

Vergaderjaar 2014–2015

33 745

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie

F

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2014

Hierbij ontvangt uw Kamer de rapportage van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)¹ met de meest recente recidivecijfers. Deze cijfers geven een compleet beeld van de recidiveontwikkeling in de periode 2002–2010, waarover eerder een kabinetsdoelstelling is vastgesteld. De rapportage bevat tevens een verdiepend onderzoek naar de mogelijke *verklaringen* van de geconstateerde afname van de recidive². Daarbij staat de vraag centraal of aannemelijk kan worden gemaakt dat het kabinetsbeleid uit de onderzochte periode gericht op een dadergerichte aanpak heeft bijgedragen aan de gemeten afname van de strafrechtelijke recidive onder jeugdige daders en volwassen ex-gedetineerden. De Tweede Kamer heeft deze brief en de rapportage van het WODC ook ontvangen.

Eén van de mogelijke verklaringen voor de gemeten afname van recidive is het kabinetsbeleid gericht op een dadergerichte aanpak in de jaren 2002–2010. Het is de onderzoekers gelukt om – voor het eerst in Nederland – op basis van het nu beschikbare cijfermateriaal en de nu beschikbare technieken, hierover voorzichtige conclusies te trekken. Op basis van dit onderzoek stel ik vast dat, naast andere factoren, de dadergerichte aanpak binnen het gevoerde kabinetsbeleid een belangrijke rol heeft gespeeld bij de afname van recidive. Dit geeft mij voldoende vertrouwen om het ingezette beleid voort te zetten.

Het rapport vormt tevens aanleiding u te informeren over mijn voornemen om een van de elementen van de dadergerichte aanpak, het kwaliteitssysteem voor gedragsinterventies, aan te passen op de huidige situatie en mijn voornemens ten aanzien van de recidivemonitor.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156315.

² Eerste Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 745, nr. 10

1. Recidivedoelstelling

Een groot deel van de criminaliteit in ons land is herhalingscriminaliteit en wordt gepleegd door recidivisten, personen die al eerder in aanraking kwamen met politie of justitie. De overheid wil de recidive verminderen. De kans dat daders of verdachten terugvallen in crimineel gedrag moet worden gereduceerd. In 2007³ nam het toenmalige kabinet zich voor het «7-jaars» percentage recidivisten in de periode 2002–2010 met 10 procentpunten terug te brengen: bij ex-gedetineerden van circa 75% naar 65% en bij jeugdige daders van circa 60% naar 50% (VbbV, 2007). De doelstelling is gebaseerd op cijfers van de Recidivemonitor van het WODC gepubliceerd in 2005 met betrekking tot de recidive in een follow up periode van 7 jaar.

Vanuit het oogpunt van evaluatie betekent dit dat pas in de loop van 2018 definitief kan worden vastgesteld of de doelstellingen zijn gehaald. Om die reden heeft het WODC een herberekening toegepast naar een follow up periode van 2 jaar gebaseerd op het verwachte verloop van de recidivepercentages over de tijd. De recidive die is opgetreden in de periode tot 2 jaar na het opleggen van de straf dan wel het vertrek uit een justitiële inrichting⁴ vormt een goede indicatie van de recidive op de middellange termijn. De herberekening betekent dat de doelstelling bij ex-gedetineerden is de 2-jaars recidiveprevalentie met 7,7 procentpunten omlaag te brengen en bij jeugdigen met 5,8 procentpunten. Bij deze resultaten zouden de doelstellingen met betrekking tot de 7-jaars recidive worden gehaald.

2. Ontwikkeling recidive

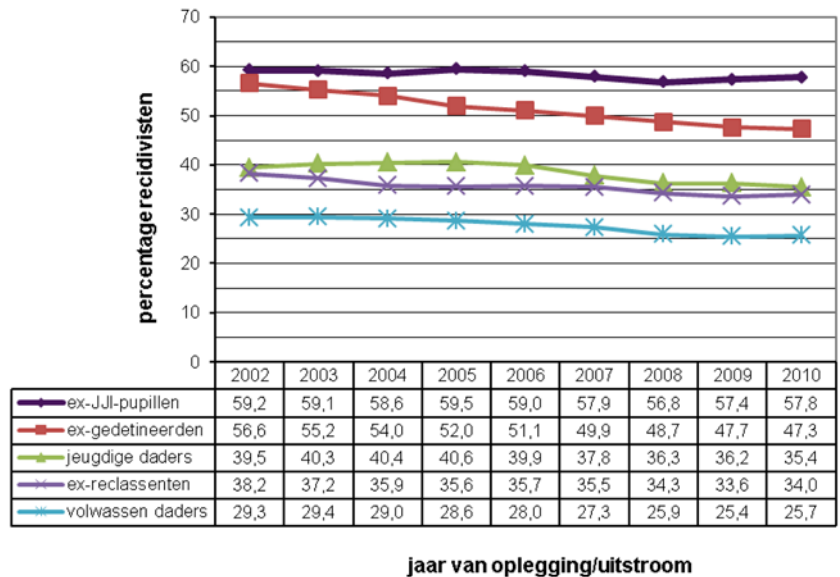
De afgelopen jaren zijn de recidivecijfers van vijf daderpopulaties gemeten. Naast de ex-gedetineerden en jeugdige daders laat de figuur ook de ontwikkeling zien bij ex-JJI pupillen, ex-reclassenten en volwassen daders⁵.

³ In het kader van het programma Veiligheid begint bij Voorkomen (Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 119).

⁴ Het startpunt van de observatieperiode – de periode waarover recidive wordt vastgesteld – is de datum waarop de uitgangszaak is *ingeschreven* bij het Openbaar Ministerie (OM). Op die manier wordt de recidive in kaart gebracht vanaf het moment dat de bemoeienis van justitie aanvangt. Bij onderzoek naar specifieke interventies wordt veelal uitgegaan van de datum waarop de interventie is *afgerond*. Bijvoorbeeld bij het onderzoek naar ex-gedetineerden en ex-JJI-pupillen. De recidivemeting start voor deze groepen op het moment dat een persoon is uitgestroomd uit de inrichting of – in het geval van ex-reclassenten – wanneer de interventie is beëindigd.

⁵ Er is overlap tussen de daderpopulaties. De groep volwassen daders omspannt de ex-gedetineerden en ex-reclassenten. Zo ook bij jeugd; de populatie ex-JJI-pupillen is een deel van de groep jeugdige daders.

Figuur 1.: Gecorrigeerde¹ percentages algemene recidive 2 jaar na oplegging van de straf c.q. uitstroom uit de inrichting in de periode 2002- 2010; naar daderpopulatie



¹ De figuur geeft gecorrigeerde recidivepercentages. In het rapport wordt dit nader uitgelegd. Hier volstaat het om te stellen dat de cijfers de «netto-ontwikkeling» van de recidive in de diverse sectoren laten zien. De cijfers zijn bijgesteld voor verschuivingen die zich op achtergrondkenmerken van de personen in de opeenvolgende cohorten van een onderzoekspopulatie hebben voorgedaan.

Voor de groepen waarvoor de recidivedoelstellingen werden geformuleerd (ex-gedetineerden en jeugdige daders) is de recidive tussen 2002 en 2010 gedaald.

Onder ex-gedetineerden is de afname van de recidive het grootst. Vanaf 2002 vertonen de recidivepercentages bij deze groep een neerwaartse trend. Van alle volwassenen die in 2010 een penitentiaire inrichting verlieten, had 47,3% binnen twee jaar een nieuw justitiecontact naar aanleiding van enig misdrijf. Van degenen die in 2002 uitstroonden, was dit nog 56,6%. De prevalentie van strafrechtelijke recidive is onder ex-gedetineerden daarmee met 9,3 procentpunten afgenomen. Dat betekent dat de gestelde recidivedoelstelling voor deze groep (-7,7 procentpunten voor de recidive binnen 2 jaar) niet alleen is gehaald, maar zelfs is overtroffen.

In de populatie van jeugdige daders met een strafzaak is de recidive ook afgenomen, maar minder sterk dan bij de ex-gedetineerden. De daling deed zich ook later voor, vanaf 2006. Over het geheel genomen is de prevalentie van recidive binnen twee jaar met 4,1 procentpunten gedaald, van 39,5% in 2002 naar 35,4% in 2010. De doelstelling van 5,8 procentpunten reductie is daarmee niet volledig gehaald, maar zij is wel weer een stap dichterbij gekomen.

In de figuur worden ook andere dadergroepen in beeld gebracht. Ook daar is het beeld bemoedigend, zij het dat voor deze groepen de daling zich in het laatste waarnemingsjaar niet lijkt voort te zetten. Dit geldt voor de ex-JJI-pupillen, voor ex-reclassenten en voor de totale populatie van volwassen daders. De verschillen zijn niet groot, maar de stijging is wel opmerkelijk, aangezien in de vier laatste Recidiveberichten van het WODC steeds sprake was van een daling van de strafrechtelijke recidive, in alle sectoren van de strafrechtpleging.

Concluderend stel ik het volgende vast:

- de recidive over de hele linie is gedaald, maar ligt nog op een hoog niveau zodat continuering van de inspanningen tot verdere verlaging aangewezen blijft;
- de doelstelling voor ex-gedetineerden is ruimschoots gerealiseerd;
- de doelstelling voor jeugdige daders is deels gerealiseerd;
- bij sommige dadergroepen is sprake van een lichte stijging in het laatste jaar.

3. Toelichting op het verdiepende onderzoek

Om het effect van het beleid op de recidive te meten is eigenlijk een controlegroep noodzakelijk. In dit geval gaat het dan om een parallel Nederland, waarin alles hetzelfde is, behalve het beleid waarvan we het effect op de recidive willen meten. Dit is uiteraard niet mogelijk. Daarom is in het verdiepende onderzoek een viertal (op theoretische en empirische gronden gebaseerde) mogelijke verklaringen voor de dalende trend van de recidivecijfers uitgewerkt⁶. Vervolgens is een poging gedaan om het effect van het beleid zoveel mogelijk te isoleren van de andere verklaringen.

De eerste onderzochte verklaring is het (in)gevoerde beleid in de periode 2002–2010. Het betreft hier een breed pakket aan maatregelen dat is ingezet als onderdeel van een dadergerichte aanpak. Dit zijn maatregelen variërend van verbeterde screening, risicotaxatie en interventies tot verbeterde nazorg. Ook zijn er maatregelen bij die zijn gericht op specifieke doelgroepen als veelplegers. De mate van implementatie van deze maatregelen is door de onderzoekers beoordeeld en de reikwijdte is vastgesteld. Dat heeft geresulteerd in een «implementatiescore» voor het totaal aan maatregelen. Deze score staat model voor de mate waarin goed onderbouwde maatregelen volgens plan zijn uitgevoerd.

In het onderzoek is ook gekeken naar mogelijke alternatieve verklaringen:

1. Er is in het algemeen minder criminaliteit, dus ook minder herhalingscriminaliteit. Dit kan worden veroorzaakt door verschillende factoren als een toename van de sociale cohesie, meer preventie, meer generale afschrikking of er is sociaal economisch minder aanleiding om criminaliteit te plegen.
2. Er wordt minder herhalingscriminaliteit gemeten. De daling kan een gevolg zijn van registratie-effecten door bijvoorbeeld een afname van het ophelderingspercentage, een lagere aangiftebereidheid of een andere wijze van afdoening.
3. Er werden in meer recente jaren daders vervolgd met een lager recidiverisico. Oftewel de daling van de recidive kan worden toegeschreven aan selectie-effecten.

Binnen de alternatieve verklaringen zijn stellingen geformuleerd (gebaseerd op relevante (criminologische) theorieën en aan de hand van cijfermateriaal getoetst op houdbaarheid. Uiteindelijk zijn er 6 macrofactoren onderscheiden, die theoretisch van invloed kunnen zijn op de recidive:

- sociale cohesie: meer sociale bindingen maakt dat mensen minder criminaliteit plegen en minder recidiveren;
- primaire preventie: meer preventieve maatregelen maakt dat mensen minder gelegenheid hebben tot het plegen van criminaliteit en minder recidiveren;
- generale afschrikking: door zekere en zwaardere straffen zijn mensen minder geneigd tot het plegen van criminaliteit en zullen dus minder recidiveren;

⁶ Met dalende trend wordt bedoeld de daling over de periode als geheel, niet de daling in 1 jaar.

- sociaaleconomisch klimaat: burgers hebben meer legitieme middelen om hun persoonlijke doelen te bereiken, dus zijn minder geneigd tot criminele middelen om hun doelen te bereiken;
- filterwerking politie/justitie: er worden meer zaken op een andere manier afgedaan dan met een veroordeling, zoals politiesepots of technische septs, en hierdoor is er minder geregistreerde recidive;
- verslavingsproblematiek: er zijn minder opiaatverslaafden, waardoor deze groep minder criminaliteit pleegt en minder recidiveert.

Daarbij bleek dat de verschillende factoren vaak een sterke onderlinge samenhang vertoonden. Daarom is een statistische schatting gemaakt van het effect per factor. Daarmee is het de onderzoekers gelukt om op basis van het nu beschikbare cijfermateriaal *voorzichtige* conclusies te trekken over welke factoren een rol hebben gespeeld bij de daling van de recidive in de afgelopen jaren.

4. Resultaten uit het onderzoek

Het eerste deel van het onderzoek richtte zich op een inventarisatie van de genomen beleidsmaatregelen. Hieruit blijkt dat er in de periode 2002–2010 in totaal 21 beleidsmaatregelen (paragraaf 3.2.1 van het rapport) zijn ontwikkeld gericht op recidivereductie. Er is nagegaan hoe goed de maatregelen in diezelfde periode zijn uitgevoerd en of zij hun doelgroep hebben bereikt. Hieruit komt naar voren dat elf beleidsmaatregelen (vijf bij volwassenen en zes bij jeugdigen) het oordeel voldoende of redelijk kregen. Van de overige maatregelen was de implementatie in 2010 nog niet zo ver gevorderd dat ze in het onderzoek konden worden meegenomen. Uiteraard heeft de beleidsontwikkeling en -implementatie na 2010 niet stil gestaan. De verwachting is daarom dat van een aantal maatregelen het effect of een deel van het effect pas in de jaren na de onderzoeksperiode zich voordoet.

Het tweede deel van het onderzoek richtte zich op welke alternatieve verklaringen er zijn voor de dalende trend van de recidive. Van de daarbij onderzochte macrofactoren, is gebleken dat bij de jeugdige daders het geschatte effect van het gevoerde dadergerichte beleid, samen met dat van de filterwerking van het politie/justitie apparaat en dat van de toename van de sociale cohesie het grootst is. Hierdoor komen de onderzoekers tot de conclusie dat dit de meest waarschijnlijke verklarende factoren zijn voor de gemeten daling van de recidive bij jeugdige daders. Bij ex-gedetineerden komen net als bij de jeugdigen de geschatte effecten van de toegenomen sociale cohesie, de filterwerking van het politie/justitie apparaat en de implementatie van het dadergerichte beleid als belangrijkste verklarende factoren naar voren. Ook hier komen de onderzoekers tot de conclusie dat bij de ex-gedetineerden deze drie de meest waarschijnlijke verklarende factoren zijn voor de gemeten daling van de recidive.

In het onderzoek zijn ook nog gegevens op individueel niveau meegenomen. Op basis van een analyse van gegevens op dit niveau is door de onderzoekers vastgesteld dat ex-gedetineerden bij wie werk of uitkering, wonen en sociale relaties afdoende geregeld zijn, minder kans hebben op recidive.

Factoren zoals primaire preventie, sociaaleconomisch klimaat en generale afschrikking lijken minder invloed te hebben gehad op de recidivecijfers van beide groepen, maar worden door de onderzoekers niet geheel uitgesloten.

5. Beleidsreactie

De onderzoeksvraag richtte zich op de vraag of het aannemelijk is dat het beleid van de dadergerichte aanpak heeft bijgedragen aan de recidivevermindering.

Gezien de complexiteit van het onderwerp is keihard bewijs leveren dat de dalende trend van de recidive wel of niet komt door het beleid, niet mogelijk. Maar wel is vastgesteld dat, naast andere factoren, de dadergerichte aanpak binnen het gevoerde kabinetsbeleid een belangrijke rol heeft gespeeld bij de afname van de recidive. Ik wijs erop dat sommige alternatieve verklaringen ook een relatie kunnen hebben met het door Veiligheid en Justitie ingezette beleid. Zo stellen de onderzoekers dat nazorg aan ex-gedetineerden kan hebben geleid tot verbeterde sociaal-economische vooruitzichten. Dit geeft weer aan dat de verschillende factoren elkaar kunnen beïnvloeden en hoe complex dit type onderzoek is.

Het voorliggende onderzoek geeft mij het vertrouwen om het ingezette beleid gericht op krachtige implementatie van de dadergerichte aanpak voort te zetten. De inzichten uit het rapport geven richting aan de toekomstige beleidsontwikkeling.

Ook stel ik vast dat het goed is dat destijds heldere recidivedoelstellingen zijn vastgesteld, maar dat het meten van dit soort resultaten een lange adem vergt. Dat is voor mij aanleiding om nog meer dan voorheen ook zicht te krijgen op de effecten van genomen beleidsmaatregelen op de korte termijn, zonder de lange termijn effecten op de recidive uit het oog te verliezen. Voorbeelden hiervan zijn de recent uitgevoerde evaluatie van de LSD-maatregel die ik op 16 oktober jl. aan uw Kamer heb toegezonden en de evaluatie van de netwerk- en trajectberaden voor nazorg jeugd.

6. Ontwikkelingen rond gedragsinterventies

Mede naar aanleiding van dit onderzoek heb ik besloten nog eens kritisch te kijken naar het kwaliteitssysteem van erkende gedragsinterventies. In 2005 zijn er een tiental kwaliteitscriteria opgesteld, waaraan gedragsinterventies moeten voldoen en is de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld, die oordeelt over de effectiviteit per individuele gedragsinterventie en de bijdrage aan de recidivevermindering. Dit kwaliteitssysteem heeft succesvol geleid tot meer *evidence based* werken, controle van de uitvoering, wetenschappelijke evaluaties en een sanering van het aantal interventies.

Zoals bekend daalt de instroom van gedetineerden en jeugdigen. Voor de uitvoering van gedragsinterventies betekent dit dat het samenstellen van groepen moeilijk loopt. Dit heeft consequenties voor de strenge controle op selectie en programma-integriteit, het uitvoeren van evaluatieonderzoek en de kosten van controle en evaluatie. Daarbij is in het bijzonder het vormen van een controlegroep ten behoeve van evaluatieonderzoek, conform de hoogste wetenschappelijke eisen, een lastige opgave. Het is derhalve niet alleen op het niveau van het landelijk beleid, maar ook in het geval van een individuele gedragsinterventie niet eenvoudig om aan te tonen dat het direct leidt tot een daling van de recidive.

Ik ben daarom van plan het kwaliteitssysteem voor gedragsinterventies aan te passen aan de actuele situatie. Daarbij wil ik het systeem meer op één lijn brengen met ontwikkelingen op het terrein van kwaliteitsverbetering in de forensische zorg, jeugdzorg en methodiekontwikkeling in de penitentiaire en justitiële jeugdinrichtingen. Het blijft voor mij voorop staan dat gedragsinterventies alleen effectief kunnen zijn, als daaraan kwaliteitseisen worden gesteld. De focus op recidivevermindering blijft, maar het systeem kan eenvoudiger en goedkoper. Het kan bovendien

meer gericht worden op het zichtbaar maken van resultaten op de kortere termijn. Ik verwacht uw Kamer in het voorjaar van 2015 hierover nader te kunnen informeren.

7. Conclusie

Het onderzoek naar de verklaringen van de daling van de recidive laat zien dat er een relatie is tussen de geconstateerde daling en het ingezette beleid van de dadergerichte aanpak. Tevens laat het onderzoek zien dat ook alternatieve verklaringen vermoedelijk een rol spelen. Het betreft hier dan ook een uiterst complex onderzoek, dat is gebaseerd op cijfermateriaal dat op dit moment beschikbaar is.

Om de komende jaren meer zicht te krijgen op de effecten van beleid, acht ik het van groot belang dat het WODC de Recidivemonitor verder door ontwikkelt. Op deze manier krijgen we meer zicht op de realisatie van de korte termijn doelen van de strafrechtelijke interventies bij de jeugdige en volwassen justitiabelen en uiteindelijk ook op het effect daarvan op de recidive.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven