

Samenvatting

Beleidsmaatregelen op het terrein van de strafrechttoepassing zijn voor een deel gericht op de reductie van recidive, het verlagen van de kans dat vervolgdaders terugvallen in crimineel gedrag. Enkele jaren geleden formuleerde de overheid concrete streefcijfers op dit vlak. Dat gebeurde in het kader van het Veiligheidsprogramma. Voor jeugdige daders vervolgd voor een misdrijf en voor volwassenen uitgestroomd uit een penitentiaire inrichting moest de middellange termijn-recidive tussen 2002 en 2010 met 10 procentpunten omlaag (Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007). Om te bezien of deze doelstelling wordt gehaald berekent het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) jaarlijks de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen. Dit rapport van de *Recidivemonitor* biedt cijfers over de totale periode tussen 2002 en 2010. De eindstand van de recidivedoelstelling kan dus worden opgemaakt.

De resultaten van de metingen wijzen uit dat in alle onderzochte sectoren, te weten: ex-JJI-pupillen, jeugdige daders in het algemeen, ex-reclassenten, ex-gedetineerden en volwassen daders in het algemeen, in de periode 2002-2010 een daling van de prevalentie van strafrechtelijke recidive waar te nemen is. Bij de volwassen daders, onder wie de ex-gedetineerden en ex-reclassenten, nemen de terugvalpercentages al sinds de start van de onderzoeksperiode af. Bij de jeugdige daders deed de kentering zich later voor. Over het algemeen zijn de cijfers voor minderjarige daders wat minder sterk afgenomen dan die van volwassen daders. De daling van recidive is het grootste bij de volwassen ex-gedetineerden. In die sector is de doelstelling uit het Veiligheidsprogramma dan ook ruimschoots gehaald. De targetten aanzien van de jeugdige daders werd bijna gehaald.

Naast nieuwe recidivecijfers bevat dit rapport ook een poging om de gemeten trends te duiden. Dat is de kern van het onderzoek. De achterliggende twee jaar is in samenwerking met *Regioplan* aanvullend onderzoek gedaan om te bepalen hoe de cijfers en het gevoerde beleid aan elkaar kunnen worden gerelateerd. De centrale vraag van dit rapport luidt:

Kan aannemelijk worden gemaakt dat het op daders en verdachten gerichte justitiebeleid uit de jaren 2002-2010, heeft bijgedragen aan de over die periode gemeten afname van strafrechtelijke recidive onder jeugdige daders en volwassen ex-gedetineerden?

Om het effect van de 'dadergerichte aanpak' vast te stellen dienen alternatieve verklaringen te worden uitgesloten. In dit rapport worden in totaal vier soorten verklaringen voor de daling van de recidivecijfers aangedragen en onderzocht:

- 1 er is in het algemeen minder criminaliteit;
- 2 er wordt minder herhalingscriminaliteit gemeten;
- 3 er werden in meer recente jaren daders vervolgd met een lager recidiverisico;
- 4 het is een gevolg van de dadergerichte aanpak in het justitiebeleid.

Om antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag dient de werking van factoren die thuishoren in de vierde categorie te worden geïsoleerd van de werking van factoren die behoren tot de drie typen van alternatieve verklaringen. Gezien de complexiteit van het onderwerp is dat slechts beperkt mogelijk. Het onderzoek zal dan ook geen harde uitspraken opleveren. Het is exploratief. Maar als de mogelijke

rol die alternatieve verklaringen hebben gespeeld nader is onderzocht kan wellicht min of meer *aannemelijk* worden gemaakt dat ook het landelijk beleid op dit punt een bijdrage heeft geleverd. Merk op dat we in dit onderzoek alleen ingaan op het mogelijke effect van de *dadergerichte* aanpak en niet van het justitie- of overheidsbeleid in het algemeen. Het kan zijn dat de criminaliteit gedurende de onderzoeksperiode is gedaald en het is ook denkbaar dat het beleid van de overheid daaraan heeft bijgedragen. Dit is natuurlijk van belang, maar het vormt *niet* het onderwerp van deze verkennende studie.

Methode

Het onderzoek bestond uit meerdere onderdelen. Het eerste onderdeel was het recidiveonderzoek. Het onderzoek van de Recidivemonitor is gebaseerd op gegevens uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). De recidive van de jeugdige daders is vastgesteld op basis van deze bron. Voor de analyses met betrekking tot de ex-gedetineerden zijn uitstroomgegevens van de Dienst Justitiële inrichtingen (DJI) en microgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) toegevoegd aan de gegevens uit de OBJD. De afhankelijke variabele die in dit rapport wordt gebruikt is de prevalentie van strafrechtelijke recidive tot twee jaar na behandeling van de uitgangzaak dan wel het vertrek uit de justitiële inrichting. Alleen de nieuwe strafzaken naar aanleiding van misdrijven telden mee, vrijspraken en technische sepot werden niet meegerekend. Hoewel de jeugdige daders en ex-gedetineerden centraal staan in dit rapport is tevens berekend in welke mate ex-reclassenten, volwassen daders en ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen recidiveerden.

Het tweede onderdeel van het onderzoek is uitgevoerd door Regioplan. Aan de hand van de relevante literatuur is nagegaan welke factoren op theoretische en empirische gronden een rol gespeeld kunnen hebben in de ontwikkeling van recidive in Nederland. Daarnaast heeft Regioplan de uitvoering van de beleidsmaatregelen die in de periode 2002-2010 op recidivereductie werden gericht, op systematische wijze beoordeeld. Hiervoor werd een indicator ontwikkeld: de implementatiescore. De implementatiescore geeft aan in welke mate het voorgenomen beleid volgens plan was uitgevoerd en staat in dit onderzoek dus model voor de mate waarin dit beleid van invloed heeft kunnen zijn op het niveau van de recidive.

Het derde onderdeel bestond uit een vorm van *contribution analysis* (Mayne, 2012), een methodiek waarbij een mix van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden wordt ingezet om steunbewijs te vinden voor de veranderingstheorie die ten grondslag ligt aan het beleid gericht op recidivereductie. In deze methode wordt ook aandacht besteed aan de weerlegging van alternatieve verklaringen. Zoals aangegeven wordt in dit onderzoek een drietal categorieën van alternatieve verklaringen onderzocht, kort gezegd: (1) de criminaliteit daalt in het algemeen; (2) er is sprake van een verminderde registratie of (3) er zijn selectie-effecten. De verklaringen sluiten elkaar niet uit, ze kunnen alle tegelijk opgaan. In dit onderzoek is geprobeerd het effect van het dadergerichte beleid zoveel mogelijk te isoleren van het effect van de andere verklaringen.

Dit gebeurde in verschillende stappen. Allereerst is aan de hand van een groot aantal indicatoren cijfermateriaal verzameld over de causale factoren die uit de literatuurstudie van Regioplan naar voren kwamen. Via deze indicatoren heeft een waarschijnlijkheidsanalyse plaatsgevonden waarin werd beoordeeld of een factor een rol van betekenis kan hebben gespeeld in de verklaring van de daling van recidive.

Tevens is geïnventariseerd of de factor op micro- of macroniveau in de verdere analyses kon worden meegenomen.

Om het aantal relevante macrofactoren terug te brengen is principale componentenanalyse (PCA) toegepast. Per dimensie is gekeken of de scores op de verschillende indicatoren konden worden samengevat tot één reeks van scores. Zowel voor de jeugdige daders als volwassen ex-gedetineerden is daarna een meervoudig hiërarchische logistische regressie uitgevoerd. Regressieanalyse is een kwantitatieve methode die een schatting oplevert van de onafhankelijke bijdrage die een variabele heeft in de voorspelling van de recidive. We willen zoveel mogelijk factoren in het model opnemen. Voor een deel van de gegevens bestaan echter maar weinig observaties. Voor de (samengestelde) macrofactoren zijn er met de jaren tussen 2002 en 2010 slechts 9 meetpunten. De mogelijkheden voor het uitvoeren van multivariate analyses zijn daarom beperkt.

Resultaten

De inventarisatie van Regioplan maakte duidelijk dat er in de periode 2002-2010 in totaal 21 beleidsmaatregelen zijn uitgevoerd met het oog op recidivereductie. In deze periode kunnen twee fasen worden onderscheiden. De eerste fase bestreek de jaren 2002-2006, toen werd gewerkt aan de implementatie van het *Veiligheidsprogramma* (VP). Indertijd was er onrust in de samenleving over de omvang van de criminaliteit. Het VP moest de groeiende onveiligheidsgevoelens wegnemen. Men wilde het tekort aan handhaving repareren en hanteerde daarnaast een dadergerichte aanpak. In het kader van het VP zijn 9 maatregelen uitgevoerd expliciet gericht op het terugdringen van de recidive. Voorbeelden zijn de invoering van de strafrechtelijke maatregel 'plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders' (ISD), de instelling van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie en de ontwikkeling van het screeningsinstrument RISC.

Het VP werd gevolgd door het programma *Veiligheid begint bij Voorkomen* (VbbV), dat liep van 2007 tot 2010. Dit programma legde meer nadruk op preventie en er werd nog sterker gekozen voor een persoonsgerichte aanpak. Een aantal beleidsmaatregelen gestart onder het VP werd doorgezet. Daarnaast werden 12 nieuwe maatregelen geïntroduceerd. De belangrijkste daarvan waren nazorg voor personen gedetineerd in een penitentiaire inrichting en de invoering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. De aanpak van jeugdige daders en veelplegers stond centraal.

Met het onderzoek is nagegaan hoe goed de 21 maatregelen zijn uitgevoerd en of zij hun doelgroep hebben bereikt. In beide sectoren zien we in de periode 2002-2010 een duidelijke accumulatie van goed ingevoerd beleid. Toch is er sprake van 'onder-implementatie'. Na het toepassen van het in dit onderzoek gehanteerde analysekader kregen slechts 5 van de 10 maatregelen voor volwassenen tegen het einde van de onderzoeksperiode het oordeel 'voldoende' of 'redelijk' mee. De implementatiescores voor de maatregelen gericht op jeugdige daders waren iets hoger. De uitvoering van 6 van de 11 maatregelen werd als 'voldoende' of 'redelijk' beoordeeld. Zowel bij de jeugdige als de volwassen daders vertoont het verloop van de implementatiescore een zeer sterk negatief verband met de prevalentie van recidive. Meer beleid gaat kort gezegd dus gepaard met minder recidive. Tegelijkertijd echter hebben zich andere ontwikkelingen voorgedaan die evengoed een verklaring kunnen bieden. Op dit punt mag dus nog niet worden aangenomen dat het dadergerichte beleid exclusief verantwoordelijk is geweest voor de daling van de recidive.

De volgende stap in het onderzoek was de inventarisatie van de alternatieve verklaringen. Naast de beleidseffecten zijn er drie andere klassen van factoren die een verklaring kunnen bieden voor de recidivedaling: algemeen maatschappelijke

factoren, verminderde registratie van criminaliteit en al dan niet toevallige verschuivingen in de populatie van vervolgte daders. Binnen elke categorie zijn stellingen geformuleerd waarvan de houdbaarheid aan de hand van cijfermateriaal van onder meer het CBS is getest. Uit deze 'waarschijnlijkheidsanalyses' blijkt dat meerdere factoren een rol kunnen hebben gespeeld. Na datareductie door middel van PCA blijken zes relevante *macro*factoren te kunnen worden onderscheiden: toegenomen sociale cohesie, toegenomen primaire preventie, generale afschrikking, een iets gunstiger sociaaleconomisch klimaat, de filterwerking van het politie/justitie apparaat en een afname van verslavingsproblematiek als gevolg van het wegvallen van de generatie heroïneverslaafde veelplegers. De eerste vier factoren behoren tot de eerste categorie, de algemene maatschappelijke ontwikkelingen, en de laatste is een mogelijk selectie-effect. De filterwerking van het politie/justitie apparaat is in dit onderzoek een maat die samengesteld is uit het percentage onopgehelderde delicten, het aandeel politieafdoeningen en het aandeel strafzaken dat eindigt in een vrijspraak door de rechter of met een technisch sepot van het OM.

Elk van de genoemde factoren kan (een deel van) de reductie van de gemeten recidive verklaren en is daarvan dus een mogelijke oorzaak. Naast de macrofactoren beschikken we over gegevens op persoonsniveau. Voor de jeugdige daders zijn dat de vaste kenmerken uit de OBJD: sekse, leeftijd, geboorteland, type delict, aantal eerdere justitiecontacten en leeftijd van het eerste justitiecontact. Voor de ex-gedetineerden zijn daarnaast per individu data beschikbaar over etniciteit, burgerlijke staat, soort huishouden, persoonlijk inkomen, inkomen huishouden en werk of uitkering. De microgegevens fungeren in dit onderzoek als controlevariabelen voor het voorkomen van selectie-effecten. Ook op deze kenmerken hebben zich allicht verschuivingen voorgedaan die de daling van de recidive in de hand hebben gewerkt.

In de laatste stap van het onderzoek zijn de microgegevens uit OBJD en SSB en de macrofactoren waaronder ook de implementatiescore, meegenomen in een meervoudige hiërarchische logistische regressieanalyse. Omdat de verslavingsproblematiek niet relevant is voor de sector jeugd en de factor sociaaleconomische omstandigheden bij de ex-gedetineerden kan worden vervangen door microgegevens op het gebied van werk en inkomen, is het verklaringmodel van de jeugd anders opgebouwd dan het model voor de ex-gedetineerden.

Uit de regressie van de recidive van jeugdige daders blijkt dat de OBJD-kenmerken een significante bijdrage leveren aan het voorspellen van individuele recidive. Afgaand op hun achtergronden hadden de daders in de vroegere cohorten een minder zwaar profiel. Bij de analyse van de macrofactoren zijn de microgegevens dus terecht gebruikt als controlevariabelen. Omdat de macrofactoren onderling sterk gecorreleerd zijn konden zij niet tegelijkertijd worden opgenomen worden in één regressiemodel. Daarom is gekozen voor aparte analyses waarin steeds één macrofactor aan de microgegevens uit de OBJD toegevoegd werd. Dit heeft tot gevolg dat er *niet* gecorrigeerd wordt voor de onderlinge samenhang tussen de macrofactoren.

De regressieanalyses wijzen uit dat alle macrofactoren naast de OBJD-kenmerken een negatief significant verband vertonen met de prevalentie van algemene recidive onder jeugdige daders. *Geen* van de verklarende factoren kan dus worden uitgesloten. Van elke factor is een aparte schatting gemaakt van het maximale effect dat de factor op het recidiveniveau kan hebben gehad. Het geschatte effect van de implementatiescore van het dadergerichte beleid is van alle macrofactoren het grootst, samen met dat van de filterwerking binnen het politie/justitie apparaat en dat van de gemeten toename van de sociale cohesie. Dit maakt deze drie factoren de meest waarschijnlijke oorzaken van de daling van de recidive onder jeugdige daders.

In het regressiemodel voor volwassen ex-gedetineerden leverden alle OBJD-kenmerken net als bij de jeugd een significante bijdrage aan de voorspelling van individuele recidive. Daarnaast blijken de aanvullende SSB-gegevens over de leefomstandigheden kort na het verblijf in de penitentiaire inrichting, van invloed te zijn. Ex-gedetineerden die werken of een uitkering hadden recidiveerden minder vaak dan 'inactieven'. Ex-gedetineerden met een eenpersoonshuishouden of een laag persoonlijk of gecombineerd inkomen hadden de hoogste terugvalkans. Net als bij de jeugdige ouders zijn de macrofactoren onderling sterk gecorreleerd. Daarom is ook hier gekozen voor losse regressieanalyses waarin steeds één macrofactor aan de microgegevens werd toegevoegd. Uit deze analyses blijkt dat naast de besproken achtergrondkenmerken alle macrofactoren een significant verband vertonen met de prevalentie van algemene recidive. Dit betekent dat dus ook onder de ex-gedetineerden *geen* van de verklarende factoren kan worden uitgesloten. Gelet op de omvang van de geschatte effecten komen net als bij de jeugdigen achtereenvolgens de toegenomen sociale cohesie, de filterwerking in de keten *en* de implementatie van het dadergerichte beleid als belangrijkste verklarende factoren naar voren. Een ogenschijnlijk gunstige wending van het algemeen maatschappelijk klimaat lijkt onder volwassenen ex-gedetineerden het grootste effect te hebben gehad: de criminaliteit is in het algemeen gedaald als gevolg van een toename van sociale bindingen. Misschien heeft de overheid daarin de hand gehad, maar dat staat in de hier gehanteerde onderzoeksopzet dus los van het geschatte maximale effect van de dadergerichte aanpak dat onderdeel vormde van het justitiebeleid.

Conclusie en discussie

De opzet van dit onderzoek was om na te gaan welke invloed de dadergerichte aanpak als geheel heeft gehad op het niveau van de recidive onder jeugdige ouders en ex-gedetineerden. Voor dat effect is geen direct bewijs gevonden, maar vrij stevige aanwijzingen dat het beleid – naast andere factoren – een rol heeft gespeeld zijn er wel. Op grond van de hier uitgevoerde analyses zou men kunnen stellen dat het *aannemelijk* is dat de aanpak heeft gewerkt. In beide sectoren schaarde het dadergerichte beleid zich namelijk na alle controles die konden worden ingebouwd in de top 3 van meest waarschijnlijke oorzaken. In beide sectoren was bovendien sprake van 'onder-implementatie'. Niet alle voorgenomen maatregelen waren binnen de onderzoeksperiode volledig tot ontwikkeling gebracht. Men mag dus vermoeden dat de recidive verder was gedaald indien dit wel het geval was geweest.

Met dit onderzoek zijn alleen de omstandigheden in de periode 2002-2010 in kaart gebracht. Bestaand beleid dat doorwerkt, nieuw beleid dat wordt geïnstigeerd en wijzigende maatschappelijke omstandigheden kunnen het beeld dat dit onderzoek heeft opgeleverd uiteraard doen veranderen. De maatregelen die in 2010 nog niet volledig waren geïmplementeerd zijn wellicht wel van invloed op de recidivecijfers van latere cohorten van ouders. De komende jaren spelen zaken als de verdere introductie van het LIJ, de veranderingen op het terrein van het reclasseringstoezicht, de uitbouw van de nazorg aan gedetineerden en het geheel van beschikbare gedragsinterventies, maar ook de bezuinigingsmaatregelen genoemd in het Masterplan DJI 2013-2019. Het is interessant om te bezien welke consequenties deze maatregelen zullen hebben op het niveau van de recidive van de justitiabelen in Nederland. Hun uitwerking zal worden gemonitord. Intussen ontstaan er langere tijdsreeksen en nemen de mogelijkheden om scherpere analyses te doen als vanzelf toe.

Dit onderzoek was globaal van aard. Het richtte zich op het vaststellen van de effecten van het pakket van maatregelen die pasten in de dadergerichte aanpak, een

onderdeel van het justitiebeleid van het afgelopen decennium. De analyses speelden zich voor het grootste deel op geaggregeerd niveau af. Het draaide in dit onderzoek niet om de afzonderlijke maatregelen en evenmin om de fijne mechanismen en processen die uiteindelijk bepalen of individuele personen na een justitiecontact recidiveren of niet. Misschien waren de uitkomsten van het onderzoek anders geweest als de macrofactoren anders waren geoperationaliseerd en er andere indicatoren waren gekozen om de ontwikkelingen op deze factoren in kaart te brengen. Dat is niet uitgesloten. Omdat we voor de ex-gedetineerden konden beschikken over microgegevens uit het SSB, konden de modellen toegepast op de ex-gedetineerden een grotere verklaringskracht dan de modellen ingezet voor de analyse van de recidive van de jeugd. Het leidde tot bevestiging van het beeld dat het recidivegevaar van ex-justitiabelen afneemt als zij werk hebben (of een uitkering), fatsoenlijk wonen en goede sociale relaties hebben.

Onderzoeksmatig biedt het werken met gegevens over individuele personen duidelijke voordelen. Met de Recidivemonitor heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie een instrument in huis waarin de oorzaken en achtergronden van de terugval onder daders en verdachten structureel op microniveau kunnen worden bestudeerd. Door koppeling van data afkomstig uit de registratiesystemen van de uitvoeringsorganisaties, ontstaan nieuwe mogelijkheden om op grote schaal fijnmazig onderzoek te doen en relevante beleidsinformatie te genereren.¹ Naast de uitkomsten van het beleid moet echter ook met meer diepgang gekeken worden naar de assumpties die ten grondslag liggen aan het gevoerde beleid en naar de processen die met deze en andere beleidsmaatregelen in gang zijn gezet. Langs deze weg kan worden bezien of de werking van het beleid nog sterker kan worden onderbouwd.

¹ De data worden op *gepseudonimiseerde* wijze verwerkt, de privacy van de betrokken personen is dus niet in het geding.