

Vergaderjaar 2019–2020

31 110

Justitieel Verslavingsbeleid

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2020

1. Inleiding

Sinds 1 oktober 2004 kan aan plegers van herhaalde criminaliteit, de zeer actieve volwassen veelplegers, de maatregel plaatsing in een Inrichting voor stelselmatige daders (ISD) worden opgelegd. De ISD duurt maximaal twee jaar en is gericht op het doorbreken van de vicieuze cirkel van het steeds weer opsluiten en vrijlaten van deze veelplegers. Daarmee worden de recidive en de negatieve maatschappelijke gevolgen van herhaalde criminaliteit beperkt.

De ISD-maatregel is effectiever in het reduceren van criminaliteit en recidive dan standaard vrijheidsstraffen. Dat blijkt uit eerdere effectmetingen van het WODC.¹ Bovendien bleek uit een maatschappelijke kosten-batenanalyse (2014) dat de ISD onder meer dankzij de vermindering van de recidive een kosteneffectieve maatregel is.²

Het afgelopen jaar heeft het WODC opnieuw een effectmeting uitgevoerd. Deze bied ik hierbij aan³. Ook in deze meting blijkt dat de ISD effectiever is in het verminderen van de recidive. Die is twee jaar na uitstroom uit de ISD 12% lager in vergelijking met veelplegers die een reguliere sanctie, zoals een kortdurende gevangenisstraf, kregen opgelegd.

In deze brief ga ik hier nader op in als ook op het WODC-rapport *Recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg» 2018*; tijdvak 2009 – 2015 dat op 22 januari 2019 aan uw Kamer werd aangeboden.⁴ Als laatste geef ik een

¹ Kamerstuk 31 110, nrs. 13 en 16.

² De Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders: Maatschappelijke kosten-batenanalyse van een eventuele verlenging. Van Zutphen Economisch Advies, 2014.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Kamerstuk 33 628, nr. 42.

reactie op het rapport «Inzet van de ISD-maatregel bij jongvolwassen veelplegers». ⁵ Uw Kamer ontving dit rapport reeds op 13 mei 2019.

2. Onderzoeken

2a. Effectmeting ISD

De effectmeting betreft een vergelijking tussen een groep zeer actieve veelplegers die een ISD-maatregel kreeg opgelegd en een groep zeer actieve veelplegers die een standaard sanctie, te weten een korte gevangenisstraf, kreeg. De effectmeting betreft de periode van uitstroom van 2007 tot en met 2014. De recidive is gemeten tot midden 2018. De belangrijkste uitkomsten zijn als volgt.

ISD leidt tot minder recidivisten dan een standaard sanctie.

De ISD heeft een significant verminderend effect op het voorkomen van een nieuw recidivecontact. Het recidivepercentage van de ISD na twee, vier en tien jaar na uitstroom is respectievelijk 77%, 85% en 90%, die van een standaard gevangenisstraf is respectievelijk 89%, 94% en 96%. ISD'ers kennen dus een 12% lagere recidive na twee jaar, na vier jaar is dat 9% lager en na tien jaar is het verschil tussen de groepen nog altijd ruim 6%.

ISD zorgt er echter niet voor dat veelplegers minder vaak recidiveren.

De ISD heeft geen effect op de recidivefrequentie; de ISD'ers die na uitstroom recidiveren doen dit niet minder vaak dan veelplegers die een standaard gevangenisstraf hadden.

Gemiddeld worden er vier strafzaken per ISD-verblijf voorkomen.

In absolute aantallen is dit incapacitatie-effect tussen de 1.486 en 2.408 voorkomen strafzaken per jaar in de periode 2007 tot en met 2016.⁶ Dit grote verschil in aantallen strafzaken over de tijd wordt veroorzaakt doordat de aantallen ISD-uitstromers per jaar fluctueren.

Na de invoering van de verbetermaatregelen ISD in 2009 is het positieve recidive reducerende effect van de ISD afgenomen, niet duidelijk is waardoor dit komt.

