

Vergaderjaar 2014–2015

29 452

Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel

Nr. 182

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2014

In het Algemeen Overleg Tbs van 10 september 2014 (Kamerstuk 29 452, nr. 181) heb ik uw Kamer de recidivecijfers per forensisch psychiatrisch centrum (fpc) toegezegd. Deze cijfers zijn door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op mijn verzoek berekend in het kader van een haalbaarheidsonderzoek. Centrale vraag in dit haalbaarheidsonderzoek is hoe een periodieke terugkoppeling van recidivecijfers per fpc gestalte zou kunnen krijgen als onderdeel van het kwaliteitsmanagement in de sector. Bijgaand doe ik u het eindrapport toekomen¹. Daarnaast maak ik van deze gelegenheid gebruik om u te informeren over het onderzoek naar benchmarking van het gevangeniswezen, hetgeen ik tijdens het AO Masterplan DJI op 29 januari 2014 aan uw Kamer heb toegezegd (Kamerstuk 24 587, nr. 578).

Per brief van 14 november 2013 (Kamerstuk 29 452, nr. 165) deed ik u een tussenrapportage van het haalbaarheidsonderzoek toekomen, waarin de ruwe en geanonimiseerde recidivecijfers per fpc waren opgenomen. Aanleiding hiervoor was het algemeen overleg met uw Kamer van 21 maart 2013, waar de leden Helder, Marcouch en Van der Steur mij hebben gevraagd de recidivecijfers per fpc inzichtelijk te maken (Kamerstuk 29 452, nr. 160). Voor zover de cijfers ook zouden aantonen dat grote verschillen tussen de fpc's bestaan, die niet verklaard kunnen worden door het verschil in populatie, is gevraagd daaraan financiële consequenties te verbinden en te bevorderen dat klinieken van elkaar leren.

Eindrapport

In het bijgaande rapport heeft het WODC de recidivecijfers nader uitgewerkt. Ten opzichte van de tussenrapportage is de onderzoeksgroep uitgebreid met de uitstroomgegevens van de jaren 2009 en 2010,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

waardoor de totale onderzoeksgroep nu bestaat uit tbs-gestelden van wie de maatregel is beëindigd tussen 2004–2010. Verder is in de toerekening van de recidivepercentages rekening gehouden met overplaatsingen, want sommige patiënten verbleven gedurende hun maatregel in meer dan één fpc. Bovendien ontwikkelde het WODC een prognosemodel, waarmee per fpc berekend kan worden wat het recidiveniveau is rekening houdend met de achtergrondkenmerken van de tbs-gestelden die een kliniek in behandeling had. Hiermee is samen met het veld een belangrijke stap gezet naar meer transparantie over de effectiviteit van en de kwaliteitsverbetering in de tbs-sector.

Resultaten

In het eindrapport staan de recidivecijfers van de fpc's en is voor elk fpc een prognose opgesteld van de recidive die men gelet op de samenstelling van de patiëntengroep mocht verwachten. Hiermee kan per instelling de geobserveerde recidive worden afgezet tegen de verwachte recidive, wat inzicht geeft in hoe een fpc presteert: slechter, beter of volgens verwachting. In het eindrapport zijn de cijfers uitgesplitst naar algemene, ernstige en tbs-waardige recidive.

Het rapport toont dat bij twee fpc's de geobserveerde recidive op elk criterium boven de verwachte recidive uitkomt. Bij vier andere fpc's is sprake van een gemengd beeld en er zijn vier fpc's waarbij de geobserveerde recidive voor alle vormen van recidive onder de verwachte recidive uitkomt. Per fpc is vervolgens bekeken of het verschil tussen de geobserveerde en verwachte recidive statistisch significant is, dus niet op toeval berust. Voor geen enkel fpc is er een significant verschil tussen de geobserveerde en verwachte recidive gevonden. Dit betekent dat geen aanwijzingen zijn gevonden dat het recidivebeeld van bepaalde fpc's in positieve of negatieve zin afwijkt van wat mocht worden verwacht, gegeven de samenstelling van hun eigen groep ex-patiënten. Kortom, de huidige analyses wijzen uit dat alle fpc's de resultaten behaalden die mochten worden verwacht op grond van de samenstelling van de groep patiënten die ze onder behandeling hadden.

In het rapport komt verder naar voren dat de verschillen tussen de geobserveerde en verwachte recidive per fpc over het algemeen kleiner zijn dan de verschillen tussen de fpc's wat betreft de geobserveerde recidive. Dit betekent dat schommelingen in de geobserveerde recidive (tenminste) ten dele worden veroorzaakt door instroomverschillen tussen de fpc's. Een onderlinge vergelijking van de ruwe, geobserveerde recidivecijfers is om deze reden weinig zinvol. Het is een vergelijking van appels met peren, aldus de onderzoekers.

Door een prognosemodel te ontwikkelen heeft het WODC stappen gezet om het gevaar van over-interpretatie tegen te gaan. In het model zijn verschillende historische gegevens verwerkt om te corrigeren voor kenmerken die los staan van de zorg, maar die wel van invloed zijn op de uitkomstmaat recidive. De tbs-klinieken krijgen bij aanvang van de behandeling immers te maken met verschillende soorten patiënten, die na uitstroom een deel van de onderlinge afwijkingen tussen de fpc's kunnen verklaren. Een fpc dat bijvoorbeeld veel *first offenders* geplaatst krijgt, zal een lager recidivepercentage hebben dan een fpc waar vaker *veelplegers* worden behandeld. Ook zal een fpc waar verhoudingsgewijs meer zedendelinquenten verblijven betere uitstroomresultaten kunnen overleggen, want de recidive onder zedendelinquenten is in het algemeen relatief laag.

Als recidive optreedt is dit per definitie op een moment dat de kliniek geen zicht meer heeft op de patiënt. De tbs-maatregel is immers beëindigd. Of

een ex-tbs-patiënt na zijn behandeling terugvalt in de criminaliteit is van vele factoren afhankelijk, slechts op een deel van deze factoren zal en kan in de voorafgaande behandeling invloed worden uitgeoefend. Ook hierin schuilt het risico van over-interpretatie, waarbij teveel betekenis wordt toegekend aan de uitkomst van de (onderlinge) vergelijking van recidivecijfers. Verder tekenen de onderzoekers aan dat de huidige onderzoekaantallen relatief klein zijn. Kleinere aantallen maken het relatief lastiger om eventuele verschillen statistisch aan te tonen.

Beoordeling rapport en toepassing

Met het forensische veld heb ik de afgelopen jaren afspraken gemaakt over kwaliteitsverbetering en meer transparantie. Ik ben daarom tevreden met het door het WODC opgeleverde model, waarmee een objectieve en betekenisvolle vergelijking van de recidivecijfers, en daarmee de prestaties van de individuele inrichtingen, tot stand is gebracht. Wel realiseer ik mij dat dit rapport niet de verschillen blootlegt waar sommige leden van uw Kamer over hebben gesproken. In het overleg met uw Kamer van 10 september jl. heb ik reeds opgemerkt dat de resultaten mogelijk minder in het oog springen na een goede en objectieve vergelijking. Dat maakt het rapport voor mij niet minder waardevol. Niet eerder was de recidive op instellingsniveau bekend. Naast de al langer beschikbare sectorale cijfers, beschik ik nu dus ook over cijfers per fpc. De resultaten geven voor nu uitsluitel in een al langer lopende discussie over de prestaties van de individuele klinieken en tonen aan dat alle klinieken bijdragen een de relatief lage recidivecijfers van de sector in totaliteit. Mijns inziens is dit een gevolg van de goede samenwerking tussen de fpc's en (financiële) ondersteuning ten aanzien van de kwaliteitsontwikkeling in de sector en monitoring daarvan vanuit mijn ministerie.

Daarnaast krijgen de individuele klinieken en de sector in totaliteit beter zicht op hun resultaten en factoren die hierop van invloed zijn. De resultaten worden een terugkerend onderdeel binnen het kwaliteitsmanagement, waar zij kunnen dienen als sturingsinformatie voor de fpc's, de sector en ook voor mijn ministerie. Op die manier kunnen de cijfers een stimulans zijn voor verdere kwaliteitsverbetering, bijvoorbeeld op het terrein van de behandeling of de risicotaxaties. Hiertoe zullen de resultaten jaarlijks met de fpc's worden besproken. In verband met de door de onderzoekers geconstateerde beperkingen van de recidivecijfers voeg ik hier wel aan toe dat het gesprek over de inrichtingsspecifieke recidivecijfers steeds zal moeten plaatsvinden als onderdeel van een gesprek over de resultaten op een bredere set van prestatie-indicatoren. De recidive is een belangrijke uitkomstmaat, maar niet de enige. Om een goed beeld van een fpc te krijgen dienen daarom ook andere, meer onder de directe invloedssfeer van de instelling staande prestaties te worden meegewogen.

Tot slot spreek ik hier mijn waardering uit voor de constructieve wijze waarop het veld en het WODC samen het prognosemodel hebben ontwikkeld.

Toezegging benchmarking Penitentiaire Inrichtingen

Ook binnen het gevangeniswezen hecht ik aan benchmarking. Tijdens het AO Masterplan DJI op 29 januari 2014 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over een door het WODC ontwikkelde benchmarkmethodiek voor penitentiaire inrichtingen (PI's). Deze methodiek wordt sinds 1 januari 2014 door de sector gevangeniswezen van DJI toegepast. De resultaten worden per vier maanden gerapporteerd op locatieniveau en in plenaire sessies besproken met vestigingsdirecteuren. De sessies dienen ertoe om afwijkende resultaten gezamenlijk te analyseren. Door het

uitwisselen van good practices kunnen inrichtingen van elkaar leren en hun prestaties verbeteren. De toegepaste benchmarkmethodiek is nadrukkelijk geen verantwoordingsinstrument. De benchmarkresultaten en de ontwikkeling ten opzichte van de vorige benchmark kunnen echter wel aanleiding zijn voor een gesprek tussen de sector- en vestigingsdirecteur over de prestatieverbetering per inrichting.

Op termijn kunnen de prestatie-indicatoren die zich lenen voor deze benchmarkingmethodiek worden onderverdeeld in een viertal thema's, te weten bedrijfsvoering, veiligheid, resocialisatie en menswaardigheid. Hiervoor dienen de datakwaliteit en beschikbaarheid van data nog verder te worden ontwikkeld. De benchmarkresultaten van de afgelopen twee viermaandsperiodes geven dan ook nog geen volledig en betrouwbaar beeld. Een start met benchmarking is echter wel gemaakt en uit de plenaire sessies die onlangs voor de tweede maal hebben plaatsgevonden, blijkt enthousiasme voor deze benchmarksystematiek en motivatie tot prestatieverbetering onder de vestigingsdirecteuren. Dit heeft er mede toe geleid dat per 1 januari 2015 deze benchmarkmethodiek naast PI's, ook bij de justitiële jeugdinstellingen (JJI's) zal worden toegepast.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven