

Samenvatting

Reclasseringstoezicht (hierna: toezicht) houdt in dat de reclassering toezicht houdt op de naleving van algemene en bijzondere voorwaarden die opgelegd zijn als onderdeel van een voorwaardelijke straf of maatregel (zoals een voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis, een voorwaardelijk sepot, een voorwaardelijke veroordeling, of een voorwaardelijke invrijheidstelling die volgt op een gevangenisstraf). Het toezicht is zowel gericht op het controleren of de onder toezicht gestelde zich aan de voorwaarden houdt, als op het begeleiden bij en motiveren tot gedragsverandering.

Algemene voorwaarden waar een justitiabele die onder toezicht van de reclassering staat zich aan moet houden, zijn: het niet plegen van een delict, medewerking verlenen aan het reclasseringstoezicht en zich verplicht melden bij de reclassering. Daarnaast kunnen er bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, zoals een contactverbod, locatiegebod of -verbod, alcohol- en/of drugsverbod, verplichting tot behandeling en deelname aan een gedragsinterventie. De reclassering bepaalt het niveau van toezicht (de intensiteit) aan de hand van het ingeschatte recidiverisico (niveau 1 is het meest lage niveau van toezicht met zo'n drie face-to-facecontacten per negentig dagen en niveau 3 het meest intensief met twaalf face-to-facecontacten per negentig dagen).

Sinds 2014 rapporteert het WODC over de (ontwikkeling van de) recidive van personen die bij de volwassenenreclassering onder toezicht stonden. Hierbij werd tot nu toe alleen gekeken naar delicten gepleegd na afloop van het reclasseringstoezicht. Echter, ook gedurende de periode dat iemand onder toezicht van de reclassering staat, kunnen recidivedelicten worden gepleegd. Reclassenten bevinden zich tijdens de toezichtperiode immers in principe in de vrije maatschappij. Er zijn verschillende verwachtingen over de verhouding tussen recidive tijdens en na het toezicht. Als gevolg van *afschrikking* zou het risico op recidive tijdens het toezicht lager kunnen liggen dan na het toezicht omdat de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf de verwachte straf na een nieuw delict verhoogt of omdat onder toezicht gestelde daders het idee hebben dat er een grotere kans is dat eventuele nieuwe delicten worden opgemerkt. Vanuit de gedachte van *rehabilitatie* zou het risico op recidive gedurende het toezicht kunnen afnemen en ook na het toezicht lager kunnen liggen dan bij de start van het toezicht omdat er gewerkt is aan de problemen van de dader die het risico op recidive vergroten. Het zou echter ook kunnen dat er sprake is van een *handhavingsparadox*. Dat wil zeggen dat wanneer daders onder toezicht staan van de reclassering hun gedrag meer en beter in de gaten gehouden wordt en er vanwege deze extra aandacht meer delicten worden geconstateerd.

In het huidige onderzoek is nagegaan in hoeverre gerecidiveerd wordt *tijdens* het toezicht en hoe zich dat verhoudt tot de recidive *na* het toezicht. Recidive wordt in het huidige onderzoek geoperationaliseerd als 'een delict dat leidt tot een nieuwe strafzaak behandeld door het Openbaar Ministerie (OM) of door de rechter'. Voorts is er in vergelijking met de standaard recidivemeting meer aandacht besteed aan de samenhang van recidive tijdens en na het toezicht met verschillende uitvoeringskenmerken van het toezicht. De volgende uitvoeringskenmerken zijn in het onderzoek betrokken: het niveau van toezicht (intensiteit), de duur van het toezicht, de opgelegde bijzondere voorwaarden naast de meldplicht, het deelnemen aan een gedragsinterventie of het uitvoeren van een werkstraf gelijktijdig met het toezicht. In het huidige onderzoek zijn onderstaande onderzoeksvragen beantwoord:

- 1 Wat zijn de kenmerken van het toezicht van reclassenten waarvan het toezicht in 2013 is gestart?
- 2 In hoeverre wordt er gerecidiveerd tijdens en na de periode van toezicht?
 - a In welke mate is er sprake van algemene en zeer ernstige recidive tijdens en na de periode van toezicht?
 - b Van welk soort delicten is sprake tijdens en na de periode van toezicht?
 - c Hoe ontwikkelt de kans op algemene of zeer ernstige recidive tijdens en na het toezicht zich over de tijd?
 - d Is er een grotere kans op algemene of zeer ernstige recidive na het toezicht als er ook sprake was van algemene of zeer ernstige recidive tijdens het toezicht?
- 3 Welke uitvoeringskenmerken van het toezicht hangen samen met recidive tijdens en na toezicht?

Methode

De onderzoekspopulatie omvat alle personen die in 2013 onder toezicht kwamen te staan van een van de drie reclasseringsorganisaties (3RO) voor volwassenen. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende databronnen afkomstig van diverse organisaties met elkaar gecombineerd. Allereerst is gebruikgemaakt van twee soorten gegevens van de 3RO. Het gaat om gegevens over de toezichtopdrachten (bijvoorbeeld de start- en einddatum van het toezicht en de inzet van bijzondere voorwaarden) en om productiebestanden waarin per maand is bijgehouden hoeveel dagen een bepaald niveau van toezicht is gedeclareerd. Ten tweede zijn registratiebestanden van DJI gebruikt om na te gaan welke personen gedurende een periode gedetineerd waren en welke personen in de intramurale forensische zorg verbleven. Ten derde is gebruikgemaakt van de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). De OBJD is een gepseudonimiseerde versie van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), het wettelijke registratiesysteem van strafzaken. In het huidige onderzoek zijn gegevens gebruikt uit de OBJD tot en met juni 2019.

Gebruikmakend van de standaardmethode van de WODC-recidivemonitor is recidive geoperationaliseerd als een strafzaak naar aanleiding van een misdrijf, die eindigde in een schuldigverklaring door de rechter of een afdoening door het Openbaar Ministerie. Zaken die nog niet waren afgedaan, zijn ook gerekend als recidive omdat in Nederland de meeste strafrechtelijke vervolgingen eindigen in een geldige afdoening. Er is onderscheid gemaakt tussen algemene recidive en zeer ernstige recidive (zaken waarbij het wetsartikel duidt op een strafdreiging van acht jaar of meer). Met multistate survivalmodellen is gekeken naar zowel de eerste recidive tijdens toezicht als de eerste recidive na toezicht, en de samenhang tussen recidive tijdens en na het toezicht. Ten slotte is met Cox-regressie-analyse nagegaan hoe de uitvoeringskenmerken van toezicht (de duur van het toezicht, het toezichtniveau, de eventuele gelijktijdige uitvoering van een werkstraf of deelname aan een gedragsinterventie en de opgelegde bijzondere voorwaarden) samenhangen met algemene recidive tijdens en na het toezicht.

Resultaten

In 2013 zijn er 10.779 daders gestart met een toezichttraject bij de volwassenen-reclassering. Het merendeel van de personen in de onderzoeksgroep staat in de onderzochte periode (2013-2017) slechts een keer een periode onder toezicht (84%), 14% is twee keer gestart aan een periode van toezicht en bijna 2% start meer dan twee keer met een periode van toezicht. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek opgesomd.

Uitvoeringskenmerken toezicht

- De brutoduur van een toezichttraject bedraagt gemiddeld 21 maanden en de nettoduur 19 maanden (de brutoduur is het verschil tussen de start- en einddatum van het toezicht, bij de nettoduur zijn tussentijdse detenties en andere periodes waarin geen toezicht is gedeclareerd hiervan afgetrokken). Ongeveer een derde van de toezichttrajecten heeft een brutoduur korter dan één jaar.
- Bij 75% van de toezichttrajecten is sprake van minimaal één bijzondere voorwaarde naast de meldplicht. Een behandelverplichting (72%), deelname aan een gedragsinterventie (20%), een contactverbod (17%) en drugs- en of alcoholverbod (15%) zijn regelmatig voorkomende bijzondere voorwaarden.
- Bij een derde van de toezichttrajecten wordt in dezelfde periode ook een werkstraf uitgevoerd. In 13% van de toezichttrajecten heeft de onder toezicht gestelde tijdens de periode van toezicht deelgenomen aan een gedragsinterventie.
- Bij vrijwel alle toezichttrajecten is op enig moment sprake van toezichtniveau 2 (90%). In ongeveer de helft van de toezichttrajecten wordt op enig moment toezichtniveau 1 ingezet (46%). Toezichtniveau 3 komt aanzienlijk minder voor, slechts in 16% van de toezichttrajecten wordt op enig moment het meest intensieve niveau van toezicht ingezet. Het verloop van de toezichtniveaus over de tijd laat zien dat het grootste deel van de toezichttrajecten start met toezichtniveau 2 (80%). De inzet van toezichtniveaus 2 en 3 neemt vanaf de start geleidelijk af.

Algemene recidive

- Vier jaar na de start van het toezicht is er 51% kans dat een persoon gedurende of na de periode van toezicht een delict heeft gepleegd wat geleid heeft tot een strafzaak.
- Zowel tijdens als na het toezicht betrof het type delict van de recidive meestal een vermogensdelict zonder geweld of een geweldsdelict.
- Het gemiddelde risico op recidive is hoger tijdens de periode van toezicht dan na het toezicht.
- Het risico op een eerste recidivedelict gepleegd gedurende het toezicht is met name hoog direct na de start van het toezicht. Hetzelfde geldt voor het risico op een eerste recidivedelict gepleegd na het toezicht. Dit risico is vooral hoog in het begin van de periode na toezicht.
- Het risico op recidive na toezicht is hoger voor personen die ook al tijdens het toezicht hebben gerecidiveerd dan voor personen die niet tijdens het toezicht recidiveerden.

Zeer ernstige recidive

- Vier jaar na de start van het toezicht is er 7% kans dat een persoon gedurende of na de periode van toezicht een zeer ernstig delict heeft gepleegd wat geleid heeft tot een strafzaak.
- Het type delict van de eerste zeer ernstige recidive gepleegd tijdens het toezicht betrof relatief vaak een vermogensdelict met geweld (in vergelijking met de

recidive na toezicht), terwijl na het toezicht er relatief vaak sprake was van een druggerelateerd delict of een vermogensdelict zonder geweld.

- Het gemiddelde risico op een eerste strafzaak naar aanleiding van een zeer ernstig recidivedelict is hoger tijdens de periode van toezicht dan na de periode van toezicht.
- Het risico op zeer ernstige recidive tijdens toezicht en na toezicht is vrij stabiel over de onderzochte periode.

Samenhang uitvoeringskenmerken en recidive tijdens het toezicht

- Rekening houdend met diverse demografische kenmerken en kenmerken van het strafrechtelijk verleden is gebleken dat:
 - het risico op recidive gedurende toezichtniveau 1 lager is in vergelijking met toezichtniveaus 2 en 3;
 - een (voorafgaande) verlaging van het niveau van toezicht samenhangt met een lager risico op recidive tijdens het toezicht;
 - tot aan het eerste jaar van het toezicht er een verhoogd risico is op recidive gedurende de looptijd van een locatiegebod. Na het eerste jaar hangt een locatiegebod juist samen met een lager risico op recidive tijdens het toezicht;
 - gedurende de periode waarin sprake is van een contactverbod er een lager risico is op recidive tijdens het toezicht;
 - in het eerste jaar van het toezicht de looptijd van een alcohol- en/of drugsverbod samenhangt met een lager risico op recidive tijdens het toezicht;
 - na het eerste jaar er een minder hoog risico op recidive tijdens het toezicht is gedurende de looptijd van de behandelverplichting.

Samenhang uitvoeringskenmerken en recidive na het toezicht

- Rekening houdend met diverse demografische kenmerken en kenmerken van het strafrechtelijk verleden is gebleken dat:
 - recidive tijdens het toezicht samenhangt met een groter risico op recidive na het toezicht;
 - het voortijdig negatief beëindigen van toezicht (oftewel het voortijdig afbreken van toezicht omdat er sprake is van niet naleving van een van de voorwaarden) samenhangt met een groter risico op recidive na het toezicht dan wanneer het toezicht voltooid was. Het voortijdig positief beëindigen van toezicht (oftewel een toezicht wordt voortijdig afgebroken omdat de reclassering het toezicht niet meer nodig acht) hangt juist samen met een lager risico op recidive na het toezicht in vergelijking met het voltooien van toezicht;
 - een langere duur van het toezicht samenhangt met een lager risico op recidive na het toezicht. Een additionele analyse wijst uit dat een langere duur van het toezicht slechts de recidivekans na het toezicht verlaagt voor personen die niet tijdens het toezicht hebben gerecidiveerd én die het toezicht hebben afgerond.
- Deelname aan een gedragsinterventie en/of de inzet van een locatiegebod tijdens het toezicht leiden mogelijk tot een lager risico op recidive na het toezicht via de directe samenhang van deze variabelen met de afronding van het toezicht of de recidive tijdens het toezicht.

Beperkingen

De huidige studie kent enkele beperkingen die van belang zijn voor de interpretatie van de resultaten. Ten eerste, er wordt alleen gekeken naar recidive in de zin van nieuwe veroordelingen terwijl bekend is dat niet alle delicten leiden tot een veroordeling. De gerapporteerde recidivecijfers geven dus slechts een deel van de daadwerkelijke recidive weer. Ten tweede, in het huidige onderzoek is enkel gekeken naar de eerste strafzaak naar aanleiding van een delict gepleegd tijdens het toezicht en de eerste strafzaak naar aanleiding van een delict gepleegd na het toezicht. Als gevolg hiervan moeten we ons dus beperken tot uitspraken over het risico dat *voor het eerst* tijdens of na het toezicht een delict wordt gepleegd dat uiteindelijk leidt tot een strafzaak. Ten derde, het was niet mogelijk om rekening te houden met (tijdelijke) verhuizingen naar het buitenland. Aangezien alleen delicten gepleegd in Nederland die leiden tot een strafzaak worden meegenomen als recidive, betekent dit dat personen die (tijdelijk) verhuisd zijn naar het buitenland minder of zelfs geen kans hebben om in Nederland te recidiveren. Dit kan de resultaten enigszins vertekend hebben. Ten vierde, het is van belang om op te merken dat niet van alle (uitvoerings)kenmerken van het toezicht (betrouwbare) data beschikbaar is. Zo waren er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar voor het huidige onderzoek over de inzet van elektronische controle of alcohol- en drugstesten en is er geen overzicht van toegepaste risicotaxatie door andere organisaties dan de 3RO. Ten vijfde, hoewel we gecontroleerd hebben voor diverse achtergrondkenmerken kunnen er nog andere niet in dit onderzoek betrokken kenmerken zijn die van invloed zijn op de recidive van (ex-) onder toezicht gestelden.

Conclusies en verder onderzoek

Met het huidige onderzoek is voor het eerst in kaart gebracht wat de verhouding is tussen strafrechtelijke recidive tijdens en na het toezicht in Nederland. In het huidige onderzoek zijn een aantal uitkomsten opgevallen die relevant zijn voor beleidsmakers en de 3RO:

- Zowel tijdens als na het toezicht worden er (zeer ernstige) delicten gepleegd die leiden tot een strafzaak, maar het risico op (zeer ernstige) recidive is hoger tijdens het toezicht dan na het toezicht. Dit wijst er mogelijk op dat toezicht heeft bijgedragen aan de rehabilitatie van de dadergroep en onderstreept het belang van de begeleidende en tot gedragsverandering motiverende taak van de reclassering. Het is echter ook mogelijk dat er (deels) sprake is van een handhavingsparadox, namelijk dat er als gevolg van toegenomen controle op onder toezicht gestelden (omdat de politie ook betrokken is bij de handhaving van bepaalde bijzondere voorwaarden) er een grotere kans is op het constateren van delicten. Dit zou kunnen resulteren in een grotere kans op recidive (zoals gemeten in het huidige onderzoek) tijdens het toezicht.
- De inzet van het laagste toezichtniveau of een tussentijdse verlaging van het niveau van toezicht hangt samen met een lager risico op recidive tijdens het toezicht. Dit duidt erop dat de 3RO goed lijken te kunnen inschatten wie een laag risico op recidive heeft en bij welke personen het toezichtniveau dus verlaagd kan worden. Dat is belangrijk omdat er dan niet onnodig veel begeleiding of controle wordt ingezet bij deze personen.
- Een langere duur van het toezicht hangt samen met een lager risico op recidive na het toezicht. Echter, dit geldt alleen voor een selectie van de groep onder toezicht gestelden, namelijk de groep die het toezicht ook afrondt en die niet tijdens het toezicht recidiveert. Het lijkt er dus op dat een langere duur van toezicht (en

duis een langere periode van begeleiding) slechts de recidive kan verminderen van een 'positieve' selectie van de groep onder toezicht gestelden.

- De inzet van bepaalde bijzondere voorwaarden (contactverbod, behandelverplichting, alcohol- en drugsverbod) hangt over het algemeen samen met een lager risico op recidive tijdens het toezicht, maar de inzet van deze bijzondere voorwaarden hangt niet direct samen met de recidive na het toezicht. De combinatie van controle en begeleiding die samenhangt met de opgelegde bijzondere voorwaarden lijkt dus slechts *tijdens* de periode van het toezicht recidive te kunnen verminderen.
- De inzet van een gedragsinterventie tijdens het toezicht lijkt niet (direct) samen te hangen met minder risico op recidive tijdens of na het toezicht. Eerder onderzoek naar de meest ingezette gedragsinterventie, de CoVa-training, liet dit ook zien. We raden de 3RO en beleidsmakers aan om aandacht te blijven besteden aan de vraag of gedragsinterventies in de Nederlandse toezichtspraktijk kunnen leiden tot recidivevermindering door bijvoorbeeld (opnieuw) onderzoek uit te zetten naar de uitvoering en effectiviteit van specifieke gedragsinterventies.

De resultaten van de huidige studie leiden voorts tot een aantal ideeën voor vervolgonderzoek wat verdere aangrijppunten voor beleid gericht op vermindering van recidive zou kunnen opleveren. Allereerst, het huidige onderzoek toont aan dat er diverse hoog risico daders zijn die zowel tijdens als na het toezicht recidiveren en die dat vermoedelijk ook vaker doen dan één keer (gezien de korte periode tussen het begin van de observatietermijn en het eerste recidivedelict). We achten het relevant om in aanvulling op het huidige onderzoek te kijken naar de samenhang tussen recidive tijdens en na het toezicht en de *dynamische* kenmerken van deze groep hoog risicodaders, zoals de psychosociale problematiek en problematiek op het gebied van werk of inkomen, huisvesting en alcohol- en drugsgebruik. Ten tweede, hoewel het in het huidige onderzoek niet mogelijk was om te kijken naar de inzet van elektronische controle, is dit voor toekomstig onderzoek wel mogelijk dankzij het beschikbaar worden van (kwantitatieve) gegevens over de inzet van elektronische controle sinds augustus 2014. Het is voor beleidsmakers en de 3RO zeer relevant om meer te weten over de potentiële effectiviteit van de inzet van elektronische controle tijdens het toezicht. We bevelen dus aan om aanvullend onderzoek te doen naar de samenhang tussen elektronische controle en recidive tijdens en na het toezicht. Tot slot bevelen we aan om in vervolgonderzoek meer te focussen op afzonderlijke dadergroepen die meer homogeen zijn wat betreft achtergrondkenmerken of justitiële kaders waarin het toezicht is opgelegd. Hiermee wordt duidelijk voor wie (welke invulling van) toezicht samenhangt met minder of meer recidive tijdens of na toezicht.