In 2009 is een aantal maatregelen doorgevoerd om de uitvoering van de ISD te verbeteren.⁷ Onderzocht is of er verschillen waren in recidive van ex-ISD'ers voor en na de invoering van deze verbetermaatregelen, rekening houdend met de verschillen in achtergrondkenmerken van de ISD'ers over de tijd. Gevonden is dat in de jaren na de implementatie van de verbeteringen relatief meer ISD'ers recidiveren en dat ze vaker recidiveren dan ISD'ers die uitstroomden vóór de implementatie (2007–2008).

Dit is tegengesteld aan de verwachting, maar volgens het WODC kan niet worden gesteld dat dit resultaat is toe te schrijven aan de verbetermaatregelen of het gevolg is van ontwikkelingen zoals veranderingen in registraties of onbekende (ongemeten) factoren die effect hebben op de recidive van veelplegers.

ISD'ers die forensische zorg hebben gehad recidiveren significant minder dan ISD'ers die geen forensische zorg hebben gehad.

⁵ Kamerstuk 31 110, nr. 19.

⁶ Voorkomen criminaliteit doordat de dader wordt ingesloten.

⁷ Verbetermaatregelen ISD: a) Meer inzet van psychiaters (NIFP) en inrichtingspsychologen voor diagnostiek en consulten, b) opleiding van ZIBW'ers voor bejegening van ISD'ers, c) extra personeel voor persoonlijke begeleiding en mentoraat, d) ISD ook mogelijk voor vreemdelingen.

Na twee jaar hebben ISD'ers van wie forensische zorg is gefactureerd tijdens hun ISD-traject, een 17,7 procentpunt lagere kans om te recidiveren dan ISD'ers zonder forensische zorg. Daarnaast blijkt dat de ISD'ers met forensische zorg gemiddeld 1,3 strafzaken minder recidiveren per jaar dat ze vrij zijn. Dit kan erop wijzen dat forensische zorg effect heeft op het reduceren van recidive van ISD'ers, maar of dat daadwerkelijk het geval is vraagt om nader onderzoek.

2b. Recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg

In het WODC-rapport *Recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg* is de recidive vergeleken tussen verschillende dadergroepen met forensische zorg, te weten terbeschikkinggestelden, ISD'ers en overige ontvangers van forensische zorg. Uit dat onderzoek bleek dat de groep met forensische zorg in het kader van de ISD-maatregel een hogere recidive kent dan de andere dadergroepen met forensische zorg. Ook bleek dat de recidive van deze specifieke groep ISD'ers vanaf 2009 is gestegen van 68% tot 75%, maar niet is onderzocht waardoor die toename is veroorzaakt. In het rapport worden geen uitspraken gedaan over de effectiviteit van forensische zorg binnen de ISD-maatregel, omdat er geen ISD-controlegroep wordt bekeken.

Volgens het WODC zijn de resultaten van dit rapport niet te vergelijken met die van de effectmeting omdat in beide onderzoeken andere deelpopulaties worden vergeleken. In de ISD effectmeting worden ISD'ers met elkaar vergeleken, in de rapportage over recidive na forensische zorg worden verschillende dadergroepen die forensische zorg hebben ontvangen vergeleken. Dat maakt dat de uitkomsten anders kunnen zijn en niet vergelijkbaar, aldus het WODC.

2c. Procesevaluatie ISD bij jongvolwassen veelplegers

Veel herhaalde criminaliteit wordt gepleegd door jongvolwassen daders (18–23 jaar). Juist bij deze groep kan een ISD nog kansrijk tot gedragswijziging leiden. In 2016 zijn vier regionale pilots gestart om deze groep vaker toe te leiden tot de ISD, namelijk in Zeeland/West-Brabant, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Per regio is op verschillende manieren geïnvesteerd in het verbeteren van de toeleiding naar de ISD, de tenuitvoerlegging van de ISD en de re-integratie na de ISD en in het versterken van het samenspel in en regievoering door het (zorg- en) veiligheidshuis. In alle pilots is ervoor gekozen de ISD als optimum remedium in plaats van ultimum remedium in te zetten. ISD is voor deze doelgroep dus niet een laatste redmiddel, maar de best passende sanctie om een nieuwe opening te bieden voor acceptatie van hulp en begeleiding. De procesevaluatie geeft het verloop van de vier pilotprojecten weer en de lessen die hieruit kunnen worden getrokken. In de vier regio's is de instroom van jongvolwassenen in de ISD in de pilotperiode inderdaad gestegen. Verder is onder meer gebleken dat het van de ketenpartners extra inzet vraagt om deze lastige doelgroep te motiveren voor de ISD. Daarnaast vergt het inzet van de penitentiaire inrichting (PI) om voor deze groep een programma te faciliteren dat past bij de specifieke kenmerken van jongvolwassenen en om samen met de betrokken ketenpartners de re-integratie goed vorm te geven.

3. Beleidsreactie

Plegers van herhaalde criminaliteit zorgen voor veel en ernstige maatschappelijke overlast. Zij moeten daarvoor worden gestraft. Daarnaast moet worden voorkomen dat zij opnieuw misdrijven plegen. Veelplegers zijn een zware doelgroep; zij hebben vaak complexe,

meervoudige problematiek zoals verslaving en andere psychische ziektebeelden. De ISD heeft tot doel de recidive van veelplegers terug te dringen door hen gedurende een langere periode in te sluiten, door behandeling en interventies gericht op gedragsverandering gedurende die periode en een goede voorbereiding op de terugkeer naar de samenleving. Daarmee wordt verdere maatschappelijke schade voorkomen.

Uit de nieuwe effectmeting blijkt opnieuw dat de ISD significant tot minder recidive leidt dan een standaard gevangenisstraf. Bovendien wordt een significant aantal van tussen 1.486 en 2.408 strafzaken per jaar voorkomen. Dat draagt bij aan onze maatschappelijke veiligheid en betekent daarnaast een majeure ontlasting van de strafrechtsketen. Vooral de conclusie dat het krijgen van forensische zorg tijdens de ISD leidt tot significant minder recidive maakt het belang van behandeling tijdens de ISD duidelijk. Het gaat immers om een doelgroep met relatief zware problematiek die in de loop van de jaren mogelijk steeds ernstiger wordt. Telkens een korte gevangenisstraf is niet genoeg voor de groep zeer actieve veelplegers. Zij moeten een intensieve aanpak zoals de ISD krijgen om de recidive en de maatschappelijke overlast die zij veroorzaken terug te brengen. Uit de eerder in deze brief aangehaalde kosten-batenanalyse bleek reeds dat de ISD-maatregel een duidelijke maatschappelijke meerwaarde heeft en dat het onder meer dankzij de vermindering van de recidive een kosteneffectieve maatregel is.

Dit maakt, over het geheel genomen, duidelijk dat wij door moeten gaan met het toepassen van de ISD. DJI zal zich daarom onverminderd blijven inspannen om de maatregel goed uit te voeren en de uitvoering daar waar mogelijk te verbeteren. Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken ontstaat bij mij de vraag wat nu kansrijke verbeterpunten zijn om de recidive verder omlaag te krijgen. Zoals aangegeven is de recidive enigszins gestegen. Het is onduidelijk waar dit aan ligt. Dit vergt nader onderzoek. Ook is het van belang om op basis van de uitkomst dat forensische zorg in het kader van een ISD een dempend effect kan hebben op de recidive, na te gaan of de inzet van forensische zorg moet worden geïntensiveerd. Ik zal het WODC verzoeken dit in het vervolgonderzoek mee te nemen.

Tegelijkertijd zal ik daar waar ik op dit moment al mogelijkheden tot verbeteringen zie, deze doorvoeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de jongvolwassenen. De uitkomsten van de pilots met deze doelgroep zijn positief. DJI gaat voor deze doelgroep verder investeren in een specifiek programma tijdens detentie.

Tot slot zal de ISD-capaciteit in de penitentiaire inrichtingen in de loop van 2020, conform voorgenomen plan, stapsgewijs worden uitgebreid met 56 extra plaatsen in PI Alphen aan den Rijn. Dit in verband met de gestegen behoefte aan ISD-capaciteit. Daarmee zijn er in totaal tien inrichtingen die de ISD ten uitvoer leggen met een totale capaciteit van 467 ISD-plaatsen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker