

# 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.