes maanden na de eerdere beslissing; art. 6:2:13 lid 2 Sv). In de reconstructie van de beleidstheorie van de Wlt is meer achtergrondinformatie over de v.i. te vinden (Nagtegaal, 2020b).

3.2 Instroom v.i.

3.2.1 V.i.-waardige zaken en gestarte v.i.'s

In tabel 8 is eerst het aantal v.i.-zaken dat door de DJI ter beoordeling van de CVv.i. wordt aangemeld opgenomen (instroom v.i.-zaken). Het betreft de eerste drie jaar van (dit onderdeel van) de Wlt. Vervolgens is bekeken hoeveel positieve beoordelingen de CVv.i. heeft gegeven (gestarte v.i.'s) en hoeveel vorderingen tot uitstel en achterwege blijven de CVv.i. heeft ingediend. Van de vorderingen is tevens bekend hoe vaak deze door de rechter zijn toegekend of afgewezen. De instroom van v.i.-zaken bedraagt 1.154 (in 2018), 1.097 (in 2019) en 1.128 (in 2020); gemiddeld zijn dit 1.126 zaken. In de drie jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wlt, 2015-2017, zijn gemiddeld 1.088 v.i.-zaken ter beoordeling bij de CVv.i. ingestroomd (Nagtegaal, 2020b). In de eerste drie jaar van de Wlt zijn er elk jaar dus meer v.i.-zaken ingestroomd dan dit gemiddelde. Ter duiding van deze stijging is gekeken het aandeel veroordeelden dat de gevangenis verlaat met een detentieduur van één jaar, de v.i.-populatie. Hieruit blijkt dat dit aandeel tussen

²⁰ Tevens is door het College van procureurs-generaal het Adviescollege Voorwaardelijke Invrijheidstelling (AVI) ingesteld om de CVv.i. te adviseren over complexe zaken. De inzet van het AVI richt zich op (*Staatscourant*, 2021):

- zaken waarin sprake is van een veroordeelde als bedoeld in artikel 38z, eerste lid, aanhef en onder b en c van het Wetboek van Strafrecht (zogenaamde 'Wlt-zaken'; zie paragraaf 3.1 voor een opsomming van deze delicten) en een gevangenisstraf is opgelegd van meer dan zes jaar;
- zaken waarin veroordeeld is voor strafbare feiten, gepleegd met een terroristisch oogmerk;
- zaken waarin veroordeeld is voor een zedendelict en een gevangenisstraf is opgelegd van meer dan twee jaar;
- zaken waarin veroordeelde heeft geweigerd mee te werken aan een psychiatrisch onderzoek.

2015 en 2019 is gestegen van 7,4% naar 9,6% (Meijer et al., 2020, tabel 7.3). Dat de instroom van het aantal v.i.-waardige zaken in 2018 en 2019 is toegenomen, is vanuit deze stijging (deels) te verklaren. Het aantal uitgestroomde veroordeelden met een v.i.-waardige detentieduur in 2020 is nog niet bekend, maar als de stijging doorzet, wordt ook de grotere v.i.-instroom in 2020 daarmee verklaard.

Uit de cijfers blijkt verder dat de CV.v.i. in 2018 en 2019 respectievelijk 85,6% en 85,0% van de v.i.-instroom positief heeft beoordeeld, deze v.i.-zaken zijn gestart op de v.i.-datum. In 2020 is dit aandeel gestegen naar 89,9%. In de jaren voor de Wlt bedraagt het aantal positief beoordeelde v.i.-zaken respectievelijk 978 (86,1%; 2015), 947 (87,3%; 2016) en 935 (89,6%; 2017; Nagtegaal, 2020b). Het aandeel positief beoordeelde ingestroomde v.i.-zaken in de Wlt-jaren varieert daarmee niet veel ten opzichte van de jaren voor de Wlt. Het absolute aantal positief beoordeelde v.i.-zaken in 2020 is wel hoger dan in 2019 (respectievelijk 932 en 1.013 zaken), gezien de grotere instroom van v.i.-waardige zaken. De wetgever heeft geen verwachtingen over een eventuele toe- of afname van de v.i.-instroom uitgesproken. Wel zijn er verwachtingen over de recidive van met name kort gestraften met v.i., tussen één en twee jaar (Drost et al., 2016; Nagtegaal, 2020b), maar deze cijfers kunnen gezien de korte periode die is verstreken sinds de inwerkingtreding van de Wlt en de lange termijn waarop recidivecijfers kunnen worden berekend nog niet worden bepaald.

Uit de analyse van de beleidstheorie is gebleken dat ook het totaal aantal lopende v.i.-zaken op peilmoment van elk jaar de afgelopen jaren flink is gestegen: van 1.917 in 2015 (Nagtegaal, 2020b) naar 2.643 in 2020 (www.om.nl/organisatie/ressortsparket-cvvi; geraadpleegd 13 juli 2021). Uit de cijfers hierboven blijkt dat dit deels kan worden verklaard door de grotere instroom van v.i.-zaken. Ook is er zoals hierboven beschreven een groter aandeel positief beoordeelde v.i.-zaken in 2020, waarmee in 2020 meer v.i.'s starten ten opzichte van 2018 en 2019 (zie hiervoor) en speelt de duur van de v.i. mogelijk een rol (zie paragraaf 3.3).

Tabel 8 Instroom en gestarte v.i.-zaken, 2018-2020

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|-----------------------------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| | n | % | n | % | n | % |
| Instroom v.i.-zaken | 1.154 | 100 | 1.097 | 100 | 1.128 | 100 |
| Gestarte v.i.'s | 988 | 85,6 | 932 | 85,0 | 1.013 | 89,8 |
| Vorderingen uitstel v.i. | 93 | 8,1 | 90 | 8,2 | 109 | 9,7 |
| Toegewezen | 25 | 26,9 | 34 | 37,8 | 45 | 41,3 |
| Afgewezen | 13 | 14,0 | 17 | 18,9 | 21 | 19,3 |
| Gedeeltelijk toegewezen | 35 | 37,6 | 35 | 38,9 | 39 | 35,8 |
| Lopend | 19 | 20,4 | 0 | 0,0 | 4 | 3,7 |
| Onbekend | 1 | 1,1 | 4 | 4,4 | 0 | 0,0 |
| Totaal | 92 | 100 | 90 | 100 | 109 | 100 |
| Vorderingen achterwege laten v.i. | 42 | 4,3 | 59 | 6,3 | 70 | 6,9 |
| Toegewezen | 17 | 40,5 | 39 | 66,1 | 40 | 57,1 |
| Afgewezen | 11 | 26,2 | 7 | 11,9 | 10 | 14,3 |
| Gedeeltelijk toegewezen | 7 | 16,7 | 9 | 15,3 | 14 | 20,0 |
| Lopend | 5 | 11,9 | 1 | 1,7 | 2 | 2,9 |
| Onbekend | 2 | 4,8 | 3 | 5,1 | 4 | 5,7 |
| Totaal | 42 | 100 | 59 | 100 | 70 | 100 |

3.2.2 Vorderingen tot uitstel of achterwege laten

Het aandeel vorderingen tot uitstel van de v.i. stijgt in de eerste drie jaar van de Wlt, van 8,1% in 2018 naar 9,7% in 2020, net als het aandeel vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. (van 4,3% in 2018 naar 6,9% in 2020). Van deze cijfers is nog geen vergelijking met eerdere jaren beschikbaar, waarmee verdere duiding van deze cijfers nog niet mogelijk is. De wetgever heeft geen verwachtingen over een eventuele toe- of afname van de vorderingen tot uitstel van de v.i. uitgesproken.

3.2.3 Bijzondere voorwaarden

Het aantal gestarte v.i.-zaken is nader te verdelen naar zaken met alleen de algemene voorwaarde en zaken met ook bijzondere voorwaarden (tabel 9). Er is enige variatie in het aandeel zaken met bijzondere voorwaarden in de drie Wlt-jaren, maar dit gaat niet om veel procentpunten (van 67% naar 63% naar 65%). In vergelijking met voorgaande jaren is een daling in het aandeel v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden te zien, dit was gemiddeld 70,2% in 2013-2017 (DJI, 2018). Dit is in tegenstelling tot de verwachtingen, de wetgever verwachtte juist een toename van het aantal v.i.'s met bijzondere voorwaarden, omdat er meer tijd zou zijn voor gedragsverandering (Nagtegaal, 2020b).

Tevens is vanaf 2019 per v.i.-zaak door het CJIB een indicatiestelling gegeven voor de benodigde vorm van toezicht: geen indicatie (in geval van alleen de algemene voorwaarde), indicatie toezicht door politie en indicatie toezicht door de drie reclaseringsorganisaties (3RO). Beide laatste indicaties kunnen naast elkaar bestaan en betreffen een indicatie voor toezicht van genoemde partij (de cijfers tellen daarmee niet op tot het totaal aantal v.i.-zaken). Bij de indicatie 3RO is daarvan sprake als er een locatieverbod en/of een contactverbod is opgelegd. Dit betekent niet dat er in de andere zaken geen toezicht door 3RO plaatsvindt, in geval van bijzondere voorwaarden houdt 3RO altijd toezicht. Het aantal indicatiestellingen voor toezicht van de politie is in 2020 flink gedaald ten opzichte van het jaar ervoor (van 59% naar 37%), om onbekende redenen. De indicatiestelling voor toezicht van de 3RO is vrijwel gelijk gebleven.

Tabel 9 Gestarte v.i.'s: algemene en/of bijzondere voorwaarden en indicatiestelling toezicht, 2018-2020

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|------------------------------------|------|------|------|------|-------|------|
| | n | % | n | % | n | % |
| Gestarte v.i.'s | 988 | 100 | 932 | 100 | 1.013 | 100 |
| Alleen algemene voorwaarde | 330 | 33,4 | 348 | 37,3 | 362 | 35,7 |
| Algemene en bijzondere voorwaarden | 658 | 66,6 | 584 | 62,7 | 651 | 64,3 |
| Indicatiestelling toezicht | | | | | | |
| Geen indicatie ^a | NG | NG | 348 | 37% | 362 | 36% |
| Indicatie politie | NG | NG | 548 | 59% | 378 | 37% |
| Indicatie 3RO | NG | NG | 538 | 58% | 612 | 60% |

NG = niet gerapporteerd in de aangegeven periode.

^a Dit betreft de zaken waarin geen bijzondere voorwaarden zijn gestart.

Van het CJIB is verder een overzicht opgevraagd van het aantal en de typen bijzondere voorwaarden dat is gestart in 2018-2020. Deze informatie is vervolgens gerangschikt naar v.i.-zaak, zodat per zaak bekend is hoeveel en welke typen

bijzondere voorwaarden zijn opgelegd (tabel 10). De aantallen hiervan wijken licht af van de cijfers uit bovenstaand overzicht: in 2018 zijn 682 v.i.-zaken gestart met een of meer bijzondere voorwaarden (in vergelijking met 658 in tabel 9), in 2019 waren dit er 611 en in 2020 is een stijging naar 674 te zien. De aantallen tellen niet op tot het totaal aantal personen met bijzondere voorwaarden, omdat er per persoon meestal meerdere bijzondere voorwaarden zijn opgelegd. Het gemiddelde aantal voorwaarden per persoon is met 3,93 (SD=1,88) in 2018 bijna gelijk aan dat van 3,98 (SD=1,76) voorwaarden in 2019, maar in 2020 is een stijging te zien naar gemiddeld 5,08 (SD=1,78) voorwaarden per persoon. In eerdere jaren is eveneens een stijgende lijn in het aantal opgelegde bijzondere voorwaarden gevonden: van gemiddeld 2,6 in 2013 tot 3,7 in 2017 (DJI, 2018). Deze stijgende lijn is in de eerste drie jaar van de Wlt voortgezet en komt overeen met de verwachting van de wetgever (Nagtegaal, 2020b).

In bijna alle zaken is een meldplicht opgelegd en is er tevens vaak sprake van andere voorwaarden (niet nader gespecificeerd), deze percentages zijn vrijwel gelijk over 2018-2020. Ook het aandeel bijzondere voorwaarden inhoudende een contactverbod, een locatieverbod of -gebod, een meldplicht, gedragsinterventie, opname zorginstelling of verbod drugs, alcohol en onderzoeksplicht varieert nauwelijks tussen 2018 en 2020. Opvallend is wel een stijging van 5%-punt van het aantal bijzondere voorwaarden over beschermd wonen of maatschappelijke opvang in 2020 ten opzichte van 2018 en 2019. Ook voorwaarden over behandeling door een deskundige of zorginstelling nemen toe, dat is zowel in 2019 te zien als in 2020. Als naar het totaal aantal voorwaarden over zorg wordt gekeken, betreft dit de voorwaarden 'begeleid wonen', 'behandeling door deskundige of zorginstelling', 'gedragsinterventie' en 'opname zorginstelling'.

Tabel 10 Aantal en type bijzondere voorwaarden, 2018-2020

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|
| | n | % ^a | n | % ^a | n | % ^a |
| Contactverbod personen of instellingen | 246 | 36 | 222 | 36 | 237 | 35 |
| Locatieverbod | 224 | 33 | 207 | 34 | 188 | 28 |
| Locatiegebod | 141 | 21 | 106 | 17 | 134 | 20 |
| Meldplicht bij instantie | 628 | 92 | 576 | 94 | 635 | 94 |
| Verbod drugs, alcohol en onderzoeksplicht | 165 | 24 | 125 | 20 | 160 | 24 |
| Opname zorginstelling | 57 | 8 | 55 | 9 | 58 | 9 |
| Behandeling door deskundige of zorginstelling | 314 | 46 | 314 | 51 | 372 | 55 |
| Begeleid wonen of maatschappelijke opvang | 190 | 28 | 176 | 29 | 230 | 34 |
| Gedragsinterventie | 88 | 13 | 81 | 13 | 101 | 15 |
| Andere voorwaarden | 625 | 92 | 571 | 93 | 634 | 94 |
| Totaal personen met voorwaarden zorg | 411 | 60 | 391 | 64 | 428 | 64 |
| Totaal voorwaarden zorg | 649 | 24^b | 626 | 26^b | 761 | 28^b |
| Totaal voorwaarden | 2.678 | | 2.433 | | 2.749 | |
| Totaal personen | 682 | | 611 | | 674 | |

^a Aandeel van het totaal aantal personen met bijzondere voorwaarden in genoemde periode.

^b Aandeel van het totaal aantal bijzondere voorwaarden in genoemde periode.

Uit tabel 10 is verder af te leiden dat het totaal aantal bijzondere voorwaarden met zorg in 2020 is gestegen ten opzichte van 2018 en 2019 (van 649 naar 761). Het aandeel bijzondere voorwaarden met zorg is eveneens toegenomen: van 60% in

2018 naar 64% in 2020. De vergelijking met eerdere jaren vindt in een volgend monitorrapport plaats. Vanuit de beleidstheorie is bekend dat de wetgever verwachtte dat er met de Wlt meer bijzondere voorwaarden over zorg zouden worden opgelegd, omdat er met de verlenging van de proeftijd meer tijd zou zijn om aan gedragsverandering te werken (Nagtegaal, 2020b). Uit de cijfers blijkt dat deze verwachting is uitgekomen.

3.3 Duur v.i.

Om te bepalen hoe de v.i. verloopt, is gekeken naar de duur van de bijzondere voorwaarden in de eerste drie jaar van de Wlt (tabel 11). De kolom 'n' geeft aan van hoeveel voorwaarden de gemiddelde duur is bepaald en in de kolom '% N totaal' is per voorwaarde te zien welk aandeel dit uitmaakt van het totaal aantal opgelegde voorwaarden. Zo is bijvoorbeeld van 94 van de 190 (50%) gestarte bijzondere voorwaarden over begeleid wonen ook de einddatum bekend, die gemiddeld 320 dagen is (SD=156 dagen). Veel gestarte voorwaarden zijn nog niet geëindigd, zoals te zien is. Dit geldt voor alle jaren, maar het sterkst voor 2020 en het minst sterk voor 2018. Dit heeft te maken met het peilmoment, de meest v.i.-zaken uit 2020 zijn nog niet klaar. De duur van de bijzondere voorwaarden in tabel 11 is daarmee niet te zien als de eindduur, maar als de *tussentijdse* duur, waar geen conclusies aan te verbinden zijn.

Tabel 11 Tussentijdse duur bijzondere voorwaarden tot peilmoment

| | 2018 | | | | 2019 | | | | 2020 | | | |
|---|------|-----|-----|-------------------------|------|-----|----|-------------------------|------|-----|-----|-------------------------|
| | M | SD | n | % N totaal ^a | M | SD | n | % N totaal ^a | M | SD | n | % N totaal ^a |
| Contactverbod personen of instellingen | 362 | 165 | 112 | 46 | 97 | 132 | 6 | 2,7 | 300 | 218 | 28 | 12 |
| Locatieverbod | 298 | 173 | 137 | 61 | 138 | 115 | 33 | 15,9 | 251 | 230 | 29 | 15 |
| Locatiegebod | 223 | 176 | 107 | 76 | 202 | 265 | 58 | 54,7 | 177 | 114 | 67 | 50 |
| Meldplicht bij instantie | 357 | 157 | 348 | 55 | 228 | 137 | 39 | 6,8 | 292 | 138 | 108 | 17 |
| Verbod drugs, alcohol en onderzoeksplicht | 287 | 184 | 87 | 53 | 247 | 169 | 9 | 7,2 | 253 | 164 | 35 | 22 |
| Opname zorginstelling | 219 | 160 | 30 | 53 | 192 | 103 | 11 | 20,0 | 237 | 172 | 3 | 5 |
| Behandeling door deskundige of zorginstelling | 339 | 189 | 154 | 49 | 171 | 129 | 13 | 4,1 | 290 | 195 | 56 | 15 |
| Begeleid wonen of maatschappelijke opvang | 320 | 156 | 94 | 50 | 212 | 142 | 23 | 13,1 | 247 | 120 | 39 | 17 |
| Gedragsinterventie | 299 | 145 | 59 | 67 | 315 | 546 | 12 | 14,8 | 312 | 126 | 25 | 25 |
| Andere voorwaarden | 357 | 157 | 345 | 55 | 222 | 137 | 38 | 6,7 | 299 | 137 | 105 | 17 |

^a Het totaal aantal opgelegde voorwaarden staat in tabel 10.

Ook de tussentijdse duur van de gestarte v.i.-zaken in 2018 en 2019 is bepaald. Deze zaken zijn opgevolgd tot en met peildatum 9 mei 2021 (zie ook methoden sectie). Op dat moment waren 361 v.i.-zaken uit 2018 beëindigd (53%), die een gemiddelde duur hadden van 423 dagen (SD=110). Het aandeel reeds beëindigde v.i.-zaken uit 2019 is lager: 46% en de gemiddelde duur met 385 dagen eveneens iets lager. Gezien het beperkte aantal reeds beëindigde v.i.'s, zijn deze cijfers nog aan verandering onderhevig. Over het verloop van de v.i.-zaken die in 2020 zijn gestart, wordt in een volgend monitorrapport gerapporteerd. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de gemiddelde duur van de bijzondere voorwaarden in 2012-2016 561

dagen was (Uit Beijerse et al., 2018). Die onderzoekers verwachtten dat de gemiddelde duur van de bijzondere voorwaarden zou gaan toenemen, gezien de wijzigingen in de proeftijd bij v.i. vanuit de Wlt. Deze hypothese is op basis van de huidige cijfers echter nog niet te verwerpen noch te aanvaarden.

3.4 Schending v.i.

Van de v.i.'s in 2019 en 2020 is bekeken hoe vaak er sprake is van een overtreding en wat de vervolgacties waren op deze overtredingen, in 2018 registreerde het CJIB dit nog niet (tabel 12). Te zien is dat het aantal overtredingen in 2020 (121) is gedaald ten opzichte 2019 (159). Er is geen onderscheid gemaakt (of te maken) naar het startjaar van de v.i., dus de overtredingen zijn niet te relateren aan de wetgeving waar ze onder vallen (voor of na inwerkingtreding van de Wlt). Na een overtreding volgt vrijwel altijd een herroepingsprocedure.

Tabel 12 Overtredingen en vervolgacties op overtredingen, 2019-2020

| | 2019 | | | | 2020 | | | |
|--|---------------------|------------|-----------------------|------------|---------------------|------------|-----------------------|------------|
| | Algemene voorwaarde | | Bijzondere voorwaarde | | Algemene voorwaarde | | Bijzondere voorwaarde | |
| | n | % | n | % | n | % | n | % |
| Aantal overtredingen | 159 | | 245 | | 121 | | 235 | |
| Vervolgactie na overtreding | | | | | | | | |
| Herroepingsprocedure | 157 | 99 | 216 | 88 | 119 | 98 | 215 | 91 |
| Ongewijzigd voortzetten | 0 | | 12 | 5 | 0 | 0 | 11 | 5 |
| Meenemen in bestaande herroepingsprocedure | 1 | 1 | 16 | 7 | 0 | 0 | 6 | 3 |
| Niets doen | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Wijziging bijzondere voorwaarde | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Onbekend | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| Totaal | 159 | 100 | 245 | 100 | 121 | 100 | 235 | 100 |

Ook is bekeken hoe vaak er een vordering tot schorsing van de v.i. en een vordering tot opheffing van de schorsing v.i. plaatsvindt en wat de beslissing van de rechter op deze vordering is (tabel 13). Het betreft hier kalenderjaren waarin de vorderingen zijn ingediend. In 2019 is het aantal ingediende vorderingen tot schorsing gedaald ten opzichte van 2018, waarna het aantal in 2020 stijgt. Ook hier geldt dat er geen onderscheid is gemaakt (of valt te maken) naar het startjaar van de zaak, dus de schendingen zijn niet te relateren aan de wetgeving waar ze onder vallen (voor of na inwerkingtreding van de Wlt).

Tabel 13 Vorderingen schorsing v.i. OM en beslissing RM, 2018-2020

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | n | % | n | % | n | % |
| Vordering schorsing | | | | | | |
| V.i. geschorst | 95 | 68 | 92 | 72 | 103 | 62 |
| V.i. niet geschorst | 29 | 21 | 32 | 25 | 41 | 25 |
| Schorsing opgeheven | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Lopend | 16 | 11 | 3 | 2 | 9 | 5 |
| Onbekend | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| Totaal | 140 | 100 | 127 | 100 | 165 | 100 |
| Vordering opheffing schorsing | | | | | | |
| V.i. geschorst | 2 | | 0 | - | 0 | - |

Vervolgens is gekeken naar het aantal vorderingen tot herroeping van de v.i. en de beslissing hierop van de rechter (tabel 14).²¹ Hierin is te zien dat in 2019 meer vorderingen tot herroeping v.i. zijn ingediend dan in 2018 en 2020. Veel vorderingen tot herroeping in een kalenderjaar zijn 'lopend' en moeten nog voor de rechter komen (55%-71%). Om die reden zijn geen definitieve uitspraken te doen over de afdoeningen door de rechter.

Tabel 14 Vordering herroeping v.i. OM en beslissing RM, 2018-2020

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | n | % | n | % | n | % |
| Vordering herroeping | | | | | | |
| Herroeping toegewezen | 6 | 5 | 12 | 8 | 9 | 8 |
| Herroeping afgewezen | 14 | 12 | 34 | 24 | 18 | 16 |
| Herroeping gedeeltelijk toegewezen | 14 | 12 | 16 | 11 | 6 | 5 |
| Niet ontvankelijk | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| Lopend | 85 | 71 | 78 | 55 | 81 | 70 |
| Totaal | 120 | 100 | 143 | 100 | 115 | 100 |

3.5 Verlengingen v.i.

Het aantal indicatiestellingen over de verlengingen van de v.i. en de daadwerkelijke verlengingen zijn vanaf 2019 in de CJIB-kwartaaloverzichten opgenomen (tabel 15). De indicatiestelling voor dan wel eenmalig dan wel telkens verlengen wordt afgegeven bij de instroom en hangt af van het type feiten waarvoor de justitiabele is veroordeeld: een verlenging van de proeftijd van maximaal één jaar is mogelijk voor alle veroordeelden met v.i. en bij ernstige zeden- en geweldsdelinquenten is telkens verlenging mogelijk (art. 6:1:18 lid 2 Sv).²² Te zien is dat in 2019 en 2020 vrijwel evenveel van beide typen indicatiestellingen tot verlenging zijn gegeven: eenmalig verlengbaar is voor 59% van de gestarte v.i.'s in 2019 afgegeven en voor 57% in 2020. Telkens verlengbaar komt minder vaak voor: 41% van de gestarte v.i.'s in 2019 en 43% in 2020.

²¹ Tot de inwerkingtreding van de Wsenb is door de rechter besloten over vorderingen tot herroeping van de v.i. (oud art. 6:2:13 Sv). In de genoemde periode is dit de manier van werken en heeft de Wsenb nog geen invloed. Vanaf 1 juli 2021 ligt deze beslissing bij de CVv.i.

²² Met daarbij de eerder besproken beperking vanuit de resterende strafftijd.

Tabel 15 Verlengingen 2019 en 2020: indicatiestelling en gerealiseerd

| | 2019 | | 2020 | |
|--|-----------------------|------------|-----------------------|------------|
| | n | % | n | % |
| Gestarte v.i.'s | 932 | | 1.013 | |
| Indicatiestelling verlenging ^a | | | | |
| Alleen eenmalig verlengbaar | 550 | 59 | 578 | 57 |
| Telkens verlengbaar | 382 | 41 | 435 | 43 |
| Totaal | 932 | 100 | 1.013 | 100 |
| Gerealiseerde verlengingen en beslissing RM ^b | | | | |
| Vordering verlenging | 75 | | 79 | |
| Aantal toegewezen | 46 | 61 | 53 | 67 |
| Aantal afgewezen | 26 | 33 | 16 | 20 |
| Gedeeltelijk toegewezen | 20 | 27 | 14 | 18 |
| Totaal | 91^c | - | 83^c | - |

^a Dit betreft de indicatiestelling van v.i.-zaken die in de aangegeven periode instromen.

^b Dit betreft het aantal ingediende vorderingen tot verlenging in de aangegeven periode. Er is geen onderscheid gemaakt naar het startjaar van de v.i.-zaken.

^c Het totaal is meer dan het aantal vorderingen. Dit zijn echter de exacte cijfers vanuit het CJIB-overzicht en om die reden zijn deze overgenomen. Het is mogelijk dat de vordering in het ene kalenderjaar is ingediend en de beslissing in het andere jaar is genomen.

De cijfers voor de indicatiestelling van de verlenging van de v.i.'s zijn gerelateerd aan het type misdrijven van de populatie in detentie in 2015-2019 (tabel 16; overgenomen van Meijer et al., 2020, tabel 7.2). De eerste drie categorieën misdrijven zijn ruwweg genomen de delicten die (waarschijnlijk) in aanmerking komen voor telkens verlengen. Een specifiekere onderscheid naar type delict is vanuit deze cijfers niet te maken. Uit de cijfers blijkt dat de bij elkaar opgetelde gewelds- en zedendelicten in 2019, het soort feiten waarop de Wlt zich richt, exact gelijk is aan het percentage indicatiestellingen voor telkens verlengen in 2019: 41%. Hoewel het bij het aandeel indicatiestellingen tot verlenging in absoluut aantal om minder zaken gaat dan bij het type delict, lijkt dit in overeenstemming met de verwachtingen. De wetgever heeft zich niet uitgesproken over het aantal v.i.-zaken waar verlenging van de proeftijd werd verwacht.

Tabel 16 Delictkenmerken van veroordeelden op peilmoment 30 september van elk jaar

| Delictgroep | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| | n | % | n | % | n | % | n | % | n | % |
| Wlt-feiten | | | | | | | | | | |
| Vermogensmisdrijven met geweld ^a | 1.230 | 14 | 1.183 | 13 | 1.124 | 12 | 1.008 | 11 | 1.089 | 11 |
| Geweldsmisdrijven (excl. seksuele misdrijven) | 2.219 | 25 | 2.147 | 24 | 2.147 | 23 | 2.259 | 24 | 2.456 | 25 |
| Seksuele misdrijven | 364 | 4 | 393 | 4 | 376 | 4 | 414 | 4 | 447 | 5 |
| Totaal Wlt-feiten | 3.813 | 43 | 3.723 | 41 | 3.647 | 39 | 3.681 | 39 | 3.992 | 41 |
| Overige feiten | | | | | | | | | | |
| Vermogensmisdrijven zonder geweld | 1.850 | 21 | 1.762 | 20 | 1.907 | 21 | 1.899 | 20 | 1.793 | 18 |
| Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag | 342 | 4 | 367 | 4 | 389 | 4 | 398 | 4 | 416 | 4 |
| Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht | 32 | 0 | 34 | 0 | 40 | 0 | 36 | 0 | 33 | 0 |
| Verkeersmisdrijven en overtredingen | 169 | 2 | 120 | 1 | 124 | 1 | 146 | 2 | 165 | 2 |
| Drugsmisdrijven | 1.362 | 15 | 1.311 | 15 | 1.404 | 15 | 1.547 | 16 | 1.655 | 17 |
| Wapens- en munitiemisdrijven | 97 | 1 | 108 | 1 | 104 | 1 | 104 | 1 | 120 | 1 |
| Overige wetten | 54 | 1 | 80 | 1 | 82 | 1 | 70 | 1 | 80 | 1 |
| Onbekend als gevolg van specifieke verblijfstitel | 742 | 8 | 804 | 9 | 864 | 9 | 965 | 10 | 1018 | 10 |
| Onbekend om andere reden | 515 | 6 | 497 | 6 | 577 | 6 | 693 | 7 | 647 | 7 |
| Totaal overige feiten | 8.976 | 100 | 8.806 | 100 | 9.138 | 100 | 9.539 | 100 | 9.919 | 100 |

^a Diefstal met geweld en afpersing

Bron: Meijer et al. (2020)

Uit de cijfers blijkt verder dat het OM 75 (in 2019) en 79 (in 2020) vorderingen tot verlenging heeft ingediend (tabel 15). Het is niet bekend of dit v.i.-zaken zijn die eenmalig of die telkens verlengbaar zijn. In 2019 is het aantal en aandeel toegewezen vorderingen tot verlenging (46 personen, 61%) iets lager dan in 2020 (53 personen, 67%). Het aandeel gedeeltelijk toegewezen vorderingen tot verlenging is juist hoger in 2019 dan in 2020: 20 personen (27%) in 2019 en 14 personen (18%) in 2020. Totaal zijn hiermee in 2019 66 personen van wie de verlenging geheel of gedeeltelijk is toegewezen en in 2020 zijn dit 67 personen. Drost et al. (2016) hebben op basis van hun onderzoek geschat dat de verlenging van de proeftijd (eenmalig dan wel telkens) samen met de oplegging van de GVM ongeveer 80 personen zou betreffen (range 70-90). Ook verwachtten zij dat maximaal 20 personen per jaar een GVM opgelegd zou krijgen, daarmee zou van maximaal 60 personen (range 50-70) de proeftijd worden verlengd. Het daadwerkelijke aantal verlengingen ligt daarmee binnen de range van de impactanalyse.

4 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

4.1 Achtergrond

De GVM is een zelfstandige toezichtmaatregel die kan worden opgelegd aan veroordeelden tot een gevangenisstraf en/of tbs-maatregel. De oplegging van de GVM en de tenuitvoerlegging ervan wordt in twee aparte gerechtelijke procedures besloten. De GVM kan alleen worden opgelegd op het moment dat de rechter beslist tot de oplegging van de gevangenisstraf, dan wel een tbs-maatregel (art. 38z lid 1 Sr). De GVM is specifiek bedoeld voor daders van zeden- en ernstige geweldsdelicten en kan gelijktijdig worden opgelegd met ofwel een tbs met voorwaarden ofwel een tbs met verpleging (art. 38z lid 1a Sr). Bij een veroordeling tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf, moet er een strafdreiging van vier jaar of meer op het delict staan, anders kan de GVM niet worden opgelegd (art. 38z lid 1b Sr). In geval van een gevangenisstraf voor sommige typen (zedendelicten) waarvoor de combinatie met een GVM mogelijk is, kan de strafdreiging ook korter zijn (art. 38z lid 1c Sr). De GVM wordt vooral verwacht in combinatie met de tbs-vw, de gemaximeerde tbs-maatregel, bij uitreizende zedendelinquenten en bij verdachten die het PJ-onderzoek weigeren (zie eerder; Nagtegaal, 2020b).

Aan het einde van de gecombineerde straf en/of maatregel wordt door het OM besloten of zij al dan niet de tenuitvoerlegging van de GVM zal vorderen. De vordering van het OM tot tenuitvoerlegging van de GVM moet uiterlijk dertig dagen voor de beëindiging van de tbs-maatregel, dan wel de (verlengde) proeftijd, dan wel de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf (als er geen sprake is van v.i.) worden ingediend (art. 6:6:23a lid 1 Sv).²³ Na afgifte van de last tot tenuitvoerlegging van de GVM door de rechter, stelt hij tevens de voorwaarden vast (art. 6:6:23b lid 2 Sv) en bepaalt hij de duur van de GVM, die twee, drie, vier of vijf jaar kan zijn (art. 6:6:23b lid 5 Sv). De termijn vangt aan op de dag waarop de rechter de tenuitvoerlegging heeft gelast (art. 6:6:23b lid 5 Sv). De voorwaarden die bij de GVM kunnen worden opgelegd zijn opgesomd in artikel 6:6:23b lid 2a tot en met 2n Sv. De rechter bepaalt in het vonnis tot tenuitvoerlegging van de GVM tevens de duur van de vervangende hechtenis die ten hoogste ten uitvoer wordt gelegd voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan. Deze vervangende hechtenis duurt ten minste drie dagen (art. 38w lid 1 Sr) en is gemaximeerd tot zes maanden (art. 38w lid 2 Sr; vanwege de overeenkomstige toepassing van artikel 38w Sr voor de GVM [6:6:23b lid 6 Sv]).

Voor de adequate tenuitvoerlegging van de GVM is het belangrijk dat de termijnbewaking tot eventuele vordering van de GVM door het OM goed in de gaten wordt gehouden. In de eerste jaren van Wlt werd dit door de individuele parketten gedaan, maar sinds 1 januari 2020 is het CJIB hiervoor verantwoordelijk (persoonlijke communicatie CJIB, 30 juni 2021). Het CJIB verzoekt het OM 105 dagen voor het eindigen van de detentie om het (al dan niet) vorderen van de GVM te beoordelen. Het OM brengt het CJIB op de hoogte van hun intentie om de tenuitvoerlegging van de GVM al dan niet te vorderen (persoonlijke communicatie CJIB, 30 juni 2021).

²³ Het OM is in een later ingediende vordering niettemin ontvankelijk indien het aannemelijk maakt dat dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen (art. 6:6:23a lid 2 Sv).

