

Samenvatting

Band met behandeling (2008)

I.E. Berends, M. Vinkelvleugel & B. Bijl

Duivendrecht: PI Research / WODC

Als een volwassen persoon in Nederland een misdrijf heeft gepleegd en daarvoor wordt veroordeeld, kan de rechter de maatregel ter beschikkingstelling (TBS) met bevel tot dwangverpleging opleggen. Deze maatregel wordt opgelegd wanneer wordt verwacht dat detentie niet voldoende is om herhaling van een misdrijf te voorkomen en de persoon moet worden behandeld voor de achterliggende problematiek. Indien een jeugdige (tussen de 12 en 18 jaar) een ernstig misdrijf heeft gepleegd, kan de kinderrechter beslissen dat hij of zij behandeling nodig heeft om een herhaling van het misdrijf te voorkomen. De jeugdige krijgt dan de maatregel 'Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen' opgelegd ('PIJ-maatregel'). Hoofddoel van een behandeling in een forensische inrichting is het minimaliseren van het risico op recidive.

Voor de behandeling van tbs-gestelden of PIJ-jeugdigen kunnen veel verschillende interventies worden ingezet. Electronic Monitoring (EM) is een instrument waarmee de bewegingen van een persoon kunnen worden gevolgd en / of de aanwezigheid van een persoon op een vaste locatie wordt geregistreerd. Men kan hierdoor afspraken maken over waar de persoon zich (op bepaalde tijdstippen) mag begeven en / of bevinden. In deze evaluatie stond de vraag centraal in hoeverre EM zou kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de behandeling (uitgedrukt als de kans op recidive). In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft PI Research een onderzoek uitgevoerd naar de potentiële bijdrage van Electronic Monitoring aan een effectievere behandeling van tbs-gestelden en jeugdigen met een PIJ-maatregel in justitiële behandelinrichtingen.

Er is een planevaluatie uitgevoerd, hierbij is onderzocht op welke wijze EM zou kunnen aangrijpen op de behandeling en welke evidentie hiervoor is vanuit de wetenschappelijke literatuur. Daarnaast is een procesevaluatie uitgevoerd van pilots met EM op vijf Forensisch Psychiatrische Centra (FPC) en vier Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's). Tijdens de pilots (september 2007 tot mei 2008) zijn aan de hand van evaluatieformulieren gegevens verzameld over het verloop van de inzet van EM bij verlopen. Er zijn interviews gehouden met direct betrokkenen bij de pilots (zowel medewerkers als tbs-gestelden en jeugdigen), projectdocumentatie en wetenschappelijke literatuur is bestudeerd en dossiergegevens zijn geanalyseerd.

EM in theorie

EM kan worden ingezet bij gemotiveerde personen die beschikken over de basale vaardigheid om afspraken na te komen. Het toepassen van EM lijkt vooral zinvol tijdens de verloffase, omdat de hoeveelheid uitdagingen waar de drager aan blootgesteld wordt groot is en EM zou kunnen dienen als ondersteuning om hiermee te kunnen omgaan. Tijdens de laatste verlopen is de inzet van EM niet meer wenselijk. Op een bepaald moment moet de persoon kunnen laten zien dat ongewenst gedrag volledig onder controle van hemzelf is, in plaats van gestuurd door externe controle.

De behandelkaders en interventies die ingezet kunnen worden zijn divers en kunnen verschillen per instelling. Behandeldoelen zijn afhankelijk van individuele kenmerken en behoeftes van de tbs-gestelde en jeugdige met een PIJ-maatregel. Er is geen sprake van één standaardpakket, wat zich in de praktijk laat zien door een modulaire opzet van een behandelprogramma.

In de literatuur komen een aantal kenmerken van effectieve interventies naar voren. Aan de hand van een analyse van wetenschappelijke literatuur, projectdocumentatie en interviews met betrokkenen kan worden vastgesteld dat met EM op een aantal van deze elementen positief kan worden aangesloten, namelijk:

- EM kan leiden tot een verhoging van de gepercipieerde pakkans. Een verhoogde gepercipieerde pakkans werkt drempelverhogend ten aanzien van het vertonen van ongewenst gedrag. Gewenste gedrag krijgt zo de kans om in te slijpen, de persoon zal meer succeservaringen opdoen en verantwoordelijkheidsgevoel ontwikkelen. De ingeslepen gewenste gedragspatronen zullen zich, naar verwachting, in de toekomst handhaven wanneer de persoon niet meer onder (EM) toezicht van de inrichting staat.
- EM kan bijdragen aan een meer gefaseerde opbouw van de vrijheden, waardoor de mate waarin de drager van EM wordt geconfronteerd met uitdagingen langzamer kan worden uitgebreid. Dit leidt tot minder overtredingen en tot het inslijpen van gewenst gedrag.
- Door de inzet van EM kan de persoon (meer) gestuurd worden in zijn sociale omgeving, wat weer zou kunnen leiden tot:
 - o een sterker steunsysteem en meer positieve rolmodellen voor de persoon;
 - o de ontwikkeling van de persoon binnen meerdere contexten;
 - o het afschrikken van onbetrouwbare personen (door het idee dat zij in zekere zin zelf eveneens gecontroleerd worden).
- De instelling kan de met EM verzamelde informatie gebruiken om de behandeling beter te laten aansluiten op de kenmerken van de tbs-gestelde en jeugdige met een PIJ-maatregel. Men kan de ervaringen die zijn opgedaan tijdens een verlof gebruiken om de inhoud van toekomstig verlof beter vorm te geven.
- EM levert extra gegevens op over de manier waarop het dagelijks leven van de persoon georganiseerd was vóór de oplegging van de maatregel. De inhoud van het verlof kan op deze kennis worden aangepast, waardoor risicosituaties (zoals bijvoorbeeld contact met vroegere 'verkeerde' vrienden) worden vermeden.

Het toepassen van EM zou in theorie ook negatieve/ongewenste neveneffecten tot gevolg kunnen hebben, namelijk:

- De inzet van EM kan leiden tot gevoelens van schaamte bij en stigmatisering van de dragers.
- EM kan leiden tot stress in het netwerk, wanneer de persoon gedwongen thuis dient te blijven (in plaats van op initiatief van de tbs-gestelde of jeugdige met een PIJ-maatregel en leden uit het netwerk zelf).
- De inzet van EM kan ervaren worden als een inbreuk op de privacy van de deelnemer en zijn omgeving.
- De inzet van EM kan gepaard gaan met fysiek ongemak (bijv. een knellende enkelband).
- Met de inzet van EM wordt een dubbele boodschap afgegeven over de betrouwbaarheid van de persoon (je bent te vertrouwen, je mag namelijk met verlof vs. je bent niet te vertrouwen, namelijk we controleren je tijdens verlof).
- De inzet van EM kan botsen met een behandellijn die erop gericht is de persoon meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor zijn gedrag.
- De inzet van EM kan een gevoel van schijnveiligheid te weeg brengen (men weet waar de persoon is, maar niet wat hij doet).
- Het toepassen van EM kost medewerkers van een instelling tijd.
- EM zou er mogelijk toe kunnen leiden dat de hoeveelheid persoonlijk contact tussen de drager en de inrichting tijdens verlof vermindert.

EM in de praktijk

De implementatie en uitvoering van EM is gevolgd in negen instellingen. De instellingen hebben EM systemen van twee verschillende leveranciers gebruikt (G4S en ADT). Afgezien van technische verschillen zijn de systemen vergelijkbaar in toepassingsmogelijkheden. Er is zowel gebruik gemaakt van statische EM systemen waarbij de bewegingsvrijheid van de drager wordt beperkt door zijn afstand ten opzichte van een gefixeerde ontvanger, als dynamische EM systemen waarmee een persoon continu gevolgd kan worden.

Indien een drager zich niet aan de gemaakte afspraken over locatie of tijd houdt, of wanneer geen verbinding met het systeem kan worden gemaakt, gaat een alarmsignaal af. Dit signaal wordt via een meldkamer doorgegeven aan de instelling die er vervolgens direct op kan reageren. Ook kan men ervoor kiezen om aan het einde van de inzet van EM een rapport over de gangen van de drager op te vragen.

Voor aanvang van de pilots hebben de instellingen protocollen opgesteld waarin is uitgewerkt waarom, op welke manier en bij wie EM zou worden toegepast. Deelname aan de pilot van tbs-gestelden en jeugdigen met een PIJ-maatregel was op vrijwillige basis. In de praktijk bleek de animo voor deelname aan de pilot onder de tbs-gestelden en PIJ-jeugdigen beperkt. In totaal zijn 34 verloven van 19 tbs-gestelden en 56 verloven van 21 PIJ-jeugdigen geëvalueerd. Veertien tbs-gestelden en 2 jongeren weigerden deelname aan de pilot.

De groep PIJ deelnemers en tbs deelnemers lijken representatief (wat betreft psychiatrische problematiek e.d.) voor de algemene PIJ- en tbs-poulatie, zij het dat de deelnemersgroepen enkel uit mannen bestond. De tbs-controlegroep van 14 personen, die bestond uit tbs-gestelden die wél zijn benaderd maar niet hebben toegestemd in deelname aan de pilot, lijken enigszins te verschillen van de deelnemersgroep. De tbs-controlegroep lijkt vaker veroordeeld om een geweldsdelict maar juist minder vaak voor zedendelicten dan de groep deelnemende tbs-gestelden. Qua psychiatrische problematiek lijkt er minder vaak sprake van persoonlijkheidsproblematiek, pedofilie en een verstandelijke beperking, terwijl juist vaker de diagnose autisme is gesteld bij de weigeraars. De groep PIJ-weigeraars is erg klein, waardoor geen betrouwbare vergelijking met de PIJ-deelnemersgroep kan worden gemaakt.

Vooraf hebben de instellingen een aantal exclusiecriteria opgesteld voor deelname aan EM. Dit betrof verlegenheid en psychotische problematiek gekenmerkt door wantrouwen. JJI's gaven daarnaast nog aan dat EM niet geschikt zou zijn voor jongeren met autisme of een verstandelijke beperking. Opvallend is dat twee personen zijn benaderd voor deelname die aan deze criteria voldeden. Een daarvan, een persoon met autisme, weigerde deelname. De ander, een persoon gekenmerkt door een wantrouwige denkstijl heeft meegedaan. EM bleek in dit geval zijn wantrouwende denkstijl te versterken.

Een beoogde groep controlegroep van personen die niet geschikt waren voor het toepassen van EM kon niet worden samengesteld. Er lijken bij de selectie van de deelnemers geen exclusiecriteria te zijn gehanteerd. Er kan echter niet zonder meer gesteld worden dat dus iedereen (met verlof) geschikt is voor EM. De beperkte wijze waarop EM is uitgezet binnen de meeste deelnemende instellingen, waardoor slechts 1 tot 6 personen van de instelling hebben deelgenomen aan de pilot (met uitzondering van één instelling met 14 deelnemers), maken een dergelijke conclusie niet mogelijk.

Bij zowel de FPC's als de JJI's werd de implementatie en uitvoering aanvankelijk geplaagd door startproblemen. Technische problemen, beperkt draagvlak bij de werknemers van de instellingen en te weinig manuren waren debet aan een langzame start en deze factoren verklaren mogelijk deels het beperkt aantal deelnemers per deelnemende instelling.

Het EM-systeem wordt als makkelijk in gebruik ervaren, maar als arbeidsintensief. Bij zowel de FPC's als de JJI's zijn niet alle opties gebruikt die het systeem biedt. FPC's bleken minder vaak tijdafspraken en juist vaker route-afspraken te maken in vergelijking tot de JJI's.

De FPC's hebben EM hoofdzakelijk ingezet met als doel het opbouwen van verantwoordelijkheidsgevoel en het opbouwen van zelfvertrouwen. De meest voorkomende doelen binnen de JJI's betroffen het controleren van de persoon en structureren en faseren van verlof.

De verloven zijn niet incidentloos verlopen, maar bijna alle waargenomen incidenten zijn geregistreerd door het systeem. In 44% van de verloven bij FPC's en 26% van de verloven bij JJI's was op enig moment tijdens het verlof geen verbinding tussen de zender en ontvanger. In 2 van de 34 verloven bleek een tbs-gestelde zich daadwerkelijk niet aan de afspraken te houden. In het eerste geval had de deelnemer ongeoorloofd bezoek. De tweede tbs-gestelde deelnemer probeerde zich aan EM (of te wel, het verlof) te onttrekken.

Bij de verloven van de jongeren met een PIJ-maatregel deed zich in 14 van de 56 gevallen een overtreding van de gemaakte afspraken voor. Het betrof hoofdzakelijk een betreding van een exclusiezone of juist het verlaten van een inclusiezone. Daarnaast hadden de overtredingen betrekking op het niet op tijd komen van de jongere. Tot slot heeft één jongere in vier gevallen geprobeerd het systeem te saboteren.

Door het ontbreken van vergelijkingsgegevens kan geen uitspraak worden gedaan over in hoeverre er meer of minder incidenten hebben plaatsgevonden als gevolg van het toepassen van EM. EM lijkt wel een meerwaarde te kunnen bieden wat betreft het genereren van informatie over incidenten. Bovendien heeft men in een aantal situaties direct kunnen reageren op incidenten, waardoor mogelijke escalatie van het incident voorkomen kon worden.

Het nabespreken van de verloven bleek niet altijd plaats te vinden (in 17 van de 56 verloven in de JJI's en 5 van de 34 verloven in de FPC's), terwijl dit wel de intentie van de pilot was. Een nabespreking vond wél altijd plaats indien er een incident had plaatsgevonden. Het belonen van gewenst gedrag is echter net zo belangrijk als het "bestrafen" van ongewenst gedrag (het nabespreken van de incidenten). In de gevallen waarin wél een nabespreking heeft plaatsgevonden, vond men de verzamelde informatie in sommige gevallen een zinvolle toevoeging (voor 25 van de 34 verloven in JJI's en 31 van de 56 verloven in FPC's). Het leverde dus extra informatie op die men niet had verkregen als EM niet ingezet was. Volgens de behandelaars dient EM geen eigen behandeldoel, maar biedt een extra ondersteuning voor het behalen van doelen van overige interventies.

Een aantal tbs-gestelden en PIJ-jeugdigen die deelnamen aan de pilots geven aan dat EM hun steunt in het nakomen van afspraken (5/19 tbs-gestelden en 10/21 van de PIJ-jeugdigen). Soms schamen ze zich ervoor en voelen zij zich fysiek beperkt door de apparatuur (respectievelijk 2 en 6 van de 19 tbs-gestelden en 2 en 5 van de 21 PIJ-jeugdigen). Ook het netwerk van de deelnemers ziet soms positieve effecten van EM, bijvoorbeeld doordat de drager wordt gestimuleerd in het nakomen van afspraken (5 van de 7 personen uit de omgeving van de PIJ-jeugdigen en 2 van de 2 personen uit de omgeving van de tbs-gestelden) en gestuurd wordt in het opzoeken van gewenste in plaats van risicovolle situaties (1 van de 7 personen uit de omgeving van de PIJ-jeugdige). Een deel van het netwerk schaamt zich door de zichtbaarheid van EM (2 van de 7 personen uit de omgeving van de PIJ-jeugdige). Geen van de respondenten vindt het erg dat medewerkers van de instelling thuis langskomen om het systeem aan te sluiten. Zij voelen zich soms wel gecontroleerd door de aanwezigheid van het systeem in huis (2 van de 7 personen uit de omgeving van de PIJ-jeugdige en 1 van de 2 personen uit de omgeving van de tbs-gestelde). Tot slot moet gesteld worden dat hoewel de inzet van EM niet onverdeeld als positief is ervaren, er slechts bij één van de veertig deelnemers sprake is geweest van een incident als gevolg van het dragen van EM (persoon is van school geschorst nadat onrust was ontstaan doordat de medeleerlingen het EM systeem hadden opgemerkt). De voor- en nadelen die ervaren worden van EM komen overeen met die verwacht werden op basis van de eerdere theoretische analyse.

Een kanttekening moet worden geplaatst bij de hierboven beschreven uitkomsten. In de huidige onderzoeksopzet is gewerkt met personen die vrijwillig met EM op verlof wilden gaan. Ook de omgeving van de drager was niet verplicht tot het invullen van de vragenlijst. De ervaringen van tbs-gestelden en PIJ-jeugdigen (en hun omgeving) kunnen anders uitpakken wanneer zij verplicht met EM worden uitgerust. Daarnaast is het aantal personen per groep klein te noemen, waardoor de resultaten niet zonder meer geeneraliseerd kunnen worden naar de totale populatie.

Aandachtspunten

Een aantal overige punten komt uit het onderzoek naar voren. Bij een mogelijke toekomstige implementatie van EM dient men deze aandachtspunten in ogenschouw te nemen.

De instructie aan de medewerkers (zowel inhoudelijk als technisch) en het creëren van een draagvlak voor het gebruik van EM onder het personeel bleken soms tekort te schieten. Indien men een middel wil gaan toepassen zal tijd vrijgemaakt moeten worden voor het opzetten en het uitvoeren ervan. Om continuïteit in de instellingen te garanderen, moet de instructie van personeel breder worden uitgezet.

Daarnaast moeten specifieke selectierichtlijnen worden opgesteld en het vrijwillige karakter van het gebruik van EM worden afgeschaft om discussies met tbs-gestelden en PIJ-jongeren over de inzet te voorkomen. De instellingen moeten zelf kunnen beslissen of het systeem bij een persoon wordt ingezet of niet.

Van een uniformiteit in de toepassing van EM lijkt nog slechts in beperkte mate sprake (bijv. wel of niet nabespreken verloff, gebruik instellingsmogelijkheden EM). Indien het systeem wordt ingezet, dient men volgens een vaste methode de verkregen gegevens te gebruiken, de alarmen af te handelen en consequent de verloven na te bespreken.

Ketenpartners uit het justitiële veld (rechters, officieren van justitie) bleken niet tot weinig geïnformeerd over de pilots. Het meer betrekken van de ketenpartners is een essentieel onderdeel van een succesvolle implementatie. Een optimale samenwerking met hulpdiensten en overige justitiële overheidsinstellingen leidt tot een consequentere inzet van EM (en ook een consequentere afhandeling van incidenten). De (on)mogelijkheden van het gebruik van EM moet voor de ketenpartners helder zijn, om verkeerde verwachtingen omtrent de te verwachten effecten van EM te voorkomen.

Het juridische kader rondom EM moet worden uitgewerkt: de mogelijkheid tot verplichte inzet, de consequenties bij de verschillende soorten overtreding die kunnen worden waargenomen met EM en dergelijke. Door een meer geprotocolleerde uitwerking van deze punten zal als aanvullend effect meer uniformiteit (gebruiksintegriteit) ontstaan bij het gebruik van EM. Wanneer deze uniformiteit is bereikt, kan de effectiviteit van de inzet van EM geëvalueerd worden

Conclusie

EM zou een bijdrage kunnen leveren aan de behandeling van tbs-gestelden en PIJ-jeugdigen, primair tijdens de verloffase van hun behandeling. Door het uitvoeren van controle op bewegingen en gemaakte afspraken, wordt de gepercipieerde pakkans verhoogd, waardoor ongewenst gedrag minder vaak zal voorkomen. De sociale omgeving en de contexten waarbinnen de persoon zich begeeft worden gestuurd en de overgangen binnen de resocialisatiefase kunnen meer gefaseerd en gestructureerd worden vormgegeven. Hierdoor neemt de kans op adequaat gedrag toe en op ongewenst gedrag af. Naast positieve effecten zouden als gevolg van EM ook negatieve/ongewenste neveneffecten kunnen optreden. In hoeverre de verwachte negatieve en positieve effecten van EM ook daadwerkelijk optreden is niet onderzocht.

Een succesvolle implementatie van EM vereist een uitgebreide uitwerking en naleving van randvoorwaarden waardoor uniformiteit in uitvoering van EM kan worden bereikt. Pas wanneer deze uniformiteit is ontstaan kan de effectiviteit van EM onderzocht worden.