

Vergaderjaar 2022–2023

31 110

Justitieel Verslavingsbeleid

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2023

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.¹ Uit de laatste effectmeting van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) is gebleken dat de maatregel ISD effectiever is in het reduceren van criminaliteit en recidive dan standaard vrijheidsstraffen.² Het recidivepercentage is twee jaar na uitstroom uit de ISD 12% lager in vergelijking met veelplegers die een reguliere sanctie, zoals een kortduurende gevangenisstraf, kregen opgelegd. Daarnaast wordt een significant aantal van tussen 1.486 en 2.408 strafzaken per jaar voorkomen. Bovendien is de ISD onder meer dankzij de vermindering van de recidive een kosteneffectieve maatregel.³ De ISD draagt daarmee bij aan onze maatschappelijke veiligheid en ontlast tegelijkertijd de strafrechtketen.

Uit bovengenoemde effectmeting bleek ook dat er aanwijzingen zijn dat het ontvangen van forensische zorg tijdens de ISD een extra dempend effect heeft op recidive; dat 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. Deze uitkomst gaf mijn voorganger aanleiding om in een vervolgonderzoek na te gaan of er andere kansrijke verbeterpunten zijn in de uitvoering van de ISD om de recidive na ISD verder terug te brengen. Het rapport over dit onderzoek, getiteld «Onbenut potentieel; kwalitatief onderzoek naar werkzame factoren in de opzet en uitvoering van de

¹ De ISD duurt maximaal twee jaar en is gericht op het doorbreken van de vicieuze cirkel van het steeds weer opsluiten en vrijlaten van veelplegers. De ISD bestaat uit een intramurale, een tussen- en een extramurale fase.

² Kamersutk 31 110, nr. 20.

³ De Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders: Maatschappelijke kosten-batenanalyse van een eventuele verlenging. Van Zutphen Economisch Advies, 2014.

maatregel plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD)» bied ik uw Kamer hierbij aan.

Dit onderzoek gaat niet over de advisering, vordering en oplegging van de ISD-maatregel noch over de fysieke en psychische kenmerken van de ISD-populatie. Het onderzoek gaat uitsluitend over de wijze waarop de ISD ten uitvoer wordt gelegd.

Uitkomsten onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een plan- en een procesevaluatie en is in opdracht van het WODC uitgevoerd door het Instituut voor onderzoek naar leefwijzen en verslaving (IVO). Het IVO heeft het onderzoek verricht bij 5 van de 9 penitentiaire inrichtingen (PI) die de ISD ten uitvoer leggen, te weten PI Rotterdam, Veenhuizen, Vught, Zaanstad en Zwolle. De onderzoekers benadrukken het enthousiasme en de betrokkenheid van de geïnterviewde in de ISD-praktijk werkzame professionals. Zij lieten zien hoe elke dag alle beschikbare kennis en middelen worden ingezet om het allesomvattende doel van maatschappijbeveiliging (op korte en lange termijn) te dienen. Zij verrichtten ondanks de beperkingen die in het onderzoek benoemd zijn indrukwekkend werk voor de ISD en de personen die daar terechtkomen. Hieronder geef ik enkele belangrijke punten uit het onderzoek weer.

Planevaluatie

Uit de planevaluatie blijkt dat de beleidstheorie enerzijds duidelijk is over hoe de ISD bijdraagt aan beëindiging van de recidive, namelijk door het incapacitatie-effect (het voorkomen van delicten door en tijdens de vrijheidsbeneming). De ISD heeft echter ook als subsidiair doel een bijdrage te leveren aan het oplossen van de persoonlijke problematiek van de ISD'er via een intensieve aanpak met zorg en begeleiding, om daarmee de (kans op) recidive en maatschappelijke overlast op lange termijn te verminderen. De veronderstelling hierbij is dat de persoonlijke problematiek van de ISD'er samenhangt met het delictgedrag. Onduidelijk is echter hoe de ISD beoogt bij te dragen aan het verminderen van die problematiek en wat daarvan de verwachte uitkomsten zijn. Er ontbreekt een uitgewerkte behandelvisie op hoe (en hoe lang) stelselmatige daders met complexe problematiek in een detentie of extramuraal setting zouden moeten worden begeleid en behandeld om te komen tot (duurzame) gedragsverandering.

Procesevaluatie

De onderzoekers vinden dat het potentieel van de ISD beter kan worden benut door het verbeteren van enkele randvoorwaarden. Een daarvan is dat de nadruk bij de ISD meer moet liggen op zorg en begeleiding dan op detentie, beveiliging en risicobeheersing. De nadruk op zorg en begeleiding wordt echter beperkt door de (context van de) locatie en daarmee het (straf)klimaat van de PI waar de ISD wordt uitgevoerd. Een van de verbeterpunten is dat het eigen karakter van de ISD moet worden versterkt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een apart regime voor de ISD dat is losgekoppeld van het algemene detentieregime in de PI en door het leefklimaat van de ISD-setting meer te richten op herstel en behandeling. Daarnaast vinden de professionals dat de duur van de ISD (twee jaar) te kort is voor een adequate aanpak van de complexe en langdurige problematiek. ISD'ers hebben soms langer zorg nodig die na de ISD gecontinueerd moet worden. Verder moet tijdens de ISD-maatregel de rol, inzet en continuïteit van forensische zorg worden verbeterd door

geleidelijk verlopende ISD-trajecten en een soepele overdracht tussen ketenpartners, ook na de ISD.

In het verlengde hiervan geven de onderzoekers aan dat het in de praktijk onvoldoende duidelijk is wat het primaire doel van de ISD is. Ligt de nadruk op recidivevermindering door het incapacitatie-effect of is de ISD een kans om de problematiek van betrokkene aan te pakken en zo te werken aan recidivevermindering? Opvallend is voorts dat de uitvoering van de ISD en de fysieke en inhoudelijke inrichting van de 5 onderzochte ISD-locaties behoorlijk verschillen. Op alle locaties wordt de inzet van gedragsdeskundigen (psychiaters/psychologen) onvoldoende geacht. De inzet van de zorg- en behandelingswerkers (ZBIW'ers), senior casemanagers en afdelingshoofden wordt, door de huidige, relatief lage bezetting van de ISD, als beter ervaren.

De onderzoekers bevelen aan om samen met de ketenpartners een landelijke visie op de ISD te ontwikkelen met concrete en voorwaarden-scheppende kaders om gedragsverandering binnen de twee jaar van de ISD te stimuleren. Dat verduidelijkt meteen ook de beleidstheorie hoe de ISD via een intensieve aanpak met zorg en begeleiding criminaliteit en recidive na de ISD vermindert. Onderdeel van de landelijke ISD-visie moet zijn een multidisciplinaire behandelvisie die duidelijkheid biedt over de behandel doelstelling van de ISD en de doelgroep van de ISD, maar ook over wie welke verantwoordelijkheid draagt bij de uitvoering van de ISD en de inzet van personeel, capaciteit en financiering.

Een laatste verbeterpunt is het verbeteren en borgen van de ketensamenwerking, vooral in de laatste, extramurale fase van de ISD. Concrete voorstellen hiertoe zijn betere dossiervorming, eerder betrekken van de ketenpartners (met name de gemeenten) en het vergroten van de capaciteit en deskundigheid van personeel in de forensische zorg inzake de ISD.

Samenvattend concluderen de onderzoekers: men probeert in de dagelijkse praktijk zo goed mogelijk invulling te geven aan de ISD met nadruk op het zowel wettelijk als secundair geformuleerd zorg- en behandel doel van deze maatregel, met de beperkte middelen die er zijn en in de beperkende setting van de PI. De tweeledigheid van de wettelijke ISD-doelen en de onvoldoende uitgewerkte beleidsvisie – en daarbinnen de behandelvisie – belemmert dus ook de praktijk.

Beleidsreactie

De onderzoekers hebben enkele kansrijke verbeterpunten aangewezen die de al nuttige rol van de ISD kunnen vergroten. Ik ben de onderzoekers daarvoor erkentelijk. Hieronder ga ik op de verbeterpunten in.

Een verbeterpunt betreft de beperking van het PI-regime voor de uitvoering van de ISD. De ISD is een strafrechtelijke *maatregel* (dus geen straf) die ten uitvoer wordt gelegd in een PI waar *gevangenisstraffen* ten uitvoer worden gelegd, dus waar een veiligheidsregime overheerst. Dit is een lastig punt volgens de onderzoekers. Immers de lokale context van de PI (hoe ziet het gebouw eruit, kunnen ISD'ers en hun ISD-programma fysiek worden gescheiden van reguliere detentie?) bepaalt in grote mate onder welke condities de ISD kan worden uitgevoerd. Daar staat echter tegenover dat een PI in de intramurale fase juist een setting biedt die zorgt voor structuur in het dagelijkse leven en daarmee voor rust, reinheid en regelmaat. Die structuur ontberen ISD'ers: hardnekkige veelplegers die lijden onder complexe meervoudige problematiek, waaronder verslaving. De criminaliteit is vaak gerelateerd aan middelengebruik. Ze hebben

gemiddeld vaker een lager IQ, lijden vaker aan zware depressies en hebben maatschappelijk weinig perspectief: een gebrek aan diploma's, lange periodes van werkloosheid en een forse schuldenproblematiek. Kortom een groep met complexe zorgbehoeften. De structuur van een PI biedt de ISD'ers dus ook kansen: het wennen aan een regelmatig en rustig dagritme waarin ruimte moet zijn voor het aanleren van nieuwe vaardigheden, werken aan motivatie, diagnostiek en het bieden van zorg, ook na de ISD. Op de lange termijn hebben deze mensen – ook na een geslaagde terugkeer in de samenleving – langdurige zorg nodig, gecombineerd met een vorm van woonbegeleiding en dagbesteding.⁴ Dat belet ons niet binnen de gegeven kaders steeds te zoeken naar een goede balans tussen enerzijds zorg en behandeling en anderzijds beveiliging en risicobeheersing.

Ten aanzien van de aanbeveling van de onderzoekers om te komen tot een landelijke visie en een multidisciplinaire behandelvisie op de ISD het volgende. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is inmiddels gestart met een traject om te komen tot een landelijke uniformering van het beleid rondom de ISD. Daarin zal aandacht zijn voor de balans tussen zorg en behandeling enerzijds en beveiliging anderzijds. Ook zal de wijze waarop de intensieve aanpak binnen de ISD leidt tot recidivevermindering nader worden uitgewerkt. Als onderdeel daarvan maakt het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) momenteel nieuwe, landelijke kaders voor de ISD om een uniforme en overzichtelijkere manier van werken te realiseren voor de gedragsdeskundigen, senior casemanagers, ZBIW'ers en andere betrokkenen. Het aanbod van zorg en begeleiding wordt hierdoor efficiënter en beter op elkaar afgestemd. Daarnaast komt het NIFP binnenkort met een voorstel over de herziening van enkele zorgprocessen binnen de ISD.

De overige aanbevelingen uit het onderzoek zullen eveneens bij dit herzieningstraject worden betrokken en besproken met vertegenwoordigers van de ketenpartners. Ik zal over de opvolging van de aanbevelingen rapporteren in de jaarlijkse voortgangsbrief over het gevangeniswezen vóór de zomer van 2023.

Tot slot

De ISD haalt stelselmatige volhardende veelplegers twee jaar uit de samenleving en biedt gedurende die periode interventies om het recidivegevaar bij de complexe doelgroep te verminderen. Ik ben de enthousiaste en betrokken professionals die binnen de ISD-praktijk aan de slag zijn met de ingewikkelde doelgroep van de maatregel, zeer erkentelijk. Uit eerder onderzoek blijkt de ISD-maatregel effectief te zijn. Bovendien is de ISD-maatregel kosteneffectief. Daarom moeten wij blijven investeren in de uitvoering van deze maatregel. Het onderzoek van het IVO biedt hiervoor concrete verbeterpunten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁴ IVO: Problematiek en zorgbehoefte van gedetineerden met een ISD-maatregel in JI Vught, maart 2009.