

Samenvatting, conclusies en discussie

Strafrechtelijke interventies gericht op recidivereductie worden in Nederland steeds vaker ingericht volgens richtlijnen van de internationale *what works*-benadering, een aanpak waarbij men via gericht, empirisch onderzoek tracht te formuleren onder welke condities interventies in een strafrechtelijk kader succesvol kunnen zijn. In ons land toetst de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie de ingediende voorstellen. Een groep experts gaat na wat de kansen zijn van de trainings- en behandelprogramma's. Sinds de start in 2005 zijn meer dan 46 gedragsinterventies beoordeeld, de helft daarvan werd erkend. Het onderzoek naar de uitkomsten van de programma's loopt in de meeste gevallen nog. De komende jaren zal duidelijk worden of de interventies hun belofte inlossen.

In Nederland zelf is betrekkelijk weinig bekend over de werking van strafrechtelijke interventies. Er zijn in het verleden recidivestudies verricht, maar veelal op kleine schaal en een duidelijk beeld heeft dit onderzoek tot dusver niet opgeleverd. Om een overzicht te krijgen van de stand van zaken op dit terrein, heeft het WODC een meta-analyse uitgevoerd op alle vergelijkende effectstudies die zij op het Nederlandse taalgebied heeft kunnen vinden. De meta-analyse werd uitgevoerd volgens de richtlijnen van de Campbell Collaboration. Tot 1 juli 2011 zijn er 141 empirische studies gevonden die voldoen aan de selectiecriteria. In deze studies worden recidivecijfers gebruikt om uitspraken te doen over de effectiviteit van een of meer strafrechtelijke interventies. De aard van de onderzochte interventies loopt uiteen: er is onderzoek gedaan naar lokale, experimentele behandelprogramma's voor specifieke groepen van volwassen of minderjarige daders en er zijn landelijke studies naar de uitstroomresultaten van hoofdstraffen als de vrijheidsstraf, de werkstraf en de boete. De kwaliteit van het onderzoek varieerde evenzeer. Bij slechts 83 evaluaties werd een controlegroep gebruikt om de resultaten in de experimentele groep tegen af te zetten. Deze studies werden meegenomen in de meta-analyse. 53 van de 83 onderzoeken met een controlegroep vertoonden een positief verschil, dat wil zeggen: het recidiveniveau in de experimentele groep was lager dan in de controlegroep. Bij 26 van deze studies was het verschil statistisch significant. 18 van de onderzochte interventies lieten een negatief verschil zien. In deze gevallen bleek de prevalentie van recidive in de experimentele groep significant hoger te zijn dan in de controlegroep en lijkt het er dus op dat de interventie een averechts effect heeft gehad.

De meta-analyse heeft een aantal verbanden aan het licht gebracht. In 'grijze' literatuur, zoals scripties en regionale onderzoeksrapporten, worden over het algemeen minder gunstige verschillen gerapporteerd tussen de experimentele en de controlegroep dan in studies die langs officiële wegen werden gepubliceerd. Kennelijk heeft ook Nederland te maken met het bekende *file drawer*-probleem: studies met weinig aansprekende resultaten worden minder snel gepubliceerd.

Ook methodologische aspecten spelen een rol. Als in een studie een goede uitkomstmaat is gebruikt om de recidive te meten en als ook de voortijdig uitgevallen deelnemers in de analyse van het onderzoek werden betrokken, gaf het onderzoek een minder gunstig beeld te zien. Dit is een aanwijzing dat de kwaliteit van het onderzoek mede bepalend kan zijn voor het resultaat. Voorkomen moet worden dat op basis van het meetresultaat onjuiste conclusies worden getrokken. De opzet van het onderzoek zal daarom aan bepaalde eisen moeten voldoen. Ook met het oog op het onderzoek dat nu loopt is dit van belang.

Inhoudelijk heeft deze meta-analyse twee belangrijke uitkomsten opgeleverd. Interventies gericht op volwassenen zijn in Nederland over het algemeen, dus los van de andere verbanden die werden gevonden, succesvoller gebleken dan programma's bedoeld voor andere leeftijdsgroepen. Wat hiervan de oorzaak is, is onduidelijk. Dat moet nader worden onderzocht. Het tweede is dat projecten gestoeld op het principe van 'resocialisatie' in de loop der jaren betere resultaten te zien hebben gegeven dan sancties gericht op 'afschrikking'. Dat blijkt uit onze review. Interventies die behandeling hoog en/of begeleiding hoog in het vaandel hebben staan, vertonen, rekening houdend met verschillen op andere variabelen, vaker positieve effecten dan interventies waarbij repressie het uitgangspunt vormt. Op zich kenden we deze onderzoeksuitkomst al. De internationale *what works*-overzichten toonden eerder aan dat als de programma's toegesneden worden op de criminogene behoeften van de betrokken daders, er wel degelijk strafrechtelijke interventies zijn die leiden tot reductie van recidive (zie o.m. Gendreau & Ross 1979; Cullen & Gilbert 1982; Andrews et al. 1990; Andrews 1995; McGuire 2000; MacKenzie 2002; Andrews & Bonta 2003; MacKenzie 2006; Parhar et al. 2008; Lipsey 2009)¹. Nu blijkt dus uit onze review dat pogingen tot resocialisatie ook in de lage landen effectief kunnen zijn. Programma's gericht op de begeleiding of behandeling van justitiabelen zijn, zo wijzen de resultaten uit, in de afgelopen 45 jaar succesvoller gebleken in het terugdringen van de recidive dan interventies die uitgaan van repressie.

1 Gendreau, P., & Ross, R.R. (1979). Effective correctional treatment: Bibliotherapy for cynics. *Crime and Delinquency*, 25, 463-489; Cullen, F.T., & Gilbert, K.E. (1982). *Reaffirming rehabilitation*. Cincinnati, OH: Anderson Publication Company; Andrews, D.A., Zinger, I., Hoge, R.D., Bonta, J., Gendreau, P. & Cullen, F.T. (1990). Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis. *Criminology*, 28(3), 369-404; McGuire, J. (2000). *What works in reducing criminality?* Perth: Australian Institute of Criminology; MacKenzie, D.L. (2002). Reducing the criminal activities of known offenders and delinquents: Crime prevention in the courts and corrections. In L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh & D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention*. Londen/New York: Routledge; Andrews, D.A., & Bonta, J. (1994). *The psychology of criminal conduct*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing; Mackenzie, D.L. (2006). *What works in corrections: Reducing the criminal activities of offenders and delinquents*. Cambridge, New York: Cambridge University Press; Parhar, K.P., Wormith, S.W., Derksen, D.M., & Beauregard, A.M. (2008). Offender coercion in treatment: A meta-analysis of effectiveness. *Criminal Justice and Behaviour*, 35, 1109-1135; Lipsey, M.W., & Wilson, D.B. (2001). *Practical meta-analysis*. Thousand Oaks: Sage. Applied Social Research Methods Series 49.

Een aantal opmerkingen is bij deze laatste vaststelling op zijn plaats. De meta-analyse maakt niet duidelijk hoe het relatieve succes van de resocialisatieprojecten moet worden verklaard. Het onderscheid resocialisatie of afschrikking geeft slechts een eerste, zeer grove indeling van de interventies die zijn onderzocht. Uit het onderzoeksmateriaal dat is gepresenteerd, valt niet af te leiden hoe de interventies precies waren vormgegeven en in welke context zij werden uitgevoerd. In navolging van de aanhangers van Pawson en Tilley en hun school voor *realistic evaluation*, kunnen we stellen dat zonder aanvullende informatie het inderdaad onduidelijk blijft welke processen met de interventies in gang zijn gezet en hoe deze hebben aangegrepen op de houding en het gedrag van de individuele deelnemers. Een meta-analyse is een te grof instrument om deze fijne mechanismen bloot te leggen. In aansluiting op de kwantitatieve benadering die hier is gekozen, zal daarom een deel van de effectstudies aan een nadere analyse worden onderworpen, om te bezien of we meer te weten kunnen komen over de werkzame mechanismen die de succesvolle interventies onderscheiden van de minder succesvolle. We zijn dan vooral geïnteresseerd in de vraag of de interventies die gunstige uitkomsten hebben gehad de interventies zijn geweest die het best beantwoordden aan de basisprincipes van de *what works*-benadering. In theorie zouden immers ook in Nederland en Vlaanderen de beste resultaten moeten zijn behaald met programma's die voldoen aan de uitgangspunten van 'effectieve interventie', zoals afstemming op het recidiverisico van de justitiabelen, de gerichtheid op hun criminogene factoren, verschillen in responsiviteit, een planmatige en consequente uitvoering, multimodaliteit en de aanwezigheid van nazorg (Andrews, 2001).² In een vervolgonderzoek zal worden nagegaan of dit klopt en er dus een bevestiging kan worden gevonden voor de ideeën van 'wat werkt'.

Een tweede kanttekening betreft de representativiteit van het onderzoeksmateriaal. De database waarop de meta-analyse is uitgevoerd maakt deel uit van de 'Kenniskbank Criminaliteitspreventie', een webapplicatie die het WODC in ontwikkeling heeft. Om de website van de kenniskbank actueel te houden zullen periodiek nieuwe studies aan de database worden toegevoegd. De meta-analyse die in dit document wordt beschreven richt zich op publicaties die vóór 1 juli 2011 zijn verschenen. Hoewel er intensief en herhaald gezocht is naar studies die aan de selectiecriteria voldoen, kunnen we niet garanderen dat de database compleet is. Met het uitbrengen van dit rapport hopen we dat de evaluaties die nog ontbreken, aan de verzameling kunnen worden toegevoegd. Bij deze nodigen wij de kenners uit de kandidaat-studies die zij missen, bij ons aan te melden.³ Wij denken zelf dat er nog meer Vlaamse studies zouden moeten zijn en hebben daarom contact gezocht met Belgische

2 Andrews, D.A. (2001). Principles of effective correctional programs. In L.L. Motiuk & R.C. Serin (red.), *Compendium 2000 on effective correctional programming* (pp. 9-17). Ontario: Correctional Service Canada.

3 Dat kan via: RecidivemonitorWODC@minvenj.nl.

onderzoekers om ons verder te helpen. Daarnaast is het mogelijk dat we enkele recente evaluaties over het hoofd hebben gezien. Voorts zou kunnen blijken dat op dit terrein toch nog meer ‘grijze’ literatuur bestaat dan tot dusver is ontdekt. Dit laatste zou de uitkomst van de meta-analyse overigens nog kunnen doen omslaan, omdat is gebleken dat niet-gepubliceerde studies door de bank genomen minder spectaculaire resultaten laten zien. Stel dat een aantal evaluaties met niet-significante verschillen aan de database zou worden toegevoegd, dan kan het zijn dat het positieve effect dat werd gemeten voor resocialisatieprojecten wegvalt.

Hetzelfde geldt voor de andere resultaten. De meta-analyse heeft zich beperkt tot evaluaties waarin de prevalentie van recidive als uitkomst diende. Er zijn nog geen analyses gedaan waarin de frequentie of de ernst van de recidive de afhankelijke variabele vormde. Het valt te bezien of het verschil tussen de effecten van interventies voor volwassenen en de effecten van interventies voor jongere ouders zich evengoed voordoet indien rekening wordt gehouden met het aantal nieuwe delicten dat de ouders na de interventie plegen. Wellicht is het zo dat het effect van de interventies voor jongeren zich minder goed laat meten in termen van het al dan niet vóórkomen van nieuw delictgedrag. Maar een interventie kan ook succesvol zijn als het de omvang van de recidive weet te beperken.

We moeten bovendien niet uit het oog verliezen dat deze review zich richt op slechts één van de strafdoelen. Wanneer men zich afvraagt of een sanctie ‘werkt’, denkt men vaak automatisch in termen van speciale preventie. Er zijn echter ook andere strafdoelen, zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet. Vergelding, leedherstel en generale preventie laten zich niet meten in termen van de recidive van de dader, maar zijn evengoed oogmerken van de straffen en maatregelen die worden opgelegd. De effectiviteit van een strafrechtelijke interventie valt niet samen met, of is in elk geval niet volledig terug te voeren tot de omvang van de terugval van de justitiabelen. Dus als deze meta-analyse uitwijst dat resocialisatieprojecten over het algemeen beter scoren dan sancties die berusten op afschrikking, wil dat nog niet zeggen dat die laatste minder effectief zijn. Het wil zeggen dat zij, naar het zich laat aanzien, minder effectief zijn op het punt van de speciale preventie, dat is het terugdringen van recidive.

Een laatste kanttekening betreft de kwaliteit van het evaluatieonderzoek. We weten inmiddels dat in Nederland al meer dan veertig jaar recidiveonderzoek wordt gedaan. De review laat zien dat niet alle studies die zijn verricht voldoen aan voor de hand liggende methodologische eisen. Onze indruk is dat de recidivecijfers bij een aantal studies de ‘bijvangst’ vormden van de evaluatie. Nieuwe programma’s die op kleine schaal en op experimentele basis werden uitgezet, werden met onderzoek gevolgd maar doorgaans alleen tijdens de experimentele fase. Om snelle besluitvorming mogelijk te maken werd de periode van onderzoek kort gehouden. Wat volgde was een procesevaluatie

waarin de opzet van het project tegen het licht werd gehouden en hier en daar werd aangevuld met een vluchtige, voorlopige recidivemeting onder de eerste deelnemers.

De korte looptijd van het onderzoek verklaart waarom er veel effectstudies te vinden zijn zonder controlegroep, met kleine onderzoeksaantallen of een minder geschikte uitkomstmaat. Het is interessant om te bezien hoe de resultaten van de meta-analyse uitvallen als zij zou worden beperkt tot de studies die qua opzet en uitwerking voldoen aan bepaalde minimumeisen. Afgaand op het beschikbare onderzoeksmateriaal denken wij dan in eerste instantie aan de volgende criteria:

- een controlegroep met voldoende gelijkenis, dat wil zeggen een comparabilityscore van 2 of hoger;
- een uitkomstmaat die goed past bij de onderzoeksvraag, i.c. een fit heeft van 2 punten of hoger;
- steekproefgrootten waarmee een relevant geacht effect kan worden gemeten;
- een recidivemeting waarin de voortijdige uitvallers zijn inbegrepen.

Met deze ingangseisen kan een scheiding aan worden gebracht tussen de studies die wel en niet voldoen aan een minimale standaard. Slechts een minderheid van de 141 studies die tot dusver werden geselecteerd zal aan deze standaard kunnen voldoen. In een vervolg op de huidige review zal deze groep apart worden gezet en zal worden nagegaan welke effecten deze gekwalificeerde studies hebben laten zien, welke verbanden met de gemeten moderatoren zich daarbij voordoen en hoe dit zich verhoudt met de uitkomsten van de onderhavige meta-analyse.

Wij gaan er overigens van uit dat de kwaliteit van het onderzoek op strafrechtelijk terrein de komende jaren zal toenemen. Het besef dat goed recidiveonderzoek tijd kost dringt steeds verder door, niet alleen bij onderzoekers maar ook bij opdrachtgevers. Onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies vindt steeds vaker stapsgewijs plaats. Na de fase waarin de opzet van een programma tegen het licht wordt gehouden en de procesevaluatie waarin de eerste stappen in de uitvoering met onderzoek worden begeleid, volgt de periode waarin de effecten van de interventie worden gemeten: eerst in termen van de onmiddellijke ‘behandel- of programmadoelen’ en pas later in termen van recidive (Wartna, 2009).⁴

Dat de omstandigheden verbeteren om goed evaluatieonderzoek te doen, heeft ook te maken met de stuwende rol van de Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitie. De commissie toetst de plannen van uitvoeringsorganisaties als het gevangeniswezen, de Raad voor de Kinderbescherming en de reclassering (3RO). Ze gaat na of de voorgestelde interventies aan de criteria van ‘effectieve intervenie’ voldoen. Een aanvullende voorwaarde

⁴ Wartna, B.S.J. (2009). *In de oude fout: Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

voor de erkenning van een interventie is het onderhouden van een systeem van *routine outcome monitoring* (ROM). De uitvoeringsorganisaties dienen informatie bij te houden over het verloop van het project en over de realisatie van de programmadoelen. Verlenging van de erkende status is daarenboven alleen mogelijk indien uit nader onderzoek blijkt dat de interventie bijdraagt aan recidivereductie. Bij dit onderzoek dient een controlegroep te worden gebruikt, bij voorkeur als onderdeel van een experimenteel design. Is random allocatie van kandidaat-deelnemers niet mogelijk, dan dient er een quasi-experimenteel design te worden toegepast (EGJ, 2011).⁵

Wij denken dat het nog belangrijker is te eisen dat de vergelijkbaarheid van de personen in de experimentele groep en de controlegroep afdoende gewaarborgd is. Dat kan het beste via een RCT, maar de gelegenheid om een experiment op te zetten doet zich op het terrein van de Nederlandse strafrechttoepassing niet vaak voor. Een quasi-experimentele opzet ligt dan voor de hand, maar we hebben in deze review gezien dat dat op zichzelf niet garandeert dat de deelnemers en de controls onderling uitwisselbaar zijn. *Comparability* is waar het dan om draait. Onderzoekers zullen duidelijk moeten maken welke inspanningen ze hebben verricht om de groepen vergelijkbaar te maken.

Verder zouden we ervoor willen pleiten om niet eenmalig de recidive te meten, maar permanent bij te houden welke uitstroomresultaten een interventie geeft. Met de Recidivemonitor is dat betrekkelijk eenvoudig te organiseren. In dit project worden persoonskenmerken, executiegegevens en justitiële documentatie op grote schaal en op geanonimiseerde wijze aan elkaar gekoppeld. Als duidelijk is welke personen welke interventies kregen aangeboden, kan per interventie het recidivebeeld zonder veel moeite worden gemonitord. Uit de bestanden van de Recidivemonitor kunnen bovendien personen worden geselecteerd voor de samenstelling van controlegroepen. Met technieken als *propensity score matching* kan worden gezorgd dat zij in belangrijke opzichten vergelijkbaar zijn met de deelnemers van de interventies die worden onderzocht.

De infrastructuur voor evaluatieonderzoek wordt beter en dat biedt nieuwe mogelijkheden. Indien het opzetten van een RCT niet haalbaar blijkt, zijn er andere mogelijkheden om de effectiviteit van een strafrechtelijke interventie vast te stellen. Aan de andere kant, we moeten realistisch blijven. Nederland en België zijn klein. Criminaliteit is een groot maatschappelijk probleem, maar in vergelijking met andere landen is het aantal justitiabelen relatief laag. Vooral bij interventies bedoeld voor specifieke dadergroepen zal het niet altijd eenvoudig zijn om binnen een bepaald tijdvak steekproeven te formeren die van voldoende omvang zijn voor statistische toetsing. Het mag dan zo zijn dat de kwaliteit van het onderzoek hoger zal worden, voor het inzicht in de werking van strafrechtelijke interventies blijven we, in elk geval

⁵ EGJ (Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie) (2011). *Criterium 10 van de beoordelingscriteria effectiviteit gedragsinterventies*. Den Haag: Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie.

ten dele, afhankelijk van het buitenland. Het is dus van belang dat we goed blijven kijken naar wat er elders gebeurt. Dat is de reden waarom naast de Nederlandse en Vlaamse effectstudies ook de internationale overzichtsstudies in de Kennisbank Criminaliteitspreventie zullen worden opgenomen. Het maakt de kennis die er is, meer toegankelijk en dus beter toepasbaar.