

Samenvatting

Op 1 april 2001 trad de wet SOV in werking. Op grond van deze wet kunnen justitiabele verslaafden die aan een aantal in de wet genoemde voorwaarden voldoen, in het kader van een strafrechtelijke maatregel, voor een periode van ten hoogste twee jaar gedwongen in een inrichting voor de opvang van verslaafden worden geplaatst. Toen het wetsontwerp in 2000 door de Eerste en Tweede kamer werd aangenomen, werd hierbij de voorwaarde gesteld dat de SOV zou starten als experiment dat na zes jaar geëvalueerd zou worden. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie zou de maatregel worden voortgezet of ingetrokken. In 2001 verleende het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie aan het Amsterdam Institute for Addiction Research (AIAR) en het Trimbos Instituut de opdracht het evaluatieonderzoek uit te voeren. Het Trimbos Instituut werd verantwoordelijk voor de procesevaluatie, het AIAR voor de effectevaluatie. Dit rapport beschrijft de resultaten van de effectevaluatie.

Drang en dwang bij justitiabele verslaafden

Een belangrijke pijler van verslavingsbehandelingen in een strafrechtelijk justitieel kader is de nota 'vermindering overlast' uit 1993. Deze noemt justitiële drang als één van de instrumenten om criminele overlast te bestrijden. Hierbij krijgen verslaafden de keuze tussen behandeling of detentie. Deze 'stok achter de deur' is vooral van belang omdat deze groep verslaafden zich uitsluitend op basis van vrijwilligheid moeilijk laat beïnvloeden. Het gedragstheoretische model van Marlow laat overigens zien dat er naast justitiële drang nog vele andere vormen van drang zijn die op iemand kunnen inwerken en dat de zogenoemde 'vrijwillige' instroom (in de zin van niet onder justitiële drang) daarom helemaal niet zo vrijwillig hoeft te zijn.

Interventies onder justitiële drang vinden plaats op het raakvlak van justitie en verslavingzorg. Dit maakt dat naast verbetering van de situatie van de cliënt middels een veranderen c.q. stabiliseren van zijn middelengebruik ook het voorkomen of in ieder geval terugdringen van de criminele recidive een doel is. Hiervoor is het nodig dat de cliënt in behandeling komt, in behandeling blijft en op zodanige wijze deelneemt aan de behandeling dat de beoogde gedragsveranderingen teweeg worden gebracht en bij voorkeur ook voor langere tijd beklijven. Als het effect van de Nederlandse drangprogramma's op deze kenmerken wordt geëvalueerd, blijkt dat slechts een beperkt deel van de doelgroep instroomt in behandeling, de invloed van drang op behandelretentie beperkt is en de bevindingen ten aanzien van het effect van dranginterventies op de psychosociale en verslavingsproblematiek en criminaliteit op basis van deze onderzoeken moeilijk vast te stellen is. Als belangrijke oorzaak van het beperkte effect van justitiële drang op bereik en retentie van de dranginterventies wordt de beperkte intensiteit van de justitiële drang genoemd.

Tot de invoering van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) was dwangopname of dwangplaatsing van verslaafden alleen mogelijk bij 'gevaar voor zichzelf of de omgeving'. Dwangplaatsing in het kader van criminele overlastbestrijding was niet mogelijk. Dwang was voor gevaar, drang voor criminele overlast. Dit veranderde met het in werking treden van de wet SOV in 2001. Hoewel er formeel nog sprake moet zijn van gevaar voor personen of goederen, vergrootte de introductie van de SOV-maatregel de mogelijkheid dwangplaatsing op te leggen in gevallen waar bij uitsluitend sprake was van criminele overlast. Dwangplaatsing zou een oplossing moeten bieden voor het beperkte bereik en het beperkte effect op de behandelretentie van dranginterventies. De SOV is overigens geen dwangbehandeling maar een dwangplaatsing.

Onderzoeksopzet en onderzoeksvraag

De evaluatie richt zich op de doelstellingen van de maatregel: 1) reductie criminele recidive, 2) vermindering verslavingsproblematiek, 3) bevordering van maatschappelijk functioneren. De minister noemde in het overleg met de Kamer(s) het volgende effectiviteitscriterium voor de SOV: 'Vergelijkbare uitkomsten als de intensieve drangvoorzieningen en significant betere uitkomsten dan reguliere detentie, waarbij de criminele recidive met minimaal 15-20% moet dalen'. Dit criterium vormt de basis voor de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Leidt de SOV bij de 'harde kern criminele verslaafden' tot een ten minste vergelijkbare reductie in de criminele recidive als intensieve justitiële dranginterventies en tot een grotere reductie in criminele recidive dan reguliere detentie?
- 2 Leidt de SOV bij de 'harde kern criminele verslaafden' tot ten minste vergelijkbare verbetering van de verslavingsproblematiek als intensieve justitiële dranginterventies en tot meer verbetering van de verslavingsproblematiek dan reguliere detentie?
- 3 Kent de SOV ten minste vergelijkbaar succes in termen van maatschappelijk functioneren als intensieve reguliere justitiële dranginterventies?
- 4 Kan de SOV in termen van een combinatie van de drie succescriteria als succesvol worden beschouwd?
- 5 In welke mate zijn er tijdens het verblijf in de SOV veranderingen opgetreden bij de respondenten?
- 6 Wat zijn de verwachtingen, ervaringen en tevredenheid van respondenten over de SOV en de justitiële dranginterventies?
- 7 Welke kenmerken van interventie en respondent hangen samen met de kans op succes voor SOV'ers?

Gekozen is voor een quasi-experimentele opzet met drie vergelijkingsgroepen: 1) de Forensische Verslavingskliniek (FVK), 2) Triple-Ex en 3) een controlegroep bestaande uit regulier gedetineerden.

De cliënten van de FVK zijn justitiabele verslaafden die weliswaar behandelbaar zijn, maar van wie de aard van de verslaving, de ernst van de gepleegde strafbare feiten, de persoonlijkheidsstructuur en de hulpverleningshistorie van dien aard zijn dat opname in een reguliere voorziening niet geïndiceerd is. Triple-Ex (ex-verslaafd, ex-crimineel en ex-werkloos) maakt samen met de Verslavingsreclassering deel uit van het programma Justitiële Verslavingszorg (JVZ) van het Circuit Verslavingszorg van Parnassia Psycho-Medisch Centrum in Den Haag.

Het hoofdstuk eindigt met de operationalisatie van 'succes' per (sub)doelstelling (criminaliteit, verslaving en maatschappelijk functioneren). Per doelstelling wordt een zogenoemd deelcriterium ontwikkeld. Reductie criminele recidive wordt op twee manieren geoperationaliseerd: daling van het percentage personen dat delicten pleegt (criminaliteitspreventie) en daling van het aantal gepleegde delicten (criminaliteitsreductie). Voor het verslavingscriterium beperken we ons tot het gebruik van illegale opiaten en stimulantia en zwaar alcoholgebruik (gedefinieerd als meer dan vijf glazen per dag). De laatste doelstelling (maatschappelijk functioneren) bevat drie domeinen (huisvesting, werk en financiën) op basis waarvan één deelcriterium wordt ontwikkeld.

Op basis van de drie deelcriteria worden samengestelde criteria ontwikkeld waarbij voor de vergelijking dwang/drang/reguliere detentie alleen maar gebruik wordt gemaakt van gegevens met betrekking tot criminaliteit en verslaving.

Baseline kenmerken: profiel van de onderzoeksgroepen

Zowel de SOV, FVK als Triple-Ex bereikten een deel van de groep chronisch harddrugsverslaafde veelplegers. De reguliere detentiecontrole-groep leek in termen van verslavingsgedrag erg op de SOV-populatie. Voor alle onderzoeksgroepen gold dat de meeste respondenten reeds vele jaren verslaafd waren aan opiaten, stimulantia of beide. De meeste respondenten waren overigens al eerder in hun leven met de verslavingszorg in aanraking geweest. Van de SOV-respondenten was bijvoorbeeld driekwart eerder in zijn leven een klinische verslavingsbehandeling gestart. Het is echter niet bekend of men deze behandeling ook heeft afgemaakt. Wat wel duidelijk is, is dat deze behandelingen noch het criminele gedrag noch de verslaving hebben opgelost. Alle respondenten, of ze nu in de SOV, FVK, Triple-Ex of in reguliere detentie instroomden, hadden een indrukwekkende criminele carrière. Men verbleef een flink deel van zijn leven in detentie en had een groot aantal eerdere veroordelingen. In termen van werkervaring en opleiding waren alle vier de onderzoeksgroepen ook een moeilijke groep. Het gemiddelde opleidingsniveau was laag en men had meer ervaring met werkloosheid dan met werk.

Naast overeenkomsten waren er ook substantiële verschillen tussen de groepen in verslaving, justitiële voorgeschiedenis en werkervaring. Deze hadden onder meer betrekking op het primaire probleemmiddel (SOV en

regulier gedetineerden relatief vaker opiaten, FVK en Triple-Ex relatief vaker stimulantia), behandelgeschiedenis (SOV vaker in behandeling geweest), justitiële voorgeschiedenis (SOV meer eerdere veroordelingen en langer gedetineerd geweest, regulier gedetineerden vaker vermogensdelicten, FVK en Triple-Ex vaker geweldsdelicten), werkervaring (SOV en regulier gedetineerden relatief ongunstiger) en geestelijke gezondheidszorg (SOV vergelijkbare psychische problematiek maar minder vaak in GGZ-behandeling geweest dan de overige onderzoeksgroepen).

In de effectevaluatie is rekening gehouden met deze zogenoemde initiële verschillen. Om zo min mogelijk respondenten te verliezen in de uiteindelijke analyses is ervoor gekozen om alleen variabelen als covariaten in de analyses op te nemen die ook bij oude instromers (SOV-respondenten die het jaar voor de start van de dataverzameling al een onherroepelijke SOV-maatregel hadden opgelegd gekregen; zie methodesectie) zijn afgenomen. Dit zijn: leeftijd, werksituatie, primaire probleemmiddel, aantal jaren harddruggebruik, eerdere verslavingsbehandeling, aantal maanden detentie ooit in leven, eerdere GGZ-behandeling en zelfmoordgedachten ooit in leven.

Veranderingen bij SOV'ers gedurende het SOV-traject

In de SOV was al snel na de start een sterke verbetering van de ervaren lichamelijke en psychische gezondheid en zelfwaardering te zien. Een verbetering die ook na afloop van de SOV beklifde. De veranderingen in self efficacy en mastery waren beperkter. Voor zover deze er waren, betrof het met name het gevoel dat men omgevingsdruk om middelen te gebruiken beter de baas kon.

Het effect van de SOV

In alle vergelijkingen waar dat mogelijk is, doen de SOV'ers het (evenals de respondenten uit beide dranginterventies) zowel in termen van ruwe ongecorrigeerde succesansen als in termen van de voor initiële verschillen gecorrigeerde odds ratio's veel beter dan de regulier gedetineerde verslaafden. Bij de vergelijking tussen SOV en beide vergelijkingsgroepen (in termen van gecorrigeerde odds ratio's) doet de SOV-groep het in termen van criminaliteitspreventie wat slechter dan de FVK en Triple-Ex, in termen van criminaliteitsreductie vergelijkbaar met de FVK en beter dan Triple-Ex, in termen van verslaving vergelijkbaar met de FVK en beter dan Triple-Ex (tenminste als de gehele follow-up periode in ogenschouw wordt genomen, anders ook vergelijkbaar met Triple-Ex) en in termen van maatschappelijk functioneren vergelijkbaar met de FVK en beter dan Triple-Ex. In tabel S1 is dit weergegeven.

Het antwoord op onderzoeksvraag 1 (vermindering criminaliteit) hangt af van de keuze voor criminaliteitspreventie of criminaliteitsreductie (zie tabellen S2 t/m S5). In het eerste geval doet het SOV-programma het

Tabel S1 Geobserveerde succesansen (% succes) in termen van deelcriteria en domeinen

Criteria en domeinen	SOV (n=154)	FVK (n=87)	Triple-Ex (n=50)	Reg. det. (n=72)
Criminaliteitspreventie	23	18	24	7
Criminaliteitsreductie	43	33	31	9
Verslaving (30 dagen)	49	42	48	^a
Verslaving (FU-periode)	45	32	30	10
Maatschappelijk functioneren	43	41	30	^a
Werk	25	13	16	^a
Financiën	47	57	48	^a
Huisvesting	58	55	46	^a

^a Geen data beschikbaar.

wat minder dan de beide dranginterventies maar aanzienlijk beter dan reguliere detentie. In het tweede geval doet het SOV-programma het wat beter dan de beide dranginterventies en veel beter dan reguliere detentie. Het antwoord op onderzoeksvraag 2 (vermindering verslaving) hangt af van de keuze tussen de 30 dagen voor het follow-up interview of de gehele follow-up periode als time frame. In het eerste geval doet de SOV het vergelijkbaar met de FVK en Triple-Ex maar aanzienlijk beter dan reguliere detentie, in het tweede geval doet de SOV het beter dan beide dranginterventies en veel beter dan reguliere detentie. Het antwoord op onderzoeksvraag 3 (verbetering sociaal functioneren) luidt dat de SOV het vergelijkbaar doet met de FVK maar beter dan Triple-Ex.

Wanneer de uitkomsten op criminaliteit, verslaving en sociaal functioneren worden bewerkt tot samengestelde uitkomstmaten die rekening houden met het feit dat de SOV-doelstellingen kent op al deze drie gebieden, doet de SOV het (evenals drang) aanzienlijk beter dan reguliere detentie (ook na correctie voor initiële verschillen in leeftijd, justitiële voorgeschiedenis, verslavingsgedrag, psychische problematiek en follow-up duur). Deze uitspraak moet overigens wel worden gekwalificeerd. Als de lat hoog wordt gelegd (succes zowel in termen van criminaliteit als verslaving) is, ondanks het feit dat SOV en dranginterventies het aanzienlijk beter doen dan reguliere detentie, de succeskans in absolute termen laag (tussen de 12% en 28%). In relatieve termen (in verhouding tot de succeskans voor regulier gedetineerde verslaafde veelplegers) is er sprake van een veel hogere succeskans voor de SOV'ers. Dit scheelt een factor 4,5 tot 7. Voor de vergelijking van de succesansen tussen SOV en de beide dranginterventies maakt het verschil of succes wordt gedefinieerd in termen van criminaliteitspreventie of criminaliteitsreductie. De SOV doet het, ten opzichte van de beide dranginterventies, wat beter in termen van recidivereductie. De beide dranginterventies wat beter in termen van recidivepreventie. De succesansen lijkt overigens af te nemen over de tijd.

Tabel S2 Geobserveerde succeskans (in %) per onderzoeksgroep (criminaliteitspreventieperspectief)

Samengestelde criteria	SOV (n=154)	FVK (n=87)	Triple-Ex (n=50)	Reg. det. (n=72)	p
Criminaliteit en verslaving	18	12	20	4	0,004
Criminaliteit	23	18	24	7	0,002
Criminaliteit of verslaving	51	39	34	13	<0,001

Tabel S3 Geobserveerde succeskans (in %) per onderzoeksgroep (criminaliteitspreventieperspectief)

Succes op dimensies	SOV (n=154)	FVK (n=87)	Triple-Ex (n=50)	p
Criminaliteit en verslaving en maatsch. functioneren	12	10	16	0,231
Criminaliteit en verslaving ^a	16	15	22	0,171
Criminaliteit ^a	22	17	22	0,448
Verslaving en maatschappelijk functioneren	28	23	26	0,981

a Verklaring afwijkingen t.o.v. tabel S2 is eis dat situatie op andere dimensie niet mag zijn verslechterd en dat voor S2 een ander criterium voor succes verslaving is gebruikt (i.v.m. vergelijking met regulier gedetineerden)

