



Cahier 2024-6

Evaluatie van de aanpak van weigerende observandi

*Prevalentie weigeren, mate van
beantwoording pro Justitia-vragen en
opgelegde sancties*

Samenvatting

Cahier 2024-6

Evaluatie van de aanpak van weigerende observandi

Prevalentie weigeren, mate van beantwoording pro Justitia-vragen en opgelegde sancties

Samenvatting

M.H. Nagtegaal
T. van den Broek

m.m.v.
C. Anvelink
T. de Rooter
M. Navarro Beyl

Cahier

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

Samenvatting

Inleiding

Als bij een verdachte van een strafbaar feit vermoedens zijn van een psychische stoornis, kan een gedragskundig onderzoek worden aangevraagd. Dit onderzoek, een pro Justitia(pJ)-onderzoek, wordt gedaan om te bepalen of er behandeling moet plaatsvinden in justitieel kader. Sommige verdachten van een strafbaar feit weigeren hun medewerking te verlenen aan het pJ-onderzoek. In een deel van die zaken levert het pJ-onderzoek te weinig informatie op over de psychische gesteldheid van de verdachte. In andere zaken is er vanuit eerdere en/of andere bronnen genoeg bekend over eventuele stoornissen. Als onbekend blijft of er stoornissen zijn, kan de onwenselijke situatie ontstaan dat de verdachte geen verplichte zorg wordt opgelegd, terwijl dit wel nodig is om de kans op recidive te verminderen en de veiligheid van de maatschappij te vergroten. Dit wordt de weigerproblematiek genoemd. De meest bekende vorm van dergelijke verplichte zorg is de maatregel terbeschikkingstelling (tbs). Om de weigerproblematiek terug te dringen is een weigeraanpak ingezet die in dit rapport is geëvalueerd.

Met de huidige weigeraanpak zijn drie doelen beoogd:

- 1 het veiliger maken van de maatschappij ten aanzien van weigerende verdachten;
- 2 het terugdringen van het aantal weigeraars;
- 3 het verminderen van de mogelijke effecten van weigeren:
 - a het verzamelen van meer informatie over de psychische gesteldheid van de justitiabele;
 - b het makkelijker kunnen opleggen van een passende straf en/of maatregel door de rechter, zoals een tbs-maatregel of anderszins.

Daarbij wordt tevens verondersteld dat het geven van een passende straf en/of maatregel en/of behandeling aan de justitiabele ertoe bijdraagt dat deze minder vaak recidiveert.

In het pJ-onderzoek wordt informatie verzameld over eventuele psychische stoornissen. Met de informatie wordt antwoord gegeven op een standaard set van pJ-vragen. Deze zien naast de aanwezigheid van stoornissen, ook toe op de gelijktijdigheid van stoornissen ten tijde van het delict, de doorwerking van de stoornis in het gepleegde delict, de mate van toerekeningsvatbaarheid, de inschatting van het risico van recidive en een behandeladvies.

Methoden

Ter beantwoording van de meeste onderzoeksvragen zijn gegevens van het Pieter Baan Centrum (PBC) verkregen. Dit betreft informatie over het aantal weigerende observandi en de mate waarin de pJ-vragen konden worden beantwoord. Ook zijn via de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) uitspraken over weigerende observandi ingezien en zijn kenmerken van die uitspraken op gestructureerde wijze vastgelegd. Ten slotte zijn enkele interviews met medewerkers van het PBC gehouden.

Beantwoording onderzoeksvragen

Bij onderzoeksvragen 1 t/m 3 zijn de hoofdbevindingen van de evaluatie van de weigeraanpak eerst gegeven. Daarna zijn deze in perspectief geplaatst door ook de hoofdbevindingen over de jaren rondom de weigeraanpak te schetsen. Van april 2017 tot april 2018 was een pilot gaande waarin werd getracht meer over weigerende observandi te weten te komen door een andere aanpak in te zetten. Deze pilot jaren zijn uitgesloten van de controleperiode voor de weigeraanpak, omdat dit een aanzienlijke wijziging in het beleid betrof. Een belangrijk onderdeel van de pilot was het plaatsen van de weigerende observandi op een aparte afdeling binnen het PBC. Naast de hoofdbevindingen van de weigeraanpak zijn ook de jaren rondom de pilot Unit 3 bekeken, net als de afgelopen vijf jaar.

- 1 *Hoeveel weigerende observandi (absoluut en relatief) zijn er vóór de inwerkingtreding van de huidige weigeraanpak en hoeveel weigerende observandi (absoluut en relatief) zijn er na de inwerkingtreding van de huidige weigeraanpak?*

Weigeraanpak

De invloed van de huidige weigeraanpak op de prevalentie van weigeren is bekeken door observandi geobserveerd in 2020 t/m 2022 te vergelijken met observandi geobserveerd in 2014 t/m 2016. In 2020 t/m 2022 is het gemiddelde percentage volledige weigeraars met 39% lager dan in 2014 t/m 2016 (44%, een verschil van 5%-punt). Deze gemiddelde percentages wijken niet significant van elkaar af, hoewel een trend in de data is gevonden, die wijst op een mogelijk effect. In absolute aantallen is het aantal volledige weigeraars in 2020 t/m 2022 ook lager dan in 2014 t/m 2016, dit verschil bestaat uit 59 personen.

Pilot Unit 3

De invloed van de pilot Unit 3 op de prevalentie van weigeren is bekeken door observandi geobserveerd in 2017 t/m 2019 te vergelijken met observandi geobserveerd in 2014 t/m 2016. Tijdens de pilot Unit 3 en het eerste jaar daarna is het gemiddelde percentage volledige weigeraars 42%. In 2014 t/m 2016, de drie jaar daarvoor, is door gemiddeld 44% weigerende observandi geweigerd. Deze gemiddelde percentages wijken niet significant van elkaar af. Dit betekent dat er sinds de pilot Unit 3 geen significante daling in het aantal weigeraars is gevonden.

Afgelopen vijf jaar

Als wordt gekeken naar de observandi in de afgelopen vijf jaar, degenen die in 2018 t/m 2022 zijn onderzocht, is het gemiddelde percentage volledige weigeraars 39% (378 weigeraars). In 2013 t/m 2017, de vijf jaar daarvoor, is het gemiddelde percentage volledige weigeraars 47% (484 weigeraars). Het verschil tussen deze twee groepen is significant: in de laatste vijf jaar is minder vaak geweigerd (kleine effectgrootte). De prevalentie van gedeeltelijk weigeren is op dezelfde drie manieren als bovenstaand onderzocht, maar laat in geen van de drie vergelijkingen een significant verschil zien.

Hoewel apart bezien beide factoren, de weigeraanpak en de pilot Unit 3, geen significant effect hadden, blijkt uit de resultaten over de afgelopen vijf jaar ten opzichte van de vijf jaar daarvoor toch een daling in de prevalentie van weigeren. Het

is mogelijk dat het gecombineerde effect van de weigeraanpak en de pilot Unit 3 en mogelijk ook van andere zaken die in de forensische sector speelden, deze daling in de prevalentie teweeg heeft gebracht.

2 Wat is de onderzoeksopbrengst van weigerende observandi in het PBC na de inwerkingtreding van de weigeraanpak en hoe verhoudt deze zich tot de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de huidige weigeraanpak?

In het PBC wordt de term 'onderzoeksopbrengst' gebruikt om de mate van beantwoording van de pJ-vragen aan te geven. Voor de rechter die moet bepalen of er sprake is van een stoornis in juridische zin, is het nodig om aanwijzingen daarover te hebben. Deze kunnen uit het huidige PBC-onderzoek volgen, maar ook andere stukken kunnen daarvoor worden gebruikt, zoals informatie vanuit eerdere pJ-rapporten of verslagen over behandelingen (al dan niet forensisch) bijvoorbeeld. Niet alle pJ-vragen hoeven te zijn beantwoord om toch tot de juridische vaststelling van de stoornis te kunnen komen.

Weigeraanpak

De invloed van alleen de huidige weigeraanpak op de onderzoeksopbrengst is bekeken door observandi geobserveerd in 2020 t/m 2022 te vergelijken met observandi geobserveerd in 2014 t/m 2016. Om eventuele wijzigingen in de onderzoeksopbrengst in de afgelopen vijf jaar te bepalen, zijn observandi die in 2017 t/m 2022 zijn onderzocht, vergeleken met observandi die in 2011 t/m 2016 zijn onderzocht (de vijf jaar daarvoor). De resultaten van beide analyses zijn vergelijkbaar, vandaar dat alleen de cijfers over de weigeraanpak hier zijn weergegeven.

De cijfers over alle jaren laten eenduidig zien dat bij een groot aantal weigerende observandi alsnog pJ-vragen kunnen worden beantwoord. Dit is vooral het geval als naar hypothesen over stoornissen wordt gekeken, de vervolgvragen zijn minder vaak beantwoord. Ook is te zien dat de pJ-vragen beter te beantwoorden zijn als er meer wordt meegewerkt. Bijvoorbeeld, bij de deels weigeraars is nog vaker een hypothese over een stoornis gegeven dan bij de volledige weigeraars en bij de weigerende observandi die meewerken neemt het percentage hypothesen over stoornissen dat is gegeven nog verder toe.

Verder blijkt dat de vraag naar stoornissen in 2020 t/m 2022 ongeveer even vaak is beantwoord als in 2014 t/m 2016, maar dat de vragen naar hypothesen over stoornissen en gelijktijdigheid bij weigerende observandi in 2020-2022 veel vaker zijn beantwoord dan in 2014 t/m 2016 (verschillen van respectievelijk 47%-punt en 24%-punt). Ook de vraag naar toerekeningsvatbaarheid is vaker beantwoord in 2020 t/m 2022 dan in 2014 t/m 2016, maar dit verschil is kleiner: 7%-punt. Bij de deels weigerende en de meewerkende observandi zijn dezelfde patronen gevonden en zijn de vragen in 2020 t/m 2022 (veel) vaker beantwoord.

Uit de analyses blijkt ook dat aan alle observandi uit 2020 t/m 2022 vaker een behandeladvies is gegeven dan aan de observandi uit 2014 t/m 2016, of ze weigeren of niet: bij de weigerende observandi scheelt dit 10%-punt, bij de deels weigerende observandi is het verschil 13%-punt en bij de observandi die meewerken is het verschil 9%-punt. Tot slot blijkt dat aan alle observandi uit 2020 t/m 2022 vaker een advies is gegeven tot een tbs-maatregel, of ze weigeren of niet: bij de weigerende

observandi is het verschil 9%-punt, bij de deels weigerende observandi is het verschil 19%-punt en bij de observandi die meewerken is het verschil 14%-punt.

3 Welke sancties, straffen en maatregelen, worden aan de weigerende observandi opgelegd?

In het huidige onderzoek is een driedeling in de opgelegde sancties aangebracht: een tbs-maatregel, een overige behandelverplichting, en een overige afdoening, veelal een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Onder de overige behandelverplichtingen vallen de oplegging van de edragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM, art. 38z wetboek van strafrecht [Sr]), de plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD-maatregel), de Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ-maatregel), behandeling in een voorwaardelijk strafdeel, plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (oud art. 37 Sr) en de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr). Dit is apart gedaan voor sancties opgelegd in eerste aanleg en die in hoger beroep of cassatie. Hier zijn alleen de resultaten van de definitieve sancties weergegeven, waarin de sancties zijn samengevoegd: als er hoger beroep was, is deze sanctie definitief beschouwd en anders was dit de uitspraak in eerste aanleg.

Weigeraanpak

Om de invloed van de huidige weigeraanpak op de opgelegde sancties te bekijken, zijn sancties opgelegd in 2020-2021 vergeleken met sancties opgelegd in 2015-2016. In 2020-2021 is gemiddeld in 43% van de zaken een tbs-maatregel opgelegd. In 2015-2016 is in gemiddeld in 21% van de zaken een tbs-maatregel opgelegd. Deze gemiddelde percentages wijken significant van elkaar af, de effectgrootte is klein.

Pilot Unit 3

De invloed van de pilot Unit 3 op de opgelegde sancties is bekeken door sancties opgelegd in 2017 t/m 2019, de drie jaar van en volgend op de pilot en voorafgaand aan de weigeraanpak, te vergelijken met sancties opgelegd in 2014 t/m 2016. In 2017 t/m 2019 is het gemiddelde percentage opgelegde tbs-maatregelen 36%. In 2014 t/m 2016 is in 13% van de zaken een tbs-maatregel opgelegd (een verschil van 23%-punt). Deze gemiddelde percentages wijken eveneens significant van elkaar af, de effectgrootte is klein.

Afgelopen vijf jaar

Als wordt gekeken naar de opgelegde sancties in de afgelopen vijf jaar, is te zien dat in de meest recente jaren, 2017 t/m 2021, in gemiddeld 42% van de zaken een tbs-maatregel is opgelegd. In de eerdere jaren, 2012 t/m 2016, is in gemiddeld 18% van de zaken een tbs-maatregel opgelegd. Het verschil is significant, de effectgrootte is klein. In recentere jaren is daarmee veel vaker een tbs-maatregel opgelegd.

De sancties zijn ook afgezet tegen type delinquent en tegen vordering officier van justitie (OvJ)/advocaat-generaal (AG). Hieruit blijkt dat in veel zaken met weigerende observandi levensdelicten zijn gepleegd (43% in 2017-2021, 44% in 2012-2016), gevolgd door overige geweldsdelicten (36% in 2017-2021 en 36% in 2012-2016) en zedendelicten (15% in 2017-2021, 16% in 2012-2016). Beide groepen laten hierin weinig verschillen zien. Er is wel een verschil in type delicten als naar de driedeling in sancties wordt gekeken. Het aandeel levensdelicten waarvoor een overige behandeling

is opgelegd, is in 2017-2021 met 20%-punten veel hoger dan in 2012-2016 (46% in 2017-2021, 26% in 2012-2016). Verder blijkt dat in 2017-2021 een stuk minder vorderingen tot een tbs-maatregel door de rechters hebben geresulteerd in de oplegging van de tbs-maatregel dan in 2012-2016 (73% versus 87%, een verschil van 14%-punten). Ook het aantal weigerende observandi bij wie het Openbaar Ministerie (OM) een tbs-maatregel vordert en die een vorm van behandeling krijgt opgelegd door de rechter is lager in 2017-2021 dan in 2012-2016 (een verschil van 10%-punt).

