

Vergaderjaar 2009–2010

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 259

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2009

1. Inleiding

Een belangrijk streven van het kabinet is het verminderen van de kans dat justitiabelen weer terugvallen in crimineel gedrag. Daarom is als doel gesteld de recidive bij jeugdige justitiabelen en volwassen ex-gedetineerden te verminderen met 10% punt. De persoonsgerichte aanpak speelt daarbij een belangrijke rol. Onderdelen van deze aanpak zijn het ontwikkelen en implementeren van een gericht diagnose-instrumentarium, van effectieve gedragsinterventies en het realiseren van een passende nazorg. Ik heb u daarover eerder bericht (TK 2005–2006, 27 834, nr. 44; TK 2008–2009, 24 587, nr. 299; TK 2007–2008, 28 684, nr. 253).

Om de effectiviteit van gedragsinterventies te kunnen beoordelen is in augustus 2005 de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, verder Erkenningscommissie of Commissie genoemd, ingesteld door de minister van Justitie. Bij de instelling is afgesproken dat de Erkenningscommissie na drie jaar zou worden geëvalueerd. Ik bied u hierbij de evaluatie aan, die is uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau. De Erkenningscommissie werkt zoals beoogd en ik beschouw deze evaluatie dan ook als een ruim voldoende basis om met vertrouwen verder te gaan met de ingezette lijn.

In het algemeen overleg over de Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel op 3 december 2008 heb ik toegezegd u schriftelijk te informeren over de werkwijze en de effectiviteit van de Erkenningscommissie. In deze brief treft u daartoe allereerst een toelichting aan op de taken en werkwijze van deze Commissie en het doel van de evaluatie (paragrafen. 2 en 3). In paragraaf 4 ga ik in op de belangrijkste bevindingen van de evaluatie en mijn reactie hierop. Mede gelet op mijn toezegging van 1 juli jl. in het algemeen overleg Justitieel Verslavingsbeleid betrek ik daarbij ook de criteria die de Commissie hanteert bij het beoordelen van de gedragsinterventies. Paragraaf 5 bevat mijn conclusies en het vervolg.

2. Taken en werkwijze Erkenningscommissie

De Erkenningscommissie heeft als belangrijkste taak te beoordelen of strafrechtelijke gedragsinterventies kunnen leiden tot het verminderen of het voorkomen van recidive van zowel meerderjarigen als minderjarigen. Gedragsinterventies kunnen worden aangeboden als voorwaarde of als onderdeel van een strafrechtelijke sanctie of maatregel. Zij kunnen zowel binnen (intramuraal) als buiten een instelling (extramuraal) worden uitgevoerd.

Bij de beoordeling maakt de Commissie gebruik van een toetsingskader dat een tiental kwaliteitscriteria kent. Deze criteria zijn gebaseerd op (internationaal) wetenschappelijk onderzoek en sluiten aan op de criteria die vergelijkbare erkenningscommissies in andere landen hanteren. Met behulp van deze criteria wordt onder meer nagegaan of de gedragsinterventies theoretisch goed zijn onderbouwd, of ze zijn toegesneden op de juiste doelgroepen en risicofactoren en of ze qua fasering en intensiteit voldoende aansluiten bij de problematiek van de deelnemer.

De gedragsinterventies kunnen ter beoordeling worden ingediend bij de Erkenningscommissie door organisaties belast met het uitvoeren van strafrechtelijke gedragsinterventies, te weten Reclassering Nederland, Leger des Heils/Jeugdzorg & Reclassering, Stichting Verslavingsreclassering, de bureaus Jeugdzorg, de MO-groep, het landelijke kantoor van de Raad voor de Kinderbescherming, de Dienst Justitiële Inrichtingen, Halt Nederland en de beleidsdirecties bij mijn ministerie.

De status «erkend» geldt voor een periode van vijf jaar; na het verstrijken van deze periode wordt het programma opnieuw door de Erkenningscommissie beoordeeld, waarbij ook de in Nederland bewezen effectiviteit in ogenschouw wordt genomen. De status «voorlopige erkenning» geldt voor een periode van twee jaar.

Naast het beoordelen van gedragsinterventies heeft de Erkenningscommissie als taak de minister van Justitie te adviseren over zaken die verband houden met het beoordelen van gedragsinterventies en het verspreiden van kennis over positief beoordeelde programma's.

3. Doel evaluatieonderzoek

Het primaire doel van de evaluatie was na te gaan:

- in hoeverre de Commissie en andere partijen in het erkenningsproces de afgelopen jaren hebben gefunctioneerd zoals bedoeld;
- of zich knelpunten voordoen in de manier van werken en in hoeverre deze aanpassing behoeft.

Mede naar aanleiding van mijn toezegging op 1 juli 2009 zijn in de evaluatie ook de criteria betrokken die de Commissie hanteert bij het beoordelen van gedragsinterventies (TK 2008–2009, 31 110, nr. 12). Daarnaast is nagegaan of:

- de taken van de Commissie uitbreiding behoeven;
- er reden is de taken van de Commissie te harmoniseren met de Erkenningscommissie Interventies¹, die sinds juni 2007 interventies beoordeelt die in aanmerking komen voor de databank Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). Dit laatste mede naar aanleiding van de toezegging van de minister voor Jeugd en Gezin om de werkwijze van beide commissies te bezien en indien zinvol meer te harmoniseren (TK 2007–2008, 63, 4522–4543).

¹ Deze Commissie was voorheen de Erkenningscommissie Jeugdinterventies en heeft sinds 15 juli 2009 een nieuwe naam. Dit om uit te drukken dat de Erkenningscommissie Interventies haar werkerrein heeft uitgebreid met gezondheidsbevorderende interventies voor volwassenen en ouderen.

4. Belangrijkste bevindingen en beleidsreactie

Functioneren erkenningsproces

Uit de evaluatie komt als belangrijkste bevinding naar voren dat de Erken-

ningscommissie in grote lijnen functioneert zoals werd beoogd. De Commissie heeft volgens alle betrokkenen een belangrijke bijdrage geleverd aan de benodigde cultuuromslag om *evidence based* (bewezen effectief) te gaan werken. Het is soms een moeilijk proces, maar dit wordt door alle betrokkenen (inclusief indieners) als noodzakelijk en waardevol beoordeeld. De beoordelingen worden door indieners als «streng doch rechtvaardig» gekenschetst.

Met het oog op een zorgvuldige en onafhankelijke beoordeling heeft de Erkenningscommissie een interne procedure opgesteld om dit te waarborgen. Daarnaast hanteert de Commissie een verschoningsprocedure waarbij leden die op enige wijze belang kunnen hebben bij de uitkomst van beoordeling, zich onthouden van beoordeling.

De Erkenningscommissie heeft tot en met juni 2009¹ 55 maal een oordeel gegeven over in totaal 32 interventies voor jeugd en volwassenen. Het resultaat is dat in deze periode 11 gedragsinterventies volledig erkend zijn (5 volwassenen en 6 jeugd) en 11 een voorlopige erkenning hebben gekregen (2 volwassenen en 9 jeugd). Daarnaast verwacht ik dat er de komende periode nog circa tien gedragsinterventies bij de Commissie ter erkenning worden ingediend (3 volwassenen en 7 jeugd).

De adviestaak van de Erkenningscommissie is nog slechts bescheiden tot ontwikkeling gekomen. De Commissie vervult haar taak met betrekking tot het verspreiden van kennis over effectieve gedragsinterventies in zoals beoogd.

Gehanteerde criteria

De gehanteerde criteria worden door de betrokkenen, dat wil zeggen zowel indieners als leden van de Erkenningscommissie, in het algemeen werkbaar, compleet en relevant genoemd. Wel wordt op sommige criteria minder goed gescoord, met name op criterium 2 (selectie van justitiebelen) en criterium 4 (gebruik van effectieve methoden). Dit laatste heeft te maken met het feit dat, zo lang de effecten van een interventie in Nederland nog niet met wetenschappelijk onderzoek zijn aangetoond, hier een maximale score van 1 (in plaats van 2 punten) kan worden gehaald. Dit zegt vooral iets over de (begin-)fase waarin we ons bevinden en niet zozeer over de te verwachten effectiviteit van een interventie. Criterium 10 (d.w.z. de wijze van evaluatie) scoorde aanvankelijk minder goed, maar dat is met ondersteuning van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) volgens de onderzoekers inmiddels ondergaan.

Aandachtspunten

In de evaluatie is een aantal zaken gesignaleerd waarop ik hierna zal ingaan:

- Veel indieners zijn niet helemaal tevreden over de manier waarop het beoordelingsproces is ingericht. Zij ervaren de opstelling van de Erkenningscommissie als gesloten. Op dit moment is het beoordelingsproces vooral ingericht met het oog op de toetsende rol van de Commissie en het bewaren van de onafhankelijkheid ervan. Om die reden is er geen direct contact tussen indieners en de Commissie. Met een minder gesloten opstelling van de Erkenningscommissie zou het ontwikkelproces volgens de onderzoekers mogelijk efficiënter kunnen verlopen.
- Volgens indieners is bij de toetsing door de Erkenningscommissie onvoldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid van de gedragsinterventies. Het toetsingskader heeft op dit moment hierop geen betrekking. Als aandachtspunt is gesignaleerd dat betrokken partijen erkenning teveel als doel op zich zien en dat een programmabeschrijving

¹ Tot en met oktober 2009 betreft het inmiddels 57 beoordelingen over 32 interventies, waarvan 12 volledig erkend (6 volwassenen, 6 jeugd) en 11 voorlopig erkend.

zou kunnen worden toegeschreven naar wat de Erkenningscommissie wil horen.

