

Effectiviteit van sanctieprogramma's: bouwstenen voor een toetsingskader

Een literatuuronderzoek

E.M.Th. Beenackers

Onderzoeksnotities 2000/1

Samenvatting

Het voorliggende literatuuronderzoek is uitgevoerd op verzoek van de directie Preventie, Jeugd en Sancties (DPJS) van het ministerie van Justitie. Het doel was de literatuur te onderzoeken op de mogelijkheid tot het ontwikkelen van een 'toetsingskader', een set van kenmerken waaraan programma's die willen bijdragen aan vermindering van recidive en aan het bevorderen van resocialisatie moeten voldoen om zo veel mogelijk effect te hebben. Het gaat om het bepalen c.q. voorspellen van de effectiviteit van sancties en interventieprogramma's, zowel bestaande als nieuwe vormen.

De achtergrond van de vraag is de brede politieke en beleidsmatige discussie over de effectiviteit van het bestaande scala aan sanctie-modaliteiten, en met name het project Herziening Sanctiestelsel. Aan de orde zijn daarbij voor justitie fundamentele vragen over de herziening van het hele sanctie-arsenaal, en de inhoud van de regie's. Een belangrijke vraag daarbij is of op reïntegratie gerichte sanctionering effect heeft, een positieve uitwerking heeft. Ook de toekomst van de taakstraf is aan de orde, aangezien ook daar de effectiviteitsvraag gesteld wordt. Het doel van de verkenning is bestaand onderzoeksmateriaal in binnen en buitenland te inventariseren en te wegen. Vervolgens zal een empirisch onderzoek uitgevoerd worden naar de effectiviteit van een aantal interventies.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit literatuuronderzoek luidt:

Wat zijn volgens de literatuur de bewezen of waarschijnlijke kenmerken waaraan strafrechtelijke interventies bij welke daders c.q. delictvormen moeten voldoen, om effectief te zijn? Zijn deze kenmerken te vervatten in een toetsingskader voor effectiviteit? Het betreft het gehele sanctie-arsenaal, voor zowel meerder- als minderjarigen.

De onderzoeksvragen die op grond van de literatuur beantwoord moeten worden zijn de volgende.

- Is er een algemene set van kenmerken te noemen (c.q. toetsingskader te ontwerpen) waaraan programma's die willen bijdragen aan vermindering van recidive en versterking van maatschappelijke reïntegratie moeten voldoen om effect te hebben? Met andere woorden zijn er succesfactoren voor effectiviteit? Een impliciete, daaraan voorafgaande vraag is of strafrechtelijke interventies effect hebben in de zin dat zij resocialisatie bevorderen en recidive verminderen.
- Is er per delictsoort of dadertype ([noot 1](#)) een geheel van kenmerken te noemen (c.q. toetsingskader te ontwerpen) waaraan (residentiële) interventies moeten voldoen, willen zij effectief zijn? Zijn er interventies die juist wel of niet effect hebben bij verschillende dadergroepen?
- Welke initiatieven zijn in enkele andere landen (Verenigde Staten, Canada, Groot-Brittannië, Zweden, eventueel Duitsland) genomen tot het ontwerpen van 'toetsingskaders'? Wat zijn de vastgelegde criteria?
- In hoeverre zijn deze criteria bruikbaar in de Nederlandse situatie?

Aanpak en methode

Materiaalverzameling

Teneinde literatuur op te sporen met betrekking tot effectiviteit van sancties, behandeling en programma's in de zin zoals gedefinieerd, namelijk vermindering van recidive en versterking

van maatschappelijke reïntegratie, is een aantal wegen bewandeld. Er was bij de directie DPJS al een belangrijke hoeveelheid literatuur aanwezig. Daarnaast is de documentatie van het WODC geraadpleegd, en is gezocht via het Internet, bijvoorbeeld in de NIJ-documentatie. De zoektocht richtte zich vooral op overzichtsstudies en op toetsingskaders met betrekking tot effectiviteit van interventies. Zij was gericht op de volgende landen: Verenigde Staten, Canada, Groot-Brittannië, Zweden en Duitsland en Nederland. De grijze (niet-officieel gepubliceerde) literatuur met betrekking tot de erkenningscriteria voor het vaststellen van effectiviteit van programma's is verkregen door contact te zoeken met deskundigen in Engeland, Schotland, Canada en Duitsland.

Inperking van het onderwerp

In dit rapport staat centraal het effect van behandelingen en programma's die gegeven worden aan mensen wiens vrijheid ontnomen is, dan wel beperkt. Er is echter ook enige aandacht besteed aan het effect van strafrechtelijke sancties als zodanig. Aangezien er bijzonder veel onderzoeksliteratuur is naar effectiviteit van sancties en interventies, is een beperking aangebracht in het bestudeerde materiaal. Er zijn overzichten beschreven naar effectiviteit van interventies in het algemeen (onderzoeksoverzichten en meta-analyses), en overzichten daarvan en kritieken daarop. ([noot 2](#)) Binnen het totale aantal onderzoeksoverzichten is eveneens een keuze gemaakt. Zij zijn uitgekozen omdat zij het meest omvattend zijn, kwalitatief het beste, het meest recent, of omdat zij meer toegespitst zijn op de situatie in Europa dan wel Nederland. (Het meeste onderzoek is in Noord-Amerika verricht). Tevens zijn zowel overzichtsstudies naar volwassenen als naar jeugdigen in het literatuuronderzoek betrokken. Het merendeel van de (overzichts)studies betreft jeugdigen. Naast onderzoeksoverzichten die algemeen gericht zijn, op allerlei soorten interventies en daders, zijn ook overzichten bestudeerd met betrekking tot een speciaal soort dader of delict. Er zijn namelijk onderzoeksoverzichten met betrekking tot gewelddelicten en zedendelicten, en drugverslaafden. Vooral met betrekking tot zedendelicten is een groot aantal meta-analyses verschenen, zodat hier relatief veel aandacht aan besteed wordt. Een enkele keer wordt een afzonderlijk onderzoek genoemd, bijvoorbeeld een langlopend evaluatie-onderzoek, of een recent interessant onderzoek. Dit is met name het geval bij de interventies voor zedendelinquenten en voor gewelddadige delinquenten. Daarnaast wordt beschreven hoe inmiddels in een aantal landen op grond van de uitkomsten van empirisch onderzoek de aandacht voor resocialisatie is opgeleefd en getracht wordt een beter inzicht te verkrijgen in de effecten van interventies en een beter toezicht op behandelingsprogramma's te houden. Dit gebeurt door middel van het 'erkennen' (*accrediting*) van programma's. Eén veelbelovend en afzonderlijk geëvalueerd programmamodel dat ook 'erkend' is als zijnde kansrijk in het resocialiseren wordt uitvoerig besproken, namelijk *Reasoning and Rehabilitation*, een trainingsprogramma voor cognitieve vaardigheden.

Bevindingen

Algemeen

Ondanks allerlei methodologische kanttekeningen die geplaatst kunnen worden bij zowel de meta-analyses als de primaire onderzoeken waarop zij gegrond zijn, blijkt uit de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot het effect van strafrechtelijke interventies dat deze uitwerking hebben in de zin dat zij recidive kunnen verminderen, en resocialisatie bevorderen. Het in de jaren zeventig en tachtig wijd verspreide idee dat 'niets werkt', is daarmee volgens velen weerlegd. Het effect is weliswaar bescheiden, maar zeker aanwezig. Het is over het algemeen niet zo dat door een interventie recidive in zijn geheel verdwijnt. Tevens is gebleken dat het effect samenhangt met het soort interventie. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de meta-analyses op grond waarvan deze conclusie getrokken wordt, geen eenduidige indeling op soorten interventie aanhouden. De meta-analyses betreffen vooral Noord-Amerikaans onderzoek en jeugdigen. Sommige interventies hebben effect, andere werken niet, of hebben zelfs een averechts effect in de zin dat recidive toeneemt. Interventies gebaseerd op afschrikking, zoals de Amerikaanse *boot camps* of *scared straight* lijken niet te werken, of hebben juist negatieve gevolgen. Dit is zo, tenzij zij een behandelcomponent omvatten. Pure dynamische of non-directieve psychotherapie, die niet gericht is op het criminele gedrag, lijkt geen effect te hebben.

Vrijheidsbenemende of beperkende wettelijke sancties als zodanig hebben, aldus sommige wetenschappers, geen effect. Zij zijn niet relevant voor toekomstig gedrag. Het gaat om hetgeen in het kader van de tenuitvoerlegging gebeurt. Sancties die een nadere interventie omvatten, kunnen maken dat er wel resultaat bereikt wordt. Daarbij kan het gaan om een scala aan mogelijkheden, variërend van het geven van cursussen, training in sociale vaardigheden tot behandeling.

Sommige interventies hebben meer effect dan andere. Zo is gebleken dat op cognitie (denken, probleemoplossen) en gedrag gerichte interventies over het geheel genomen het meeste succes hebben. Dit zijn interventies die zijn gebaseerd op de leertheorie. De achterliggende gedachte is dat cognitie en gedrag niet ingeworteld zijn, en dat zij veranderd kunnen worden door te leren. Het gaat daarbij om een groot aantal specifiekere vormen, zoals training in sociale of in cognitieve vaardigheden, het stelselmatig belonen van bepaald gedrag, het geven van het goede voorbeeld, training in het verbeteren van zelfcontrole. Ook meervoudig samengestelde programma's, die een combinatie aan behandelmethoden gebruiken, leiden tot goede resultaten. Gezinstherapie en gezinsbegeleiding zijn eveneens kansrijk in het verminderen van recidive.

Effectieve programmakenmerken

Op grond van de onderzochte literatuur is niet duidelijk welke elementen precies maken dat een programma uitwerking heeft. Wel kan een geheel van kenmerken gegeven worden waaraan programma's moeten voldoen teneinde kansrijk te zijn in het verminderen van recidive en het bevorderen van resocialisatie. De belangrijkste zijn:

- theoretisch goede doordenking van een programma;
- nauwgezette toepassing van het programma-ontwerp waardoor onderdelen en de afstemming daartussen niet verwateren;
- goede materiële en personele voorzieningen: zowel fysieke voorzieningen en goed gestructureerde behandelomgeving als grondige selectie, training en toezicht op personeel;
- grondige beoordeling van de delinquent bij instroomselectie;
- gerichtheid op misdaadbevorderende factoren binnen en buiten de individuele delinquent;
- intensieve toediening aan hoge-risico delinquenten (degenen die een hoog risico lopen opnieuw te recidiveren);
- terugvalpreventie en nazorg.

Aanvullend kan gesteld worden dat bij een goed werkend programma, de uitwerking beter is in de gemeenschap dan in een inrichting. Dat wil echter niet zeggen dat een inrichtingprogramma geen effect kan hebben, of dat programma's in de gemeenschap zonder meer beter zijn dan programma's in inrichtingen.

Specifieke delicten/daders

Een van de onderzoeksvragen was of er per delictsoort of dadertype een geheel van kenmerken te noemen is waaraan (residentiële) interventies moeten voldoen, willen zij effectief zijn. Uit de bestudeerde (overzichts)literatuur blijkt dat bepaalde interventies bij plegers van bepaalde misdrijven kunnen werken, of juist niet. Wat betreft plegers van geweld en ernstige delicten, zedendelinquenten en verslaafden blijken interventies gericht op cognitie en gedrag resultaat te kunnen hebben. Vooral training in cognitieve vaardigheden kan effect hebben bij genoemde typen delinquenten. Dit blijkt uit de evaluatie van het in Canada ontwikkelde programma *Cognitive Skills Training*, ook wel *Reasoning and Rehabilitation* genoemd. Dit programma heeft namelijk effect bij delinquenten die een cognitief 'gebrek' hebben, een redeneertekort. Bij delinquenten zonder dit gebrek werkt het programma niet. Gebleken is dat het programma niet werkte bij niet-gewelddadige vermogensdelinquenten (diefstal, inbraak, fraude) en plegers van berovingen, die wel cognitieve tekorten hadden. Een mogelijke verklaring is dat dit samenhangt met de onderzochte steekproef: vermogensdelinquenten in federale gevangenissen in Canada hebben een hoger risico op

recidive in vergelijking met plegers van andere delicten. Delinquenten met de hoogste recidiverisico's gaven minder respons op het programma. Bij psychopaten werkt het programma niet omdat zij geen redeneertekort hebben (dit laatste berust op een mondelinge mededeling). Bij deze laatsten kan de interventie juist een averechts effect hebben. Het programma wordt in Canada vooral gegeven aan volwassen delinquenten.

Per dadertype zijn er specifieke interventievormen. Uit de meta-analyses met betrekking tot (vooral volwassen) *zedendelinquenten* is gebleken dat cognitief-gedragstherapeutische interventies en hormonale behandeling, in combinatie met andere therapie zin hebben. De op cognitie en gedrag gerichte programma's houden dan bijvoorbeeld in: procedures gericht op het veranderen van verwrongen denken, terugvalpreventiestrategieën. Dit laatste houdt in dat delinquenten leren bij zichzelf de kenmerken te onderkennen die leiden tot het plegen van het delict, en deze leren doorbreken. Welke therapie het beste werkt, hangt samen met persoonlijkheidskenmerken van daders en de delicten die zij plegen. Er is meer resultaat geboekt bij misbruikers van kinderen dan bij verkrachters. Uit sommige meta-analyses blijkt dat degenen die vrijwillig behandeld zijn, succesvoller zijn dan behandelden onder dwang; beide groepen zijn succesvoller dan niet-behandeldden.

Het is de vraag of behandeling bij pathologische delinquenten aanslaat: de gevaarlijkste delinquenten worden vaak door selectieprocedures uitgesloten van behandeling.

Wat *drugverslaafden* betreft, kan gezegd worden dat onvrijwillig geplaatste drugverslaafden veelal een langere behandeltime hebben dan vrijwillig geplaastten en, in tegenstelling tot deze laatsten, behandeling ook vaker afmaken. In dat geval kan behandeling een gunstig effect hebben op gebruik en criminaliteit bij oudere langdurig verslaafden die veel verslavingsverwante delicten plegen. Tevens zouden programma's gericht op cognitie en gedrag werken, en zouden programma's met een gefaseerde aanpak, en nazorg, deelname aan zelfhulp- of ondersteungroepen een relatief gunstig effect hebben (detoxificatie, therapeutische gemeenschap, methadononderhoudsprogramma, ambulante drugsvrije interventie).

Wat betreft *gewelddadige* delinquenten is, blijkens onderzoeksoverzichten, een en ander onduidelijk. Niet is aangetoond dat training in vaardigheden voor probleemoplossen en training in moreel redeneren effect heeft bij gewelddadige, ernstig delinquente adolescenten. Anderzijds heeft een veelzijdig, en intensief cognitief trainingsprogramma dat gebruikt werd bij gedetineerde jeugdige delinquenten enig resultaat laten zien na een vervolgperiode van vier maanden.

Wellicht kan training in woedebeheersing gewelddadig gedrag verminderen, in elk geval op de korte termijn. Multisysteem-therapie, een behandeling voor jeugdige delinquenten die gericht is op en gegeven wordt in de natuurlijke omgeving van de delinquent (familie, vriendengroep), lijkt effect te hebben. Kenmerkend is dat zij is gericht op de natuurlijke omgeving van de delinquent, en op meerdere problematische aspecten van de delinquente jeugdige.

Er is in het kader van dit literatuuronderzoek geen duidelijk onderscheid naar effectiviteit van interventies voor minder- en meerderjarigen te maken. Het lijkt erop dat interventies gericht op cognitie en gedrag voor beide groepen resultaat kunnen hebben. Sommige interventies zijn wel specifiek op jeugdigen gericht, bijvoorbeeld de zojuist genoemde multisysteem-therapie. Er is in de onderzochte literatuur geen aandacht besteed aan de kenmerken van programma's voor specifieke groepen als vrouwen, geestelijk gestoorden, zwakbegaafden en alloctonen. Ook wordt geen onderscheid gemaakt naar kort-en langgestraften, of first-offenders/harde kern.

Erkenning van programma's in het buitenland

In een aantal landen (Engeland en Schotland, Canada) zijn door het gevangeniswezen, c.q. de reclassering initiatieven genomen om inzicht te verkrijgen in het effect van interventies, en toezicht te houden op de uitvoering ervan. Er zijn algemene criteria geformuleerd aan de hand waarvan programma's beoordeeld en 'erkend' kunnen worden door een panel van deskundigen. Deze algemene criteria weerspiegelen de criteria zoals geformuleerd in antwoord op de eerste onderzoeksvraag. Per te erkennen programma moet aangegeven worden wat de doelgroep is, wat de intensiteit, het doel, de criteria voor toelating etc. Tevens zijn criteria geformuleerd waaraan instellingen moeten voldoen om erkend te worden. Hierbij wordt specifiek ingegaan op allerlei omstandigheden als personeel, uitrusting, administratieve zaken en dergelijke.

Inmiddels zijn in de verschillende landen programma's erkend als zijnde kansrijk in het

behandelen van delinquenten, bijvoorbeeld *Cognitive Skills Training*, programma's voor drugverslaafden en voor zedendelinquenten.

De algemene kenmerken waaraan programma's moeten voldoen willen zij effect hebben, lijken ook bruikbaar voor de Nederlandse situatie, evenals de criteria voor het erkennen van instellingen die programma's uitvoeren.

Het geheel dient echter nog vertaald te worden naar de Nederlandse praktijksituatie, waarbij vragen een rol spelen als hoe lang kunnen interventies duren (gezien de tijdsduur van de sanctie), welk personeel moet de interventie geven?

Conclusie

Tot slot kan worden vastgesteld dat er niet één universeel toetsingskader is te ontwerpen dat op alle dader- en delicttypen van toepassing is. Wel zijn op grond van de onderzochte literatuur algemene kenmerken duidelijk geworden waaraan interventies voor specifieke daders/en of delicten moeten voldoen.

Een complicatie hierbij is ook dat er verschillende typologieën van daders mogelijk zijn, bijvoorbeeld naar soort misdrijven (zedendelinquenten), maar ook naar aard van de dader (geestelijk gestoord, psychopaat). Bovendien zijn er per soort misdrijf weer subcategorieën, waarbij iedere dader wellicht een ander soort behandeling nodig heeft (een incestpleger reageert anders dan een verkrachter). Met andere woorden: het is moeilijk om per dadertype algemene kenmerken te noemen waaraan een programma moet voldoen.

Uiteindelijk moet per programma gekeken worden voor welke individuele daders het effect kan hebben. Dat houdt mede in dat er individuele selectie en toewijzing aan programma's moet zijn. Daar zijn criteria voor nodig.

Om hier meer inzicht in te verkrijgen, is meer literatuuronderzoek nodig, toegespitst op specifieke delicten en dadertypen, waarbij ook zaken als motivatie, selectiecriteria voor toewijzing van delinquenten aan programma's, classificatie van delinquenten betrokken zouden kunnen worden.

Hiernaast of hieropvolgend kan dan onderzoek gedaan worden naar de effectiviteit van (specifieke combinaties van) programma's, kenmerken van behandelaars en kenmerken van delinquenten. Effectmeting kan ook plaats vinden door recidive volgens een vast patroon te volgen, met behulp van/door middel van de door het WODC op te zetten recidivemonitor.

noot 1

Bijvoorbeeld meerder- en minderjarigen, mannen/vrouwen; kort/langgestraften, first offenders/harde kern, geestelijk gestoorden, zwakbegaafden, allochtonen/autochtonen, verslaafden, plegers van gewelddelicten, vermogensdelinquenten, zedendelinquenten.

noot 2

De beschrijving van een aantal algemene overzichtsstudies, meta-evaluaties en overzichten daarvan, alsmede één meta-analyse met betrekking tot gewelddelicten en ernstige delicten gepleegd door jeugdigen, steunt voor een belangrijk deel op het proefschrift van Boendermaker (1999). Haar proefschrift betreft justitiële behandelingsrichtingen voor jongeren, zodat haar bespreking van literatuur ook beperkt blijft tot behandeling van jongeren en de effecten daarvan. In een aantal gevallen waren de besproken studies echter ook gericht op volwassenen. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van de overzichtsstudie van Bol (1995). Zij bespreekt een groot aantal overzichtsstudies van onderzoek naar interventies die gepubliceerd zijn sinds 1987. Zij bespreekt onderzoek naar interventies voor volwassenen en jeugdigen.