

Samenvatting

Inleiding en methode

In 2009 wordt de verlofprocedure voor volwassen gedetineerden in het Nederlandse gevangeniswezen gewijzigd. Deze wijziging is onderdeel van het programma Modernisering Gevangeniswezen. Het huidige algemeen en regimesgebondenverlof zullen vervangen worden door één nieuwe procedure: *persoonsgebonden verlof (PGV)*. Verlof wordt gezien als één van de middelen voor de voorbereiding op de geleidelijke terugkeer van gedetineerden in de maatschappij, die gericht moet zijn op reïntegratie en waarbij de veiligheid van de samenleving gewaarborgd moet blijven. Het ministerie van Justitie wenst daarbij meer maatwerk dan tot op heden het geval is, maar wel met behulp van een besluitvormingsprocedure die door alle Penitentiaire Inrichtingen (PI's) eenduidig en uniform worden gebruikt. Uit eerder onderzoek bleek namelijk dat dit voor verbetering vatbaar is (Nelissen, 2006). Daarnaast is meer gestructureerde risicotaxatie van belang en dient nagegaan te worden of gebruik gemaakt kan worden van een risicotaxatie-instrument. Bij het persoonsgebonden verlof worden door het ministerie van Justitie twee soorten risico's van belang geacht in de besluitvorming over verlof: het risico dat de gedetineerde niet terugkeert naar de PI na het verlof ('*onttrekking*') en het risico dat de gedetineerde een *delict* pleegt tijdens het verlof. Een meer gestructureerde risicotaxatie zou deze risico's kunnen beperken.

In dit onderzoek werd nagegaan of het mogelijk en zinvol is om in de procedure voor verlof van gedetineerden gebruik te maken van een gestructureerd risicotaxatie-instrument. Daartoe werd onderzocht welke instrumenten worden gebruikt in andere sectoren (reclassering, jeugd en tbs) en in een aantal andere landen (Canada, Denemarken, Engeland & Wales en Zwitserland). Om de waarde van risicotaxatie-instrumenten goed te kunnen inschatten is het van belang om ook de context te kennen waarbinnen deze instrumenten worden gebruikt. Van de verschillende sectoren en landen zijn dan ook niet alleen de gebruikte risicotaxatie-instrumenten geanalyseerd, maar ook de verlofprocedures. Nagegaan is of de gevonden instrumenten (geheel of ten dele) bruikbaar zijn voor het Nederlandse gevangeniswezen, en of de gevonden instrumenten een meerwaarde hebben boven het risicotaxatie-

instrument RISC, dat momenteel wordt gebruikt door de reclassering. Dit instrument is niet specifiek ontwikkeld om risico's tijdens verlopen in te schatten, maar wordt gebruikt voor algemene risicotaxatie bij gedetineerden. Het verzamelen van informatie is verlopen via achtereenvolgens literatuurstudie, interviews met Nederlandse en buitenlandse deskundigen en een expertmeeting.

Resultaten

In de onderzochte sectoren (buiten het gevangeniswezen) in Nederland worden verschillende instrumenten gehanteerd:

- Door de *reclasseringsorganisaties* wordt een kort screeningsinstrument gebruikt, de QuickScan, en bij een deel van de delinquenten (onder andere degenen die in aanmerking komen voor persoonsgebonden verlof) een uitgebreider risicotaxatie-instrument, de RISC.
- Door de *jeugdinrichtingen* wordt het risicotaxatie-instrument SAVRY landelijk verplicht gebruikt. Daarnaast staat het de inrichtingen vrij om andere instrumenten te gebruiken. De organisaties voor extramurale jeugdige delinquenten gebruiken een aantal instrumenten. Omdat deze op termijn worden vervangen door andere instrumenten worden deze verder buiten beschouwing gelaten.
- Binnen de *sector tbs* wordt een scala aan instrumenten gebruikt om risico's bij tbs-gestelden in te schatten. Daarvan zijn de HKT-30 of HCR-20 landelijk verplicht gesteld bij de beoordeling van risico's op recidive bij verlopen van alle tbs-gestelden, evenals de SVR-20 bij zedendelinquenten. In het verleden is een instrument ontwikkeld specifiek gericht op risicotaxatie bij verlof, de VRT-9. Dit instrument is niet landelijk geïmplementeerd en er is beperkt literatuur verschenen over de voorspellende waarde.

In de andere onderzochte landen worden, in het gevangeniswezen, soms ook instrumenten gebruikt:

- In Denemarken en Zwitserland worden geen risicotaxatie-instrumenten gebruikt voor de besluitvorming over verlof voor reguliere gedetineerden. In deze landen is wel een verlofprocedure waarbij risico's worden ingeschat, maar dit gebeurt op grond van een ongestructureerd professioneel oordeel. In Zwitserland worden wel instrumenten gebruikt voor gedetineerden die veroordeeld zijn voor zeer ernstige delicten en wordt in één kanton een experiment gedaan met de RISC.
- In Canada worden de LSI-R, LS-CMI of SIR-R1 gebruikt voor reguliere gedetineerden. Als met behulp van deze instrumenten blijkt dat er bepaalde problematiek speelt, kan een aantal aanvullende instrumenten ingezet om daar meer zicht op te krijgen (bijvoorbeeld van zedendelinquenten of huiselijk geweld).
- In Engeland & Wales wordt OASys gebruikt. Ook hier worden naast OASys zo nodig specifieke instrumenten gebruikt.

Een aantal van deze instrumenten lijkt op elkaar. OASys is ontwikkeld op basis van de LSI-R. De RISC is weer ontwikkeld op basis van OASys.

Analyse van de risicotaxatie-instrumenten

De instrumenten en procedures zijn geanalyseerd aan de hand van richtlijnen met betrekking tot de methode, psychometrische kwaliteiten en randvoorwaarden.

De instrumenten zijn allemaal ontwikkeld om risico's op langere termijn in te schatten, niet om specifiek risico's tijdens verlof in te schatten. Uitzondering hierop is de VRT-9, maar zoals eerder vermeld, wordt dit instrument niet toegepast in de praktijk. De instrumenten worden als één van vele bronnen gebruikt voor de beoordeling van verlofaanvragen. Hoewel de werkwijze verschilt en de instrumenten voor andere doelgroepen zijn ontwikkeld, zijn de methoden op hoofdlijnen vergelijkbaar en verzamelen zij soortgelijke informatie voor hetzelfde doel. De QuickScan wijkt enigszins af van de andere instrumenten omdat dit een kort screeningsinstrument is en de andere meer dynamische factoren in beeld brengen. De psychometrische kwaliteiten van de meeste instrumenten verschillen op hoofdlijnen evenmin weinig van elkaar (zie ook: Campbell et al., 2007; Gendreau et al., 1996, 1997, 2002; Walters, 2006; Hildebrand, 2006). Van sommige instrumenten zoals de HCR-20 is veel onderzoeksliteratuur beschikbaar, op grond waarvan aangenomen kan worden dat dit instrument redelijk tot goed recidive voorspelt. Van andere instrumenten (vooral de Nederlandse) zijn niet altijd evenveel en consistente onderzoeksresultaten bekend. Van de QuickScan zijn de psychometrische kwaliteiten nog niet bekend. Van de RISc is de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, interne consistentie en congruente validiteit goed (Van der Knaap et al., 2007), maar de voorspellende kracht moet nog worden vastgesteld (onderzoek hiernaar is gepland in 2009). Hoewel de psychometrische kwaliteiten van de instrumenten (voor zover bekend) statistisch redelijk tot goed te noemen zijn en de inschattingen op groepsniveau derhalve redelijk tot goed kunnen zijn, wil dat echter niet zeggen dat een voorspelling in het individuele geval ook goed uitpakt.

Met betrekking tot de randvoorwaarden komen grote verschillen naar voren wat betreft de benodigde tijd voor afname, opleidingseisen, de mogelijkheid om het instrument in te passen in een protocol voor persoonsgebonden verlof en de kosten-baten verhouding. De meeste genoemde instrumenten zouden in principe ingepast kunnen worden in een protocol van het gevangeniswezen. Wel zouden de instrumenten dan moeten worden aangepast, hetgeen tijd (en geld) kost en niet altijd eenvoudig wordt geacht. De instrumenten uit de sectoren jeugd en tbs vragen aanpassing omdat de doelgroepen verschillen, bijvoorbeeld in gevoeligheid voor bepaalde risico's (bijvoorbeeld invloed van ouders of psychische problematiek). Bovendien moeten deze instrumenten afgenomen worden door gedragswetenschappers, die momenteel schaars zijn in het gevangeniswezen en relatief duur. Een groot voordeel van de RISc is dat dit instrument al wordt afgenomen bij de doelgroep voor persoonsgebonden verlof. Afname kost dus geen extra tijd. Reclasseringswerkers zijn al opgeleid voor afname van de RISc. Door de RISc te gebruiken in plaats van een ander

instrument toe te voegen wordt er niet onnodig extra tijd en kosten geïnvesteerd in een nieuw instrument waarvan de toegevoegde waarde nog moet blijken.

Analyse van de procedures

Een aantal factoren wordt van belang geacht voor het protocol voor het nieuwe persoonsgebonden verlot. Het onderzoek heeft de volgende bouwstenen opgeleverd. De meeste onderzochte landen en sectoren hebben een *inhoudelijk verlotplan* verplicht gesteld. Hierin moeten specifieke activiteiten zijn vermeld die tijdens het verlot worden ondernomen. Getoetst wordt of deze activiteiten consistent zijn met de doelen voor reïntegratie (bijvoorbeeld: een afspraak voor een sollicitatie of gesprek met woningbouwvereniging). Deskundigen geven aan dat de verlotplannen in het Nederlandse gevangeniswezen ook *meer inhoudelijke invulling en toetsing* verdienen. Het protocol voor persoonsgebonden verlot moet daarnaast *heldere begrippen* bevatten evenals een *heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden*. Daarnaast kunnen in het protocol *acute risicofactoren* betrokken worden: alcohol en/of druggebruik tijdens detentie evenals het advies van politie, OM, ZM, gemeente en eventueel het slachtoffer. Van belang is dat bij de beoordeling van verlofaanvragen *meerdere beoordelaars* zijn betrokken. Voor aanvragen voor gedetineerden met een zeer hoog risico kan een extra toets plaatsvinden (door het centrale Bureau Selectie Functionarissen). Eventueel kan overwogen worden om een *adviescollege* in te richten dat over gedetineerden met een zeer hoog risico of in geval van twijfel adviseert. Tevens kan het *gedrag binnen detentie* meegewogen worden. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van indicatoren die in Canada gebruikt worden of kunnen bestaande vragenlijsten worden gebruikt. Voorwaarde is wel dat deze zo min mogelijk tijd vragen vanwege de uitvoerbaarheid in de praktijk. Een aspect dat in de onderzochte sectoren en landen meer aandacht krijgt dan in het Nederlandse gevangeniswezen, is het *verlotadres en de sociale omgeving*. Ten eerste zou vaker dan nu het geval is, nagegaan kunnen worden in hoeverre het verlotadres of de personen aldaar risico's vormen. Daarnaast zou een sociale netwerkanalyse gedaan kunnen worden. Hierbij zou gebruik gemaakt kunnen worden de FSNA-methode uit de tbs, als uit lopend onderzoek blijkt dat deze methode meerwaarde heeft voor risicotaxatie. Omdat dit een zeer arbeidsintensieve procedure is, kan overwogen worden dit alleen te doen voor gedetineerden met een zeer hoog risico of bij degenen over wie aanwijzingen bestaan dat het netwerk een negatieve invloed kan hebben op resocialisatie of recidive kan bevorderen.

Alleen het verplicht laten gebruiken van een risicotaxatie-instrument en een heldere procedure zal niet voorkomen dat medewerkers in verschillende PI's het verlotbeleid verschillend uitvoeren. Het is van belang dat niet alleen het aantal verloten, maar vooral ook het verloop daarvan wordt geregistreerd en geëvalueerd. Deskundigen adviseren om de (groepen) beoordelaars en beslissers feedback te geven en regelmatig te laten overleggen over de wijze

waarop zij besluiten nemen. Hierdoor kan steeds meer kennis verkregen worden over de wijze waarop beslissingen genomen worden en de factoren die leiden tot een goed of minder goed verlopen verlof. Ook kan eenduidige besluitvorming door het hele land bevorderd worden. Daarnaast kan door statistische analyse van het verloop van de verloven en het soort overtredingen nagegaan worden welke factoren voorspellend zijn. Mogelijk kan dan een verkorte checklist worden ontwikkeld die kan worden afgenomen op het moment dat er geen (recente) RISC beschikbaar is. Gezien de onzekerheidsmarges bij risicotaxatie, raden deskundigen het af om vooraf grenswaarden te stellen (waarden waarbij wel of geen verlof mag worden toegekend). Raadzamer lijkt het om bij de constatering van risico's maatregelen te treffen voor risicomangement. Verloven zouden vaker doorgang kunnen vinden wanneer er meer mogelijkheden zijn voor risicomangement. In de onderzochte sectoren en landen worden, meer dan momenteel in het Nederlandse gevangeniswezen het geval is, maatregelen voor risicomangement getroffen, zoals random checks op het verlofadres, werkadres of de omgeving daarvan, en (telefonische of fysieke) meldingsplicht van de gedetineerde bij een gevangenis of reclasseringskantoor.

Conclusie

Alle onderzochte landen en sectoren kennen procedures voor verlof, die op hoofdlijnen dezelfde doelen hebben. De meeste landen en sectoren gebruiken daarbij risicotaxatie-instrumenten. De instrumenten worden als één van vele bronnen gebruikt voor de beoordeling van verlofaanvragen. De instrumenten verschillen op hoofdlijnen weinig van elkaar wat betreft methode en psychometrische kwaliteiten. De instrumenten zijn echter allemaal ontwikkeld om risico's op langere termijn in te schatten, niet om specifiek risico's tijdens verlof in te schatten. Omdat er geen instrumenten zijn ontwikkeld specifiek voor risicotaxatie bij verlof van reguliere volwassen gedetineerden, zou overwogen zou kunnen worden om een nieuw instrument te ontwikkelen. Een alternatief is het aanpassen van één van de onderzochte instrumenten. Het ontwikkelen van een nieuw instrument, of het aanpassen van buitenlandse of Nederlandse instrumenten die voor andere doelgroepen zijn ontwikkeld zou echter veel tijd en kosten vragen, zonder dat vooraf bekend zou zijn wat de toegevoegde waarde zou zijn voor het Nederlandse gevangeniswezen. Omdat het instrument RISC al afgenomen wordt voor gedetineerden die in aanmerking zullen komen voor persoonsgebonden verlof, lijkt dit op dit moment het meest geschikte instrument voor de verlofprocedure van het gevangeniswezen (mits de predictieve validiteit goed bevonden wordt, wat naar verwachting in 2009 onderzocht zal worden). Wel moet het verloop van de verloven geregistreerd en geanalyseerd worden, om te kunnen vaststellen welke items uit de RISC risico's tijdens verlof voorspellen. Op grond daarvan kan mogelijk een verkorte checklist worden ontwikkeld. Daarnaast kunnen in het protocol een aantal aspecten worden opgenomen die aanvullende informatie over risico's en beschermende factoren geven.

Met de huidige instrumenten kan net zo min als bij ongestructureerde professionele oordelen voorkomen worden dat er toch op individueel niveau foute beslissingen worden genomen. Zowel auteurs van artikelen over risicotaxatie als de geraadpleegde deskundigen pleiten er voor om, als de predictieve validiteit goed blijkt te zijn, de RISC wel te gebruiken in de procedure voor verlof, niet zozeer om het aantal onjuiste beslissingen drastisch te kunnen verminderen (dat aantal is al relatief laag) of om enkel beslissingen op te baseren, maar vooral om richting te geven aan de besluitvorming, de begeleiding en het risicomanagement van de gedetineerden.