

## Samenvatting

### Aanleiding onderzoek

In Nederland kan aan individuen met een psychische stoornis die een ernstig misdrijf hebben gepleegd, de maatregel terbeschikkingstelling (tbs) worden opgelegd. Indien de rechter deze maatregel oplegt, bestaan er twee mogelijkheden: ofwel hij legt tbs met voorwaarden op (tbs-vw), ofwel hij legt tbs met bevel tot verpleging van overheidswege op (ook wel tbs met dwangverpleging genoemd, of tbs-dwang). Bij tbs met voorwaarden worden de tbs-gestelde voorwaarden opgelegd waaraan hij zich moet houden, bijvoorbeeld het volgen van een behandeling bij een forensisch psychiatrische polikliniek. De eerste termijn van de tbs-vw is twee jaar, waarna het verlengd kan worden, telkens met één of twee jaar, tot een maximumduur van negen jaar. De dwangverpleging wordt bij de tbs-vw voorwaardelijk opgelegd: indien de tbs-gestelde zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden of als de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen in het geding is, kan alsnog dwangverpleging worden opgelegd. Dit wordt een *omzetting* genoemd.

Bij tbs-dwang verblijft de tbs-gestelde eerst een periode gedwongen in een beveiligd forensisch psychiatrisch centrum (fpc), waar hij intramuraal wordt behandeld. De eerste termijn van de tbs-dwang is twee jaar, waarna het voor onbepaalde duur verlengd kan worden, telkens met één of twee jaar. Gedurende deze behandeling gaat de tbs-gestelde met verlof, dat met geleidelijke stappen wordt opgebouwd van verlof van korte duur en met een hoge mate van beveiliging naar verlof van langere duur en met minder beveiliging. Aan het einde van het intramurale verblijf, volgt voor de meeste tbs-gestelden met tbs-dwang voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging (VB), als onderdeel van de geleidelijke invrijheidstelling. De tbs-maatregel blijft van kracht, alleen de dwangverpleging wordt voorwaardelijk beëindigd en er worden voorwaarden aan het gedrag van de tbs-gestelde verbonden. Als de voorwaarden van de VB worden overtreden of als de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen in het geding is, heeft de rechter de mogelijkheid de tbs-gestelde opnieuw te laten opnemen in een fpc met een tbs met dwangverpleging. Dit wordt een *hervatting* genoemd.

Beide perioden van tbs onder voorwaarden, tijdens tbs-vw en tijdens VB, vormen het onderwerp van het onderhavige onderzoek. De aanleiding hiervoor is de constatering van de DJI dat een aanzienlijk aantal tbs-gestelden te maken krijgt met een omzetting van tbs-vw naar tbs-dwang of met een hervatting van de dwangverpleging na voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging. Omzettingen en hervattingen zouden bovendien samenhangen met verzet tegen de behandeling en wellicht daardoor met een (extra) lange behandelduur samen gaan. Het terugdringen van de behandelduur van tbs-gestelden is sinds een aantal jaar één van de speerpunten van de *stakeholders* in de forensische psychiatrie. Buiten deze constatering was weinig feitelijke en kwantitatieve informatie beschikbaar over omzettingen en hervattingen. Het onderhavige onderzoek heeft zich op deze lacune gericht. De prevalentie van omzettingen en hervattingen is bepaald, alsmede factoren die een rol kunnen spelen bij omzettingen en hervattingen. De verwachting was dat deze kennis zou kunnen bijdragen aan het beter afwegen van de twee modaliteiten van de tbs-maatregel, tbs met voorwaarden of tbs met dwangverpleging, bij de oplegging hiervan. Ook zou het mogelijk aanknopingspunten kunnen bieden voor de tenuitvoerlegging van de tbs-vw en de VB in de praktijk. De doelstelling van het

onderzoek luidt: *Het beschrijven en analyseren van (1) het aantal omzettingen en hervattingen, (2) de factoren die gerelateerd zijn aan omzettingen en hervattingen.*

## Onderzoeksvragen en methode

De onderzoeksvragen zijn:

- 1 Wat is de prevalentie van:
  - a het aantal omzettingen?
  - b het aantal hervattingen?

Hierbij is gekeken naar tbs-gestelden die tussen 1 januari 2000 en 31 december 2012 tbs met voorwaarden opgelegd hebben gekregen of met VB zijn gegaan en zijn zowel absolute als relatieve aantallen onderzocht en beschreven. Op deze manier is de kans op een omzetting of hervatting bepaald.

- 2 Welke factoren hangen samen met een omzetting en/of hervatting? Het gaat hierbij vooral om demografische, diagnostische en delict-gerelateerde factoren en de vormgeving van het voorwaardelijk kader waaraan de tbs-gestelden zich moeten houden. Ook overwegingen van de officier van justitie (OvJ) om tbs-vw of VB en omzetting of hervatting te vorderen en overwegingen van de rechter om te beslissen tot tbs-vw, VB, omzetting of hervatting worden in kaart gebracht. De factoren hebben betrekking op drie fasen: de voorgeschiedenis (Fase I), de opleggingsfase (Fase II) en de fase van de tenuitvoerlegging van de tbs-vw of VB (Fase III). Om deze factoren te bepalen, zijn (mogelijke) verschillen onderzocht tussen:

- a tbs-gestelden met omzetting en tbs-gestelden zonder omzetting; en
- b tbs-gestelden met hervatting en tbs-gestelden zonder hervatting.

Hierbij is gekeken naar tbs-gestelden die tussen 1 januari 2000 en 31 december 2014 tbs met voorwaarden opgelegd hebben gekregen of met VB zijn gegaan.

Ten slotte is bepaald of en zo ja welke overlap bestaat tussen de factoren die met een omzetting samenhangen en de factoren die met een hervatting samenhangen.

In het prevalentie-onderzoek (onderzoeksvraag 1) is rekening gehouden met een minimale eerste termijn van tbs-vw en VB van twee jaar, de aanleverdatum van de data (voorjaar 2015) en de betrouwbaarheid van de database waaruit de tbs-gestelden zijn geselecteerd. Dit betekent dat voor het prevalentie-onderzoek tbs-gestelden met een startdatum van tbs-vw of VB van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2012 konden worden meegenomen. Dit zijn 674 tbs-gestelden met tbs-vw en 731 tbs-gestelden met VB. Verder zijn alleen die omzettingen en hervattingen meegenomen waarvan het vonnis onherroepelijk is. De prevalentiekansen zijn hiermee te generaliseren naar de gehele populatie van tbs-gestelden.

Voor het dossieronderzoek (onderzoeksvraag 2) was het mogelijk meer recent gestarte tbs-gestelden te includeren, met een startdatum tussen 1 januari 2000 en 31 december 2014. Dit gezien het feit dat voor het dossieronderzoek alle tbs-gestelden konden worden meegenomen van wie het einde van de maatregel bekend was, dan wel vanwege omzetting of hervatting, dan wel vanwege het aflopen van de maatregel. Dit betrof 679 tbs-gestelden met tbs-vw en 841 tbs-gestelden met VB. Omdat deze groepen te groot waren om gedetailleerd te onderzoeken, zijn steekproeven getrokken. Het dossieronderzoek omvatte derhalve 120 tbs-gestelden met tbs-vw en 111 tbs-gestelden met VB. Het onderzoek is exploratief van aard, om die reden zijn er relatief veel variabelen onderzocht en veel analyses verricht. Hiermee is de mogelijkheid ontstaan dat een aantal bevindingen op toeval berust en is herhaling van het onderzoek wenselijk.

## Resultaten

### Tbs-vw en omzettingen

Een voorwaardelijke variant van de tbs-maatregel is sinds de invoering van de Psychopathenwetten in 1928 in de wet opgenomen. De maatregel kende sinds die tijd verschillende benamingen en ook inhoudelijk zijn verschillende veranderingen doorgevoerd, in 1988, 1997 en voor het laatst in 2010. Bij deze veranderingen is onder meer doorgevoerd dat de tbs-vw thans (sinds 2010) gecombineerd kan worden met vijf jaar gevangenisstraf in plaats van drie jaar (vanaf 1997) of één jaar (tot 1997). Ook is reeds bij oplegging van tbs-vw rekening gehouden met een eventuele omzetting doordat de criteria van oplegging van tbs-vw sinds 2010 gelijk zijn aan die van tbs-dwang.

De meeste tbs-gestelden met tbs-vw zijn man (83%), hebben een As-I-stoornis (53%), een As-II-stoornis (75%) en misbruiken middelen (60%). De gemiddelde leeftijd ten tijde van de start van tbs-vw is 33,6 jaar (SD=10,9) en de meeste tbs-gestelden met tbs-vw hebben een gemiddeld (29%) of laag-gemiddeld IQ (27%). De comorbiditeit van verschillende stoornissen varieert tussen 21-46%. Voor 80% van de tbs-gestelden met tbs-vw geldt dat zij voor oplegging van tbs-vw reeds meerdere delicten hebben gepleegd (M=7,5; SD=12,2). Het delict waar de tbs-vw voor is opgelegd bestaat eveneens uit meerdere delicten (M=3,0; SD=2,4) en betreft veelal (pogingen tot) geweldsdelicten (47%), brandstichting (24%), een zedendelict (25%) of een levensdelict (23%, in 3% met een dodelijk slachtoffer). Alle delicten zijn hierbij meegenomen en per tbs-gestelde zijn meerdere delicten gepleegd. Hierdoor zijn deze percentages niet bij elkaar op te tellen. Bij aanvang van tbs-vw zijn gemiddeld zeven voorwaarden opgelegd, zoals medewerking aan de reclassering (84%), of een voorwaarde die het gebruik van alcohol/drugs of gokken beperkt (56%). Van alle tbs-gestelden met tbs-vw start 69% met een klinische opname in een intramurale setting.

Van de tbs-gestelden met een tbs-vw die is gestart tussen 2000-2012 en die ten minste twee jaar zijn gevolgd, hebben 177 tbs-gestelden een omzetting van tbs-vw naar tbs-dwang gehad. Dit is een *prevalentie van 26,3%* van het totale aantal opleggingen tbs-vw in die periode die voldoen aan de in- en exclusiecriteria van het huidige onderzoek. De omzetting vindt gemiddeld genomen plaats na 636 dagen (ruim 1,7 jaar) na aanvang van de tbs-vw en de meeste omzettingen vinden plaats binnen drie jaar (84%).

Verschuillende factoren hangen significant samen met een omzetting, het betreft elf significante verschillen. Van één verschil is de effectgrootte groot: tbs-gestelden met omzetting zijn jonger ten tijde van oplegging van de tbs-vw dan tbs-gestelden zonder omzetting (met gemiddeld 29,5 jaar gemiddeld 8,1 jaar jonger dan de groep tbs-gestelden zonder omzetting). Eén verschil is gemiddeld tot groot: tbs-gestelden met omzetting hebben gemiddeld meer As-II-persoonlijkheidsstoornissen dan tbs-gestelden zonder omzetting. Drie bevindingen hebben een gemiddelde effectgrootte: tbs-gestelden met omzetting misbruiken minder vaak alcohol en vaker poly-/harddrugs, de OvJ vordert minder vaak tbs-vw en vaker tbs-dwang bij tbs-gestelden met omzetting en de rechter noemt bij de onderbouwing van zijn beslissing tot oplegging van de tbs-vw vaker dat de betrokkene eerder is veroordeeld of dat er sprake is van ad informandum gevoegde feiten. De meeste van de gevonden verschillen tussen tbs-gestelden met en zonder omzetting (zes van de elf) hebben een klein tot gemiddeld effect, waarbij geldt dat bij tbs-gestelden met omzetting vaker een (poging tot) vermogensdelict in de justitiële voorgeschiedenis hebben, vaker een Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ)-maatregel opgelegd hebben gekregen en het percentage tbs-gestelden met ten minste één As-II-persoonlijkheidsstoornis is hoger bij tbs-gestelden met omzetting in vergelijking met tbs-ge-

stelden zonder omzetting. Ten slotte hebben tbs-gestelden met omzetting minder vaak een (poging tot) brandstichting als onderdeel van het indexdelict gepleegd, noemt de rechter minder vaak als overweging voor omzetting dat hij de gedragsdeskundige conclusies overneemt en wordt er vaker gestart met een intramurale opname in een klinische setting.

### **VB en hervattingen**

De voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging (VB) is sinds 1928 mogelijk. Destijds betrof het een ministeriële verantwoordelijkheid. Daar kwam in 1997 verandering in, toen de rechter de mogelijkheid kreeg de dwangverpleging voorwaardelijk te beëindigen. In 2008, 2013 en 2017 zijn veranderingen doorgevoerd. Deze veranderingen betroffen onder meer dat de VB thans oneindig kan duren (sinds 1 januari 2017), nadat deze eerder gemaximeerd was in duur: maximaal drie jaar tot 2008 en maximaal negen jaar tussen 2008 en 2016. Ook is het sinds de wetwijziging van 2013 voor veel tbs-gestelden noodzakelijk geworden minimaal één jaar met VB te gaan voordat de tbs-maatregel definitief kan worden beëindigd.

Bijna alle tbs-gestelden met VB zijn man (96%), hebben een As-I-stoornis (42%), een As-II-stoornis (80%) en misbruiken middelen (65%). De comorbiditeit van verschillende stoornissen varieert van 14-55%. De gemiddelde leeftijd ten tijde van de start van VB is 40,0 jaar (SD=8,9) en het IQ is veelal laag-gemiddeld (29%) of gemiddeld (28%). Voor 79% geldt dat zij vóór oplegging van tbs-dwang reeds delicten hebben gepleegd (M=7,8; SD=11,9). Het indexdelict waar de tbs-dwang destijds voor is opgelegd, bestaat eveneens meestal uit meerdere delicten (M=2,6; SD=1,8). Het indexdelict betreft veelal een levensdelict (52%, waarvan 28% met dodelijk slachtoffer), een geweldsdelict (43%), of een zedendelict (21%). Aangezien elk delict apart is gecategoriseerd in type delict en er per tbs-gestelde meerdere delicten zijn gepleegd, kunnen deze percentages niet worden opgeteld. Bij aanvang van de VB zijn gemiddeld tien voorwaarden opgelegd, zoals medewerking aan de reclassering (90%), of een voorwaarde die het gebruik van alcohol/drugs of gokken beperkt (73%). Voor 90% van de tbs-gestelden met VB vindt de tenuitvoerlegging plaats in een ambulante setting.

Van de tbs-gestelden met VB die is gestart in 2000-2012 en die ten minste twee jaar zijn gevolgd, hebben 52 tbs-gestelden een hervatting van VB naar tbs-dwang gehad een *prevalentie* van 7,1% van het totale aantal VB's in die periode die voldoen aan de in- en exclusiecriteria van het huidige onderzoek. Gemiddeld duurt het 650 dagen (1,8 jaar) voordat een hervatting plaatsvindt en bijna alle hervattingen zijn binnen drie jaar (98%).

Verschillende factoren hangen significant samen met een hervatting, het betreft vijftien significante verschillen. Twee verschillen zijn gemiddeld tot groot: er zijn meer tbs-gestelden die middelen misbruiken en voorafgaand aan de daadwerkelijke hervatting is er vaker een hervatting gevorderd die niet wordt toegekend. Een gemiddeld effect wordt gevonden voor zes van de significante bevindingen: meer vermogensdelicten in justitiële voorgeschiedenis, comorbiditeit van middelenmisbruik en As-II-stoornissen, vaker aanvulling van de voorwaarden, minder vaak transmuraal verlof, minder vaak proefverlof, en minder vaak de combinatie van transmuraal verlof met daarop volgend proefverlof. De overige verschillen (zeven van vijftien) hebben een klein tot gemiddeld effect: tbs-gestelden met een hervatting hebben vaker een justitiële voorgeschiedenis, hebben meer delicten gepleegd in de justitiële voorgeschiedenis, hebben meer geweldsdelicten in de justitiële voorgeschiedenis, zijn vaker dakloos geweest, krijgen gemiddeld een kortere voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd ten tijde van de oplegging van tbs-

dwang, krijgen vaker een voorwaarde die alcohol/drugs/gokken beperkt en starten de VB vaker met een intramurale opname in een klinische setting.

## Conclusies

### Tbs-vw en omzettingen

- 1 De prevalentie van het aantal omzettingen is 26,3%.
- 2 *Vanaf de start van de tbs-vw zijn tbs-gestelden die later een omzetting krijgen al bekend met zwaardere (gedrags)problematiek dan tbs-gestelden zonder omzetting.* Hiervoor zijn verschillende aanwijzingen te vinden. Zo hebben tbs-gestelden met omzetting vaker een PIJ-maatregel opgelegd gekregen in het verleden, worden er gemiddeld meer persoonlijkheidsstoornissen gediagnosticeerd, misbruiken ze vaker poly-/harddrugs en er zijn meer tbs-gestelden met omzetting met een persoonlijkheidsstoornis dan tbs-gestelden zonder omzetting met een persoonlijkheidsstoornis. Andere factoren die gerelateerd kunnen worden aan ernstigere problematiek zijn dat tbs-gestelden met omzetting jonger zijn bij oplegging van de tbs-vw en dat ze vaker eerst (minimaal) een jaar intramuraal worden opgenomen bij aanvang van de tbs-vw. Ook lijkt het erop dat er sprake is van ernstiger of meer delictgedrag bij tbs-gestelden met omzetting: de rechter stelt dat er bij deze groep vaker feiten zijn die ad informandum worden gevoegd en/of dat er sprake is van eerdere veroordelingen dan bij tbs-gestelden zonder omzetting.
- 3 *De effectgrootte van de gevonden verschillen is groot bij de bevinding dat tbs-gestelden met omzetting jonger zijn.* Daarnaast hebben vier bevindingen een gemiddeld effect: tbs-gestelden met een omzetting hebben gemiddeld meer As-II-stoornissen, tbs-gestelden met omzetting misbruiken minder vaak alcohol en vaker poly-/harddrugs, de OvJ vordert minder vaak tbs-vw en vaker tbs-dwang bij tbs-gestelden met omzetting en de rechter noemt bij de onderbouwing van zijn beslissing tot oplegging van de tbs-vw vaker dat de betrokkene eerder is veroordeeld of dat er sprake is van ad informandum gevoegde feiten.
- 4 *De belangrijkste fase die aanknopingspunten biedt voor de verbetering van de tenuitvoerlegging van de tbs-vw in de praktijk is de opleggingsfase.* Dit gezien het feit dat alle significante verschillen tussen tbs-gestelden met en zonder omzetting betrekking hebben op de voorgeschiedenis en de opleggingsfase (en niet de fase van de tenuitvoerlegging) en de voorgeschiedenis statische en onveranderbaar van aard is.
- 5 *Bij 14 van de 60 (23%) van de tbs-gestelden met een omzetting speelt het plegen van een relatief licht nieuw delict (mede) een rol bij de omzetting.* Het nieuwe delict wordt veelal niet apart bestraft. Bij alle tbs-gestelden die een nieuw delict plegen dat (mede) reden is voor de omzetting, is er daarnaast sprake van de overtreding van ook andere voorwaarden.

### VB en hervattingen

- 1 De prevalentie van het aantal hervattingen is 7,1%.
- 2 *Vanaf de start van VB zijn tbs-gestelden die later een hervatting krijgen al bekend met zwaardere (gedrags)problematiek dan tbs-gestelden zonder hervatting.* Hiervoor zijn verschillende aanwijzingen. Ze hebben in het verleden vaker een periode van dakloosheid gekend, moeten vaker intramuraal worden opgenomen bij de start van de VB, er zijn meer tbs-gestelden met een hervatting die middelen misbruiken en er is vaker sprake van comorbiditeit van middelenmisbruik en As-II-stoornissen. Ook lijkt het erop dat er sprake is van ernstiger of meer delictgedrag: tbs-gestelden met hervatting hebben vaker een justitiële voorgeschie-

- denis, hebben meer delicten gepleegd in de justitiële voorgeschiedenis, en hebben meer geweldsdelicten gepleegd in de justitiële voorgeschiedenis.
- 3 *De effectgrootte is groot voor twee bevindingen: dat er meer tbs-gestelden met hervatting zijn die middelen misbruiken en dat er vaker voorafgaand aan de daadwerkelijke hervatting een hervatting is gevorderd die niet wordt toegekend door de rechter.* Een gemiddeld effect wordt gevonden voor zes van de significante bevindingen: meer vermogensdelicten in de justitiële voorgeschiedenis, vaker comorbiditeit van middelenmisbruik en As-II-stoornissen, vaker aanvulling van de voorwaarden, minder vaak transmuraal verlof, minder vaak proefverlof, en minder vaak de combinatie van transmuraal verlof met daarop volgend proefverlof.
  - 4 *Voorafgaand aan de hervatting zijn er in aanloop naar de daadwerkelijke hervatting verschillende indicaties dat de tenuitvoerlegging van de VB met enige problemen gepaard gaat.* Tbs-gestelden met hervatting krijgen vaker te maken met een aanvulling op de voorwaarden dan tbs-gestelden zonder hervatting. Ook is er vaker eerder een hervatting gevorderd, die door de rechter niet wordt toegekend. Tbs-gestelden met hervatting hebben daarnaast minder vaak de verloffasen voorafgaand aan VB doorlopen, terwijl het doorlopen van geleidelijke verloffasen gerelateerd is aan lagere recidive. Zo zijn ze minder vaak met transmuraal verlof gegaan, minder vaak met proefverlof gegaan en hebben tbs-gestelden met hervatting minder vaak de combinatie van transmuraal met daaropvolgend proefverlof gehad.
  - 5 *De significante verschillen tussen tbs-gestelden met hervatting en zonder hervatting bevinden zich in alle drie de onderzochte fasen.* Gezien het statische karakter van de fase van de voorgeschiedenis is het dus mogelijk aanknopingspunten voor verbetering van de tenuitvoerlegging van de VB in de fase van oplegging en de fase van tenuitvoerlegging van de VB te vinden.
  - 6 *Een hervatting wordt niet lichtvoetig uitgesproken.* Bij 19 van de 51 tbs-gestelden met een hervatting speelt het plegen van een relatief zwaar nieuw geweldsdelict (37%) dat in bijna de helft van die zaken (9 van 19, 47%) apart wordt bestraft (naast de hervatting). Bij alle tbs-gestelden die een nieuw delict plegen dat (mede) reden is voor de hervatting is er daarnaast sprake van de overtreding van ook andere voorwaarden.
  - 7 *De twee onderzochte perioden van tbs onder voorwaarden, tijdens tbs-vw en tijdens VB, vertonen meer verschillen dan overeenkomsten.* Bij zowel tbs-vw als bij VB heeft de tbs-gestelde zich aan bepaalde voorwaarden te houden, maar de manier waarop schending van de voorwaarden en omzetting naar dan wel hervatting van de dwangverpleging veelal verloopt verschilt.