

Samenvatting

Achtergrond

Er is een nieuwe wet die langdurig toezicht, behandeling en monitoring van ex-delinquenten en -tbs-gestelden regelt, de Wet langdurig toezicht (WLT). De tbs-maatregel kan, indien de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist, worden opgelegd aan personen die vanwege gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis een strafbaar feit hebben gepleegd waar een strafdreiging van vier jaar of meer op staat (art. 37a lid 1 Wetboek van Strafrecht [Sr]). De WLT is deels 1 januari 2017 en deels 1 januari 2018 in werking getreden. Het doel van de WLT is het effectiever toezicht houden op mogelijke recidivisten onder zeden- en zware geweldsdelinquenten en tbs-gestelden. De WLT moet zoals gebruikelijk voor nieuwe wetten na vijf jaar worden geëvalueerd. Daarnaast is aan de Tweede Kamer toegezegd (jaarlijkse) monitoring van de werking van de WLT te verrichten en haar daarover te informeren. In het onderhavige rapport is een onderzoeksprogramma opgesteld dat als startpunt dient voor deze evaluatie.

Onderdelen WLT

De WLT bestaat uit drie onderdelen. In het eerste onderdeel is de mogelijkheid tot oneindige verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel met dwangverpleging geregeld. Het tweede onderdeel omvat gedetineerden in het gevangeniswezen die voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld. Voor hen is de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) minimaal een jaar geworden en er zijn verlengmogelijkheden van de proeftijd mogelijk geworden. Het derde onderdeel betreft een zelfstandige toezichtmaatregel, die kan worden opgelegd aan zowel gedetineerden als aan tbs-gestelden, de Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel (GVM).

Doelstelling huidige rapport en onderzoeksvragen

Het huidige rapport kent als doel het schrijven van een meerjarig onderzoeksplan voor jaarlijkse monitoring van de toepassingen van de WLT in 2017-2022 en de effectevaluatie van de WLT in 2023.

De onderzoeksvragen zijn:

- 1 Welke hoofd- en deelvragen over de toepassing en de effecten van de WLT moeten worden opgenomen in het onderzoeksprogramma?
- 2 Met welke onderzoeksmethoden worden de hoofd- en deelvragen over de toepassingen en de effecten van de WLT beantwoord?
- 3 Welke hoofd- en deelvragen worden beantwoord in de monitorrondes en wat is de meest geschikte termijn van deze monitoring?
- 4 Welke hoofd- en deelvragen over de toepassingen en effecten van de WLT worden na vijf jaar beantwoord? Is het van toegevoegde waarde om de toepassingen en effecten van de WLT ook langer dan vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren en zo ja, welke termijn(en) is (zijn) dat?

- 5 Welke organisaties en welke databases worden gebruikt voor de registratie van de toepassing van de drie onderdelen van de WLT?
- 6 Welke gegevens worden al geregistreerd door de verschillende bij onderzoeksvraag 5 bepaalde instanties en welke gegevens missen nog om jaarlijkse monitoring en de standaardevaluatie van de WLT na vijf jaar mogelijk te maken?

Methode

Als input voor het onderzoeksprogramma is een analyse van de beleidstheorie verricht. Vanuit die analyse is een aantal onderzoeksvragen opgesteld waarmee de verwachtingen en aannames van de beleidstheorie in het onderzoeksprogramma worden getoetst. De andere onderzoeksvragen komen voort uit een brainstormsessie met de ketenpartners en uit toezeggingen aan de Tweede Kamer.

Resultaten

Het onderzoeksprogramma is verdeeld in vier monitorrondes, over de toepassingen van de WLT in 2017-2022, en in een samenvattend eindrapport over de eerste vijf jaar van de WLT. Het programma bestaat uit dertien deelonderzoeken en tien recidivemetingen. Tezamen geeft het onderzoeksprogramma inzicht in de korte termijn toepassingen van de wet en de effecten op wat langere termijn, te weten de eerste vijf jaar.

Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1 en 3 worden hier gecombineerd.

- 1 *Welke hoofd- en deelvragen over de toepassing en de effecten van de WLT moeten worden opgenomen in het onderzoeksprogramma?*
- 3 *Welke hoofd- en deelvragen worden beantwoord in de monitorrondes en wat is de meest geschikte termijn van deze monitoring?*

In het onderzoeksprogramma is gekozen voor jaarlijkse monitoring van de toepassingen van de drie onderdelen van de WLT. Het betreft vooral onderzoeksvragen naar het aantal gestarte, het aantal lopende en het aantal verlengde voorwaardelijke beëindigingen van de tbs-dwangverpleging (VB's), v.i.'s en GVM's en de duur hiervan. Ook zijn onderzoeksvragen naar de achtergrond van de personen met VB, v.i. en GVM opgesteld. Verder betreffen de onderzoeksvragen de fasen van oplegging, tenuitvoerlegging, verlenging en eventuele schending van de toezichtkaders.

De hoofdvragen in de jaarlijkse monitoring zijn:

- 1 Hoeveel toepassingen van elk van de drie onderdelen van de WLT zijn er?
- 2 Hoelang duren deze toepassingen?
- 3 Hoe ziet de oplegging, tenuitvoerlegging, schending en verlenging van de toepassingen van de drie onderdelen van de WLT eruit?
- 4 Hoe verhoudt de uitvoering van het toezicht onder de WLT zich tot de situatie voorafgaand aan de WLT?

De deelvragen zijn te vinden in de bijlagen.

Tevens zijn er zes verdiepende onderzoeken die eenmalig worden uitgevoerd. De onderwerpen van deze onderzoeken en de hoofdvragen erbij zijn:

- 1 Proceसेvaluatie: hoe is de implementatie van de WLT en de uitvoering van de eerste twee jaar van de WLT verlopen?
- 2 Langdurig gebiedsverbod: hoe kan de situatie worden voorkomen dat een slachtoffer in zijn eigen woonomgeving wordt geconfronteerd met de dader van het misdrijf tegen hem/haar?
- 3 Kwaliteit van toezicht: hoe geeft de reclassering het toezicht onder de WLT vorm?
- 4 Wensen slachtoffers: welke wensen hebben slachtoffers bij de invulling van het toezicht en zijn hun wensen opgevolgd?
- 5 Raadplegen burgemeesters: kunnen burgemeesters worden betrokken in de tenuitvoerlegging van het toezicht van een ex-delinquent en zo ja hoe gebeurt dit?
- 6 Jihadisten: hoe verlopen de toepassingen van de WLT bij jihadisten?

De deelvragen zijn te vinden in de bijlagen.

2 Met welke onderzoeksmethoden worden de hoofd- en deelvragen over de toepassingen en de effecten van de WLT beantwoord?

Er worden verschillende onderzoeksmethoden ingezet: een dataverzameling via andere partijen, zoals de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Justitiële Informatiedienst (Justid). Er worden verdiepende interviews gehouden met verschillende relevante partijen. Er wordt jurisprudentie opgezocht en geanalyseerd. Deze jurisprudentie komt via de zoekmachine op www.rechtspraak.nl, de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en via het Expertisecentrum Penitentiaire zaken van het Openbaar Ministerie (OM) binnen. Recidivemetingen worden via de standaardmetingen van de WODC-Recidivemonitor verricht. Voor verschillende onderzoeksvragen moeten dossiers van justitiabelen worden bekeken. Ten slotte, bij de meeste deelonderzoeken zal een analyse van beschikbare literatuur noodzakelijk zijn. De inzet van deze methoden bij de specifieke deelonderzoeken wordt per deelonderzoek nader bepaald in een WODC-startnotitie.

4 Welke hoofd- en deelvragen over de toepassingen en effecten van de WLT worden na vijf jaar beantwoord? Is het van toegevoegde waarde om de toepassingen en effecten van de WLT ook langer dan vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren en zo ja, welke termijn(en) is (zijn) dat?

Aan de evaluatie na vijf jaar zijn naast de eerder genoemde monitorvragen verdiepende onderzoeksvragen toegevoegd. Dit zijn:

- 1 In hoeverre zijn de verwachtingen over de WLT de eerste vijf jaar na implementatie ervan uitgekomen? In hoeverre niet?
- 2 Wat zijn de redenen voor de in vraag 1 geconstateerde uitkomsten?
- 3 Is er richtinggevende jurisprudentie gepubliceerd over de WLT en zo ja, hoe heeft deze de WLT in de praktijk beïnvloed?
- 4 Zijn aanpassingen van de WLT noodzakelijk? Zo ja, welke en waarom?
- 5 Zijn slachtoffers, nabestaanden en getuigen beter beschermd met de WLT? Zo ja, hoe? Zo nee, hoe niet?
- 6 Hoe verhouden de kosten en baten van de WLT zich?

Tevens zal een synthese worden geschreven van de belangrijkste bevindingen uit de eerder verschenen WODC-rapportages over de WLT.

De onderzoeksvraag die hiervoor is opgenomen luidt:

7 Wat zijn de belangrijkste bevindingen uit de eerdere WODC-rapporten die over de WLT zijn verschenen?

Voor verschillende recidivemetingen is het van toegevoegde waarde om ook na vijf jaar nog onderzoek te verrichten. Dit betreft de recidivemeting na afloop van de tbs-maatregel waarbij de VB langer dan negen jaar heeft geduurd (in 2030 mogelijk) en de recidivemeting tijdens en na afloop van de GVM (respectievelijk in 2025 en 2028 mogelijk). Gezien de eisen van de Recidivemonitor, die op hun beurt worden bepaald door de termijnen van de WLT, is dit recidiveonderzoek eerder niet mogelijk. De effectevaluatie van de WLT na vijftien jaar die is toegezegd aan de Kamer, inclusief recidivecijfers, is beoogd in 2033.

Naast genoemde recidivemetingen kan het wenselijk zijn de jaarlijkse monitoring voort te zetten, aangezien deze alleen de eerste vijf jaar van de WLT beslaat. Mocht het wenselijk zijn de effecten op langere termijn eveneens in kaart te brengen, dan kan het nuttig zijn deze monitoring voort te zetten. De andere deelonderzoeken zijn op zichzelf staande onderzoeken die niet herhaald hoeven te worden.

5 Welke organisaties en welke databases worden gebruikt voor de registratie van de toepassing van de drie onderdelen van de WLT?

Bij alle onderdelen van de WLT is het vooral de reclassering die het toezicht vorm geeft. De gegevens over het toezicht wordt bijgehouden in een systeem genaamd Integraal Reclassering Informatie Systeem (IRIS).

Voor de mogelijkheid tot oneindige VB is vooral DJI beheerder van verschillende gegevens, de databases Centraal Digitaal Depot (CDD+; elektronisch volgsysteem over tbs-gestelden) en het Monitoring Informatiesysteem Terbeschikking Stelling (MITS) zijn daarbij belangrijk.

Voor de v.i. is de CVv.i. de centrale instelling, met daarbij Robein als database. Het CJIB, met als onderdeel Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE), beheert de tenuitvoerlegging van de straffen.

De GVM is niet landelijk belegd, de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging hiervan is bij de individuele arrondissementsparketten vormgegeven.

6 Welke gegevens worden al geregistreerd door de verschillende bij onderzoeksvraag 5 bepaalde instanties en welke gegevens missen nog om jaarlijkse monitoring en de standaardevaluatie van de WLT na vijf jaar mogelijk te maken?

De onderzoeksvragen die in de monitoring zijn opgenomen, worden veelal al geregistreerd bij de verschillende partijen. De onderzoeksvragen bij de verdiepende deelonderzoeken veelal niet, daarvoor zal aanvullende dataverzameling voor moeten worden opgezet.

Conclusie

Het WLT-onderzoeksprogramma beslaat de eerste vijf jaar van de toepassingen van de WLT, 2017/2018-2022. Door middel van jaarlijkse monitoring van de toepassingen van de WLT en verdiepende deelonderzoeken komt zicht op de manier waarop de WLT in de praktijk wordt toegepast. In een overzichtsrapport in 2023 worden de belangrijkste bevindingen van de eerste vijf jaar van de toepassingen van de WLT samengevat. Het is een dynamisch onderzoeksprogramma, wijzigingen en/of prioriteringen kunnen plaatsvinden.