

DE MAATREGEL INRICHTING STELSELMATIGE DADERS (ISD): MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN-BATENANALYSE VAN EEN EVENTUELE VERLENGING

AUTEURS: FRANK VAN ZUTPHEN, MARJOLEIN GODERIE & JAN JANSSEN

SAMENVATTING

Aanleiding en vraagstelling

Op 1 oktober 2004 is de wettelijke maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD-maatregel) in werking getreden. De maatregel is bedoeld voor meerderjarige daders die veelvuldig met de politie in aanraking komen vanwege het plegen van criminaliteit en het veroorzaken van veel overlast. Het doel van de maatregel is tweeledig: het bevorderen van de veiligheid van de maatschappij door het voor langere tijd (maximaal 2 jaar) opsluiten van zeer actieve veelplegers en de beëindiging van de recidive van de verdachte. Stelselmatige daders die de ISD-maatregel opgelegd krijgen worden gedetineerd in speciale afdelingen binnen een Penitentiaire Inrichting (PI) – de ISD-inrichting – en krijgen, mits zij gemotiveerd zijn, een programma aangeboden dat is gericht op gedragsverandering en daarmee op recidivevermindering. Uit een recent uitgevoerde studie van Tollenaar & Van der Laan (2012) naar de effecten van de ISD-maatregel is naar voren gekomen, dat de ISD-maatregel effectiever is in het reduceren van criminaliteit en recidive dan standaardvrijheidsstraffen voor veelplegers. Na de huidige ISD-maatregel komt 72% van de ISD'ers binnen 2 jaar weer in aanraking met justitie tegenover 84% in de controlegroep. De recidive neemt dus weliswaar af door de ISD-maatregel, maar de recidive blijft nog steeds hoog.

Naar aanleiding hiervan en naar aanleiding van geluiden dat de 2 jaar te kort zou zijn voor behandeling hebben verschillende fracties in de Tweede Kamer gesuggereerd dat het succes van de ISD-maatregel verder vergroot zou kunnen worden bij een eventuele verlenging van de ISD-maatregel. In de voorliggende rapportage hebben wij deze suggestie beschouwd. Allereerst hebben wij gekeken voor welke subpopulatie van ISD'ers een langere behandeling zinvol zou kunnen zijn en vervolgens hebben wij gekeken of de baten van een eventuele verlenging van de ISD-maatregel opwegen tegen de kosten. Wij hebben de volgende vijf alternatieven bekeken en vergeleken met de huidige ISD-maatregel van 2 jaar:

- ✓ verlenging ISD-maatregel met ½ jaar;
- ✓ verlenging ISD-maatregel met 1 jaar;
- ✓ ½ jaar reclasseringstoezicht na afloop ISD-maatregel;
- ✓ 1 jaar reclasseringstoezicht na afloop ISD-maatregel;
- ✓ eerder starten met het behandelprogramma.

Een aandachtspunt bij een eventuele verlenging van de ISD-maatregel (alle varianten) is het volgende. De rechter legt de ISD-maatregel op. Hierbij heeft de rechter ruimte voor het maken van een vrije afweging tussen collectieve en individuele belangen. Wij hebben in dit onderzoek geen representatief onderzoek gehouden onder rechters, wij hebben in deze studie doorgerekend wat de kosten en baten zouden zijn in de *hypothetische situatie* dat de ISD-maatregel eventueel verlengd zou worden.

Stelselmatige daders hebben te kampen met veel verschillende en grote problemen (verslaving, psychische problemen, verstandelijke beperkingen) en in veel gevallen is er sprake van combinaties van deze problemen (comorbiditeit). Ook hebben ze te maken met problemen op de leefdoelgebieden wonen (dakloosheid), werk & inkomen (geen werk, geen startkwalificatie, wel schulden) en zorg. Daarbij zijn er signalen dat de zwaarte van de problematiek en in het bijzonder de complexiteit van de comorbiditeit is toegenomen.

Behandeling is in deze studie een overkoepelend begrip voor zowel therapie als ook training, coaching, (woon)begeleiding, vorming, schuldhulpverlening en aanbrenge van structuur/dagritme. Kortom elke professionele interventie die gedurende de maatregel in het teken staat van het leveren van een bijdrage aan het oplossen of beheersbaar maken van de problematiek en/of de resocialisatie van de ISD'er. Wanneer wij spreken van behandelaren bedoelen wij in dit rapport niet alleen klinische behandelaren, maar alle betrokken professionals die bovengenoemde interventies uitvoeren.

Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben wij allereerst verkennende interviews gehouden met 13 deskundigen van de rechterlijke macht, het openbaar ministerie, de advocatuur, de wetenschap en het Ministerie van Veiligheid & Justitie. Daarna hebben wij een selectie gemaakt van 43 ISD'ers die rond het einde van de ISD-maatregel zaten. Bij deze ISD'ers is een dossieronderzoek uitgevoerd. Vervolgens hebben wij gesprekken gevoerd met de betrokken ISD-trajectcoördinator en andere direct bij de ISD'er betrokken behandelaren van GGZ-instellingen, reclasseringsorganisaties en gemeenten (nazorg). In deze gesprekken hebben wij steeds de casus van de betreffende ISD'er doorgesproken met daarbij de vraag of en zo ja welke behandeling in dit concrete geval zinvol zou kunnen zijn bij een verlenging en wat dat dan naar verwachting op zou kunnen leveren. In totaal hebben wij in 93 gesprekken met behandelaren steeds één concreet ISD-dossier besproken. Het merendeel van de ISD-dossiers is besproken met twee behandelaren (twee gesprekken per ISD-dossier) en een aantal ISD-dossiers met drie verschillende behandelaren. Dit heeft geresulteerd in 93 expertoordelen van behandelaren over 43 ISD-dossiers. Deze geaggregeerde resultaten van de expertoordelen zijn teruggelegd en getoetst in een expertbijeenkomst met behandelaren. Daarnaast hebben wij ook gesproken met 13 ISD'ers uit onze onderzoeksgroep van 43 ISD'ers.

Behoeft verlenging behandeling

Uit het onderzoek komt naar voren dat het alternatief “eerder starten en/of verkorting van de wachtlijsten” geen reëel alternatief is om de effectieve behandelperiode binnen de ISD-maatregel van 2 jaar met een half jaar verlengen. Er zijn incidenteel weliswaar verbeteringen mogelijk, maar als er winst te behalen is dan is dit meer een kwestie van maanden dan van een half jaar. Het lijkt weliswaar of er aan het begin van de ISD-maatregel niets gebeurt, maar tijdens de eerste fase van de ISD-maatregel staan het stellen van de diagnose en werken aan de stabilisatie en motivatie van de ISD'er centraal. Dat duurt een paar maanden tot een half jaar.

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat nagenoeg alle behandelaren aangeven dat de verlenging van de maatregel in specifieke gevallen en onder bepaalde voorwaarden meerwaarde kan bieden bij het oplossen van de problematiek van ISD'ers.

In 22 procent van de gesprekken hebben behandelaren in hun expertoordeel aangegeven dat de ISD'er geen baat heeft bij een verlenging van de maatregel. Een belangrijke reden hiervoor is dat deze groep niet gemotiveerd of te motiveren is voor het behandelprogramma. Deze groep zou als onbehandelbaar kunnen worden beschouwd. In de overige gesprekken (78%) was het expertoordeel van de behandelaren dat een verlenging van de behandeling zinvol zou kunnen zijn. Binnen deze groep is ook weer een onderverdeling te maken naar het gewenste kader. Bij 12 procent is in het geheel geen kader nodig (omdat de ISD'er ook zonder kader de juiste behandeling krijgt), bij 7 procent is een civielrechtelijk kader geschikter (rechterlijke machtiging via Wet BOPZ) en bij 81 procent is een strafrechtelijk kader gewenst.

Gewenste behandelprogramma

Het behandelprogramma tijdens de ISD-maatregel is altijd maatwerk, maar in grote lijnen zijn de volgende fasen te onderscheiden voor de huidige ISD-maatregel. Het eerste deel van de maatregel zit de ISD'er intramuraal (in de ISD-inrichting) en staan het stellen van de diagnose en werken aan de stabilisatie en motivatie van de ISD'er centraal. Deze fase duurt normaal gesproken een paar maanden tot een half jaar. Als de ISD'er gemotiveerd is voor een behandeling dan wordt gestart met een trajectregime (gedragsinterventies) binnen de ISD-inrichting. Het vervolg op weg naar resocialisatie en terugkeer in de maatschappij is de extramuraal fase van de ISD-maatregel. De extramuraal fase bestaat uit een zorgtraject (GGZ-instelling) en/of een re-integratietraject (beschermd / begeleid wonen en dagbesteding). Vaak, maar niet altijd, volgt na het zorgtraject het re-integratietraject. De duur van de extramuraal fase varieert van zes maanden tot 1½ jaar. De ISD-maatregel is een proces van vallen en opstaan, waarbij de ISD'er gedurende het traject steeds meer vrijheden krijgt. In het bijzonder bij de relatief grote overgangen (van ISD-inrichting naar kliniek of van kliniek naar beschermd / begeleid wonen of van beschermd / begeleid wonen naar zelfstandig wonen) is er een groter risico op terugval in bijvoorbeeld middelengebruik en delictgedrag. Bij een overtreding van voorwaarden kan de ISD'er weer tijdelijk worden teruggeplaatst in de ISD-inrichting. Een aantal maanden voor het einde van de ISD-maatregel wordt de nazorg opgestart, waarvoor gemeenten de verantwoordelijkheid hebben. Na afloop van de ISD-maatregel is er geen strafrechtelijk kader meer.

Behandelaren geven verschillende redenen aan waarom een verlenging van de ISD-maatregel in bepaalde gevallen gewenst is:

- ✓ Het zorgtraject en/of re-integratietraject zijn niet afgerond (bv. door terugval van de ISD'er). De periode van 2 jaar blijkt onvoldoende om het gehele traject door te lopen. Dit komt ook omdat de problematiek van de ISD'ers volgens de behandelaren complexer is geworden. Het komt ook voor dat een tweede zorgtraject (na terugval) niet wordt opgestart, omdat er nog onvoldoende tijd is tot het einde van de ISD-maatregel.
- ✓ Er is ondersteuning en een stok achter de deur nodig zodat de ISD'er gecontroleerd kan wennen aan zijn nieuwe omgeving (vooral relevant bij de overstap naar beschermd / begeleid wonen).

- ✓ Bij terugval kort voor het einde van de ISD-maatregel is het niet meer mogelijk om de basisvoorwaarden voor re-integratie (huisvesting, inkomen, zorg, dagbesteding en sociaal vangnet) goed te regelen. Dit kan uiteraard ook gebeuren bij een verlenging van ISD-maatregel, maar naarmate de maatregel langer duurt is de ISD'er verder in zijn re-integratietraject en wordt de kans op terugval kleiner.

Wij hebben de behandelaren ook gevraagd in hoeverre bij deze verlenging van de behandeling een strafrechtelijk kader gewenst zou zijn (verlenging ISD-maatregel of reclasseringstoezicht). Wij hebben hierbij geen concreet uitgewerkte beleidsalternatieven voor de verlenging van de ISD-maatregel of een verlenging in de vorm van reclasseringstoezicht voorgelegd met de vraag welk beleidsalternatief de voorkeur heeft voor de behandelaren. Dit ook omdat de ISD-maatregel maatwerk is. Wij hebben alleen de vraag gesteld welk kader het meest geschikt is bij het gewenste behandelprogramma. Als behandelaren voor een strafrechtelijk kader kiezen, dan wordt in 44 procent van de gevallen de voorkeur gegeven aan reclasseringstoezicht, in 36 procent van de gevallen voor een verlenging van de ISD-maatregel en is er in 20 procent van de gevallen geen voorkeur voor het type strafrechtelijk kader. Een belangrijke reden voor behandelaren voor de keuze van het strafrechtelijk kader is de volgende. De ISD-maatregel wordt door ISD'ers als veel zwaarder ervaren dan reclasseringstoezicht. Het kader van de ISD-maatregel is daarmee een zwaardere stok achter de deur dan het kader van reclasseringstoezicht.

Merk daarbij ook op: de reclassering houdt altijd toezicht tijdens de extramurale fase van de ISD-maatregel. Als gekozen wordt voor een verlenging van de ISD-maatregel dan betekent dit ook automatisch dat er tijdens de extramurale fase van de ISD-maatregel ook reclasseringstoezicht is.

Tot slot hebben wij de behandelaren gevraagd naar de beste omgeving bij een eventuele verlenging van de ISD-maatregel voor onze onderzoeksgroep. In 16 procent van de casus is een kliniek de beste omgeving, in 60 procent van de casus een RIBW-instelling en in 23 procent is een andere omgeving (ambulant) aangegeven. Geen enkele behandelaar gaf aan dat de verlenging van de ISD-maatregel in de ISD-inrichting moest worden voltooid. De verlenging van de ISD-maatregel betekent dan ook een verlenging van de extramurale fase van de ISD-maatregel.

Kosten en baten verlenging

Om een beeld te krijgen van de kosten en baten van een eventuele verlenging hebben wij op de verschillende domeinen (veiligheid, werk & inkomen, wonen en zorg) vastgesteld wat de situatie was aan het begin van de huidige ISD-maatregel, aan het einde van de huidige ISD-maatregel en bij een eventuele verlenging van de ISD-maatregel. De eerste twee situaties zijn aan de hand van feitelijke informatie uit de dossiers vastgesteld, de situatie bij een eventuele verlenging van de ISD-maatregel is gebaseerd op inschattingen van de behandelaren. Hiervan hebben wij de kosten en baten bepaald. Het resultaat van de kosten en baten voor de gemiddelde ISD'er van de verschillende bekeken alternatieven is in de volgende tabel opgenomen.

Tabel S.1 Saldo van kosten en baten voor de gemiddelde ISD'er (contante waarden, 5 jaar, bedragen in € 1.000)

INCL. RECIDIVE-EFFECTEN	SALDO KOSTEN EN BATEN
ISD-maatregel 2½ jaar	33 – 59
ISD-maatregel 3 jaar	59 – 107
ISD-maatregel 2 jaar + ½ jaar reclasseringstoezicht	33 – 59
ISD-maatregel 2 jaar + 1 jaar reclasseringstoezicht	59 – 107
ISD-maatregel van 2 jaar (½ jaar eerder starten)	Geen reëel alternatief

In de tabel is te zien dat een verlenging van het behandelprogramma met een strafrechtelijk kader voor alle onderzochte alternatieven leidt tot een batig saldo van kosten en baten voor de *gemiddelde* ISD'er. Deze uitkomsten zijn robuust, de kosten zijn ruim berekend, de baten zijn conservatief geraamd. Er is – en dat is inherent aan dit type onderzoek – uiteraard onzekerheid over de exacte hoogte van het saldo van de kosten en baten, maar ook als met andere uitgangspunten of met andere verwachtingen van de behandelaren wordt gerekend dan zijn de baten voor de gemiddelde ISD'er hoger dan de kosten.

Het strafrechtelijk kader (verlenging ISD-maatregel of verlenging in de vorm van reclasseringstoezicht) is daarbij niet onderscheidend voor de hoogte van de kosten en baten voor de gemiddelde ISD'er.

De belangrijkste onzekerheid met serieuze impact op de hoogte van de kosten en baten per ISD'er is de mate waarin de verlenging van de behandeling met een strafrechtelijk kader leidt tot een vermindering van de recidive. In de onderstaande tabel zijn de resultaten gepresenteerd inclusief en exclusief recidive-effecten voor de gemiddelde ISD'er indien er met een jaar verlengd wordt.

Tabel S.2 Kosten en baten verlenging ISD-maatregel per ISD'er (contante waarden, 5 jaar, bedragen in € 1.000)

VERLENGING 1 JAAR	KOSTEN	BATEN	SALDO
Incl. recidive-effect	100	159 - 207	59 - 107
Excl. recidive-effect	100	102 - 132	2 - 32

Uit de tabel is te lezen, dat het saldo van de kosten en baten voor de gemiddelde ISD'er lager wordt wanneer recidive-effecten buiten beschouwing worden gelaten, maar dat het saldo dan nog wel positief blijft. De bandbreedte van het batige saldo ligt tussen de € 59 en € 107 duizend als de verlenging van de behandeling met strafrechtelijk kader leidt tot een vermindering van de recidive. Als de verlenging van de behandeling met strafrechtelijk kader niet leidt tot een vermindering van de recidive (er zijn dan alleen incapacitatie-effecten en effecten op de domeinen werk & inkomen, wonen en zorg) dan is de bandbreedte van het batige saldo tussen de € 2 en € 32 duizend voor de gemiddelde ISD'er. De mate waarin er recidive-effecten zijn, is dus van groot belang voor de vraag of het interessant is om de ISD-maatregel te verlengen.

Als wordt gekeken naar de kosten en baten van de huidige ISD-maatregel (in vergelijking met de situatie zonder ISD-maatregel) dan komt daar een vergelijkbaar beeld uit naar voren. Per saldo levert de huidige ISD-maatregel een batig saldo op van € 220 tot € 371 duizend per ISD'er. De huidige ISD-maatregel is onder meer dankzij de vermindering van de recidive een kosteneffectieve maatregel. Als door de verlenging van de ISD-maatregel de recidive nog verder terug gebracht kan worden, dan is de verlenging van de ISD-maatregel ook een kosteneffectieve maatregel.

Het merendeel van de baten (ongeveer 90%) is het gevolg van een vermindering van het aantal gepleegde delicten (incapacitatie-effecten en recidive-effecten). Daarnaast zijn er baten op de domeinen werk & inkomen, wonen en zorg die alleen minder dan 5 procent van de totale directe effecten uitmaken. Voor de bepaling van de effecten van de verlenging van de ISD-maatregel in het veiligheidsdomein hebben wij gebruik gemaakt van een meting van de effecten van de ISD-maatregel van Tollenaar et al. (2014), terwijl de effecten op de overige domeinen zijn bepaald aan de hand van inschattingen van de behandelaren. Aangezien de baten op de overige domeinen slechts een beperkt deel vormen van de totale baten, betekent dit dat andere verwachtingen van de behandelaren over het succes van de ISD-maatregel beperkte gevolgen hebben voor het eindsaldo en geen gevolgen voor de eindconclusie dat de baten van een verlenging van de ISD-maatregel hoger zijn dan de kosten.

Slotbeschouwing

Bij het berekenen van de kosten en baten is uitgegaan van de *hypothetische situatie* dat de ISD-maatregel voor alle ISD'er wordt verlengd en is gekeken hoe dit uit zou werken op onze onderzoekspopulatie van 43 ISD'ers. Aan de hand daarvan hebben wij vervolgens de kosten en baten van de *gemiddelde ISD'er* kunnen bepalen. De gemiddelde ISD'er bestaat uiteraard niet. En iedere ISD-maatregel is maatwerk.

In 22 procent van de gesprekken hebben behandelaren in hun expertoordeel aangegeven dat de ISD'er geen baat heeft bij een verlenging van de maatregel. Deze groep haalt de gemiddelde succespercentages van de verlenging van de behandeling naar beneden. Dat betekent dat wanneer de maatregel alleen wordt verlengd voor die ISD'ers voor wie een verlenging in de ogen van de behandelaren zinvol zou zijn het saldo van kosten en baten per ISD'er nog positiever wordt. Daarnaast is uit het dossieronderzoek en de gesprekken met de behandelaren ook naar voren gekomen, dat voor bepaalde groepen ISD'ers een klein extra duwtje in de rug (met relatief weinig kosten) al voldoende is om een stabiele situatie te kunnen bereiken voor de ISD'er. En er moet bij deze cijfers ook niet worden vergeten dat de jaarlijkse baten per persoon van wie het leven weer op rit gebracht kan worden aanzienlijk zijn.

Achter het gemiddelde cijfer zitten dus grote verschillen. Enerzijds zijn er ISD'ers voor wie een verlenging geen zin heeft, waardoor er naast de incapacitatie-effecten verder geen baten zijn van een verlenging van de ISD-maatregel. Anderzijds zijn er ISD'ers voor wie (buiten baten op het veiligheidsdomein) jaarlijkse baten tot € 42.000 kunnen worden gerealiseerd. Vanwege deze reden is ook bij een verlenging van de ISD-maatregel maatwerk van belang.

Belangrijk hierbij is nog wel de verdere uitwerking van de uitvoering van de eventuele verlenging van de ISD-maatregel en dan in het bijzonder het juridische kader. Beide opties (verlenging ISD-maatregel en reclasseringstoezicht) vereisen een wetswijziging. Het juridische kader valt buiten de scope van dit onderzoek, maar in de interviews is vaak als wel expliciete voorwaarde voor een eventuele verlenging van de ISD-maatregel genoemd dat de eventuele verlenging van de ISD-maatregel ter toetsing voorgelegd zou moeten worden aan de rechter.

Van Zutphen Economisch Advies is gespecialiseerd in economische evaluaties van projecten en beleid. Bij deze evaluaties kijken wij naar zaken als effectiviteit (Welke effecten zijn te verwachten? Worden onze doelen bereikt?) en efficiëntie (Wegen de opbrengsten / baten op tegen de kosten? Zijn er geen goedkopere - even goede - oplossingen?). Hiermee helpt Van Zutphen Economisch Advies haar klanten (overheden en bedrijfsleven) om enerzijds kosten te besparen en anderzijds het maximale resultaat (de maximale impact en effecten) uit haar projecten en beleid te halen. Meer informatie op: <http://www.vanzutphenadvies.nl>.