



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

DG Straffen en Beschermen
Dhr. Drs. E.W. Bezem
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk
3500

*Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.*

Datum 07 mei 2026
Onderwerp Aanbieding onderzoek 'Langdurige gevangenisstraf voorafgaand aan
tbs-behandeling. Cijfers, juridisch kader en ervaringen in de
forensisch psychiatrische praktijk'.

Geachte heer Bezem,

Het WODC onderzoekt de huidige wettelijke mogelijkheden om een tbs-gestelde eerder dan na de gebruikelijke termijn aan zijn behandeling te laten beginnen, ontwikkelingen in het aantal tbs-gestelden dat in de periode van 2000 t/m 2024 een lang combinatievonnis opgelegd heeft gekregen, de huidige wetenschappelijke kennis over het optreden van detentieschade bij hen en ervaringen van behandelaren met deze tbs-gestelden in de praktijk. De directe aanleiding van het onderzoek was een toezegging van de toenmalige minister van Rechtsbescherming voor een onderzoek naar een eventuele herinvoering van de Fokkensregeling als oplossing voor de problematiek rondom lange combinatievonnissen (*Kamerstukken II 2023/24, 33 628, nr. 101*). De Fokkensregeling was in de periode van 2 oktober 1997 t/m 4 augustus 2010 van kracht en onder deze regeling kon een tbs-gestelde met een combinatievonnis al na ommekomst van een derde deel van de opgelegde gevangenisstraf starten aan diens tbs. De bredere maatschappelijke relevantie is gelegen in het inzicht dat het huidige onderzoek kan bieden in de vraag hoe langgestrafte tbs-gestelden effectief en efficiënt te behandelen zijn. Hiermee kan enerzijds het recidiverisico mogelijk worden verkleind, wat de beveiliging van de maatschappij ten goede komt. Anderzijds kan dit het goed functioneren van het systeem van onze rechtstaat versterken.

In deze nota beschrijft het WODC enkele hoofdpunten uit het onderzoek. Voor de volledige samenvatting verwijzen we naar het bijgevoegde rapport.

Belangrijkste uitkomsten

Conclusie 1 en 2 uit het rapport

Uit de analyse van de wetgeving blijkt dat vooral de standaardbepaling vanuit de Fokkensregeling, die zag op een eerdere start van de tbs-behandeling na een derde van de opgelegde gevangenisstraf thans niet meer van kracht is. Hierdoor moet een tbs-gestelde na de afschaffing daarvan standaard twee derde deel van de gevangenisstraf uitzitten, een derde deel meer dan voorheen. De meeste

uitzonderingsgronden op de standaardbepaling die ten tijde van de Fokkensregeling bestonden en zagen op een eerdere start van de behandeling, zijn (soms in aangepaste vorm) anno 2026 wel nog steeds van kracht: artikel 37b lid 2 Wetboek van Strafrecht (Sr), artikel 6:2:8 lid 4 Wetboek van Strafvordering (Sv) en artikel 6.4 lid 3a en lid 3b. Er waren ook uitzonderingsgronden op de Fokkensregeling die zagen op een latere start. Dit is minder vaak mogelijk, twee van deze drie uitzonderingsgronden zijn komen te vervallen. Om voor de uitzonderingsgronden in aanmerking te komen, moet echter eerst een individuele beslissing worden genomen door de minister van justitie en veiligheid (na voorbereiding daartoe door de Divisie Individuele Zaken van het ministerie van justitie en veiligheid), waardoor voor de tbs-gestelde een minder sterke rechtspositie geldt dan als dit een rechterlijke beslissing zou zijn. Door de afschaffing van de Fokkensregeling en het tegelijkertijd ongewijzigd blijven van de meeste uitzonderingsgronden is de mogelijkheid tot eerder starten van de tbs-behandeling meer afhankelijk geworden van een dergelijke beslissing. Met de komst van andere wetgeving na afschaffing van de Fokkensregeling zijn de start van de tbs-behandeling en het doorlopen van verlof bovendien extra nadelig beïnvloed. Dit zijn de Wet straffen en beschermen (Wsenb), die sinds 2021 de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) datum en daarmee de tbs-termijndatum bij gevangenisstraffen van meer dan zes jaar vertraagd en de verlofregeling tbs, die sinds 2011 het zetten van verlofstappen voorafgaand aan de v.i.-datum/tbs-termijndatum onmogelijk heeft gemaakt. Het gecombineerde effect van beide wijzigingen kan in de praktijk voor tbs-gestelden met lange combinatievonnissen bijzonder slecht uitpakken, vooral in geval van gevangenisstraffen van zes jaar of meer.

Conclusie 3 en 4 uit het rapport

In totaal is de afgelopen 25 jaar 160 keer een combinatievonnis van 10 jaar of langer opgelegd (bruto strafduur). Dit is 6% van het totaal aantal opgelegde combinatievonnissen in 2000 t/m 2024. Het aantal lange combinatievonnissen is significant gestegen, zowel in de laatste vijf jaar in vergelijking met de vijf jaar daarvoor, als ook in de laatste 12 jaar in vergelijking met de 13 jaar daarvoor. Dit komt vooral door een stijging van lange combinatievonnissen van 10 tot 15 jaar, lange combinatievonnissen van langer dan dat komen niet veel voor (3% van het totaal aan lange combinatievonnissen). Deze toename in het aantal lange combinatievonnissen sluit aan bij het beeld dat veel van de behandelaren in Forensisch Psychiatrisch Centraums (fpc) en Penitentiair Psychiatrisch Centraums (ppc) hebben over de toename van het aantal lange combinatievonnissen in de praktijk. Het aantal lange combinatievonnissen met een netto strafduur (gecorrigeerd voor de v.i.-datum) van 10 jaar of langer is een stuk lager, dit komt 47 keer voor in de afgelopen 25 jaar. Verder is te zien dat er in 2000 t/m 2008 geen combinatievonnissen met een netto strafduur van 10 jaar of langer zijn opgelegd. Dit komt vanaf 2009 wel voor, waardoor vanaf 2019 voor het eerst ervaring is opgedaan met een lang combinatievonnis in de tbs-behandelpraktijk. Dit kan verklaren waarom de problematiek rondom lange combinatievonnissen in recente jaren door behandelaren in de praktijk is opgemerkt.

Conclusie 5, 6 en 7 uit het rapport

Tbs-gestelden met een lang combinatievonnis verschillen op een aantal kenmerken significant van tbs-gestelden met een kort combinatievonnis (analyses over alle combinatievonnissen). Zij zijn gemiddeld ouder ten tijde van het onherroepelijk worden van het vonnis, hebben vaker een levensdelict gepleegd, en hebben minder vaak andere geweldsdelicten, zedendelicten en brandstichting gepleegd. Ook dit is in lijn met wat behandelaren zeggen over tbs-gestelden met

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk 3500

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

lange combinatievonnissen. Het duurt het gemiddeld langer totdat tbs-gestelden met een lang combinatievonnis een eerste machtiging voor begeleid en voor onbegeleid verlof krijgen dan voor tbs-gestelden met een kort combinatievonnis. De totale gemiddelde behandelduur verschilt niet significant tussen tbs-gestelden met een afgerond lang of een kort combinatievonnis. Hieruit kan niet worden geconcludeerd of en in hoeverre de duur van de gevangenisstraf samenhangt met de duur van de tbs-behandeling. Er is geen zicht gekomen op factoren die onderliggend kunnen zijn aan enerzijds het zichtbaar worden van verschillen en anderzijds het uitblijven daarvan. Dergelijke factoren konden niet worden meegenomen, omdat deze op populatieniveau niet beschikbaar zijn, maar gedacht wordt in ieder geval aan verschillen in justitiële voorgeschiedenis, psychopathologie, verstandelijk vermogen en de mate van toerekeningsvatbaarheid. Dat tbs-gestelden met een afgerond lang combinatievonnis gemiddeld later een eerste machtiging voor begeleid en onbegeleid verlof krijgen, lijkt wel aan te sluiten bij wat behandelaren vertellen over hun ervaringen in de praktijk: tbs-gestelden met een lange gevangenisstraf lijken wat langer de tijd nodig te hebben om te wennen aan het klimaat in de tbs-kliniek (het zogenoemde 'ontbajesen'). De cijfers lijken verder te suggereren dat dit effect kan afnemen naarmate de tbs-gestelde langer wordt behandeld, omdat de totale behandelduur niet significant verschilt, maar dit dient eerst nader te worden onderzocht. Tbs-gestelden met een nog lopend lang of kort combinatievonnis verschillen bijna niet van elkaar. Het enige verschil is dat tbs-gestelden met een nog lopend lang combinatievonnis vaker veroordeeld zijn voor een levensdelict en tbs-gestelden met een nog lopend kort combinatievonnis voor andersoortige geweldsdelicten. Zo hebben zij even vaak machtigingen voor begeleid, onbegeleid, transmuraal en proefverlof, en is bij hen het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel voorwaardelijk beëindigd (VB). Er is ook geen verschil tussen beide groepen voor de gemiddelde duur tot die machtigingen. Er is ook geen significant verschil gevonden in het wel of niet krijgen van een eerste machtiging voor Langdurig Forensisch Psychiatrische Zorg (LFPZ).

Conclusie 8 en 9

Er zijn negen domeinen van detentieschade gevonden, die mogelijk van negatieve invloed kunnen zijn op de gezondheid en behandelvoortgang van gedetineerden in het algemeen en (soms) van tbs-gestelden met een voorafgaande lange gevangenisstraf in het bijzonder. Dit zijn detentieschade en het brein, de psychische gezondheid, de lichamelijke gezondheid, verslaving en/of middelenmisbruik, slachtofferschap bij de gedetineerde, zelfredzaamheid, leefklimaat, basisvoorwaarden voor re-integratie en veroudering. Van detentieschade en het brein, detentieschade en de psychische gezondheid en detentieschade en veroudering wordt verwacht dat deze in het bijzonder negatief kunnen uitpakken voor tbs-gestelden. Enerzijds is te verwachten dat deze domeinen van detentieschade voor tbs-gestelden onverminderd en mogelijk zelfs sterker van toepassing zullen zijn. Dit komt doordat zij voorafgaand aan de tbs-behandeling net als reguliere gedetineerden in de gevangenis verblijven en doordat zij, inherent aan de opgelegde tbs-maatregel, stoornissen en daarmee samenhangende kwetsbaarheden zullen hebben waarmee zij het systeem in komen (importmodel). Anderzijds kunnen er ook tbs-gestelden zijn die profiteren van hun verblijf in detentie en bij wie de problemen minder worden, onder meer omdat er al veel problemen bestonden voorafgaand aan de detentie en de structuur en beschikbaarheid van zorg voor hen soms beter is geregeld binnen de detentiemuren dan buiten in de maatschappij (deprivatiemodel).

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk 3500

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk
3500

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Conclusie 10, 11, 12, 13 en 14 uit het rapport

Mogelijke oplossingen die zijn gekomen uit interviews met behandelaren in fpc's en ppc's zien op wijzigingen van wet- en regelgeving, suggesties voor herziening van het traject, het eerder uitvoeren van bepaalde onderdelen van de behandeling en het beperken van detentieschade. De gesuggereerde wetswijzigingen zijn het maximeren van de gevangenisstraf die kan worden opgelegd in combinatie met een tbs-maatregel, het beperken van de duur van de gevangenisstraf naar mate van de gradatie van toerekeningsvatbaarheid, het herinvoeren van de Fokkensregeling onder gelijktijdige aanpassing van de Verlofregeling tbs, en het voorwaardelijk opleggen van de tbs-maatregel, waarbij tegen het einde van de gevangenisstraf nogmaals wordt bekeken of deze wel noodzakelijk is. De suggesties voor herziening van het traject zijn een parallel systeem aan dat van levenslanggestraften waarbij een speciale commissie advies geeft over het wel of niet tenuitvoerleggen van de tbs-maatregel tegen het einde van de gevangenisstraf en pathologie gebonden plaatsing. Als eerder uit te voeren behandelmodules zijn de delictanalyse, medicamenteuze behandeling, schematherapie, traumabehandeling en verslavingshulp gesuggereerd. Voorwaarden daarbij zijn duidelijke afspraken en communicatie tussen de betrokken ketenpartners over de taakverdeling en op welke manier de reeds doorlopen behandelmodules worden vastgelegd. Het beperken van de detentieschade kan het beste worden bereikt door het verrijken van de detentieomgeving, het actief betrekken van het prosociale netwerk aan de hand van bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten en het op de hoogte blijven en bespreken van maatschappelijke ontwikkelingen.

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek**Aanbeveling 1, 2, 3 en 6 uit het rapport**

Met het afschaffen van de Fokkensregeling kan een tbs-gestelde alleen eerder starten met de tbs-behandeling op grond van de wettelijke uitzonderingsgronden op de standaardstart gekoppeld aan de v.i.-datum. Over deze uitzonderingsgronden wordt besloten door de minister. Ter verbetering van de rechtspositie van tbs-gestelden kan worden overwogen om deze beslissing in plaats daarvan bij de rechter neer te leggen. Als een snellere behandeling van de tbs-gestelden in geval van lange combinatievonnissen wordt beoogd, wordt aanbevolen de Fokkensregeling opnieuw in te stellen, in ieder geval bij combinatievonnissen van langer dan zes jaar en wordt aanbevolen de generieke bepaling in de Verlofregeling af te schaffen die de eerste mogelijkheid tot verlof koppelt aan de datum v.i.. Gelijktijdig wordt aanbevolen de beoordeling voor het zetten van verlofstappen ook in geval van lange combinatievonnissen aan het Adviescollege Verloftoetsing tbs over te laten. Dit is een goed functionerend college dat een gedegen inschatting kan maken van het moment waarop verlof verantwoord is en bovendien wordt daarmee maatwerk mogelijk. Ook andere wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen worden ingezet om eerdere behandeling van tbs-gestelden met een lang combinatievonnis mogelijk te maken: het maximeren van de gevangenisstraf die kan worden opgelegd in combinatie met een tbs-maatregel, het beperken van de duur van de gevangenisstraf naar mate van de gradatie van toerekeningsvatbaarheid en het voorwaardelijk opleggen van de tbs-maatregel, waarbij tegen het einde van de gevangenisstraf nogmaals wordt bekeken of deze wel noodzakelijk is.

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk
3500

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Aanbeveling 4, 7 en 8 uit het rapport

Als men wil voorkomen dat er detentieschade wordt opgelopen bij langgestrafte tbs-gestelden, wordt aangeraden om het leefklimaat in detentie voor hen zoveel mogelijk te verrijken. Dit bevordert niet alleen het cognitieve vermogen, maar ook de psychische en fysieke gezondheid van deze tbs-gestelden. Dit kan onder andere door het samenstellen van een zinvol dagprogramma waarbij een groter beroep wordt gedaan op hun denk- en besluitvermogen. Hierbij valt te denken aan meer activiteiten in de gevangenis zoals (vaker) zelf koken, sport zoals voetbal kijken, zelf sporten, het stimuleren van het voeren van onderlinge gesprekken, het starten van een moestuin, of het onder toezicht/begeleiding verzorgen van dieren (kippen, vogels, konijnen of katten). Daarnaast kan in detentie begonnen worden met verschillende door tbs-behandelaren essentieel geachte behandelonderdelen: delictanalyse, medicamenteuze behandeling, schematherapie, traumabehandeling en verslavingshulp. Deze verrijking van het detentieklimaat en de start met essentieel geachte behandelonderdelen voor tbs-gestelden met een lang combinatievonnissen kan ofwel gecentreerd op een speciale afdeling in het land plaatsvinden ofwel door op verschillende plekken in het land kleinschalige aparte afdelingen op te richten. De behoefte aan dergelijke plekken neemt de komende tijd toe, met 69 tbs-gestelden die na een lang combinatievonnissen in 2025-2035 zullen starten met hun behandeling.

Aanbeveling 5 uit het rapport

De risicotaxatie praktijk is niet ingericht op tbs-gestelden met een lang combinatievonnissen, onder meer doordat hun hogere leeftijd mogelijk specifieke risico- en beschermende factoren met zich meebrengt. Door het voor ouderen geschikt maken van instrumenten voor risico- en beschermende factoren kan er mogelijk een betere inschatting worden gemaakt van het risico van recidive op hogere leeftijd.

Belang voor de maatschappij

Het huidige onderzoek was erop gericht inzicht te bieden in de vraag of het aantal lange combinatievonnissen is toegenomen en tevens of er detentieschade kan ontstaan in geval van lange combinatievonnissen. Uit de resultaten blijkt dat het aantal lange combinatievonnissen inderdaad is toegenomen, zowel als op kortere termijn als ook als op langere termijn wordt gekeken. Verder zijn er negen domeinen van potentiële detentieschade vastgesteld, die onverminderd en soms zelfs sterker van toepassing kunnen zijn voor tbs-gestelden. Ook het behandelverloop is in kaart gebracht, maar het onderzoek heeft onvoldoende in kaart kunnen brengen welke relatie er bestaat tussen de detentieduur en de relatie met de tbs-behandelduur. Dit komt doordat er geen zicht is gekomen op factoren die onderliggend kunnen zijn aan enerzijds het zichtbaar worden van verschillen en anderzijds het uitblijven daarvan. Dergelijke factoren konden niet worden meegenomen, omdat deze op populatieniveau niet beschikbaar zijn, maar gedacht wordt in ieder geval aan verschillen in justitiële voorgeschiedenis, psychopathologie, verstandelijk vermogen en de mate van toerekeningsvatbaarheid. Daarmee is het nog niet mogelijk factoren aan te duiden die tot een kortere behandelduur en een betere/meer effectieve behandeling, snellere doorstroom of vermindering van de capaciteitsdruk kunnen leiden. Wel heeft het onderzoek inzichtelijk gemaakt dat er potentieel problemen

rondom tbs-gestelden met lange combinatievonnissen kunnen ontstaan voor de forensische praktijk, gezien het toegenomen aantal opleggingen, de druk die dit op het gevangeniswezen en de forensische zorgpraktijk legt, de problemen die voor een tbs-gestelde kunnen ontstaan gezien de verschillende domeinen van detentieschade en de moeilijkheden die behandelaren met hen ervaren in de praktijk.

Methoden

Om de complexiteit van de problematiek van lange combinatievonnissen gedegen te onderzoeken, is ervoor gekozen verschillende onderzoeksmethodes te gebruiken. Ten eerste is er een juridische analyse uitgevoerd om de huidige mogelijkheden tot het eerder starten met de tbs-behandeling in kaart te brengen. Ten tweede zijn gegevens uit Monitoring Informatiesysteem Terbeschikking Stelling (MITS) van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gebruikt om cijfermatig inzicht te geven in de ontwikkeling van combinatievonnissen in de periode van 2000 tot en met 2024. Ook is er relevante literatuur verzameld over eventuele gevolgen van een lange gevangenisstraf om de huidige wetenschappelijke kennis over detentieschade bij tbs-gestelden uiteen te zetten aan de hand van een *scoping review* en een gerichte systematische zoektocht naar longitudinale onderzoeken. Tot slot zijn er interviews gehouden met onder andere behandelaren binnen het forensische zorgveld om meer begrip te krijgen van de problematiek waar zij in de praktijk tegenaan lopen.

Een groot voordeel van de kwantitatieve analyse is dat er zicht is gekregen op de gehele populatie van tbs-gestelden die de afgelopen 25 jaar een tbs-maatregel met verpleging opgelegd heeft gekregen, waarmee de uitkomsten betrouwbaar en valide voor alle tbs-gestelden in die periode zijn. Een beperking van de kwantitatieve data is dat een deel van de tbs-gestelden met een lang combinatievonnis nog niet is gestart met zijn behandeling. Van deze tbs-gestelden is ook nog niet bekend hoe de behandeling in de toekomst zal lopen. Daardoor is er vooral inzicht is verkregen in de afgeronde behandeltrajecten, deze zijn dus succesvol genoeg verlopen dat het heeft geleid tot beëindiging van de tbs-maatregel. Daarnaast is de groep tbs-gestelden met een lang combinatievonnis klein waardoor verschillen met de groep tbs-gestelden met een kort combinatievonnis alleen statistisch significant zullen zijn als er grote verschillen zijn. Dit komt doordat de power van de toets lager is wanneer er statistisch getoetst wordt met een kleine groep. Met het interpreteren van de kwantitatieve resultaten moet daarmee rekening worden gehouden. Door de generaliserende aanpak van analyses over grote hoeveelheid kwantitatieve data kunnen bovendien nuances verloren gaan. Door naast de kwantitatieve analyse ook literatuur over detentieschade te analyseren en kwalitatieve interviews af te nemen bij behandelaren is beoogd het gebrek aan nuance te ondervangen. Deze twee aanvullende onderzoeksmethoden kunnen inzicht geven in onderliggende mechanismen en details die in de kwantitatieve analyses verloren zijn gegaan.

Openbaarmaking

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn vastgesteld. Zoals al is aangegeven aan DGSenB zal het WODC het rapport in dit geval op 19 mei 2026 openbaar maken, gezien de presentatie die de onderzoekers die dag houden over het rapport tijdens de Dag van de Forensische Zorg. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking vanwege zwaarwegende overwegingen opportuun blijkt, dan kan daartoe een gemotiveerd verzoek bij het WODC worden ingediend.

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk 3500

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Onderzoekers en begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door Daan Donninger (junior onderzoeker) en Marleen Nagtegaal (senior onderzoeker) van de afdeling IWB van het WODC. Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie gevormd. Deze bestond uit: voorzitter Dr. Erik Masthoff en leden Mr. drs. F.A.M. (Eric) Bakker, Mr. Esther Balledunks, Dr. Joni Reef en Mr. Mohamed Riyani.

Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor de benutting, dan kan contact worden opgenomen met de onderzoeker van het WODC van dit onderzoek \via de informatiedesk van het WODC (informatiedesk@wodc.nl).

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. I. Giesen
Directeur WODC

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk
3500

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.