

DE IMPLEMENTATIE VAN BELEID GERICHT OP RECIDIVEREDUCTIE

Samenvatting en conclusie



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DE IMPLEMENTATIE VAN BELEID GERICHT OP RECIDIVEREDUCTIE

Een actualisatie van het deelonderzoek
'Verklaringen daling recidive'

- Samenvatting en conclusie -

Drs. G. Homburg
A. Mack, MSc
Dr. M. Timmermans
Dr. M. Witvliet

Met medewerking van Y. van der Ploeg

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
www.regioplan.nl

Amsterdam, december 2016
Publicatienr. 16090

© 2016; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Aanleiding en opzet onderzoek

Het huidige onderzoek borduurt voort op het in 2014 uitgevoerde onderzoek naar de verklaringen voor de ontwikkeling van recidive tussen 2002 en 2010. Met dit vervolgonderzoek werd beoogd:

- 1) na te gaan welke nieuwe wetenschappelijke inzichten er bestaan over factoren die in verband worden gebracht met recidive;
- 2) te inventariseren welke nieuwe (van 2010 tot en met 2015) beleidsmaatregelen zijn ingezet gericht op recidivevermindering en in hoeverre deze goed zijn geïmplementeerd en daarnaast te bekijken wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot het eerder ingezette recidive-beperkende beleid (voor 2010);
- 3) mogelijke effecten van overheidsmaatregelen op de recidive in kaart te brengen, in het bijzonder de veranderingen binnen het detentieregime en beleidsombuigingen en bezuinigingen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de reclasseringsorganisaties.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

A. Actualisatie literatuurstudie

1. Zijn er sinds het vorige onderzoek nieuwe inzichten over de verklaring van de recidive in publicaties naar voren gebracht? Welke?

B. Implementatiecheck beleidsprogramma's en maatregelen 2002-2010 en 2011-2015

1. Welke beleidsprogramma's en maatregelen met als doel recidivereductie zijn er in de periode 2002-2010 en in de periode 2011-2015 uitgevoerd?
2. Wat is er bekend over de kwaliteit van de uitvoering, zowel voor de nieuwe programma's (2011-2015) als voor de al langer lopende programma's? In hoeverre is de implementatie van de al langer lopende programma's inmiddels veranderd?
3. In hoeverre hebben de programma's en beleidsmaatregelen naar verwachting impact op de recidive?

C. De rol van veranderingen in het detentieregime en beleidsombuigingen en bezuinigingen op reclassering en DJI

1. Welke maatregelen bij DJI en reclasseringsorganisaties hebben mogelijk een ongunstige uitwerking gehad op de recidive?
2. Welke bewijzen of aanwijzingen zijn er dat zij een ongunstige uitwerking op de recidive van verschillende doelgroepen hebben gehad (in het bijzonder jeugdige daders en volwassen ex-gedetineerden)?

In de volgende paragrafen geven we per onderdeel (A, B, C) antwoord op de onderzoeksvragen waarbij de bijbehorende resultaten op hoofdlijnen worden samengevat.

Actualisatie literatuurstudie (A)

De actualisatie van de literatuurstudie met publicaties tot en met medio 2016 heeft niet geleid tot compleet nieuwe inzichten met betrekking tot factoren die invloed hebben op recidive. Wel kwam uit de actualisatie naar voren dat er additionele evidentie is voor een aantal reeds bekende factoren en dat er nieuwe evidentie is voor factoren die inhoudelijk verwant zijn aan reeds bekende factoren. Uit de actualisatie blijkt bijvoorbeeld dat leesbegrip en reken- en schrijfvaardigheden negatief samenhangen met recidive. Dit past bij de bestaande kennis dat opleidingsniveau of schoolprestaties negatief samenhangen met recidive.

De wijze waarop de literatuurstudie is uitgevoerd, de resultaten en de geraadpleegde literatuur zijn terug te vinden in de bijlagen 1 t/m 3.

Implementatiecheck beleidsprogramma's en maatregelen (B)

Overzicht beleid van 2002 t/m 2015

Het complete overzicht van beleidsprogramma's en maatregelen en de beoordeling van de uitvoering van het beleid zijn terug te vinden in tabel 2.4 (volwassenen) en 2.5 (jeugd) in hoofdstuk 2. Het gaat in totaal om 11 beleidsmaatregelen voor volwassenen en om 14 beleidsmaatregelen voor jeugdigen.

Kwaliteit van de uitvoering

Het algemene beeld is dat voor zowel volwassenen als jeugd geldt dat het ingezette beleid gericht op recidivereductie door de jaren heen in toenemende mate goed is uitgevoerd. Waar in de periode 2002 t/m 2010 in een aantal gevallen nog sprake was van een ondermaatse uitvoering van maatregelen, zien we dat alle maatregelen gericht op volwassenen na 2010 ten minste redelijk (+/-) worden uitgevoerd²³. Voor jeugd geldt dat op één maatregel na ook al het ingezette beleid ten minste redelijk wordt uitgevoerd.

Ook het aantal maatregelen is voor beide doelgroepen in omvang toegenomen. We zien na 2010 een toename in beleidsprogramma's en maatregelen met een focus op verbeterde samenwerking tussen instanties om recidive terug te dringen. Verder valt in het beleid gericht op jeugdigen op dat sommige maatregelen uit de periode 2002-2010 inmiddels niet meer actueel zijn (gestopt), zijn opgegaan in andere initiatieven of dat de maatregel door

²³ Op basis van beoordeling op een set van criteria (zie het analysekader in hoofdstuk 2, tabel 2.3), waarbij geen van de criteria als 'niet voldoende' wordt beoordeeld.

een achteruitgang in de uitvoering geen impact meer op de recidive kan hebben. Iets dergelijks speelt niet in het beleid gericht op volwassenen. De wijze waarop de beoordeling van de uitvoering tot stand is gekomen, is terug te vinden in tabel 2.3 (hoofdstuk 2). Samengevat kwam de beoordeling (onvoldoende, redelijk of voldoende) tot stand door de beleidsmaatregelen op een aantal subcriteria te beoordelen, namelijk: theoretische onderbouwing van de maatregel, inhoudelijke uitvoering, personeel en samenwerking, bereik van de doelgroep en aanwijzingen voor effectiviteit van de maatregel.²⁴ De beoordeling gebeurde op basis van beschikbare documentatie en interviews bij betrokken instanties. Een overzicht van de geraadpleegde bronnen per beleidsmaatregel is opgenomen in bijlage 5.

Impact op recidive

Voor volwassenen en jeugd is gekeken wat naar verwachting de impact van het ingezette beleid op recidivereductie is, gebaseerd op het bereik van de maatregelen en de intensiteit van de maatregelen. Het maakt immers uit of met een maatregel een omvangrijke of juist beperkte doelgroep wordt beoogd (en bereikt) en of dat de maatregel zich richt op een hoog-risicodoelgroep of juist op een doelgroep met een lager recidiverisico. De figuren 2.1 (volwassenen) en 2.2 (jeugd) in hoofdstuk 2 laten zien dat de verwachte impact van het uitgevoerde beleid gestaag is toegenomen, ook na 2010.

Vervolgens is de impact gecombineerd met de kwaliteit van de uitvoering van de beleidsmaatregelen. Voor iedere maatregel is een totaalscore gemaakt. Vervolgens is per jaar een totaalscore gemaakt van het beleid (in dat jaar) gericht op volwassenen en jeugdigen. Deze scores zijn gebruikt om trends weer te geven, zoals in figuren 2.4 (volwassenen) en 2.5 (jeugd) gepresenteerd (hoofdstuk 2). Dit levert een totaalbeeld op van het ingezette beleid voor zowel volwassenen als jeugdigen. Hieruit kunnen we concluderen dat de omvang van goed uitgevoerd en impactvol beleid gericht op recidiveverminderingen onder volwassenen en jeugdigen tussen 2002 en 2015 behoorlijk is toegenomen. De continuering van de stijgende trends na 2010 (voor volwassenen en jeugd) is het gevolg van de inzet van meer beleidsmaatregelen gericht op recidivevermindering, maar vooral van een toename in de kwaliteit van de implementatie en van de impact van beleid.

De systematiek die is gebruikt voor het berekenen van de totaalscores is terug te vinden in figuur 2.3 (hoofdstuk 2). Deze jaarlijkse totaalscores per maatregel zijn terug te vinden in bijlage 6.

²⁴ Indien er geen effectonderzoek was gedaan, werd dit criterium buiten beschouwing gelaten in de totale beoordeling.

De rol van bezuinigingen en veranderingen (C)

Mogelijke effecten op uitvoering detentie

Bij DJI zijn twee bezuinigingsmaatregelen op grotere schaal doorgevoerd – de versoering van het detentieregime en de sluiting van gevangenissen – die een potentieel effect op de recidiveontwikkeling kunnen hebben. Er zou sprake kunnen zijn van een negatieve invloed op de recidivereductie als deze maatregelen als resultaat hebben dat grote groepen gedetineerden slechter af zijn met betrekking tot de volgende factoren:

- zinnige dagbesteding, persoonsgerichtheid en focus op resocialisatie;
- bepaalde mate van autonomie;
- respectvolle en motiverende bejegening door personeel;
- frequentie en omstandigheden van bezoektangst en faciliteiten voor onderhouden van sociale contacten;
- het afmaken van behandeltrajecten;
- regionale re-integratie met als doel effectieve resocialisatie.

Aan de andere kant is bij het doorvoeren van de bezuinigingen gelet op de mogelijkheden voor een persoonsgerichte aanpak in detentie met het oog op hogere kansen op resocialisatie en recidivereductie. Door deze aanpak kunnen ongewenste effecten van de bezuinigingen mogelijk al zijn ingeperkt tot een minimum. Ook is mogelijk dat het verminderd opleggen van vrijheidsstraffen als gevolg van de bezuinigingen tot minder detentieschade leidt en op die manier een dempende werking op de recidive heeft.

Mogelijke effecten op uitvoering reclassering

Vanaf 2013 zijn de budgetten gekrompen in het kader van de Rijksbrede bezuinigingen. De stijgende vraag naar reclasseringsproducten in combinatie met een beperking van financiële middelen is opgevangen door lagere tarieven en een verminderd aantal uren dat voor reclasseringstoezicht en het opstellen van reclasseringsadviezen beschikbaar is. De recidivereductie kan negatief beïnvloed worden in het geval de bezuinigingsoperaties en beleidsombuigingen de werkzaamheid van het reclasseringstoezicht aantasten via:

- minder intensief en/of korter toezicht van cliënten;
- verminderde kwaliteit van begeleiding van cliënten;
- onverantwoord lange doorlooptijden bij reclasseringsorganisaties;
- een ongunstige werkrelatie met cliënten (als gevolg van onvrede onder personeel over bezuinigingen en veranderingen).

We concluderen dat gebaseerd op de literatuur wel degelijk aanwijzingen te vinden zijn voor het potentiële negatieve effect van bezuinigingen en veranderingen in detentie en reclassering op de recidiveontwikkeling. Echter, of deze effecten zich daadwerkelijk voordoen (of hebben gedaan) en in welke orde van grootte, laat zich op basis van de bestaande onderzoeken niet vaststellen.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl