REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Voorbereiding evaluatie Wet straffen en beschermen

Voorbereiding evaluatie Wet straffen en beschermen

- EINDRAPPORT -

Auteurs
Ger Homburg
Eline Verbeek
Melissa van de Grift
Marije Kuin
Pauline Schuyt (Universiteit Leiden)

Met medewerking van Imke Zoetelief

Amsterdam, 30 juni 2021

© 2021; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden.

Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

REGIOPLAN

Inhoudsopgave

1 Inleiding 1
1.1 Voorbereidend onderzoek evaluatie 1
1.2 Het visiedocument en de wet in het onderzoek 3
1.3 Methoden en bronnen 3
1.4 Leeswijzer 4

2 Beleidslogica 6
2.1 Een nieuwe detentievisie als antwoord op veronderstelde tekortkomingen in de sanctietoepassing 6
2.2 Doelen en maatregelen visie 'Recht doen, kansen bieden' 6
2.3 Doelen en maatregelen Wet straffen en beschermen 13
2.4 Overeenkomsten en verschillen visie en wet 17
2.5 Werkzame elementen en mechanismen van de visie en wet 18
2.6 Randvoorwaarden en neveneffecten 24
2.7 Wetenschappelijke en politieke ondersteuning voor de visie en wet 26

3 Vooruitblik evaluatie Wet senb en Visie 41
3.1 Inleiding 41
3.2 De inrichting van het evaluatietraject 41
3.3 Evaluatie: doel, vraagstelling, methoden en uitvoering 43
3.4 Monitoring 44
3.5 Informatiebronnen 45
3.6 Lacunes 48

4 Nulmeting 50
4.1 Achtergrond nulmeting 50
4.2 Bevindingen nulmeting (eerste pijler) 51
4.3 Beschikbaarheid indicatoren randvoorwaarden 55
4.4 Gegevens voor toekomstige evaluatie 55

5 Samenvatting en conclusie 60
5.1 Aanleiding en doel van het onderzoek 60
5.2 Opzet en methoden 60
5.3 Beantwoording onderzoeksvragen 60
5.4 Afsluiting: beleidslogica, uitvoering en evaluatie 66

Bijlage 1 – Samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep 69

Bijlage 2 – Bronnenlijst documentstudie 70

Bijlage 3 – Bronnenlijst literatuurstudie 73

Bijlage 4 – Overzicht respondenten interviews 77

Bijlage 5 – Overzicht lopende pilots en onderzoeken 78

Bijlage 6 – Indicatoren voor monitoring en evaluatie 89

Bijlage 7 – Summary and conclusion 97

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Voorbereidend onderzoek evaluatie

Het visiedocument 'Recht doen, kansen bieden' en de Wet straffen en beschermen (Wet senb)

Op 17 juni 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming, minister Dekker, het visiedocument 'Recht doen, kansen bieden: naar effectievere gevangenisstraffen' naar de Tweede Kamer gestuurd. Het visiedocument gaat over de wijze waarop gevangenisstraffen worden uitgevoerd vanuit het perspectief van de geloofwaardigheid van straffen en de bescherming van de maatschappij. Het is een uitwerking van het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' uit 2017. Centrale thema's zijn de aanpassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling (verder: v.i.) bij langere vrijheidsstraffen, een systeem van straffen en belonen in detentie en een verder versterkte inzet op vermindering van recidive. De Wet straffen en beschermen (verder: Wet senb), waarin veel elementen uit het visiedocument een plaats hebben gekregen, treedt op 1 juli 2021 in werking.

Evaluatie

De Wet senb is in de Tweede en de Eerste Kamer met ruime meerderheid aangenomen. Dat neemt niet weg dat er over verschillende onderdelen van het visiedocument en de wet in en buiten het parlement veel discussie is gevoerd. Met name de overgang van de voorwaardelijke invrijheidstelling als een automatisme naar een uitkomst die met goed gedrag verdiend moet worden, en die bovendien aan een maximum van twee jaar is gebonden, heeft veel aandacht gekregen. Dat geldt ook voor de voorwaarden waaronder een stelsel van prikkels, straffen en belonen goed kan functioneren. De discussie heeft ertoe geleid dat bij amendement in de wet is opgenomen dat deze na vijf en tien jaar geëvalueerd wordt. De Tweede Kamer heeft bij motie gevraagd om tijdig inzicht in het evaluatiekader.

Voorbereiding van de evaluatie

Om de evaluatie voor te bereiden en daarmee tevens inzicht te geven in het evaluatiekader heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) besloten om een voorbereidend onderzoek uit te laten voeren. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven voor het onderzoek. Dit onderzoek is dus niet de evaluatie zelf, maar blikt daarop vooruit en beoogt te bevorderen dat er een goede kennisbasis voor de latere evaluatie is.

Het onderzoek heeft vier onderdelen:

- opstellen van de beleidslogica van het visiedocument en de wet, die een basis legt voor de vraagstelling van de latere evaluatie en waaruit de informatiebehoefte voor evaluatie en monitoring wordt afgeleid;
- vooruitblikken op de opzet en de inhoud van de evaluatie van de Wet senb, met aandacht voor de gegevens die in de komende jaren over de uitvoering, de voortgang en de resultaten beschikbaar komen en die voor de evaluatie gebruikt kunnen worden;
- afleiden van indicatoren voor het meten van de implementatie en de uitvoering van de maatregelen uit het visiedocument en de wet en de mate waarin (tussentijdse) doelen worden bereikt;
- uitvoeren van een nulmeting aan de hand van de indicatoren.

Met het opstellen van de beleidslogica wordt inzichtelijk gemaakt welke doelen de beleidsmakers bij het formuleren van de visie en de wet voor ogen hadden en op welke wijze (met welke maatregelen) deze doelen bereikt moeten worden. De maatregelen noemen we de werkzame elementen; het geheel van maatregelen het werkzame mechanisme. Als onderdeel van de reconstructie van de beleidslogica is onderzocht in hoeverre bij het opstellen van het visiedocument en de wet gebruikgemaakt is van wetenschappelijke dan wel politieke inzichten en voor welke onderdelen een wetenschappelijke onderbouwing (nog) ontbreekt. De beleidslogica vormt de basis voor het vervolg van het onderzoek.
De vooruitblik op de toekomstige evaluatie dient om een overzicht te geven van de kennisbehoefte, en tevens van de pilots en onderzoeken die in de komende jaren worden uitgevoerd op het terrein van detentie en die de kennisbasis voor de latere evaluatie kunnen verbeteren. Hiermee ontstaat ook een beeld van witte vlekken in kennis, die mogelijk met nieuw onderzoek ingevuld kunnen worden.
Ten behoeve van de evaluatie en de monitoring van de voortgang van de uitvoering wordt de beleidslogica achter de visie en de wet vertaald naar meetbare (kwantitatieve en kwalitatieve) indicatoren. Aan

de hand van deze indicatoren kan in de komende jaren gevolgd worden hoe de maatregelen uit de visie en de wet in de komende jaren worden uitgevoerd en welke resultaten dit oplevert.
De nulmeting geeft een beeld van de huidige situatie, voorafgaand aan de nieuwe wet. Onderdelen van de visie worden al uitgevoerd, bijvoorbeeld in de pilots van het veranderprogramma Koers en Kansen. Dat betekent dat de nulmeting al een deel van de veranderingen meeneemt. Een belangrijk onderdeel van de nulmeting is een beoordeling van de mate waarin de benodigde gegevens voor het meten van de kwantitatieve indicatoren (op dit moment en in de toekomst) geregistreerd worden en op welke manier de data voor monitoring ontsloten kunnen (blijven) worden.

Doel en vraagstelling van het onderzoek

Dit voorbereidende onderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

Onderdeel A: beleidslogica (evaluatiekader)

1. Welke doelen worden met de visie en wet nagestreefd?
2. Welke beleidslogica ligt aan de visie en wet ten grondslag?
3. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in doelen en beleidslogica tussen visie en wet?
4. Is bij het opstellen van visie en wet gebruikgemaakt van wetenschappelijke en/of politieke inzichten? Zo ja, welke? Voor welke onderdelen van de beleidslogica ontbreekt (nog) empirische ondersteuning?
5. Worden neveneffecten van de visie en de Wet senb verwacht en zo ja, welke?
6. Welke randvoorwaarden zijn volgens betrokkenen essentieel voor een succesvolle in- en uitvoering van wet en visie? Welke gevolgen verwachten betrokkenen als deze randvoorwaarden niet (voldoende) worden gerealiseerd of wijzigen?
7. Wat zijn de plannen en verwachtingen over de implementatie/uitvoering van de visie en de wet? Welke partijen zijn betrokken en wat is (globaal) hun rol? Op welke termijnen is (intermediaire) doelrealisatie te verwachten?

Onderdeel B: vooruitblik evaluatie

8. Wat zijn de hoofdlijnen voor de toekomstige evaluatie? Welke informatiebehoefte vloeit hieruit voort?
9. Welke onderzoeken zijn of worden reeds uitgevoerd naar (onderdelen van) de visie en de Wet senb?
10. Met welk concept-onderzoeksprogramma is het mogelijk om – zo mogelijk jaarlijks, maar in elk geval over vijf en tien jaar – te weten:
    - of de visie en de Wet senb zijn uitgevoerd zoals beoogd?
    - of de werkzame elementen/mechanismen werken zoals beoogd?
    - of de nagestreefde (intermediaire) doelen zijn bereikt (doelrealisatie) door de visie en wet (doeltreffendheid)?

Onderdeel C: indicatoren voor monitoring en evaluatie

11. Met welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren kan worden nagegaan:
    - of de visie en de Wet senb worden uitgevoerd zoals beoogd (procesevaluatie)?
    - of de beoogde werkzame elementen/mechanismen in gang zijn gezet?
    - of de nagestreefde (intermediaire) doelen worden bereikt (doelrealisatie) door de visie en de wet (doeltreffendheid)?
12. Op welk(e) moment(en) is het zinvol om welke indicatoren te meten, gezien de beoogde termijnen van uitvoering/doelrealisatie van de visie en de Wet senb?

Onderdeel D: nulmeting indicatoren

13. Hoe is de uitgangspositie ten aanzien van de indicatoren?
14. Worden de indicatoren reeds vastgelegd? Zo ja, waar en hoe? Zijn zij periodiek te ontsluiten? Zijn er indicatoren, die alsnog zouden moeten worden geregistreerd? Zo ja, welke en door wie? Zijn er indicatoren die specifiek, eigenstandig onderzoek vergen? Zo ja, welke?

Tussenrapport en eindrapport

In een tussenrapport is in december 2020 verslag gedaan van de beleidslogica, de vooruitblik op toekomstige evaluatie en de indicatoren. De hoofdstukken 2 en 3 en bijlage 6 zijn dus ruim een half jaar voordat de Wet senb op 1 juli 2021 van kracht werd, opgesteld. Deze onderdelen weerspiegelen de situatie van ongeveer een halfjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet senb. De nulmeting is in de eerste helft van 2021 uitgevoerd. De tekst van het eerste deel van dit eindrapport (de hoofdstukken 1 t/m 3) is vrijwel geheel gelijk aan het tussenrapport. Toegevoegd zijn de hoofdstukken 4 over de nulmeting en 5 met een samenvatting en een conclusie.

1.2 Het visiedocument en de wet in het onderzoek

Het visiedocument 'Recht doen, kansen bieden' beschrijft de doelen en de maatregelen rond de uitvoering van vrijheidsstraffen in antwoord op door de beleidsmakers geconstateerde of veronderstelde tekortkomingen. Om de visie in praktijk te kunnen brengen, zijn onder meer wetten, besluiten en convenanten nodig. Niet alle maatregelen in het visiedocument behoeven een (nieuwe) wettelijke grondslag. Voor sommige veranderingen zorgen andere wetten al voor onderbouwing, zoals de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB). Er zijn maatregelen die niet zozeer nieuwe bevoegdheden vereisen, maar vooral betere samenwerking tussen instellingen. Hierin beoogt bijvoorbeeld het Bestuurlijk Akkoord over de samenwerking tussen justitiële en niet-justitiële ketenpartners bij reintegratieactiviteiten te voorzien. Onderzoeken en pilots in het veranderprogramma Koers en Kansen moeten vooral kennis opleveren om in de praktijk vorm te geven aan vernieuwingen. De Wet senb voorziet in een wettelijke basis voor de onderdelen van de visie waarvoor dat nodig is en voor zover die niet al in andere wetgeving geregeld is.

In de Wet senb is een evaluatiebepaling opgenomen; in het visiedocument niet. Toch kan het wenselijk zijn om (onderdelen van) het visiedocument die niet in de wet zijn opgenomen, mee te nemen in de evaluatie. Dit is het geval als ze invloed hebben op de doeltreffendheid van de wet, maar daar niet in zijn opgenomen, omdat er geen (nieuwe) wettelijke grondslag voor nodig is. Bij het nadenken over de systematiek voor monitoring en evaluatie wordt daarom niet alleen de Wet senb meegenomen, maar ook het visiedocument. Beide zijn daarom in de doel- en de vraagstelling van dit voorbereidende onderzoek opgenomen.

1.3 Methoden en bronnen

Voor het opstellen van de beleidslogica van de visie en wet is een documentstudie uitgevoerd in beleidsdocumenten en wetteksten, zoals het visiedocument en de Memorie van Toelichting, Kamerstukken, voortgangsrapportages en adviezen van diverse partijen. Daarnaast hebben we voor het opstellen van de beleidslogica tien interviews afgenomen met ketenpartners. In deze interviews is gesproken over de samenhang tussen de doelen en de maatregelen van de visie en de wet, de verwachtingen over de werking, randvoorwaarden en mogelijke neveneffecten. Op basis van de documentstudie en interviews is de beleidslogica voor de visie en de wet opgesteld. Met literatuurstudie is nagegaan in hoeverre bij het opstellen van visie en wet gebruikgemaakt is van wetenschappelijke dan wel politieke inzichten en voor welke onderdelen een dergelijke onderbouwing (nog) ontbreekt. We hebben ons gericht op literatuur die door de respondenten in de interviews is genoemd (voor onderbouwing van het beleid), metastudies (over straffen en belonen van gedetineerden i.e. What Works) en belangrijke studies die in lopende onderzoeken rond de vernieuwing van het detentiebeleid worden gebruikt. De drie pijlers van visie en wet, te weten 1) Straf is straf, 2) Gedrag telt en 3) Werken aan een veilige terugkeer, zijn daarbij als uitgangspunt genomen.

Uit de beleidslogica zijn indicatoren voor monitoring afgeleid. Ze zijn gebaseerd op de doelen en maatregelen in de beleidslogica. Ook zijn indicatoren opgesteld voor het meten van randvoorwaarden en neveneffecten. De contouren van de evaluatiesystematiek zijn opgesteld op basis van deskstudie. Inzicht in

de gegevens die in de komende jaren beschikbaar komen, is verkregen door documentstudie en interviews (met name over de pilots in het kader van Koers en Kansen). De vooruitblik op de latere evaluatie is besproken met drie wetenschappelijke experts en hun commentaren zijn in de tekst verwerkt.
Met de nulmeting is de nulsituatie ten aanzien van de indicatoren, voorafgaand aan de Wet senb, in kaart gebracht. Voor deze nulmeting zijn kwantitatieve gegevens (uit registraties) van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling (CVv.i.), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Reclassering verzameld en geanalyseerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport reconstrueren we de beleidslogica van het visiedocument en de Wet senb. Dit leidt tot twee doelenbomen, waarmee wordt uitgelegd hoe de maatregelen uit het visiedocument en de wet in de ogen van de opstellers tot de beoogde doelen moeten leiden. We besteden aandacht aan randvoorwaarden en neveneffecten en gaan na in hoeverre er (wetenschappelijke) onderbouwing voor de doel-middelrelaties (werkzame elementen en mechanismen) is. Hoofdstuk 3 kijkt vooruit naar de toekomstige evaluatie, met aandacht voor de opzet, de reikwijdte, de verhouding van visie en wet en de manier waarop de kennisbasis voor de toekomstige evaluatie in de komende jaren kan worden versterkt. Dit vormt de basis voor een onderzoeksprogramma, dat op basis van dit voorbereidende onderzoek zal worden opgesteld. Dit onderzoeksprogramma, en ook de opzet en de vraagstelling van de evaluatie, zullen later worden vastgesteld en maken dus geen deel uit van het voorbereidende onderzoek. Hoofdstuk 4 gaat over de nulmeting. Deze is beperkt tot kwantitatieve gegevens uit een tweetal registraties, omdat voor veel maatregelen (nog) geen gegevens beschikbaar zijn. Hoofdstuk 5 bevat de samenvatting en de conclusie.

In de bijlagen zijn de bronnenlijsten van de document- en literatuurstudie, het overzicht van respondenten en een overzicht van lopende pilots en onderzoeken naar onderdelen van de Wet senb en visie toegevoegd. Ook is een overzicht opgenomen van de indicatoren die gebruikt kunnen worden om de in- en uitvoering van de maatregelen uit het visiedocument en de wet in de komende jaren te kunnen volgen (monitoren) en de evaluatie kunnen ondersteunen.

Voor het onderzoek zijn een begeleidingscommissie (met vertegenwoordigers van het ministerie van JenV, externe wetenschappers en een onafhankelijke voorzitter) en een klankbordgroep (met vertegenwoordigers van ketenpartners) ingesteld. Bijlage 1 geeft een overzicht van de samenstelling van de begeleidingscommissie en de klankbordgroep.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Beleidslogica

2

2 Beleidslogica

In dit hoofdstuk zetten we de beleidslogica van het visiedocument 'Recht doen, kansen bieden' en van de Wet senb uiteen. We beginnen met de beleidslogica van het visiedocument, die de werking van de toepassing van vrijheidsstraffen in zijn volle breedte weergeeft. Daarna beschrijven we de logica van de Wet senb, die smaller is, omdat de wet niet alle maatregelen in het visiedocument van een wettelijke basis voorziet. Na een korte introductie van de hoofdlijnen en vooronderstellingen, behandelen we achtereenvolgens de (gelaagde) doelstellingen en de maatregelen. Daarna beschrijven we de werkzame elementen, het (overkoepelende) werkzame mechanisme, de randvoorwaarden en mogelijke neveneffecten.

2.1 Een nieuwe detentievisie als antwoord op veronderstelde tekortkomingen in de sanctietoepassing

Met het visiedocument 'Recht doen, kansen bieden' en de Wet straffen en beschermen (Wet senb) beogen beleidsmakers antwoorden te geven op veronderstelde tekortkomingen in het bestaande stelsel van sanctietoepassing:

- De huidige praktijk van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), waarbij daders van ernstige delicten niet meer dan twee derde van hun vrijheidsstraf in detentie doorbrengen, wordt door slachtoffers en de maatschappij als onrechtvaardig ervaren.
- De tijd die daders in detentie doorbrengen, wordt te vrijblijvend ingevuld en het systeem van detentiefasering (waarmee naar invrijheidstelling en re-integratie wordt toegewerkt) verloopt te automatisch.
- De sanctietoepassing is onvoldoende effectief bij het verminderen van herhaalde criminaliteit.
- De sanctietoepassing doet onvoldoende recht aan (beschermings- en vergeldings-) belangen van slachtoffers, nabestaanden en de maatschappij, en staat daarmee in contrast met de huidige honorering van (vrijheids-)belangen van gedetineerden.
- Er is geen samenhangend, consistent stelsel voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, in het bijzonder waar het gaat om een logische samenhang tussen de voorwaardelijke invrijheidstelling en eerder toegekende (externe) vrijheden.

De termen 'recht doen' (uit de titel van het visiedocument) en 'straffen' (uit de naam van de wet) verwijzen naar een versterking van vergelding. De termen 'kansen bieden' (uit de titel van het visiedocument) en 'beschermen' (uit de naam van de wet) gaan over de vergroting van de effectiviteit van de sanctietoepassing in termen van een veilige terugkeer met minder recidive en daarmee een veiligere samenleving en bescherming van slachtoffers. Vergelding en recidivevermindering zijn als strafdoelen niet nieuw, maar de onderlinge balans, en de balans tussen omringende belangen (van daders, slachtoffers, nabestaanden en de maatschappij), wordt anders ingekleurd.

2.2 Doelen en maatregelen visie 'Recht doen, kansen bieden'

Doelen in het visiedocument

Het visiedocument beschrijft verschillende doelen. Deze staan in een complexe gelaagdheid met elkaar in verbinding. We maken onderscheid naar hogere doelen, hoofddoelen, intermediaire doelen en geoperationaliseerde doelen, in volgorde van abstract naar concreet.

Hogere doelen

De *achterliggende, hogere doelstelling* van de visie is om, in lijn met het kabinetsbeleid op het gebied van veiligheid, door de sanctietoepassing bij te dragen aan een *veiliger* en *rechtvaardiger* Nederland. In het visiedocument zijn deze kernbegrippen gedefinieerd als:

- *Een rechtvaardiger Nederland*: het doen van meer recht aan opgelegde straffen en daarmee aan slachtoffers en de samenleving;
- *Een veiliger Nederland*: het beter beschermen van de maatschappij tegen strafbare feiten.

In verschillende beleidsdocumenten wordt deze achterliggende, hogere doelstelling ook omschreven als een effectief stelsel van gevangenisstraffen, en als: een goed werkende en maatschappelijk gedragen sanctietoepassing met een goede balans tussen de belangen van slachtoffers, de maatschappij en gedetineerden. Drie belangrijke aspecten van de achterliggende, hogere doelstelling zijn dan ook:

- Een rechtvaardige sanctietoepassing: een sanctietoepassing die recht doet aan vergelding als de kern van de straf en daarmee aan de behoeften van slachtoffers, nabestaanden en de maatschappij en die kan rekenen op maatschappelijk begrip en draagvlak;
- Een veiligheid verhogende sanctietoepassing: een sanctietoepassing die de maatschappij zo goed mogelijk beschermt tegen recidive door ex-gedetineerden;
- Een gebalanceerde sanctietoepassing: een sanctietoepassing met een juiste balans tussen de belangen van slachtoffers, de maatschappij en gedetineerden.

Meer uitgewerkte en concrete doelen in het visiedocument zijn verbonden met één of meer van deze aspecten.

Hoofddoelen

In het visiedocument worden, in lijn met de achterliggende, hogere doelstelling, twee *hoofddoelen* van de sanctietoepassing benoemd:

1. *Vergelding* voor het aangerichte leed, waarmee gedoeld wordt op genoegdoening voor slachtoffers en de samenleving als geheel. Met een juiste (sterkere) mate van vergelding wordt volgens de minister tegemoetgekomen aan het rechtvaardigheidsgevoel van slachtoffers en de samenleving en wordt daarmee het draagvlak voor sanctietoepassing versterkt.
2. *Recidivevermindering* of *veilige terugkeer*: het voorkomen van herhaling van criminaliteit door ex-gedetineerden en een terugkeer in de maatschappij die stabiel en delictvrij is. Hiermee wordt de veiligheid in de samenleving gediend.

Intermediaire doelen

Het visiedocument onderscheidt drie pijlers. Elk van de drie pijlers is gericht op een *intermediaire doelstelling*. Er zijn daarmee drie intermediaire doelen, als nadere uitwerking van de hoofddoelen:

1. *Straf is straf*: de tijd in detentie wordt meer in overeenstemming gebracht met de duur van de opgelegde straf. De kern van de gevangenisstraf, namelijk het ontnemen van vrijheid en het verwijderen uit de samenleving, wordt sterker benadrukt.
2. *Gedrag telt*: het gedrag van gedetineerden gaat sterker meetellen bij de invulling van detentie en het verkrijgen van vrijheden (zoals verlof). Hierbij gaat het om het gedrag dat gedetineerden gedurende de gehele detentieperiode, vanaf de aanvang van de straf, laten zien. Bij de invulling van de detentie en de detentiefasering wordt een groter beroep gedaan op hun eigen verantwoordelijkheid.
3. *Werken aan een veilige terugkeer*: de straf moet bijdragen aan een veilige terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. De invulling van de straf staat in het teken van het vervullen van voorwaarden voor een stabiel, delictvrij leven na detentie.

Geoperationaliseerde doelen

De drie intermediaire doelen zijn in het visiedocument voornamelijk uitgewerkt door het benoemen van maatregelen en soms ook van de gewenste uitkomsten. Op basis van deze uitkomsten en van uitspraken in de interviews kunnen de doelen in de pijlers als volgt worden geoperationaliseerd:

1. Straf is straf
    a. *Het daadwerkelijk uitvoeren en ondergaan van de vrijheidsstraf in de PI*: het streven is dat gedetineerden met een meerjarige gevangenisstraf de aan hen opgelegde straf voor het overgrote deel binnen de muren van de PI, en niet daarbuiten, doorbrengen.
    b. *Een verscherpte (belangen)afweging voor de toekenning van vrijheden tijdens detentie*: de afweging over interne vrijheden (binnen de PI) en externe vrijheden (verlof) wordt aangescherpt. Vrijheden worden getoetst aan slachtofferbelangen, goed gedrag en veiligheidsrisico's, en zijn verbonden met re-integratiedoelen. De toets op de toekenning van vrijheden is strenger, voornamelijk als het gaat om getoond gedrag.

2. Gedrag telt
   a. *Merkbare sancties* bij slecht gedrag van gedetineerden: er zijn consequenties bij ongeoorloofd gedrag, zoals een disciplinaire straf of een strafrechtelijke maatregel. Slecht gedrag wordt bestraft met het niet-verkrijgen of verliezen van vrijheden.
   b. *Verdiende beloningen*: niet alleen het ontbreken van wangedrag, maar ook het zichtbaar tonen van goed of 'constructief' gedrag wordt doorslaggevend voor het verlenen van interne en externe vrijheden. Bij goed gedrag gaat het erom dat uit de opstelling van de gedetineerde blijkt dat hij bereid is zich in te zetten voor verandering van zijn gedrag en voor zijn re-integratie.
3. Werken aan een veilige terugkeer
   a. *Meer kansen voor een stabiel bestaan na detentie*: er worden tijdens detentie meer kansen geboden aan gedetineerden om een stabiel, verantwoord, delictvrij leven op te bouwen bij terugkeer in de maatschappij. Dit gebeurt vroegtijdig, vanaf de start van de straf.
   b. *Een betere aansluiting tussen de periode binnen en buiten detentie*: de tijd in detentie staat vanaf de aanvang meer in het teken van re-integratie en het leven na detentie, en voorzieningen en trajecten worden sterker ingericht op de overgang naar de maatschappij vanuit detentie. Trajecten en partijen buiten penitentiaire inrichtingen worden vanaf de aanvang van het detentieproces sterker betrokken bij de activiteiten voor re-integratie.

Een stelsel van samenhangende doelen

De intermediaire doelen van de drie pijlers zijn ook met de beide hoofddoelen verbonden en ondersteunen ook elkaar. Op het niveau van de intermediaire en geoperationaliseerde doelstellingen is daarmee sprake van een stelsel van samenhangende, pijler-overstijgende doelen. De pijlers zijn dus niet van elkaar geïsoleerd en evenmin duidelijk begrensd. In het visiedocument dienen ze vooral als hulpmiddel bij de indeling van maatregelen.

Maatregelen in het visiedocument

In het visiedocument worden voor elk van de pijlers maatregelen benoemd en uitgewerkt. De verwevenheid van intermediaire en geoperationaliseerde doelen in de drie pijlers zien we terug bij de maatregelen. Ze dienen vaak meerdere geoperationaliseerde, intermediaire en hogere doelen en staan ook onderling met elkaar in verbinding. We maken onderscheid naar hoofd- en sub-maatregelen, om meer overzicht te creëren en vergelijking met maatregelen uit de wet te vergemakkelijken. Maatregelen die blijkens voortgangsrapportages en interviews niet tot de kern van het visiedocument behoren, zijn weggelaten.

We onderscheiden vier hoofdmaatregelen, namelijk:
1. De aanpassing van de v.i.-regeling;
2. versterkte inzet op belonen en bestraffen;
3. versterkte inzet op re-integratie;
4. versterkte ketensamenwerking.

Hoofdmaatregel 1: aanpassing van de v.i.-regeling (pijler 1: Straf is straf)

De v.i.-regeling wordt met name aangepast om meer recht te doen aan vergelding. Er gelden in de toekomst zwaardere condities, zowel voor het verkrijgen van v.i. als voor de invulling ervan.

De sub-maatregelen zijn:
a. *V.i. maximaal twee jaar.* De periode van v.i. zal worden gehandhaafd op een derde van de opgelegde straf, maar wordt gemaximeerd op twee jaar. Met name voor langgestraften (met een vrijheidsstraf vanaf zes jaar) betekent dit dat zij een groter deel van hun straf in detentie zullen doorbrengen.
b. *V.i. niet meer van rechtswege, maar op basis van individuele beoordeling.* De v.i. wordt niet langer verleend op basis van het uitgangspunt 'v.i., tenzij'. In plaats daarvan wordt per gedetineerde een persoonsgerichte afweging gemaakt over de verlening van de v.i. en de daaraan te koppelen voorwaarden.
c. *OM beslist over verlening, invulling en herroeping van v.i.* Niet de rechter, maar het Openbaar Ministerie (OM) beslist over het verlenen van v.i. Het OM kan daarbij worden geadviseerd door onafhan-

kelijke experts (een adviescollege) en gedetineerden hebben de mogelijkheid bezwaar te maken indien zij het niet eens zijn met de beslissing van het OM. Naast de beslissing over de toekenning en de vaststelling van de bijzondere voorwaarden voor de v.i., zal het OM voortaan ook zelfstandig, dus zonder tussenkomst van de rechter, een beslissing kunnen nemen over de herroeping van de v.i.

d. *Toetsing verlening en invulling v.i. op 1) het gedrag van de gedetineerde, 2) eventuele risico's bij vrijlating en 3) de belangen van slachtoffers en nabestaanden:* Op dit moment kan de v.i. alleen worden uitgesteld of onthouden op basis van limitatief in de wet opgesomde gronden. In het nieuwe stelsel wordt de beslissing tot toekenning van de v.i. genomen op basis van drie criteria. In de toekomst zal sterker rekening worden gehouden met de door de veroordeelde geleverde inspanningen: zij zullen hun v.i. moeten 'verdienen' met goed gedrag. Meer dan in het huidige systeem zal bovendien rekening worden gehouden met de (beschermings-)belangen van slachtoffers en nabestaanden, bijvoorbeeld in de vorm van locatie- of contactverboden als voorwaarden bij de v.i. Ten slotte wordt beoordeeld of er risico's zijn bij de terugkeer in de samenleving en of en hoe deze risico's kunnen worden beperkt en beheerst, met het oog op de veiligheid van de samenleving. Bij deze risico's gaat het om het recidiverisico, maar bijvoorbeeld ook om risico's voor slachtoffers, nabestaanden en getuigen. Een risicobeoordeling kan ertoe leiden dat geen v.i. wordt verleend.

Hoofdmaatregel 2: versterkte inzet op belonen en bestraffen (pijler 2: Gedrag telt)

Meer dan reeds het geval is, zullen gedetineerden tijdens detentie worden beoordeeld en aangesproken op hun gedrag. Het principe dat goed gedrag wordt beloond en slecht gedrag wordt bestraft, dat met name vorm krijgt in het al langer bestaande systeem van promoveren en degraderen, wordt sterker benadrukt.

De sub-maatregelen zijn:

e. *Versterken systeem promoveren en degraderen.* Het bestaande systeem van promoveren en degraderen krijgt een wettelijke grondslag. Bij dit systeem gaat om het al dan niet kunnen doorgroeien binnen verschillende programma's (basis- en plusprogramma) met toenemende vrijheden, afhankelijk van getoond gedrag. Ook wordt het beoordelingskader (DBT-kader) voor de beoordeling van het gedrag aangescherpt.

f. *Duidelijker handvatten voor personeel voor monitoring en beoordeling getoonde gedrag en voor disciplinaire straffen.* DJI-personeel krijgt handvatten aangereikt waarmee zij gedrag kunnen monitoren en beoordelen. Het tonen van slecht gedrag door gedetineerden krijgt directe consequenties, waaronder het opleggen van disciplinaire straffen ten aanzien van niet te tolereren gedragingen zoals fysieke agressie en de invoer van contrabande. Daarnaast is het mogelijk aangifte te doen in het geval een disciplinaire straf niet voldoet. De afspraken over dit aangiftebeleid worden versterkt.

g. *Ontwikkeling risicoscreening voor verlening interne en externe vrijheden.* Er komt een scherpere risicoscreening voor het verlenen van verlof en v.i., evenals interne vrijheden. Er wordt een risicoscreener ontwikkeld die ondersteunt bij alle beslissingen over de verlening van interne en externe vrijheden.

Hoofdmaatregel 3: versterkte inzet op re-integratie (pijler 3: Werken aan een veilige terugkeer)

Op verschillende fronten wordt sterker ingezet op een goede terugkeer van gedetineerden in de maatschappij. Niet alleen moeten gedetineerden actiever aan hun terugkeer werken gedurende hun gehele detentieperiode, zowel zelfstandig als met ondersteuning, maar ook is er in de praktische invulling van detentie, inclusief arbeid en verlof, meer oog voor de overgang van binnen naar buiten.

De sub-maatregelen zijn:

h. *Aanscherping screening bij binnenkomst.* Om een goede inschatting te kunnen maken van de achtergrond van gedetineerden, van realistische verwachtingen en van passende interventies, voert DJI bij binnenkomst in detentie een screening uit. De screening zal zo snel en volledig mogelijk plaatsvinden en wordt voortaan verrijkt met informatie van relevante partijen, zoals de reclassering en gemeenten.

i. *Aanscherping D&R-plan.* Het D&R-plan wordt scherper, concreter en meer activerend. In het plan worden voortaan concrete(re) gedrags- en re-integratiedoelen opgenomen samen met concrete(re)

acties en afspraken die moeten worden nagekomen. De doelen en acties gaan onder andere in op het bereiken van de vijf basisvoorwaarden.

j. *Vroegtijdigere en actievere inzet op basisvoorwaarden voor re-integratie en op gedragsverandering.* Gedetineerden moeten vanaf de aanvang van detentie actiever werken aan het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden die een succesvolle re-integratie kunnen bevorderen. Hierbij gaat het om het realiseren van 1) onderdak, 2) inkomen uit werk of een uitkering, 3) inzicht in en oplossingen voor schulden 4) een geldig legitimatiebewijs en 5) vastgestelde zorgbehoeften, zorgtrajecten en een zorgverzekering. Naast de vijf basisvoorwaarden, is er (meer) aandacht voor andere zaken die een succesvolle re-integratie kunnen bevorderen, waaronder arbeid, vaardigheden, het sociale netwerk en herstel (via herstelgericht werken). Ook wordt vanaf de start van de detentie gewerkt aan gedragsverandering.

k. *Verbetering regionale plaatsing.* Er wordt beoogd de regionale plaatsing te verbeteren: gedetineerden worden zoveel mogelijk in de eigen regio gedetineerd.

l. *Beperkt beveiligde afdeling (BBA) in elke regio.* Gedetineerden die re-integratieverlof in het kader van extramurale arbeid hebben gekregen, worden overgeplaatst naar een BBA. De regionale spreiding van de BBA's wordt versterkt: elke regio krijgt de beschikking over een BBA, zodat elke gedetineerde in de eigen regio geplaatst kan worden of zo dicht mogelijk erbij (met maximaal een uur reistijd).

m. *Re-integratieverlof gekoppeld aan concrete re-integratiedoelen.* Algemeen verlof (nader in te vullen verlof buiten vaste regimes) en regimegebonden verlof (weekendverlof voor gedetineerden in (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen) worden vervangen door re-integratieverlof. Verlof wordt voortaan steeds gekoppeld aan een concreet persoonlijk re-integratiedoel dat in het D&R-plan is opgenomen. Ook wordt bij het verlenen van verlof meer dan voorheen gekeken naar het getoonde gedrag van de gedetineerde (vergelijk pijler 2): alleen bij goed gedrag komt de gedetineerde in aanmerking voor re-integratieverlof.

n. *Versterken rol casemanagers.* Casemanagers hebben een belangrijke rol bij het werken aan de basisvoorwaarden voor re-integratie. Er wordt gestreefd naar een lagere caseload per casemanager, meer tijd en aandacht per gedetineerde en een verhoogde kwaliteit van de trajecten voor gedetineerden. In pilotvorm wordt geëxperimenteerd met het inzetten van extra casemanagers om dit te bewerkstelligen.

o. *Extra inzet vrijwilligers tijdens en na detentie.* De inzet van vrijwilligers wordt uitgebreid. Zij bieden ondersteuning bij bepaalde activiteiten, waaronder begeleiding in een re-integratiecentrum of cursussen gericht op bewustwording van de gevolgen van crimineel gedrag. Ook hebben zij een vertrouwensrol voor gedetineerden.

p. *Uitbreiding aantal uren arbeid.* Er wordt meer ingezet op het verrichten van extramurale arbeid. Daarmee benutten gedetineerden hun tijd in detentie actiever. In pilotvorm wordt met de uitbreiding van het aantal uren arbeid (van 20 naar 32 uur) geëxperimenteerd. Gedrag (vergelijk pijler 2) is een belangrijke factor: wanneer een gedetineerde zich tijdens het werk niet aan de regels houdt, kan tijdelijke of permanente uitsluiting van deelname aan arbeid volgen.

Hoofdmaatregel 4: versterkte ketensamenwerking (pijler 3: Werken aan een veilige terugkeer)

Het gevangeniswezen zal, sterker dan nu, de verbinding zoeken met partners op lokaal niveau. Hierbij gaat het met name om de reclassering en gemeenten, maar ook om zorgaanbieders, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en gemeentelijke wijkteams. Lokale partners worden vroegtijdig in het detentieproces betrokken bij trajecten, om vanaf het begin van het detentietraject ondersteuning te kunnen bieden en samenwerking met casemanagers te vergemakkelijken.

De sub-maatregelen zijn:

q. *Vroegtijdige en actieve samenwerking lokale ketenpartners.* Het D&R-proces, inclusief het D&R-plan, is niet meer iets van de PI alleen, maar wordt meer van de keten. Vanaf de start van de detentie zijn met name gemeenten en de reclassering maar ook andere ketenpartners, zoals zorgaanbieders en wijkteams, sterker betrokken bij de trajecten van gedetineerden en, in het ondersteunen van het werken aan de terugkeer in de maatschappij.

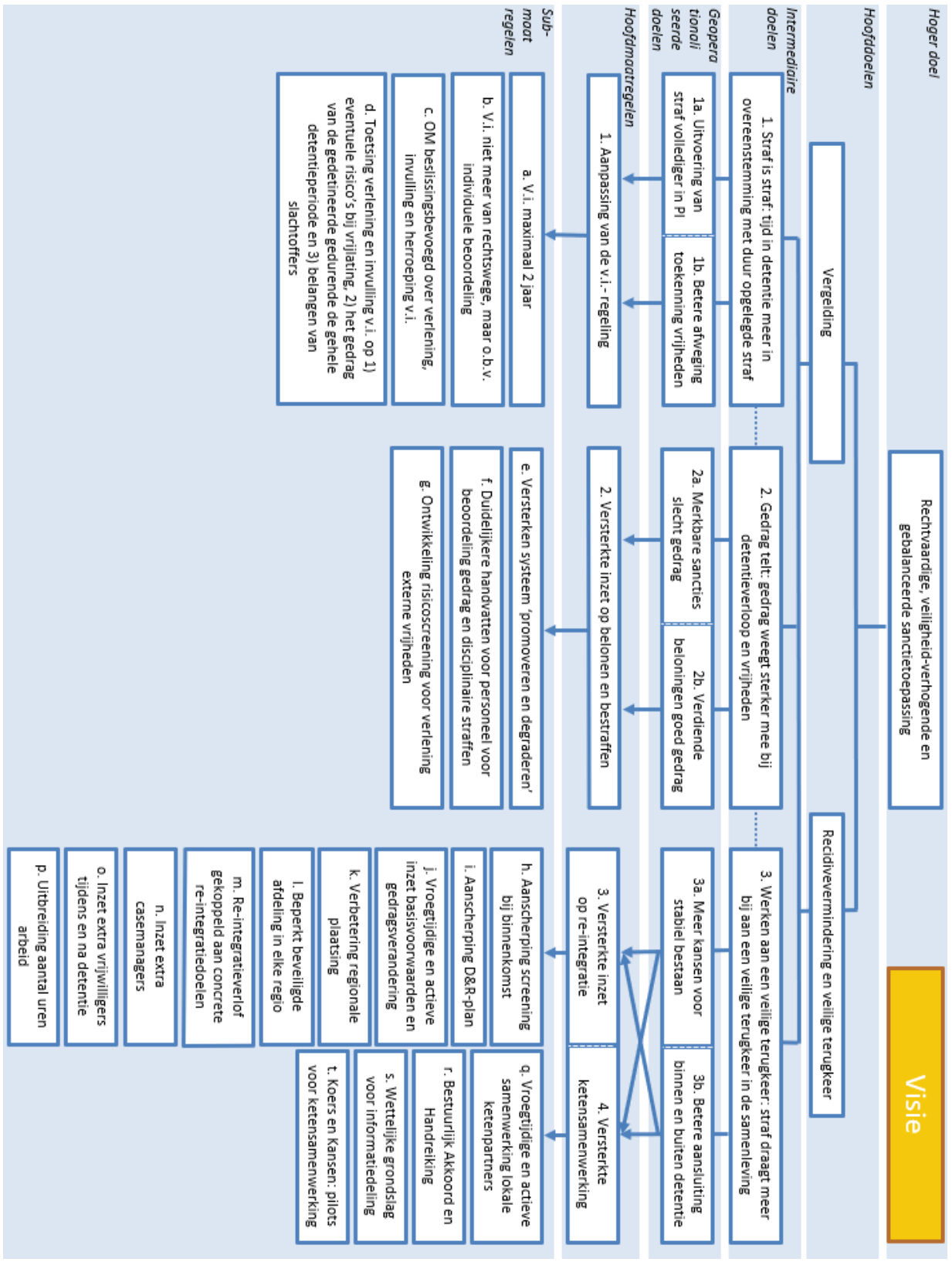
r. *Bestuurlijk Akkoord en Handreiking.* De intensivering van de samenwerking tussen DJI, gemeenten en 3RO is, ter uitwerking van het visiedocument, vastgelegd in het bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden

voor re-integratie'. Met dit akkoord committeren de partners zich aan (een onderlinge verdeling van) de gezamenlijke verantwoordelijkheid en inspanning voor een succesvolle re-integratie van (ex-) gedetineerden, zowel voor, tijdens als na detentie. Actieve samenwerking vanaf dag één en betere informatie-uitwisseling zijn belangrijke onderdelen. De handreiking 'Kansen bieden voor Re-integratie: In de praktijk' is de praktische uitwerking van het bestuurlijk akkoord en geeft concrete handvatten voor de wijzen waarop partijen zich samen inspannen, met invullingen op regionaal en lokaal niveau.

s. *Wettelijke grondslag voor informatiedeling.* Ten behoeve van de versterkte samenwerking tussen DJI en gemeenten komt er een wettelijke grondslag voor de informatie-uitwisseling tussen deze samenwerkingspartners. Om de terugkeer van hun ingezetenen beter voor te bereiden is het van belang dat gemeenten beschikken over bepaalde gegevens van gedetineerden, bijvoorbeeld over het begin en einde van detentie van hun ingezetenen en over de hulpvragen. Tegelijkertijd kan de gemeente informatie aanleveren over de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie, hetgeen in het D&R-plan en -proces kan worden betrokken.

t. *Koers en Kansen: in pilotvorm werken aan ketensamenwerking.* In het kader van het versterken van de samenwerking tussen lokale ketenpartners, worden in het programma Koers en Kansen reeds verschillende pilots uitgevoerd. Deze worden voortgezet. Zorg, justitie, onderwijs en lokaal bestuur werken gezamenlijk in pilots op basis van drie 'veranderlijnen', te weten: 1) veilig dichtbij, 2) levensloop centraal en 3) vakmanschap voorop.

Doelenboom visie



2.3 Doelen en maatregelen Wet straffen en beschermen

Doelen van de wet

De Wet senb biedt de wettelijke grondslag voor onderdelen van de visie 'Recht doen, kansen bieden'. De achterliggende doelstelling die met de visie wordt nagestreefd – bijdragen aan een veiliger en rechtvaardiger Nederland – is ook het hogere doel van de Wet senb. In het verlengde daarvan heeft de Wet senb dezelfde hoofd-, intermediaire, en geoperationaliseerde doelen als de visie. De documentanalyse en de interviews wijzen slechts op een nuanceverschil: in de Wet senb lijkt, vergeleken met het visie document, meer nadruk op de pijler Straf is straf (Pijler 1) gelegd te worden en minder op de pijlers Gedrag telt (Pijler 2) en Werken aan een veilige terugkeer (Pijler 3). Dit lijkt met name samen te hangen met de functie van de wet; de wet behandelt alleen onderdelen van de visie waarvoor een wettelijke grondslag vereist is.

Kader 1 De doelen van de visie en de Wet senb

Hoofddoelen

1. Vergelding
2. Recidivevermindering of veilige terugkeer

Intermediaire doelen en bijbehorende geoperationaliseerde doelen

1. Straf is straf
   a. Het daadwerkelijk uitvoeren en ondergaan van de vrijheidsstraf in de PI
   b. Een verscherpte (belangen)afweging voor de toekenning van vrijheden tijdens detentie
2. Gedrag telt
   a. Merkbare sancties
   b. Verdiende beloningen
3. Werken aan een veilige terugkeer
   a. Meer kansen voor een stabiel bestaan na detentie
   b. Een betere aansluiting tussen de periode binnen en buiten detentie

Maatregelen uit de wet

In de wet worden verscheidene maatregelen genoemd die beogen bij te dragen aan het behalen van de doelen. Gedeeltelijk betreft de wet een uitwerking van maatregelen zoals in de visie voorgesteld, gedeeltelijk voegt de wet daar maatregelen aan toe. Net zoals voor maatregelen in het visiedocument geldt, dienen maatregelen van de wet meestal meerdere doelen. De hoofd- en sub-maatregelen zijn heringedeeld naar hun relatie met de drie pijlers.

Voor de Wet senb onderscheiden we zes hoofdmaatregelen:

1. aanpassing van de v.i.-regeling;
2. aanpassing van het penitentiair programma (PP);
3. aanpassing van de verlofregeling;
4. versterkte inzet op belonen en bestraffen;
5. versterkte inzet op re-integratie;
6. versterkte ketensamenwerking.

Hoofdmaatregel 1: aanpassing van de v.i.-regeling (pijlers 1. Straf is straf en 2. Gedrag telt)

De v.i.-regeling wordt door de wet op dezelfde kernpunten aangepast als in de visie werd voorgesteld (zie hiervoor paragraaf 2.2). Daarbovenop worden een aantal bepalingen ingevoegd over de rechtsbescherming van gedetineerden.[1] De sub-maatregelen onder deze hoofdmaatregel zijn:

a. *V.i. maximaal twee jaar.* De periode van v.i. zal worden gehandhaafd op een derde van de opgelegde straf, maar wordt gemaximeerd op twee jaar. Met name voor langgestraften (met een vrijheidsstraf vanaf zes jaar) betekent dit dat zij een groter gedeelte van hun straf in detentie zullen doorbrengen. *(Gelijk aan sub-maatregel a van de visie)*

[1] Bovendien kent de wet enkele kleinere toevoegingen, bijvoorbeeld met betrekking tot het informeren en raadplegen van slachtoffers (slachtoffers krijgen extra gelegenheid tot -mondelinge- toelichting van hun beschermingsbehoefte ten aanzien van bijzondere voorwaarden) en bijzondere voorwaarden (er komen nieuwe bijzondere voorwaarden, waaronder een schadevergoedingsmaatregel).

b. *V.i. niet meer van rechtswege, maar op basis van individuele beoordeling.* De v.i. wordt niet langer verleend op basis van het uitgangspunt 'v.i., tenzij'. In plaats daarvan wordt per gedetineerde een persoonsgerichte afweging gemaakt over de verlening van de v.i. en de daaraan te koppelen voorwaarden. *(Gelijk aan sub-maatregel b van de visie)*
c. *OM beslist over verlening, invulling en herroeping van v.i.* Niet de rechter, maar het OM beslist onder de Wet senb over het verlenen van v.i. Het OM kan daarbij worden geadviseerd door onafhankelijke experts (een adviescollege). Veroordeelden hebben de mogelijkheid bezwaar te maken indien zij het niet eens zijn met de beslissing van het OM. Naast de beslissing over de toekenning en de vaststelling van de bijzondere voorwaarden voor de v.i., zal het OM voortaan ook zelfstandig, dus zonder tussenkomst van de rechter, een beslissing kunnen nemen over de herroeping van de v.i. *(Gelijk aan sub-maatregel c van de visie)*
d. Rechtsbescherming voor gedetineerden. Indien geen v.i. is verleend, kan de gedetineerde tweemaal verzoeken om alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. Bovendien kan de gedetineerde bij de rechter een bezwaarschrift indienen tegen de beslissingen van het OM om geen v.i. te verlenen en de v.i. (gedeeltelijk) te herroepen.

