

Samenvatting

De directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de directie Forensische Zorg (DForZo) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hebben het WODC gevraagd onderzoek te verrichten naar de haalbaarheid van het genereren van recidivecijfers op instellingsniveau. Centrale vraag van het haalbaarheidsonderzoek dat begin 2013 is gestart, is hoe een periodieke, instellingsspecifieke terugkoppeling van recidivecijfers gestalte zou kunnen krijgen. Uitsplitsing van de cijfers komt tegemoet aan de wens van de sectordirectie en de directeuren van de forensisch psychiatrische centra (fpc's) om de resultaten van de geleverde zorg zichtbaar te maken. Inzicht in de terugval van de ex-bewoners vormt een stimulans om te komen tot kwaliteitsverbetering en kan zowel het inrichtingsmanagement, het sectormanagement als de betrokken beleidsdirectie helpen aan een nog te bepalen vorm van sturingsinformatie.

Recidive is een 'distale' maat. Het wijkt af van andere indicatoren waarmee de kwaliteit van de geleverde zorg kan worden gemeten. Waar zaken als het borgen van een goed behandelklimaat of het trainen van vaardigheden direct en exclusief tot de verantwoordelijkheden van de instelling gerekend mogen worden, ligt dat met het al dan niet voorkomen van recidive anders. Of een justitiabele in de jaren volgend op zijn verblijf in een instelling terugvalt in de criminaliteit is van vele factoren afhankelijk. De behandeling die hij tijdens zijn opname ontving is er één van, maar van belang is ook hoe de justitiabele er aan toe was toen hij instroomde in de tbs en welke persoonlijke en sociaaleconomische omstandigheden zich voordeden in de periode volgend op het verblijf in de inrichting. Daar komt bij dat van de fpc's niet wordt verwacht dat elke vorm van recidive wordt verhinderd. Voorkomen moet worden dat fpc's worden 'afgerekend' op een getal dat slechts ten dele maakbaar en relevant is en bovendien betrekking heeft personen die de inrichting al enige tijd geleden hebben verlaten.

Om het risico van 'over-interpretatie' van de recidivecijfers tegen te gaan wordt in de aanpak die het WODC volgt rekening gehouden met instroomverschillen. De fpc's krijgen uiteenlopende patiënten binnen en daarom is het niet verwonderlijk dat de recidive na uitstroom onderling verschilt. Het WODC neutraliseert de invloed van instroomverschillen door te werken met een voorspellingsmodel. Voor elk fpc wordt met behulp van dat model een prognose gedaan van de recidive die men gelet op de samenstelling van de patiëntengroep mocht verwachten. De prognose wordt vergeleken met de recidive die is opgetreden. Het verschil geeft aan hoe de instelling het er op het vlak van de recidive van af heeft gebracht, rekening houdend met het risicoprofiel van de groep patiënten die zij onder behandeling had.

Methode

Uitgangspunt bij het uitsplitsen van de recidivecijfers is de werkwijze van de Recidivemonitor. Het WODC doet sinds 2005 op gestandaardiseerde wijze onderzoek naar de terugval van personen die in Nederland met justitie in aanraking zijn gekomen. Zo ook van de personen die een onvoorwaardelijke tbs-maatregel kregen opgelegd. DJI levert jaarlijks bestanden aan met uitstroomgegevens van ex-tbs-gestelden en het WODC koppelt deze gegevens aan de justitiële documentatie uit de OBJD. Werken met gegevens uit de OBJD betekent dat alleen de criminaliteit die onder de aandacht komt van het Openbaar Ministerie (OM) met het onderzoek in kaart wordt gebracht. In dit rapport worden drie criteria gehanteerd voor het vaststellen van het

percentage recidivisten: algemene, ernstige en tbs-waardige recidive. De follow up periode is twee jaar.

Het onderzoek richt zich op de ex-tbs-gestelden van wie de maatregel in de periode 2004-2010 werd beëindigd. De totale groep telt 557 personen verdeeld over tien fpc's. Deze fpc's hadden voldoende uitstroom en doen dus mee aan de vergelijking. Bij het berekenen van de recidivepercentages is gecorrigeerd voor tussentijdse overplaatsingen. Een persoon die in meer dan één instelling verbleef, werd naar rato van de verblijfsduur over de betrokken fpc's verdeeld.

Om beter te kunnen corrigeren voor instroomverschillen zijn bij de tien fpc's zijn aanvullende data verzameld. De nadruk lag daarbij op *historische* gegevens. Deze geven een beeld van de geschiedenis van een persoon op een aantal leefgebieden, zoals het arbeidsverleden, verslavingsproblematiek en eerdere hulpverleningscontacten. Ook werden data verzameld over het type stoornis en over het aantal overplaatsingen. De aanvullende gegevens hadden betrekking op 535 personen. Zij zijn als voorspellers opgenomen in het logistische model dat wordt gebruikt om per fpc de verwachte recidive te berekenen. De verwachte recidive wordt berekend aan de hand van de verbanden die in de landelijke dataset werden aangetroffen. Het is het voorspelde percentage recidivisten gelet op de achtergronden van de ex-tbs-gestelden die in de betreffende fpc verbleven.

Resultaten

Binnen twee jaar na het ontslag had 22,8% van de totale groep van 557 ex-tbs-gestelden (minstens) een nieuw justitiecontact naar aanleiding van het plegen van een misdrijf (d.i. 'algemene recidive'). 17,9% had in die periode een nieuwe justitiecontact wegens een misdrijf met een maximale strafdreiging van vier jaar of meer ('ernstige recidive') en 9,3% wegens een misdrijf waar een nieuwe tbs-maatregel op had kunnen volgen ('tbs-waardige recidive'). De recidive is niet gelijkmatig verdeeld. Mannen recidiveerden vaker dan vrouwelijke ex-tbs-gestelden. Ex-tbs-gestelden die al eerder met justitie in aanraking waren gekomen hebben een grotere kans om opnieuw in de fout te gaan dan first offenders en patiënten die tijdens de maatregel werden overgeplaatst naar een andere fpc vielen vaker terug dan tbs-gestelden die slechts in één instelling verbleven. De kans op recidive is het grootst na een vermogensdelict en het kleinst na een zeden- of een geweldsdelict.

Ook de historische gegevens die zijn verzameld houden verband met de kans op recidive. De sterkste verbanden doen zich voor bij 'dakloosheid' en 'oriëntatie op het criminele milieu'. Kent de patiënt een geschiedenis van dakloosheid of heeft hij of zij zich in het verleden ingelaten met criminele vrienden, dan is de kans op recidive na het ontslag uit de tbs op alle criteria groter dan als er geen bijzonderheden waren op deze gebieden. Bijna alle historische variabelen vertonen (in elk geval op enig recidivecriterium) een significante samenhang in de verwachte richting: hoe meer problemen men op een bepaald vlak in het verleden heeft gehad, des te hoger was de recidivekans na beëindiging van de tbs. De aanwezigheid van een psychische stoornis maakt daarop een uitzondering. Lichte problemen op dit vlak waren geassocieerd met hogere recidivekansen dan zware problematiek. De aanwezigheid van (lichte of zware) persoonlijkheidsproblematiek maakte geen verschil, maar dat heeft te maken met de torenhoge base rate: minder dan één op de tien ex-tbs-gestelden had bij instroom *geen* persoonlijkheidsproblematiek. Het is wel zo dat problematisch middelengebruik voor elk van de drie criteria positief gerelateerd is aan de kans op recidive. Hetzelfde geldt voor eerdere gedwongen opnames en de relatie met het eventuele slachtoffer. Ex-tbs-gestelden die een onbekende slachtoffer maakten, recidiveerden vaker dan ex-tbs-gestelden die hun delictgedrag richtten op beken-

den. Een historie van schendingen van justitiële voorwaarden verhoogt de recidivekans, maar alleen in het geval van algemene en ernstige recidive. Bij tbs-waardige recidive maakte dit kenmerk geen verschil.

De verbanden die zich voordoen in de landelijke dataset zijn van belang, omdat de tbs-gestelden die de fpc's in behandeling kregen niet allemaal dezelfde kenmerken hadden en er dus sprake was van instroomverschillen. Vier van de tien fpc's herbergden alleen mannen en ook het aantal zeden-delinquenten en het aantal personen met een verleden van dakloosheid waren bijvoorbeeld niet gelijkmatig over de instellingen verdeeld. Instroomverschillen kunnen worden gecorrigeerd door een voorspellingsmodel in te zetten. De verbanden in het landelijke materiaal worden gebruikt om per inrichting de 'verwachte recidive' te berekenen. Dit is het percentage recidivisten dat men in de populatie na verloop van tijd terug zou vinden als de patiënten precies dezelfde mix van achter-gronden zouden hebben als de ex-tbs-gestelden van de betreffende fpc. We kunnen zien hoe een fpc het er van af heeft gebracht door de verwachte recidive van de fpc af te zetten tegen de geobserveerde recidive, dat is het percentage ex-tbs-gestelden dat na ontslag daadwerkelijk een of meer nieuwe justitiecontacten had.

Per criterium van recidive is een model opgesteld. De factoren in de modellen geven gezamenlijk de best mogelijke voorspelling van respectievelijk de algemene, ernstige en tbs-waardige recidive op landelijk niveau. Met de modellen kan per fpc de verwachte recidive worden berekend. De verschillen tussen de verwachte en geobserveerde recidive blijken kleiner te zijn dan de verschillen tussen de geobserveerde recidive van de fpc's. Dit bewijst dat een deel van de schommelingen in de ruwe recidivecijfers wordt veroorzaakt door instroomverschillen. De fpc's krijgen te maken met uiteenlopende groepen patiënten. Een vergelijking van ruwe recidivecijfers is een vergelijking van 'appels met peren', het afzetten van de geobserveerde recidive tegen de verwachte recidive levert meer inzicht op.

Er zijn twee fpc's waarbij de geobserveerde recidive op elk criterium boven de verwachte recidive uitkomt. Bij vier andere fpc's is sprake van een gemengd beeld: op het ene criterium lijkt de instelling het beter te doen dan verwacht en op het andere ligt dat juist andersom. Er zijn vier fpc's waarbij de geobserveerde recidive voor alle vormen van recidive onder de verwachting blijft. Deze laatste groep fpc's lijkt dus in alle opzichten succesvol te zijn geweest, althans als het gaat om recidive. De verhoudingen hadden ook anders kunnen zijn. In theorie had op elk criterium één inrichting een positief verschil kunnen hebben en de andere negen een negatieve score, of omgekeerd. Maar dat is dus niet zo. Het beeld is gemengd en hangt af van het recidivecriterium dat men hanteert.

De verschillen tussen de geobserveerde en verwachte recidive zijn per fpc en per criterium getoetst op statistische significantie. Door de kleine uitstroomaantallen in de tbs-sector bestaat het gevaar dat de gemeten verschillen berusten op toeval en het gevolg zijn van statistische fluctuaties. Dat blijkt het geval te zijn. Géén van de verschillen tussen de geobserveerde en verwachte recidive is significant. Kortom, er is geen aanwijzing gevonden dat het recidivebeeld van bepaalde fpc's afwijkt van wat mocht worden verwacht gegeven de samenstelling van de groep die zij in behandeling hadden. De onderzoeksantallen zijn kennelijk te klein om bij deze resultaten van statistisch significante verschillen te kunnen spreken. De conclusie moet dus zijn dat geen enkele fpc zich in positieve of negatieve zin onderscheidt, als het gaat om recidive van de ex-patiënten die in de periode 2004-2010 werden ontslagen.

Conclusie en discussie

In welke vorm kunnen recidivecijfers uitgesplitst naar inrichting worden ingezet als onderdeel van het kwaliteitsmanagement binnen de tbs-sector? Op verzoek van de hoofddirectie van DJI heeft het WODC onderzocht welke verschillen bestaan in de uitstroomresultaten van afzonderlijke forensisch psychiatrische centra (fpc's). De fpc's werken aan dezelfde taak: het indammen van het recidiverisico van tbs-gestelden. Het ligt dus voor de hand om met behulp van recidivecijfers na te gaan hoe zij het er op dit punt van af hebben gebracht.

Het is echter niet zo dat de prestaties van de fpc's vast staan als het recidivebeeld van hun groep van ex-patiënten bekend is. Ruwe recidivecijfers zeggen namelijk niet veel. Bij de interpretatie van het resultaat dient rekening te worden gehouden met *exogene* factoren. Of een ex-patiënt ooit weer in de fout gaat hangt af van een veel factoren, de behandeling tijdens de tbs is daar één van. De eventuele recidive treedt op als de instelling de handen van de ex-patiënten heeft afgetrokken, in omstandigheden die misschien wel geheel los staan van de behandeling die zij ooit ondergingen. Het risico van 'over-interpretatie' is dan ook aanwezig: men hecht gemakkelijk teveel betekenis aan de uitkomst van de vergelijking, met als gevolg dat het personeel van de instelling verantwoordelijk wordt gehouden voor iets dat men niet in de hand had.

Met dit onderzoek zijn stappen gezet om het gevaar van over-interpretatie tegen te gaan. De recidivecijfers van de fpc's zijn berekend volgens een beproefde methode, een standaard die ook in andere sectoren van het justitieveld wordt toegepast.

Bovendien is rekening gehouden met overplaatsingen van tbs-gestelden en werden de recidivecijfers voor de belangrijkste instroom-verschillen gecorrigeerd. Gegevens die normaal gesproken een rol spelen bij de taxatie van het recidiverisico van de tbs-gestelden zijn in dit traject gebruikt om een betere vergelijking van de recidive mogelijk te maken. Er wordt niet alleen gekeken naar de ruwe cijfers, nagegaan wordt ook hoe deze zich verhouden met de recidive die mocht worden verwacht afgaand op de kenmerken van de patiënten die men in huis had.

Het verschil tussen de verwachte en geobserveerde recidive kan worden opgevat als een mogelijke indicatie van de prestatie van de fpc. Het is daarvan geen hard bewijs, want wellicht zijn er nog andere factoren in het spel waarvoor niet kon worden gecorrigeerd, maar het vormt wel een aanwijzing. Met de schatting van het verschil tussen de verwachte en geobserveerde recidive krijgt het management van de fpc's, net zoals bijvoorbeeld met het ziekteverzuimcijfer, in elk geval iets in handen dat aanleiding kan geven tot discussie en overleg. Bijkomend voordeel is dat de prestatie-indicator op het vlak van recidive los van die van andere instellingen kan worden besproken. Als input voor het gesprek dat een fpc over de cijfers voert, intern of met de buitenwacht, zijn slechts twee statistieken nodig: de verwachte en geobserveerde recidive van de betreffende fpc.

In theorie heeft de sector dus een goed instrument in handen om een genuanceerd beeld te krijgen van de uitstroomresultaten van de fpc's. In de praktijk doet zich echter een complicatie voor: de lage onderzoeks aantallen. Toepassing van de methodiek heeft géén verschillen tussen de instellingen aan het licht gebracht. Rekening houdend met de samenstelling van de groepen die zij in behandeling hadden, zijn er geen fpc's waarvan de geobserveerde recidive statistisch significant afwijkt van de norm. Men zou kunnen stellen dat dit bewijst dat de fpc's zich in de achterliggende jaren op het vlak van de preventie van recidive even competent hebben getoond. Grofweg doet elke instelling immers wat van haar mag worden verwacht. Er is echter nog een verklaring mogelijk voor het uitblijven van uitgesproken verschillen: de lage onderzoeks aantallen. De uitstroom in de tbs-sector is dermate klein dat het lastig is om in termen van de prevalentie van recidive verschillen te meten

die statistisch significant zijn. In de loop van 2015 zal de methodiek ook worden gebruikt in de sector van de justitiële jeugdinrichtingen (jji's), een sector met een (veel) grotere uitstroom. Het is interessant om te bezien of zich daar wel significante verschillen voordoen tussen de geobserveerde en verwachte recidive van bepaalde jji's.

Met ingang van 2015 zal het WODC de fpc's jaarlijks een draaitabel aanleveren waarin de eigen recidivecijfers worden afgezet tegen het landelijke beeld. In overleg met het veld zullen nieuwe uitsplitsingskenmerken aan de draaitabellen worden toegevoegd. Daarnaast zal het WODC op gezette tijden nieuwe populatiemodellen fitten om per fpc de verwachte recidive te kunnen berekenen. Langs deze weg houden we de vinger aan de pols: zijn er fpc's die opmerkelijk hoge of lage recidivecijfers laten zien, gegeven de groep die zij onder behandeling hadden? Voor de beantwoording van deze vraag is het wellicht beter in plaats van een dichotome uitkomst (is er recidive?) een numerieke recidivemaat (van hoeveel recidive is er sprake?) te hanteren. Numerieke maten zijn per definitie 'gevoeliger' en leveren, als er verschillen zijn, sneller significante verschillen op. Het WODC heeft een dergelijk maat in ontwikkeling. De toepassing ervan wordt voorbereid. Voorlopig luidt de conclusie van het onderzoek dat volgens de gangbare statistische normen geen verschillen konden worden gevonden in de mate waarin fpc's de kans op recidive onder hun ex-patiënten in gunstige zin hebben weten te beïnvloeden. Hiermee is niet gezegd dat de fpc's niet bijdragen aan recidivereductie, maar wel dat daarin vooralsnog geen verschillen tussen de fpc's zijn ontdekt.