- Met betrekking tot de uitvoering van interventies maken respondenten zich zorgen om het goed en tijdig kunnen implementeren van de gedragsinterventies en vervolgens het tijdig kunnen uitvoeren van de proces- en effectevaluatie. Tijdigheid is van belang omdat binnen vijf jaar de effectiviteit moet worden aangetoond in verband met verlenging van de status van erkenning.

Ten aanzien van genoemde aandachtspunten het volgende. Bij verschillende gelegenheden heb ik met u gesproken over de striktheid van criteria die de Erkenningscommissie hanteert waardoor maatwerk in de praktijk (bijvoorbeeld bij kleine doelgroepen) in de verdrinking zou kunnen komen (TK 2008–2009, 29 452, nr. 95; TK 2008–2009, 29 270, nr. 26; TK 2008–2009, 31 110, nr. 12). Mede naar aanleiding van de bevindingen van de evaluatie ga ik in overleg met de Erkenningscommissie over de volgende aandachtspunten:

- of en zo ja, op welke wijze de afstand met de indieners kan worden verminderd, overigens mét behoud van een onafhankelijke positie;
- of in de huidige beoordelingscriteria de aansluiting op de uitvoeringspraktijk in Nederland in voldoende mate is meegenomen en of de criteria op dit punt aanpassing behoeven;
- of met de huidige beoordelingscriteria voldoende rekening kan worden gehouden met gedragsinterventies voor kleine doelgroepen;
- of en zo ja, op welke wijze de adviestaak verder kan worden ingericht.

Ik zie het overleg met de Erkenningscommissie met vertrouwen tegemoet. Ik kan in dit verband wijzen op de conferentie «Bruggen Bouwen voor gedragsinterventies» die de Erkenningscommissie op 3 november jl. heeft georganiseerd in samenwerking met de ketenpartners die betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van gedragsinterventies. Ik beschouw dit als een goed initiatief om meer interactie tussen de Commissie en het veld te laten plaatsvinden.

Met het oog op mogelijke aanloopproblemen bij de uitvoering van het evaluatie-onderzoek van gedragsinterventies zal ik de vijfjaarstermijn waarbinnen de effectiviteit in Nederland moet zijn aangetoond, voor de eerste gedragsinterventies die erkend zijn en waar dit niet redelijk zou zijn, niet strikt hanteren.

Taakuitbreiding

Gelet op de positieve ervaringen met de Erkenningscommissie is onderzocht of een taakuitbreiding van de Commissie wenselijk is. De evaluatie heeft hierover het volgende opgeleverd:

- De Erkenningscommissie staat positief tegenover een eventuele taakuitbreiding, met name tegenover het beoordelen van gedragsinterventies die worden toegepast in de forensische zorg.
- Het beoordelen van het diagnose-instrumentarium beschouwen enkele leden van de Commissie eveneens als wenselijk omdat er een duidelijke relatie ligt met het werk dat nu al wordt gedaan.
- In de evaluatie wordt gerapporteerd dat één enkele indiener ervoor pleit om de taken van de Erkenningscommissie uit te breiden met beoordeling op een ander criterium dan recidive.

Hoe de taakuitbreiding van de Erkenningscommissie met de beoordeling van programma's in de forensische zorg optimaal vorm moet krijgen, zal op grond van de bevindingen van het op 1 september jl. binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen gestarte project «Forensische zorg werkt» definitief worden bepaald. In dat project wordt onderzocht hoe de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie in te zetten bij de toetsing van de

kwaliteit van de forensische zorg, zoals eerder aangekondigd aan de Tweede Kamer in de derde voortgangsrapportage tbs/Vernieuwing Forensische Zorg (TK 2008–2009, 29 412, nr. 94). De uitkomsten van de evaluatie van de Erkenningscommissie zullen bij het project «forensische zorg werkt» worden betrokken. Zodra de uitkomsten van dit project bekend zijn, zal uw Kamer daarover nader worden geïnformeerd.

Op grond van de evaluatie zal ik de Erkenningscommissie vragen zich te beraden op een eventuele uitbreiding van de reikwijdte van de Commissie met de beoordeling van de diagnose-instrumenten, voor zover deze direct samenhangen met de selectie van justitiabelen voor de gedragsinterventies. De kwaliteit van deze selectie- of diagnose-instrumenten is naast de effectiviteit van de gedragsinterventies immers van groot belang voor het succes van de persoonsgerichte aanpak en het doel van het kabinet om de recidive terug te dringen. Een deskundige beoordeling van de gehanteerde diagnose-instrumenten met het oog op juiste aansluiting met de gedragsinterventie is daarom urgent.

In het algemeen overleg over de ISD-maatregel op 1 juli jl. is specifiek over het niet erkennen van de training Spiraal naar boven gesproken (TK 2008- 2009, 31 110, nr. 12). Besproken is dat deze interventie niet door de Erkenningscommissie zou zijn erkend. Mij is gebleken dat de training Spiraal naar Boven niet voor beoordeling bij de Commissie is ingediend. De Commissie richt zich alleen op programma's die gericht zijn op terugdringen van recidive. Ik acht taakuitbreiding van de Erkenningscommissie Justitie op andere criteria dan recidive niet aan de orde.

Harmonisatie

Tenslotte is onderzocht of er noodzaak en draagvlak is voor harmonisatie van de activiteiten van de Erkenningscommissie met de Erkenningscommissie Interventies van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).

De evaluatie heeft hierover het volgende opgeleverd:

- Er is geen sterke roep om harmonisatie vanuit het veld. De verschillende werkterreinen van de beide commissie zijn voor indieners voldoende helder.
- Overeenkomsten tussen beide commissies liggen vooral in de opdracht om gedragsinterventies te beoordelen en te erkennen en in de hierbij gehanteerde criteria.
- Belangrijk verschil is dat de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie de interventies beoordeelt op recidivevermindering terwijl de Erkenningscommissie Interventies NJi kijkt naar de verbetering op verschillende terreinen. Verdere verschillen betreffen de organisatie van het erkenningsproces, de relatie (aansturing en inbedding) met beleid en het specifieke werkterrein (justitiabelen versus algemeen).
- Samenwerken, in de zin van ervaringen uitwisselen en criteria afstemmen, behoort volgens betrokkenen tot de mogelijkheden.

Ik zal in overleg met de minister voor Jeugd en Gezin, de Erkenningscommissie Justitie en de Erkenningscommissie Interventies nagaan hoe op periodieke basis kennis en ervaring tussen beide Commissies kunnen worden uitgewisseld en hoe de wijze van beoordelen waar mogelijk en wenselijk meer kan worden geüniformeerd. Ik acht het voor de ontwikkelaars van programma's van belang dat deze op verschillende terreinen waar mogelijk op een gelijke wijze worden beoordeeld. Ik zie echter geen aanleiding om nu de beide Commissies verder te harmoniseren of samen te voegen.

5. Conclusies en vervolg

Op grond van het voorgaande zie ik goede gronden om de activiteiten van de Erkenningscommissie te continueren. De Erkenningscommissie speelt een belangrijke rol in de totstandkoming van het gewenste aanbod van effectieve strafrechtelijke gedragsinterventies, dat bij degelijke implementatie en uitvoering bijdraagt aan recidivevermindering. Naast de benodigde herbeoordelingen van de voorlopig erkende interventies zullen alle interventies na de vijfjaarstermijn waarin de erkenning geldt, moeten worden herbeoordeeld mede op grond van bevindingen van de dan uitgevoerde effectevaluaties. Verder zullen nieuwe ontwikkelingen mogelijk aanleiding vormen om thans nog niet voorziene interventies te ontwikkelen en bij de Commissie in te dienen.

Ik zal met de indieners alert blijven op nieuwe ontwikkelingen of andere aanleidingen die reden geven tot het ontwikkelen van een aanvullende interventie en, indien nodig, met hen hierover in overleg treden. Daarnaast zoek ik naar andere wegen om innovatie te stimuleren, bijvoorbeeld via een openbare aanbesteding, waardoor mogelijk andere partijen dan tot dusver nieuwe effectieve wegen kunnen inslaan.

Tot slot

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een kwalitatief goede uitvoering van erkende gedragsinterventies in de praktijk cruciaal is om succesvol te kunnen zijn. Het continueren en optimaliseren van het functioneren van de Erkenningscommissie is daarbij een belangrijk instrument, maar niet het enige. In de komende periode zal prioriteit worden gegeven aan kwaliteitszorg om ervoor te kunnen zorgen dat de erkende gedragsinterventies worden uitgevoerd zoals bedoeld. Een onderdeel van kwaliteitszorg vormt de evaluatie van de gedragsinterventies. Ik acht het zeker in het kader van *evidence based* werken van groot belang om het proces van in- en uitvoering van de erkende gedragsinterventies en de resultaten die daarmee worden geboekt goed te volgen. Ik zal de komende jaren dan ook blijven investeren in de uitvoering van evaluatieonderzoeken van gedragsinterventies. Erkenning van gedragsinterventies is immers geen doel op zich, maar een belangrijke voorwaarde om de effectiviteit van gedragsinterventies te vergroten en daarmee de recidive te kunnen terugdringen.¹

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

¹ De procesevaluatie Erkenningscommissie Justitie getiteld «Het functioneren van het erkenningsproces justitiële gedragsinterventies gericht op recidivevermindering » is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.