Hoofdmaatregel 2: aanpassing van het penitentiair programma (PP) (pijlers 1. Straf is straf en 2. Gedrag telt)

Het penitentiair programma (PP) biedt een voorwaardelijk kader om gedetineerden geleidelijk op hun terugkeer in de samenleving voor te bereiden. Het PP blijft behouden, maar de bestaande overlap met de v.i. wordt opgeheven; gedetineerden komen voortaan ofwel voor het PP ofwel voor v.i. in aanmerking. Wel worden criteria voor verlening van de v.i. en het PP gelijkgetrokken. De sub-maatregelen zijn:

e. *PP geldt voortaan voor straffen tussen een half jaar en een jaar.* Onder de huidige wetgeving kan een gedetineerde met een opgelegde straf van meer dan een jaar zowel in aanmerking komen voor het penitentiair programma als voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Voortaan geldt het PP voor gedetineerden met een gevangenisstraf tussen een half jaar en een jaar die daardoor niet in aanmerking komen voor v.i.
f. *Criteria voor deelname aan PP worden afgestemd op criteria voor verlening v.i.* Bij de beslissing tot deelname aan een PP gelden voortaan als wegingsfactoren: 1) het gedrag van gedetineerden, 2) risico's bij vrijlating en 3) belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen. Dit wegingskader is afgestemd op die van de toekenning van v.i. De mogelijkheid om aan de deelname aan het penitentiair programma voorwaarden te verbinden, zoals een locatie- of contactverbod, wordt in de wet geëxpliciteerd om te garanderen dat de regelingen voor v.i. en PP meer gelijkgesteld zijn.

Hoofdmaatregel 3: aanpassing van de verlofregeling (pijlers 1. Straf is straf en 2. Gedrag telt)

De wet wijzigt de verlofregeling in meer finesses dan het visiedocument, dat met name wijst op de koppeling van verlof met concrete re-integratiedoelen. Algemeen en regimegebonden verlof wordt vervangen door een meer persoonsgericht en re-integratiegericht verlofsysteem. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen kortdurend re-integratieverlof en langduriger re-integratieverlof. Kortdurend re-integratieverlof is bedoeld om integratieactiviteiten die niet in de PI kunnen plaatsvinden uit te voeren. Het heeft een meer incidenteel karakter en eindigt op dezelfde dag als het begonnen is. Het gaat bijvoorbeeld om het tekenen van een huurcontract of het voeren van een sollicitatiegesprek. Langduriger re-integratieverlof is eveneens gericht op uitvoering geven aan re-integratiedoelen uit het D&R-plan. Het verlof geldt echter voor meerdere aaneengesloten dagen en is meer structureel van aard, bijvoorbeeld om het gezin te bezoeken. Tot slot kan re-integratieverlof verleend worden voor extramurale arbeid. Voorwaarden voor toekenning van verlof, en bijbehorende afwegingen, worden aangescherpt. De sub-maatregelen zijn:

g. *Toekenning is alleen mogelijk in een latere fase.* Re-integratieverlof kan alleen worden toegekend in de laatste fase voorafgaand aan de eventuele deelname aan een PP of (voorwaardelijke) invrijheidstelling.
h. *Re-integratieverlof is gekoppeld aan concrete re-integratiedoelen.* Re-integratieverlof, waarbij per gedetineerde wordt bekeken voor welke verlofsoorten hij in aanmerking komt, dient steeds uitdrukkelijk een concreet, persoonlijk re-integratiedoel, zoals vastgelegd in het D&R-plan. Gedetineerden

komen alleen bij goed gedrag in aanmerking voor re-integratieverlof. *(Uitwerking van sub-maatregel m van de visie)*

i. *Verlof voor extramurale arbeid vanuit BBA.* BBA's vervangen de bestaande (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen ((Z)BBI's): langgestrafte gedetineerden die nu in een (Z)BBI zitten of aan een PP deelnemen, kunnen in de nieuwe situatie doorstromen naar een BBA. Alleen gedetineerden aan wie re-integratieverlof voor extramurale arbeid zal worden verleend, kunnen worden overgeplaatst naar een BBA.

Hoofdmaatregel 1-3

Aan deze eerste drie hoofdmaatregelen tezamen is de volgende sub-maatregel verbonden:

j. *Toetsing verlening en invulling vrijheden op 1) het gedrag van gedetineerden, 2) eventuele risico's en 3) de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen:* Bij beslissingen over de toekenning van (meer) interne en externe vrijheden wordt rekening gehouden met drie criteria, namelijk: 1) het gedrag van de gedetineerde gedurende de hele detentie, 2) een risicobeoordeling en 3) de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen. *(Verbreding van sub-maatregel d van de visie)*

Hoofdmaatregel 4: versterkte inzet op belonen en bestraffen (pijler 2. Gedrag telt)

Een onderdeel van de Wet senb ziet op het codificeren van het systeem van 'promoveren en degraderen' in detentie. Daarbij is de sub-maatregel:

k. *Codificeren systeem 'promoveren en degraderen'.* Het bestaande systeem van promoveren en degraderen krijgt een wettelijke grondslag. Bij dit systeem gaat het om het al dan niet kunnen doorgroeien binnen verschillende programma's (basis- en plusprogramma) met toenemende vrijheden, afhankelijk van getoond gedrag. Ook wordt het beoordelingskader (DBT-kader) voor de beoordeling van het gedrag aangescherpt *(Gelijk aan sub-maatregel e van de visie).*

Hoofdmaatregel 5: versterkte inzet op re-integratie (pijler 3. Veilige terugkeer)

De Wet senb behelst voorstellen om de nazorg op de vijf basisvoorwaarden voor een geslaagde re-integratie te versterken. De sub-maatregelen zijn:

l. *Aanscherping D&R-plan.* In het persoonlijke detentie- en re-integratieplan (D&R-plan) van gedetineerden moet aan (ontbrekende) basisvoorwaarden voor re-integratie nadrukkelijk aandacht worden besteed. De daaruit voortvloeiende (gedrags-)doelen worden eveneens in het D&R-plan vastgelegd. Dit plan is richtinggevend voor de invulling van detentie, de detentiefasering (incl. advisering over de v.i.) en voor informatiedeling met samenwerkingspartners. *(Concretisering van sub-maatregel i van de visie)*

m. *In het D&R-plan vroegtijdig betrekken van (adviezen en overleg) samenwerkingspartners.* Iedere gedetineerde wordt bij aanvang van detentie gescreend. Tijdens deze procedure vraagt DJI gegevens op bij de samenwerkingspartners (gemeente en reclassering) om een beeld te vormen van de mate waarin aan de basisvoorwaarden voor re-integratie wordt voldaan. Het opnemen van de informatie van ketenpartners bij het opstellen van het D&R-plan zal naar verwachting de continuering van ondersteuningstrajecten na detentie bevorderen. Ook de reclassering is benoemd als organisatie waarmee overleg kan worden gevoerd ten behoeve van het opstellen van het D&R-plan. *(Concretisering van sub-maatregel q van de visie)*

Hoofdmaatregel 6: versterkte ketensamenwerking (pijler 3. Veilige terugkeer)

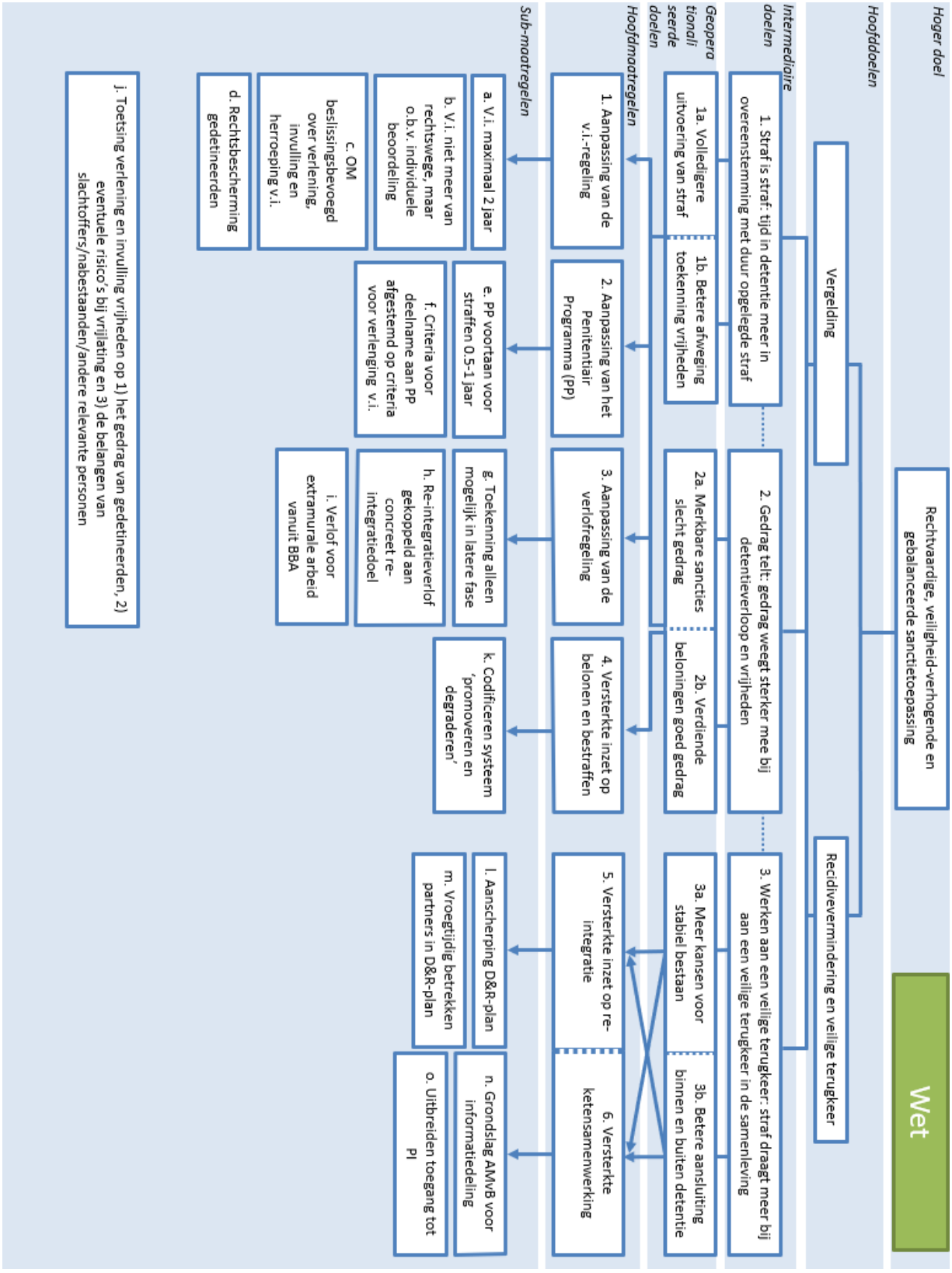
Voor de versterking van de ketensamenwerking en bijbehorende informatie-uitwisseling wordt met de Wet senb een juridische basis gelegd. De sub-maatregelen zijn:

n. *Grondslag AMvB voor informatiedeling.* In de wet is voorzien in een grondslag voor een AMvB (algemene maatregel van bestuur) over gegevensuitwisseling over de vijf basisvoorwaarden. Daarmee worden de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling tussen DJI en gemeenten vastgelegd. Het gaat bijvoorbeeld om het aanleveren van informatie over de vijf basisvoorwaarden vanuit de gemeente en het inlichten van de gemeente vanuit DJI over het begin en einde van detentie van hun ingezetenen. *(Uitwerking van sub-maatregel n in de visie).*

o. *Uitbreiden toegang tot PI.* Om de samenwerking tussen DJI en de gemeente en andere samenwerkingspartners (reclassering, partijen voor schuldsanering) te faciliteren en nazorg te verbeteren, is in

de wet een bepaling opgenomen over toegang tot de penitentiaire inrichting voor de gemeente en andere samenwerkingspartners voor hulpverlening ten behoeve van de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie *(Uitwerking van sub-maatregel l in de visie).*

Doelenboom wet



2.4 Overeenkomsten en verschillen visie en wet

In hoofdstuk 1 van dit tussenrapport is de verhouding tussen het visiedocument en de Wet senb geduid: de wet verschaft een wettelijke basis voor de maatregelen in de visie waarvoor dat nodig is. De wet bevat dus geen bepalingen over maatregelen die al een wettelijke basis hebben (omdat ze al in andere wetten geregeld zijn) en over maatregelen die geen wettelijke basis nodig hebben, bijvoorbeeld omdat ze over de organisatie van samenwerking tussen verschillende instellingen en bestuursorganen gaan (waarbij informatie-uitwisseling weer wel in de Wet senb geregeld wordt). Relevant in dit opzicht zijn bijvoorbeeld het Bestuurlijk Akkoord over de samenwerking tussen justitiële en niet-justitiële ketenpartners op het gebied van de re-integratieactiviteiten, de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) en de pilots in het programma Koers en Kansen.

Een vergelijking van de beleidslogica van het visiedocument en van de Wet senb laat zien dat de doelen van beide identiek zijn. Dit geldt voor het hogere doel van een rechtvaardige, veiligheid verhogende en gebalanceerde sanctietoepassing, voor de hoofddoelen vergelding en recidivevermindering, voor de intermediaire doelen Straf is straf, Gedrag telt en Werken aan een veilige terugkeer, en ook voor de geoperationaliseerde doelen (vollediger uitvoering vrijheidsstraffen, betere afweging toekenning vrijheden, merkbare sancties bij slecht gedrag en verdiende beloningen bij goed gedrag, meer kansen op een stabiel bestaan na detentie en een betere aansluiting binnen en buiten detentie). In de interviews bevestigen de ondervraagde beleidsmakers het gemeenschappelijke perspectief en de gemeenschappelijke doelen van visiedocument en wet. Wat betreft de maatregelen zijn er verschillen tussen het visiedocument en de wet; de verschillen komen voort uit de uiteenlopende functies van beide documenten; ook is er op onderdelen sprake van voortschrijdend inzicht en heeft het denken over de precieze formuleringen in de wet tot aanscherpingen van en aanvullingen op de maatregelen in het visiedocument geleid.

Binnen de eerste (en tweede) pijler heeft de wet aandacht voor drie modaliteiten van detentiefasering; naast de v.i., die een prominente plek speelt in zowel wet als visie, komen het penitentiair programma (PP) en de verlofregeling nadrukkelijk in de wet aan bod, terwijl deze in het visiedocument meer zijdelings worden belicht. In de wet wordt de afstemming tussen de v.i. en het PP (voor gedetineerden met een niet v.i.-waardige vrijheidsstraf van een half jaar tot een jaar) vastgelegd, waardoor de bestaande overlap verdwijnt. Ook bevat de wet meer specifieke maatregelen over de aanpassing van de verlofregeling, in relatie met een veilige terugkeer. De v.i., het PP en de verlofregeling hangen in de wet nadrukkelijker samen met de tweede (en derde) pijler dan in de visie. Binnen de tweede pijler focust de wet bovendien op de codificatie van het systeem ‘promoveren en degraderen’. Het visiedocument kondigt daarnaast meer organisatorische maatregelen aan die geen wettelijke basis behoeven, namelijk duidelijker handvatten voor beoordelingen door het gevangenispersoneel en de ontwikkeling van een risicoscreener. In de derde pijler zijn de grootste verschillen tussen het visiedocument en de wet te vinden. De maatregelen in de wet zijn beperkt tot de bevoegdheden die nodig zijn om de samenwerking tussen gevangeniswezen en (met name) gemeenten mogelijk te maken, met name op het gebied van de gegevensuitwisseling en verder voor de toegang van ketenpartners en vrijwilligers tot de PI’s. De visie gaat veel uitgebreider in op de vorm en de organisatie van de samenwerking tussen PI’s, gemeenten, reclassering en maatschappelijke organisaties (en vrijwilligers). De ruime aandacht in het visiedocument laat zien dat dit een belangrijk onderdeel is, dat zeker ook relevant is voor het slagen van maatregelen in de eerste pijler, i.c. de invulling van de v.i. met het oog op veilige terugkeer. Dat dit in de wet minder aandacht krijgt, komt vooral doordat er veel organisatorische maatregelen en samenwerkingsafspraken nodig zijn en slechts op onderdelen (nieuwe) wettelijke bevoegdheden.
Later komen we hierop terug bij de vooruitblik naar de evaluatiesystematiek.

2.5 Werkzame elementen en mechanismen van de visie en wet

Werkzame elementen

De relatie tussen de besproken doelen en maatregelen wordt hieronder nader uiteengezet. Daarbij gaat het in het bijzonder om de verwachte werking van in te zetten maatregelen, oftewel de bijdrage die maatregelen geacht worden te leveren aan het bereiken van de (uiteindelijke) doelstellingen. Deze verbindingen zijn in de doelenbomen weergegeven als lijnen. Voor de weergave van veronderstelde verbanden tussen maatregelen en doelen zijn de gedachtegangen van opstellers gereconstrueerd en deze zijn, waar nodig, aangevuld op basis van interviews met ketenpartners. Wat opvalt is dat redeneringen in het visiedocument, het wetsvoorstel en omringende documenten een hoog abstractieniveau hebben. Veelal wordt geredeneerd vanuit hoofdmaatregelen of vanuit de directe (dus geoperationaliseerde) doelen die zijn gekoppeld aan deze hoofdmaatregelen, in de richting van het uiteindelijke (hogere) doel van een rechtvaardige, veiligheid verhogende en gebalanceerde sanctietoepassing; concrete tussenstappen en de verwachte werking van zelfstandige sub-maatregelen worden minder belicht. Alleen binnen de derde pijler is duidelijker welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan de connectie tussen sub-maatregelen en (concretere) doelen.

Werkzame elementen bij maatregelen in pijler 1. Straf is straf

Voor de maatregelen in de eerste pijler (Straf is straf) zijn elf werkzame elementen geïdentificeerd. Deze zijn ondergebracht onder vier veronderstelde middel-doelrelaties, die met name zijn geënt op de aanpassing van de v.i.-regeling en de toets op drie criteria (gedrag, risico's, slachtofferbelangen). Twee van de veronderstelde relaties wijzen in de richting van vergelding (eerste hoofddoel), één ervan wijst in de richting van recidivevermindering en een veilige terugkeer (tweede hoofddoel), en één ervan verbindt beide hoofddoelen. Dit geeft weer wat ook door respondenten wordt benadrukt, namelijk dat de nadruk van de eerste pijler op vergelding ligt, terwijl tegelijkertijd re-integratie en recidivevermindering worden beoogd.

Samengevat zijn de volgende werkzame elementen onder pijler 1 onderscheiden:

Kader 2 Werkzame elementen onder pijler 1

1. Het daadwerkelijk uitvoeren en ondergaan van de vrijheidsstraf in de PI leidt, via vergelding, tot een rechtvaardige sanctietoepassing, door:
   - *a.* meer inzichtelijkheid, geloofwaardigheid en legitimiteit *(slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen, de maatschappij)*
   - *b.* meer boetedoening en ervaren veroordeling *(gedetineerden)*
   - *c.* meer genoegdoening en een hoger rechtvaardigheidsgevoel *(slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen, de maatschappij)*
2. Een verscherpte (belangen)afweging voor de toekenning van vrijheden tijdens detentie leidt, via vergelding, tot een rechtvaardige sanctietoepassing, door:
   - *d.* meer inzichtelijkheid en begrip *(slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen, de maatschappij)*
   - *e.* meer boetedoening *(gedetineerden)*
   - *f.* meer genoegdoening en een hoger rechtvaardigheidsgevoel *(slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen, de maatschappij)*
   - *g.* meer erkenning en een hoger rechtvaardigheidsgevoel *(slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen, de maatschappij)*
3. Een verscherpte (belangen)afweging voor de toekenning van vrijheden tijdens detentie leidt, via recidivevermindering en de bescherming van de maatschappij, tot een veiligheid verhogende sanctietoepassing, door:
   - *h.* vereiste inzet op re-integratiedoelen *(gedetineerden)*
   - *i.* grotere (kans op) gedragsverandering *(gedetineerden)*
   - *j.* scherpe inschatting risico's en beschermingsbehoeften *(gedetineerden, slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen, de maatschappij)*
4. Een verscherpte (belangen)afweging voor de toekenning van vrijheden tijdens detentie leidt, via vergelding én recidivevermindering, tot een gebalanceerde sanctietoepassing, door:
   - *k.* een betere balans van belangen *(gedetineerden, slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen, de maatschappij)*

Hieronder zijn de werkzame elementen voor pijler 1 nader uitgewerkt:

1. Werkzame elementen die gebruikmaken van het idee dat het daadwerkelijk uitvoeren en ondergaan van de vrijheidsstraf in de PI leidt tot meer vergelding en daarmee tot een rechtvaardige sanctietoepassing.
   a. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door meer inzichtelijkheid, geloofwaardigheid en legitimiteit: door opgelegde meerjarige gevangenisstraffen daadwerkelijk ten uitvoer te leggen, worden de inzichtelijkheid, geloofwaardigheid en legitimiteit van straffen verhoogd voor slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen en de samenleving. Dit draagt bij aan een rechtvaardiger sanctietoepassing met meer maatschappelijk draagvlak.
   b. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door boetedoening en de ervaren veroordeling: door de opgelegde meerjarige straf voor een groter deel in de PI te ondergaan en daardoor langer verstoken te zijn van vrijheid en verwijderd te zijn uit de samenleving, is meer sprake van boetedoening door daders en ervaren daders meer dat de samenleving hun gedrag niet accepteert. Dit draagt bij aan vergelding en daarmee aan een rechtvaardiger sanctietoepassing.
   c. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door meer genoegdoening en een hoger rechtvaardigheidsgevoel: door opgelegde meerjarige gevangenisstraffen daadwerkelijk in de PI ten uitvoer te leggen, wordt meer recht gedaan aan het vergeldende aspect van vrijheidsstraffen en bieden deze meer genoegdoening en een hoger rechtvaardigheidsgevoel aan slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen en de samenleving. Dit draagt bij aan een rechtvaardiger sanctietoepassing.

2. Werkzame elementen die gebruikmaken van het idee dat een verscherpte (belangen)afweging voor de toekenning van vrijheden leidt tot meer vergelding en daardoor tot een rechtvaardige sanctietoepassing.
   d. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door meer inzichtelijkheid en begrip: door bij de afweging over vrijheden het gedrag van gedetineerden, de risico's en de belangen van slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen (oftewel de drie criteria) expliciet als criterium te benoemen, ontstaat zowel voor deze personen als de maatschappij meer inzichtelijkheid in de toekenning van vrijheden. Dit draagt bij aan meer begrip en daarmee aan een rechtvaardiger sanctietoepassing met meer maatschappelijk draagvlak.
   e. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door meer boetedoening: door in de afweging over vrijheden het gedrag van gedetineerden (oftewel het eerste criterium) zwaarder mee te tellen, moeten gedetineerden meer inspanningen verrichten om zich goed te gedragen (en als het ware toegebracht leed te compenseren). Dit draagt bij aan meer vergelding en daarmee aan een rechtvaardiger sanctietoepassing.
   f. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door meer genoegdoening: door in de afweging over vrijheden het gedrag van gedetineerden (oftewel het eerste criterium) zwaarder mee te tellen, moeten gedetineerden meer inspanningen verrichten om zich goed te gedragen (en als het ware toegebracht leed te compenseren). Dit draagt bij aan meer genoegdoening en maatschappelijk draagvlak voor betrokken personen en de maatschappij en daarmee aan een rechtvaardiger sanctietoepassing.
   g. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door meer erkenning en hoger rechtvaardigheidsgevoel: door bij de afweging over vrijheden sterker rekening te houden met belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen en (de risico's voor) de maatschappij (oftewel twee van de criteria), voelen deze groepen zich meer erkend. Dit draagt door een hoger rechtvaardigheidsgevoel bij aan een rechtvaardiger sanctietoepassing met meer maatschappelijk draagvlak.

3. Werkzame elementen die gebruikmaken van het idee dat een betere afweging voor de toekenning van vrijheden leidt tot recidivevermindering en daarmee tot een veilige terugkeer daarmee tot een veiligheid verhogende sanctietoepassing.
   h. Recidivevermindering en veiligheid verhogende sanctietoepassing door vereiste inzet op re-integratiedoelen: door verlof en vrijheden sterker te koppelen aan re-integratiedoelen, moeten gede-

tineerden, om in aanmerking te komen voor vrijheden, actiever werken aan specifieke basisvoorwaarden die goede en veilige terugkeer mogelijk maken. Dit draagt bij aan recidivevermindering en een veilige terugkeer en daarmee aan een veiligheid verhogende sanctietoepassing.

i. Recidivevermindering en veiligheid verhogende sanctietoepassing door gedragsverandering: door in de afweging over vrijheden gedrag van gedetineerden strenger te toetsen, moeten gedetineerden meer hun best te doen om hun gedrag te veranderen, waardoor een structurele positieve houding voor een stabiel leven kan ontstaan. Dit draagt bij aan recidivevermindering en een veilige terugkeer en daarmee aan een veiligheid verhogende sanctietoepassing.

j. Recidivevermindering en veiligheid verhogende sanctietoepassing door scherpere inschatting risico's en beschermingsbehoeften: door in de afweging over vrijheden rekening te houden met een scherpere inschatting van risico's en beschermingsbehoeften van slachtoffers, nabestaanden, andere relevante personen en de maatschappij, kunnen deze groepen beter worden beschermd wanneer gedetineerden (voorwaardelijk) in vrijheid worden gesteld. Dit draagt bij aan een veilige terugkeer en daarmee aan een veiligheid verhogende sanctietoepassing.