4 Krijgen de weigerende observandi aan wie een gevangenisstraf is opgelegd ook een vorm van behandeling en zo ja, welke?

Van de weigerende observandi die een gevangenisstraf krijgen opgelegd, is niet bekend of zij mogelijk in detentie of in de re-integratiefase alsnog behandeld worden. Dat ziet namelijk op de tenuitvoerleggingsfase van de straf en het huidige onderzoek ziet op de opleggingsfase. Mogelijke interventies in een penitentiaire inrichting of penitentiair psychiatrisch centrum (PPC), tijdens een penitentiair programma of voorwaardelijke invrijheidstelling, via de Wet forensische zorg (Wfz) of via de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) zijn daarbij niet bekend geworden. Wel is gekeken naar de resultaten uit twee andere WODC-onderzoeksprogramma's, waaruit blijkt dat de GVM en de zorgmachtiging, beide ook gericht op het terugdringen van de weigerproblematiek (naast andere doeleinden), vooralsnog zo weinig zijn opgelegd dat deze op dit moment nog weinig kunnen bijdragen aan het terugdringen van de weigerproblematiek.

5 Hoe heeft het aantal zaken waarin de pJ-rapporteurs wegens weigering tot medewerking geen stoornis konden vaststellen, maar de rechter alsnog tot de juridische vaststelling hiervan kwam, zich sinds de wetswijziging ontwikkeld?

Als het PBC geen hypothese over een stoornis of een stoornis heeft kunnen vaststellen of de overige pJ-vragen niet heeft kunnen beantwoorden wegens weigeren, kan het zo zijn dat de rechter alsnog een tbs-maatregel oplegt. Hiervoor is het noodzakelijk dat de rechter ervan overtuigd is dat er een stoornis is en tot de juridische vaststelling daarvan komt. Bij deze vergelijking is gekeken naar de afgelopen vijf jaar in vergelijking met de vijf jaar daarvoor.

pJ-vragen niet beantwoord

Als het PBC de pJ-vragen *niet* heeft kunnen beantwoorden, blijkt meestal dat de rechter in 2017-2021 vaker een tbs-maatregel heeft opgelegd dan in 2012-2016. Bij het ontbreken van vastgestelde stoornissen, is door de rechters (rechtbank of hof of bevestigd door de Hoge Raad) in 15% van de zaken alsnog een tbs-maatregel opgelegd (7% in 2012-2016), bij 25% weigerende observandi bij wie geen oordeel over de toerekeningsvatbaarheid is gegeven, is een tbs-maatregel opgelegd (15% in 2012-2016) en bij 17% van de zaken waarin een behandeladvies is uitgebracht is een tbs-maatregel opgelegd (12% in 2017-2021). Bij het ontbreken van hypothesen over stoornissen is in beide groepen in 2% van de zaken een tbs-maatregel opgelegd. Bij het ontbreken van een oordeel over de gelijktijdigheid is in 2017-2021 juist iets minder vaak een tbs-maatregel opgelegd: bij 12% van de weigerende observandi bij wie geen gelijktijdigheid is vastgesteld (14% in 2017-2021). De grootste toename in opleggingen van de tbs-maatregel is te zien als er geen oordeel over de toerekeningsvatbaarheid is gegeven, dit verschil is 10%-punt.

pJ-vragen wel beantwoord

Uit de analyses blijkt ook dat er in 2017-2021 vaker een tbs-maatregel is opgelegd als de pJ-vragen *wel* zijn beantwoord dan in 2012-2016. In 2017-2021 is bij de beantwoording van sommige pJ-vragen vaker en bij de beantwoording van andere pJ-vragen veel vaker dan in 2012-2016 een tbs-maatregel opgelegd. Dat blijkt uit de volgende cijfers: in 39% van de zaken waarin het PBC een diagnostische hypothese geeft, is door de rechters (rechtbank of hof of bevestigd door de Hoge Raad) een tbs-maatregel opgelegd (16% in 2012-2016), net als in 26% van de zaken waarin het PBC een stoornis vaststelt een tbs-maatregel is opgelegd (19% in 2012-2016). Bij de beantwoording van de daaropvolgende vragen neemt het percentage tbs-opleggingen af: 29% bij beantwoording van de vraag naar gelijktijdigheid (12% in 2012-2016), 16% bij beantwoording van de vraag naar toerekeningsvatbaarheid (11% in 2012-2016) en 24% bij de beantwoording van de vraag naar behandeladvies (14% in 2012-2016). De grootste toename in opleggingen van de tbs-maatregel is te zien als er hypothesen zijn opgelegd, dit verschil is 23%-punt.