Tabel S4 Geobserveerde succeskans (in %) per onderzoeksgroep (criminaliteitsreductieperspectief)

Succes op dimensies	SOV (n=151)	FVK (n=80)	Triple-Ex (n=48)	Reg. det. (n=71)	p
Criminaliteit en verslaving	28	20	19	4	0,002
Criminaliteit	43	33	31	9	< 0,001
Criminaliteit of verslaving	58	43	38	11	< 0,001

Tabel S5 Geobserveerde succeskans (in %) per onderzoeksgroep (criminaliteitsreductieperspectief)

Succes op dimensies	SOV (n=151)	FVK (n=80)	Triple-Ex (n=48)	p
Criminaliteit en verslaving en maatsch. functioneren	21	18	17	0,861
Criminaliteit en verslaving ^a	28	26	27	0,762
Criminaliteit ^a	40	30	30	0,918
Verslaving en maatschappelijk functioneren	28	24	21	0,779

a Verklaring afwijkingen t.o.v. tabel S4 is eis dat situatie op andere dimensie niet mag zijn verslechterd en dat voor S4 een ander criterium voor succes verslaving is gebruikt (i.v.m. vergelijking met regulier gedetineerden)

Voorspellers voor succes van dwang

In hoeverre hangt de succeskans samen met 1) ervaren drang, 2) aard primaire probleemmiddel, 3) cognitieve capaciteiten van de respondent en 4) duur van de interventie? Het antwoord op deze vraag kan informatie opleveren om interventies beter af te stemmen op personen en bepaalde interventies misschien niet meer aan te bieden aan bepaalde personen. Ervaren justitiële drang hangt bij onze respondenten niet samen met feitelijke justitiële drang en ook niet met de kans op succes. Als er al een suggestie van een verband is, lijkt het erop dat meer ervaren justitiële drang de succeskans verkleint. Ook de aard van het primaire probleemmiddel heeft geen effect op de succeskans. Er is wel een niet-significante trend in de zin dat respondenten met stimulantia als primair probleemmiddel of een combinatie van middelen als primair probleem een hogere succeskans hebben in vergelijking met respondenten die opiaten als primair probleemmiddel hadden. De succeskans hangt verder niet samen met het niveau van de cognitieve capaciteiten van de respondenten. Er is wel een sterk positief verband gevonden tussen de duur dat men aan de interventie deelnam en de kans op succes. Voor alle succescriteria neemt de kans op succes toe met een toename van de interventieduur. Deze relatie is overigens geen 'bewijs' voor de werkzaamheid van de interventies. De relatie kan ook het gevolg zijn van het feit dat personen die langer in de interventie blijven 'andere' mensen zijn dan personen die eerder met de interventie stoppen.

De mening van respondenten

Er was grote overeenstemming onder de respondenten van de SOV, FVK en Triple-Ex over de leefgebieden waar men de meeste hulp op vroeg. Dit waren huisvesting, werk, financiën, drugsgebruik en dagbesteding. Relatief minder belangrijk waren de leefgebieden lichamelijke en psychische gezondheid, sociale contacten en, opvallend gezien het justitiële kader van de behandeling, 'delictgedrag'. Het percentage respondenten dat verwachtte dat de instelling ook daadwerkelijk hulp op deze gebieden kan geven is lager dan het percentage respondenten dat behoefte had aan hulp op deze gebieden. Een minderheid van de respondenten gaf tijdens het follow-up interview aan (redelijk tot) veel hulp op de diverse gebieden te hebben ontvangen. Op geen enkel gebied komt de SOV boven de 50%. Leefgebieden waar het hoogste percentage SOV-respondenten aangaf hulp te hebben ontvangen zijn huisvesting, drugsgebruik en lichamelijke gezondheid. Met name op het gebied van huisvesting steekt de SOV gunstig af ten opzichte van beide dranginstellingen. Slechts een derde deel van de SOV-respondenten vond dat hij redelijk tot veel hulp had ontvangen op het gebied van delictgedrag. Hier doen Triple-Ex en de FVK het wat beter, maar ook in deze instellingen had minder dan de helft van de respondenten naar hun mening redelijk tot veel hulp gehad op het gebied van delictgedrag. In alle drie de instellingen had minder dan een derde deel

van de respondenten redelijk tot veel hulp gehad op het gebied van werk en financiën. Slechts een minderheid van de respondenten was tevreden met de verkregen hulp op de leefgebieden. Minder dan de helft van de SOV- en Triple-Ex-respondenten vond de ontvangen behandeling de juiste aanpak voor hun probleem, voor de FVK-respondenten was dit iets meer dan de helft (54%).

Conclusie

Op basis van de bevindingen van ons onderzoek levert de SOV significant en substantieel betere uitkomsten op het gebied van criminaliteit, verslaving en maatschappelijk functioneren dan reguliere detentie en vergelijkbare uitkomsten als de Forensische Verslavingskliniek en Triple-Ex, twee binnen het dranginterventiespectrum intensievere dranginterventies. Onze eindconclusie luidt dan ook dat de SOV voldoet aan de gestelde succescriteria. De succespercentages zijn evenwel bescheiden en nemen in de loop van de tijd af.

Gezien het relatief beperkte aantal plaatsen en de lange duur van de interventie zal de invloed van de SOV-maatregel op de landelijke criminaliteitscijfers, de ervaren criminele overlast in groter verband en de belasting van het justitiële apparaat waarschijnlijk beperkt blijven. Dit geldt mutatis mutandis overigens ook voor de dranginterventies.

Bij de onderzoeksopzet moeten wel enkele kwalificerende opmerkingen gemaakt worden. Het is in de Nederlandse situatie niet mogelijk om de officier van justitie de eis wel of geen SOV-maatregel via een random procedure te laten stellen en/of de rechter via een random procedure het vonnis wel of geen SOV-maatregel te laten wijzen. Een experimentele opzet met random allocatie van respondenten over de onderzoeksgroepen viel daarmee af. We hebben gekozen voor het best mogelijke alternatief: een quasi-experimentele opzet met drie controlecondities. Twee dranginterventies en reguliere detentie. De beide dranginterventies, Triple-Ex en FVK, zijn dranginterventies voor criminele verslaafden. De FVK richt zich naast criminele verslaafden ook op een iets zwaardere doelgroep in termen van psychische problematiek. Triple-Ex kent eigenlijk een vergelijkbare doelgroep als de SOV. De derde controlegroep bestaat uit verslaafden in reguliere detentie. Het betreft een in termen van criminaliteit en verslaving vergelijkbare groep uit een ander onderzoek. De data van deze controlegroep zijn ongeveer drie jaar ouder dan die van de overige onderzoeksgroepen. Het is daarom niet uitgesloten dat hier deels een periode- of cohorteffect een rol speelt.

Deze quasi-experimentele opzet heeft gevolgen voor de zwaarte van de eindconclusie. Causale uitspraken in de zin van 'de SOV heeft tot meer verbetering geleid dan de controleconditie' zijn lastiger. De interne validiteit van dit soort uitspraken kan echter aanzienlijk verhoogd worden door voor relevante initiële verschillen tussen de onderzoeksgroepen statistisch te corrigeren. Dat is in dit rapport ook gedaan.

Slechts een minderheid van de respondenten was tevreden met de verkregen hulp op de onderzochte leefgebieden. Met uitzondering van huisvesting deed de SOV het in termen van tevredenheid van de respondenten minder goed dan beide dranginstellingen, met name op het gebied 'drugsgebruik'. Gemiddeld gaven de respondenten de SOV een onvoldoende (fase 1 (4,7), fase 2 (5,1) en fase 3 (5,2), Triple-Ex een onvoldoende (5,7) en de FVK een voldoende (6,5). Men leek overigens meer tevreden over de informatievoorziening, inspraak en begeleiding dan over het effect van de behandeling. Minder dan de helft van de SOV- en Triple-Ex-respondenten en iets meer dan de helft van de FVK-respondenten (54%) vond de behandeling/begeleiding de juiste aanpak voor hun problemen.