4. Werkzame elementen die gebruikmaken van het idee dat een betere afweging voor de toekenning van vrijheden leidt tot vergelding en recidivevermindering en daarmee tot een gebalanceerde sanctietoepassing.

   k. Vergelding en recidivevermindering en gebalanceerde sanctietoepassing door balanceren belangen van slachtoffers/nabestaanden/overige relevante personen, maatschappij en gedetineerden: door in de afweging aan vergeldings- en beschermingsbehoeften van slachtoffers, nabestaanden en overige betrokkenen en de maatschappij (via risico's) evenveel gewicht toe te kennen als aan re-integratiekansen voor gedetineerden, worden zowel vergelding en rechtvaardigheid als recidivevermindering en een veilige terugkeer gediend. Dit draagt bij aan een betere balans van belangen van slachtoffers, de maatschappij en gedetineerden en uiteindelijk aan een gebalanceerde sanctietoepassing.

Werkzame elementen bij maatregelen in pijler 2. Gedrag telt

Voor de maatregelen in de tweede pijler (Gedrag telt) zijn zes werkzame elementen geïdentificeerd. Alle hebben betrekking op de versterkte inzet op belonen en bestraffen. De werkzame elementen vallen uiteen onder twee veronderstellingen over de werking van maatregelen: de één legt de relatie met vergelding en een rechtvaardige sanctietoepassing, de ander legt de relatie met recidivevermindering en een veilige terugkeer en daarmee met een veiligheid verhogende sanctietoepassing. Maatregelen onder de tweede pijler worden dus geacht bij te dragen aan beide hoofddoelen van visie en wet.

Samengevat zijn de volgende werkzame elementen onder pijler 2 onderscheiden:

Kader 3 Werkzame elementen onder pijler 2

5. Een grotere en consequente nadruk op merkbare sancties en verdiende beloningen leidt, via vergelding, tot een rechtvaardiger sanctietoepassing, door:
   l. de ervaren afstraffing *(gedetineerden)*
   m. minder vrijblijvendheid *(gedetineerden)*
   n. meer genoegdoening *(slachtoffers, nabestaanden, andere relevante betrokkenen, maatschappij)*
6. Een grotere en consequente nadruk op merkbare sancties en verdiende beloningen leidt, via recidivevermindering, tot een veiligheid verhogende sanctietoepassing, door:
   o. meer inspanningen voor re-integratie *(gedetineerden)*
   p. grotere (kans op) gedragsverandering; afwending slecht gedrag *(gedetineerden)*
   q. grotere (kans op) gedragsverandering; aanleren goed gedrag *(gedetineerden)*

Hieronder zijn de werkzame elementen voor pijler 2 nader uitgewerkt:

5. Werkzame elementen die gebruikmaken van het idee dat een grotere en consequente nadruk op merkbare sancties en verdiende beloningen leidt tot meer vergelding en daarmee tot een rechtvaardiger sanctietoepassing.
   l. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door ervaren afstraffing: door ongeoorloofd gedrag consequenter en directer te straffen tijdens detentie en tevens te beantwoorden met onthouding van vrijheden, ervaren daders dat dit gedrag niet wordt getolereerd, hetgeen bijdraagt aan meer vergelding en een rechtvaardiger sanctietoepassing.
   m. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door minder vrijblijvendheid: door gedrag sterker mee te wegen bij het gehele detentieverloop en de verlening van vrijheden, ontstaat voor gedetineerden minder vrijblijvendheid qua houding en activiteiten gedurende de tijd in detentie, omdat inspanningen (ter vergoeding van het gedane leed) vereist zijn. Dit draagt bij aan meer vergelding voor gedetineerden, en daarmee aan een rechtvaardiger sanctietoepassing.
   n. Vergelding en rechtvaardiger sanctietoepassing door meer genoegdoening: door gedrag sterker mee te wegen bij het gehele detentieverloop en de verlening van vrijheden én ongeoorloofd gedrag consequenter te straffen, ontstaat voor gedetineerden minder vrijblijvendheid én ervaren daders dat slecht gedrag niet wordt getolereerd. Dit draagt bij aan meer genoegdoening bij slachtoffers en daarmee aan een rechtvaardiger sanctietoepassing.

6. Werkzame elementen die gebruikmaken van het idee dat een grotere en consequente nadruk op merkbare sancties en verdiende beloningen leidt tot meer recidivevermindering en daarmee tot een veiligheid verhogende sanctietoepassing.
   o. Recidivevermindering en veiligheid verhogende sanctietoepassing door meer inspanningen voor re-integratie: door gedrag sterker mee te wegen bij het gehele detentieverloop en de verlening van vrijheden, zijn er meer inspanningen vereist om basisvoorwaarden en re-integratiedoelen te bereiken en gedrag te veranderen, waardoor er na detentie een stabielere situatie is. Dit draagt bij aan recidivevermindering en een veilige terugkeer en daarmee aan een veiligheid verhogende sanctietoepassing.
   p. Recidivevermindering en veiligheid verhogende sanctietoepassing door gedragsverandering (afwending slecht gedrag): door ongeoorloofd gedrag consequenter en directer te bestraffen én sterker mee te wegen bij het gehele detentieverloop en de verlening van vrijheden, moeten gedetineerden zich, om sancties of nadelen te ontwijken, meer inspannen om zich hiervan te onthouden, waardoor een blijvende gedragsverandering kan plaatsvinden. Dit draagt bij aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive en daarmee aan een rechtvaardiger sanctietoepassing.
   q. Recidivevermindering en veiligheid verhogende sanctietoepassing door gedragsverandering (aanleren goed gedrag): door het tonen van goed gedrag als uitgangspunt te nemen bij detentiefasering en alleen goed gedrag voortaan te belonen, kunnen gedetineerden gemotiveerd raken goed gedrag aan te wennen, waardoor een blijvende gedragsverandering kan plaatsvinden. Dit draagt bij aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive en daarmee aan een rechtvaardiger sanctietoepassing.

Werkzame elementen bij maatregelen in pijler 3. Werken aan een veilige terugkeer

Voor de derde pijler (Werken aan een veilige terugkeer) zijn dertien werkzame elementen geïdentificeerd. Ze horen bij de relevante hoofdmaatregelen in pijler 3, namelijk een versterkte inzet op re-integratie en versterkte ketensamenwerking, en werken allemaal in de richting van het hoofddoel recidivevermindering en een veilige terugkeer; niet in de richting van het hoofddoel vergelding. Daarmee zijn ze het meest afgebakend, in vergelijking met de werkzame elementen voor de maatregelen in de andere pijlers. Ook zijn de werkzame elementen in pijler 3 concreter en bevatten ze kleinere tussenstappen.

Samengevat zijn de volgende werkzame elementen onder pijler 3 onderscheiden:

Kader 4 Werkzame elementen onder pijler 3

7. Een consequente en vroegtijdige inzet op re-integratie leidt, via meer kansen op een stabiel bestaan, tot een veilige terugkeer en recidivevermindering, door
   - *r.* vroegtijdige en actievere inzet op randvoorwaarden voor re-integratie (*gedetineerden*)
   - *s.* vroegtijdig werken aan gedragsverandering (*gedetineerden*)
   - *t.* opbouw van vaardigheden (*gedetineerden*)
   - *u.* nuttige dagbesteding, waaronder arbeid (*gedetineerden*)
   - *v.* werken aan herstel (*gedetineerden*)
8. Een versterking van lokale ketensamenwerking leidt, via meer kansen op een stabiel bestaan, tot een veilige terugkeer en recidivevermindering, door:
   - *w.* passende, continue zorg en begeleiding *(ketenpartners)*
   - *x.* gedeelde verantwoordelijkheid voor processen en activiteiten *(ketenpartners)*
   - *y.* betere persoonsgerichte informatie vanaf de aanvang van detentie *(ketenpartners)*
9. Een versterking van lokale ketensamenwerking leidt, via een betere overgang tussen binnen en buiten detentie, tot een veilige terugkeer en recidivevermindering, door:
   - *z.* bestendige samenwerking en informatie-uitwisseling *(ketenpartners)*
   - *aa.* betere informatiepositie bij vrijlating *(ketenpartners)*
   - *bb.* continuering interventies en trajecten *(ketenpartners)*
   - *cc.* opgebouwd vangnet *(ketenpartners)*
   - *dd.* meer regiobinding *(ketenpartners)*

Hieronder zijn de werkzame elementen voor pijler 3 nader uitgewerkt:

7. Werkzame elementen die gebruikmaken van het idee dat een consequente en vroegtijdige inzet op re-integratie leidt tot meer kansen voor een stabiel bestaan na detentie en daarmee tot een veilige terugkeer en recidivevermindering.
   - *r.* Veilige terugkeer en recidivevermindering door vroegtijdigere en actievere inzet op randvoorwaarden voor re-integratie: door gedetineerden vanaf het begin van hun detentie actief te laten werken aan het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden, hebben zij fundamentele zaken voor een stabiel leven op orde bij hun terugkeer. Dit draagt bij aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.
   - *s.* Veilige terugkeer en recidivevermindering door vroegtijdig werken aan gedragsverandering: door gedetineerden vanaf de aanvang van detentie te laten werken aan het veranderen van hun gedrag, hebben zij tijdens detentie meer tijd en mogelijkheden om beter gedrag aan te leren. Dit draagt bij aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.
   - *t.* Veilige terugkeer en recidivevermindering door opbouw van vaardigheden: door gedetineerden gedurende hun detentieperiode actief te laten werken aan het opbouwen van vaardigheden, hebben zij betere kansen om na detentie een stabiel bestaan op te bouwen. Dit draagt bij aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.
   - *u.* Veilige terugkeer en recidivevermindering door nuttige dagbesteding in detentie, waaronder arbeid: door gedetineerden hun tijd in detentie nuttiger te laten besteden, waaronder het besteden van meer uren aan arbeid, hebben zij betere kansen om na detentie een stabiel bestaan op te bouwen. Dit draagt bij aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.
   - *v.* Veilige terugkeer en recidivevermindering door werken aan herstel: door gedetineerden te laten werken aan herstel, zijn zij meer gemotiveerd om hun gedrag aan te passen, het gedane leed (symbolisch) te vergoeden en hun leven voortaan te beteren. Dit draagt bij aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.

8. Werkzame elementen die gebruikmaken van het idee dat versterking van lokale ketensamenwerking leidt tot meer kansen voor een stabiel bestaan en daarmee tot een veilige terugkeer en recidivevermindering.
   - *w.* Veilige terugkeer en recidivevermindering door passende, continue zorg en begeleiding: door gedetineerden voor, tijdens en na detentie via de juiste partijen passende zorg en begeleiding te bieden, kan optimaal worden gewerkt aan (problemen met betrekking tot) re-integratie, hetgeen bijdraagt aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.

x. Meer kansen door gedeelde verantwoordelijkheid voor processen en activiteiten: door de gedeelde verantwoordelijkheid van 3RO, gemeenten en DJI, krijgen gedetineerden, via meer kanalen, tijd, specialisatie en mankracht, meer mogelijkheden om hun re-integratiedoelen te bereiken, hetgeen bijdraagt aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.
y. Meer kansen door betere persoonsgerichte informatie vanaf de aanvang van detentie: door vanaf de aanvang van detentie meer samen te werken als keten en daarbij meer relevante informatie uit te wisselen, ontstaat sneller een compleet beeld van achtergronden, kenmerken, relaties en (on)mogelijkheden van individuele gedetineerden, waarmee rekening kan worden gehouden bij re-integratiedoelen en -processen, hetgeen bijdraagt aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.

9. Werkzame elementen die gebruikmaken van het idee dat versterking van lokale ketensamenwerking leidt tot een betere overgang tussen binnen en buiten detentie en daarmee tot een veilige terugkeer en recidivevermindering.
   z. Veilige terugkeer en recidivevermindering door bestendige samenwerking en informatie-uitwisseling: door tijdens detentie-, re-integratie en nazorgtrajecten telkens intensief met dezelfde lokale ketenpartners samen te werken, verloopt samenwerking en informatie-uitwisseling soepeler, hetgeen bijdraagt aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.
   aa. Veilige terugkeer en recidivevermindering door betere informatiepositie bij vrijlating: door actief en vroegtijdig informatie uit te wisselen over personen en over eventuele risico's bij vrijlating, hebben betrokken ketenpartners bij die vrijlating een betere informatiepositie op basis waarvan beter en sneller gehandeld kan worden, hetgeen bijdraagt aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.
   bb. Veilige terugkeer en recidivevermindering door continuering interventies en trajecten: door voor, tijdens en na detentie met dezelfde ketenpartners intensief samen te werken bij interventies en trajecten, kunnen deze soepeler worden voortgezet na detentie, hetgeen bijdraagt aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.
   cc. Veilige terugkeer en recidivevermindering door opgebouwd vangnet: door voor, tijdens en na detentie met dezelfde ketenpartners intensief samen te werken bij interventies en trajecten, hebben ex-gedetineerden een duidelijker professioneel vangnet bij terugkeer in de maatschappij, hetgeen bijdraagt aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.
   dd. Veilige terugkeer en recidivevermindering door regiobinding: door interventies en trajecten in dezelfde regio te laten plaatsvinden als waar de gedetineerde oorspronkelijk verbleef en naar terugkeert, kunnen deze ongestoord worden voortgezet bij (voorlopige) invrijheidstelling, hetgeen bijdraagt aan een veilige terugkeer en het voorkomen van recidive.

Werkzaam mechanisme

In het visiedocument Recht doen, kansen bieden en de Wet senb komt een gelaagde en meerledige doelstelling samen met een groot aantal maatregelen waarmee de doelstelling bereikt moet worden. De samenhangende werking van de maatregelen en de uitwerking ervan (de werkzame elementen) noemen we het werkzame mechanisme. Het werkzame mechanisme is erop gericht om, via de operationele en de intermediaire doelen, de hoofddoelen en de achterliggende hogere doelstelling te bereiken. Hierbij ligt de nadruk op vergelding en een veilige terugkeer. Vergelding wordt nagestreefd doordat veroordeelde daders een groter deel van de langere gevangenisstraffen in detentie moeten doorbrengen en door een grotere nadruk op het afstraffen en belonen van gedrag. De veilige terugkeer wordt bevorderd door de periode in detentie en de detentiefasering sterker in het teken van re-integratie te stellen, met het werken aan basisvoorwaarden en gedragsbeïnvloeding als kernthema's.

De doelen van vergelding en een veilige terugkeer kunnen blijkens de commentaren op de wet en de interviews wringen, bijvoorbeeld als ongeoorloofd gedrag wordt bestraft met het onthouden van verlof dat aan re-integratie zou moeten bijdragen. Of, het meest in het oog springend, indien de maximering van de voorwaardelijke invrijheidstelling een goede re-integratie in de weg zou staan. De spanning tussen vergelding en de re-integratiedoelstelling wordt idealiter opgevangen door de sterkere nadruk op positieve gedragsbeïnvloeding en door de intensivering van de re-integratieactiviteiten. Als deze effectief zijn, en er dus tijdens detentie vroegtijdiger, langduriger en met succes aan gedragsverandering en

re-integratie wordt gewerkt, is de bekorting van de voorwaardelijke invrijheidstelling bijvoorbeeld minder schadelijk voor de veilige terugkeer van langgestraften dan wel wordt aangenomen.

Anders gezegd: bij een optimale werking van alle maatregelen in de beleidslogica van de visie wordt de spanning tussen vergelding en veilige terugkeer opgevangen en gaan beide samen. Dat wil zeggen door de combinatie van een meer punitieve sanctietoepassing, de consequente bestraffing van slecht gedrag en beloning van goed gedrag en de versterkte inzet op re-integratie met geïntensiveerde samenwerking tussen justitiële en niet-justitiële ketenpartners. Daarmee kan de hogere, achterliggende doelstelling van de visie worden bereikt.

Om de achterliggende, hogere doelstelling met de twee hoofddoelen vergelding en veilige terugkeer langs deze weg te bereiken, moet aan randvoorwaarden worden voldaan. Die hebben met name betrekking op de bemensing, de capaciteit, de organisatie, de samenwerking en de informatie-uitwisseling in de keten. Als niet of onvoldoende aan de randvoorwaarden wordt voldaan, worden de hoofddoelen van vergelding en veilige terugkeer minder goed bereikt. In dat geval wordt de spanning tussen vergelding en veilige terugkeer niet of minder goed weggenomen en wordt de achterliggende, hogere doelstelling van een rechtvaardige, veiligheid verhogende en gebalanceerde sanctietoepassing niet of minder goed bereikt.

De samenhang tussen maatregelen in de pijlers is daarmee tegelijk de kracht en de centrale uitdaging van de beleidslogica van de visie. De kracht, omdat de maatregelen in de pijlers elkaar kunnen versterken en daarmee de verschillende doelen in de ogen van de bedenkers van het beleid kunnen realiseren; de uitdaging, omdat de werkzame elementen elkaar kunnen tegenwerken als ze niet zoals beoogd in praktijk worden gebracht.

2.6 Randvoorwaarden en neveneffecten

Randvoorwaarden

Er zijn door de opstellers van de visie en de wet, alsmede door uitvoerders die zijn geïnterviewd, een aantal randvoorwaarden benoemd voor het welslagen van een deel of het geheel van de maatregelen in de visie en de wet.

De eerste set van algemene randvoorwaarden wordt in het visiedocument expliciet als zodanig behandeld. Deze randvoorwaarden gelden als fundering voor alle verbetermaatregelen. Het gaat om het verzekeren van:

1. De basis in de PI op orde: de inrichting van penitentiaire inrichtingen moet in de basis op orde zijn om het geheel aan wijzigingen en verbeteringen (optimaal) te kunnen uitvoeren. Concreet zijn de volgende randvoorwaarden daarbinnen onderscheiden. Deze dienen een ‘veilige en ongestoorde’ tenuitvoerlegging van straffen.
    a. Een solide personeelsbeleid: het op orde hebben van het personeelsbestand wordt gezien als cruciaal. DJI heeft voldoende goed opgeleide medewerkers nodig. Specifieker is voldoende bezetting op de werkvloer een vereiste, terwijl daarnaast vakmanschap moet worden bevorderd. Een goede mix van vaste en tijdelijke, interne en externe medewerkers maakt de organisatie bovendien wendbaarder.
    b. Voldoende en flexibele capaciteit: het gevangeniswezen moet in staat zijn om flexibel in te spelen op veranderingen in de omvang en de aard van de doelgroep. Hier gaat het zowel om de benodigde detentiecapaciteit als om het benodigde personeel.
    c. Veiligheid in inrichtingen: veiligheid in inrichtingen moet worden geborgd en het aantal incidenten binnen het gevangeniswezen moet worden teruggedrongen. Risico’s voor de veiligheid moeten zo goed als mogelijk worden beheerst. Bij risico’s gaat het onder andere om contrabande, zoals drugs, wapens en mobiele telefoons, maar ook om geweld en agressie, om criminele contacten en om vluchtgevaar.

In de visie zijn maatregelen opgenomen om bovenstaande randvoorwaarden te bevorderen. Ten aanzien van het personeelsbestand gaat het dan bijvoorbeeld om opleidingen, certificaten, startkwalificaties en de opbouw van extra vaardigheden.

Een tweede randvoorwaarde die naar voren komt in interviews met uitvoerders en die ook tot uiting komt in de persoonsgerichte benadering die opstellers met de visie en wet nastreven, is als volgt:

2. Aandacht voor kenmerken van en verschillen tussen gedetineerden: individuele kenmerken en achtergronden van de gedetineerdenpopulatie moeten explicieter worden meegenomen bij het totale detentie- en re-integratie-proces, waaronder het bepalen van (realistische) doelen, het inzetten van interventies, het beoordelen van gedrag en van doelbereik, en het verlenen van promoties en vrijheden. Er moet oog zijn voor eventueel onvermogen van gedetineerden, bijvoorbeeld in geestelijk, intellectueel of praktisch opzicht. Indien nodig, moeten handreikingen en begeleiding geboden worden.

Om samenwerking en informatie-uitwisseling optimaal te laten functioneren, zijn er volgens geïnterviewde uitvoerders ten derde een aantal specifieke randvoorwaarden:

3. De basis voor ketensamenwerking en informatie-uitwisseling op orde:
   a. Personeelsbeleid: ook bij ketenpartners is voldoende beschikbaar en goed opgeleid personeel vereist. Alle organisaties moeten voldoende geëquipeerd zijn, om een sterkere rol op zich te kunnen nemen als het gaat om detentietrajecten en nazorg.
   b. Informatiepositie: voor persoonsgericht werken is het nodig om de persoon goed in beeld te hebben. Actuele en volledige informatie over gedetineerden moet bij ketenpartners bekend zijn.
   c. Infrastructuur: er is een goede infrastructuur tussen ketenpartners nodig om informatie te kunnen delen: de ICT-omgeving moet beter op elkaar aansluiten.

Verwachte neveneffecten

Er wordt een aantal neveneffecten verwacht van de visie en wet. De potentiële neveneffecten die terugkerend in commentaren op wetsvoorstel en in interviews genoemd zijn, worden hieronder belicht. Deze hangen alle vier samen met wijzigingen van de v.i.-regeling.

1. Calculerend gedrag door (bepaalde) gedetineerden: ontlopen v.i.

De maximering van de v.i.-termijn heeft als mogelijk neveneffect dat in toenemende mate sprake zal zijn van calculerend gedrag door – berekenende en geharde – veroordeelden. Al in het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam wijzen enkele betrokken instanties hierop (uit Beijerse e.a., 2018), waarna dit punt terugkerend wordt benadrukt, zowel in adviezen van de reclassering, de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en het OM als in de parlementaire behandeling van de wet. Ook in de interviews komt dit mogelijke neveneffect meermaals terug. Gedetineerden zouden vanwege de kortere v.i.-periode eerder geneigd zijn de hele gevangenisstraf uit te zitten, om zo de voorwaarden bij de v.i. en de mogelijkheid van verlenging te ontlopen. Zodra een gedetineerde met v.i. gaat, kan deze namelijk conform de wet langdurig toezicht meerdere malen worden verlengd. Een gedetineerde die niet met v.i. gaat, weet daarentegen precies waar hij aan toe is en is ervan verzekerd dat er geen reclasseringstoezicht is na zijn gevangenisstraf. Het gevolg zou zijn dat – juist risicovolle – daders onbegeleid terugkeren in de samenleving, hetgeen resocialisatie en recidivereductie ondermijnt en risico's voor de veiligheid van de samenleving meebrengt. In strijd met het bovenstaande, stelt de minister voor Rechtsbescherming in de parlementaire behandeling dat hij de kans op calculerend gedrag slechts hypothetisch en niet reëel acht, maar dat hij wel bereid is actie te ondernemen als dit effect zich in de praktijk zou manifesteren, eventueel via wetswijzigingen.

2. Aanpassing strafoplegging: lagere straffen

In de praktijk komt naar voren dat rechters zich bij de straftoemeting mede (kunnen) baseren op de verwachte, feitelijke duur van de vrijheidsstraf. Zij houden met andere woorden rekening met de lengte van het strafdeel dat de verdachte in ieder geval in detentie zal verblijven, zijnde de tijd tot het moment van de v.i. De verwachting van enkele ketenpartners is dan ook dat rechters op de verkorte v.i.-periode gaan anticiperen door lagere vrijheidsstraffen op te leggen. Als dat het geval is, dan zal de (feitelijke) hoogte van opgelegde straffen juist dalen, terwijl het kabinet nu juist beoogt dat de tijd in detentie meer

overeenkomt met de (hoge) opgelegde straf. In het verlengde daarvan heerst de verwachting dat een eventuele verlaging van opgelegde straffen het vertrouwen in de rechtspraak van slachtoffers en nabestaanden ondermijnt, aangezien zij geen inzicht hebben in de praktijk van rechters om te anticiperen op de tenuitvoerlegging. Rechters zelf wijzen hier onder meer op via adviezen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NvvR) en de RvdR, en ook de NOvA en het Fonds Slachtofferhulp zien dit als reeel gevolg van de wet, evenals verscheidene Kamerleden. Ook wordt tijdens de parlementaire behandeling de vraag gesteld wat een en ander betekent voor de eis van het OM. Door enkele andere geïnterviewde partijen wordt de kans dat rechters in de strafoplegging (en officieren van justitie in de eis) rekening gaan houden met de kortere v.i.-termijn overigens laag ingeschat. De minister heeft toegezegd dat hij dit element in de evaluatie gaat meenemen.

3. Rechtsbescherming van gedetineerden gaat erop achteruit

De NOvA, de NVvR, de RvdR en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) betogen dat de wet zal resulteren in een afname van de rechtsbescherming voor justitiabelen. Ook in Kamerdebatten en interviews wordt dit potentiële neveneffect benoemd. Doordat de beslismacht over de v.i. volledig bij het OM wordt belegd, kan een veroordeelde het besluit uitsluitend voor een marginale toets aan de rechterlijke macht voorleggen. Daarbij gaat het enkel om de vraag of het OM in redelijkheid tot een beslissing heeft kunnen komen. Binnen de huidige juridische kaders heeft een veroordeelde de mogelijkheid om, via een vordering van het OM, besluiten over de v.i.-verlening niet marginaal, maar inhoudelijk door de rechter te laten toetsen.

4. Overgangsrecht: slechtere rechtspositie van veroordeelde gedetineerden

Een vierde neveneffect, waarvoor met name in de Eerste Kamer veelvuldig aandacht is gevraagd, betreft het overgangsrecht en de daarmee gepaard gaande beperking van de rechtspositie van veroordeelde gedetineerden. De nieuwe v.i.-regeling zal alleen gelden voor gevangenisstraffen die worden uitgesproken nádat de nieuwe wet in werking is getreden (1 juli 2021). De wijziging in de v.i.-regeling is dus niet van toepassing op gedetineerden die momenteel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf uitzitten. Het vooruitzicht van de verandering van v.i.-regeling zou tot gevolg kunnen hebben dat veroordeelden afzien van het instellen van hoger beroep omdat de nieuwe v.i.-regeling strenger is. De toepasselijkheid van een strengere v.i.-regeling in hoger beroep nadat een veroordeelde in eerste aanleg nog is berecht onder de oude v.i.-regeling, zou tot gevolg kunnen hebben dat geen hoger beroep wordt ingesteld. Daardoor zou het aantal hoger beroepen kunnen dalen. Tegelijkertijd zou het wél instellen van appel en het daaropvolgende vonnis kunnen leiden tot een slechtere positie van de reeds veroordeelde. De minister acht de bovenstaande zorgen begrijpelijk en deelt de mening dat verdachten niet moeten worden beperkt in de mogelijkheden om hun recht te halen. Tegelijkertijd werpt de minister tegen dat het gaat om een duidelijk af te bakenen en relatief beperkte groep, dat appelleren altijd enig risico met zich meebrengt en dat alternatieven (waaronder het voorstel om de pleegdatum van het feit als uitgangspunt te nemen) ook nadelen met zich meebrengen. Desalniettemin stelt de minister voor om op korte termijn, dus vóór de formele wetsevaluatie over vijf jaar, in gesprek te gaan met het OM, de RvdR en eventueel NOvA over hoe in lopende zaken rekening kan worden gehouden met de besproken nadelen. Tevens zal overgangsrecht een plaats krijgen in de evaluatie.

2.7 Wetenschappelijke en politieke ondersteuning voor de visie en wet

Wetenschappelijke onderbouwing van de beleidslogica

De beleidsreconstructie toont dat de visie ‘Recht doen, kansen bieden’ en de uitwerking daarvan in de Wet senb bestaan uit een complex geheel van gelaagde doelen en maatregelen. De verwachte effectiviteit van dat geheel aan maatregelen valt of staat bij de effectiviteit van de verschillende onderdelen. Daarom is nagegaan in hoeverre bij het opstellen van visie en wet gebruikgemaakt is van wetenschappelijke dan wel politieke inzichten en voor welke onderdelen een dergelijke onderbouwing (nog) ontbreekt.

In deze paragraaf gaan we eerst in op onderbouwing die *expliciet* in de documentatie is opgevoerd, gevolgd door punten waarbij die onderbouwing lijkt te ontbreken. Daarna bespreken we in hoeverre in de wetenschappelijke literatuur (empirische) onderbouwing gevonden kan worden voor onderdelen van de visie en wet.

Onderbouwing in beleidsdocumenten van onderdelen van de visie en Wet senb

Expliciete onderbouwing van onderdelen van de visie en Wet senb

Een aantal (hoofd)onderdelen van de visie en wet is bij het opstellen hiervan expliciet gestaafd met wetenschappelijke inzichten. Bij de visie gaat het vooral om beschrijvingen van het functioneren van de huidige praktijk en van de noodzaak of meerwaarde van beleidswijzigingen. Bij de wet zijn er bovendien wetenschappelijke inzichten gebruikt ter onderbouwing van de effectiviteit van bepaalde uitgangspunten en interventies.

Visie 'Recht doen, kansen bieden'

De visie wijst op enkele empirische bevindingen om te onderbouwen dat bepaalde (knel)punten in de praktijk verbetering behoeven. Het gaat dan bijvoorbeeld om criminaliteits- (CBS, 2017) en recidivecijfers (Weijters, Verweij & Tollenaar, 2017), die volgens de opstellers van de visie aantonen dat nadere investeringen in het terugdringen van recidive nodig zijn. Ook de praktijk van de v.i. en van het bestaande verlofsysteem zijn op basis van – achterliggende – kennis (Nelissen, Schreurs & Smeets, 2006) bestempeld als vanzelfsprekend respectievelijk ongericht en vrijblijvend. Tot slot zijn onderzoeksbevindingen over knelpunten in de bezetting van medewerkers en gebouwelijke overcapaciteit weergegeven ter onderbouwing van maatregelen daaromtrent (e.g. Inspectie voor Veiligheid en Justitie, 2018). Naast het voorgaande, bouwt de visie op kennis over de samenstelling en complexiteit van de gedetineerdenpopulatie (Den Bak, Popma, Nauta-Jansen, Nieuwbeerta & Jansen, 2018), wanneer bepleit wordt dat bij het belonen van goed gedrag en het bestraffen van slecht gedrag rekening wordt gehouden met individuele problematiek en eigenschappen van gedetineerden.

Wet senb

In het wetsvoorstel en in de nadere schriftelijke behandeling wordt gebruikgemaakt van dezelfde wetenschappelijke bevindingen als in de visie, bijvoorbeeld over recidivecijfers en verlof, om de praktijk en noodzaak van wijzigingen te duiden. Deze worden in schriftelijke reacties door de minister nader aangevuld met enkele feitelijkheden, waaronder peilingen over maatschappelijk draagvlak en v.i.-termijnen in andere landen. Verder speelt het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam naar de toepassingspraktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Uit Beijerse et al., 2018) een prominente rol bij het voorstel van wet. Volgens de opstellers van de wet biedt dit onderzoek aanknopingspunten voor de wijzigingen van het v.i.-stelsel. Dan gaat het met name om de gebleken gemiddelde duur van toezicht (anderhalf tot twee jaar), waarop de voorgestelde maximale v.i.-termijn (twee jaar) volgens de opstellers goed zou aansluiten. In meerdere adviezen wijzen organisaties overigens juist op hetzelfde rapport om de noodzaak en de beoogde effecten van deze wijzigingen in twijfel te trekken. Dan gaat het met name om de conclusies van de onderzoekers dat van een automatische toepassing van de v.i. geen sprake is, dat de wettelijke regeling voorziet in de mogelijkheid van een individuele afweging en maatwerk en dat de regeling in hoofdlijnen adequaat is ingericht met het oog op re-integratie en speciale preventie (of: afschrikking). Het wetsvoorstel gaat verder beknopt in op de doelen (theorie) en effectiviteit (empirie) van strafrechtelijke interventies. Daarbij is de effectiviteit gelijkgesteld aan de preventie van recidive, zonder het andere hoofddoel – vergelding – te behandelen. Drie theoretische strategieën om recidive te voorkomen passeren daarbij kort de revue: afschrikking, incapacitatie en resocialisatie. Vervolgens wordt gewezen op empirische kennis over de condities waaronder straffen en maatregelen kunnen leiden tot het voorkomen van recidive (Wartna, Alberda & Verweij, 2013; Wartna, Baas & Beenakkers, 2004; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008). Benadrukt wordt allereerst dat het bieden van behandeling en/of begeleiding (vgl. resocialisatie), náást repressie (vgl. incapacitatie en afschrikking) volgens onderzoek van belang is om recidivevermindering te bewerkstelligen. Als tweede is op basis van empirische bevindingen uitgegaan van effectiviteit van interventies die zijn toegesneden op criminogene tekorten van betrokken daders. Als derde wordt een recidive-reducerend effect toegedicht aan behandelingen die cognitief-gedragsmatig van aard zijn, wat wil zeggen dat er in die behandelingen aandacht is voor de ontwikkeling en training van sociale en cognitieve vaardigheden. De voornoemde inzichten zijn volgens de opstellers vertaald naar een sanctiebeleid dat, naast vergelding, een persoonsgerichte aanpak nastreeft die gedragsverandering en eigen verantwoordelijkheid centraal stelt. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het systeem van promoveren en degraderen (*vgl. pijler 2: Gedrag telt*). Ook andere onderdelen van het voorgestane systeem lijken op de eerder aangehaalde empirische kennis te zijn gestoeld, zij het minder expliciet en zonder nadere uitwerking. Voorbeelden waarin dit zichtbaar is zijn de

verstrekte inzet op basisvoorwaarden (oftewel criminogene tekorten) en de aandacht voor (na)zorg (*vgl. pijler 3: Werken aan een veilige terugkeer*).

Ontbrekende onderbouwing van onderdelen van de visie en Wet senb

De meeste onderdelen van de visie en wet zijn niet expliciet met wetenschappelijke inzichten onderbouwd. Allereerst zijn de gebruikte – en hierboven besproken – onderbouwingen van de maatregelen in het kader van re-integratie en recidivevermindering (*het tweede hoofddoel van de beleidslogica*) incompleet: zij beslaan niet alle voorgestelde maatregelen die op dit doel zijn gericht en focussen zich evenmin op details. Zo worden maatregelen en aanscherpingen in het kader van arbeid, basisvoorwaarden, belonen en bestraffen en ketensamenwerking niet voorzien van toegespitste theoretische of empirische kennis. Verder is de wetenschappelijke onderbouwing van de maatregelen onder het eerste hoofddoel van de beleidslogica – vergelding – beperkt en daarmee ook de (effectiviteit van) maatregelen onder de pijler 'Straf is straf'. De overwegingen in dit opzicht lijken met name te zijn gestoeld op politieke inzichten. Dit beeld wordt bevestigd door de geïnterviewde partijen.

Onderbouwing in de literatuur voor onderdelen van de visie en de Wet senb

Hieronder bespreken we in hoeverre voor de effectiviteit van maatregelen in visie en Wet in de literatuur (empirische) ondersteuning gevonden kan worden. Dit doen we langs de lijnen van de drie intermediaire doelen, oftewel pijlers, in relatie tot de twee hoofddoelen van de visie en de wet: 1) vergelding en 2) recidivevermindering en een veilige terugkeer.

Pijler 1: Straf is straf

A. Vrijheidsontneming en leedtoevoeging

Uit onderzoek is het een en ander bekend over de – vergeldende – gevolgen die een vrijheidsstraf met zich meebrengt voor gedetineerden, en dan in het bijzonder over deprivatie (iemand iets onthouden) en leedtoevoeging (e.g. Beyens, Dirkwager & Korf, 2014). In zijn klassieke publicatie gebruikt Sykes (1958) in deze context het begrip 'pains of imprisonment'. Hij identificeert vijf vormen van deprivatie die kenmerkend zijn voor een gesloten inrichting, namelijk het onthouden van 1) vrijheid, 2) goederen en of diensten, (3) (hetero)seksuele relaties, (4) autonomie en (5) veiligheid. Bij de deprivatie van vrijheid gaat het om een dubbel verlies: de gedetineerde is niet alleen beperkt tot de inrichting (met isolatie van familie en een gevoel van afwijzing door de buitenwereld als gevolg), maar is ook binnen de inrichting zelf beperkt (bijvoorbeeld door opgelegde roosters). In de loop der tijd zijn aanvullende 'pains' geïdentificeerd door onderzoekers, zoals:

- een onrechtvaardige bejegening door personeel, met negatieve gevolgen voor de daarmee samenhangende ervaren legitimiteit van autoriteiten (Sparks e.a., 1996);
- de onzekerheid en onvoorspelbaarheid bij vervroegde invrijheidstelling;
- de (discretionaire) bevoegdheden en hiermee gepaard gaande 'soft power' van het personeel;
- risicotaxaties waaraan gedetineerden onderworpen kunnen worden (Crewe, 2011).

De benoemde deprivaties kunnen van invloed zijn op het gevoel van eigenwaarde van gedetineerden en kunnen tot stress en oppositioneel gedrag leiden. Deprivaties kunnen leiden tot detentieschade, die voorkomen dient te worden door het creëren van een humaan en resocialiserend detentieklimaat. De laatste decennia is in de wetenschap dan ook meer aandacht voor de detentiebeleving door gedetineerden en factoren voor een goed leefklimaat in detentie, waaronder goede contacten tussen het personeel en gedetineerden, fysiek welbevinden, autonomie, zinvolle tijdsbesteding en persoonlijke ontwikkeling. Repressie en deprivatie in detentie kunnen op lange termijn leiden tot meer geharde criminelen, onder meer via oppositioneel (groeps)gedrag en het verwerpen van sociale orde. Ook kunnen (gevoelens van) afwijzing en stigmatisering leiden tot minder kansen in de maatschappij. Meer 'pains of imprisonment' kunnen zodoende leiden tot hogere recidivering onder ex-gedetineerden.

B. Doorbrengen van een groter deel van de vrijheidsstraf in de PI

Als het gaat om de effecten van het volledigen in de PI uitvoeren en ondergaan van de vrijheidsstraf op recidivevermindering, zijn twee mechanismen op grond van literatuur relevant, namelijk: incapacitatie en afschrikking. Bij incapacitatie gaat het om inperkingen van de bewegingsvrijheid die het plegen van delicten onmogelijk maken of de mogelijkheid daartoe beperken. Doorgaans wordt hier vooral insluiting in detentie mee bedoeld, maar ook locatiegeboden en gebiedsverboden zijn te beschouwen als vormen van incapacitatie. De werking van incapacitatie is beperkt tot de duur ervan. Bovendien kan detentie negatieve gevolgen hebben voor de mogelijkheden om een delictvrij bestaan op te bouwen. Afschrikking houdt in dat door sancties aan strafbaar gedrag te verbinden, (potentiële) daders van het gedrag zullen afzien als gevolg van een kosten-batenanalyse. Uit handhavingsliteratuur blijkt dat het verhogen van de (vrijheids)straf en het aanscherpen van condities binnen detentie, bijvoorbeeld als het gaat om bewegingsvrijheid en het ontvangen van privileges, een afschrikwekkend effect kan hebben. De empirische basis voor een afschrikwekkend effect van straffen op de algemene bevolking (algemene afschrikking of preventie) lijkt echter zwak. Wel is voor individuele afschrikking enige ondersteuning te vinden: voor de meeste daders die voor het eerst veroordeeld worden (ruim 70%), is dat ook de laatste keer. Afschrikkingseffecten blijken overigens vooral een functie van de gepercipieerde kans om door autoriteiten betrapt te worden en minder van de omvang van de sanctie. Verder kunnen afschrikking en benaderingen die de nadruk leggen op sanctionering ook contraproductieve effecten genereren. Voorbeelden daarvan zijn een versterking van calculerend gedrag, een vergroting van wantrouwen en meer weerstand tegen autoriteiten, waaronder gevangenispersoneel en handhavers. Verder wijst de literatuur op de mogelijkheid dat punitieve en afschrikkende strategieën de eigen verantwoordelijkheid kunnen reduceren, waardoor internalisering van het gedrag uit blijft (Nagin, 2013).

C. Maximering van de v.i.-termijn

Behalve het eerder aangehaalde onderzoek naar de toepassingspraktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling (uit Beijerse et al., 2018), is er geen onderzoek bekend dat dat de relatie tussen de (duur van de) v.i. en een succesvolle re-integratie in de samenleving en recidivevermindering onder de loep neemt. Bovendien is de link tussen de v.i. en vergelding niet onderzocht.

D. Slachtofferbelangen en tevredenheid onder slachtoffers

Het bij de v.i. of bij verlof van gedetineerden betrekken van slachtofferbelangen, in de zin van concrete beschermingsbehoeften, is niet als zodanig onderzocht. Er is wel veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen slachtoffergerichte interventies en tevredenheid onder slachtoffers over strafrechtelijke procedures (e.g. Laxminarayan e.a., 2013). Tevredenheid van slachtoffers blijkt samen te hangen met zowel procedurele rechtvaardigheid (percepties van rechtvaardigheid over de invulling van de procedure) als distributieve rechtvaardigheid (percepties van rechtvaardigheid over de uitkomst van de procedure, rekening houdend met dader en slachtoffer). Aspecten die in de literatuur van belang worden geacht voor de procedurele rechtvaardigheid zijn het adequaat informeren van slachtoffers over (voortgang in) hun zaak, het voorbereiden van slachtoffers op hun proces, het bieden van mogelijkheden om te participeren en het behandelen van de zaak op een goede manier. Specifiek stelt het recht om zich – mondeling of schriftelijk – uit te spreken (‘victim voice’) het slachtoffer in staat om staat om gevoelens over het misdrijf te uiten en dit te communiceren naar de overige procesdeelnemers. Dit kan bijdragen aan tevredenheid over het strafproces en een groter gevoel van rechtvaardigheid. Net als burgers in algemene zin, worden slachtoffers in hun rechtvaardigheidsoordeel sterker beïnvloed door procesmatige aspecten dan door de uitkomst van de procedure. In mindere mate hechten zij waarde aan uitkomstfactoren als beïnvloeding van de strafzaak of de hoogte van de strafmaat (Lens, Pemberton, Groenhuijsen, 2010). Onderzoek suggereert al met al dat slachtoffers niet meer of minder wraakzuchtig zijn dan de rest van de bevolking (e.g. Maruna & King, 2004). Nuanceverschillen in onderzoeksresultaten sluiten niet uit dat er tussen slachtoffers verschillen in rechtvaardigheidsbelevingen en belangen kunnen zijn (van Veldhoven, 2011).

E. Publieke waardering van straffen

Publieke attitudes en beoordelingen van straffen en straftoemeting zijn al jarenlang onderwerp van onderzoek, zowel internationaal als nationaal. Studies en peilingen laten zien dat het publiek in Nederland

(maar ook in andere Westerse landen) straffen veelal als te mild ervaart. Er is sprake van een punitiviteitskloof: een verschil tussen dat wat burgers in termen van strafzwaarte willen en wat het rechtssysteem aan straffen 'levert'. Een punitiviteitskloof kan leiden tot ontevredenheid en kan tegelijkertijd een bedreiging vormen voor de legitimiteit van en het draagvlak voor de strafrechtspleging. Van dit laatste lijkt overigens in Nederland geen sprake te zijn: het vertrouwen in de Nederlandse rechtbanken is vrij stabiel (e.g. De Keijser & Elffers, 2007). Studies naar de punitiviteitskloof hebben echter zeer tegenstrijdige uitkomsten, hetgeen in een overzichtsstudie door een verschil in methoden van onderzoek verklaard wordt (Elffers & De Keijser, 2009). Verschillende factoren blijken de publieke opinie over straffen te beïnvloeden, waaronder de media, politiek, achtergrondkennis en de hoeveelheid beschikbare informatie. Een belangrijke verklaring voor de punitiviteitskloof is dat het publiek minder informatie of gebrekkige informatie heeft over de zaak en de procedure in verhouding tot rechters. Door mensen feitelijke en begrijpelijke informatie over de zaak te geven, neemt de algemene acceptatie toe en komen oordelen van leken en rechters dichter bij elkaar te liggen. Of een slachtoffer hersteld wordt in de geleden schade, zou een factor kunnen zijn die de punitiviteitskloof verder kan verklaren of beïnvloeden. Studies suggereren dat waarnemers van onrecht het belangrijker vinden dat het slachtoffer wordt gecompenseerd dan dat de dader wordt bestraft (zie voor een overzicht Van Doorn, Kunst, Brands & De Keijser, 2020). De Keijser en Elffers (2007) betogen dat de wens tot zwaarder straffen niet zozeer moet worden gezien als de uitdrukking van een weloverwogen oordeel over geprefereerde straffen in een concrete casus, maar als een uitdrukking van onvrede over de omvang van de criminaliteit, en over de gebrekkige bestrijding ervan. Waar het publiek een onbegrensd vertrouwen heeft in de effectiviteit van straf(dreiging) om misdrijven te voorkomen, vertaalt de wens tot minder criminaliteit zich in een wens tot sterkere afschrikking door hogere straffen.

Pijler 2: Gedrag Telt

F. Eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden

In de literatuur wordt autonomie beschreven als de mate waarin aan gedetineerden de mogelijkheid wordt gelaten om zelf keuzes te maken (Boone, Althoff & Koenraadt, 2016). Het leren maken van keuzes wordt gezien als belangrijke voorwaarde in het proces om te stoppen met criminaliteit, maar de relatie met recidive is nog niet empirisch gestaafd. Autonomie vereist de afwezigheid van externe belemmeringen (dwang of manipulatie), het vermogen om eigen beslissingen te kunnen nemen, en voldoende verschillende opties om uit te kiezen. Daarmee is het binnen de detentiecontext een ingewikkeld concept: een gevangenisstraf beperkt de autonomie per definitie (e.g. Van Ginniken, 2018; Birk, 2011; Sykes, 1958). Wel blijkt uit empirisch onderzoek dat het vergroten van autonomie van gedetineerden, bijvoorbeeld door de beschikking over een eigen cel, het ontvangen van privileges en het onder beperkter toezicht door de inrichting bewegen, een positieve invloed kan hebben op de beleving van ingeslotenen en de veiligheid in de inrichting. In het verlengde werkt het positief door op het leefklimaat in detentie (Boone e.a., 2016). Een verschuiving in verhoudingen tussen personeel en gedetineerden van controle en dwang naar vertrouwen leidt tot grotere dynamische veiligheid, wat samenhangt met wederzijds respect en een prettige sfeer. Positieve veranderingen in zelfredzaamheid worden gerapporteerd als gevolg van het verkrijgen van meer vrijheden en verantwoordelijkheden. Meer zelfredzaamheid kan uiteindelijk zorgen voor een betere overgang naar de maatschappij. Voor het welslagen van projecten gericht op het stimuleren van de zelfredzaamheid is volgens de literatuur een aantal randvoorwaarden van belang: (1) de selectie van de gedetineerden (rustige gedetineerden die de extra vrijheid en verantwoordelijkheid aankunnen), (2) een positieve grondhouding van het personeel, gericht op stimuleren en minder op controleren en beheersen, (3) duidelijke regels en consequente naleving van de regels, (4) de groepsgrootte, (5) draagvlak onder het personeel en (6) heldere communicatie over de invulling en ontwikkeling van het project. Al met al is volgens de auteurs een cultuuromslag binnen de inrichting vereist (e.g. De Jong, Willems & Van Burik, 2015).

G. Versterkte inzet op belonen en bestraffen

Er is veel onderzoek gedaan naar de invloed van bestraffen en belonen op gedrag. Het resultaat is ondubbelzinnig: zowel bestraffen als belonen heeft een groot effect op gedrag. Specifiek voor de effectiviteit van belonen en bestraffen in een detentiesetting bestaat nog geen empirisch bewijs.

Bestraffen van slecht gedrag

In het algemeen heeft bestraffing een significante invloed op gedrag. De effectiviteit van bestraffingen wordt bevorderd door een aantal factoren. Ten eerste doet een directe, onmiddellijke relatie tussen het gedrag (de overtreding) en de straf (de sanctie) de effectiviteit toenemen: het afgestrafte gedrag zal sneller verdwijnen. Ten tweede vergroot variatie in het type straf de duurzaamheid van het effect, omdat het gedrag wordt gekoppeld aan meerdere verschillende negatieve uitkomsten. Consistentie van de bestraffing is een derde factor; hoe groter de consistentie, hoe sneller het gedrag wordt afgeleerd. Ook de intensiteit of extremiteit van de straf bevordert het afleren, maar verzwaring van de straf of sanctie zal vanaf een zekere hoogte geen additioneel effect meer sorteren. Milde straf kan al voldoende zijn om gedragsverandering te realiseren, vooral als het type straf varieert. Het gevaar bestaat zelfs dat extreme straffen of sancties minder effectief zullen zijn door factoren zoals de ervaren rechtvaardigheid en billijkheid. Een (sterk) repressieve sfeer en managementstijl in detentie kan bijvoorbeeld negatieve effecten hebben voor de acceptatie van de detentie als straf door gedetineerden. Daar staat tegenover dat een ondersteunende en procedureel rechtvaardige behandeling bijdraagt aan een positievere houding ten opzichte van rehabilitatie (Beijersberg e.a., 2016). Bovendien gaan extreem negatieve sancties dikwijls gepaard met negatieve neveneffecten, zoals vermijdingsgedrag, emotionele reacties, imitatie en escalatie. Bovendien blijkt dat de effectiviteit van bestraffen significant toeneemt als tegelijkertijd alternatief, aanvaardbaar gedrag wordt beloond (Van der Pligt, Koomen, Van Harreveld, 2007).

Belonen van goed gedrag

Onderzoek naar de effectiviteit van belonen laat gelijksoortige bevindingen zien. Ook belonen heeft een significant effect op gedrag. Daarnaast is vastgesteld dat met name belonen in veel vormen werkt; naast instrumentele beloningen zoals geld of goederen zijn ook sociale en morele beloningen zeer effectief. Net als bij bestraffen wordt de effectiviteit bevorderd door een variatie in het type beloning dat wordt gekoppeld aan het gewenste gedrag. Ook bij beloning werkt een korte tijd tussen gedrag en beloning positief en leidt verhoogde consistentie tot sneller leergedrag. Ten slotte wijst onderzoek uit, net als bij bestraffing, dat hogere beloningen de effectiviteit van de gedragsinterventie vergroten, maar dat de meerwaarde van een toenemende hoogte van de beloning afvlakt; er is een bovengrens waarbij de verhoging van de beloning geen effect meer heeft (Van der Pligt, Koomen, Van Harreveld, 2007).

Systeem van promoveren en degraderen

Ondanks de bovenstaande algemene bevindingen omtrent bestraffen en belonen van gedrag, wordt in de literatuur een aantal specifieke kanttekeningen geplaatst bij het detentiesysteem van promoveren en degraderen (Van Ginneken, 2018). Ten eerste is empirische ondersteuning van de effectiviteit van belonen en bestraffen in gevangenissen vooralsnog beperkt. Een uitgebreide evaluatie naar een gelijksoortig Engels belonings- en bestraffingssysteem vond geen verbeteringen in het gedrag van gedetineerden. Daarentegen werd een verslechtering in de verhouding met personeel gesignaleerd. Aangedragen verklaringen hiervoor zijn een inconsistente implementatie en een grote discretionaire ruimte van het personeel in het toekennen en ontnemen van privileges; na implementatie van het belonings- en bestraffingssysteem voelden gedetineerden zich minder rechtvaardig bejegend (Liebling e.a., 1999). Een tweede kanttekening bij het systeem van promoveren en degraderen is dat beperkingen en behoeften van de gedetineerdenpopulatie worden miskend. Binnen detentie wordt de autonomie en dus keuzevrijheid van alle gedetineerden beperkt, zo bleek reeds. Bovendien is er in detentie een grote groep die überhaupt niet in staat is om rationele keuzes te maken op basis van een kosten-batenafweging, waaronder gedetineerden met licht verstandelijke beperkingen. Dit deel van de detentiepopulatie wordt niet altijd herkend vanwege onvermogen om te communiceren. Daarnaast is zelfredzaam vermogen situationeel variabel: stress, mentale vermoeidheid en financiële zorgen kunnen rationeel en zelfredzaam gedrag, en daarmee ook het gewenste effect van belonen en bestraffen, in de weg staan (Molleman, 2014).

Pijler 3: Werken aan een veilige terugkeer

H. Begeleiding en ondersteuning

Een vermindering van recidive lijkt alleen haalbaar als tijdens detentie een vorm van begeleiding, zorg of behandeling wordt geboden, zo blijkt onder andere uit een meta-analyse van het Britse gevangeniswe-

zen (Marsh et al., 2009). Nationaal onderzoek kent vergelijkbare bevindingen: interventies die behandeling en/of begeleiding als uitgangspunt nemen, ressorteren in meer positieve effecten dan interventies die repressie voorop stellen (e.g. Wartna, Alberda & Verweij, 2013; Wartna, Baas & Beenakkers, 2004). In aanvulling daarop is voor het bereiken van een humaan en op re-integratie gericht detentiebeleid een ondersteunende (management)stijl, in tegenstelling tot een repressieve stijl, voor gedetineerden belangrijk (Molleman & Leeuw, 2012). Duidelijk is dat de bejegening en professionaliteit van personeel hierbij aan bepaalde eisen moet voldoen, waaronder een respectvolle, open houding. Voor zover bekend is er nog geen onderzoek dat zich toespitst op het al dan niet vroegtijdig starten van begeleiding.

I. Versterkte inzet op basisvoorwaarden

Voor effectiviteit van interventies die zich toespitsen op criminogene factoren, waaronder huisvesting, inkomen, opleiding en werk, relaties, drugs- en alcoholgebruik bestaat empirische steun (e.g. Wartna, Baas & Beenakkers, 2004).

Vijf basisvoorwaarden voor re-integratie

Uit bestendig onderzoek blijkt dat gedetineerden zowel voor als na detentie veel problemen ervaren, onder andere op de vijf factoren die algemeen zijn bestempeld als basisvoorwaarden voor re-integratie (e.g. Dirkzwager, Nieuwbeerta & Fiselier, 2009). Nog niet van al deze voorwaarden is echter duidelijk hoe deze precies samenhangen met een goede terugkeer in de maatschappij en (het tegengaan van) recidive (Weijters, Rokven & Verweij, 2018). Daarnaast is geen onderzoek bekend dat een actieve inzet op de basisvoorwaarden vanaf de start van detentie meeweegt. Wel behandelt de vijfde monitor nazorg (ex-)gedetineerden de effecten van veranderingen in basisvoorwaarden voor, tijdens en na detentie op recidive (Weijters, Rokven, & Verweij, 2018).

Basisvoorwaarde 1. Geldig identiteitsbewijs

Het verband tussen een geldig identiteitsbewijs en criminaliteit en recidive is niet uitgebreid onderzocht. Duidelijk is wel dat het niet bezitten van een geldig identiteitsbewijs geen aanleiding vormt voor crimineel gedrag. Daarentegen kan het ontbreken hiervan het vinden van huisvesting, een baan of toegang tot hulpverlening bemoeilijken, hetgeen van invloed kan zijn op recidive. In de vijfde Nazorgmonitor werd geen verband gevonden tussen het verkrijgen of verliezen van een geldig ID-bewijs tijdens detentie en recidive (Weijters, Rokven & Verweij, 2018).

Basisvoorwaarde 2. Zorg

De relatie tussen (problematiek op het gebied van) zorg en recidive is ook nog niet uitvoerig bestudeerd. Het meeste onderzoek op dit terrein richt zich op het verband tussen verslavingen en recidive en op de effectiviteit van de behandeling van de verslaving gedurende detentie. Zo blijkt uit onderzoek dat gedetineerden met een voorgeschiedenis van (problematisch) alcohol- en/of drugsgebruik een hoge recidiveprevalentie laten zien (e.g. Maes en Mine, 2007). Verder volgt uit onderzoek dat bepaalde behandelingen van verslavingsproblematiek, zoals het verblijf in een therapeutische gemeenschap, zowel drugsgebruik als recidive terugdringen (e.g. Mitchell, Wilson & Mackenzie, 2007).

Basisvoorwaarde 3. Werk

De relatie tussen werk (na detentie) en recidive is onderwerp van veelvuldig onderzoek, maar vooralsnog zijn er weinig studies die zich richten op de lange termijn na detentie. Het bestaande onderzoek wijst uit dat het hebben van werk een recidive-verlagend effect heeft (e.g. Van der Knaap & Alberda, 2009; Berg & Huebner, 2011). Zo kunnen werk en contact met pro-sociale collega's beschermend werken tegen drugsgebruik en deviant gedrag in het algemeen. Een recidive-verlagend effect geldt echter niet voor alle groepen daders evenzeer: werk heeft met name voor oudere daders een positief effect, terwijl een tijdsintensieve baan de psychosociale ontwikkeling van jonge daders juist kan verstoren. Bovendien lijken vooral stabiliteit van werk en een baan van hoger beroepsniveau een beschermende invloed te hebben in de periode na vrijlating uit detentie (Ramakers e.a. 2017). Het hebben van betekenisvol werk op lange termijn kan fungeren als 'turning-point' volgens het klassieke werk van Sampson & Laub (1993). Ander onderzoek laat juist zien dat ex-gedetineerden al zijn gestopt met crimineel gedrag voordat ze werk vinden, hetgeen wijst op een omgekeerd verband tussen werk en recidive (Skardhamar en Savolainen, 2014). Opvallend genoeg suggereert onderzoek dat arbeidstoeleidingsprogramma's over

het algemeen geen effect hebben op recidive (e.g. Visher, Winterfield & Coggeshall, 2005; Wilson, Gallagher & Mackenzie, 2000). De literatuur wijst in deze context op de moeilijkheid van het vinden van een (nieuwe) baan, zeker als sprake is van beperkte werkervaring en werkvaardigheden. Vooral multi-problematiek, waaronder verslavingsproblematiek, kan het vinden of behouden van een baan sterk belemmeren.

Basisvoorwaarde 4. Huisvesting

Het beschikbare onderzoek laat zien dat problemen met huisvesting samenhangen met meer recidive (Van der Knaap & Alberda, 2009). Het is nog niet bekend of een stabiele huisvestingssituatie op zichzelf het risico op recidive kan reduceren (O'Leary, 2013). Wel wordt algemeen erkend dat goede en stabiele huisvesting een belangrijke voorwaarde is voor een goede re-integratie (e.g. Wensveen, Palmen, Ramakers, Dirkzwager & Nieuwbeerta, 2016, Oliver, Richardson & Slayter, 2001). Zo heeft een goede dan wel slechte woonsituatie (waaronder dakloosheid) grote invloed op het welzijn van ex-gedetineerden (Thomas, Gray & McGinty, 2012). Diverse onderzoeken laten ook zien dat (ex-)gedetineerden met gedegen huisvesting betere kansen hebben om hun leven weer op te bouwen. Zij behouden of vinden bijvoorbeeld gemakkelijker een baan (e.g. Bradley e.a., 2001). Personen die een huis hebben, hebben bovendien meer te verliezen en hebben meer sociale bindingen, waardoor ze een kleinere kans hebben om (opnieuw) misdaad te plegen (Hirschi, 1969). Het belang van een goede en stabiele woonsituatie wordt ook door gedetineerden zelf onderkend. Onderzoek laat zien dat (ex-)gedetineerden zich zorgen maken over hun woonsituatie na detentie en het behouden of verkrijgen van een woning een complex probleem vinden. Ook benadrukken (ex-)gedetineerden dat voor hen het beschikken over goede en stabiele huisvesting één van de belangrijkste aspecten is voor een succesvolle terugkeer in de maatschappij en voor het verkleinen van de kans op recidive (e.a. Visher e.a., 2005).

Basisvoorwaarde 5. Schulden/gezonde financiën

Er is weinig onderzoek naar het verband tussen de financiële situatie en -problematiek van (ex-)gedetineerden en recidive. Uit de literatuur blijkt wel dat er een sterk verband is tussen het hebben van schulden en criminaliteit (Hoeve et al., 2014). Dit geldt vooral voor daders die veel delicten plegen of over een langere periode delicten plegen. Over de richting van het verband – schulden veroorzaken criminaliteit of omgekeerd – is nog niet veel bekend. Voor beide mogelijkheden is enig bewijs te vinden (Hoeve et al., 2011).

Overige basisvoorwaarden voor re-integratie

Educatie en de opbouw van vaardigheden

Uit onderzoek blijkt dat behandelinterventies die zijn gericht op de ontwikkeling en training van sociale en cognitieve vaardigheden tot recidivevermindering kunnen leiden (e.g. Wartna, Alberda & Verweij, 2013). Ook scholing op het gebied van werkgerelateerde vaardigheden heeft positieve resultaten als het gaat om kansen op werk en de vermindering van recidive. Iers onderzoek suggereert dat programma's waarin gedetineerden vrijwillig kunnen kiezen voor verschillende educatiewijzen én scholing kunnen volgen op hun eigen tijd en tempo, effectief zijn als het gaat om kritische zelfreflectie en het zich vervolgens afkeren van criminaliteit. Er wordt hierbij overigens bepleit dat educatie in detentie gebaseerd moet zijn op pedagogische principes in plaats van op correctie (Behan, 2014).

Herstelgerichte interventies

Herstelgerichte interventies binnen detentie blijken op basis van literatuur succesvol te zijn voor verschillende vormen van herstel. Zowel slachtoffers als gedetineerden waarderen herstelgerichte (mediation)sessies en de uitkomsten daarvan overwegend positief. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de invloed op de ervaren (procedurele) rechtvaardigheid, betrokkenheid en conflictoplossing. Bij slachtoffers zijn mogelijkheden van empowerment en zelfexpressie door herstelsessies van meerwaarde. Daarnaast wordt symbolische reparatie door daders, als uitkomst van interventies, door slachtoffers veelal hoger gewaardeerd dan materiële compensatie. Bovendien zijn sommige slachtoffers na afloop van een herstelgerichte interventie minder bang voor herhaald slachtofferschap. Verscheidene onderzoekers stellen dat herstelgerichte activiteiten een positiever effect hebben op afwending van criminaliteit dan het klassieke strafrecht. Duidelijk is in elk geval dat zelfinzicht en gevoelens van spijt hierdoor veelal worden versterkt en de pro-sociale identiteit van gedetineerden wordt bevestigd. Bovendien kan tegelijkertijd

een positievere houding richting politie en justitie ontstaan. Deze factoren worden algemeen beschouwd als factoren die het recidiverisico verkleinen. Het is op basis van de literatuur nog niet duidelijk of herstelgerichte interventies geschikt zijn voor alle typen gedetineerden en delicten, hoewel die aanname wel wordt gedaan. Een randvoorwaarde voor succes is een open gesprekssfeer, gewaarborgd door professionals, met oog voor het welzijn van beide partijen (European Forum for Restorative Justice, 2017). Ook in Nederland is steeds meer aandacht voor herstelgerichte detentie, onder meer in pilots en experimenten (Slump, 2017; Claessen, Pinkster & Slump, 2021).

Relaties met het sociale netwerk

De betrokkenheid van het sociale netwerk van gedetineerden bij de re-integratie is een aspect dat in literatuur slechts zijdelings wordt besproken. Hoe dan ook blijkt dat de mogelijkheid van contact met naasten een gewichtige factor is voor het bereiken van positieve uitkomsten; dit heeft niet alleen invloed op de gepercipieerde kwaliteit van het detentie-leefklimaat, maar beïnvloedt ook het gedrag binnen detentie, de motivatie om aan re-integratie te werken en de recidive na afloop van detentie. De omstandigheden waaronder contact moet worden onderhouden zijn soms echter ook bron van frustratie, wat ertoe kan leiden dat gedetineerden hier helemaal van afzien. Het betrekken van familie en naasten, bijvoorbeeld bij het opstellen van een nazorgplan, wordt tot slot benoemd als een van de randvoorwaarden bij het realiseren van zorgcontinuïteit. Een duidelijk beeld van de daadwerkelijke invloed van relaties met het sociaal netwerk ontbreekt echter (e.g. Boone, Althoff, Koenraadt & Timp, 2016).

J. Re-integratieverlof met specifiek re-integratiedoel

Onderzoek naar het verband tussen verlof en re-integratie, met of zonder koppeling aan specifieke re-integratiedoelen, is niet gevonden. Wel volgt uit nationaal onderzoek dat betrokken actoren sterk overtuigd zijn van het belang en de meerwaarde van verlof voor een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Deze bevindingen zijn in de visie en wet ook aangehaald ter onderbouwing voor de invoering van re-integratieverlof. Het effect van verlof is evenwel (mede) afhankelijk van de achtergrondkenmerken van gedetineerden en de timing van het verlof. Uit het onderzoek blijkt verder dat het huidige verlofsysteem niet altijd voldoende mogelijkheden biedt om aan specifieke re-integratiedoelen te werken. Het *algemeen* verlof binnen de huidige verlofregeling maakt een flexibele en daardoor persoonsgerichte vormgeving van het verlof weliswaar mogelijk, maar het *regimesgebonden* verlof kent daarentegen barrières voor maatwerk en voor doelgerichte activiteiten omdat dit verlof alleen in en rondom weekenden mogelijk is. Dit verlof wordt aldus vooral gebruikt voor hereniging met familie of vrienden. Bij beide verlofvarianten blijkt de behoefte te bestaan aan een verlofpraktijk die minder routinematig is en waarbij het verlof beter is afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van de gedetineerde (Nelissen e.a., 2006).

K. Verrichten van (meer) penitentiaire arbeid

Voor zover bekend, wijst internationale literatuur op positieve resultaten van detentieprogramma's die de nadruk leggen op arbeid. Het betreft zowel scholing als detentieprogramma's waarin gedetineerden buiten detentiehuizen kunnen (blijven) werken bij hun werkgever. Dergelijke programma's lijken bij te dragen aan verbeterd gedrag tijdens detentie en, praktischer, aan verbeterde werkgerelateerde vaardigheden. Bovendien hebben deelnemers aan deze programma's bij terugkeer in de maatschappij vaker werk en enigszins lagere recidivescores. Recent internationaal onderzoek suggereert dat de beste resultaten zichtbaar zijn bij degenen die een groter deel van hun detentieperiode arbeid verrichten: naarmate de aan arbeid gespendeerde tijd in detentie hoger is, worden er meer positieve ontwikkelingen waargenomen in gedrag tijdens detentie, werk na detentie en recidivereductie (e.g. Duwe & McNeeley, 2017). Ook onderzoek naar de Nederlandse situatie wijst op positieve effecten van arbeid, maar deze effecten blijken onder meer afhankelijk te zijn van de begeleiding die personen ontvangen en de mate waarin de arbeid passend en uitdagend is (Mesters, van der Geest & Bijleveld, 2016). Momenteel verricht het WODC samen met Bureau Beke een onderzoek naar de effecten van penitentiaire arbeid, waarbij onder meer toekomstperspectief, het hebben van (on)betaald werk na detentie en recidiveverminderingworden belicht.[2] Uit eerdere Nederlandse evaluaties van pilots blijkt dat gedetineerden positief staan tegenover het uitvoeren van zinvol en zelfstandig werk tijdens detentie (e.g. Goedvolk & Walberg, 2013).

[2] Zie https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2927-effecten-van-de-penitentiaire-arbeid.aspx.

L. Plaatsing in een Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)

In de literatuur is enige steun te vinden voor de werkzaamheid van aspecten van BBA's, inclusief de factor arbeid. Een open detentiesetting met een beperkt beveiligingsniveau en een regime vergelijkbaar met het normale leven (waaronder werken), lijkt minder nadelige gevolgen te hebben voor gedetineerden en voor recidive, vergeleken met een gesloten setting. Hoewel in detentie altijd sprake is van een zekere mate van autonomieverlies, blijkt in kleinschalige, minder beveiligde detentievormen meer zelfbeschikking te bestaan. Dit lijkt uiteindelijk te zorgen voor een betere overgang naar de maatschappij. Hogere vrijheids- en verantwoordelijkheidsniveaus bevorderen de zelfredzaamheid namelijk aanzienlijk. Tegelijk hebben lage beveiligingsmaatregelen een positief effect op de ervaren veiligheid door gedetineerden (Birk, 2011; Boone, Althoff, Koenraadt & Timp, 2016).

M. Regionale plaatsing

Regionale plaatsing is een aspect dat vooralsnog niet als zodanig is bestudeerd. Wel wordt nabijheid tot de woonomgeving in internationale literatuur in verband gebracht met positieve uitkomsten van kleinschalige detentiefaciliteiten. De kans op voorspoedige re-integratie blijkt toe te nemen, naarmate gedetineerden dichter bij hun woonomgeving gedetineerd zijn geweest. Nabijheid tot de woonomgeving lijkt in elk geval betere mogelijkheden te bieden voor contact en relaties met het sociale netwerk. Daarnaast lijkt regionale plaatsing continuïteit van zorg te stimuleren, aangezien die veelal lokaal wordt aangeboden. Dit hangt samen met de betere mogelijkheden voor lokale ketensamenwerking (e.g. Beijersbergen, Dirkzwager & Nieuwbeerta, 2016; Goedvolk & Walberg, 2013; Johnson & Granheim, 2012).

N. Versterkte ketensamenwerking

Over intensieve samenwerking met ketenpartners rondom detentie is weinig wetenschappelijke informatie te vinden, laat staan over de relatie met een veilige terugkeer of recidivevermindering. Wel is duidelijk dat vroegtijdige afstemming tussen ketenpartners in nationale literatuur wordt gezien als randvoorwaarde voor een integrale benadering van problematiek en voor continuïteit van zorg. Hierbij blijkt dat de praktijk van ketensamenwerking weerbarstig is. Oorzaken daarvan zijn bijvoorbeeld verschillende werkculturen van straf- en zorgprofessionals en beperkingen in informatie-uitwisseling, waaronder privacyregelingen. Ook factoren als financiering van (zorg)trajecten hebben impact op het functioneren van de ketensamenwerking (Goedvolk & Walberg, 2013; Werkgroep Continuïteit van Zorg, 2015). Er is geen onderzoek dat de werking en effectiviteit van toegang tot de PI voor gemeenten en andere (zorg)partijen als zodanig belicht. Wel biedt onderzoek omtrent relationele en presentiebenaderingen enige steun: de aanwezigheid en nabijheid van ketenpartners tot zowel casemanagers van de PI als gedetineerden zou kunnen helpen om vertrouwen en een nauwe relatie te creëren. Dit heeft mogelijke positieve uitkomsten voor de samenwerking, informatie-uitwisseling en recidivevermindering tot gevolg.

O. Continuïteit van trajecten en interventies

De bestaande literatuur richt zich vooralsnog vooral op de continuïteit van begeleiding en zorg, en minder op de continuïteit van andere interventies zoals schuldhulpverlening. In de praktijk blijkt dat veelal sprake is van gebrekkige doorstroom tussen en na strafrechtelijke trajecten en discontinuïteit in de keten, bijvoorbeeld als het gaat om zorg en (begeleid) wonen (e.g. De Vogel, 2018). Struikelblokken voor de continuïteit van ondersteuning, die ook de reeds besproken ketensamenwerking raken, zijn onder andere onzekerheid over financiering, beschikbaarheid van zorg of interventies, onduidelijkheid over het (zorg- en verzekerings) stelsel waaronder de cliënt valt en verschillen in werkwijze en cultuur. Het ontbreken van (zorg)continuïteit kan resulteren in verergering van psychische problematiek en terugval in problematisch gedrag, zoals middelengebruik, overlastgevend gedrag en recidive. In hoeverre hiervan daadwerkelijk sprake is, en in hoeverre continuïteit van interventies positieve effecten heeft op re-integratie en recidive-vermindering, is nog niet empirisch getoetst (e.g. Goedvolk & Waldberg, 2013; De Vogel, 2018).

P. Inzet vrijwilligers in de PI

Internationale en nationale literatuur laat zien dat detentiebezoek door vrijwilligers de kans op recidive vermindert (e.g. Duwe & Johnson, 2015; Schubmann e.a. 2018). Dit komt met name door het menselijke contact, de relatieopbouw en de aanhoudende, pro-sociale ondersteuning. Vrijwilligers fungeren als rol-

model en bieden gedetineerden de kans om vertrouwelijke gesprekken te voeren. Onderzoek uitgevoerd in Nederland laat zien dat gedetineerden presentie van vrijwilligers positief waarderen (Runia, K., 2016; Schubmann e.a. 2018). Bezoek van vrijwilligers heeft meerdere toegevoegde waarden voor gedetineerden, waaronder erkenning en daarmee bevestiging van menselijke waardigheid en zelfrespect, moed en vertrouwen, en richting voor de toekomst. Deze elementen worden bestempeld als ingrediënten om te stoppen met criminaliteit en een zinvolle, delictvrije toekomst op te bouwen. Tevens levert de informele zorg via vrijwilligers een bijdrage aan een humane strafuitvoering. De toegevoegde waarde van vrijwilligerscontact lijkt in de praktijk overigens van de specifieke doelgroep, setting en de vrijwilliger in kwestie af te hangen. Onderzoek suggereert dat vrijwilligerswerk vooral goed werkt bij daders met een hoog risico op recidive en zonder sociaal netwerk. Twee gesignaleerde obstakels voor de meerwaarde van vrijwilligers zijn een gebrek aan klik tussen vrijwilliger en gedetineerde en het opleggen van levensbeschouwelijke overtuigingen door vrijwilligers. Om resultaat te sorteren moet de werkhouding bij betrokken vrijwilligers gericht zijn op een relatie opbouwen waarin onder meer aandacht, aansluiting, afstemming, geduld en oordeelvrijheid voorop staan.

Wetenschappelijke ondersteuning nader beschouwd

Het bovenstaande resulteert in de conclusie dat enerzijds voor veel interventies en mechanismen in algemene zin empirische ondersteuning te vinden is, maar dat anderzijds voor delen van de visie en wet (nog) geen onderbouwing gevonden kan worden in de wetenschappelijke literatuur.
De bevindingen uit de literatuur zijn op grote lijnen weergegeven in tabel 1.

Tabel 2.1 Overzicht wetenschappelijke ondersteuning visie en wet

Onderdeel beleidslogica	Empirische inzichten	Ontbrekende empirische inzichten
Pijler 1: Straf is straf		
A. Vrijheidsontneming en leedtoevoeging	*Vergelding*: - Deprivaties of 'pains' zijn kenmerkend voor PI's en merkbaar voor gedetineerden. *Re-integratie/ recidivevermindering:* - Te veel deprivatie en repressie kan leiden tot minder kansen in de maatschappij en hogere recidive.	
B. Doorbrengen van een groter deel van de vrijheidsstraf in de PI	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Straffen lijken bij te dragen aan het voorkomen van herhaalde criminaliteit. - *S*trafverhoging en -verzwaring kan afschrikkend werken, maar de gepercipieerde pakkans weegt zwaarder. - Afschrikkende, sanctionerende benaderingen hebben ook contraproductieve effecten.	
C. Maximering v.i.-termijn		*Re-integratie/ recidivevermindering:* Er is weinig eenduidige kennis over de relatie tussen de v.i.-duur en re-integratie en recidivevermindering. *Vergelding*: Kennis over de link tussen de v.i.-termijn en vergelding ontbreekt.

Vervolg tabel 2.1

Onderdeel beleidslogica	Empirische inzichten	Ontbrekende empirische inzichten
D. Betrekken slachtofferbelangen	*Vergelding*: - Procedurele aspecten en uitkomsten van de strafzaak zijn beide van belang voor de tevredenheid en rechtvaardigheidsgevoelens van slachtoffers.	
E. Publieke waardering van straffen	*Vergelding*: - Er is een punitiviteitskloof, waarbij de publieke voorkeur voor hoger straffen wordt beïnvloed door o.a. media, politiek en beschikbare info. - De punitiviteitskloof ondermijnt tevredenheid, legitimiteit en draagvlak voor straffen en straftoemeting in Nederland niet. - Slachtoffercompensatie is mogelijk belangrijker voor de samenleving dan bestraffing van de dader.	
Pijler 2: Gedrag telt		
F. Eigen verantwoordelijkheid gedetineerden	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Het leren maken van keuzes wordt gezien als belangrijke voorwaarde voor het stoppen met criminaliteit. - Door autonomie in detentie te verhogen, verbetert de detentie-beleving en het leefklimaat en groeit de zelfredzaamheid, hetgeen kan zorgen voor goede re-integratie.	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - De relatie tussen autonomie en recidivevermindering dan wel re-integratie is nog niet empirisch gestaafd.
G. Versterkte inzet belonen en bestraffen	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Bestraffingen en beloningen hebben, vooral in samenhang, veel effect op (verandering van) gedrag. - Onmiddellijke beloning of bestraffing werkt beter dan uitgestelde beloning of bestraffing. - De consistentie van de bekrachtiging is belangrijk en heeft meer impact op gedrag dan de zwaarte van de sanctie. - Extreem negatieve sancties hebben vaak ongewenste neveneffecten en kunnen averechts werken ten aanzien van resocialisatie.	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - De effectiviteit van belonen en bestraffen in een detentiesetting in termen van gedragsverandering, re-integratie en recidivevermindering is nog niet empirisch gestaafd.
Pijler 3: Werken aan een veilige terugkeer		
H. Vroegtijdige begeleiding en ondersteuning	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Ondersteuning, begeleiding en zorg zijn van belang voor re-integratie en recidivevermindering.	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Kennis over effecten van het vroegtijdig starten met begeleiding ontbreekt.

Vervolg tabel 2.1

Onderdeel beleidslogica	Empirische inzichten	Ontbrekende empirische inzichten
I. Versterkte inzet op basisvoorwaarden	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Aangenomen wordt dat (interventies gericht op) de vijf basisvoorwaarden recidiveverminderend werken. Deze werking wordt ruwweg ondersteund als het gaat om zorg, werk en huisvesting. - Ook de opbouw van vaardigheden, herstelgerichte interventies en betrokkenheid van het sociale netwerk hebben een gunstige uitwerking op re-integratie en recidivevermindering.	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Nog niet van alle (interventies gericht op) basisvoorwaarden is duidelijk hoe deze precies samenhangen met re-integratie en recidivevermindering. Dat geldt met name voor een geldig identiteitsbewijs en schulden of gezonde financiën. - Kennis over effecten van een vroegtijdige en actieve inzet op basisvoorwaarden ontbreekt.
J. Re-integratieverlof met specifiek re-integratiedoel	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Er is enige steun voor de ervaren meerwaarde van verlof voor een goede voorbereiding op re-integratie. - Er zijn aanwijzingen dat het raadzaam is de huidige verlofregeling meer persoonsgericht, doelgericht en flexibel in te richten.	*Re-integratie/ recidivevermindering* - Gedegen kennis over het verband tussen verlof (al dan niet gekoppeld aan specifieke doelen) en re-integratie ontbreekt.
K. Verrichten van (meer) penitentiaire arbeid	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Arbeidsgerichte scholing en het verrichten van arbeid tijdens detentie kunnen bijdragen aan verbeterd gedrag, verbeterde vaardigheden, het vinden van werk na detentie en recidivevermindering. - Een grote hoeveelheid tijd gespendeerd aan arbeid in detentie kan positief werken voor gedrag, werk na detentie en recidivereductie.	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Onderzoek naar de Nederlandse praktijk op het gebied van penitentiaire arbeid en effecten daarvan is beperkt, maar wordt momenteel verricht.
L. Plaatsing in een BBA	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Een open detentiesetting met een beperkt beveiligingsniveau en een regime vergelijkbaar met het normale leven (waaronder werken), lijkt minder nadelige gevolgen te hebben voor (ervaren veiligheid door) gedetineerden en voor recidive dan een gesloten setting. - Een vergroting van vrijheid en verantwoordelijkheid zorgt, via meer zelfredzaamheid, voor een betere overgang naar de maatschappij.	
M. Regionale plaatsing	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Door regionale plaatsing neemt de kans op voorspoedige re-integratie toe, o.a. via mogelijkheden voor contact/relaties met het sociale netwerk en continuïteit van zorg.	*Re-integratie/ recidivevermindering:* Regionale plaatsing is niet zozeer zelfstandig bestudeerd.

Vervolg tabel 2.1

Onderdeel beleidslogica	Empirische inzichten	Ontbrekende empirische inzichten
N. Versterkte ketensamenwerking	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Vroegtijdige afstemming geldt als randvoorwaarde voor een integrale benadering en voor continuïteit van zorg. - Er zijn verbeterpunten voor ketensamenwerking in de huidige praktijk.	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Kennis over ketensamenwerking rondom detentie en de effecten hiervan op re-integratie en recidivevermindering ontbreekt. - Kennis over de effectiviteit van toegang tot de PI van 3RO en gemeenten ontbreekt.
O. Continuïteit van trajecten en interventies	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Er zijn duidelijke belemmeringen in de huidige situatie als het gaat om doorstroom en continuïteit, met mogelijke negatieve consequenties voor problematiek, gedrag en recidive.	*Re-integratie/ recidivevermindering:* - Er is weinig bekend over continuïteit van trajecten buiten zorg. - Kennis over de effecten van continuïteit van interventies op re-integratie en recidive-vermindering ontbreekt.
P. Inzet vrijwilligers in PI	*Re-integratie/recidivevermindering:* - Detentiebezoek door vrijwilligers vermindert de kans op recidive.	

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Vooruitblik evaluatie Wet senb en Visie

3

3 Vooruitblik evaluatie Wet senb en Visie

3.1 Inleiding

De Wet straffen en beschermen bevat een evaluatiebepaling: 'onze minister voor Rechtsbescherming zendt binnen vijf jaar en binnen tien jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk'.[3] Om te bevorderen dat er voldoende gegevens voor deze toekomstige evaluaties beschikbaar zijn, besteden we in dit voorbereidende onderzoek aandacht aan de hoofdlijnen van de evaluaties, de verwachte kwantitatieve en kwalitatieve informatiebehoefte, de beschikbaarheid van registerdata[4] en een overzicht van kennis over (onderdelen van) de uitvoering die in de komende jaren (mogelijk) beschikbaar komt. Daarmee ontstaat tevens een beeld van de lacunes in kennis, en tegelijk ook van de behoefte aan onderzoek om deze lacunes, voorafgaand aan de evaluatie, op te vullen.
Het visiedocument Recht doen, kansen bieden bevat geen expliciete evaluatiebepaling. Dat is begrijpelijk, want het bestrijkt een breder terrein dan de Wet senb en verwijst naar verschillende wetten, regelingen en programma's, die elk apart geëvalueerd kunnen worden (zoals het Bestuurlijk Akkoord over de samenwerking tussen justitiële en niet-justitiële ketenpartners op het gebied van de re-integratieactiviteiten, de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) en de pilots in het programma Koers en Kansen). In het visiedocument is wel voorzien in jaarlijkse monitoring van de voortgang en rapportage aan de Tweede Kamer.[5] De monitoring van de maatregelen in het visiedocument kan tevens als een onderdeel van de voorbereiding van de latere evaluatie beschouwd worden. Eerder is beschreven (in paragraaf 2.4) dat de derde pijler (Werken aan een veilige terugkeer) in het visiedocument met meer en andere maatregelen wordt uitgewerkt dan in de wet. Dit komt door de aard van de maatregelen, die deels op organisatie en samenwerking zijn gericht (in de visie) en deels op bevoegdheden (in de wet). Omdat de (organisatorische) maatregelen voor veilige terugkeer in het visiedocument invloed kunnen hebben op het doelbereik van de wet, kan het nuttig zijn om deze niet alleen in de monitoring mee te nemen, maar ook bij de evaluatie van de Wet senb te betrekken – ook al hebben ze er formeel geen plaats in.

3.2 De inrichting van het evaluatietraject

Scope

In de Wet senb is bepaald dat de wet wordt geëvalueerd; voor de visie bestaat geen vergelijkbare evaluatiebepaling. Een focus van de evaluatie op de wet is gunstig vanuit het perspectief van de overzichtelijkheid van de evaluatie. Eerder hebben we aangegeven dat het wenselijk is om de maatregelen over veilige terugkeer in het visiedocument bij de evaluatie van de Wet senb te betrekken.
De noodzaak van evaluatie van het volledige visiedocument is niet vastgelegd. Een afzonderlijke evaluatie zou naar verwachting ook tot doublures met de evaluatie van de wet leiden. Het ligt daarom in de rede om de evaluatie primair op de Wet senb te richten, en daarin de maatregelen over veilige terugkeer uit het visiedocument te betrekken.[6] De implementatie en de uitvoering van de maatregelen uit het visiedocument kunnen dan worden gevolgd met jaarlijkse monitoring.

Resultaten en effecten

De evaluatiebepaling in de Wet senb spreekt van de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. De termen effectiviteit en effecten verwijzen naar een causale relatie tussen de uitvoering van wettelijke bepalingen en veranderingen in de doelvariabelen. Het vaststellen van veranderingen in de doelvariabelen is dus niet voldoende; aangetoond moet worden dat de veranderingen het gevolg zijn van de maatregelen.

[3] Wet straffen en beschermen, artikel IV lid c.
[4] Dit onderdeel wordt in dit tussenrapport nog niet behandeld.
[5] In de visie wordt op blz. 21 verwezen naar een stuurgroep waarin de betrokken ketenpartners zitting hebben. De stuurgroep is verantwoordelijk voor de monitoring.
[6] Als we in het vervolg over de evaluatie van Wet senb spreken, bedoelen we steeds de evaluatie van de wet met inbegrip van de maatregelen over veilige terugkeer in het visiedocument.

Wat betreft de doelvariabelen geldt dat ze een open formulering hebben (zie de doelenboom op blz. 16 van dit rapport). Dat geldt voor de hogere doelen en de hoofddoelen, maar ook voor de geoperationaliseerde doelen, zoals een betere afweging van toegekende vrijheden, een versterkte inzet op belonen en straffen of een versterkte samenwerking met lokale partners. De open formuleringen maken het lastig om veranderingen in doelvariabelen te meten en daarmee ook om vast te stellen wanneer er sprake is van effectiviteit.
Wat betreft de causaliteit is het de uitdaging om een directe relatie tussen maatregelen en veranderingen in doelvariabelen te leggen. Een experimenteel onderzoeksdesign (of een variant daarop met een quasi-experimenteel design of een natuurlijk experiment) kan hier niet voor gebruikt worden. De wet heeft een landelijke werking en geldt voor alle veroordeelden, vrijheidsstraffen, PI's en uitvoerders en er is dus geen onderscheid in interventie- en controlegroepen mogelijk.[7] Om bij het ontbreken van mogelijkheden van experimentele metingen toch plausibele uitspraken over een relatie tussen maatregelen en effecten te kunnen doen, wordt vaak aangehaakt bij de methode van de realistische evaluatie.[8] In de realistische evaluatie vereisen uitspraken over effectiviteit niet zozeer dat inzicht bestaat in behaalde resultaten, maar vooral in de werkzame elementen: 'wat werkt voor wie en waarom en in welke omstandigheden?'. Met de realistische evaluatie wordt nagegaan wat werkzame elementen en mechanismen van interventies zijn, of en in hoeverre ze onderbouwd zijn met empirische of praktijkkennis, of het lukt om ze in werking te stellen in de context waarin ze geacht worden te werken en of intermediaire uitkomsten (indicatoren voor tussen- en einddoelen) zich in de beoogde richting ontwikkelen. Als alternatieve verklaringen ontbreken, wordt besloten tot doeltreffendheid: een causale relatie tussen maatregelen en resultaten, ook zonder dat we een experimentele situatie met een controlesituatie kunnen vergelijken. Idealiter geeft de realistische evaluatie inzicht in de werking en de bijdrage van afzonderlijke maatregelen aan de veranderingen in de doelvariabelen. Dit geldt als een sterk punt ten opzichte van de experimentele aanpak, die antwoord geeft op de vraag of veranderingen aan maatregelen kunnen worden toegeschreven en niet op de hoe-vraag. Ook een sterk punt is de focus op context en verschillen, die in de centrale vraagstelling van de realistische evaluatie besloten ligt (wat werkt voor wie en waarom en in welke omstandigheden?). Er is veel aandacht voor verschillen in doelgroepen (bijvoorbeeld categorieën gedetineerden) en omstandigheden (bijvoorbeeld in verschillende PI's en in termen van kennis, vaardigheden en motivatie van gevangenispersoneel).
Net als bij het experimentele design zijn er bij de realistische evaluatie echter beperkingen bij de toepassing voor de evaluatie van de Wet senb. Ten eerste gaat de realistische evaluatie uit van goed onderbouwde maatregelen. De reconstructie van de beleidslogica in deel A van dit voorbereidende onderzoek heeft laten zien dat veel maatregelen van de Wet senb niet uit werkzame elementen en mechanismen bestaan die al met wetenschappelijke of praktijkkennis onderbouwd zijn. Er kan dus wel worden onderzocht of de elementen en mechanismen zoals beoogd in praktijk worden gebracht, maar daarmee weten we niet of er *goed onderbouwde* maatregelen worden uitgevoerd. Een tweede bevinding uit de reconstructie van de beleidslogica is dat veel maatregelen, werkzame elementen en mechanismen met elkaar samenhangen en dat er een wederzijdse afhankelijkheid is. Deze twee bevindingen, het vooralsnog ontbreken van een onderbouwing van veel maatregelen en hun onderlinge verwevenheid, maken het moeilijker om resultaten (i.c. veranderingen in doelvariabelen) aan specifieke maatregelen toe te schrijven – en daarmee om uitspraken te doen over causaliteit, effecten en effectiviteit van de maatregelen.

Dit maakt het waarschijnlijk dat het zwaartepunt van de evaluatie zal komen te liggen bij het proces en de randvoorwaarden (met als centrale vraag of en in hoeverre het lukt om de maatregelen uit de wet op de beoogde manier in praktijk te brengen) en bij de resultaten (met als centrale vraag of resultaten zich in de beoogde richting ontwikkelen). Bij de vraag naar resultaten is aandacht voor neveneffecten belangrijk (met als centrale vraag of de genoemde neveneffecten zich in de praktijk voordoen en welke gevolgen ze hebben). De evaluatie krijgt daarmee het karakter van een procesevaluatie over de uitvoering van de maatregelen in de praktijk, de resultaten en de neveneffecten. Hoewel doeltreffendheid en effectiviteit in strikt wetenschappelijke termen daarmee niet gemeten worden, kan er wel aandacht zijn voor de plausibiliteit van een relatie tussen maatregelen en resultaten. Het fundament hiervoor wordt

[7] Later zullen we aangeven dat we op onderdelen wel vergelijkingen tussen groepen onderzoekbaar achten, bijvoorbeeld als maatregelen in sommige PI's minder goed (i.c. in overeenstemming met de beleidslogica) uitgevoerd worden dan in andere PI's.
[8] Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage Publications, Inc.

steviger naarmate er in de komende jaren op meer onderdelen van de beleidslogica kennis over werkzaamheid beschikbaar komt. Daarom gaan we in deze vooruitblik op de evaluatie in op pilots en onderzoeken in en over het gevangeniswezen en het detentieregime die in de komende jaren mogelijk in een deel van de benodigde kennis kunnen voorzien – en op de witte vlekken, die dan nog blijven bestaan en die met nieuw of aanvullend onderzoek ingevuld zouden kunnen worden.

In het concept-onderzoeksprogramma behandelen we:
- doel, vraagstelling, methode en uitvoering van de procesevaluatie;
- kennisvergroting door lopende pilots en onderzoeken die in de komende jaren worden uitgevoerd en die lacunes in kennis geheel of gedeeltelijk kunnen opvullen;
- resterende (belangrijke) kennislacunes die bij voorkeur opgevuld moeten worden voordat evaluatie plaatsvindt.

Naast deze onderdelen bespreken we ook een monitoringonderzoek, dat de implementatie en uitvoering van de wet en het visiedocument in de komende jaren volgt. Dit monitoringonderzoek laat zien of en waar de uitvoering goed of minder goed verloopt. Het is daarmee tevens behulpzaam bij het vaststellen van momenten waarop de evaluatie kan worden uitgevoerd (i.c. de onderdelen en maatregelen die erin kunnen worden bestudeerd) en mogelijk ook bij de selectie van regio's of PI's die in de evaluatie kunnen worden betrokken.

3.3 Evaluatie: doel, vraagstelling, methoden en uitvoering

Doel en vraagstelling: Het doel van de procesevaluatie is het in kaart brengen van de implementatie en uitvoering van de Wet senb. Zo geeft de procesevaluatie inzicht in de realisatie, de uitvoering, de (tussentijdse) resultaten van de Wet senb en neveneffecten. De evaluatie levert antwoorden op vragen als:
- In hoeverre worden de hoofd- en sub-maatregelen uitgevoerd zoals beoogd?
- Zijn er hoofd- of sub-maatregelen die niet geïmplementeerd zijn?
  - Waarom zijn deze hoofd- of sub-maatregelen niet geïmplementeerd?
  - Hoe (met welke aanpassingen) kunnen deze maatregelen alsnog gerealiseerd worden?
- In hoeverre wordt aan de randvoorwaarden voor een goede uitvoering van de maatregelen voldaan?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen ketenpartners (DJI, 3RO, gemeenten)?
- In hoeverre ontwikkelen resultaten zich in de richting van nagestreefde doelen? Welke factoren zijn hierop van invloed?
- In hoeverre zijn er verschillen in implementatie en resultaten tussen regio's, PI's of anderszins? Welke? Waardoor worden ze veroorzaakt? In hoeverre zijn verschillen in resultaten aan verschillen in implementatie en uitvoering toe te schrijven?
- Doen de verwachte neveneffecten zich in de praktijk voor? Worden er ook andere neveneffecten ervaren? Welke? In hoeverre doen ze afbreuk aan de doelen van de wet? Welke maatregelen (kunnen) worden genomen om neveneffecten tegen te gaan en/of gevolgen te beperken?

Doelvariabelen: de evaluatie beantwoordt onder andere vragen over de nagestreefde doelen. In de beleidslogica zijn hogere doelen en hoofddoelen benoemd. Het hogere doel (een rechtvaardige, veiligheid verhogende en gebalanceerde sanctietoepassing) is abstract. Dat geldt ook voor het hoofddoel vergelding. Het hoofddoel recidivevermindering en veilige terugkeer is minder abstract, maar het is gecompliceerd om een relatie tussen de maatregelen van de wet en recidivevermindering vast te stellen vanwege het grote aantal factoren en omstandigheden dat invloed heeft op recidive. Ook de intermediaire doelen hebben een hoog abstractieniveau. Het is daarom het meest haalbaar om de evaluatie te richten op de geoperationaliseerde doelen (vollediger uitvoering van straf, betere toekenning afweging vrijheden, merkbare sancties slecht gedrag, verdiende beloningen goed gedrag, meer kansen voor stabiel bestaan, betere aansluiting binnen en buiten detentie).

Methoden: in onderdeel C van dit onderzoek zijn indicatoren afgeleid voor het meten van de uitvoering van maatregelen en resultaten. Er zijn kwantitatieve indicatoren die met kwantitatieve gegevens wor-

den gemeten (met name gegevens uit registraties en dossiers van ketenpartners) en kwalitatieve indicatoren die kwalitatief onderzoek met interviews, groepsgesprekken en eventueel observaties vereisen (zie bijlage 6). Vragen over de redenen en achtergronden vragen om een verdere verdieping van het kwalitatieve onderzoek, waarbij uitvoerders, andere betrokkenen (zoals de advocatuur en maatschappelijke organisaties) en eventueel ook (ex-)gedetineerden kunnen worden geïnterviewd. Vergelijkende casestudies kunnen aanhaken bij verschillen tussen PI's en/of doelgroepen om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen (verschillend uitgevoerde) maatregelen en doelbereik.

Termijn: de eerste evaluatie moet ongeveer vier jaar na het van kracht worden van de wet van start gaan, zodat er na vijf jaar bevindingen zijn waarmee de minister de Kamer kan informeren. Het is de verwachting dat veel van de maatregelen na vier jaar geïmplementeerd zijn en er al ervaring met de uitvoering is, zeker omdat er nu al pilots worden uitgevoerd. Het is niet zeker dat er op de meeste onderdelen al resultaten gemeten kunnen worden; sommige zullen langer op zich laten wachten. Dat geldt zeker voor ervaringen met verkorting van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Voor de meeste langgestrafte gedetineerden is deze maatregel pas na 2027 aan de orde, met mogelijke uitzonderingen voor langgestrafte gedetineerden die lange tijd in voorlopige hechtenis hebben doorgebracht. Wel is er ten tijde van de eerste evaluatie ervaring met de nieuwe procedure voor besluitvorming over de v.i. In de tweede evaluatie na ongeveer negen jaar zullen ook ervaringen met de verkorting van de v.i. onderzocht kunnen worden.

3.4 Monitoring

Naast en voorafgaand aan de procesevaluatie is er jaarlijks monitoringonderzoek, dat de implementatie en uitvoering van de maatregelen van de detentievisie en de wet volgt.

Doel: het monitoringonderzoek laat zien of en waar de uitvoering goed of minder goed verloopt. Het is signalerend, in die zin dat problemen en vertragingen bij de implementatie en uitvoering worden waargenomen, hetgeen aanleiding kan geven tot verbeterende maatregelen. Daarnaast is het monitoronderzoek ondersteunend voor de evaluatie. We onderscheiden, naast het volgen van de implementatie en de uitvoering, drie functies:

- inventariseren van maatregelen en onderdelen van de detentievisie en de wet die goed of juist minder goed geïmplementeerd en uitgevoerd worden, ten behoeve van keuzes over de inrichting en focus van de evaluatie;
- inventariseren van verschillen in uitvoering tussen PI's, regio's en/of doelgroepen die gebruikt kunnen worden voor de selectie van PI's, regio's doelgroepen voor vergelijkend (casestudy-)onderzoek binnen de evaluatie;
- verzameling van (kwalitatieve) gegevens die belangrijk kunnen zijn voor de verklaring van resultaten, maar die achteraf, tijdens de evaluatie, niet goed meer onderzocht kunnen worden (zoals zachte gegevens over motivatie van medewerkers of het inrichtingsklimaat).