6 Hoe vaak is de observatietermijn verlengd, bij zowel weigerende observandi als bij observandi die meewerken aan het pJ-onderzoek in het PBC?

Hoewel de eerste wettelijke termijn van opname in het PBC maximaal zeven weken is, is in het PBC een verblijfsduur van zes weken de standaardpraktijk. Dit blijkt ook uit de cijfers over alle observandi opgenomen in 2018 t/m 2022: de meeste observandi verblijven zes weken (76%), sommigen zeven weken (13%), en een enkeling korter dan zes weken (8%), of juist langer dan zeven weken (3%; percentages van alle observandi in het PBC; de laatste groep bestaat uit 25 personen). Hoewel een verlenging van de opnameduur met nogmaals maximaal zeven weken mogelijk is, komt dit dus nauwelijks voor (de genoemde 3%). Daarmee is van deze maatregel uit de weigeraanpak nauwelijks gebruikgemaakt.

Als de verblijfsduur vervolgens wordt verdeeld naar de mate van medewerking blijkt dat de meeste 'langverblijvers' (langer dan zeven weken) observandi zijn die meewerken (5% van alle observandi uit 2018 t/m 2022, 76% van het totaal aantal langverblijvers). Van de weigerende observandi net als van de deels weigerende observandi is de verblijfsduur slechts in 1% van alle zaken uit 2018 t/m 2022 verlengd (beide 12% van de langverblijvers).

7 Heeft de verlenging van de observatietermijn bij zowel weigerende observandi als bij observandi die meewerken aan het pJ-onderzoek geleid tot extra onderzoeksopbrengst?

Vanwege het geringe aantal weigerende observandi bij wie de verblijfsduur langer dan zeven weken is verlengd (drie personen), is een kwantitatieve analyse van of het trekken van conclusies over de redenen voor verlenging, een opsplitsing naar verblijfsjaar of een analyse van de onderzoeksopbrengst niet mogelijk. Deze onderzoeksvraag kan daarmee niet worden beantwoord.

8 Hoe is het weigerbeleid in het PBC voortgezet na afloop van de pilot Unit 3?

Een half jaar na afloop van de pilot Unit 3 is het PBC verhuisd naar een nieuw gebouw in Almere. Verschillende inzichten vanuit de pilot zijn meegenomen in de opzet van het 'nieuwe' PBC, waarbij een omschakeling heeft plaatsgevonden van weiger~~afdeling~~ naar

(voorgenomen) weigerbeleid. Dat wil zeggen dat bij het PBC ten tijde van de interviews het voornemen bestond de aparte weigerafdeling te sluiten (vanaf het najaar van 2023) en het beleid voor de weigerende observandi op alle afdelingen toe te passen. Drie hoofdredenen liggen hieraan ten grondslag.

Ten eerste, verschillende kenmerken van Unit 3 zijn na verhuizing naar Almere doorgevoerd op alle afdelingen in het nieuwe PBC, niet alleen op de weigerafdeling (drie van de zeven onderdelen van Unit 3): het afdelingsklimaat van een therapeutisch milieu, waaronder de beschikbaarheid van de observatiecoördinator, een dagprogramma met een flexibel en aantrekkelijk aanbod van activiteiten (samen koken, de iPad, muziekinstrumenten, een (zoveel mogelijk) open cel, de beschikbaarheid van de patio), en de multidisciplinaire uitbreiding van het pJ-onderzoek in de zin van meer contactmomenten met de psycholoog en psychiater.

Ten tweede, er is in het PBC een tijdlang veel tijd en aandacht naar de weigerproblematiek gegaan, waardoor er veel kennis en expertise over hen is opgebouwd en ontwikkeld en een mentaliteitsverandering heeft plaatsgevonden. Deze kennis hoeft niet per se op een aparte afdeling te worden toegepast, maar kan worden ingezet bij de weigeraars, onafhankelijk van de afdeling waar ze zich bevinden.

Ten derde, de weigerafdeling in Almere is niet altijd gevuld geweest met alleen weigeraars, maar ook met observandi die wel meewerkten. Dit komt doordat het aantal weigeraars is gedaald, doordat de planning en capaciteit dit niet anders toelieten, en vanwege een veranderde procespositie bij sommige observandi gedurende de opname in het PBC. Dit heeft tot het inzicht geleid dat het observeren van de verdachten volgens sommige respondenten het beste in gemengde groepen kan plaatsvinden. Hierdoor is het volgens de meeste respondenten niet meer nodig een weigerafdeling te hebben. Een enkele respondent noemt ook nadelen van het (mogelijk) sluiten van de weigerafdeling. Zo vragen kwetsbare observandi regelmatig veel aandacht op de afdeling. Weigerende observandi vragen juist meestal weinig aandacht op de afdeling en kunnen daarmee makkelijker 'onder de radar' verdwijnen dan anderen op de afdeling die veel aandacht vragen, bijvoorbeeld vanwege psychotische problematiek, verslavingsproblematiek, agressie of licht verstandelijke beperking (LVB). Het voordeel van een aparte weigerafdeling is dat iedereen goed in beeld blijft, en daarmee ook de weigerproblematiek duidelijk in beeld blijft en dat je deze observandi ook kunt stimuleren zich meer te laten zien, aldus deze respondenten.

Uit de interviews blijkt daarnaast dat verschillende kenmerken van de pilot Unit 3 niet zijn gebleven (vier van de zeven): de inzet van extra forensische expertise, weinig mogelijkheden tot terugtrekken, extra focus op een subgroep van observandi en verlenging van de opnameduur.

Conclusies

De volgende conclusies worden getrokken uit de evaluatie van de huidige weigeraanpak.

1 Het doelbereik van het veiliger maken van de maatschappij is nog niet te bepalen.

Hoewel het aantal weigerende observandi significant is gedaald, kan nog niet worden bepaald hoe hoog de recidive gaat zijn. Een betrouwbare analyse van de recidivecijfers na de weigeraanpak duurt nog ten minste zeven jaar (2031). Pas op dat moment en mogelijk later, hebben voldoende weigerende observandi die na de implementatie van de wetgeving zijn geobserveerd hun gevangenisstraf en/of tbs-maatregel afgerond en bevinden zij zich weer in de maatschappij. Uit de resultaten blijkt wel dat de pJ-vragen bij weigerende observandi in recentere jaren vaker zijn beantwoord, waarmee vaker zicht is gekomen op stoornissen en de behandel noodzaak. Als de rechter voldoende informatie heeft, kan een behandelverplichting in justitieel kader, tbs of anderszins, worden opgelegd en daarmee de kans op recidive worden vermindert.

2 Het doel van het terugdringen van het aantal weigeraars is bereikt.

De prevalentie van weigeren is tussen 2018 t/m 2022 en 2013 t/m 2017 significant gedaald met 8%-punt. Nadere analyses laten echter zien dat noch enkel de weigeraanpak, noch enkel de pilot Unit 3 hebben geresulteerd in deze daling, aangezien in de jaren rondom deze wijzigingen geen significante verschillen in de prevalentie van weigeren te zien zijn. Het is wel denkbaar dat het gecombineerde effect van de weigeraanpak en de pilot Unit 3 en mogelijk ook van andere zaken die in de forensische sector in deze jaren speelden, deze daling in de prevalentie teweeg heeft gebracht. Deze resultaten suggereren dat de weigeraanpak mogelijk heeft bijgedragen aan de daling in de prevalentie van weigeren, maar waarschijnlijk niet de enige factor zal zijn.

3 Het doel van het verminderen van de mogelijke effecten van weigeren is bereikt:

a Het verzamelen van meer informatie over de psychische gesteldheid van de justitiabele is bereikt.

De cijfers over alle jaren laten eenduidig zien dat bij een groot aantal weigerende observandi alsnog pJ-vragen kunnen worden beantwoord. Dit is vooral het geval als naar hypothesen over stoornissen wordt gekeken, de vervolgvragen zijn minder vaak beantwoord. Ook is te zien dat de pJ-vragen beter te beantwoorden zijn als er meer wordt meegewerkt.

De cijfers laten verder zien dat de pJ-vragen over het algemeen na de weigeraanpak vaker zijn beantwoord. Zo is de vraag naar stoornissen ongeveer even vaak beantwoord in 2020-2022 en in 2014-2016 (voor de weigeraanpak), maar zijn de vragen naar hypothesen over stoornissen, gelijktijdigheid en het behandeladvies bij weigerende observandi in 2020-2022 veel vaker beantwoord dan in 2014-2016 (verschillen van respectievelijk 47%-punt, 24%-punt en 10%-punt). Ook de vraag naar toerekeningsvatbaarheid is vaker beantwoord in 2020-2022 dan in 2014-2016, maar dit verschil is kleiner: 7%-punt. De resultaten over de onderzoeksopbrengst in de afgelopen vijf jaar laten een vergelijkbaar beeld zien. Deze resultaten suggereren dat de stijging in de onderzoeksopbrengst ten minste deels door de weigeraanpak komt.

b Het makkelijker kunnen opleggen van een passende straf en/of maatregel door de rechter, zoals een tbs-maatregel of anderszins, is bereikt.

Voor de rechter die moet bepalen of er sprake is van een stoornis in juridische zin, is het het meest van belang dat er enige informatie over mogelijke stoornissen is. Daarvoor kunnen hypothesen over stoornissen al voldoende zijn. Naarmate er meer

pJ-vragen zijn beantwoord, wordt het voor de rechter makkelijker een passende straf of maatregel op te leggen. Uit conclusie 3a blijkt dat er inderdaad vaker sprake is van de beantwoording van de pJ-vragen in recente jaren, waarbij het aantal hypothesen het meest is gestegen. Dit maakt het voor de rechter makkelijker een passende straf en/of maatregel op te leggen.

Uit de resultaten blijkt verder dat rechters na de weigeraanpak significant vaker een tbs-maatregel opleggen aan weigerende observandi. Dit gebeurt zowel in zaken met weigerende observandi waarin de pJ-vragen wel zijn beantwoord, als in zaken met weigerende observandi waarin de pJ-vragen niet zijn beantwoord. In gemiddeld 43% van de zaken in 2020-2021 is een tbs-maatregel opgelegd, terwijl in 2015-2016 in 21% van de zaken een tbs-maatregel is opgelegd. Ook na de pilot Unit 3 is significant vaker een tbs-maatregel opgelegd dan daarvoor én in de afgelopen vijf jaar is significant vaker een tbs-maatregel opgelegd dan daarvoor. Deze resultaten suggereren dat de toename in het aantal opleggingen van de tbs-maatregel ten minste deels door de weigeraanpak komt.

4 Uit het bestendigen van het weigerbeleid in het PBC blijkt dat thans een omschakeling plaatsvindt van weigerafdeling naar weigerbeleid.

Uit de evaluatie van de voortzetting van de pilot blijkt dat drie van zeven onderdelen van Unit 3 wel en vier van de zeven onderdelen niet zijn voortgezet. Daarbij zijn verschillende inzichten vanuit de pilot meegenomen in de opzet van het 'nieuwe' PBC, waarbij een (voorgenomen) omschakeling plaatsvindt van weigerafdeling naar weigerbeleid. Dat wil zeggen dat bij het PBC ten tijde van de interviews het voornemen bestond de aparte weigerafdeling te sluiten (vanaf het najaar van 2023) en het beleid voor de weigerende observandi op alle afdelingen toe te passen. Drie hoofdredenen liggen hieraan ten grondslag, namelijk dat verschillende onderdelen van de weigeraanpak in het hele PBC zijn doorgevoerd en niet alleen op de weigerafdeling, dat er een mentaliteitsverandering heeft plaatsgevonden bij de pJ-rapporteurs en dat uit de praktijk bleek dat ook in groepen waarin weigerende observandi en meewerkende observandi samen worden geobserveerd goed zicht kan komen op de weigerende observandi. Het voordeel van de aparte weigerafdeling is dat de weigerende observandi zich niet kunnen verschuilen achter de andere observandi en daarmee goed in beeld blijven. Een mogelijk risico bij de opheffing van de aparte weigerafdeling en een vermindering van de focus op deze problematiek kan daarmee wel zijn dat (een deel van) de weigerende observandi uit beeld raakt.

5 Het verlengen van de observatietermijn is niet veel voorgekomen en kan daarmee nauwelijks effect hebben gehad. Het is niet uitgesloten dat het in voorkomende gevallen wel een positieve invloed heeft gehad.

Van 1% van de weigerende observandi is de verblijfsduur langer dan zeven weken. Dit is gelijk aan het aantal verlengingen langer dan zeven weken van de deels weigeraars (1%), maar minder dan die van de observandi die meewerken (5%, percentages van het aantal observandi opgenomen in 2018 t/m 2022). Vanwege het geringe aantal weigerende observandi bij wie de verblijfsduur langer dan zeven weken is verlengd (drie personen), is een kwantitatieve analyse van of het trekken van conclusies over de redenen voor verlenging, een opsplitsing naar verblijfsjaar of een analyse van de onderzoeksopbrengst niet mogelijk.

- 6 *De Adviescommissie gegevensverstrekking weigerende observandi kon niet worden geëvalueerd, aangezien er tot op heden slechts één zaak heeft gediend. Over de eventuele werking daarvan kan dus geen conclusie worden getrokken. Wel kan worden geconcludeerd dat deze maatregel (tot op heden) geen invloed heeft gehad op de gevonden resultaten.*
- 7 *De zorg gedurende en na afloop van detentie kon binnen de reikwijdte van het huidige onderzoek niet worden geëvalueerd. Over de eventuele werking daarvan kan dus geen conclusie worden getrokken.*
- 8 *Ook andere factoren die in de forensische sector speelden, waaronder de enorme aandacht die de zaak Michael P. teweeg heeft gebracht, kunnen mogelijk hebben bijgedragen aan de gevonden effecten.*

In de onderzoeksperiode (meestal 2014 t/m 2022) hebben gelijktijdig aan de weigeraanpak in ieder geval een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving en een aantal ernstige zaken rondom weigerende observandi ook gespeeld, die mogelijk een impact hebben gehad. Dit zijn de uitspraak van het EHRM in de zaak Hoogerheide in 2015; de pilot Unit 3, het loslaten van de maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel met verpleging en de zaak in eerste aanleg van Michael P. in 2017; de introductie van de GVM in 2018; de uitspraak in hoger beroep van Michael P. in 2019; en de implementatie van de zorgmachtiging vanuit de Wfz in 2020.

Aanbevelingen voor de weigeraanpak

Met de daling in prevalentie van weigeren en de stijging van het aantal opleggingen van de tbs-maatregelen bij weigerende observandi bij wie dat nodig is, is 'het probleem van de weigerende observandus' verminderd. Het is de vraag of het mogelijk en of nodig is dit nog verder te verminderen. Desondanks zijn enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek en voor de aanpak van de weigerproblematiek gegeven.

- 1 Voor de pJ-rapporteurs wordt aanbevolen zoveel mogelijk informatie over weigerende observandi op te schrijven. Hypothesen over stoornissen, maar zeker ook de antwoorden op de overige pJ-vragen helpen de rechter bij het vaststellen van de stoornis in juridische zin.
- 2 Behoud de mentaliteitsverandering van de onderzoekers in het PBC ten opzichte van de weigerende observandi, zodat de kans groter is dat de weigerproblematiek niet opnieuw (meer) gaat opspelen.
- 3 Behoud de expertise van rechters, zodat zij op de hoogte blijven van het feit dat het juridisch vaststellen van de stoornis een andere exercitie betreft dan het gedragskundige vaststellen daarvan en alle beschikbare informatie, ook hypothesen over stoornissen, daarvoor en voor het opleggen van een tbs-maatregel of een andere behandelverplichting kunnen gebruiken.
- 4 Onderzoek wat de redenen zijn achter de geringe inzet van de Regeling weigerende observandi, zodat eventuele aanpassingen aan de Regeling de inzet ervan mogelijk kunnen vergroten en de invloed van de weigerproblematiek mogelijk verder kunnen verminderen.
- 5 Onderzoek wat de redenen zijn achter de geringe inzet van het verlengen van de observatietermijn, zodat eventuele aanpassingen daaraan de inzet mogelijk kunnen

vergroten en de invloed van de weigerproblematiek mogelijk verder kunnen verminderen.

Beperkingen onderzoek

Aangezien veel van de analyses zien op alle of bijna alle weigerende observandi uit het PBC en niet op een steekproef, hebben de meeste resultaten een hoge mate van betrouwbaarheid. Dit geldt in mindere mate voor de uitspraken in hoger beroep voor de weigerende observandi uit 2017-2021. Van die groep is voor 28% een uitspraak in hoger beroep gevonden, daar komen er naar verwachting nog meer bij naarmate de tijd verstrijkt, omdat het nu eenmaal enige tijd duurt voordat alle zaken in hoger beroep zijn afgedaan. Hiermee kunnen de opgelegde sancties in hoger beroep aan deze groep observandi mogelijk nog veranderen.

Het huidige onderzoek ziet op de eerste jaren na de implementatie van de nieuwe wetgeving. Van nieuwe wetgeving is het bekend dat er enige tijd overheen gaat voordat alle betrokken partijen op de hoogte zijn van de wijzigingen. Het is hiermee mogelijk dat er nog effecten zullen 'na-ijlen'.

Bij sommige van beantwoorde pJ-vragen is er sprake van ontbrekende informatie ('missing values'). Het is mogelijk dat zicht op deze ontbrekende variabelen de gevonden resultaten beïnvloed.

Het is niet uitgesloten dat gebeurtenissen voorafgaand aan de huidige weigeraanpak ook impact hebben gehad op de daling in prevalentie van weigeren en de stijging van het aantal tbs-maatregelen dat aan hen is opgelegd. Door in de analyses telkens zoveel mogelijk alleen de jaartallen rondom enerzijds de weigeraanpak en anderzijds de pilot Unit 3 te betrekken is echter gepoogd dit mogelijke effect zoveel mogelijk uit te sluiten.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), Kennisinstituut voor de rechtsstaat, is een onafhankelijk kennisinstituut dat valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC draagt bij aan behoud en verbetering van de rechtsstaat via het (laten) uitvoeren van kwalitatief hoog wetenschappelijk onderzoek. En door het aanbieden van gevraagde en ongevraagde kennis, verbeterpunten en (waar mogelijk) denkrichtingen.

Meer informatie:

www.wodc.nl