Binnen het OM geldt de richtlijn om naast een gemaximeerde tbs-maatregel standaard de oplegging van de GVM te vorderen, waarmee op een later moment de tenuitvoerlegging van de GVM kan worden gevorderd (persoonlijke communicatie EBPZ, 30 juni 2021). In de reconstructie van de beleidstheorie van de Wlt is meer achtergrondinformatie over de GVM te vinden (Nagtegaal, 2020b).

De cijfers over de GVM hebben een andere opbouw dan de cijfers over de VB en de v.i.. Dit komt omdat andere aspecten van belang zijn en omdat er tot op heden alleen opleggingen van de GVM zijn en er op één zaak na nog geen zaken bekend zijn waar de tenuitvoerlegging van de GVM al plaatsvindt.

4.2 Instroom GVM

4.2.1 Aantal GVM's

In de eerste drie jaar van de Wlt is er in totaal 58 keer een GVM opgelegd: 2 keer in 2018, 17 keer in 2019 en 39 keer in 2020. In een deel van de zaken is er sprake van zowel een uitspraak in eerste aanleg als ook in hoger beroep. Soms is een GVM in hoger beroep teruggedraaid, soms is deze bevestigd. Uiteindelijk zijn 53 GVM's onherroepelijk opgelegd, 1 in 2018, 15 in 2019 en 37 in 2020 (tabel 17; kenmerken van de onherroepelijk opgelegde GVM's uit 2018 en 2019 staan in tabel 18).²⁴ Uit deze cijfers blijkt dat het aantal opleggingen van de GVM in zowel 2018 als in 2019 (lang) niet overeenkomt met de verwachting van 20 per jaar uit de impactanalyse die is verricht door Drost et al. (2016). In 2020 zijn er echter bijna twee keer zoveel GVM's opgelegd dan verwacht. De verdeling van de zaken naar oplegging in eerste aanleg en/of hoger beroep staat in tabel 17.

Tabel 17 Opleggingen GVM in 2018-2020

| | Eerste aanleg | | Totaal per jaar | Uitspraak in | | Totaal onherroepelijk (a+b) |
|---------------|--------------------------|-----------------|-----------------|-----------------------|------------------------|-----------------------------|
| | Alleen eerste aanleg (a) | en hoger beroep | | hoger beroep: GVM (b) | hoger beroep: geen GVM | |
| 2018 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| 2019 | 8 | 9 | 17 | 7 | 2 | 15 |
| 2020 | 30 | 9 | 39 | 7 | 2 | 37 |
| Totaal | 39 | 19 | 58 | 14 | 5 | 53 |

In 2018 zijn in eerste aanleg twee GVM's opgelegd en zijn er in hoger beroep geen GVM's opgelegd. Eén van de twee zaken betreft een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, waarin het onduidelijk is of de GVM definitief is opgelegd, omdat de rechtbank in haar overwegingen duidelijk stelt een GVM te willen opleggen, maar dat in het dictum niet herhaalt (ECLI:NL:RBMNE:2019:6286). In 2019 heeft het hof Den Haag daarnaast één van de twee opleggingen uit 2018 teruggedraaid (ECLI:NL:RBROT:2018:3759 en ECLI:NL:GHDHA:2019:848).

In 2019 zijn 17 zaken gevonden waarin in eerste aanleg, in hoger beroep of in beide een GVM is opgelegd. In 8 zaken is alleen een uitspraak in eerste aanleg gevonden, resulterend in 8 GVM's. In 9 zaken is er tevens een hoger beroep. In 5 van de 10

²⁴ Onherroepelijk op het moment dat de uitspraken het laatst zijn onderzocht, 24 augustus 2021 (zie methodensectie). Alleen de uitspraken die openbaar zijn worden geciteerd. Van de niet-openbare uitspraken zijn wel de kenmerken vastgelegd, maar deze zijn niet in de tabel vermeld. De kenmerken van die zaken zijn alleen op groepsniveau besproken.

zaken met hoger beroep is in eerste aanleg eveneens een GVM opgelegd en in 4 zaken was er juist in eerste aanleg geen GVM opgelegd. In 7 van de 9 zaken leggen de betreffende hoven een GVM op, terwijl dit twee keer niet gebeurt. In totaal zijn er daarmee 16 onherroepelijk opgelegde GVM's in 2019.

In 2020 zijn 39 zaken gevonden waarin in eerste aanleg, in hoger beroep of in beide een GVM is opgelegd. In 30 zaken is alleen uitspraak in eerste aanleg gevonden, resulterend in 30 GVM's. In 9 zaken is er tevens hoger beroep ingesteld, waarvan 7 keer een GVM is opgelegd en 2 keer niet. Van 7 GVM's die in 2020 in hoger beroep zijn opgelegd, zijn 4 in eerste aanleg door de rechtbank in 2019 niet opgelegd (zie eerder). In de 3 resterende GVM's in hoger beroep in 2020 is de uitspraak van de betreffende gerechten tot de oplegging van een GVM bevestigd. Daarmee zijn, tot op heden, 37 GVM's in 2020 onherroepelijk opgelegd.

Een nadere analyse van de GVM's uit 2018 en 2019 volgt hieronder (tabel 18). Een uitgebreidere analyse van de GVM's uit 2020 zal meer inzicht bieden in de achtergrondkenmerken van deze GVM's en wordt eind 2021 verwacht. In tabel 18 staat een overzicht van de onherroepelijk opgelegde GVM's in 2018 en 2019, met daarin de afdoening in eerste aanleg en die in hoger beroep, mits van toepassing. Ook de gediagnosticeerde stoornissen, de vorderingen van het OM/de adviezen van de AG, de adviezen van de reclassering, de betreffende rechtbank of het hof en de vindplaats zijn in het overzicht opgenomen.

4.2.2 Arrondissementen

De oplegging van de GVM's per arrondissement verschilt. Door de rechtbanken Amsterdam, Den Haag, Limburg, Oost-Brabant en Zeeland-West Brabant zijn in 2018 en 2019 geen onherroepelijke GVM's opgelegd. Door de rechtbanken Noord-Holland, Overijssel, Noord-Nederland en Midden-Nederland zijn respectievelijk één, twee, drie en drie GVM's opgelegd. Rotterdam en Gelderland hebben de meeste GVM's opgelegd: elk vier.

4.2.3 Combinatiestraf en/of maatregel

De GVM's in 2018 en 2019 zijn vaker gecombineerd met een tbs-maatregel dan met een gevangenisstraf (11 van de 16 keer). Vier keer is de GVM naast een ongemaximeerde tbs met verpleging opgelegd, 2 keer naast een tbs-vw en 5 keer naast een gemaximeerde tbs met verpleging. In de 5 andere zaken is geen tbs-maatregel opgelegd, maar is de GVM gecombineerd met (onder meer) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

4.2.4 Delicten en stoornissen

Delicten

Onder de personen veroordeeld tot een GVM in 2018 en 2019 bevinden zich vijf delinquenten die één of meer zedendelicten hebben gepleegd. Onder hen zijn vier zedendelinquenten die zijn veroordeeld voor zedendelicten met slachtoffers onder 18 jaar en bij wie op basis daarvan mogelijk sprake zou kunnen zijn van uitreisproblematiek. Tien daders hebben één of meerdere geweldsdelicten gepleegd en één dader is veroordeeld voor brandstichting terwijl daarbij gevaar voor personen was.

Er is bij de definitief opgelegde GVM's in 2018 en 2019 sprake van één weigerende verdachte. In die zaak was er kort geleden nog een pro Justitia rapport opgemaakt

en kon uit die informatie worden geput bij de diagnose en indicatiestelling voor het meest toepasselijke justitiële kader (ECLI:NL:RBROT:2018:3759 en ECLI:NL:GHDHA:2019:848). Daarnaast is sprake van een zaak waarin de veroordeelde claimt geen herinnering aan de tenlastegelegde feiten te hebben (ECLI:NL:RBROT:2019:9637).

Er zijn geen GVM's opgelegd aan veroordeelden voor een terroristisch misdrijf. In een zaak is zelfs beargumenteerd dat er geen GVM wordt opgelegd, juist omdat het een terroristisch misdrijf betreft. In deze zaak van de rechtbank Gelderland heeft de reclassering de oplegging van de GVM geadviseerd en het OM heeft deze gevorderd (ECLI:NL:RBGEL:2018:5215). De betrokkene is veroordeeld tot 36 maanden gevangenisstraf voor de voorbereiding van een rechtsextremistisch terroristisch misdrijf gericht tegen aanhangers van de islam. De rechtbank Gelderland motiveert zijn beslissing om geen GVM op te leggen onder meer door aan te geven dat uit 'de wetsgeschiedenis blijkt' dat het tenlastegelegde delict geen delict is waar een GVM met name voor is bedoeld. Bovendien, zo stelt de rechtbank, heeft de reclassering geen toelichting bij dit deel van het advies gegeven en heeft de reclassering aangegeven dat zij geen mogelijkheden ziet tot beïnvloeding van het gedrag. Ook: 'Het vinden van een pro-sociale dagbesteding en zelfstandig wonen acht de rechtbank geen belangen die met toepassing van artikel 38z Sr gediend zijn'. Ten slotte stelt de rechtbank Gelderland dat in het kader van v.i. zo nodig opnieuw kan worden bezien of er voorwaarden mogelijk zijn om recidive van betrokkene te voorkomen.

Uit deze resultaten blijkt dat de GVM in 2018 en 2019 voornamelijk is opgelegd aan de door de wetgever aangeduide doelgroep van zeden- en geweldsdelinquenten, waarvan vier mogelijk ook uitreizende zedendelinquenten. De toepassing bij weigerende verdachten komt slechts één keer voor en bij terroristen is geen GVM opgelegd. Daarmee is de toepassing bij deze verwachte doelgroepen nog niet erg groot.

Stoornissen NIFP

Een breed scala aan multiproblematiek is gediagnosticeerd bij de verschillende veroordeelden aan wie een GVM is opgelegd. Veelvoorkomende stoornissen zijn een psychotische stoornis (schizofrenie of anderszins, 7 van de 16 daders), een stoornis in middelenge-/misbruik (5 van de 16) en een persoonlijkheidsstoornis (5 van de 16 daders). De stoornissen komen ook geregeld in combinatie met elkaar en met andere stoornissen voor, daarom tellen deze niet op tot 16 daders. De stoornissen per persoon zijn te zien in tabel 18.

4.2.5 Duur GVM

Over de duur van de GVM valt nog niks te zeggen, aangezien er slechts een GVM uit 2018 en 2019 ten uitvoer wordt gelegd.

Tabel 18 Overzicht onherroepelijk opgelegde GVM's 2019 (N=16)

| Delict | Stoornis & risico | Advies NIFP GVM | Vordering OvJ/advies AG GVM | Advies reclassering GVM | Standpunt verdediging GVM | Afdoening eerste aanleg | Afdoening hoger beroep | ECLI | Rechtbank |
|---|---|-------------------------|--|---|--------------------------------|---|---|--|--|
| 1. Opzettelijk brand stichten, terwijl daarvan gemeen gevaar voor goederen te duchten is, 2. opzettelijk brand stichten, terwijl daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is. | Sterke aanwijzingen voor persoonlijkheidsproblematiek met dwangmatige, borderline, antisociale en narcistische kenmerken, ofwel dezelfde symptomen vanuit ASS. Hoog risico | Nee | OvJ: ja, AG: ja | Eerste aanleg: GVM, hoger beroep: GVM | RB & hof: niet over uitgelaten | 12 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf, tbs-vw (DUT), GVM | 12 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf, tbs-vw (DUT), GVM | ECLI:NL:RBNH O:2019:3509 en ECLI:NL:GHAMS:2021:1453 | RB Noord-Holland en hof Amsterdam |
| 1. Bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht, 2. belaging, 3. bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht, 4. belaging, 5. bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht; 6. belaging; 7. medeplegen van smaadschrift. | Ernstige psychotische stoornis Hoog risico | Eerste aanleg & HB: nee | OvJ: nee, AG: subsidiair, in geval van gemaximeerde tbs: GVM | Eerste aanleg & HB: geen advies geciteerd | RB & hof: niet over uitgelaten | OVAR, onge-maximeerde tbs-verpleging | OVAR, gemaximeerde tbs-verpleging & GVM | ECLI:NL:RBNN E:2019:4273 ECLI:NL:GHAR L:2020:1280 en ECLI:NL:HR:2020:1929 Verdachte heeft cassatie ingesteld, maar heeft geen cassatiemiddelen voorgesteld, waarmee cassatie niet-ontvankelijk is verklaard. | RB Noord-Nederland & Hof Arnhem-Leeuwarden, HR |

| Delict | Stoornis & risico | Advies NIFP GVM | Vordering OvJ/advies AG GVM | Advies reclassering GVM | Standpunt verdediging GVM | Afdoening eerste aanleg | Afdoening hoger beroep | ECLI | Rechtbank |
|--|--|--|----------------------------------|--|--|--|--|---|--|
| Bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht | Geen stoornis door weigering, NIFP vermoedt wel dat stoornissen vastgesteld bij een eerdere strafzaak door gebrek aan behandeling nog manifest zijn. Deze stoornissen zijn: aanpassingsstoornis en PS met vermijdende en narcistische trekken. Risico: onbekend gebleven wegens weigering | Geen advies mogelijk in verband met weigeren | OvJ en AG: geen GVM | RB & hof: geen advies geciteerd | Geen GS of maatregel in verband met onschuld. Subsidiair: indien strafoplegging, dan geen TBS. maar gevangenisstraf gelijk aan de duur voorarrest. | Onvoorwaardelijke GS van 120 dagen, voorwaardelijke GS van 120 dagen met PT van 3 jaar met als bijzondere voorwaarden: meldplicht reclassering, doorgeven woon- en contactadres aan reclassering | 80 dagen onvoorwaardelijke GS, gemaximeerde tbs-verpleging, GVM, vrijheidsbeperkende maatregel voor de duur van 5 jaar met zowel een gebiedsverbod als een contactverbod (art. 38v Sr) | ECLI:NL:RBNN E:2019:5429 en ECLI:NL:GHARL:2020:4928 | RB Noord-Nederland & Hof Arnhem-Leeuwarden |
| 1. Belaging, 2. opzettelijk handelen in strijd met een gedragsaanwijzing, gegeven krachtens artikel 509hh, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering, meermalen gepleegd, 3. opzettelijk en wederrechtelijk enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, vernielen en onbruikbaar maken. | ASS, een ongespecificeerde schizofrenie-spectrum- of andere psychotische stoornis en een stoornis in cannabisgebruik. Kans op recidive hoog | RB: vonnis ontbreekt, hof: geen GVM | OvJ: vonnis ontbreekt en AG: GVM | RB: vonnis ontbreekt; hof: geen advies geciteerd | RB: vonnis ontbreekt; HB: niet over uitgelaten | GS 4 maanden, tbs-vw (DUT), art. 38v 5 jaar contactverbod (DUT), GVM | 120 dagen GS, gemaximeerde tbs-verpleging, GVM, vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v sr) voor 5 jaar met contactverbod | Eerste aanleg uit 2019 ontbreekt; ECLI:NL:GHARL:2020:2423 | RB Midden-Nederland; Hof Arnhem-Leeuwarden |

| Delict | Stoornis & risico | Advies NIFP GVM | Vordering OvJ/advies AG GVM | Advies reclassering GVM | Standpunt verdediging GVM | Afdoening eerste aanleg | Afdoening hoger beroep | ECLI | Rechtbank |
|--|---|-----------------|-----------------------------|-------------------------|--|--|------------------------|---------------------------------------|------------------|
| 1. Mensenhandel, 2. verkrachting, 3. een poging tot verkrachting, 4. mishandeling, 5. diefstal, computervrederebreuk en een poging een minderjarige te bewegen tot het plegen of dulden van ontucht. | Antisociale PS, stoornissen in gebruik van alcohol, zwakbegaafd. Risico hoog | Nee | Ja | Geen advies geciteerd | Oplegging GVM is niet noodzakelijk | 65 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf, ongemaximeerde tbs-verpleging, GVM | - | ECLI:NL:RBGE L:2019:2778 | Gelderland |
| 1. Overval op een supermarkt en 2. een poging tot overval op een tankstation | Psychiater: antisociale en borderline PS, ongespecificeerde psychotische stoornis & destructieve impulsbeheersingsstoornis; psycholoog: PS met borderline en antisociale trekken en psychotische stoornis Risico aanzienlijk en blijvend | Ja | Ja | Ja | De raadsman heeft zich gerefereerd aan het oordeel van de RB over de GVM | 257 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf, tbs met voorwaarden, GVM | - | ECLI:NL:RBNN E:2019:3465 | Noord-Nederland |
| 1. Mishandeling, 2. mishandeling, meerdere malen gepleegd, 3. mishandeling. | PS met vermijdende (opportunistische) antisociale, afhankelijke en borderline kenmerken. Diverse stoornissen in middelengebruik en een episodische gokstoornis. Risico matig tot hoog | Ja | Ja | Ja | Verzoek tot afwijzing vordering GVM | 193 dagen onvoorwaardelijke GS, 77 dagen voorwaardelijke GS met PT 3 jaar (DUT), GVM | - | ECLI:NL:RBMN E:2019:3472 ^a | Midden-Nederland |

| Delict | Stoornis & risico | Advies NIFP GVM | Vordering OvJ/advies AG GVM | Advies reclassering GVM | Standpunt verdediging GVM | Afdoening eerste aanleg | Afdoening hoger beroep | ECLI | Rechtbank |
|---|---|---|-----------------------------|-------------------------|---------------------------|---|------------------------|---|------------|
| 1. Een gewoonte maken van het bezit/verspreiden van kinderporno, 2. een gewoonte maken van het zich toegang verschaffen, aanbieden en verspreiden in vereniging van kinderporno, 3. het vervaardigen, bezit en verspreiden van kinderporno van de slachtoffers 1 en 2, 4. ontucht plegen met slachtoffers A en B; 5. ontucht plegen met slachtoffer C, 6. het heimelijk filmen van onder andere slachtoffer D, 7. het bezit en het verspreiden van dierenporno. | Pedofilie, ASS en een persistente depressieve stoornis Risico hoog | Nee | Ja | Ja | Niet over uitgelaten | 2 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf, onge-maximeerde tbs-verpleging, GVM | - | ECLI:NL:RBOV E:2019:3214 en ECLI:NL:RBOVE:2019:3.215 betreffen dezelfde dader in twee samengevoegde zaken | Overijssel |
| 1. Verkrachting begaan tegen zijn kind, meermalen gepleegd, plegen van ontucht met zijn minderjarig kind, meermalen gepleegd. | Pedofiele stoornis Risico laag | Nee | Nee | Geen advies geciteerd | Niet over uitgelaten | 6 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf, GVM | - | ECLI:NL:RBOV E:2019:4520 | Overijssel |
| Doodslag | ASS, depressie, psychose; differentiaal diagnostisch psychotische overschrijding bij autisme of stoornis in schizofreniespectrum Risico kan niet worden vastgesteld in verband met claim amnesie verdachte | Geen advies in verband met claim amnesie bij veroordeelde | Ja | Geen advies geciteerd | Niet over uitgelaten | 6 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf, onge-maximeerde tbs-verpleging, GVM | - | ECLI:NL:RBROT:2019:9637 | Rotterdam |

| Delict | Stoornis & risico | Advies NIFP GVM | Vordering OvJ/advies AG GVM | Advies reclassering GVM | Standpunt verdediging GVM | Afdoening eerste aanleg | Afdoening hoger beroep | ECLI | Rechtbank |
|--|--|------------------------------------|--|-------------------------|--|---|--|---|--|
| Meerdere verbale bedreigingen: 1. bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht 2. bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht, meermalen gepleegd 3. bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht, 4. bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht. | Chronisch psychotisch toestandsbeeld, hoogstwaarschijnlijk schizofrenie. Hoog recidiverisico | RB: vonnis niet openbaar; hof: nee | OvJ; vonnis niet openbaar; AG: in geval van ongemaximeerde tbs dan GVM erbij | Geen advies geciteerd | Niet geciteerd in arrest | OVAR, gemaximeerde tbs-verpleging | OVAR, gemaximeerde tbs met verpleging, GVM | ECLI:NL:RBDH A:2019:4593 (niet openbaar) en ECLI:NL:GHDHA:2019:3205 | Rotterdam en Hof Den Haag |
| Bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht, meermalen gepleegd; bedreiging met zware mishandeling, meermalen gepleegd. | Ongespecificeerde neurobiologische ontwikkelingsstoornis en (mogelijk) een (psychotische) waanstoornis met hypochondere en paranoïde wanen. Schizofrenie kan niet worden uitgesloten + stoornis in alcoholgebruik (enige jaren in gedwongen remissie) Risico hoog | Nee | OvJ: ja, AG: ja | Ja | Bij de gemaximeerde tbs-verpleging kan een GVM worden opgelegd, maar bij de ongemaximeerde tbs bestaat hier toe geen noodzaak. | Onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 300 dagen, ongemaximeerde tbs-maatregel & GVM | Gemaximeerde tbs-verpleging & GVM | ECLI:NL:RBMN E:2019:6286 en ECLI:NL:GHARL:2020:5554 ^b | RB Midden-Nederland en Hof Arnhem-Leeuwarden |

DUT = dadelijk uitvoerbaar, OVAR = Ontslag van alle rechtsvervolging, PS = persoonlijkheidsstoornis, PT = proeftijd, GS = gevangenisstraf, HR = Hoge Raad en RB = rechtbank.

^a Dit is een bijzondere zaak, waarin de oplegging en direct de tenuitvoerlegging van de GVM in één rechterlijke uitspraak is gegeven.

^b Dit is een bijzondere zaak, betrokkene is al opgenomen in een tbs-kliniek met een gemaximeerde tbs-maatregel en blijft vanuit daar bedreigingen uiten.

4.3 Standpunten

Verschillende partijen adviseren, vorderen, of beargumenteren het (al dan niet) opleggen tot de GVM: het OM, de reclassering, het NIFP en de verdediging. Deze komen achtereenvolgens aan bod.

4.3.1 Vorderingen/adviezen OM

Over het aantal vorderingen tot oplegging van de GVM in 2018 en 2019 is geen definitieve uitspraak te geven. Dit komt doordat het OM geen overzicht bijhoudt van de vorderingen die zij indient. Wel is er op verschillende manieren gezocht naar uitspraken waarin een GVM aan de orde komt (zie methoden sectie) en is vastgelegd of er in die zaken al dan niet een GVM is gevorderd. Dit cijfer geeft een indicatie van het aantal keer dat een GVM is gevorderd, maar er zijn geen harde conclusies te trekken. In totaal zijn er in eerste aanleg 24 zaken gevonden waarin de OvJ een GVM heeft gevorderd. In 13 van deze zaken heeft de rechter een GVM opgelegd, in 11 zaken niet. In hoger beroep zijn 5 adviezen van de Advocaat-Generaal (AG) gevonden, waarvan het hof 4 keer een GVM heeft opgelegd. Daarmee zijn er 29 zaken met een vordering of advies tot een GVM, waarin 17 keer een GVM is opgelegd. Van de 16 onherroepelijke beslissingen tot een GVM zijn er 14 door het OM gevorderd/geadviseerd. De argumentatie voor de afwijzing van de GVM door de rechter staat in paragraaf 4.4.2.

4.3.2 Adviezen reclassering

Vervolgens zijn de adviezen van de reclassering in kaart gebracht. De informatie hierover komt uit de rechterlijke uitspraken, dit is daarmee een indirecte bron voor wat betreft de adviezen van de reclassering. Een analyse van GVM-adviezen direct vanuit de reclasseringsdossiers komt in een volgend monitorrapport aan bod. Recent is over de reclasseringsadviezen tot een GVM een rapport verschenen van Van Jaarsveld (2020), die onder meer concludeerde dat veel reclasseringsmedewerkers nog niet (goed) op de hoogte waren van de Wlt. In 8 van de 16 definitief opgelegde GVM's heeft de reclassering tevens de oplegging van de GVM geadviseerd, in de andere 8 zaken is er in de rechterlijke uitspraak geen reclasseringsadvies geciteerd.

De onderbouwing die de reclassering in haar adviezen tot een GVM noemt, hangt een aantal keer samen met de overweging dat de rechter mogelijk een minder streng justitieel kader oplegt dan dat de reclassering adviseert. Dat is bijvoorbeeld het geval in een zaak van de rechtbank Rotterdam, waarin de reclassering expliciet stil staat bij de mogelijkheid dat de rechtbank geen tbs met verpleging, maar tbs met voorwaarden oplegt. Als de rechtbank dat zou doen, zo beargumenteert de reclassering, dan is het verstandig dit in combinatie met een GVM te doen: 'Wanneer de rechtbank niet overweegt om de maatregel TBS met dwangverpleging op te leggen, wordt geadviseerd om het kader TBS met voorwaarden, maar dan in combinatie met de Gedragsbeïnvloedende Vrijheidsbeperkende Maatregel (hierna GVM), op te leggen. Dit komt doordat de betrokkene dusdanige problematiek heeft, dat deze op termijn niet adequaat kan worden verminderd' (ECLI:NL:RBROT:2018:3759).

In een zaak van de rechtbank Overijssel speelt de overweging dat de GVM mogelijk een alternatief biedt mocht een tbs met verpleging vastlopen: 'Dit aanvullende kader biedt samen met de geadviseerde maatregel van terbeschikkingstelling met

bevel tot verpleging van overheidswege een ruimer forensisch vangnet op weg naar resocialisatie. Het vermindert daarmee de kans op het vastlopen van een langdurig begeleidingstraject, doordat het bewandelen van een alternatieve route mogelijk wordt gemaakt. De reclassering adviseert een langdurige klinische behandeling, gelet op de eerdere contacten met justitie, de zeer ernstige feiten, de complexe problematiek en het hoge risico op recidive, waarbij wordt opgemerkt dat een maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden niet het geijkte middel is' (ECLI:NL:RBOVE:2019:3214).

Ook komt het verschillende keren voor dat de reclassering voorziet dat een ander kader mogelijk in de toekomst onvoldoende is, maar dat zij dat op dat moment nog lastig kan inschatten. Een GVM kan daarvoor achter de hand worden gehouden, volgens de reclassering: 'Van belang is dat na een eventuele gevangenisstraf nog de mogelijkheid bestaat om verdachte in een dwangkader te behandelen en/of begeleiden. Gezien de gestelde diagnose is er sprake van een ziektebeeld dat ook na detentie nog zal bestaan, waardoor risico's aanwezig blijven' (ECLI:NL:RBGEL:2019:3451). En in deze zaak, waarin geen GVM is opgelegd, maar waar de reclassering een deels voorwaardelijke gevangenisstraf adviseert en tevens benoemt dat bij veroordeling tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf tevens een GVM zou moeten worden opgelegd: 'Bij een veroordeling tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf adviseert de reclassering een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen, zodat de voorwaarden toegepast kunnen worden na de gevangenisstraf' (ECLI:NL:RBROT:2019:4803).

Ten slotte is er een zaak waarin een reclasseringsadvies is gegeven om na afloop van een tbs met voorwaarden nog een forensisch kader beschikbaar te hebben: 'Dit aanvullende kader biedt samen met de geadviseerde tbs-maatregel een ruimer forensisch vangnet richting resocialisatie. Het vermindert daarmee de kans op het vastlopen van een langdurig begeleidingstraject, doordat het bewandelen van een alternatieve route mogelijk wordt gemaakt. Dit zou betekenen dat de begeleiding, indien deze ook na een tbs-traject nodig blijkt, niet afhankelijk is van civielrechtelijke monitoringsopties. Daarbij kan de GVM ook nadrukkelijk een alternatief bieden als blijkt dat voor het benodigde begeleidingsniveau niet langer een tbs-kader noodzakelijk is' (ECLI:NL:RBNHO:2019:3509).

In het vonnis van de rechtbank of het arrest van het hof wordt vaak een risico-inschatting geciteerd van de reclassering, maar het vonnis of arrest vermeldt meestal niet of dit op gestructureerde wijze in kaart is gebracht.

4.3.3 Adviezen en risico NIFP

In 2 zaken is door het NIFP een GVM geadviseerd, in 12 zaken is geen GVM geadviseerd, in 1 zaak claimt de veroordeelde dat hij geen herinnering heeft aan het gebeurde, waardoor het NIFP geen volledig rapport heeft kunnen schrijven, en in 1 zaak is het niet mogelijk gebleken een justitieel kader te adviseren wegens weigering tot medewerking aan het PJ-onderzoek. De risicoinschattingen tot herhaling van gewelddadig gedrag zijn veelal hoog: in 9 zaken. In 1 zaak wordt het risico als 'aanzienlijk en blijvend' omschreven en een keer matig tot hoog. Vier keer is er geen uitspraak gedaan over het risico, waarvan 1 keer vanwege de claim tot amnesie bij verdachte en 1 keer vanwege de weigering om mee te werken aan het PJ-onderzoek van verdachte. Eén keer is het risico als laag ingeschat.

4.3.4 Verdediging

In de uitspraken is niet vaak een argument van de verdediging over de GVM geciteerd (3 van de 16 keer wel). Eén keer heeft de verdediging gesteld dat de GVM niet noodzakelijk was, 1 keer heeft de verdediging zich aan het oordeel van de rechtbank over de GVM gerefereerd en in 1 zaak heeft de verdediging verzocht tot afwijzing van de vordering tot de GVM, omdat dit volgens haar niet mogelijk was: 'De raadvrouw verzoekt de vordering tot oplegging en tenuitvoerlegging van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel af te wijzen, nu dit juridisch gezien niet mogelijk is. Het is de bedoeling van de wetgever geweest dat wordt beoordeeld of er nog een hoog recidiverisico aanwezig is na afloop van een gevangenisstraf. Nu er geen sprake is van het aflopen van een gevangenisstraf, verdachte is immers al enige tijd geschorst, kan de maatregel niet worden opgelegd en tenuitvoergelegd. De maatregel is bovendien alleen bedoeld voor zware geweldsdelicten en niet als stok achter de deur' (ECLI:NL:RBNNE:2019:3465). In deze zaak was sprake van twee overvallen, die als geweldsdelicten onder de Wlt vallen.

In twee zaken waarin geen GVM is opgelegd, is daarnaast een GVM door de verdediging aangedragen, als minder zwaar alternatief voor de tbs-maatregel met verpleging die het Hof Den Haag oplegde. De zaak diende in eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam, reeds in 2016, het hoger beroep bij het Hof Den Haag vond in 2018 plaats (ECLI:NL:RBOBR:2016:483; ECLI:NL:GHSHE:2018:5179). De rechtbank Rotterdam legde in eerste aanleg een gevangenisstraf voor de duur van zes jaar op, voor een poging tot verkrachting, aanranding, diefstal met geweld en mishandeling. Hoewel in eerste aanleg de gelijktijdige oplegging van een tbs-maatregel ook ter sprake is gekomen en een onderzoek daartoe in het PBC was ingesteld, werd er geen tbs-maatregel opgelegd. De verdachte weigerde mee te werken aan het PBC-onderzoek en de rechtbank Rotterdam was van mening dat er onvoldoende feiten en omstandigheden gebleken waren aan de hand waarvan een tbs-maatregel kon worden opgelegd. Een twaalf jaar eerder vastgestelde antisociale persoonlijkheidsstoornis kon wegens weigering niet met voldoende zekerheid worden bevestigd. In hoger beroep is nogmaals Pro Justitia onderzoek verricht waaruit bleek dat er wel een stoornis was die doorwerkte in het tenlastegelegde en is een tbs-maatregel met bevel tot verpleging opgelegd. Daarnaast vermindert het hof de gevangenisstraf, vanwege het feit dat het hoger beroep niet binnen de redelijke termijn van 16 maanden heeft plaatsgevonden en veroordeelt de verdachte tevens tot 54 maanden gevangenisstraf en een tbs-maatregel met verpleging. De verdediging droeg de GVM aan als alternatief voor de oplegging van de tbs-maatregel met verpleging, maar het hof is hier niet in meegegaan, zij beargumenteert dit alleen met de mededeling dat er al een tbs-maatregel met verpleging wordt opgelegd.

In de tweede zaak is de rechtbank Oost-Brabant niet meegegaan met het argument van de verdediging en heeft een tbs-maatregel met verpleging opgelegd (ECLI:NL:RBOBR:2018:1971). In deze laatste zaak wordt dit door de rechtbank niet nader gemotiveerd.

4.4 Argumentatie rechter

4.4.1 Oplegging

De rechtbanken en de hoven hebben de oplegging van de GVM met verschillende argumenten onderbouwd.

Vanwege de combinatie met gemaximeerde tbs

'De door het hof op te leggen gemaximeerde maatregel van terbeschikkingstelling zal na ommekomst van ten hoogste vier jaren van rechtswege eindigen. Het is de vraag of binnen die tijd de benodigde langdurige behandeling van verdachte kan plaatsvinden. Toekomstige risico's ten aanzien van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen kunnen op met de gemaximeerde TBS in die zin mogelijk beperkt ondervangen worden' (ECLI:NL:GHARL:2020:2423). En: 'De problematiek van de verdachte is van dien aard dat na beëindiging van de verpleging naar alle waarschijnlijkheid nog begeleiding van en toezicht op de verdachte nodig is, met name als het gaat om ervoor te zorgen dat hij medicatietrouw is en blijft teneinde het hoge risico op het plegen van vergelijkbare feiten als thans bewezen verklaard en het niet uit te sluiten risico op het plegen van ernstigere feiten zo veel als mogelijk te reduceren en gereduceerd te houden. Daarenboven heeft het onderzoek in het PBC [Pieter Baan Centrum] nog geen definitieve diagnose opgeleverd, aangezien sprake was van een floride psychotisch toestandsbeeld, ondanks het feit dat de verdachte bij binnenkomst in het PBC reeds was ingesteld op anti-psychotische medicatie in een aanzienlijke dosering. Hoogstwaarschijnlijk is sprake van schizofrenie, maar onder meer een schizo affectieve stoornis valt niet uit te sluiten, hetgeen blijkens de rapportage van het PBC van belang is om vast te stellen aangezien dat consequenties voor de behandeling heeft. Het hof acht het ter bescherming van de veiligheid van anderen en de algemene veiligheid van personen dan ook aangewezen om de maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking op te leggen' (ECLI:NL:GHDHA:2019:3205).

Vanwege de combinatie met tbs met voorwaarden en het gemaximeerde kader daarvan

'Mede gelet op de inschatting van de deskundigen en de reclassering en hetgeen hiervoor is overwogen, is de rechtbank van oordeel dat het creëren van een mogelijkheid om verdachte, ook na beëindiging van de TBS met voorwaarden – die naar huidig recht maximaal negen jaren kan duren – langdurig onder toezicht te stellen noodzakelijk is om het recidiverisico in de toekomst naar een aanvaardbaar risico te kunnen terugdringen c.q. op een aanvaardbaar niveau te houden. Aan de wettelijke voorwaarden voor oplegging van de maatregel is voldaan. De rechtbank merkt ten overvloede op dat de maatregel pas kan worden tenuitvoergelegd na een daartoe strekkende vordering van het Openbaar Ministerie bij beëindiging van de TBS en een daaropvolgende beslissing van de rechtbank' (ECLI:NL:RBNHO:2019:3509).

Vanwege een hoog recidiverisico

'Uit het rapport van het Pieter Baan Centrum komt naar voren dat het recidiverisico bij verdachte hoog is. Daarnaast is uit eerdere reclasseringscontacten gebleken dat verdachte zich meerdere malen niet aan afspraken heeft gehouden door veelvuldig afspraken af te zeggen, te recidiveren en zijn alcoholverbod te overtreden. De rechtbank is daarom van oordeel dat het creëren van een mogelijkheid om verdachte, ook na beëindiging van detentie en terbeschikkingstelling [met verpleging] langdurig onder toezicht te stellen noodzakelijk is om het recidiverisico in de toekomst naar een aanvaardbaar risico te kunnen terugdringen c.q. op een aanvaardbaar niveau te houden' (ECLI:NL:RBGEL:2019:2778).

En: 'De rechtbank leidt uit de stukken omtrent de persoon van verdachte af dat de kans op herhaling van geweld op de (middel)lange termijn groot is. Kenmerkend voor de persoonlijkheidsproblematiek van verdachte is namelijk dat hij in situaties terecht kan komen waarin hij in zijn beleving een strijd tegen onrechtvaardigheid moet voeren. Indien in die strijd spanningen te hoog oplopen, kan niet worden

uitgesloten dat verdachte (wederom) zal overgaan tot geweld. In verband met het recidiverisico neemt de rechtbank voorts in overweging dat verdachte eerder opzettelijk brand heeft gesticht waardoor – evenals thans het geval is – gevaar voor personen is ontstaan, hetgeen blijkt uit eerdergenoemd Uittreksel Justitiële Documentatie’ (ECLI:NL:RBNHO:2019:3509).

Voor de zekerheid

‘Gelet op de adviezen is de rechtbank van oordeel dat thans de oplegging van een langdurige onvoorwaardelijke gevangenisstraf volstaat en dat na ommekomst van die straf in het kader van de detentiefasering dient te worden bezien of en zo ja welk risicomanagement noodzakelijk is teneinde de alsdan nog aanwezige risico’s tot een minimum te beperken. Gelet op de door de deskundigen aanwezig geachte risico’s en het feit dat er nochtans veel onduidelijk is over het vereiste risicomanagement, de intrinsieke motivatie van verdachte om mee te werken aan een behandeling en toezicht en niet valt te overzien of, en zo ja in hoeverre, de detentiefasering – mede gelet op de beperkte duur daarvan – voldoende waarborgen geeft om eventuele risico’s ondervangen, zal de rechtbank tevens de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 38z van het Wetboek van Strafrecht opleggen. Hiermee wordt de mogelijkheid gecreëerd om verdachte ook na detentie – indien dat alsdan nodig blijkt – onder toezicht te stellen zodat bestaande risico’s kunnen worden beperkt’ (ECLI:RBOBR:2019:5810).

En: ‘Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat alleen het opleggen van een deels voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden onvoldoende is om het risico op recidive te beperken. Nu het doel van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel is om ernstige geweldsdelinquenten niet zonder behandeling terug te laten keren in de maatschappij, zal de rechtbank overgaan tot het opleggen van deze maatregel. De rechtbank heeft hierbij gelet op de hiervoor genoemde overwegingen en conclusies van het PBC en het reclasseringsadvies, met name op wat zij naar voren hebben gebracht over het hoge recidiverisico’ (ECLI:NL:RBMNE:2019:3472).

Vanwege complexe problematiek

‘De rechtbank leidt uit de stukken omtrent de persoon van verdachte af dat de kans op herhaling van het plegen van soortgelijke feiten aanzienlijk is. Bij verdachte is sprake van complexe problematiek op grond waarvan langdurig toezicht op verdachte is vereist om het recidiverisico in te kunnen perken. Mede gelet op de inschatting van de deskundigen en de reclassering, is de rechtbank van oordeel dat het creëren van een mogelijkheid om verdachte, ook na beëindiging van de tbs met voorwaarden langdurig onder toezicht te stellen noodzakelijk is om het recidiverisico in de toekomst terug te kunnen dringen, dan wel op een aanvaardbaar niveau te houden’ (ECLI:NL:RBNNE:2019:3465).

4.4.2 Afwijzing

Er zijn verschillende argumenten aangedragen voor de afwijzing van een vordering tot GVM. In deze zaak bijvoorbeeld, waarin de rechtbank Rotterdam de feiten niet ernstig genoeg acht voor de oplegging van een tbs-vw en evenmin voor een GVM: ‘De rechtbank is van oordeel dat, hoewel de aard van het indexdelict (bedreiging) op zichzelf beschouwd de oplegging van de maatregel van terbeschikkingstelling niet in de weg staat, zij dit delict, in het licht van de omstandigheden van het geval, van onvoldoende gewicht acht om te komen tot het opleggen van die maatregel. ... Nu er geen TBS-maatregel wordt opgelegd, is er evenmin plaats voor oplegging van

een maatregel als bedoeld in artikel 38z van het Wetboek van Strafrecht' (ECLI:NL:RBROT:2018:10372).

In twee zaken beargumenteert de rechtbank dat aan veroordeelde al een tbs-maatregel wordt opgelegd, waarmee hij niet ook een GVM wil opleggen nadat hij is behandeld in het kader van die maatregel. De eerste zaak betreft een oplegging van de tbs-vw: 'De officier van justitie heeft ten slotte oplegging van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel gevorderd. De reclassering heeft hiertoe geadviseerd. Hoewel voldaan is aan de voorwaarden, gaat de rechtbank niet over tot oplegging van deze maatregel. Het voert naar het oordeel van de rechtbank te ver om de mogelijkheid open te laten om toezicht te blijven houden op verdachte nadat hij is behandeld en geresocialiseerd in het kader van de tbs-maatregel' (ECLI:NL:RBGEL:2019:5000). In de volgende zaak is iets vergelijkbaars aan de hand, maar dan gezien de combinatie met een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging: 'De rechtbank acht oplegging van een maatregel als bedoeld in artikel 38z Wetboek van Strafrecht niet aan de orde, nu een niet-gemaximeerde maatregel van TBS met dwangverpleging wordt opgelegd (ECLI:NL:RBGEL:2019:7).

In een andere zaak neemt de rechtbank Gelderland de eis van een reclasseringsadvies streng op en legt geen GVM op vanwege het ontbreken daarvan: 'De rechtbank ziet geen mogelijkheid om een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen ex artikel 38z Sr vanwege het ontbreken van een met reden omkleed advies van de reclassering zoals vereist ingevolge artikel 38z, tweede lid, Sr.' (ECLI:NL:RBGEL:2019:2070).

4.5 Tenuitvoerlegging, schending en verlenging

Van twee zaken is op peildatum 30 juni 2021 bekend dat het CJIB een verzoek tot beoordeling heeft ingediend bij het OM. In beide zaken was het OM niet voornemens om de tenuitvoerlegging van de GVM te vorderen (persoonlijke communicatie CJIB, 30 juni 2021). Daarnaast is er een zaak waarin de oplegging en tenuitvoerlegging van de GVM in dezelfde zitting zijn gevorderd, deze wordt hieronder nader besproken.

4.6 Overige belangrijke jurisprudentie

Naast de opleggingen van de GVM zijn er verschillende andere uitspraken geweest waarin sprake is van richtinggevende jurisprudentie.

Oplegging en directe tenuitvoerlegging van de GVM

In een zaak uit 2018 is de oplegging én de tenuitvoerlegging van de GVM in één zitting uitgesproken (ECLI:NL:RBMNE:2019:3472). Dit is bijzonder, want in de wet en in de toelichtende stukken wordt expliciet gesproken over de tweetrapsraket: twee rechterlijke procedures waarin de oplegging en de tenuitvoerlegging van de GVM gescheiden moeten worden geregeld. In de praktijk is dit dus in deze uitspraak anders vormgegeven. Dit heeft te maken met de tijd die betreffende veroordeelde al in voorarrest had doorgebracht en de relatief korte duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf: 270 dagen. Deze periode kwam overeen, waardoor betrokkene na de zitting direct in vrijheid zou worden gesteld. Daarnaast is een voorwaardelijke gevangenisstraf van 90 dagen opgelegd, gecombineerd met acht bijzondere voorwaarden, waaronder een contactverbod, die direct uitvoerbaar zijn

verklaard. Tevens is een proeftijd van drie jaar opgelegd. De rechtbank Midden-Nederland staat uitgebreid stil bij de 'uitzonderlijke situatie' dat de oplegging van de GVM gelijktijdig is gevorderd met de tenuitvoerlegging ervan en oordeelt dat dit juist is, omdat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor een GVM kan worden opgelegd. Tegelijkertijd acht de rechtbank Midden-Nederland een langere onvoorwaardelijke gevangenisstraf oneigenlijk en niet passend en bestaat het risico dat de behandeling in het kader van de bijzondere voorwaarden niet afdoende is. Om deze redenen achtte de rechtbank het passend om tot bovenstaande beslissingen te komen (ECLI:NL:RBMNE:2019:3472).

Geen reclasseringsadvies vereist voor oplegging GVM

In deze uitspraak van het hof wordt beargumenteerd dat het ontbreken van een reclasseringsadvies niet in de weg staat van het opleggen van een GVM, als elders in het dossier een oordeel over het risico is gegeven: 'Volledigheidshalve wordt nog overwogen dat de omstandigheid, dat door de advocaat-generaal geen recent advies van een reclasseringsinstelling - als bedoeld in artikel 38z, tweede lid, Sr - is overgelegd, naar het oordeel van het hof in dit geval niet aan oplegging van bedoelde maatregel in de weg staat. Nog daargelaten het feit dat een dergelijk advies - althans naar de letter van de wet - niet is vereist indien de rechter ambtshalve tot de oplegging van deze maatregel besluit, wordt dienaangaande overwogen dat zo'n advies er blijkens de memorie van toelichting (kamerdossier 33816, nr. 3) toe strekt om mede op grond daarvan - naast andere in die memorie genoemde factoren - het recidiverisico te kunnen inschatten, aangezien bedoeld advies, naast een diagnose, een risicotaxatie op basis van een screeningsinstrument dient te behelzen. Het hiervoor meermalen aangehaalde rapport van het PBC bevat evenwel reeds een diagnose - met dien verstande dat nog een nadere diagnose met het oog op de aangewezen behandeling nodig is - alsmede een risicotaxatie, welke risicotaxatie daarenboven door een bij het onderzoek van het PBC gehanteerd risicotaxatie-instrument is bevestigd' (ECLI:NL:GHDHA:2019:3205). In het arrest van de Hoge Raad op 1 juni 2021 is deze zienswijze bevestigd (ECLI:NL:HR:2021:770).

5 Slot

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen beantwoord en zijn de conclusies getrokken.

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

5.1.1 Ongemaximeerde VB

Gezien de maximale duur van de VB van negen jaar onder de oude wetgeving, is het na 1 januari 2026 mogelijk dat de langere VB-duur vanuit de Wlt-wetgeving in de praktijk wordt toegepast. Daarmee komen de meeste effecten van deze wetswijziging pas op langere termijn in beeld. Wel is het zo dat tbs-gestelden die op of na 1 januari 2017 met VB starten, dit met een ander perspectief doen dan tbs-gestelden die eerder zijn gestart: een ongemaximeerde VB in plaats van een VB met een maximale duur van negen jaar. Het is mogelijk dat dit veranderde perspectief invloed heeft op bijvoorbeeld het aantal gestarte VB's of op de duur ervan. Om die reden is een aantal kenmerken van de VB in kaart gebracht.

Hoeveel VB's zijn er nieuw gestart per jaar?

In de eerste drie jaar van de Wlt (2017-2019) daalt het aantal gestarte VB's ten opzichte van het jaar ervoor. Ook van het eerste Wlt-jaar naar het derde Wlt-jaar halveert het aantal gestarte VB's nog: van 140 (2017) naar 120 (2018) en naar 74 in 2019. Een hypothese ter verklaring van deze daling is dat de forensische sector voorzichtiger is geworden met de (voorwaardelijke) uitstroom van tbs-gestelden sinds de zaak Michael P. eind 2017, maar deze hypothese was geen onderwerp van het huidige onderzoek. Gezien de stijging van het aantal opleggingen van de tbs-maatregel met verpleging sinds 2016, wordt op termijn een toename van het aantal VB's verwacht. De wetgever verwachtte dat de klinieken met de Wlt eerder bereid zouden zijn tot het overgaan tot een VB en dat daarmee het aantal gestarte VB's zou toenemen, maar deze verwachting is in de eerste drie jaar van de Wlt niet uitgekomen.

Hoeveel VB's zijn er op peildatum?

In de eerste drie jaar van de Wlt daalt ook het aantal VB's op peildatum ten opzichte van het jaar ervoor: van 359 in 2016 naar 300 (2017), 282 (2018) en 239 (2019).

Hoe lang duurt de VB gemiddeld?

Er kan nog geen uitspraak worden gedaan over de ontwikkeling van de VB na inwerkingtreding van de Wlt, aangezien van de tbs-gestelden onder de nieuwe wetgeving nog te weinig mensen zijn uitgestroomd. De gemiddelde duur van de VB van instroomcohorten is tot en met 2016 betrouwbaar in kaart te brengen (tbs-gestelden van wie de VB start in genoemde jaren), maar in deze groep zitten nog geen tbs-gestelden die onder de Wlt zijn ingestroomd. De gemiddelde duur van deze groep varieert van 2012 tot 2016 tussen 561 en 661 dagen en is het laatste meetjaar (2016) gedaald naar 582 dagen. De gemiddelde duur van de VB voor de uitstroomcohorten 2015-2019 neemt toe (tbs-gestelden van wie de VB eindigt in genoemde jaren). Deze duur gaat van 552 dagen in 2015 naar 724 dagen in 2019. Ook dit zijn grotendeels nog geen tbs-gestelden die onder de Wlt met de VB zijn gestart, alleen in de uitstroomcohorten 2017-2019 zijn tbs-gestelden die onder

de Wlt zijn ingestroomd (totaal 51%). Van de tbs-gestelden met een nog lopende VB is de eindduur nog niet bekend, maar is al wel bekend dat op peilmoment 35 personen tussen de vier en negen jaar met VB zijn, waarvan 2 personen tussen de zeven en negen jaar.

Wat is de spreiding en de mediaan van de VB?

Voor de spreiding en mediaan zijn de cijfers op basis van uitstroomcohorten betrouwbaarder dan die van de instroomcohorten. Uit de resultaten blijkt dat de spreiding en de mediaan van recentere uitstroomcohorten toeneemt: in 2015 is de spreiding 1.204 dagen en in 2019 2.012 dagen. De mediaan is toegenomen van 498 dagen voor uitstroomcohort 2015 naar 646 dagen voor uitstroomcohort 2019.

Van hoeveel verlengingen van de VB is per persoon sprake?

Net iets minder dan de helft van de tbs-gestelden krijgt één VB-termijn opgelegd (van één of twee jaar), waarna de tbs-behandeling succesvol wordt afgerond (n=430, 48% van de geldige VB's). De meeste tbs-gestelden starten met één jaar VB (93,8%), een klein deel krijgt direct twee jaar VB (6,2%). Eén verlenging is er voor 466 tbs-gestelden (52% van de geldige VB's), die voor de meesten één jaar duurt (87,6% van de tbs-gestelden met één verlenging). Een tweede verlenging volgt voor 211 tbs-gestelden (23,5%), wederom is dit meestal een verlenging van één jaar (92,9% van de tbs-gestelden met een tweede verlenging van de VB). Een derde tot zesde verlenging komt beduidend minder vaak voor (maximaal 4%).

Hoe lang is de intramurale behandelduur van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe lang is de intramurale behandelduur na invoering van de Wlt?

De behandelduur van tbs-gestelden met verpleging is de laatste jaren afgenomen, van het hoogtepunt 10,6 jaar (instroomcohort 1998) naar 7,6 jaar (instroomcohort 2010). Om de eventuele invloed van de Wlt op de behandelduur te bepalen, is het interessant de behandelduur vanaf het instroomcohort 2017 te bekijken. Deze is echter voorlopig nog niet bekend, gezien de gemiddelde behandelduur van rond de acht jaar.

Hoe groot is de uitstroom van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe groot is de uitstroom van tbs-gestelden na invoering van de Wlt?

In het eerste jaar van de Wlt, 2017, is een piek in het aantal uitgestroomde tbs-gestelden te zien, van 170 in 2016 naar 210 in 2017. Om deze piek te kunnen duiden, is gekeken naar de redenen van de beëindiging van de tbs-maatregel met verpleging. Hieruit blijkt dat het aandeel beëindigingen vanwege het niet indienen van een vordering door de OvJ in 2017 is gestegen: 30% in 2017, in vergelijking met 20% in 2016 en 11% in 2018. In 2018 daalt het aantal beëindigingen sterk naar 157 en in 2019 stabiliseert dit met 153. De redenen voor deze stagnatie in de uitstroom maken geen onderdeel uit van het onderhavige onderzoek, maar net als bij de daling in het aantal VB's is de hypothese dat de zaak Michael P. heeft geleid tot meer voorzichtigheid bij het beëindigen van tbs-maatregelen.

Hoe groot is de instroom van tbs-gestelden vóór invoering van de Wlt en hoe groot is de instroom van tbs-gestelden na invoering van de Wlt?

Het totaal aantal maatregelen tbs-verpleging (ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging, de gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging en omzettingen vanuit de tbs met voorwaarden naar de tbs met verpleging) is sinds 2013 van 102 maatregelen geleidelijk aan gestegen naar 129 in 2019. Het aantal opleggingen van de tbs-vw is ook gestegen van 49 in 2016 naar 91 in 2019. De eerste drie jaar van de

Wlt is het aantal opleggingen van de ongemaximeerde tbs met verpleging redelijk stabiel: respectievelijk 101, 115 en 113. Verder is gebleken dat hoewel de drie typen tbs-maatregelen (ongemaximeerd, gemaximeerd en tbs-vw) in aantal fluctueren, het totaal aantal opleggingen in 2019 (n=220) vrijwel gelijk is aan dat in 2001 (n=219).

5.1.2 Voorwaardelijke invrijheidstelling veroordeelden

Aan hoeveel personen is v.i. verleend?

De instroom van v.i.-zaken bedraagt 1.154 (in 2018), 1.097 (in 2019) en 1.128 (in 2020); gemiddeld is dit 1.126 zaken. In de drie jaar voorafgaand aan de inwerking-treding van de Wlt, 2015-2017, zijn gemiddeld 1.088 v.i.-zaken ter beoordeling bij de CVv.i. ingestroomd (Nagtegaal, 2020b). In de eerste drie jaar van de Wlt zijn er elk jaar dus meer v.i.-zaken ingestroomd dan dit gemiddelde. Dit kan worden verklaard uit de cijfers over het aandeel veroordeelden dat de gevangenis verlaat met een detentieduur van meer dan één jaar, dat tussen 2015 en 2019 is gestegen van 7,4% naar 9,6%. Het aandeel gestarte v.i.'s ten opzichte van het totaal aantal ingestroomde v.i.'s stijgt in de eerste drie jaar van de Wlt licht: van 85,6% (n=988) in 2018 naar 89,9% (n=1.013) in 2020. Dit is vergelijkbaar met het aandeel positief beoordeelde v.i.-zaken in 2015-2017, dat varieert van 86,1% tot 89,6%. De wetgever heeft geen verwachting uitgesproken over het aantal v.i.-zaken dat met de Wlt instroomt.

Bij hoeveel personen is de v.i. achterwege gelaten (geen v.i. verleend)?

Het aantal en aandeel personen aan wie geen v.i. is verleend (toegewezen vorderingen tot achterwege laten v.i.) is gestegen: van 40,5% (n=17) in 2018 naar 57,1% (n=40) in 2020. De wetgever heeft geen verwachting uitgesproken over het aantal zaken waarin geen v.i. wordt verleend.

Bij hoeveel personen is de v.i. uitgesteld?

Het aantal en het aandeel uitgestelde v.i.'s is eveneens gestegen (toegewezen vorderingen), van 26,9% (25 personen) in 2018 naar 41,3% (45 personen) in 2020. Van deze cijfers is nog geen vergelijking met eerdere jaren beschikbaar.

Wat zijn de redenen voor het achterwege blijven of uitstellen van de v.i.?

Deze vraag wordt in een volgend monitorrapport beantwoord. De wetgever heeft geen verwachting uitgesproken over het aantal zaken waarin geen v.i. wordt verleend.

Hoeveel en welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd?

Rond de 65% van de v.i.-zaken start in 2018 tot en met 2020 met bijzondere voorwaarden. In vergelijking met voorgaande jaren is een daling in het aandeel v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden te zien, dit was gemiddeld 70,2% in 2013-2017 (DJI, 2018). Dit is in tegenstelling tot de verwachtingen, de wetgever verwachtte juist een toename van het aantal v.i.'s met bijzondere voorwaarden, omdat er meer tijd zou zijn voor gedragsverandering.

Het gemiddelde aantal voorwaarden per persoon is met 3,93 (SD=1,88) in 2018 bijna gelijk aan dat van 3,98 voorwaarden (SD=1,76) in 2019, maar in 2020 is een stijging te zien naar gemiddeld 5,08 (SD=1,78) voorwaarden per persoon. In eerdere jaren is een stijgende lijn in het aantal opgelegde bijzondere voorwaarden gevonden: van gemiddeld 2,6 in 2013 tot 3,7 in 2017 (DJI, 2018). Deze stijgende

lijst is in de eerste drie jaar van de Wlt voortgezet en komt overeen met de verwachting van de wetgever (Nagtegaal, 2020b).

In bijna alle zaken is een meldplicht opgelegd (92-94%) en is er tevens vaak sprake van andere, niet nader gespecificeerde voorwaarden (eveneens 92-94%), deze percentages zijn vrijwel gelijk over 2018-2020. Ook het aandeel bijzondere voorwaarden inhoudende een contactverbod, een locatieverbod of -gebod, gedragsinterventie, opname zorginstelling of verbod drugs, alcohol en onderzoekspllicht varieert nauwelijks tussen 2018 en 2020. Opvallend is wel een stijging van 5%-punt in het aantal bijzondere voorwaarden over beschermd wonen of maatschappelijke opvang in 2020 ten opzichte van 2018 en 2019. Ook voorwaarden over behandeling door een deskundige of zorginstelling nemen toe, dat is zowel in 2019 te zien als in 2020.

Hoeveel van deze bijzondere voorwaarden betreffen zorg?

Het totaal aantal bijzondere voorwaarden over zorg zijn de voorwaarden 'begeleid wonen', 'behandeling door deskundige of zorginstelling', 'gedragsinterventie' en 'opname zorginstelling'. Het aantal en aandeel bijzondere voorwaarden over zorg is in de eerste drie jaar van de Wlt gestegen. De stijging van voorwaarden over zorg is overeenkomstig met de verwachting van de wetgever, die met de toename van de proeftijd verwachtte dat er meer tijd zou zijn voor gedragsverandering.

Hoe lang duurt de proeftijd van de bijzondere voorwaarden?

De cijfers over de duur zijn nog niet betrouwbaar in kaart te brengen, gezien de te geringe uitstroom van veroordeelden met een voorwaardelijke invrijheidstelling.

Hoeveel vorderingen ter herroeping van de v.i. zijn er ingediend?

Het aantal vorderingen tot herroeping van de v.i. varieert tussen 2018 en 2020: van 120 naar 143 naar 115. De wetgever heeft geen verwachting uitgesproken over het aantal zaken waarin een vordering tot herroeping zou worden ingediend.

Hoeveel vorderingen ter herroeping van de v.i. zijn toegekend?

Deze vraag is niet betrouwbaar te beantwoorden, gezien het grote aantal nog lopende vorderingen (waarover nog geen beslissing is genomen).

Hoeveel v.i.'s zijn geschorst?

Het aantal toegekende vorderingen tot schorsing v.i. is 95 (68% van het aantal ingediende vorderingen tot schorsing) in 2018, 92 (72%) in 2019 en 103 (62%) in 2020. De wetgever heeft geen verwachting uitgesproken over het aantal geschorste v.i.-zaken.

Hoe vaak is er verlenging van de proeftijd gevorderd en toegekend?

De wetgever heeft richtlijnen opgesteld voor het aantal keer dat een v.i.-zaak te verlengen is. Hoewel voor bepaalde gewelds- en zedendelinquenten wettelijk gezien telkens verlenging mogelijk is, is deze verlenging wel gelimiteerd tot het strafrestant, omdat zonder strafrestant de stok achter de deur ontbreekt (zie eerder). Bij de start van elke v.i. geeft het CJIB een indicatiestelling af over het aantal keer dat de v.i. te verlengen is. Te zien is dat in 2019 en 2020 vrijwel evenveel van beide typen indicatiestellingen voor verlenging zijn gegeven: van de v.i.-zaken in 2019 is 59% eenmalig verlengbaar en van de v.i.-zaken in 2020 is 57% eenmalig verlengbaar. Telkens verlengbaar komt minder vaak voor: 41% van de gestarte v.i.'s in 2019 en 43% in 2020. Gezien het type delicten waarvoor telkens verlenging mogelijk is

Uit de cijfers blijkt verder dat het OM 75 (in 2019) en 79 (in 2020) vorderingen tot verlenging heeft ingediend. Het is niet bekend of dit v.i.-zaken zijn die eenmalig of die telkens verlengbaar zijn. In 2019 is het aantal en aandeel toegewezen vorderingen tot verlenging (46 personen, 61%) iets lager dan in 2020 (53 personen, 67%). Het aantal en aandeel gedeeltelijk toegewezen vorderingen tot verlenging is juist hoger in 2019 dan in 2020: 20 personen (27%) in 2019 en 14 personen (18%) in 2020. Totaal is hiermee in 2019 en 2020 aan vrijwel evenveel personen een vordering tot verlenging (gedeeltelijk) toegekend: 66 personen in 2019 en 67 personen in 2020.

Hoe verhoudt het aantal verlengingen van de proeftijd zich tot het verwachte aantal verlengingen van de proeftijd?

Drost et al. (2016) hebben op basis van hun onderzoek geschat dat de verlenging van de proeftijd (eenmalig dan wel telkens) samen met de oplegging van de GVM ongeveer 80 personen zou betreffen (range 70-90). Ook verwachtten zij dat maximaal twintig personen per jaar een GVM opgelegd zou krijgen, daarmee zou van maximaal zestig personen (range 50-70) de proeftijd worden verlengd. Het aantal daadwerkelijke verlengingen ligt daarmee binnen de range van de impactanalyse.

Uit de cijfers blijkt dat de bij elkaar opgetelde gewelds- en zedendelicten, de populatie waarop de Wlt zich richt, vlakbij het aantal indicatiestellingen voor telkens verlengen ligt: 43% in 2015, 41% in 2016, 39% in 2017 en in 2018, en 41% in 2019. De indicatiestellingen voor telkens verlengen liggen daarmee in de lijn der verwachting.

Is er sprake van calculerende veroordeelden, die de v.i. weigeren en daarmee langdurig toezicht ontwijken? En hoe groot is deze groep?

Deze vragen worden in een volgend monitorrapport beantwoord.

5.1.3 Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Hoeveel GVM's zijn door de rechter opgelegd en hoe onderbouwt de rechter deze vonnissen?

In de eerste drie jaar van de Wlt is er in totaal 58 keer een GVM opgelegd: 2 keer in 2018, 17 keer in 2019 en 39 keer in 2020. In een deel van de zaken is er sprake van zowel een uitspraak in eerste aanleg als ook in hoger beroep. Soms is een GVM in hoger beroep teruggedraaid, soms is deze bevestigd. Uiteindelijk zijn 53 GVM's onherroepelijk opgelegd, 1 in 2018, 15 in 2019 en 37 in 2020. Uit deze cijfers blijkt dat het aantal opleggingen van de GVM in zowel 2018 als in 2019 (lang) niet overeenkomt met de verwachting van 20 per jaar uit de impactanalyse die is verricht door Drost et al. (2016). In 2020 zijn er echter bijna twee keer zoveel GVM's opgelegd dan verwacht. De rechtbanken en hoven onderbouwen de oplegging van de GVM met de constatering dat zowel de gemaximeerde tbs-maatregel als de tbs-maatregel met voorwaarden eindig is en de GVM daar van toegevoegde waarde kan zijn als deze juridische kaders zijn afgelopen, vanwege een hoog recidiverisico en de noodzaak dit terug te brengen dan wel te houden, voor de zekerheid, mocht de wens tot langer toezicht gedurende de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf en/of maatregel blijken en vanwege complexe problematiek. Deze argumenten zijn door de wetgever genoemd als zijnde redenen waarom de GVM mogelijk van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.

Zijn er arrondissementale verschillen in de oplegging, tenuitvoerlegging of verlenging van de GVM?

De oplegging van de GVM's per arrondissement verschilt. Door de rechtbanken Amsterdam, Den Haag, Limburg, Oost-Brabant en Zeeland-West Brabant zijn in 2018 en 2019 geen GVM's opgelegd. Door de rechtbanken Noord-Holland, Overijssel, Noord-Nederland en Midden-Nederland zijn respectievelijk één, twee, drie en drie GVM's opgelegd. De rechtbanken Rotterdam en Gelderland hebben de meeste GVM's opgelegd: elk vier.

Welke afdoening(en) is/zijn naast de GVM opgelegd?

De GVM's in 2018 en 2019 zijn vaker gecombineerd met een tbs-maatregel dan met een gevangenisstraf (11 van de 16 keer). Vier keer is de GVM naast een ongemaximeerde tbs met verpleging opgelegd, 2 keer naast een tbs-vw en 5 keer naast een gemaximeerde tbs met verpleging. In de 5 andere zaken is geen tbs-maatregel opgelegd, maar is de GVM gecombineerd met (onder meer) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Hoe vaak is de oplegging van de GVM gevorderd door het OM?

Over het aantal vorderingen tot oplegging van de GVM in 2018 en 2019 is geen definitieve uitspraak te geven. Dit komt doordat het OM geen overzicht bijhoudt van de vorderingen die zij indient. Wel is er op verschillende manieren gezocht naar uitspraken waarin een GVM aan de orde komt (zie methoden sectie) en is vastgelegd of er in die zaken al dan niet een GVM is gevorderd. Dit cijfer geeft een indicatie van het aantal keer dat een GVM is gevorderd, maar er zijn geen harde conclusies te trekken. In totaal zijn er in eerste aanleg 24 zaken gevonden waarin de OvJ een GVM heeft gevorderd. In 13 van deze zaken heeft de rechter een GVM opgelegd, in 11 zaken niet. In hoger beroep zijn 5 adviezen van de AG gevonden, waarvan het hof 4 keer een GVM heeft opgelegd. Daarmee zijn er 29 zaken met een vordering of advies tot een GVM, waarin 17 keer een GVM is opgelegd. Van de 16 onherroepelijke beslissingen tot een GVM zijn er 14 door het OM gevorderd/geadviseerd.

Hoe vaak is de oplegging van de GVM geadviseerd door de reclassering?

In 8 van de 16 definitief opgelegde GVM's heeft de reclassering tevens de oplegging van de GVM geadviseerd, in de andere 8 zaken is er in de rechterlijke uitspraak geen reclasseringsadvies geciteerd.

Hoe zijn de GVM-adviezen van de reclassering onderbouwd, is er sprake van een gestructureerde risicotaxatie?

De informatie over de reclasseringsadviezen komt uit een indirecte bron, de rechterlijke uitspraken. Een analyse van GVM-adviezen direct vanuit de reclasseringsdossiers komt in een volgend monitorrapport aan bod. In de gevonden vonnissen en arresten is door de reclassering veelal gesproken over een eindoordeel over het recidiverisico, zoals laag, gemiddeld, hoog.

De onderbouwing die de reclassering in haar adviezen tot een GVM noemt, hangt een aantal keer samen met de overweging dat de rechter mogelijk een minder streng justitieel kader oplegt dan dat de reclassering adviseert. Dat is bijvoorbeeld het geval in een zaak van de rechtbank Rotterdam, waarin de reclassering expliciet stil staat bij de mogelijkheid dat de rechtbank geen tbs met verpleging, maar tbs met voorwaarden oplegt. Als de rechtbank dat zou doen, zo beargumenteert de reclassering, dan is het verstandig dit in combinatie met een GVM te doen. In een zaak van de rechtbank Overijssel speelt de overweging dat de GVM mogelijk een

alternatief biedt mocht een tbs met verpleging vastlopen. Ook komt het verschillende keren voor dat de reclassering voorziet dat een ander kader mogelijk in de toekomst onvoldoende is, maar dat zij dat op dat moment nog lastig kan inschatten. Een GVM kan daarvoor achter de hand worden gehouden, volgens de reclassering.

Hoeveel vorderingen tot een GVM zijn door de rechter afgewezen en hoe onderbouwt de rechter deze vonnissen?

Er zijn 29 zaken met een vordering of advies tot een GVM, waarin 17 keer een GVM is opgelegd. Van de 16 onherroepelijke beslissingen tot een GVM zijn er 14 door het OM gevorderd/geadviseerd. Het is niet met zekerheid te zeggen dat dit alle vorderingen zijn die het OM heeft ingediend. De rechtbanken noemen verschillende argumenten ter onderbouwing voor de afwijzing van de GVM, zoals dat de feiten niet ernstig genoeg worden geacht, dat de veroordeelde al een tbs-maatregel krijgt en de rechtbank er niet op vooruit wil lopen dat er ook nog behandeling en toezicht nodig is na afloop van die maatregelen en een keer vanwege de constatering dat er geen reclasseringsadvies is overlegd.

Voor welke typen delicten zijn de GVM's opgelegd?

Onder de personen veroordeeld tot een GVM bevinden zich vijf delinquenten die één of meer zedendelicten hebben gepleegd, tien daders van één of meer geweldsdelicten en één keer is brandstichting met gevaar voor personen gepleegd. Vier van de vijf zedendelinquenten zijn veroordeeld voor zedendelicten met slachtoffers onder de 18 jaar en bij wie op basis daarvan mogelijk sprake zou kunnen zijn van een uitreizende zedendelinquent. Er bevinden zich in deze groep geen veroordeelden voor een terroristisch misdrijf. Uit deze resultaten blijkt dat de GVM in 2018 en 2019 voornamelijk is opgelegd aan de door de wetgever aangeduide doelgroep van zeden- en geweldsdelinquenten, waarvan vier mogelijk ook uitreizende zedendelinquenten. De toepassing bij weigerende verdachten komt slechts één keer voor en bij terroristen is geen GVM opgelegd. Daarmee is de toepassing bij deze verwachte doelgroepen nog niet erg groot.

In hoeverre verlopen de toepassingen van de GVM volgens verwachting en in hoeverre niet?

Er werden jaarlijks zo'n 20 opleggingen van de GVM verwacht. Na een veel lager dan verwacht aantal GVM's in 2018 en 2019, overstijgt het aantal opleggingen in 2020 de verwachtingen met bijna twee keer zoveel opleggingen.

Zijn er weigerende observandi onder de personen aan wie een GVM is opgelegd? Zo ja, hoeveel zijn dit er? Hoe verhoudt dit aantal zich tot het totaal aantal weigerende verdachten?

Er is bij de definitief opgelegde GVM's in 2018 en 2019 sprake van één weigerende verdachte en van één verdachte die geheugenverlies claimt voor de gepleegde feiten.

Draagt de oplegging van de GVM bij aan de oplossing van de problematiek van de weigerende observandi, te weten dat deze personen alsnog behandeling en toezicht krijgen?

Er is in 2018 en 2019 1 GVM aan een weigerende verdachte opgelegd, dit is te weinig om te kunnen bijdragen aan de oplossing van de weigerproblematiek.

Vanuit de GVM's zijn tevens de adviezen door het NIFP en de standpunten van de verdediging over de GVM vastgelegd, hoewel geen onderdeel van de oorspronkelijke onderzoeksvragen. Het NIFP heeft 1 GVM geadviseerd, in 13 zaken is geen GVM

geadviseerd, in 1 zaak claimt de veroordeelde dat hij geen herinnering heeft aan het gebeurde, waardoor het NIFP geen volledig rapport heeft kunnen schrijven, en in 1 zaak is het niet mogelijk gebleken een justitieel kader te adviseren wegens weigering tot medewerking aan het PJ-onderzoek. De risicoinschattingen tot herhaling van gewelddadig gedrag door het NIFP zijn veelal hoog: in 9 zaken. In 1 zaak wordt het risico als 'aanzienlijk en blijvend' omschreven en 1 keer matig tot hoog. Vier keer is er geen uitspraak gedaan over het risico, waarvan 1 keer vanwege de claim tot amnesie bij verdachte en 1 keer vanwege de weigering om mee te werken aan het PJ-onderzoek van verdachte. Eén keer is het risico als laag ingeschat.

In de uitspraken is niet vaak een argument van de verdediging over de GVM geciteerd (13 van de 16 keer niet). Een keer heeft de verdediging gesteld dat de GVM niet noodzakelijk was, 1 keer heeft de verdediging zich aan het oordeel van de rechtbank over de GVM gerefereerd en in 1 zaak heeft de verdediging verzocht tot afwijzing van de vordering tot de GVM, omdat dit volgens haar juridisch niet mogelijk was. In 2 zaken is de GVM daarnaast door de verdediging aangedragen, als alternatief voor de tbs-maatregel met verpleging, maar werd geen GVM opgelegd.

Er zijn nog geen vorderingen tot tenuitvoerlegging van de GVM gevonden, daarmee komen de resterende onderzoeksvragen te vervallen.

5.2 Conclusies

- 1 Het aantal gestarte VB's en het aantal VB's op peilmoment is in de eerste drie jaar van de Wlt gedaald. Dit is in tegenstelling tot de verwachting van de wetgever, die juist een toegenomen bereidheid tot VB bij de klinieken verwachtte, waarmee het aantal VB's zou moeten toenemen.
- 2 Er kan nog geen uitspraak worden gedaan over de duur van de VB na inwerkingtreding van de Wlt, aangezien de VB's die onder de nieuwe wetgeving zijn gestart nog niet vaak genoeg zijn beëindigd.
- 3 De verwachting van de wetgever was dat de instroom van tbs-gestelden zou afnemen en dat de doorstroom en uitstroom zou toenemen. Uit de cijfers blijkt echter dat de instroom is toegenomen, dat de doorstroom gemeten met de behandelduur onder de Wlt nog niet te bepalen is en dat de uitstroom is afgenomen.
- 4 De gemiddelde instroom van v.i.-zaken dat er beoordeling aan de CVv.i. is voorgelegd, is in de eerste drie jaar van de Wlt groter dan in de drie jaren ervoor. Dit kan verklaard worden uit een stijging in het aantal v.i.-waardige zaken, er zijn in recente jaren meer veroordeelden met een gevangenisstraf van meer dan een jaar. Het aandeel positief beoordeelde v.i.-zaken, het aantal v.i.'s dat daadwerkelijk kan starten, is gedurende de eerste twee Wlt-jaren vrijwel gelijk aan dat in de jaren ervoor. In 2020 neemt dit licht toe. Het aantal v.i.-zaken op peilmoment (alle dan lopende zaken) is de afgelopen jaren flink gestegen. Dit komt deels door een groter aantal v.i.-waardige zaken en in 2020 speelt ook de stijging in het aantal positief beoordeelde v.i.-zaken mee. Over een eventuele toe- of afname in het aantal v.i.'s is door de wetgever geen verwachting uitgesproken.
- 5 Het aantal v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden is in de eerste drie Wlt-jaren gedaald ten opzichte van de jaren daarvoor, in tegenstelling tot de verwachting van de wetgever. Daartegenover staat dat, in lijn met de verwachting van de wetgever, het gemiddeld aantal bijzondere voorwaarden per persoon is geste-

- gen, net als het gemiddeld aantal bijzondere voorwaarden dat een vorm van zorg betreft.
- 6 Er kan nog geen uitspraak worden gedaan over de duur van de v.i. na inwerkingtreding van de Wlt, die volgens de wetgever zou toenemen. Dit komt doordat van de veroordeelden met v.i. onder de Wlt nog te weinig mensen zijn uitgestroomd.
 - 7 Het aantal opleggingen van de GVM in de eerste twee jaar van de Wlt is achtergebleven bij de verwachting van de wetgever, maar is in 2020 bijna verdubbeld ten opzichte van de verwachtingen.
 - 8 De GVM's in 2018 en 2019 zijn vaker gecombineerd met een tbs-maatregel dan met (onder meer) een gevangenisstraf (11 van de 16 keer). Vier keer is de GVM naast een ongemaximeerde tbs met verpleging opgelegd, twee keer naast een tbs-vw en vijf keer naast een gemaximeerde tbs met verpleging. Ondanks dat de wetgever verwachtte dat de GVM vooral zou worden gecombineerd met de gemaximeerde tbs-maatregelen, de tbs-vw en de gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging, is deze in 2018 en 2019 vier keer naast een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging opgelegd.
 - 9 De rechtbanken en hoven onderbouwen de oplegging van de GVM met de constatering dat zowel de gemaximeerde tbs-maatregel als de tbs-maatregel met voorwaarden eindig is en de GVM daar van toegevoegde waarde kan zijn als deze juridische kaders zijn afgelopen, vanwege een hoog recidiverisico en de noodzaak dit terug te brengen dan wel te houden, voor de zekerheid, mocht de wens tot langer toezicht gedurende de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf en/of maatregel blijken en vanwege complexe problematiek. Deze argumenten zijn tevens de argumenten die door de wetgever zijn genoemd als zijnde redenen waarom de GVM mogelijk van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.
 - 10 De GVM is in 2018 en 2019 voornamelijk opgelegd aan de door de wetgever aangeduide doelgroep van zeden- en geweldsdelinquenten, waarvan vier mogelijk ook uitreizende zedendelinquenten. De toepassing bij weigerende verdachten komt slechts een keer voor en bij terroristen is geen GVM opgelegd. Daarmee is de toepassing van de GVM zodanig klein dat deze (nog) nauwelijks kan bijdragen aan de oplossing van de weigerproblematiek noch aan toezicht bij terroristen.

Summary

Applications of the Law on long-term supervision in 2017-2020

A first exploration

Background

Law on long-term supervision

The Law on long-term supervision (LLTS; *Wet Langdurig Toezicht*) was fully implemented in 2018. This law arranges long-term supervision, treatment and monitoring of ex-delinquents and former forensic psychiatric (fp) patients. The goal of the LLTS is to provide more adequate supervision on possible recidivists among sex offenders, on a specific group of violent offenders and on fp patients who have been imposed a tbs-order (*maatregel terbeschikkingstelling*). The tbs-order is a judicial measure that entails mandatory hospitalization and treatment in a fp hospital (Article 37a.1 Dutch Criminal Code [DCC]). This court-ordered sentence is for people who have committed violent crimes and who have been declared partially or completely unaccountable (*ontoerekeningsvatbaar*) for these crimes due to severe mental disorders.²⁵ Persons with such an order are called 'patients' but are not admitted within the health system. Instead, they are admitted to high secure fp hospitals within the judicial system. By supervising these offenders more adequately, the government wants to contribute to the most important goals of a new system of forensic care in the Netherlands, that is focusing on recovery for the patient and reduction of recidivism in society.

Evaluation of the LLTS is due five years after the full implementation, in 2023, as is common for new laws in the Netherlands. Further, (annual) monitoring and updates of the applications of the LLTS were promised to Dutch parliament. In the present study, the applications of the law in 2017-2020 were examined.

Goals and research questions

The goal of the current study is to ascertain the applications of the LLTS in 2017-2020 and to compare these with the goals of the legislator. The research questions are on the number of applications, characteristics of the applications and arguments by court on the imposition of the measures.

The LLTS in a nutshell

The LLTS encompasses prolonged supervision in three different manners and is applicable for (former) fp patients with a tbs-order and former prisoners. The tbs-

²⁵ Violent crimes are considered those crimes that carry a minimum sentence of four years. The tbs-order either involves mandatory treatment in a closed forensic psychiatric hospital (Art. 37b.2 DCC) or is served in the community while abiding by certain conditions (Art. 38.1 DCC). Tbs-orders are executed in a specific part of the prison system (and not in the health system as in many other countries).

order is imposed conditionally or with mandatory admission to a high secure fp hospital. The LLTS is only applicable to the latter tbs-orders. These tbs-orders are limited to four years unless the index crime involved danger to persons, then its duration is unlimited. Tbs patients with an unlimited tbs-order with mandatory admission in a fp hospital can be conditionally released (forensic psychiatric conditional release [FPCR]). The first term of FPCR is for one or two years, after which it can be extended by a judge upon a prolongation request by the district attorney, also for one or two years. The LLTS arranges that FPCR can be prolonged without a limit on the maximum duration. Prior to the LLTS, FPCR was limited to a maximum of nine years. The changes in FPCR will be seen in fp practice from the 1. January 2026 onwards because at that time, a fp patient under the new legislation can be on FPCR for longer than nine years (the period prior to the LLTS). One possible effect taking place prior to 2026 is that fp patients starting FPCR from 2017 onwards, have a different perspective: an unlimited instead of a limited duration of FPCR. It is possible that this change in perspective influences FPCR practices, for instance, the number of FPCRs that start or the duration of FPCR. For this reason, several characteristics of FPCR were monitored.

The second part of the LLTS involves conditionally released prisoners from the prison system. Conditional release for prisoners in the Netherlands is possible with prison sentences of more than one year. During CR, all offenders have to abide by the general condition of not committing any new crimes and in addition, special conditions may be imposed. Prior to the LLTS, the general condition was set for at least one year, whereas special conditions varied in duration and could also be shorter than one year. With the LLTS, as of 1. January 2018, a minimum term of one year of special conditions is arranged. Thus, CR for offenders with or without special conditions now always lasts for at least one year. Further, the LLTS has arranged possibilities of prolongation of CR for former prisoners. The third and final part of the LLTS is a new independent supervision order, which is imposed either in combination with a prison sentence and/or a tbs-order, the Measure on behavioral influence and limitation of freedom (MBI; *Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel*).

Methods

In the current report, the applications of FPCR in 2017-2019 were examined. For the conditional release of offenders and the MBI, we examined applications from 2018-2020, as these changes were implemented 1. January 2018. For some research questions the answers are not available for 2020, these will be answered in a next report. We requested datasets from three different Dutch institutions: the Custodial Institutions Agency (DJI), Council for the Judiciary (Rvdr), and the Central Judicial Collection Agency (CJIB). Prior to the acquisition of the data, a Privacy Impact Analysis (PIA) was performed and formal letters seeking approval from the heads of the aforementioned agencies were sent. To determine if the applications of the LLTS were in accordance with the expectations of the legislator, the results were compared to the relevant literature, for instance with the impact analysis by the research agency Significant and the policy analysis of the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice and Security (WODC).

Results

Unlimited CR

In the first three years of the LLTS (2017-2019) the number of FPCR that started has strongly decreased. In 2016, 157 fp patients were sent on FPCR, whereas this number decreased to 140 in 2017, 120 in 2018 and only 74 in 2019. Furthermore, the number of FPCRs in 2019 is almost half of the number in 2017: it decreased from 140 to 74. In 2017-2019 the total number of FPCRs on a fixed date each year has also decreased, from 359 in 2016 to 239 in 2019. One hypothesis explaining this decrease is that fp practitioners became more cautious in allowing (conditional) release of fp patients, due to a severe and highly public case of a rape and murder by a fp patient at the end of 2017 (the case of Michael P.). As we did not examine this hypothesis, we cannot draw any final conclusions on this hypothesis. As the number of unlimited tbs-orders has been slowly increasing again since 2016, it is expected that the number of FPCRs will increase in the following years (FPCR is necessary in order to end the tbs-order). The legislator expected that fp practitioners would be more willing to allow FPCR for fp patients following the LLTS, however, the first three years of the LLTS do not prove this to be true.

We calculated changes in the average duration of FPCR, however, these numbers are not reliable yet, as not enough fp patients have started and finished FPCR under the new legislation. In previous and more recent years, the average duration, median and range of FPCR has increased, from an average of 552 days for fp patients whose tbs-order ended in 2015 to 724 days for patients ended their tbs-order in 2019. These are mainly fp patients who started their tbs-order eight to ten years prior, in 2005-2009; the LLTS was not applicable for most of these patients. For fp patients whose tbs-order ended in 2017-2019, 51% started and ended their FPCR under the LLTS, however, this number was not enough to reliably calculate the duration of FPCR. The number of prolongations of FPCR varies, 48% of all fp patients on FPCR only get one term of FPCR, of one or two years, whereas FPCR is prolonged with at least one term for 52% of all fp patients on FPCR. Finally, at the time of the study, 35 fp patients are already on FPCR for relatively long period between four and nine years.

Secondarily, the legislator expected that with the LLTS the influx of fp patients and the treatment duration would decrease and the outflux of fp patients would increase. However, the results show that the influx of fp patients has increased, that the treatment duration under the LLTS cannot reliably be determined yet and that the outflux has decreased.

The total number of tbs-orders with mandatory treatment is relatively stable in the first three years of the LLTS: 120, 141 and 129. In relation to previous years, there is a steady increase of tbs-orders from 98 in 2013 to 129 in 2019. The number of conditional tbs-orders has also increased in 2017-2019, from 49 in 2016 to 91 in 2019. Furthermore, although the number of impositions of different types of tbs-orders varies, the total number of tbs-orders is almost the same now as it was twenty years ago: 220 in 2019 and 219 in 2001.

The possible influence of the LLTS on treatment duration can be examined for fp patients that start their tbs-order from 2017 onwards. As the regular treatment duration is 7.6 years, this effect cannot be examined yet. In more recent years, the treatment duration for fp patients prior to the LLTS has decreased, from the height of 10.6 for fp patients starting their treatment in 1998 to 7.6 years for fp patients who started their treatment in 2010.

In 2017, the first year of the LLTS, the number of fp patients whose tbs-order ended increased from 170 in 2016 to 210. This is partly because more tbs-orders ended because the district attorney did not submit a prolongation request, this number increased from 20% in 2016 to 30% in 2017. When the district attorney does not submit a prolongation request, the tbs-order ends automatically on the date of the prior prolongation. In 2018, a sharp decrease is seen in the number of tbs-orders that ended due to the absence of a prolongation request: 11%. The number of ended tbs-orders further decreases to 157 in 2018 and stabilizes with 153 in 2019. The reasons for the decrease in 2018 and 2019 are unknown but as with the hypothesis for the decrease in conditional release in 2017-2019, the severe and highly public case of a rape and murder by a fp patient at the end of 2017 (the case of Michael P.) may have influenced the decrease in outflow.

Conditional release of offenders in the prison system

The Central Office of CR (COCR) is an agency within the district attorney's office that arranges the execution of all CRs in the Netherlands. In the first three years of the LLTS each year more cases were brought forward to the COCR as compared to the previous years (1,126 cases on average as compared to 1,088 cases). This is partially explained by an increase of offenders leaving prison after serving a prison sentence of one year or more, from 7.4% in 2015 to 9.6% in 2019. After an assessment made by the COCR it is determined which offenders are eligible for CR and which are not. In the first three years of the LLTS, there is a small increase in the number of positively assessed CR cases, those allowed to go on CR, from 85.6% in 2018 to 89.9% in 2020. This is comparable to the proportion of positively assessed CR cases in 2015-2017, which varies from 86.1% to 89.6%. The legislator did not indicate whether or not they expected an in- or decrease in the number of CR cases. Further, the total number of CR cases at a fixed date each year has also strongly increased, from 1,917 in 2015 to 2,643 in 2020. The numbers above show that this is at least partially explained by an increase in offenders leaving prison after serving a sentence of longer than one year as well as the small increase in the number of positively assessed CR cases. The legislator did not indicate whether or not they expected an in- or decrease in the total number of CR cases at a fixed date each year.

The number and proportion of offenders who are not granted CR has increased in the first three LLTS years, from 40.5% (n=17) in 2018 to 57.1% (n=40) in 2020. Further, the number and proportion of CRs that were put off for some period of time has increased as well, from 26.9% (25 offenders) in 2018 to 41.3% (45 offenders) in 2020. These numbers are not available yet for previous years.

As mentioned above, the general condition of not committing any further crimes is applicable to all CRs. In addition, in about 65% of CR cases that started in 2018-2020 one or more special conditions were also attached. This is a decrease as compared to previous years, in which on average 70.2% of all CR cases (in 2013-2017) started with special conditions. This is in contrast to the expectations; the legislator expected an increase in the number of CRs with special conditions attached, as they hypothesized that the prolongation of CR made possible with the LLTS would result in more CRs with special conditions attached. The average number of special conditions per person in 2018 is 3.93 (standard deviation [SD]=1.88), almost the same as the average number of special conditions in 2019, which was 3.98 conditions (SD=1.76). However, in 2020 an increase was found to an average of 5.08 conditions attached (SD=1.78). In previous years, there is also

an increase in the number of special conditions imposed: from an average of 2.6 conditions in 2013 to an average of 3.7 conditions in 2017. The increase in the number of special conditions attached to CR is in line with the expectations of the legislator.

In 2018-2020, in almost all cases as a special condition, mandatory check-ins with probation services is imposed (92-94%) and other, not further specified conditions are also imposed often (92-94%). Further, the number of restraining orders, orders that prohibit the entrance of a certain geographical area, orders to stay in a certain geographical area, behavioral interventions, admittance to a hospital, prohibitions to use alcohol or drugs or duties to cooperate with drug or alcohol tests hardly vary in the first three years of the LLTS, in 2018-2020. Further, in 2020 the results showed an increase of 5%-points in the number of special conditions on protective housing facilities as compared to 2018 and 2019. The total number of special conditions involving aftercare was calculated by summing up all conditions on protective housing facilities, treatment by professionals or hospitals, behavioral interventions and admittance to a hospital). This total of aftercare conditions increased in 2020 as compared to 2018 and 2019 (from 649 to 761). The special conditions on aftercare as a proportion of the total number of special conditions also increased, from 60% in 2018 to 64% in 2020. The comparison of these numbers with previous years will be done in a different report. From the analysis on the policy theory it is known that the legislator expected an increase in special conditions on aftercare, due to the before mentioned expectation that more time was needed to work on behavioral change. With the additional time, it would be easier to attach special conditions. The numbers found confirm this expectation.

The duration of special conditions could not be calculated reliably, as many CRs had not finished yet.

With the LLTS it became possible to prolong CRs. Special rules apply, all CRs can be prolonged one time by a maximum of two years and only certain specifically dangerous cases can be prolonged indefinitely, each time by a maximum of two years. The COCR assesses each case according to the rules and regulations and determines if a CR can be prolonged once or more often. The COCR determined that in 2019, 59% of all CRs could potentially be prolonged once and 41% could be prolonged more often. These numbers are comparable to 2020 and are also in accordance with an analysis of the proportion of crimes with a violent and/or sexual component in 2019 of 41%. The district attorney has to determine if it is indeed necessary to make use of this legal possibility of the prolongation of CR and they have requested prolongations of CR in 75 (in 2019) and 79 (in 2020) cases. The prolongation requests are judged in court and the number of cases in which prolongation was granted was 46 (61%) in 2019 and 53 (67%) in 2020. A prolongation request can also be partially granted, this was done in 20 cases (27%) in 2019 and in 14 cases (18%) in 2020. In total this adds to 66 cases in 2019 and 67 cases in 2020 in which prolongation was completely or partially granted. From the impact analysis by Significant, it was estimated that the prolongation of CR (once or repeatedly) together with the imposition of the MBI would be imposed to about 80 people (range 70-90). It was also expected that a maximum of 20 people each year would be imposed a MBI, which would predict 50-70 prolongations of CR. The actual number of prolongations of CR thereby lies within the expected range.

Measure on behavioral influence and limitation of freedom

In the first three years of the LLTS the MBI was imposed 58 times: 2 in 2018, 17 in 2019 and 39 times in 2020. In some cases there are decisions in trial court as well as appeals in appeal court. The judges in appeal courts confirmed some MBIs whereas others were reversed. In the end, 53 MBIs were irrevocably imposed, 1 in 2018, 15 in 2019 and 37 in 2020. These numbers show that in the first two years of the LLTS not nearly as much MBIs were imposed as expected (20 each year). However, in 2020 the amount of MBIs imposed has nearly doubled the expectations. The imposition of MBIs throughout the Netherlands differs. By the courts in Amsterdam, the Hague, Limburg, Oost-Brabant and Zeeland-West Brabant no MBIs were imposed in 2018 and 2019. The courts in Noord-Holland, Overijssel, Noord-Nederland and Midden-Nederland imposed respectively one, two and three MBIs in 2018 and 2019. The courts in Rotterdam and Gelderland imposed most MBIs, for each. More details on the MBIs in 2020 will follow in the next report.

The trial courts and appeal courts motivate their decisions to impose a MBI by stating that both the maximized tbs-order as well as the tbs-order with conditions have a fixed end term, which may not be adequate to treat someone fully; the risk of recidivism is high and it is necessary to reduce this risk; as a safety measure, should the punishment and treatment trajectory prior to the MBI not be enough and due to complex disorders. These are also the statements mentioned by the legislator as possible reasons to impose a MBI.

The MBIs in 2018 and 2019 are more often combined with a tbs-order than with a prison sentence (11 out of 16 times). Four MBIs were combined with an indeterminate tbs-order, two with a tbs-order with conditions and five with a determinate tbs-order. In five other cases the MBI is not combined with a tbs-order but with (among others) an unconditional prison sentence.

The number of MBI-requests in 2018 and 2019 made by the district attorney cannot be reliably determined as they do not have a registration system of all such requests. In total, 24 cases were found in which the district attorney has requested a MBI. In 13 of these cases the courts ordered the MBI, in 11 cases they did not. In appeal court five requests for a MBI were put forward and these were imposed four times. This sums up to 29 cases in which a request of a MBI was made to the courts and 17 MBIs were imposed. Of the 16 irrevocable MBIs in 2018 and 2019, 14 have been requested by the district attorney and two were imposed by virtue of the judges' initiative.

In 8 out of 16 irrevocable MBIs the probation services have recommended the imposition of the MBI, in the other 8 no such advice was quoted in the judges' decision. This does not necessarily mean that there were no recommendations by the probation services. An analysis of MBI advices directly from the probation services will follow in a further report. In the court rulings often a risk assessment made by probation services was found, such as low, average and high. The probation services state that in their opinion, the MBI is necessary as an alternative pathway to treatment should the judges chose to impose a different sentence. This is the case in one ruling by the court of Rotterdam in which the probation services explicitly state that the MBI is necessary if the court decides to impose a tbs-order with conditions instead of a tbs-order with mandatory treatment. In a case by the trial court Overijssel the probation services state that the MBI could be a valid alternative should the tbs-order with mandatory treatment not be adequate. Also,

probation services state that it is unknown at present if the MBI is necessary in the future but they recommend the imposition anyway in order to be on the safe side.

Among the persons convicted to an MBI, there are five offenders who have committed one or more sex offences, ten perpetrators of one or more violent offenders and one person who committed arson while endangering people. Four out of five sex offenders were convicted of sex offences with victims aged 18 years or younger, they could possibly be expected to travel overseas to commit further crimes. The MBI was imposed only once on a defendant who refused to cooperate with the pre-trial psychiatric assessment services and was not imposed to any terrorists. The imposition of the MBI on sex and violent offenders is according to the expectations by the legislator. However, the imposition of the MBI on defendants who refuse participation in pre-trial assessment and terrorists is so small, that the effects are – for now – almost non-existing.

From the MBIs we also noted the advice given by the Netherlands Institute for Forensic Psychiatry and Psychology (NIFP) and the arguments put forward by the defense attorney. In 1 out of 16 irrevocable MBIs the NIFP recommended a MBI, in 13 cases no MBI is recommended, in 1 case the defendant claims not to have any memories of the crime he committed, therefore the NIFP could not determine any disorders and in 1 case the defendant refused pre-trial assessment. In 9 cases the NIFP assesses the risk of recidivism to be high, in 1 case this is defined as 'substantial and lasting' and in 1 case average to high. In 4 cases there was no risk of recidivism cited.

The defense attorneys did not often advice on the imposition of a MBI, only three times. In one case the defense argued that the MBI was not necessary, in one case they left it up to the judges and in one case the defense attorney claimed the rules of the law did not permit the imposition of the MBI. In two cases in which the MBI was not imposed, the defense attorneys proposed the MBI as a less severe alternative to the tbs-order, but the judges did not follow this argument.

In one case, as opposed to the intentions of the legislator, the imposition as well as the execution of the MBI was requested and imposed by the court. Other MBIs that have been imposed have not been put into practice yet, as the offenders first have to serve their prison sentence and/or tbs-order.

Conclusions

- 1 The number of FPCRs that started and the number of FPCRs at a fixed date each year have decreased in the first three years of the LLTS. This is in contrast to the expectations of the legislator who expected the LLTs to lead to an increased willingness to start FPCR in forensic psychiatric professionals and in turn an increase in the number of FPCRs.
- 2 The influence on the duration of FPCRs under the new legislation cannot be determined reliably yet as many FPCRs that started under the new legislation have not ended yet.
- 3 The legislator expected a decrease in the influx of new fp patients and of the treatment duration and an increase in the outflux of tbs-patients. These expectations were not met, the influx increased, the treatment duration cannot be reliably determined yet and the outflux decreased.
- 4 The average influx of CR cases in the prison system that was assessed by the COCR is larger in the first three years of the LLTS as compared to the three

years prior. This can be explained by a rise in the number of potential CR cases, that has increased in the past years; there are more offenders leaving the prison after serving a prison sentence of one year or more. The number of positively assessed CR cases, these are the CR cases that are deemed fit to start, is almost the same in 2018 and 2019 as compared to the years before. In 2020 there is a small increase. The number of CR cases at a fixed date each year has increased profoundly in recent years. This is partially due to the above mentioned increase in offenders leaving the prison system after serving a prison sentence of 1 year or more and also partly due to a larger proportion of CR cases that are positively assessed to start. The legislator did not put forward any expectations on the number of CR cases after the implementation of the LLTS.

- 5 The number of CR cases with special conditions attached has decreased in the first three years of the LLTS, in contract to the expectations of the legislator. On the other hand, the average number of special conditions per person as well as the number of special conditions involving some kind of aftercare have increased, in line with the expectations of the legislator.
- 6 The influence on the duration of CRs under the new legislation cannot be determined reliably yet as many CRs that started under the new legislation have not ended yet.
- 7 The number of impositions of the MBI in the first two years of the LLTS has not met the expectations, however, this number has more than doubled in 2020.
- 8 Four MBIs were combined with an indeterminate tbs-order, two with a tbs-order with conditions and five with a determinate tbs-order. In five other cases the MBI is not combined with a tbs-order but with (among others) an unconditional prison sentence. The legislator expected the MBI to be mostly combined with the tbs-order with conditions not the tbs-order with mandatory treatment.
- 9 The trial courts and appeal courts motivate their decisions to impose a MBI by stating that both the maximized tbs-order as well as the tbs-order with conditions have a fixed end term, which may not be adequate to treat someone fully; the risk of recidivism is high and it is necessary to reduce this risk; as a safety measure, should the punishment and treatment trajectory prior to the MBI not be enough and due to complex disorders. These are also the statements mentioned by the legislator as possible reasons to impose a MBI.
- 10 In 2018 and 2019 the MBIs are mainly combined with the target groups set out by the legislator, that is, sex offenders and violent offenders. Four sex offenders committed crimes against victims aged 18 years or younger and warrant protection from leaving the country to commit further sex crimes abroad. The MBI was imposed only once on a defendant who refused to cooperate with the pre-trial psychiatric assessment services and was not imposed to any terrorists. The imposition of the MBI on defendants who refuse participation in pre-trail assessment and terrorists is so small, that the effects are – for now – almost non-existing.

Literatuur

- Adviescollege Verloftoetsing TBS (2021). *Jaarverslag 2020*. Utrecht: Adviescollege Verloftoetsing TBS, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Beijerse, J. uit, Struijk, S., Bleichrodt, F.W., Bakker, S.R., Salverda, B.A., & Mevis, P.A.M., m.m.v. A.T.C. Castermans & C.L. van der Vis (2018). *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*. Rotterdam/Den Haag: Erasmus Universiteit Rotterdam/WODC.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2009). *TBS in getal 2008*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2010). *TBS in getal 2005-2009*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2011). *Forensische Zorg in getal: 2006-2010*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2012). *Forensische Zorg in getal: 2007-2011*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2013). *Forensische zorg in getal 2008-2012*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2014). *Forensische zorg in getal 2009-2013*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2015). *Forensische zorg in getal 2010-2014*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2016). *Dienst Justitiële Inrichtingen in getal: 2011-2015*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2018). *Dienst Justitiële Inrichtingen in getal 2013-2017: De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2019). *ForZo in getal 2014-2018: ForZo nader belicht*. Den Haag: DJI.
- DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) (2020). *ForZo in getal 2015-2019: Divisie Forzo/JJI, divisie-onderdeel ForZo nader belicht*. Den Haag: DJI.
- Drost, V., Goedvolk, M., Haaren, P. van, & Jongebreur, W. (2016). *Uitvoeringsconsequenties wetsvoorstel Langdurig Toezicht*. Utrecht: Significand, referentie: VD/bv/15.437.
- Jaarsveld, T. van (2020). *Reclasseringsadviezen aangaande de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel*. (Ongepubliceerde masterscriptie, Utrecht.)
- Meijer, R.F., Van den Braak, S.W., & Choenni, R. (2020, red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC, CBS, Raad voor de rechtspraak. Cahier 2020-16.
- Nagtegaal, M.H., Horst, R.P. van der, & Schönberger, H.J.M. (2011). *Inzicht in de verblijfsduur van tbs-gestelden: Cijfers en mogelijke verklaringen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 290.
- Nagtegaal, M.H. (2020a). *Wet langdurig toezicht: Onderzoeksprogramma naar de toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2022*. Den Haag: WODC. Cahier 2020-4.
- Nagtegaal, M.H. (2020b). *Wet langdurig toezicht: Reconstructie van de beleidstheorie, eerste evidentie en nadere onderzoeksthema's*. Den Haag: WODC. Cahier 2020-21.
- RvdR (Raad voor de rechtspraak) (2018). *Advies over het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*. Den Haag: RvdR.

- RSJ (Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming) (2018). *Advies uitvoering gevangenisstraffen. Reactie op de kabinetsvisie recht doen, kansen bieden*. Den Haag: RSJ.
- Reclassering Nederland (2018). *Consultatie conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*. Utrecht: RN.
- TBS Nederland (2018). *Reactie TBS Nederland op uw voorstel wijzigen wetten i.v.m. wijzigen regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidsstelling*. Groningen: TBS Nederland.
- Staatsblad (2012). Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met de verruiming van de mogelijkheid onvrijwillige geneeskundige behandeling te verrichten. *Staatsblad*, nr. 410.
- Staatsblad (2015). Wet van 25 november 2015 tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking). *Staatsblad*, nr. 460.
- Staatsblad (2016). Besluit van 2 december 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 25 november 2015 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking). *Staatsblad*, nr. 493.
- Staatsblad (2017). Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen). *Staatsblad* 2017, nr. 82.
- Staatsblad (2018). Besluit van 16 april 2018 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 31 januari 2018 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak (Stb. 2018, 30). *Staatsblad* 2018, nr. 168.
- Staatsblad (2019). Besluit van 18 december 2019, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, het Invoeringsbesluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen en het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. *Staatsblad* 2019, nr. 507.
- Staatscourant (2016). Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling. *Staatscourant*, nr. 68521.
- Staatscourant (2021). Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling. *Staatscourant*, nr. 33409.

Bijlage 1 Klankbordgroep en begeleidingscommissie

Begeleidingscommissie

Voorzitter

prof. dr. Peter van der Laan
Directeur a.i. Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) en hoogleraar reclassering, Vrije Universiteit Amsterdam (tot voorjaar 2021)

Overige leden

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

Mario Koers
Regiosecretaris van regio Oost, Reclassering Nederland

Kees Blanken
Beleidsadviseur, Leger des Heils (tot voorjaar 2021)

mr. dr. Pauline Jacobs
Universitair docent straf- en strafprocesrecht Universiteit Utrecht (tot voorjaar 2021)

Klankbordgroep

Voorzitter

prof. dr. Sanne Struijk
Bijzonder hoogleraar penologie en penitentiair recht, Universiteit Groningen en universitair hoofddocent Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam

Overige leden

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

Rob Berendsen
Productspecialist JDS & ECRIS, Justitiële Informatiedienst

Sharon van de Zandschulp
Beleidsmedewerker Centrale Voorziening v.i., Openbaar Ministerie

Goof van Gemert
Divisiedirecteur Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen, DJI (tot voorjaar 2021)

Meike Scheepstra
Strategisch management adviseur beleid Forzo/Jeugd, Dienst Justitiële Inrichtingen (vanaf voorjaar 2021)

Wim van Duuren
Business consultant Centraal Justitieel Incassobureau (tot voorjaar 2021)

Felicia Brown
Strategisch management adviseur beleid Forzo/Jeugd Centraal Justitieel Incasso Bureau (vanaf voorjaar 2021)