

Vergaderjaar 2013–2014

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 196

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2014

Het onderzoeksrapport

Toeziichten en werkstraffen zijn belangrijke instrumenten om criminaliteit te voorkomen en recidive terug te dringen en leveren daarmee een bijdrage aan een veilige samenleving. Beide sanctiemodaliteiten worden tenuitvoergelegd door de reclassering. Om inzicht te kunnen verkrijgen in de effecten van deze sancties en deze ook blijvend in beeld te brengen, heb ik, gezamenlijk met de reclasseringsorganisaties, het WODC gevraagd de werkgestraften en ondertoezichtgestelden aan het vaste onderzoek van de Recidivemonitor toe te voegen. Uw Kamer is over de eerste resultaten geïnformeerd met de brief van 27 mei 2013.¹ Het WODC-onderzoeksrapport «Recidive na een reclasseringscontact – Overzicht en analyse van de terugval van personen na beëindiging van een toezicht of een werkstraf in de periode 2002–2009» dat ik u hierbij doe toekomen, betreft een verdieping van de resultaten die u eerder heeft ontvangen.²

Het rapport beschrijft de persoonskenmerken van de reclassenten die in de periode 2002–2009 uitstroomden en de zaakskenmerken van de door hen gepleegde delicten. Tevens worden de executiekenmerken, de omvang van de recidive en de ontwikkeling daarvan in beeld gebracht. Tot slot wordt bekeken welke invloed statische en dynamische persoons- en zaakskenmerken en executiekenmerken hebben op de prevalentie van recidive onder reclassenten die in 2009 uitstroomden.

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 163.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Belangrijkste conclusies

Het WODC komt op basis van het onderzoek tot verschillende conclusies. De belangrijkste conclusies met betrekking tot recidive onder reclassenten zijn:

- Van de ondertoezichtgestelden kwam 39,1% binnen twee jaar opnieuw in contact met justitie voor het plegen van enig misdrijf. Dat is een hoger percentage dan bij de werkstraffen, maar het is dan ook een zwaardere groep. 32% recidiveerde met een ernstig misdrijf en 6% met een zeer ernstig delict.
- Afgezet tegen de terugval in de populatie van ex-gedetineerden is de recidiveprevalentie van beide groepen ex-reclassenten laag. Bijna de helft van de ex-gedetineerden ging binnen twee jaar opnieuw in de fout. 40% deed dat met een ernstig delict en 8% met een zeer ernstig delict.
- De gecorrigeerde prevalentie van algemene recidive laat in de periode 2002–2009 voor beide groepen ex-reclassenten een lichte daling zien. Rekening houdend met verschuivingen op statische daderkenmerken nam het percentage personen dat binnen twee jaar een nieuw justitiecontact had vanwege enig misdrijf onder de werkgestraften af van 36,2% naar 31,1%. Bij de ondertoezichtgestelden daalde de prevalentie van 44,5% in 2002 naar 39,1% in 2009. Overigens heeft ook in de populatie van ex-gedetineerden een daling plaatsgevonden.
- De belangrijkste persoons- en zaakskenmerken die significant samenhangen met de prevalentie van recidive onder reclassenten zijn sekse, (start)leeftijd, de omvang van het strafrechtelijk verleden en, geboorteland. De factor «veroordelingsdichtheid» (het gemiddeld aantal eerdere justitiecontacten per jaar van de periode dat men actief was) vertoont het sterkste verband met recidive. Hiermee wordt bedoeld dat met het toenemen van het aantal zaken dat een reclassent gemiddeld per jaar had, de kans op terugval na de uitgangzaak stijgt. Belangrijke executiekenmerken die samenhangen met recidive zijn verder de doorlooptijd van het toezicht (hoe langer de looptijd, des te lager de kans op terugval) en de omvang van de werkstraf (een groter aantal uit te voeren uren geeft lagere recidivekansen). Dynamische factoren die een voorspellende waarde hebben zijn «delictgegevens», relaties met vrienden en kennissen» en «alcoholgebruik». Voor ondertoezichtgestelden zijn dit tevens «huisvesting en wonen» en «denkpatronen, gedrag en vaardigheden». Ernstigere problemen op de genoemde leefgebieden gaan samen met een significant grotere recidivekans.

Beleidsreactie

Algemeen

Het WODC heeft een gedegen onderzoek uitgevoerd dat heeft geresulteerd in een gedetailleerde en gestructureerde beschrijving van de uitvoering en de prevalentie van recidive van zowel de werkstraffen als van de reclasseringstoezichten. Op basis van het rapport stel ik vast dat zowel op het gebied van de werkstraffen als van toezichten een (licht) dalende trend in de recidivecijfers waarneembaar is. Voor mij een teken dat we op de goede weg zijn, hiermee wordt ook een bijdrage geleverd aan gedragsverandering, recidivevermindering en het veiliger maken van Nederland. Tegelijkertijd stel ik ook vast dat het een behoorlijke opgave is om een causaal verband aan te tonen tussen de werkstraf danwel het reclasseringstoezicht en recidive. Dit in de eerste plaats omdat de recidiveaanpak van het kabinet een veelheid van maatregelen en interventies omvat, waarbij de voornoemde modaliteiten maar enkele van de onderdelen vormen. Dit betekent dat er meer factoren zijn die een

bijdrage kunnen leveren aan de dalende recidivecijfers. Daarnaast wijst het WODC er terecht op dat, om uitsluitel te krijgen over de vraag of er een oorzakelijk verband is tussen justitiële interventies en het niveau van recidive, experimenten nodig zijn met a-selecte toewijzing. Dit betekent dat een deel van de veroordeelden die wel geschikt geacht worden bevonden voor onderhavige justitiële interventies deze niet opgelegd krijgen, ter vergelijking met een groep veroordeelden die deze justitiële interventies wel opgelegd krijgen. Dergelijk onderzoek is in een justitiële setting moeilijk te realiseren. Desalniettemin zetten de dalende recidivecijfers het kabinet aan stevig te blijven investeren in recidivebestrijding.

Het onderzoek bevestigt naar mijn idee de waarde van het reeds door de reclassering toegepaste diagnostische instrument RISc. Veel van de daarin voorkomende criminogene factoren blijken volgens het onderzoek significant samen te hangen met de recidivekans. De voorspellende kracht van dit instrument is daarom van onmisbare waarde bij het waarborgen van de maatschappelijke veiligheid. Juist aan de hand van dit instrument schatten reclasseringswerkers immers in hoe groot het risico is op terugval in crimineel gedrag en adviseren zij de justitiële autoriteiten over de mogelijkheden die de reclassering heeft om recidive te voorkomen.

Werkstraffen

Wetenschappelijk onderzoek uit binnen- en buitenland wijst erop dat werkstraffen effectiever zijn dan (korte) gevangenisstraffen. Hierover is uw Kamer uitgebreid geïnformeerd met de eerder genoemde brief van 27 mei 2013. De voorliggende onderzoeksresultaten van het WODC bevestigen het beeld dat werkstraffen, gelet op de recidive in de navolgende periode, een goed alternatief zijn voor (korte) gevangenisstraffen.

Naar mijn oordeel is de werkstraf zonder meer een nuttige straf voor naar verhouding lichte delicten. Met het opleggen van een werkstraf wordt aan de ene kant tot uitdrukking gebracht dat het gepleegde feit door de samenleving niet wordt geaccepteerd en dat de schuldige hiervoor dient te worden gestraft. Aan de andere kant kan door het opleggen van de werkstraf worden voorkomen dat de veroordeelde uit de samenleving wordt gehaald en wordt hij gedwongen zich nuttig te maken voor de samenleving die hij door zijn handelen schade heeft toegebracht. Een werkgestrafte kan zijn straf ondergaan zonder daarbij zijn baan en woning te verliezen. Het niet hebben van arbeid/inkomen en huisvesting zijn immers criminogene factoren.

In dit kader merk ik wel op dat ik van mening ben dat de werkstraf alleen dient te worden opgelegd voor delicten waarbij dit passend is. Voor delicten die een grote impact hebben op de samenleving is de werkstraf mijns inziens geen geschikt middel. Om die reden is op 1 januari 2012 de mogelijkheid tot het opleggen van een werkstraf dan ook beperkt. Sinds die datum is het niet langer mogelijk om een werkstraf op te leggen bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven die een «ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit» ten gevolge hebben. Het opleggen van een werkstraf in dergelijke situaties leidt immers terecht tot grote verontwaardiging in de samenleving en doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van ons strafbestel.

Uit het onderzoek blijkt tot slot dat er een significant kleinere kans is op terugval als de werkstraf volgens plan wordt afgerond. Eerder onderzoek naar succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen³ toonde

³ Lünnevan, K., Beijers, G. en Wentink, M., *Werkstraffen: succes verzekerd?*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2005.

aan dat een snelle uitvoering van de werkstraf de kans vergroot dat deze met succes wordt afgerond. Dit bevestigt de waarde van de reeds ingezette ketenbrede inspanning op de snelle en zekere tenuitvoerlegging van de werkstraf.

Toezichten

De strafrechtelijke reactie op criminaliteit moet in de visie van het kabinet tot uitdrukking brengen dat de maatschappij bepaald gedrag niet accepteert en dat de belangen van slachtoffers worden gerespecteerd. Dit betekent dat er aandacht voor vergelding moet zijn, maar dat de sancties ook moeten bijdragen aan gedragsverandering van daders gericht op het verminderen van recidiverisico's. Binnen deze aanpak neemt het reclasseringstoezicht een belangrijke plaats in.

Zoals eerder aangegeven blijkt uit het onderzoek van het WODC dat onder ondertoezichtgestelden sprake is van een dalende recidivecijfers. Daarbij merk ik op dat het onderzoek de ontwikkeling en achtergronden van de recidive van ondertoezichtgestelden beschrijft die uitstroonden in de periode 2002–2009. Sinds 2009 zijn er verschillende verbeteringen doorgevoerd die naar alle waarschijnlijkheid van invloed zijn op de recidivecijfers. Zo is de afgelopen jaren aanzienlijk geïnvesteerd in de professionalisering van de reclasseringstaken en het vergroten van de effectiviteit van het reclasseringstoezicht. Onder de naam «redesign toezicht» hebben de drie reclasseringsorganisaties nieuwe kaders en een nieuwe werkwijze voor het reclasseringstoezicht ontwikkeld. Deze nieuwe opzet is in 2009 gestart en beoogt een toename van de effectiviteit, transparantie en betrouwbaarheid van de uitvoering van het toezicht. Daarnaast dient het toezicht te voldoen aan algemene kwaliteitseisen voor strafrechtelijke interventies: snelheid, zekerheid, strengheid en rechtsgehalte. Op dit moment wordt de uitvoering van het reclasseringstoezicht verder geoptimaliseerd. De verwachting is dat de resultaten hierdoor de komende jaren nog verder zullen verbeteren, met als doel een bijdrage te leveren aan het verder dalen van de recidivecijfers.

Tenslotte

Alhoewel ik van oordeel ben dat het huidige onderzoek duidelijk heeft gemaakt op welk niveau de recidive van de werkgestraften en ondertoezichtgestelden zich bevindt, is wat mij betreft geen sprake van een eenmalige exercitie. Ik acht het namelijk noodzakelijk de ontwikkeling van de recidive in deze belangrijke sector op de voet te volgen. De recidivemetingen bij reclassenten zullen daarom blijvend worden opgenomen in de recidivemonitor. Maar monitoring is niet het enige. Via de jaarlijkse metingen wordt bij het WODC een landelijke database opgebouwd dat op tal van manieren kan worden ingezet voor verdiepend onderzoek. Het zal de basis vormen voor systematische beschrijvingen van de aard en omvang van de reclasseringspopulatie en het startpunt zijn voor onderzoek naar de effectiviteit van de controle en begeleiding door de reclassering. Deze kennis zal ook worden gebruikt bij de vormgeving van het langdurig toezicht op zeden- en zware geweldsdelinquenten, dat naar verwachting op 1 januari 2015 zal worden ingevoerd.

Het blijft immers mijn streven de recidiverisico's de komende periode (nog)verder te beperken, de maatschappelijke veiligheid te vergroten en zodoende de kans op nieuwe slachtoffers verder te verkleinen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven