



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

## **Memorandum 2013-6**

### Haalbaarheidsonderzoek

Recidivecijfers op instellingsniveau

Bouke Wartna (red.)

**Memorandum**

De reeks Memorandum omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.



# Inhoud

## **Inleiding — 5**

### **Deel 1: Technisch Rapport — 7**

- 1.1 Inleiding — 7
- 1.2 Aanpak — 7
- 1.3 Onderzoeks aantallen — 9
- 1.4 Draaitabellen — 11
- 1.5 Instroomverschillen — 12
- 1.6 Berekening verwachte recidive — 14
- 1.7 Slotbeschouwing — 16

### **Deel 2: Expertsessies — 19**

- 2.1 Haalbaarheid: mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van recidivecijfers — 19
- 2.2 Fasen in de ontwikkeling van de aanpak van het WODC — 20
- 2.3 Gebruiksmogelijkheden — 20
- 2.4 Samenhang ontwikkelingsfase van het traject en het gebruik/betekenis van de recidivecijfers — 22

### **Bijlagen**

- 1 Samenstelling klankbordgroep — 23
- 2 Overplaatsingen in de JJI-sector — 25
- 3 Tabellen bij Technisch rapport — 27
- 4 Verslag Expertmeeting 7 maart 2013 — 29
- 5 Verslag Expertmeeting 12 maart 2013 — 35

## Inleiding

*Bouke Wartna (WODC)*

De directie Forensische Zorg (DForZo) en het sectormanagement van de justitiële jeugdinrichtingen (JJI) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hebben, met instemming van de beleidsdirecties sanctie- en preventiebeleid (DSP) en justitieel jeugdbeleid (DJJ), het WODC gevraagd na te gaan onder welke voorwaarden het mogelijk is om recidivecijfers te genereren op instellingsniveau. Centrale vraag daarbij luidt hoe een periodieke, instellingsspecifieke terugkoppeling van recidivecijfers onderdeel kan vormen van het kwaliteitsmanagement in beide sectoren. Het beschikbaar krijgen van recidivecijfers komt tegemoet aan de wens van sector-directies en instellingsdirecteuren om de resultaten van de door hen geleverde zorg zichtbaar te maken. Inzicht in de terugval van de ex-bewoners vormt een stimulans om te komen tot kwaliteitsverbetering en kan zowel het inrichtingsmanagement als het sectormanagement en de betrokken beleidsdirecties een nog te bepalen vorm van stuurinformatie geven.

Duidelijk is dat recidive verschilt van andere indicatoren waarmee de kwaliteit van de geleverde zorg kan worden gemeten. Zo speelt bijvoorbeeld het probleem van de 'traagheid' van de gegevens een rol. In tegenstelling tot andere mogelijke kwaliteitsmaten hebben recidivecijfers betrekking op justitiabelen die de inrichting of instelling al enige tijd geleden hebben verlaten. Bovendien, waar zaken als het borgen van een goed detentieklimaat of het verhogen van het vaardigheidsniveau van deelnemers aan een trainingsprogramma, direct en exclusief tot de verantwoordelijkheden van de instelling en de sector gerekend mogen worden, ligt dat met het al dan niet voorkomen van recidive anders. Of een justitiabele na zijn verblijf in een instelling terugvalt in de criminaliteit is van vele factoren afhankelijk. De zorg die hij tijdens zijn opname ontving speelt een rol, maar is niet allesbepalend; van belang is ook hoe de justitiabele er aan toe was toen hij instroomde in de instelling en welke omstandigheden zich voordeden in de periode na het verblijf. Kortom, er is geen een-op-een-relatie tussen de kwaliteit van de geleverde zorg en de hoogte van de recidive. Het risico dat bij de duiding van de cijfers het één tot het ander wordt gereduceerd, moet worden afgedekt.

Via een haalbaarheidsonderzoek is uitgezocht hoe dit kan.

In dit document wordt verslag gedaan van de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek. Het onderzoek bestond uit twee delen: een technisch gedeelte en een bestuurlijk deel.

Het technische deel is uitgevoerd door het team van de WODC-Recidivemonitor.

Voorbeelden van vragen die in dit deel aan de orde kwamen, zijn:

- 1 Welke instellingen komen in aanmerking voor het uitsplitsen van de recidivecijfers aanpak en welke instellingen nemen deel aan de pilot? Voor welke subpopulaties binnen de deelnemende instellingen kan de aanpak worden ontwikkeld?
- 2 Bij welke uitstroomaantallen kan nog een betrouwbaar beeld worden gegeven van de resultaten van een instelling? Wat betekent dat voor de tijdvakken waarover kan worden gerapporteerd?
- 3 Welke recidivemaat (algemene, ernstige of speciale recidive; frequentie of prevalentie) kan het best voor de terugkoppeling worden gebruikt?

- 4 Wat te doen bij overplaatsingen? Justitiabelen worden soms overgeplaatst van de ene inrichting naar de andere. Welke inrichting behoren zij dan toe?
- 5 Instellingen krijgen niet per se te maken met dezelfde typen justitiabelen. Sommige daders hebben voorafgaand aan de plaatsing in een inrichting al een hoger recidiverisico dan andere. Hoe kan er voor onderlinge instroomverschillen worden gecorrigeerd?

Voorafgaand aan deze laatste vraag is van belang, omdat de 'prestaties' van de instellingen mede afhangen van de 'zwaarte' van de groep justitiabelen die zij huisvestten. Om te voorkomen dat er bij het uitsplitsen van de recidive naar instelling 'appels met peren' worden vergeleken, dient dus rekening te worden gehouden met verschillen in de *base rates* van de recidive. Het eerste deel van dit verslag gaat in op deze en andere technische kwesties.

Het bestuurlijke deel van het haalbaarheidsonderzoek had betrekking op vragen als:

- 1 Welke relatie wordt gelegd tussen de recidive op instellingsniveau en andere indicatoren van de kwaliteit van de geleverde zorg?
- 2 Aan welke partijen en op welke wijze worden de resultaten van de uitsplitsing van recidivecijfers op instellingsniveau gepresenteerd en gerapporteerd?
- 3 Welke plaats krijgt de periodieke terugkoppeling van recidivecijfers op instellingsniveau in het reguliere overleg tussen beleidsdirectie, sectormanagement en inrichtingsdirectie?
- 4 Welk publicatiebeleid geldt er ten aanzien van recidivecijfers op instellingsniveau?

Dit deel van het onderzoek is ter hand genomen door APE, bureau voor economisch onderzoek en advies uit Den Haag. APE heeft op verzoek van het WODC een tweetal expertsessies georganiseerd en gemodereerd. De bevindingen van beide sessies en een analyse daarvan zijn opgenomen in het tweede deel van dit document. Samen met het sectormanagement van DJI zullen de beleidsdirecties mede op basis van het document een nadere invulling geven aan het traject.

# Deel 1: Technisch Rapport

*Bouke Wartna, Martine Blom & Inger Bregman*

## 1.1 Inleiding

Sinds 2005 berekent het WODC de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikking-gestelden, ex-gedetineerden en ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen. De cijfers gelden de landelijk populaties, zij worden niet uitgesplitst naar instelling of inrichting van uitstroom. Technisch is dat wel mogelijk: de sectorbrede aanpak van de Recidivemonitor zou met instellingsspecifieke analyses kunnen worden aangevuld. Inrichtingen en instellingen – en dan vooral instellingen die het reduceren van de kans op terugval expliciet tot hun taak rekenen, zouden baat kunnen hebben bij een systematische terugkoppeling van de recidive onder de eigen ex-bewoners.

In samenspraak met de beleidsdirecties sanctie- en preventiebeleid (DSP) en justitieel jeugdbeleid (DJJ), hebben de directie Forensische Zorg (DForZo) en de sector Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) van de Dienst Justitiële Inrichtingen het WODC gevraagd te onderzoeken hoe een instellingsspecifieke terugkoppeling van recidivecijfers er als onderdeel van een meeromvattend systeem van kwaliteitszorg uit zou kunnen komen te zien. Het onderzoek bestaat uit twee delen: een technisch gedeelte opgesteld door het team van de WODC-Recidivemonitor en een bestuurlijk deel van de hand van APE, bureau voor economisch onderzoek en advies, dat in opdracht van het WODC een tweetal expert sessies over dit onderwerp heeft georganiseerd.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van een haalbaarheidsstudie naar de technische aspecten van een terugkoppeling door middel van recidivecijfers. Het gaat in op methodologische kwesties, zoals de te gebruiken recidivecriteria, de benodigde onderzoeks aantallen en de wijze waarop wordt omgesprongen met instroomverschillen. De bestuurlijke vraagstukken rond het gebruik van recidive op instellingsniveau hebben betrekking op de wijze waarop binnen de organisatie gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden op dit vlak. Deze vraagstukken komen in een apart verslag aan de orde (zie deel 2). Overigens gaat het bij het berekenen van instellingsspecifieke recidivecijfers alleen om de terugval die optreedt na een verblijf in een forensische psychiatrische centrum (fpc) of in een justitiële jeugdinrichting (jji). De sector Gevangeniswezen neemt geen deel aan het haalbaarheids-onderzoek.

## 1.2 Aanpak

Uitgangspunt bij het uitsplitsen van de recidive naar instelling is de vaste werkwijze van de Recidivemonitor. Het WODC doet sinds 2005 periodiek onderzoek naar de terugval van alle personen die in Nederland met justitie in aanraking komen. Zo ook van de personen die een onvoorwaardelijke tbs-maatregel kregen opgelegd en de jongeren die verbleven in een justitiële jeugdinrichting. DJI levert het WODC jaarlijks de nodige bestanden aan met uitstroomgegevens. Het WODC baseert haar metingen op de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). De OBJD is een gepseudonimiseerde versie van het wettelijk registratiesysteem voor de koppeling van de justitiële documentatie aan de uitstroomgegevens van DJI vindt

plaats bij JustID te Almelo. JustID verschaft het WODC de versleutelde nummers waaronder de justitiabelen die zijn uitgestroomd uit een jji of uit een fpc, te vinden zijn in de OBJD.

### **Box 1 De Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie**

- Versleutelde kopie van het wettelijke, justitiële documentatiesysteem (JDS).
- Het informatiesysteem geeft toegang tot de documentatie van 5,7 miljoen personen.
- Het geeft een compleet beeld van de strafrechtelijke carrières van 4,2 miljoen personen.
- En bevat gegevens over ruim 13 miljoen strafzaken voor overtredingen en misdrijven.
- Elk kwartaal wordt de OBJD ververs met nieuwe strafzaken uit het JDS.
- OBJD is een historisch bestand: er zijn geen verwijderregels, dus: geen last van verjaring.
- Alléén te gebruiken voor wetenschappelijk onderzoek en statistiek.

Het gebruik van de OBJD als basis voor het onderzoek impliceert dat alleen de criminaliteit die onder de aandacht kwam van het Openbaar Ministerie (OM) met het onderzoek in kaart wordt gebracht. Delicten die niet werden opgespoord of niet aan het OM werden doorgegeven, blijven buiten beschouwing. Om deze reden wordt dan ook gesproken van het vaststellen van de *strafrechtelijke* recidive.

#### **Definities**

In het onderzoek van het WODC wordt een drietal facetten van de recidive onderscheiden:

- 1 *Prevalentie*. Dit is het percentage personen dat binnen een bepaalde periode opnieuw met justitie in contact is gekomen voor het plegen van een misdrijf.
- 2 *Frequentie*. Het gemiddelde aantal nieuwe strafzaken onder de recidivisten binnen een groep.
- 3 *Omvang*. Het totale aantal nieuwe justitiecontacten per groep van honderd daders.

Metingen van de Recidivemonitor leveren dus niet alleen recidivepercentages op. Er zijn ook statistieken beschikbaar over het aantal nieuwe justitiecontacten.

Verder is van belang dat er verschillende definities worden gehanteerd om de terugval onder de justitiabelen te beschrijven. Box 2 geeft de verschillende *recidivecriteria* weer. De criteria zijn 'genest'. De algemene recidive omvat alle andere vormen van recidive. De ernstige recidive is dus een deelverzameling van de algemene recidive en de zeer ernstige recidive is weer een deelverzameling van de ernstige recidive. Bij speciale en specifieke recidive is niet de maximale strafdreiging maar de aard van de gepleegde delicten relevant. Van speciale recidive is sprake als het recidivedelict in dezelfde categorie valt als het oorspronkelijke delict in de uitgangzaak. Een voorbeeld is het herhaald plegen van een vermogensdelict. Bij specifieke recidive is niet alleen de delictcategorie hetzelfde, de delicten zijn hetzelfde. Een voorbeeld van specifieke recidive is een opeenvolging van twee gevallen van eenvoudige diefstal.

Bij het meten van de recidive geldt een minimale *observatieperiode* van twee jaar. Er worden ook cijfers berekend over perioden langer dan twee jaar, tot maximaal tien jaar na de uitstroom uit de inrichting. Voor de ex-pupillen van de jji's geldt als uitstroomdatum de dag van invrijheidstelling (zoals opgegeven in de data van DJI) en voor de ex-terbeschikkinggestelden is dit de datum van het onvoorwaardelijk ontslag. De cijfers in de tbs-sector hebben dus alleen betrekking op de justitiabelen die de maatregel volledig achter de rug hebben. Het kan zijn dat zij voorafgaand aan hun ontslag proefverlof hadden of dat hun maatregel eerst voorwaardelijk werd



beëindigd, maar voor alle betrokken personen geldt dat de tbs formeel was opgeheven.<sup>1</sup>

In beide sectoren zal in de uiteindelijke cijfers overigens rekening worden gehouden met overplaatsingen. De recidivecijfers zullen worden berekend met de zogenaamde 'proportionele methode', waarbij de recidive van de personen die in meer dan een inrichting verbleven, naar rato van de duur van het verblijf naar de verschillende inrichtingen wordt omgeslagen. In dit verslag is dit idee alleen toegepast voor de JJI-sector. Zie verder bijlage 2.

### Box 2 Recidivecriteria

criterium	Omschrijving
Algemene recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van enig misdrijf, ongeacht de aard en ernst van de gepleegde delicten
Ernstige recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van een misdrijf met een wettelijke strafdreiging van minstens 4 jaar**
Zeer ernstige recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van een misdrijf met een wettelijke strafdreiging van minstens 8 jaar
Tbs-waardige recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van een misdrijf waarvoor een nieuwe tbs-maatregel kan worden opgelegd

\* Zaken die zijn afgedaan door het OM (exclusief technische sepots), zaken die zijn geëindigd in een schuldigverklaring door de rechter en zaken die nog niet zijn afgedaan.

\*\* Delicten met een lagere strafdreiging waarvoor voorlopige hechtenis kan worden opgelegd, vallen ook in deze categorie.

### 1.3 Onderzoeksaantallen

Tabel 1 geeft voor de sector JJI de uitstroomaantallen weer zoals die voorkomen in de bestanden van de Recidivemonitor. De aantallen zijn gecorrigeerd voor overplaatsingen. Een ex-pupil die een derde van de duur van zijn of haar totale verblijf in inrichting A verbleef en de rest in inrichting B, werd voor een derde toegerekend aan inrichting A en voor twee derde aan inrichting B.<sup>2</sup> De aantallen in de tabel hebben betrekking op de periode 2005-2009.<sup>3</sup> Eind 2013 komen dat beschikbaar over 2010 en zo komt elk najaar er een nieuw uitstroomjaar bij.

De aantallen in de JJI-sector zijn van voldoende omvang. Het WODC houdt als norm voor de minimale groepsgrootte vijftien aan. Onder dit minimum worden geen recidivestatistieken berekend. Dit zou namelijk leiden tot een onbetrouwbaar beeld van de terugval in de groep. De aantallen in de JJI-sector komen echter ver boven dit minimum uit en dat betekent dat er ruimte is om de cijfers per inrichting en per jaar te presenteren. Binnen de inrichtingen zijn verder uitsplitsingen mogelijk naar dadenkenmerken en karakteristieken van het verblijf.

<sup>1</sup> Op termijn zal ook recidiveonderzoek worden gedaan onder personen van wie de tbs voorwaardelijke beëindigd.

<sup>2</sup> De cijfers in dit technische verslag zijn voorlopig. Het gaat in dit stadium immers om het bepalen van de haalbaarheid. Om deze reden zullen verderop in het verslag, als per inrichting wordt ingegaan op het recidivebeeld, de namen van de betrokken inrichtingen ontbreken.

<sup>3</sup> In principe zijn er cijfers vanaf 1997.

**Tabel 1 Uitstroomaantallen JJI-sector; naar jaar van uitstroom**

	Totaal	2005	2006	2007	2008	2009
Amsterbaken	1.054	298	254	178	179	145
Avenier	733	147	134	144	133	175
Den Hey-Acker	1.660	448	448	332	198	234
Doggershoek	786	88	129	177	194	198
De Hartelborgt	1.523	318	326	300	302	277
De Heuvelrug	1.341	306	226	195	292	322
De Hunnerberg	1.071	184	280	236	227	144
Juvoid	1.004	298	262	215	124	105
Het Keerpunt	529	70	99	117	125	118
JJI Lelystad	614	197	152	104	78	83
Teylingereind	1.122	268	296	203	197	158
<b>Totaal</b>	<b>11.437</b>	<b>2.622</b>	<b>2.606</b>	<b>2.201</b>	<b>2.049</b>	<b>1.959</b>

De tbs-sector is veel kleiner dan de JJI-sector. In het landelijke onderzoek van het WODC wordt daarom gewerkt met uitstroomcohorten die een aaneengesloten periode van vijf jaar beslaan. In tabel 2 zijn deze uitstroomcohorten uitgesplitst naar tbs-instelling of fpc. De aantallen zijn nog *niet* gecorrigeerd voor overplaatsingen.

**Tabel 2 Uitstroomaantallen tbs-sector; naar periode van uitstroom**

3	Totaal	84-88	89-93	94-98	99-03	04-08
Veldzicht	217	64	36	27	48	42
Van Mesdag	196	36	41	42	47	30
Van der Hoeven	253	44	49	51	59	50
Pompe	241	55	43	37	54	52
Oldenkotte	221	51	38	41	38	53
Boschoord	101	25	26	16	15	19
Woenselse Poort (De Grote Beek)	177	43	47	39	29	19
GGZ Assen (APZ Drenthe)	15	0	0	2	4	9
Kijvelanden	72	0	0	1	22	49
Oostvaarders (De Singel/ Flevo Future)	100	0	0	13	28	59
Rooyse Wissel	25	0	0	0	1	24
Arkin (Inforsa/AMC de Meren)	4	0	0	0	0	4
Onbekend	104	53	32	6	12	1
<b>Totaal</b>	<b>1.726</b>	<b>371</b>	<b>312</b>	<b>275</b>	<b>357</b>	<b>411</b>

Sommige instellingen kennen een te geringe uitstroom althans als het gaat om de titel tbs met dwangverpleging. Zij kunnen om die reden niet worden meegenomen in het onderzoek (GGZ Assen en Arkin). Andere fpc's zijn betrekkelijk nieuw. Zij hebben alleen (voldoende) uitstroom in de meest recente uitstroomperiodes (Kijvelanden, Oostvaarders en Rooyse Wissel). De categorie 'onbekend' moet nog verder uitgediept.

Al met al zijn er tien instellingen die in de laatste volledige uitstroomperiode van vijf jaar (cohort 2004-2008) voldoende observaties kennen. Veel ruimte om de cijfers naar achtergrondkenmerken uit te splitsen is er vanwege de kleine aantallen niet. Om per inrichting de ontwikkeling in de tijd te kunnen meten, zullen in de toekomst waar mogelijk 'rollende cohorten' worden gevormd. De cohorten van vijf jaar volgen

elkaar dan niet op zoals in de tabel, maar schuiven steeds met één jaar op (bijvoorbeeld van 2003-2007 naar 2004-2008). Volgend jaar zullen de uitstroomjaren 2009 en 2010 aan de analyses worden toegevoegd. Het meest recente onderzoekscohort zal dan bestaan uit de ex-terbeschikkinggestelden die in de periode 2006-2010 uit één van de tien fpc's werden ontslagen.<sup>4</sup>

## 1.4 Draaitabellen

Per inrichting zal een 'draaitabel' beschikbaar worden gesteld waarin de recidivecijfers van een afzonderlijke fpc of jji kunnen worden afgezet tegen het landelijke beeld. Via een afgeschermd website kan de informatie over de strafrechtelijke recidive uit de tabel worden opgevraagd en uitgedraaid. Het systeem geeft niet alleen de statistieken van de totale (inrichtings)populatie. De cijfers kunnen desgewenst ook worden uitgesplitst naar subgroepen van justitiabelen. De minimale groepsgrootte is als drempelwaarde in het systeem ingebouwd. Als de subgroep minder dan 10 personen omvat, worden de resultaten niet getoond.

Het WODC werkt momenteel aan de ontwikkeling van de interface van de bevragingapplicatie. Figuur 1 geeft een impressie van het invulscherm. Via een scherm als dit kan de gebruiker een selectie maken uit het beschikbare cijfermateriaal. De gebruiker bepaalt zelf welk facet van recidive hij of zij wenst te zien en over welk uitstroomjaar of uitstroomperiode de recidive moet worden berekend. Daarnaast kiest de gebruiker het recidivecriterium, de observatieperiode en de (combinatie van) uitsplitsingskenmerk(en).

**Figuur 1 Voorbeeld van een invulscherm voor een draaitabel met recidivecijfers**

### RECIDIVEBEELD INRICHTING A

<b>Selecteer facet van recidive:</b> Prevalentie	
<b>Selecteer recidivecriterium:</b> Algemene recidive	
<b>Selecteer cohort:</b> 2009	
<b>Selecteer observatieperiode:</b> 2 jaar	
<b>Selecteer uitsplitsingskenmerk:</b> Verblijfstitel	<b>Selecteer categorieën:</b> <input checked="" type="checkbox"/> alle categorieën <input type="checkbox"/> voorlopige hechtenis <input type="checkbox"/> jeugddetentie <input type="checkbox"/> pij <input type="checkbox"/> totaal

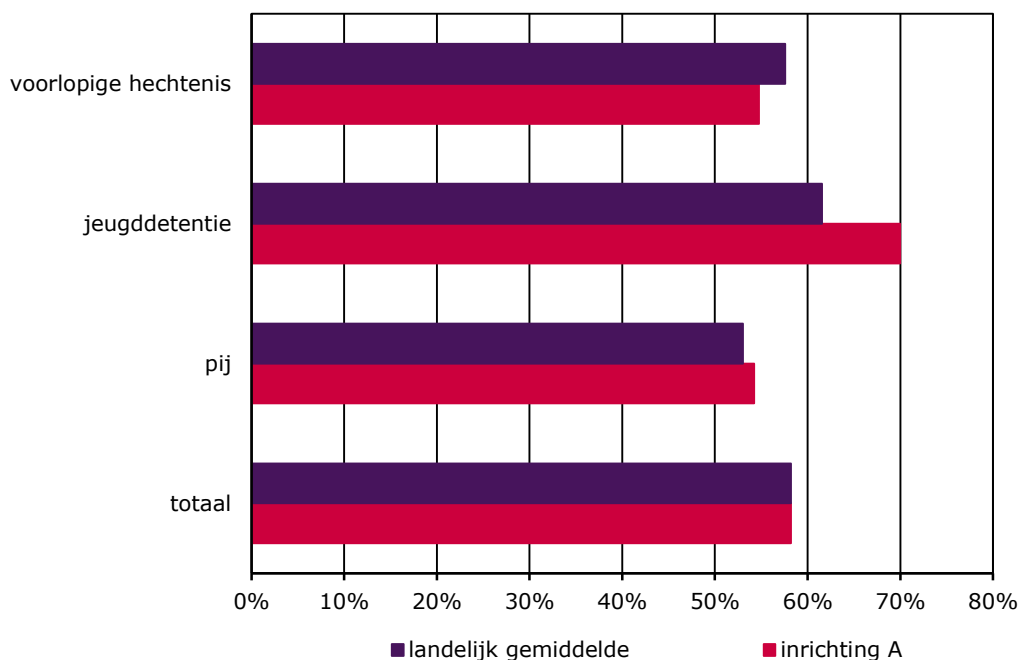
Toon resultaat ▶

De uitkomst van de query verschijnt binnen enkele seconden op het scherm. Ze kan worden geëxporteerd of geprint. Figuur 2 geeft een voorbeeld van een resultaat voor inrichting A en het landelijk gemiddelde. In de uiteindelijke versie van de draai-

<sup>4</sup> In de JJI-sector zijn geen rollende cohorten nodig. Om statistische afhankelijkheid te vermijden houden we cohorten van één jaar aan.

tabel gaat een uitdraai vergezeld van een toelichting op de cijfers en de gehanteerde werkwijze.

**Figuur 2** Prevalentie van geobserveerde, algemene recidive onder ex-jji-pupillen binnen 2 jaar na uitstroom in de periode 2005-2009; naar verblijfstitel



Met de draaitabel kan de directie van een instelling (of elke andere gebruiker) op zoek gaan naar subgroepen waarbij de hoogte van de recidive afwijkt van het landelijk beeld. Dat zijn de groepen waarbij de instelling kennelijk een opvallend resultaat heeft geboekt. Om een nog te bepalen reden is de strafrechtelijke recidive onder de betreffende subgroep van ex-bewoners lager of juist hoger dan gebruikelijk. In het voorbeeld hierboven blijkt dat de terugval voor de totale groep van ex-bewoners van de inrichting overeenkomt met het landelijk beeld, maar dat de uitstroomcijfers onder jji-pupillen met jeugddetentie relatief ongunstig zijn. Wellicht is daar binnen de inrichting of binnen de inrichtingspopulatie een oorzaak voor aan te wijzen.

Het werken met een instellingsspecifieke draaitabel is een eerste stap om de recidivecijfers onderling beter vergelijkbaar te maken. Door de uitsplitsingen ontstaat er een genuanceerder beeld van de omvang van de terugval. De vergelijking met het landelijk beeld wordt niet alleen gemaakt voor de gehele groep van ex-bewoners, maar ook voor specifieke subgroepen binnen de populatie. De uitkomst van de vergelijking kan een aanwijzing zijn van de (in)effectiviteit van de aanpak die men binnen de inrichting hanteert.

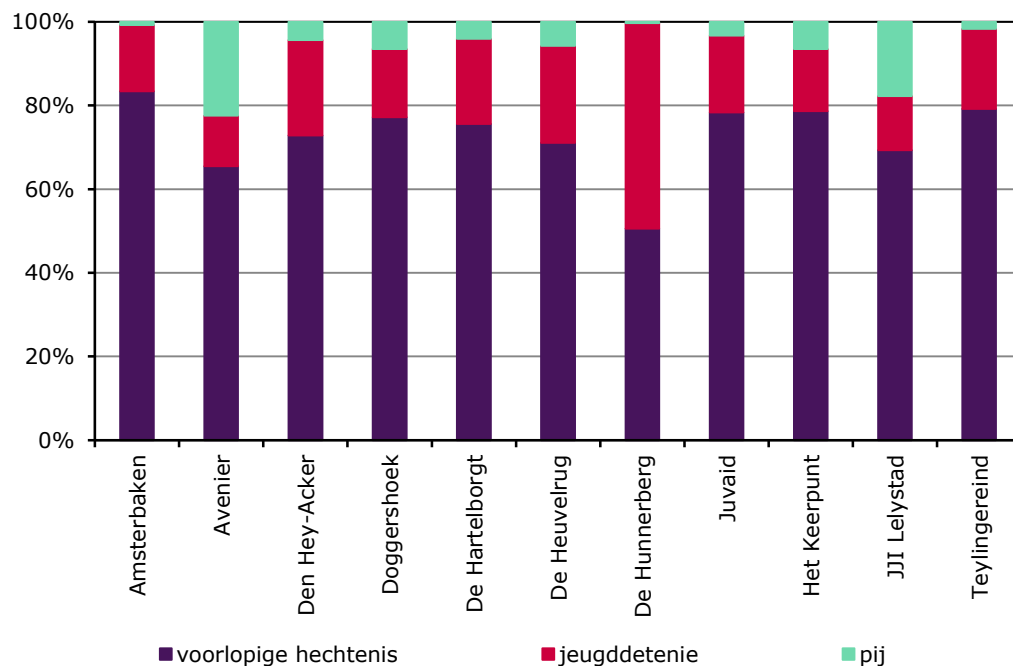
## 1.5 Instroomverschillen

Inrichtingen krijgen te maken met verschillende soorten justitiabelen en daarom is het niet verwonderlijk dat de recidive per inrichting verschilt. Een jji die een grote groep first offenders huisvest, zal een lagere recidive kennen dan een jji's waar overwegend jeugdige veelplegers worden behandeld. Een fpc die relatief veel zeden-

delinquenten herbergt, zal over het algemeen betere uitstroomresultaten kunnen overleggen dan instellingen waarvan de ex-bewoners werden veroordeeld voor vermogen met geweld want de recidive in de eerste groep is over het algemeen lager. Zolang men geen rekening houdt met dit soort verschillen, is een vergelijking van de recidive in feite niet op zijn plaats.

Figuur 3 laat zien dat er vrij grote verschillen bestaan in de samenstelling van de bevolking van de jji's als het gaat om de strafrechtelijke titel waarop jongeren werden geplaatst. De Hunnerberg had in de periode 2005-2009 bijvoorbeeld relatief veel jongeren in huis op jeugddetentie, terwijl Avenier en Lelystad verhoudingsgewijs veel PIJ-jongeren kenden (maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jongeren). De onderlinge verschillen zijn van belang, want uit het landelijke recidiveonderzoek blijkt dat de recidive onder jongeren die uitstromen vanuit voorlopige hechtenis hoger is dan vanuit de andere strafrechtelijke titels.

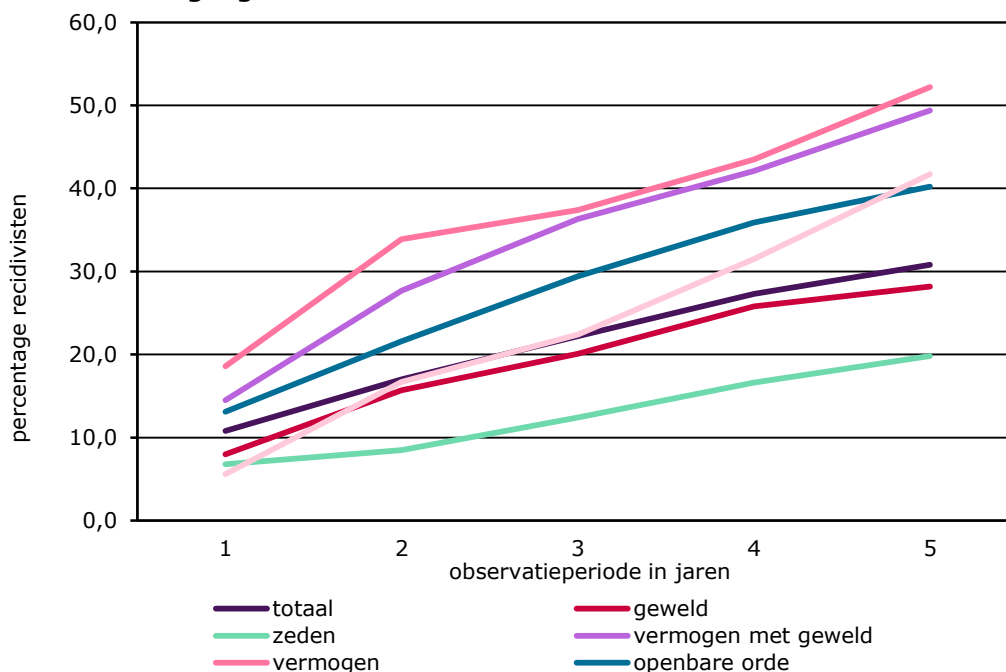
**Figuur 3 Verblifstitels bij uitstroom van ex-jji-pupillen in de periode 2005-2009; naar jji**



Figuur 3 geeft slechts één voorbeeld. In dit geval uit de JJI-sector. Maar er zijn tal van andere instroomverschillen aan te wijzen die mede bepalend zijn voor de omvang van de terugval. Dit geldt ook voor de TB-sector. Figuur 4 laat zien dat de hoogte van de recidivepercentages na beëindiging van de maatregel afhangt van het type delict dat aanleiding gaf tot het opleggen van de tbs.

In bijlage 3 zijn overzichten te vinden van deze en andere achtergrondkenmerken en van de verschillen tussen de inrichtingen die deze te zien geven. Tabel B4 geeft ze voor de JJI-sector en tabel B5 voor de fpc's. Elk van de kenmerken is op een bepaalde manier gerelateerd aan de kans op latere recidive. Om een goede vergelijking te maken moet met deze instroomverschillen rekening worden gehouden.

**Figuur 4 Prevalentie van geobserveerde ernstige recidive onder ex-terbeschikkinggestelden in de periode 2004-2008; naar uitgangsdelict**



## 1.6 Berekening verwachte recidive

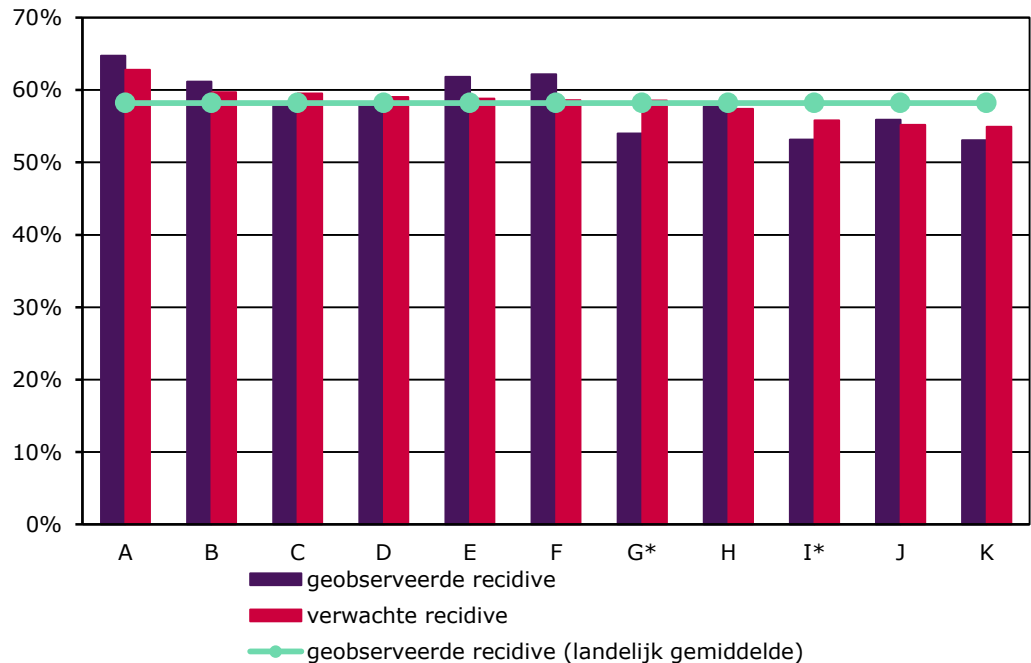
De prestaties van de inrichtingen – op het gebied van recidive – kunnen beter op waarde worden geschat als de invloed van de instroomverschillen op het niveau van de recidive wordt geneutraliseerd. Dat kan via het inzetten van een statistisch model. Binnen de Recidivemonitor wordt gewerkt met prognosemodellen. Aan de hand van de verbanden die in het onderzoekmateriaal worden gevonden kan voor iedere groep een voorspelling worden gedaan van de recidive op korte en middellange termijn. De voorspelling wordt gebaseerd op de verdeling van de achtergrondkenmerken in de groep waarvan het verband met de kans op recidive bekend is. De berekening van de 'verwachte recidive' geeft een schatting van de recidive die men normaal gesproken in een groep van die specifieke samenstelling aantreft. Langs deze weg kan rekening worden gehouden met instroomverschillen. De verwachte recidive in een groep oudere first offenders met een licht vergrijp, zal lager zijn dan die in een groep jonge veelplegers die stelselmatig roofovervallen pleegt.

Het werken met een model biedt de mogelijkheid op per inrichting de feitelijke, geobserveerde recidive af te zetten tegen de recidive die mocht worden verwacht op grond van de kenmerken van de bewoners. Figuur 5 geeft voor alle jji's de geobserveerde en verwachte recidive weer. Er is rekening gehouden met overplaatsingen. De inrichtingen worden geanonimiseerd weergegeven in een andere volgorde dan in tabel 1, figuur 3 en tabel B4. De belangrijkste reden daarvoor is dat de hier gepresenteerde cijfers voorlopig zijn. Ze zijn op dit moment nog onvoldoende gecorrigeerd voor instroomverschillen.

Technische details van het gebruikte model zijn te vinden in box 2.

Voor de tbs-sector kunnen we op dit moment nog geen soortgelijke grafiek geven. Het is lastiger om voor een kleine onderzoekspopulatie een goed passend model te vinden. Daar hebben we nog enige tijd voor nodig.

**Figuur 5 Prevalentie van verwachte en geobserveerde algemene recidive onder ex-jji-pupillen binnen 2 jaar na uitstroom in de periode 2005-2009; naar jji**



\* Het verschil tussen de geobserveerde en de verwachte recidive is statistisch significant ( $p \leq 0.05$ ).

### Box 2 Het werken met een voorspellingsmodel

- Verbanden in landelijk materiaal worden gebruikt om recidive te voorspellen.
- Type model: een logistisch regressiemodel, gebalanceerd op de omvang van de inrichtingen.
- Er wordt rekening gehouden met overplaatsingen.
- Uitkomst: wel/geen algemene recidive binnen 2 jaar na uitstroom.
- Predictoren in het model: sekse, etniciteit, soort uitgangsdeldict, aantal eerdere strafzaken, leeftijd bij 1e strafzaak, verblijfstitel bij uitstroom en 'veroordelingsdichtheid' (aantal zaken per actief jaar).
- Geboorteland, leeftijd bij uitstroom en de duur van het verblijf bleken naast de hierboven genoemde predictoren geen significante eigen bijdrage te doen aan het model.
- Tienvoudige kruisvalidatie; gemiddelde afwijking in valideringssamples: 0,6%.
- Per jji berekening van de 'verwachte recidive'.
- Per jji vergelijking met de 'geobserveerde recidive'.
- Verschil is een mogelijke indicatie van de 'prestatie' van de inrichting op dit gebied.

We zien inrichtingen waarvan de geobserveerde recidive boven de verwachte recidive uitkomt en inrichtingen waarvan de geobserveerde recidive onder de verwachte recidive blijft.<sup>5</sup> De laatste inrichtingen vertonen dus gunstige uitstroomresultaten: zij

<sup>5</sup> Bij deze voorlopige resultaten blijken de verschillen in twee gevallen statistische significant. In de definitieve rapportages zullen ook betrouwbaarheidsintervallen worden getoond.

doen het beter dan verwacht, gelet op de kenmerken van de ex-bewoners. We zien overigens ook dat de verschillen tussen de geobserveerde en verwachte recidive over het algemeen kleiner zijn dan de verschillen tussen de inrichtingen in de geobserveerde recidive. Dit betekent dat een deel van de schommelingen rond het landelijk gemiddelde inderdaad mag worden toegeschreven aan onderlinge verschillen in de instroom van justitiabelen. De correctie voor deze instroomverschillen geeft dus een reëler beeld van de terugval. Een vergelijking van ruwe, ongecorrigeerde recidivepercentages is een vergelijking van 'appels met peren'. Het afzetten van de geobserveerde recidive tegen de verwachte recidive levert meer inzicht op.

## 1.7 Slotbeschouwing

Het uitsplitsen van de recidivecijfers naar instelling kan – onder de juiste condities – van waarde zijn voor het kwaliteitsbeleid binnen de (sectoren van de) DJI. In dit deel van het haalbaarheidsonderzoek is nagegaan hoe een systematische terugkoppeling van recidivecijfers op instellingsniveau technisch kan worden vormgegeven. Uitgangspunt voor de terugkoppeling is de werkwijze van de WODC-Recidive-monitor.

Deze werkwijze kent onvermijdelijk een aantal beperkingen c.q. risico's:

- Het onderzoek betreft de strafrechtelijke recidive. Het gaat dus alleen om 'known reoffending'. Niet-ontdekte criminaliteit blijft noodgedwongen buiten beeld.
- De lage uitstroomaantallen in de tbs-sector, maken het recidivebeeld instabiel. In sommige situaties kan een handvol extra waarnemingen de uitkomst sterk beïnvloeden.
- De recidivecijfers hebben betrekking op justitiabelen die enige tijd geleden (minstens twee jaar) uit de inrichting zijn vertrokken. Het is letterlijk 'oud nieuws'.
- Aan recidivecijfers wordt vaak te veel waarde gehecht. Vele factoren zijn van invloed op de kans dat iemand terugvalt in crimineel gedrag. Niet alle factoren vallen binnen de competentie kunnen (volledig) worden gecontroleerd door (medewerkers van) de inrichtingen. Er moet derhalve gewaakt worden voor 'over-interpretatie' en onjuiste conclusies over de prestaties van het inrichtingsmanagement.

Gelukkig biedt het uitsplitsen van recidivecijfers op instellingsniveau ook een aantal mogelijkheden:

- Door het werken met draaitabellen kan per inrichting – waar voldoende observaties zijn – een geschakeerd overzicht worden verkregen van de omvang van de recidive afgezet tegen het landelijke beeld.
- De uitkomsten van de queries op de draaitabellen kunnen –als men wil- worden bediscussieerd in diverse gremia en worden ingepast in de bespreking van andere kwaliteitsindicatoren.
- Het aantal uitsplitsingskenmerken dat kan worden meegenomen in de draaitabellen is nu nog beperkt (zie bijlage 3), maar kan in de toekomst worden uitgebreid.
- Dezelfde aanvullende gegevens kunnen worden meegenomen in de prognosemodellen waarop het WODC de berekening van de 'verwachte recidive' baseert. Met behulp van dergelijke modellen kunnen de instroomverschillen tussen de inrichtingen - in elk geval deels - worden geneutraliseerd. Het levert een betere vergelijking op dan de ruwe recidivepercentages.



Op de korte en middellange termijn kunnen als het gaat om de doorontwikkeling van de technische aspecten van het instellingsspecifieke recidiveonderzoek, de volgende zaken ter hand worden genomen:

- 1 Ontwikkeling van een gebruikersvriendelijke interface voor de raadpleging van de draaitabellen, te beginnen voor de JJI-sector.
- 2 Het berekenen van de recidive in rollende 5-jaars cohorten voor de tbs-sector. Dit in verband met de lage uitstroomaantallen.
- 3 Het fitten en valideren van een prognosemodel voor de tbs-sector zodat per fpc de 'verwachte recidive' kan worden berekend.
- 4 Het binnenhalen van additionele gegevens en patiëntkenmerken vanuit de instellingen, zowel in de tbs- als in de JJI-sector. Met deze additionele gegevens kan het WODC zowel de draaitabellen als de prognosemodellen verrijken.



## Deel 2: Expertsessies

*Peter Wilms, Stefanie Bouman (APE)*

### **2.1 Haalbaarheid: mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van recidivecijfers**

De dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) besteedt een groot deel van haar budget aan zorg. Teneinde inzicht te krijgen in de kwaliteit van de geleverde zorg wordt sinds medio 2011 door DJI en het veld gezamenlijk gewerkt aan de ontwikkeling van prestatie-indicatoren. Zo worden in de forensische zorg indicatoren ontwikkeld gericht op de snelheid waarmee verlofmarges worden bereikt (doorlooptijd behandelduur) en op het recidiverisico (maatschappelijke veiligheid). Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat deze inspanningen nog tot slechts beperkt tastbare resultaten hebben geleid.

In maart 2013 is in een tweetal expertmeetings gesproken over de mogelijkheden en risico's om in de sector tbs resp. de justitiële jeugdinrichtingen recidivecijfers op instellingsniveau te gebruiken als een van de mogelijke maatstaven voor kwaliteit. Aan deze bijeenkomsten namen vertegenwoordigers van de instellingen deel, het OM en de Zittende Magistratuur, DJI en de Directie Sanctie- en Preventiebeleid en externe deskundigen. De verslagen van de expertmeetings zijn als bijlagen bijgevoegd.

Een van de mogelijkheden om de *effectiviteit* van behandelingen van instellingen zichtbaar te maken is door het monitoren van recidivecijfers op het niveau van instellingen. In ieder geval in theorie kan inzicht in de resultaten van geleverde zorg een stimulans vormen voor kwaliteitsverbetering en sturingsinformatie voor zowel het management van de instellingen, het sectormanagement en de beleidsdirecties. Daartoe dient de Recidivemonitor van het WODC – die uitsluitend cijfers bevat voor landelijke populaties – te worden aangevuld met instellingsspecifieke analyses. In deel 1 zijn de technische mogelijkheden en beperkingen hiervan geschetst.

Op basis van de beide expertmeetings kan worden geconstateerd dat niet alleen bij het sectormanagement behoefte bestaat aan een groter inzicht in de kwaliteit. Ook door de instellingen wordt onderschreven dat reductie van recidive de kern is van het werk in de uitvoering en dat derhalve inzicht in de ontwikkeling van recidive wenselijk is. Welk gebruik feitelijk wordt gemaakt van de cijfers over recidive hangt echter sterk af van de zeggingskracht van de inrichting-specifieke analyses die door het WODC worden ontwikkeld. Daarnaast is het een noodzakelijke voorwaarde dat van de kant van het sectormanagement wordt aangegeven welk eindperspectief haar voor ogen staat. Is de hoogte van de recidive een kwaliteitsmaatstaf die wordt gebruikt bij de inkoop van zorg of is de gebruiksfunctie met name gericht op de instellingen?

## 2.2 Fasen in de ontwikkeling van de aanpak van het WODC

Het potentiële gebruik van recidivecijfers is in ieder geval afhankelijk van de zeggingskracht van het door het WODC ontwikkelde model. We onderscheiden vier verschillende ontwikkelingsfasen:

- 1 Startsituatie: het WODC produceert draaitabellen waarbij instellingen hun scores op diverse indicatoren (bijv. prevalentie van algemene recidive binnen twee jaar na uitstroom) kunnen vergelijken met het landelijk gemiddelde. Daarbij is het mogelijk vergelijkingen te maken op het niveau van subgroepen (bijv. naar sekse, verblijfsduur, type delict).
- 2 Groeifase: de draaitabellen worden verrijkt met (dynamische) instroomkenmerken die op het niveau van de inrichtingen beschikbaar zijn (bijv. in de sector tbs: stoornis- en behandelkenmerken).
- 3 (Door)ontwikkeling van een (parametrisch) prognosemodel per sector, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in de samenstelling van de populatie van de instellingen. Ook met betrekking tot deze prognosemodellen kan onderscheid worden gemaakt tussen een model op basis van uitsluitend (statische) objectieve kenmerken en een model waarin daarnaast ook dynamische kenmerken een rol spelen. Deze dynamische kenmerken worden verstrekt door de inrichtingen. Met de modellen wordt per inrichting de verwachte recidive berekend op basis van de samenstelling van de eigen populatie en deze wordt vervolgens vergeleken met de feitelijke recidive van de instelling. De inrichting wordt langs deze weg met zichzelf vergeleken en niet met andere inrichtingen. Voor een vergelijking zijn dan niet zozeer de waarden relevant van de feitelijke recidive, maar het verschil tussen de feitelijke en de verwachte recidive. Het prognosemodel biedt de mogelijkheid te corrigeren voor verschillen in bijv. type stoornissen, geboorteland, type behandeling (bijv. nachtdetentie, kort- of langverblijf), urbanisatiegraad en regionale invloeden van rechtbanken).

Het bovengeschetste ontwikkelingspad biedt de mogelijkheid rekening te houden met de kenmerken van de sector en de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens. Naarmate de fasen verder worden doorlopen neemt de zeggingskracht en de potentiële gebruikswaarde van het model toe. Dat geldt evenwel ook voor de eisen aan de data die worden gebruikt. Zo is voor de ontwikkeling van een parametrisch model (fase 3) een behoorlijk aantal waarnemingen nodig binnen een niet al te lange periode. Gegeven de grote verschillen in uitstroom kan aan deze voorwaarde in de sector JJI beter worden voldaan dan in de sector tbs.

Voor de helderheid van het eindperspectief zal in overleg met het WODC moeten worden vastgesteld welke fase van dit traject per sector kan worden bereikt binnen welke periode en onder welke voorwaarden (bijv. de beschikbaarheid van dynamische gegevens). Daarna dient DJI het proces in gang te zetten dat gericht is op het bereiken van het nagestreefde ontwikkelingsdoel, bijv. door het initiatief te nemen om aanvullende gegevens te kunnen laten koppelen aan de gegevens over recidive.

## 2.3 Gebruiksmogelijkheden

Op basis van de discussies in de expertmeeting onderscheiden we vier gestileerde gebruiksmogelijkheden van de door het WODC aan te leveren recidivecijfers.

In de *eerste* plaats kunnen instellingen individueel gebruikmaken van de voor hun instelling berekende recidivecijfers. De uit het WODC model rollende cijfers kunnen worden vergeleken met het landelijk gemiddelde en worden uitgesplitst naar

groepskenmerken. Dat maakt intern wellicht een beoordeling mogelijk van de kwaliteit van de behandeling. In deze variant worden de recidivecijfers van de individuele inrichting niet openbaar gemaakt ten behoeve van andere instellingen en/of DJI.

In de *tweede* plaats is het mogelijk dat de instellingscijfers worden gehanteerd door de instellingen gezamenlijk. Op vrijwillige basis vergelijken de instellingen hun scores en de verschillen (ook tussen subgroepen) en gaan zij na of er *good practises* kunnen worden onderscheiden die eventueel bredere toepassing verdienen. In deze variant beslissen de instellingen gezamenlijk dat de recidivecijfers openbaar worden gemaakt voor het collectief.

In de *derde* plaats zijn de uitkomsten van de analyses van het WODC te gebruiken als gespreksonderwerp in het reguliere overleg tussen instellingen en het sectormanagement. De gegevens over recidive worden door het management van de instelling aangeleverd ten behoeve van het gesprek. Naast een functie als kwaliteitsindicator voor de inrichtingen en een vergelijkingsbasis tussen inrichtingen krijgen recidivecijfers een functie in het reguliere overleg met het sectormanagement (naast de overige prestatie-indicatoren).

In de *vierde* plaats is een variant denkbaar waarbij het sectormanagement de cijfers over de recidive op het niveau van instellingen ontvangt van het WODC. Hoewel het verschil met de hiervoor beschreven variant theoretisch lijkt, moet gewezen worden op de gevolgen voor de opvraagbaarheid van de cijfers via van een WOB-verzoek. In deze variant zijn de gegevens over recidive op instellingsniveau namelijk openbaar bezit, terwijl in de eerste drie varianten het eigenaarschap bij de inrichtingen ligt.

Bij alle onderscheiden gebruiksmogelijkheden geldt dat de zeggingskracht van de cijfers nooit absoluut is en dus per definitie beperkt is. Er spelen zoals het WODC ook aangeeft vele factoren mee in de hoogte van de uiteindelijke recidive. Sommige liggen buiten het bereik van de (behandeling in de) inrichting. Als voorbeeld kan worden genoemd dat niet altijd duidelijk is (of zal zijn) of er na vertrek uit de inrichting sprake is van doorstroom naar begeleid wonen of een andere vervolgvorming.

Het is wenselijk dat het sectormanagement aangeeft welk van de vier geschetste functies zij nastreeft. Ligt het initiatief bij de instellingen (die ook eigenaar van de informatie zijn) en richt het gebruik zich vooral op het leren (bij het vergelijken tussen instellingen) en beperkt de rol van het sectormanagement zich tot het faciliteren van het proces? Of wil het sectormanagement een meer sturende rol vervullen waarbij periodiek de scores van recidive aan de orde komen in de gesprekken met de inrichtingen? Is dat laatste het geval dan is het evenzeer wenselijk dat het sectormanagement aangeeft welke rol zij ziet voor de prestatie-indicator 'recidive' (puur ter informatie of als instrument van verantwoording en/of maatstaf voor de inkoop?).

Daarna komt de vraag aan de orde hoe de nagestreefde gebruiksmogelijkheid kan worden gerealiseerd. Kennis is noodzakelijk aan beide kanten om het gesprek over recidive van de grond te krijgen en recidive naast andere indicatoren een volwaardige rol te laten spelen in het overleg tussen DJI en de instellingen. Daarvoor is het noodzakelijk om de juiste expertise aan tafel te hebben bij het overleg tussen sectormanagement en management van de instellingen.

## **2.4 Samenhang ontwikkelingsfase van het traject en het gebruik/betekenis van de recidivecijfers**

Naarmate de ambities van het gebruik hoger zijn stelt dit hogere eisen aan het model. Om het simpel te zeggen, de uit het startniveau gedestilleerde cijfers over recidive op instellingsniveau zijn ongeschikt om als maatstaf te gebruiken voor verantwoording, of voor de inkoop van zorg. Daarvoor zijn de gegevens te ruw, houden zij te weinig rekening met verschillen in populatie en bevatten zij nog geen informatie over de behandeling van de gesignaleerde stoornis. Dit neemt niet weg dat ook de ruwe cijfers uit het startniveau, met al hun beperkingen, gebruiksnut hebben. Dat nut ligt vooral op het niveau van de individuele instellingen in combinatie met gegevens die deze instellingen zelf weten te verzamelen.

Toepassing van de recidive maatstaf als functie voor verantwoording of inkoop van zorg vereist op zijn minst een verder ontwikkeld prognosemodel, waarbij wordt gecorrigeerd voor verschillen in populatie. Echter ook een verfijnd model kent zijn beperkingen die door het WODC 'in een bijsluiter' expliciet moeten worden aangegeven. Het expliciet in beeld brengen van de beperkingen van het model voorkomt een technocratisch en mechanisch gebruik van de recidivecijfers waarbij het sturen op recidive een te groot accent krijgt en andere kwaliteitsaspecten in de schaduw worden gesteld. Daarbij komt dat er in een keten vaak sprake is van omstandigheden waarop individuele inrichtingen geen invloed hebben, maar die wel doorwerken in de mate van de recidive.

Hoewel aan recidivecijfers dus nooit absolute waarde mag worden toegekend vormen zij in potentie een waardevolle maatstaf om naast andere indicatoren zicht te krijgen op de kwaliteit op instellingsniveau. Het verdient dan ook aanbeveling om de ontwikkeling van recidive als kwaliteitsindicator een impuls te geven door in samenhang de volgende stappen te zetten:

- het sectormanagement geeft per sector aan welk gebruiksnut zij ziet voor de recidive maatstaf en welke sturende rol zij hierin wenst te spelen;
- WODC geeft per ontwikkelingsfase van het model aan op welke termijn dit kan worden gerealiseerd (per sector), onder welke voorwaarden en wat de zeggingskracht van het model is.

## Bijlage 1 Samenstelling klankbordgroep

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Arno van Bergen	Ministerie V&J – DSP
Arjen de Boer	Ministerie V&J – DJJ
Karin ten Brick	FPC Veldzicht (vanaf oktober 2012)
Marieke Claes	Intermetzo (voorheen: LSG-Rentray)
Jaap Nagtegaal	JJI De Hunnerberg
Aart Goossens	FPC Oldenkotte
Nienke Tenneij	Ministerie V&J – DJI – DForZo
Hans Valstar	Ministerie V&J – DJI – DBO / ASK
Inge Verhoeven	Ministerie V&J – DJI – Sector JJI
Sanne Verwaaien	FPC De Rooyse Wissel / CONRISQ Groep (t/m september 2012)





## Bijlage 2 Overplaatsingen in de JJI-sector

In tabel B1 is te zien dat iets minder dan 20% van de jongeren die in de periode 2005-2009 uitstroonden uit een justitiële jeugdinrichting werd tijdens de detentie één of meerdere keren overgeplaatst naar een andere jeugdinrichting (zie tabel B1).

**Tabel B1 Aantal overplaatsingen voorafgaand aan uitstroom uit een jji in de periode 2005-2009, naar verblijfsduur**

Verblijfsduur	Aantal overplaatsingen	Abs.
Korter dan 3 maanden	Geen overplaatsingen	7.643
	1 overplaatsing	693
	Meer dan 1 overplaatsing	32
3 maanden of langer	Geen overplaatsingen	1.730
	1 overplaatsing	992
	Meer dan 1 overplaatsing	346

Bij het vaststellen van de recidive per jeugdinrichting is het van belang om rekening te houden met overplaatsingen. Het volledig 'toeschrijven' van de recidive aan de inrichting van uitstroom ('methode uitstroom') terwijl een jongere een deel van zijn/haar verblijf elders heeft doorgebracht, zou een vertekend recidivebeeld geven. Bij het vaststellen van de recidive per jeugdinrichting wordt de recidive van een jongere daarom als het ware verdeeld over de verschillende inrichtingen waar deze jongere heeft verbleven. De zogenoemde 'proportionele methode'. Hierbij wordt rekening gehouden met de verblijfsduur: wanneer een jongere relatief lang in inrichting A heeft verbleven en relatief kort in inrichting B, dan telt zijn/haar recidive sterk mee voor de recidive van inrichting A en relatief licht voor de recidive van inrichting B. Volgens de 'methode uitstroom' kan de prevalentie van recidive voor inrichting A als volgt worden vastgesteld:

$$\text{recidiveprevalentie inr. A} = \frac{\text{aantal recidivisten uitgestroomd uit inr. A} \times 100}{\text{aantal daders uitgestroomd uit inr. A}}$$

Wanneer de proportionele methode wordt gehanteerd voor het vaststellen van de recidive, wordt zowel het aantal individuen dat (een deel van hun detentie) in de betreffende inrichting heeft verbleven als het aantal recidivisten onder hen, vermenigvuldigd met de proportie van de totale verblijfsduur. Dat wil zeggen, het deel van de totale verblijfsduur wat in de betreffende inrichting is doorgebracht. Voor jongeren die niet zijn overgeplaatst is deze per definitie gelijk aan 1.

In tabel B2 is te zien hoe de data er op individueel niveau uit zou kunnen zien. Individu 1 is niet overgeplaatst; hij/zij heeft 90 dagen verbleven in inrichting A. Deze persoon telt dus voor 100% mee voor de recidive van inrichting A. Dit geldt zowel voor methode uitstroom als voor de proportionele methode. Persoon 3 zat in totaal 60 dagen in detentie en is in die tijd één keer overgeplaatst. Hij/zij startte in inrichting C (24 dagen) en werd toen overgeplaatst naar inrichting D waar hij/zij 36 dagen verbleef. Inrichting D is de uitstroominrichting. Bij methode uitstroom komt de recidive van persoon 3 dus volledig op conto van inrichting D. Bij de proportionele methode echter, wordt de recidive voor vier tiende deel toegeschreven aan inrichting C en voor zes tiende deel aan inrichting D. Deze andere berekeningswijze zorgt voor verschuivingen in de hoogte van de recidive (zie tabel B3). De in dit

rapport gepresenteerde recidivecijfers zijn allemaal berekend via de proportionele methode.

**Tabel B2 Voorbeeld data op individueel niveau**

Persoon	Inrichting	Totale verblijfsduur	Verblijfsduur in inrichting	Proportie van totale verblijfsduur	Inrichting van uitstroom	Recidivist (1=ja)
1	A	90	90	1,0	A	1
2	A	60	12	0,2	B	0
2	D	60	18	0,3	B	0
2	B	60	30	0,5	B	0
3	C	60	24	0,4	D	1
3	D	60	36	0,6	D	1
4	A	60	60	1,0	A	1
5	C	150	15	0,1	A	1
5	B	150	30	0,2	A	1
5	B	150	45	0,3	A	1
5	A	150	60	0,4	A	1
6	B	90	9	0,1	D	0
6	A	90	36	0,4	D	0
6	D	90	45	0,5	D	0
7	D	120	12	0,1	C	0
7	B	120	36	0,3	C	0
7	C	120	72	0,6	C	0
8	C	60	60	1,0	C	1
9	A	14	14	1,0	A	1
10	C	30	6	0,2	B	0
10	B	30	24	0,8	B	0

**Tabel B3 Voorbeeld aggregatie van individueel naar inrichtingsniveau**  
**a Methode uitstroom**

Inrichting	Aantal daders	Aantal recidivisten	Recidiveprevalentie (%)
A	4	4	100,0
B	2	0	0,0
C	2	1	50,0
D	2	1	50,0
<b>Totaal</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>60,0</b>

**b Proportionele methode**

Inrichting	Aantal daders	Aantal recidivisten	Recidiveprevalentie (%)
A	4,0	3,4	85,0
B	2,2	0,5	22,7
C	2,3	1,5	65,2
D	1,5	0,6	40,0
<b>Totaal</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>60,0</b>

**Tabel B4 Achtergronden van ex-JJI-pupillen uitgestroomd in 2005-2009; naar inrichting van uitstroom (valid %)**

		Amster- baken	Avenier	Den Hey- Acker	Doggers- hoek	De Hartelborgt	De Heuvebrug	De Hunnerberg	Juvaid	Het Keerpunt	JJI Lelystad	Teylinger- eind
	N=	1.054	733	1.660	786	1.523	1.341	1.071	1.004	528	614	1.122
% man		100	98	95	86	100	79	84	92	100	94	90
% allochtoon		23	68	44	33	40	33	51	61	48	43	27
<i>Type delict</i>												
Geweld (excl. zeden & vermogen met geweld)		12,7	18,3	13,8	10,9	13,0	14,3	15,7	15,7	17,5	14,2	14,7
Zeden		2,1	11,0	3,7	1,7	5,6	2,4	4,3	4,2	4,2	7,3	2,7
Vermogen met geweld		45,7	22,3	27,6	37,3	39,4	26,1	19,4	24,9	23,8	31,7	32,4
Vermogen zonder geweld		25,4	31,2	33,7	32,6	27,0	37,1	35,7	34,2	35,9	30,8	29,6
Vernieling, lichte agressie en openbare orde		10,6	14,6	15,7	11,7	11,1	12,5	14,7	16,3	12,5	13,9	15,0
Overig		3,4	2,5	5,6	5,8	3,9	7,6	10,1	4,8	6,1	2,2	5,6
<i>Verblijfstitel bij uitstroom</i>												
Voorlopige hechtenis		83,4	65,4	72,8	77,2	75,5	71,1	50,6	78,3	78,7	69,3	79,2
Jeugdetentie		15,9	12,1	22,9	16,3	20,3	23,2	49,1	18,4	14,9	13,0	19,2
PIJ		0,7	22,4	4,3	6,5	4,1	5,8	0,3	3,2	6,5	17,7	1,7
Gemiddelde verblijfsduur (in dagen)		80,3	415,1	113,9	138,8	125,0	122,5	63,8	102,9	124,8	303,1	84,6
% behandelinrichting		0,0	21,7	2,7	6,6	3,1	4,6	3,1	3,2	9,9	20,0	0,7
Gemiddelde leeftijd bij uitstroom		16,0	17,2	16,4	16,4	16,3	16,4	16,8	16,5	16,5	16,9	16,1
Leeftijd bij inschrijving van de 1 <sup>e</sup> zaak		14,5	14,7	14,5	14,4	14,5	14,6	14,7	14,6	14,7	14,6	14,5
Gemiddeld aantal eerdere zaken		2,1	2,6	2,4	2,5	2,2	2,3	2,5	2,5	2,3	2,5	2,2
Gemiddeld aantal eerdere ernstige zaken		1,9	2,4	2,2	2,3	2,0	2,1	2,2	2,3	2,1	2,3	2,1
Gemiddeld aantal eerdere zeer ernstige zaken		0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3

**Tabel B5 Achtergronden van ex-terbeschikkinggestelden ontslagen in 2004-2008; naar inrichting van uitstroom (valid %)**

	Veldzicht	Van Mesdag	Van der Hoeven	Pompe	Oldenkotte	Boschoord	Woenselse Poort	Kijvelanden	Oostvaarders	Rooyse Wissel
N=	217	196	253	241	221	101	177	72	100	25
% man	97,6	100	84,0	100,0	60,4	94,7	68,4	100,0	94,9	100,0
% geboren in Nederland	76,2	66,7	78,0	82,7	83,0	84,2	52,6	69,4	79,7	83,3
Gemiddelde leeftijd bij uitstroom	39,7	43,1	37,3	37,3	40,5	46,3	44,5	42,2	37,2	38,4
Gemiddeld aantal eerdere zaken	15,1	13,9	8,0	12,5	10,7	8,9	9,2	16,0	12,8	10,9
Gemiddeld aantal eerdere zeer ernstige zaken	1,3	1,7	0,8	1,3	1,2	1,2	0,9	1,5	1,3	1,2
<i>Type delict van de uitgangzaak*</i>										
Geweld (excl. zeden & vermogen met geweld)	47,6	70,0	72,0	51,9	56,6	15,8	63,2	57,1	54,2	79,2
Zeden	11,9	6,7	8,0	19,2	11,3	52,6	5,3	18,4	16,9	8,3
Vermogen met geweld	16,7	20,0	12,0	17,3	9,4	5,3	10,5	28,6	11,9	12,5
Vermogen zonder geweld	21,4	20,0	22,0	11,5	9,4	5,3	0,0	18,4	11,9	16,7
Vernieling, lichte agressie en openbare orde	31,0	30,0	16,0	23,1	26,4	26,3	15,8	24,5	28,8	29,2
Opiumwet	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	5,3	0,0	0,0	1,7	4,2
Verkeersmisdrijf	4,8	0,0	4,0	1,9	1,9	5,3	0,0	2,0	0,0	0,0
Overig	14,3	6,7	8,0	15,4	1,9	0,0	0,0	12,2	11,9	4,2

\* Een uitgangzaak kan betrekking hebben op verschillende typen delicten. De percentages tellen daarom op tot meer dan 100%.

## Bijlage 4 Verslag Expertmeeting 7 maart 2013

### **Verslag**

Expertmeeting 'Recidivecijfers op instellingsniveau – Forensisch Psychiatrische Instellingen'

### **Opening**

In de opening door de heer Goof van Gemert (directeur Directie Forensische Zorg, Ministerie Justitie en Veiligheid) wordt benadrukt dat prestatie-indicatoren op instellingsniveau een belangrijk onderwerp vormen voor het sectormanagement van DJI. Van Gemert stelt dat het voorkomen van recidive de kern vormt van het werk in de executieketen. Omdat een groot deel van het budget van DJI bestemd is voor zorg is het voor de inkoopfunctie van DJI van belang inzicht te hebben in zowel de kwaliteit als de prijs van de geleverde zorg. Om kwaliteit te kunnen meten is het noodzakelijk naast procesindicatoren ook de beschikking te hebben over prestatie-indicatoren die zicht geven op de geleverde kwaliteit. DJI vindt het belangrijk hier overeenstemming in te vinden met het veld. Naast risicotaxatie vormen recidivecijfers mogelijk een indicator om prestaties te meten. Met het veld is DForZo al enkele jaren in gesprek over de mogelijkheden en beperkingen om de uitkomsten van de forensische zorg middels risico-taxatie en recidivecijfers in beeld te brengen. De expertmeeting vandaag heeft als doel om het proces een impuls te geven.

### **Meten van recidive op instellingsniveau**

Bouke Wartna (WODC) presenteert de mogelijkheden om recidive op instellingsniveau te meten. De aanwezigen krijgen de 'ruwe' recidivecijfers te zien en een demonstratie van de werking van een draaitabel met uitsplitsingen van de cijfers binnen één inrichting, waarbij steeds een vergelijking wordt gemaakt met het landelijke beeld. Na de presentatie krijgen de genodigden de gelegenheid vragen te stellen en wensen met betrekking tot het model te uitten.

Door de instellingen wordt opgemerkt dat het recidivecriterium 'ernstige delicten' mogelijk niet (helemaal) relevant is voor de tbs-sector. Onder deze categorie vallen immers ook winkeldiefstallen, die niet als 'ernstig' zouden moeten worden bestempeld. Daarnaast wordt vastgesteld dat ex-patiënten die op zeer lange termijn recidiveren nu niet in de data verschijnen. Het WODC stelt in reactie dat de categorie 'ernstige recidive' en de periode van twee jaar hier zijn bedoeld ter illustratie. Er worden ook andere recidivecriteria in de draaitabellen opgenomen en op langere termijn, wanneer meer data beschikbaar zijn, kunnen ook cijfers uit het systeem worden gehaald die betrekking hebben op langere observatieperioden.

Duidelijk wordt dat de instellingen met behulp van de draaitabellen de mogelijkheid krijgen om zelf te kiezen welke gegevens zij als management zichtbaar willen krijgen. Het doel van het model dat door het WODC ontwikkelde, is om voor 'elk wat wils' te creëren. Zo moet het ook mogelijk worden om indexdelicten (type delicten van de uitgangzaak) te kiezen en combinaties te maken van verschillende uitsplitsingskenmerken. In aanvulling op de door het WODC geschetste mogelijkheden wordt vanuit de instellingen de wens uitgesproken om niet alleen in cohorten van vijf jaar, maar ook per jaar inzicht te krijgen in recidive op instellingsniveau. Hierdoor kan aan de hand van een voortrollend beeld van recidive meer inzicht worden geboden in de effecten van behandelingen.

Vanuit de instellingen wordt er op gewezen dat het WODC model ook kan worden gebruikt om binnen een instelling onderscheid te maken tussen de effecten van behandelingen bij recidive en bij non-recidive. Instellingen zelf hebben inzicht in

welke individuele patiënten gerecidiveerd zijn. Het WODC rapporteert alleen op groepsniveau, maar levert de instellingen met de draaitabellen wel belangrijk vergelijkingsmateriaal aan. Het WODC mag de gegevens uit haar bronbestand niet op individueel niveau aanleveren.

Het probleem van een lage uitstroom patiënten per jaar bij tbs instellingen wordt aangekaart. Door de lage uitstroom is het aantal observaties al snel klein en dat maakt het recidivebeeld instabiel. Vanuit de instellingen wordt daarom gevraagd of er met betrouwbaarheidsintervallen kan worden gewerkt om zo een deel van de variatie in de inrichtingspercentages te kunnen verklaren. Het WODC legt uit dat het aanleggen van betrouwbaarheidsintervallen geen oplossing biedt omdat er niet gewerkt wordt met steekproeven maar met gehele populaties. Als een groep klein is, is het resultaat instabiel en minder goed te generaliseren naar de toekomst. Dit is onontkoombaar. Zijn er meer observaties dan zijn er meer mogelijkheden om algemene conclusies te trekken.

## **Discussie**

### *Meten op verschillende niveaus*

Met het model van het WODC kan worden gekeken naar mogelijke trends en verklaringen van effecten van behandelingen of beslissingen. Zo viel bijvoorbeeld in de presentatie op dat patiënten van de betreffende inrichting met proefverlof bovengemiddeld recidiveerden in vergelijking met het landelijke beeld. Instellingen geven te kennen dit soort inzichten te willen combineren met recidive cijfers op het niveau van het individu. Daarmee zou een beter inzicht kunnen worden verkregen in het effect en mogelijke verbeteringen van behandelingen voor specifieke patiënten. Tot nu toe hebben instellingen wel de mogelijkheid om recidive van eigen patiënten te meten maar de ervaring leert dat dit nog niet door alle instellingen gedaan wordt. Voor een vergelijking tussen klinieken worden meer bezwaren opgeworpen in de discussie. De aanwezigen concluderen dat eerst goed uitgezocht moet worden hoe je verschillen tussen instellingen kunt verklaren, alvorens je conclusies verbindt aan de cijfers. Wanneer recidive cijfers van instellingen met elkaar worden vergeleken, moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met verschillende type patiënten (instroom-kenmerken). Bij een vergelijking van de cijfers van individuele klinieken met het landelijke beeld speelt deze complicatie minder. Het WODC geeft aan dat zij voor een deel zicht heeft op instroomkenmerken en dus ook rekening kan houden met instroomverschillen. Maar het WODC mist ook bepaalde kenmerken, zoals stoornis- en behandelgegevens. Deze zijn momenteel uitsluitend op instellingsniveau bekend. Deze gegevens zouden het WODC graag meenemen in het onderzoek. Wanneer de instellingen deze cijfers kunnen aanleveren, kan dit een belangrijke aanvulling zijn op de tijdens de demonstratie gepresenteerde uitsplitsingskenmerken.

### *Data nog niet 'compleet'*

Om iets te kunnen zeggen over bijvoorbeeld het verband tussen behandelingen van een kliniek en recidive zijn aanvullende gegevens nodig over de werkwijze. Deze gegevens zijn momenteel niet meegenomen in het model van het WODC. Het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP) beschikt over een databank waar door de instellingen zelf structureel gegevens over de behandelingen kunnen worden verzameld ten behoeve van een verrijking van de al in de databank vastgelegde risico-taxatie gegevens, een inschatting van het recidiverisico. De (aan)gevulde databank kan worden gekoppeld aan de recidivecijfers van het WODC, met behoud van privacy van patiënten. Hiermee wordt beter inzicht geboden in de relatie tussen behandelingen en werkwijze van klinieken en recidive. Door de koppeling met extra

inrichtingsgegevens ontstaat een meer genuanceerd beeld dan op basis van de data waarover het WODC momenteel beschikt.

De klinieken moeten wel zelf de benodigde gegevens aanleveren. Een mogelijk probleem is dat de recidive cijfers – noodgedwongen – een aantal jaren terug gaan. Om iets te kunnen zeggen over bijvoorbeeld de effecten van behandelingen en werkwijze van klinieken moeten daarom gegevens uit het verleden worden verzameld. De beschikbaarheid en kwaliteit van oude gegevens speelt dan een rol.

Volgens een vertegenwoordiger van het veld bestaan er verschillende instrumenten om gegevens over tbs patiënten, behandelingen en ontwikkelingen in het veld te verzamelen. De draaitabellen van het WODC is één van de instrumenten. N=1 onderzoek en een integrale koppeling tussen risicotaxatie- en behandelgegevens zijn andere. De sector zou moeten kijken hoe deze instrumenten met elkaar kunnen worden gecombineerd.

#### *Standpunten van het ministerie*

Het ministerie van Veiligheid & Justitie (DJI) beschouwt de huidige recidive cijfers nog als 'ruw'. Het ministerie legt uit dat de cijfers moeten worden gezien als startpunt, niet als eindpunt. Daarom is het van groot belang dat klinieken gegevens gaan registreren en aanleveren zodat de cijfers meer betekenis krijgen. Er moet worden vastgesteld welke data nodig zijn, instellingen moeten hier afspraken over maken en gegevens aanleveren. *Het ministerie geeft aan initiatief te willen nemen om afspraken te maken over het aanleveren van aanvullende gegevens en het koppelen van deze gegevens aan de recidive cijfers (ACTIE).*

De recidive worden door het ministerie beschouwd als een interessante aanvulling op de cijfers voor risico-taxatie. De recidive cijfers 'liegen' immers niet, dat wil zeggen zijn niet te manipuleren (in tegenstelling tot de risico-taxatiescores). Het ministerie wil de recidive cijfers dan ook gaan gebruiken in gesprekken met instellingen. De recidive cijfers zijn pas van waarde als je er iets mee doet als instelling en dat is tot op heden nog niet gebeurd. Uiteraard houdt het ministerie daarbij rekening met verschillen tussen instellingen en de onvolkomenheden van de huidige cijfers. Zo kan het ministerie zich voorstellen dat de Mesdag kliniek een eventueel hoger recidivecijfer zal kunnen verklaren door het type (zwaardere) patiënten dat zij heeft. Maar een instelling heeft wat uit te leggen wanneer sinds geruime tijd een stijgende recidive te zien is in vergelijking met het landelijke beeld. Wanneer er echter sprake is van een schommeling in de cijfers, zal het lastiger zijn om op basis van de cijfers conclusies te trekken. Recidive cijfers zeggen niet alles en er moet dus ook naar andere indicatoren, bijvoorbeeld procesindicatoren worden gekeken. Andersom zegt alleen een procesindicator ook niet genoeg.

Uiteindelijk heeft het ministerie voor ogen de aangevulde en koppelde cijfers te kunnen gebruiken om te benchmarken tussen instellingen, waarbij de nadruk zal komen te liggen op het 'van elkaar leren'. Maar uit de discussie blijkt dat de instellingen nog onvoldoende duidelijkheid hebben over het beoogde gebruik van de recidive cijfers en de doelen van het ministerie. *Geconcludeerd wordt dat het ministerie zal formuleren met welk doel zij zicht wil krijgen op de recidivecijfers (ACTIE).*

Het ministerie wil eventuele angst van instellingen wegnemen en geeft aan voorlopig niet naar een model toe te willen waarbij de recidivecijfers worden gehanteerd als criterium voor inkoop. Een onderlinge vergelijking van instellingen voor de inkoop zal dan ook niet worden toegepast. Maar er moet wel worden gepraat over de kwaliteit en prestaties van instellingen, de effectiviteit van behandelingen. Het ministerie wil uiteindelijk wel toe naar een kwaliteitsindicator die kan worden toegepast voor inkoop. Maar wel een indicator die wordt erkend en gedeeld door de instellingen zelf. Het ministerie pleit er dan ook voor om gezamenlijk stappen te zetten voor de ontwikkeling en gebruik van een indicator. Dit zou ook kunnen be-

tekenen dat er bijvoorbeeld een betere indicator wordt ontwikkeld. Wanneer instellingen er niet van overtuigd raken dat recidivecijfers bij kunnen dragen aan het ontwikkelen van een kwaliteitsindicator, wil het ministerie graag weten welke dat dan wel is. Het ministerie stelt vast dat dit onderwerp al drie jaar onderdeel van gesprek is en dat er (tot op heden) weinig initiatief vanuit het veld komt over bijvoorbeeld het gezamenlijk registreren van behandelingskenmerken zodat de metingen kunnen worden verbeterd.

#### *Standpunt van de instellingen*

De instellingen zijn het erover eens dat de recidive cijfers in ieder geval iets zeggen over de prestaties van instellingen. De recidive van instellingen kunnen in ieder geval worden vergeleken met het landelijk niveau. Maar over de verdere betekenis van de huidige recidive data en het gebruik ervan zijn de instellingen het nog niet met elkaar eens.

Een van de instellingen vindt dat directeuren zelf al verantwoordelijk zijn (en verplicht) te kijken naar de recidive van individuen. De directeur vindt dat het ministerie de instellingen best mag confronteren met de recidivecijfers en dat je als instelling verplicht bent om iets te doen met deze cijfers: uitleg over de gegevens bieden en te onderzoeken of verbetering van kwaliteit mogelijk is. De recidive monitor op instellingsniveau is in die zin geen aanvulling, de recidive van individuele patiënten zijn bij sommige instellingen immers al bekend. Wel bieden de gegevens van het WODC volgens deze directeur inzicht in de landelijke trends en recidive van andere instellingen. Met name dat laatste biedt een kans om als instellingen onderling meer van elkaar te kunnen leren.

Ook een andere instelling stelt dat recidive een cruciale uitkomstmaat en resultaatmeting van tbs instellingen zijn. Daar is volgens hem iedereen het mee eens. De monitor van het WODC zouden alle instellingen moeten willen hebben, om resultaten van de instelling met het landelijk niveau te kunnen vergelijken. Beide instellingen benadrukken nog eens de eerdere conclusie dat er meer gegevens en uitsplitsingskenmerken nodig zijn om een goede vergelijking tussen instellingen mogelijk te maken.

Andere instellingen reageren terughoudender. Zij zijn van mening dat recidivecijfers grote beperkingen kennen omdat pas laat in de tijd een verband kan worden gelegd tussen kwaliteit van behandeling en de uitkomst. Dit wordt echter ook als argument gezien om juist nu actie te ondernemen en gegevens te verzamelen. Verder wordt beargumenteerd dat het vóórkomen van recidive afhankelijk is van vele exogene factoren. Niet alleen de behandeling telt. Zo kan het recidivecijfer ook hoger liggen doordat bijvoorbeeld de politie een strenger handhavingsbeleid voert. Niet alleen de instelling is probleemeigenaar van de recidive. Een van de andere aanwezigen geeft aan dat de invloed van directeuren op de recidivecijfers maar beperkt is. De aanname dat de cijfers iets zeggen over de prestatie van een instelling is in zijn ogen twijfelachtig.

Niet iedereen is het daarmee eens. Er wordt verder gediscussieerd over het mogelijke gebruik van de cijfers. Zoals aangegeven, zeggen de cijfers in ieder geval iets. De instellingen zien verschillende mogelijkheden om de recidive te gebruiken, bijvoorbeeld informatief. Daarbij lijken de instellingen het erover eens dat de vergelijking tussen de instellingen en landelijk niveau wenselijk is. Maar over het gebruik van de cijfers moeten volgens de instellingen goede afspraken worden gemaakt. Indien de recidivecijfers apart worden gebruikt, zijn zij alleen informatief. Maar het combineren van de cijfers met andere instrumenten en kengetallen biedt – op termijn- mogelijkheden om de cijfers te gebruiken als verantwoordingsinstrument.



Een van de directeuren ziet als gevaar dat er alleen op *outcome* gestuurd zal worden door het ministerie en instellingen zich alleen nog maar richten op het verminderen van recidive. Hierop wordt aangevuld dat dit in het buitenland gebeurt, daar wordt alleen nog maar gekeken naar de *outcome* en niet meer naar procesindicatoren. Wel zijn de instellingen het er over eens dat je als instelling aangesproken mag worden indien er incidenten plaats vinden. Daarbij kunnen de recidive cijfers ook helpen om één incident te nuanceren. Ook wordt door een van de aanwezigen geopperd te streven naar een samenwerkingsmodel, waarbij de gezamenlijke kwaliteit van de sector als uitkomstmaat wordt genomen en instellingen worden afgerekend op de mate waarin ze bijdragen aan de gezamenlijke kwaliteit van de sector, en niet alleen aan de individuele kwaliteit. De instellingen geven aan dat er momenteel veel druk wordt gelegd op de instellingen ook al omdat er binnen een paar weken door het ministerie een besluit wordt genomen over het sluiten van instellingen.

#### *Openbaarheid van gegevens*

Indien de instellingen eigenaar worden van een datamodel, geven zij te kennen niet bang te zijn voor een eventueel verzoek op basis van de Wet openbaar bestuur. De instellingen lijken er van overtuigd dat ze indien een dergelijk verzoek binnenkomt de cijfers kunnen verklaren. Wel wordt aangegeven dat de media dit soort cijfers erg interessant zal vinden.

#### *Afsluiting*

Ter afsluiting wordt afgesproken dat er binnenkort een rapport van het WODC verschijnt waarin apart aandacht wordt besteed aan de aspecten van haalbaarheid. De belangrijkste bevindingen van deze bijeenkomst worden daarbij betrokken. Dit rapport zal niet openbaar worden, maar dienen als onderdeel van de besluitvorming. Het verslag van de bijeenkomst wordt naar de aanwezigen verstuurd.

#### **Deelnemerslijst**

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Geertje Wintjes	FPC Dr. S. van Mesdag
Mia Mol	FPC De Kijvelanden
Martin Groesz	De Forensische Zorgspecialisten (v/h Van der Hoeven Stichting)
Denise van Eeden	Expertisecentrum Forensische Psychiatrie
Goof van Gemert	Ministerie V&J – Dienst Justitiële Inrichtingen
Nol van Gemmert	Ministerie V&J - Dienst Justitiële Inrichtingen
Nienke Tenneij	Ministerie V&J - Dienst Justitiële Inrichtingen
John Nijhuis	Onderling Directeuren Overleg FPC - directeur FPC Oldenkotte
Harry Beintema	Landelijk Beraad Hoogst inhoudelijk Verantwoordelijken (LBHIV)
Toon Molleman	WODC
Erik Bulten	Pompestichting / Radboud Universiteit
Iris van den Hauten-Hinnen	Ministerie V&J – Dienst Justitiële Inrichtingen
Bouke Wartna	WODC
Inger Bregman	WODC
Arie van den Hurk	Ministerie V&J - Dienst Justitiële Inrichtingen



## Bijlage 5 Verslag Expertmeeting 12 maart 2013

### **Verslag**

Expertmeeting 'Recidivecijfers op instellingsniveau – Justitiële Jeugdinstellingen'

### **Opening**

De bijeenkomst wordt geopend door Hans Butselaar, directeur sector Justitiële Jeugdinstellingen bij de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Hij roept in herinnering de studie van Bouke Wartna 'In de oude fout'. In vervolg hierop hebben de justitiële jeugdinstellingen (jji) aangegeven behoefte te hebben aan meer inzicht in de recidive om de kwaliteit van behandelingen op een hoger plan te brengen. DJI heeft vervolgens technisch onderzoek uit laten voeren naar de mogelijkheden hiervoor. Onder de jji's zijn twee stromingen waartussen enige spanning voelbaar is: enerzijds de initiatiefnemers die inzicht in recidive en de kwaliteit van behandeling wensen, anderzijds de afwachtersinstellingen die wellicht bang zijn voor een koppeling van recidive aan het budget (een koppeling die overigens naar twee kanten kan werken: instellingen met een hoge recidive worden 'gestraft' door korting op het budget, of worden 'beloond' met extra middelen om de recidive terug te dringen).

De vraag binnen deze bijeenkomst is dan ook of recidive cijfers kunnen worden gebruikt als graadmeter voor de effectiviteit van een instelling. Butselaar geeft aan voorstander te zijn van het gebruik van recidivecijfers voor verbetering van behandeling en werkwijze van de jji's en niet ter verantwoording of als afrekenmodel. Voor hem draait de vraag om wat instellingen van elkaar kunnen leren. Dit kan bijvoorbeeld op basis van benchmarking, waarbij de prestaties van instellingen met elkaar worden vergeleken om oorzaken van hogere of lagere recidive te analyseren en daar lessen uit te kunnen trekken en verbetering mogelijk te maken. Een koppeling met de Routine Outcome Monitor (ROM JJI) zou een dergelijk traject nog verder kunnen verbeteren.

### **Presentatie**

Bouke Wartna (WODC) presenteert de mogelijkheden om recidive op instellingsniveau te meten. De jji's krijgen de 'ruwe' recidivecijfers te zien, een demonstratie van de werking van een draaitabel met uitsplitsingen van de cijfers binnen één instelling en daarnaast de resultaten voorgeschoteld van het werken met een prognosemodel waarin per instelling de verwachte recidive wordt berekend op basis van kenmerken van de instellingspopulatie. De feitelijke recidivecijfers van de afzonderlijke jji's worden afgezet tegen de verwachte recidive uit het prognosemodel. Na de presentatie krijgen de genodigden de gelegenheid vragen te stellen en wensen met betrekking tot het model te uiten.

Wartna legt uit dat er rekening moet worden gehouden met de beperkingen van de cijfers. Daarbij geldt, hoe meer data wordt toegevoegd aan de monitor (aan te leveren door de instellingen), des te informatiever de cijfers zullen zijn. De instellingen geven aan graag een aantal extra uitsplitsingskenmerken toe te willen voegen zowel in het prognosemodel als in de feitelijke recidivecijfers. Genoemd worden: postcodes, type stoornissen, geboorteland, type behandeling (bijv. nachtdetentie, verschil kort - en langverblijf), urbanisatiegraad en de regionale invloeden van bijvoorbeeld rechtbanken. Wanneer deze kenmerken worden toegevoegd, wordt zoveel mogelijk gecorrigeerd voor factoren voorafgaand en na het verblijf in de jji. Het WODC legt uit dat instellingen zelf de draaitabellen vorm kunnen geven. Zo is het mogelijk om uitsplitsingen te maken voor bepaalde uitstroomjaren of voor be-

paalde subgroepen uit de inrichtingspopulatie. Bij het maken van selecties moet wel gewaakt worden dat de aantallen niet te gering worden, omdat in dat geval geen conclusies aan de recidivecijfers kunnen worden verbonden.

Enkele opmerkingen over de cijfers:

- met overplaatsingen wordt rekening gehouden;
- de cijfers zijn inclusief jongeren met voorlopige hechtenis;
- de cijfers zijn ook inclusief jeugd-detentie;
- jongeren die onder toezicht werden gesteld zijn uit de cijfers gehaald, in het uiteindelijke model zullen deze jongeren ook niet zijn inbegrepen;
- het model is zo gebouwd dat grote instellingen de resultaten niet hebben kunnen domineren;
- de gegevens zijn niet op individueel cliëntniveau beschikbaar.

## Discussie

### *Mogelijkheden van de cijfers*

De instellingen zijn positief over het model dat door het WODC is gepresenteerd. De informatie biedt hen mogelijkheden om een beter beeld te krijgen van de populatie, hoe het de jongeren vergaat als ze de jeugdinstelling verlaten en hoe de instellingen presteren. De cijfers op instellingsniveau bieden mogelijkheden om te onderzoeken wat er met specifieke doelgroepen is bereikt.

Een van de instellingsdirecteuren beschrijft dat hij de cijfers op drie verschillende niveaus van belang vindt:

- voor het meten van effecten van behandelingen;
- om vergelijkingen van prestaties tussen instellingen te kunnen maken;
- en als laatste: om *outcome* van instellingen te kunnen meten als verantwoordingsinstrument voor de financier (inkoper).

Het eerste niveau, meten van effecten van behandelingen vinden alle jji's interessant. Op dit moment passen de jji's *evidence-based* interventies toe, die erkend zijn door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Het is volgens de inrichtingen daarom interessant om te onderzoeken of deze interventies ook leiden tot een daling van recidive. Onderzoek naar effectiviteit van behandeling, waarvan recidive op instellingsniveau een van de mogelijkheden kan zijn, kan op termijn bijdragen aan de keuze voor effectieve gedragsinterventies.

### *Risico's*

Over de mogelijkheid om *outcome* als verantwoording te gebruiken bestaat meer discussie. Een van de directeuren ziet het als de verantwoordelijkheid van de inrichting om een traject zodanig in te vullen dat het duurzame resultaten oplevert. In de toekomst ziet hij de mogelijkheid dat instellingen bijvoorbeeld voor samenwerking m.b.t. nazorg zelf kiezen voor een bepaalde ketenpartner.

Maar niet alle inrichtingen zijn het er mee eens dat de recidive cijfers van een inrichting als verantwoordingsinstrument voor de inkoop zouden moeten gelden. Een van de directeuren is van mening dat de jeugdinstelling als keten verantwoordelijk bent voor de resultaten, en niet als individuele inrichting. Daarbij hebben jji's op dit moment niet de keuze om een ketenpartner zelf uit te kiezen. Een risico van het volledig sturen op *outcome* is volgens een van de aanwezige directeuren dat inrichtingen de complexe jeugdigen gaan weigeren. In principe echter, zou bij gebruik van het prognosemodel waarin ook wordt gecorrigeerd voor 'complexiteit' van geplaatste jeugdigen, deze afweging niet mee moeten spelen.

Het OM benadrukt het risico van het 'cito-score effect'. Indien van instellingen bekend wordt hoe hoog de recidive zijn, is de kans dat gedragsdeskundigen voorafgaand aan plaatsing in een inrichting in hun advies een specifieke inrichting aanwij-

zen of afwijzen vanwege recidivecijfers. Zelfs voor de rechter kan het argument worden gebruikt dat een cliënt niet geschikt is voor een bepaalde instelling wanneer openbaar is hoe instellingen scoren op kwaliteit en recidive. Dit kan er toe leiden dat sommige instellingen vol zitten, terwijl andere ruimte over hebben.

Een ander risico dat wordt benoemd is dat de recidive cijfers betrekking hebben op behandelingen van minimaal twee jaar geleden. Dit compliceert het verband tussen kwaliteit van een instelling op dit moment en recidive.

Geconcludeerd wordt daarom dat de cijfers alleen voor intern gebruik zouden moeten dienen om van te leren. Daarbij wordt door de meeste aanwezigen gedeeld dat het model van het WODC moeten worden gezien als een groeimodel. De komende jaren dient gezamenlijk door het sectormanagement van DJI en de jji's te worden gewerkt aan verbetering van het model. Er moet worden gekeken naar de mogelijkheden om uitsplitsingskenmerken toe te voegen.

#### *Sectordirectie JJI (DJI)*

DJI vindt het belangrijkste dat de instellingen op basis van de recidive cijfers met elkaar in gesprek gaan om van elkaar te leren. Daarbij dient er in eerste instantie gekeken te worden naar de zeggingskracht van de cijfers en de mogelijkheden om additionele kenmerken toe te voegen die de voorspelbaarheid vergroten. DJI geeft aan niet uit te zijn op een model waarbij volledig wordt gestuurd op *outcome*.

#### *Ministerie van Veiligheid en Justitie*

Het departement beschouwt de recidive cijfers op instellingsniveau als ondersteunend materiaal. Uiteindelijk zijn er meerdere indicatoren nodig om te kunnen verklaren wat de oorzaak is van een stijgende of dalende recidive. Hier moet dan op dit moment ook de nadruk op worden gelegd. Het ministerie ziet de recidivecijfers ook als interessante aanvulling op de bestaande Routine Outcome monitoring (ROM). Indien de cijfers te zijner tijd openbaar worden moeten er goede afspraken worden gemaakt over het gebruik en de mogelijke gevolgen. Maar voor die tijd is een toetsing bij onder andere de ketenpartners belangrijk.

Zowel DJI als het ministerie geven tevens aan de cijfers te willen gebruiken om te kijken hoe kwaliteit verbeterd kan worden en niet om te kijken welke instelling in geval van bezuinigingstaakstelling gesloten zou moeten worden. Daarvoor zijn de cijfers te 'ruw' en spelen ook andere indicatoren een rol. Het ministerie kiest in die zin voor een andere route dan het ministerie van VWS, dat ziekenhuizen sluit indien het aantal gevallen van sterfte te hoog is. Instellingen zijn echter van mening dat gedragsverandering bij mensen ook in mindere mate te beïnvloeden is.

#### *OM en ZM*

Ook OM en ZM zijn in beginsel positief gestemd over het meten van recidive op instellingsniveau en zou graag meer inzicht willen in de effecten van bijvoorbeeld beslissingen in de keten en effecten van behandelingen op recidive. Wel merkt het OM op dat rekening moet worden gehouden met de grote verschillen in duur van de behandelingen. Wanneer iemand alleen in voorlopige hechtenis of jeugddetentie heeft gezeten, is er een vrij korte behandeling toegepast waardoor het effect ook minder is.

Het OM nuanceert het meten van recidive ook, aangezien recidive niet altijd het enige doel is. Er speelt meer in het leven van een jongere, bijv. dat hij/zij naar school kan gaan. Vaak is het leven van een jongere al hopeloos bij binnenkomst. In dat geval is recidive van diefstal minder relevant. Waar het om gaat is dat iemand niet vervalt in poging tot doodslag. Daarbij zijn volgens het OM de behandelingen niet de enige indicatoren die van invloed zijn op de recidive, hier moet ook rekening mee worden gehouden.

Het OM heeft dan vooral belang bij inzichten in ernstige recidive en langdurige verblijven. Ook oppert het OM dat inzicht in instroom van type cliënten interessant is zodat in het beginstadium kan worden bepaald welke behandelingen het beste kunnen worden ingezet.

#### *Gebruik*

De recidivecijfers kunnen worden meegenomen in een bestaand landelijk verband van de instellingen. Daar kan inzicht in verschillende resultaten worden geboden en belangrijke lessen kunnen in dit verband worden gedeeld. Nadeel is echter dat de draaitabellen zoals die nu zijn beschreven alleen zichtbaar zullen zijn voor de instelling zelf. Wel kunnen vanuit deze overlegvorm ideeën worden besproken om het model van het WODC te verbeteren en afspraken te maken over verbetering van kwaliteit. Daarnaast kunnen ook de bestaande instrumenten (ROM) bijdragen om gesprekken tussen instellingen op gang te brengen.

Uit de discussie wordt duidelijk dat vanuit de instellingen met name behoefte is aan inzicht in de effectiviteit van behandelingen ter voorkoming van recidive. Zo willen de aanwezigen graag weten wat de voor- en nadelen zijn van de huidige vorm van nachtdetentie in een zwaar beveiligd pand. En een terbeschikkingstelling voor verplicht onderwijs wordt ook besproken. Daarbij moet rekening worden gehouden met de (beperkte) mate waarin instellingen keuze hebben in de toe te passen behandeling. Een van de instellingen geeft aan graag inzicht te willen in de effecten van overbehandeling op recidive.

Geconcludeerd wordt dat inzicht in effectiviteit van behandelingen op recidive veel kan bijdragen aan beleid/werkwijze en uitvoering van beleid. Instellingen moeten gezamenlijk bepalen welke vragen zij belangrijk achten, waar inzicht in geboden moet worden en welke andere instrumenten kunnen worden gebruikt om kwaliteits-indicatoren te ontwikkelen. Dit kan terug worden gekoppeld naar het WODC.

#### *Openbaarheid van de cijfers*

De aanwezigen concluderen dat het OM en DJI/ministerie geen inzage zullen hebben in de draaitabellen. Dit is in zekere zin wel wenselijk. Wanneer de cijfers echter openbaar worden, kunnen ook media hiervan gebruikmaken. Voordat dit mogelijk wordt gemaakt, is het van belang dat er meer duidelijkheid bestaat over de exacte betekenis van de cijfers en hoe bijvoorbeeld stijgende of dalende recidive kunnen worden verklaard. Er heerst nog onduidelijkheid over de mogelijkheid van beroep op de Wet openbaarheid bestuur (Wob) indien de draaitabellen in eigendom zullen zijn van de instellingen. Een van de instellingen oppert de mogelijkheid om de cijfers onder te brengen bij de Stichting 180, die nu ook de ROM data beheert. Hiermee kan een eventueel Wob-verzoek worden omzeild en beslissen instellingen wanneer de data openbaar gemaakt zal worden. Butselaar stelt dat dit een oplossing zou kunnen zijn, maar sluit alternatieven niet uit. Conclusie: het gebruik van cijfers is wenselijk, openbaarheid van de cijfers niet.

#### *Afspraken*

Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat het Inhoudelijk Directeuren Overleg (IDO) een geschikt gremium is om te praten over de vragen die in deze bijeenkomst naar voren zijn gekomen, waaronder de toevoeging van uitsplitsingskenmerken. Het WODC geeft aan te werken aan een 'interface' om de draaitabellen vorm te kunnen geven. Vervolgens zal door het WODC een juridisch onderzoek moeten worden uitgevoerd naar de invloed van de Wet openbaarheid bestuur (Wob) op de openbaarheid van de data.

Afgesproken wordt dat na de klankbordgroep van 17 april en na de brief van de Staatssecretaris over de capaciteitsreductie DJI de geanonimiseerde cijfers en het

rapport van het haalbaarheidsonderzoek naar het IDO worden gestuurd. Naar het IDO zal geanonimiseerd worden gerapporteerd. Op het moment dat besloten wordt de fase van het haalbaarheidsonderzoek af te sluiten en over te gaan naar een 'construct' is het noodzakelijk met alle lagen te overleggen over het eigenaarschap, de deling van informatie en de communicatie naar buiten.

#### *Conclusies*

- Alle partijen zien het nut in het genereren van de recidivecijfers op instellingsniveau;
- gebruik zal zich in eerste instantie richten op intern gebruik waarbij de inrichtingen de cijfers inzetten om te analyseren, van te leren en verbeteringen in te zetten;
- er moet goed nagedacht worden over de openbaarheid en verspreiding van de cijfers;
- afgesproken wordt dat het model in het inhoudelijk directeurenoverleg in mei 2013 wordt besproken om de wenselijke uitsplitsingskenmerken te inventariseren.

#### **Deelnemerslijst**

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Arjan de Boer	Ministerie V&J – Directie Justitieel Jeugdbeleid
Hans Butselaar	Ministerie V&J – Sectordirectie Justitiële Jeugdinrichtingen
Marijke van Genabeek	JJI De Hartelborgt
Frank Candel	LSG Rentray en Zonnehuizen
Dick Kroon	FC Teylingereind
Linda Dubbelman	Platform Jeugdofficieren
Hilde de Jong	Expertgroep Jeugdrechters/Rechtbank Den Haag
Inge Verhoeven	Ministerie V&J - Sectordirectie Justitiële Jeugdinrichtingen
Bouke Wartna	WODC
Martine Blom	WODC