Methoden en data: het monitoronderzoek benut twee soorten data:

- informatie uit de registratiesystemen van het CJIB, het OM/CVvi[9], de reclassering, DJI en (voor zover nodig) uit dossiers van DJI. De informatieverzameling vindt plaats aan de hand van het indicatorenoverzicht dat uit de beleidslogica is afgeleid en is voornamelijk kwantitatief van aard (zie bijlage 6);
- kennis en ervaringen uit recent uitgevoerde, lopende of toekomstige onderzoeken met zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie. Een speciale plaats in dit geheel wordt ingenomen door de vele pilots en onderzoeken in het kader van het programma Koers en Kansen; elk van de omstreeks 40 pilots in het gevangeniswezen wordt geëvalueerd en tevens vinden er projectoverstijgende, overkoepelende onderzoeken plaats. Deze onderzoeken bieden informatie over implementatie en uitvoering van maatregelen; daarnaast bij voorkeur ook over opvattingen en ervaringen van betrokkenen bij de uitvoering die achteraf, bij de evaluatie, niet goed (retrospectief) gemeten kunnen worden.

[9] CVvi: Centrale Voorziening voorwaardelijk invrijheidstelling: een afdeling van het Openbaar Ministerie, gevestigd in Arnhem.

Data worden waar mogelijk gedifferentieerd naar regio en PI om verschillen in implementatie, uitvoering en resultaten op te sporen. Deze kunnen enerzijds worden benut voor bijsturing en daarnaast voor selectie van regio's en/of PI's voor vergelijkend onderzoek in de proces- en effectevaluaties.

Termijn/frequentie: eens per jaar wordt een monitorronde uitgevoerd met een uitvraag van gegevens uit de registratiesystemen en een inventarisatie van de uitvoering en de resultaten van de uitgevoerde en lopende onderzoeken.

3.5 Informatiebronnen

Ten behoeve van de monitoring en de (voorbereiding van) de evaluatie is een overzicht opgesteld van bronnen waarin informatie over de implementatie, de uitvoering en resultaten gevonden kan worden. We beperken ons hier tot informatie die beschikbaar is of komt zonder aanvullende onderzoeksactiviteiten. Dit overzicht is behulpzaam bij de monitoring, zowel voor het kwantitatieve deel (de gegevens uit registraties en dossiers) als voor het kwalitatieve deel (gegevens over achtergronden van implementatie, uitvoering en resultaten uit lopend onderzoek en pilots). Het overzicht is opgehangen aan de maatregelen, de randvoorwaarden en de neveneffecten uit de beleidslogica.[10]

Hoofdmaatregel 1: aanpassing van de v.i.-regeling (*pijlers 1. Straf is straf en 2. Gedrag telt*)

Over de aanpassing van de v.i.-regeling (hoofdmaatregel 1 en de bijbehorende sub-maatregelen) is informatie beschikbaar in registraties en dossiers van het OM/CVvi en/of de reclassering. In het onderzoeksprogramma Wet langdurig toezicht (WLT) van het WODC worden onderzoeken uitgevoerd die kennis opleveren over:

- de verlening van v.i., oplegging van bijzondere voorwaarden en schending van voorwaarden v.i.;
- recidive tijdens en na de (verlengde) proeftijd van de v.i.;
- calculerend gedrag van gedetineerden;
- de afweging van belangen van de dader versus belangen van het slachtoffer bij beslissingen over de v.i.

Hoofdmaatregel 2: aanpassing van het penitentiair programma (PP) (*pijlers 1. Straf is straf en 2. Gedrag telt)*

Over de aanpassing van het penitentiair programma (hoofdmaatregel 2 van de wet), zijn geen (toekomstige) pilots, proeftuinen of onderzoeken bekend. Informatie met betrekking tot deze hoofdmaatregel en bijbehorende sub-maatregelen moet opgehaald worden uit dossiers van DJI.

Hoofdmaatregel 3: aanpassing van de verlofregeling (*pijlers 1. Straf is straf en 2. Gedrag telt*)

Informatie uit dossiers van DJI en registraties van de reclassering kan relevant zijn voor alle sub-maatregelen die vallen onder de aanpassing van de verlofregeling (hoofdmaatregel 3 van de wet), te weten: toekenning in een latere fase (sub-maatregel g. van de wet), koppeling van re-integratieverlof aan concrete re-integratiedoelen (sub-maatregel h. van de wet) en verlof voor extramurale arbeid vanuit een BBA (sub-maatregel i. van de wet). Er zijn geen projecten of onderzoeken die betrekking hebben op de aanpassing van de verlofregeling in brede zin (hoofdmaatregel 3 van de wet). Wel wordt door DJI een pilot uitgevoerd over een van de sub-maatregelen onder hoofdmaatregel 3, te weten verlof voor extramurale arbeid vanuit een BBA (sub-maatregel i. van de wet). In deelpilots BBA wordt de komst van BBA's voorbereid, met aandacht voor doelgroep, capaciteit en het personeel.

Hoofdmaatregelen 1-3, overkoepelende sub-maatregel j.: Toetsing verlening en invulling vrijheden op 1) het gedrag van gedetineerden, 2) eventuele risico's bij vrijlating en 3) de belangen van slachtoffers/nabestaanden

Voor het evalueren van de toets voor de verlening en invulling van vrijheden op grond van drie criteria (sub-maatregel j. van de wet) is informatie beschikbaar in dossiers van het OM/CVvi en de registratie

[10] Een meer gedetailleerd overzicht over de pilots, onderzoeken en overige ontwikkelingen is opgenomen als bijlage 5.

van de reclassering. Verder is de ontwikkeling van een risicoscreener door DJI mogelijk interessant. Dit instrument en de processen daaromheen worden getest en geëvalueerd in pilots.

Hoofdmaatregel 4: versterkte inzet op belonen en bestraffen (*pijler 2. Gedrag telt*)

Over de versterkte inzet op belonen en bestraffen (hoofdmaatregel 4 van de wet; vergelijk hoofdmaatregel 2 van de visie) bevatten dossiers van DJI gegevens. Ook biedt de aanscherping van het toetsingskader promoveren en degraderen door DJI, en de bijbehorende doorontwikkeling en monitoring inzicht in de invulling van de maatregel.

Hoofdmaatregel 5: versterkte inzet op re-integratie (*pijler 3. Veilige terugkeer*)

Over de versterkte inzet op (basisvoorwaarden voor) re-integratie (hoofdmaatregel 5 van de wet) worden verschillende pilots en onderzoeken uitgevoerd, deels in het kader van Koers en Kansen. Ze richten zich op:

- samen starten (specifiek gericht op het vroegtijdig betrekken van samenwerkingspartners in het D&R-plan, sub-maatregel m. van de wet);
- voorbereiding van re-integratie bij een korte detentieduur;
- schuldenvrij terugkeren in de maatschappij;
- systeemgericht werken;
- re-integratie van ex-gedetineerden in de leeftijd van 18-27 jaar die een HIC-delict (high impact crime: veel voorkomende delicten met een grote impact op slachtoffers, zoals woninginbraken, straatroven en overvallen, al dan niet met geweld) hebben gepleegd;
- ervaringen en inzichten van naasten;
- ervaringen met en de impact van re-integratieprojecten;
- lokale flexibele detentievoorzieningen.

Tevens is informatie beschikbaar in dossiers van DJI en registraties van de reclassering als het gaat om het aangescherpte D&R-plan (sub-maatregel l. van de wet).

Hoofdmaatregel 6: versterkte ketensamenwerking (*pijler 3. Veilige terugkeer*)

Over de versterkte samenwerking tussen lokale ketenpartners (hoofdmaatregel 6 van de wet; vergelijk hoofdregel 4 van de visie) zijn verschillende (deel)projecten opgezet, deels in het kader van Koers en Kansen, soms als onderdeel van het Programma Samenwerking DJI-3RO. De meest relevante projecten gaan over:

- een (model voor) persoonsgerichte inzet van de reclassering;
- betere (onderbouwing voor) samenwerking tussen DJI en reclassering;
- goede samenwerking tussen justitiële ketenpartners en gemeenten;
- innovaties in de nazorg aan kortgestraften.

Ook vindt er promotieonderzoek plaats naar ketensamenwerking in de sanctie-uitvoering.

Randvoorwaarde 1: de basis in de PI op orde

Over de eerste randvoorwaarde over de basis van de PI is informatie vooral op te halen uit dossiers van DJI (sub-maatregel a.: voldoende en solide personeelsbeleid en sub-maatregel c.: veiligheid in de PI's).

Randvoorwaarde 2. Een persoonsgerichte benadering

Rond de tweede randvoorwaarde, een persoonsgerichte benadering, wordt een aantal pilots uitgevoerd, gericht op:

- door- en nazorg (ex-)gedetineerden met een licht verstandelijk beperking (lvb);
- resocialisatie gedetineerden met een lvb;
- persoonsgerichte detentiefasering en v.i.

Randvoorwaarde 3. Basis voor ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

Over de derde randvoorwaarde, de (digitale) basis voor ketensamenwerking en informatie-uitwisseling, en over de bijbehorende sub-maatregelen, zijn geen onderzoeken en pilots bekend die zich hier specifiek op richten.

Neveneffecten

Als het gaat om neveneffecten, dan is met name informatie uit bestaande dossiers en registraties relevant. Specifiek gaat het daarbij om:

- informatie uit dossiers van DJI als het gaat om mogelijk calculerend gedrag door (bepaalde) gedetineerden (neveneffect 1);
- informatie uit registraties van het CBS als het gaat om de mogelijke aanpassing van de strafoplegging (neveneffect 2);
- informatie uit registraties van de ZM als het gaat om de mogelijke achteruitgang van de rechtsbescherming van gedetineerden (neveneffect 3);
- informatie uit registraties van het OM/CVvi als het gaat om het overgangsrecht en de mogelijk slechtere rechtspositie van veroordeelde gedetineerden (neveneffect 4).

De mogelijkheid van calculerend gedrag (neveneffect 1) wordt ook als subonderdeel belicht in het Onderzoeksprogramma Wet langdurig toezicht.

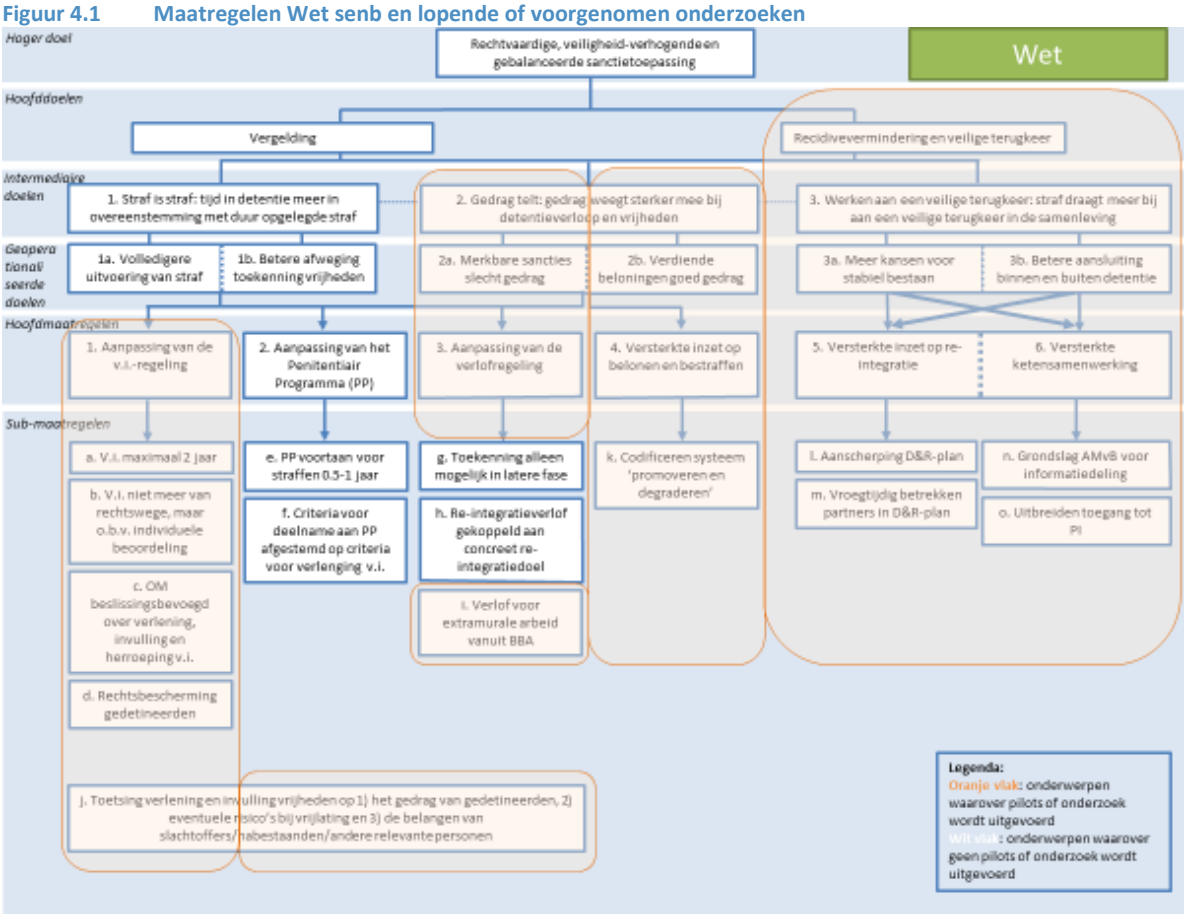
Aanvullingen uit de visie

Naast bovenstaande bronnen van informatie ten aanzien van het functioneren van onderdelen van de *wet*, zijn een aantal pilots en onderzoeken die inzoomen op een aantal maatregelen uit de *visie* mogelijk relevant voor toekomstige monitoring.

- Met het versterken van de rol van casemanagers (sub-maatregel n. van de visie) is geëxperimenteerd in pilots en dit is onderzocht.
- Rond de uitbreiding van het aantal uren arbeid (sub-maatregel p. van de visie) lopen relevante pilots en evaluaties over:
  - 32 uur werken met gedetineerden;
  - effecten van penitentiaire arbeid;
  - de Social Impact Bond Werk na detentie.

Figuur 4.1 geeft een overzicht van maatregelen waarover informatie in lopende onderzoeken verzameld wordt, en waarvan voor de monitoring en de evaluatie gebruik kan worden gemaakt. Als een maatregel door onderzoek gedekt wordt, wil dit overigens niet zeggen dat dit de hele informatiebehoefte voor de latere evaluatie dekt; wel dat de maatregelen of onderdelen daarvan onderwerp van onderzoek zijn en dat er wellicht mogelijkheden zijn om extra onderwerpen of vragen toe te voegen ten behoeve van monitoring en evaluatie.

Figuur 4.1 Maatregelen Wet senb en lopende of voorgenomen onderzoeken



3.6 Lacunes

Figuur 4.1 laat zien dat verschillende maatregelen (en doelen) niet door lopende onderzoeken of pilots gedekt worden en dat er mogelijk geen kennis is die voor de evaluatie nodig kan zijn. De belangrijkste lacunes in kennis liggen bij de doelen en de maatregelen in de eerste pijler van de beleidslogica, die betrekking hebben op vergelding. Dit kan de evaluatie belemmeren. Het opvullen van de lacunes en het verzamelen van gegevens vereist (tijdig) nieuw onderzoek.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Nulmeting

4

4 Nulmeting

4.1 Achtergrond nulmeting

Inleiding

Met de indicatoren, die uit de beleidslogica van de Wet senb en het visiedocument zijn afgeleid, kan op termijn onderzocht worden of de Wet senb wordt uitgevoerd zoals beoogd, de werkzame elementen in gang zijn gezet en of de doelen worden bereikt. Het overzicht van meetbare indicatoren is in bijlage 6 van dit rapport opgenomen. De nulmeting beoogt de stand van zaken voorafgaand aan de implementatie van de Wet senb inzichtelijk te maken. Dit gebeurt aan de hand van de indicatoren. De nulmeting dient ter vergelijking van de situatie vóór implementatie met de (toekomstige) situatie ná de implementatie van de maatregelen van de Wet senb en het visiedocument (met name over de veilige terugkeer). De nulmeting beperkt zich tot gegevens in registraties. Er is dus geen dossieronderzoek uitgevoerd en er is geen kwalitatieve dataverzameling (bijvoorbeeld met interviews) geweest. Wel is nagegaan welke gegevens in de toekomst naar verwachting in dossiers teruggevonden kunnen worden.

Bij het opstellen van de indicatoren voor monitoring en evaluatie is onderzocht welke organisaties over informatie op de indicatoren beschikken. Voor de nulmeting zijn gegevens opgevraagd bij het OM (Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling (CVv.i.)) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Reclassering en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Bij deze organisaties zijn registratiegegevens over de (kwantitatieve) indicatoren die reeds vastgelegd zijn opgevraagd. Omdat de gegevens van DJI uit dossiers verzameld moeten worden, is met DJI geïnventariseerd welke gegevens vastgelegd (gaan) worden.

Voor de nulmeting zijn uitsluitend registratiegegevens beschikbaar over indicatoren voor de eerste hoofdmaatregel ‘aanpassing van de v.i.-regeling’ in de pijler ‘Straf is straf’. De gegevens over de indicatoren in de pijlers ‘Gedrag telt’ en ‘Werken aan een veilige terugkeer’ zijn veelal kwalitatief van aard en zijn daarom niet opgenomen in de nulmeting. De kwantitatieve indicatoren behorende bij pijler 2 zijn wel uitgevraagd, maar zijn niet beschikbaar bij DJI. Verder zijn vanzelfsprekend voor de nulmeting geen gegevens beschikbaar over onderdelen van de Wet senb die binnen de huidige praktijk nog niet worden uitgevoerd.

Beschrijving gegevens

CJIB-/CVv.i.-gegevens

Voor de nulmeting hebben we gegevens van het CJIB en CVv.i. gebruikt. Dit zijn gegevens van de CVv.i., uit een registratie die in beheer is bij het CJIB. Het gaat om gegevens over justitiabelen die in 2019 detentie afgerond hebben en (in principe) in aanmerking komen voor v.i. De gegevens beslaan 929 unieke cases en geven inzicht in een aantal indicatoren met betrekking tot de v.i. Zo hebben we gegevens over het starten, herroepen en beëindigen van de v.i., over opgelegde bijzondere voorwaarden en over de formele duur van de v.i. van de justitiabelen. De gegevens geven inzicht in de nulsituatie ten aanzien van de v.i.

Gegevens Reclassering

Ook gegevens van de Reclassering zijn gebruikt voor de nulmeting. Deze zijn afkomstig uit het registratiesysteem ‘IRIS’ van de Reclassering. Voor deze gegevens is eenzelfde afbakening gebruikt als voor de CJIB-gegevens, dat wil zeggen: justitiabelen die in 2019 detentie afgerond hebben en (in principe) voor v.i. in aanmerking komen. De gegevens van de Reclassering geven inzicht in het toezicht van de Reclassering gedurende een v.i.-periode, evenals de uitgebrachte adviezen over de v.i.-verlening.

4.2 Bevindingen nulmeting (eerste pijler)

Hoofdmaatregel 1: aanpassing van de v.i.-regeling (pijler 1: Straf is straf)[11]

Submaatregel A. V.i. maximaal twee jaar

De gegevens van CJIB/CVv.i. zijn gebruikt voor:
- Is de gedetineerde met v.i. gegaan?
- Is de beslissing over de v.i. uitgesteld?
- Is de beslissing over de v.i. afgesteld?
- Duur van de v.i. (formeel en feitelijk)

De gegevens van de Reclassering zijn gebruikt voor:
- Is de gedetineerde in aanmerking gekomen voor v.i.?
- Is de gedetineerde met v.i. gegaan?
- Duur van het toezicht (tijdens v.i.) op de gedetineerde door de Reclassering (formeel en feitelijk)

De gegevens van CJIB/CVv.i. laten zien dat 93 procent van de gedetineerden met voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) is gegaan (al dan niet na uitstel van dit besluit). Van de 929 gedetineerden krijgt 7 procent te maken met uitstel van hun voorwaardelijke invrijheidstelling: de v.i. wordt met enkele dagen of enkele maanden uitgesteld. Bij 2 procent van de gedetineerden is er afstel van een voorwaardelijke invrijheidstelling (tabel 4.1). Uitstel van de v.i. gaat niet altijd vooraf aan afstel van de v.i.; bij minder dan een procent van de gedetineerden is er uitstel van de v.i. voordat deze wordt afgesteld. De registratie noemt de volgende gronden voor uitstel en afstel:

- een klinische behandeling die tijdens de v.i. gevolgd moet worden die nog niet beschikbaar is, maar die wel noodzakelijk is om het recidiverisico te beperken;
- ernstige misdragingen tijdens detentie;
- niet mee willen werken aan de bijzondere voorwaarden.

Tabel 4.1 Overzicht van informatie over v.i. zoals ontvangen van het CJIB/ CVv.i. (2019)

	Aantal	%	Totaal
V.i. gestart	866	93	929
Uitstel van v.i.	66	7	929
Afstel van v.i.	19	2	929
V.i. beëindigd[1]	529	57	929

[1] De v.i. kan zowel regulier als eerder dan beoogd zijn beëindigd.
Bron: CJIB/CVv.i. (2021), bewerking Regioplan 2021

Tabel 4.2 geeft informatie over de duur van de v.i. op basis van gegevens van het CJIB/CVv.i. In de gegevens wordt onderscheid gemaakt tussen de *formele duur van de v.i.* en de *feitelijke duur van de v.i.* De *formele duur van de v.i.* is de duur zoals opgelegd in het besluit; de *feitelijke duur van de v.i.* behelst de periode waarbinnen de v.i. daadwerkelijk loopt. De formele en feitelijke duur kunnen van elkaar verschillen, bijvoorbeeld doordat de v.i. tussentijds wordt herroepen. In dat geval is de feitelijke duur van de v.i. langer, omdat de v.i. tijdelijk wordt onderbroken.

Met de inwerkingtreding van de Wet senb wordt de maximale duur van de v.i. twee jaar. Gemiddeld is de *formele* duur van de v.i. ongeveer veertien maanden (422 dagen). De gemiddelde *feitelijke* duur van de v.i. is 407 dagen en is dus korter.[12] De gegevens van het CJIB laten zien dat bij 2 procent van de gedetineerden de formele of feitelijke duur van de v.i. langer dan twee jaar is (tabel 1.2).

[11] In de nulmeting is uitsluitend informatie opgenomen over submaatregel A, C en D. Kwantitatieve informatie die betrekking heeft op submaatregel B is voor de nulmeting niet beschikbaar.
[12] Op basis van een verschilanalyse blijkt dat bij 23 procent (120 van de 529) van de gedetineerden een verschil bestaat tussen de formele en feitelijke duur van de v.i. Bij dertien gedetineerden was sprake van een langere feitelijke duur.

Tabel 4.2 Looptijd v.i. op basis van data CJIB/CVv.i. (2019)

	Aantal dagen		Totaal[1]
Gemiddelde formele duur van v.i. (in dagen)	422		529
Gemiddelde feitelijke duur van v.i. (in dagen)	407		529
	Aantal	**%**	**Totaal[1]**
Formele executietermijn v.i. > twee jaar	9	2	529
Feitelijke executietermijn v.i. > twee jaar	8	2	529
Afwijkingen tussen formele en feitelijke executietermijn	120	23	529
waarvan formele duur langer dan feitelijke duur	107	89	120
waarvan formele duur korter dan feitelijke duur	13	11	120

[1] Het totaal aantal gedetineerden is gereduceerd tot 529, omdat voor een deel van de gedetineerden geen uitstroomdatum bekend is. Deze cases kunnen daarom niet in de verschilanalyse mee worden genomen.
Bron: CJIB/CVv.i. (2021), bewerking Regioplan 2021

De gegevens van de Reclassering bieden zicht op de v.i. toezichtsopdrachten en toezichtsprogramma's van de Reclassering. De toezichtsopdracht heeft betrekking op het toezicht van de Reclassering op een gedetineerde gedurende de v.i. Een dergelijke toezichtsopdracht valt binnen een overkoepelend toezichtsprogramma: binnen een toezichtsprogramma kunnen meerdere toezichtsopdrachten vallen (waaronder de v.i. toezichtsopdracht). De gemiddelde *looptijd van de v.i. toezichtsopdracht* van de Reclassering is ongeveer een jaar (376 dagen) (zie tabel 4.3), met uitschieters van 21 dagen tot 678 dagen. De gemiddelde *totale looptijd van het toezichtsprogramma* is langer, namelijk 472 dagen. Ook hier zien we een variatie: van 43 dagen tot 3.149 dagen. De looptijd van het toezichtsprogramma geeft inzicht in de totale looptijd die de gedetineerde onder toezicht heeft gestaan.
Verder laten de gegevens van de Reclassering zien dat er bij 98 procent van de gedetineerden verschillen bestaan tussen de duur van de *looptijd van de v.i. toezichtsopdracht* en de *totale looptijd van het toezichtsprogramma*. Het verschil in dagen tussen de *gemiddelde totale looptijd van het toezichtsprogramma* en de *gemiddelde looptijd van de v.i. toezichtsopdracht* is 60 dagen.

Tabel 4.3 Overzicht van informatie over v.i. zoals ontvangen van de Reclassering (2019)

	Aantal dagen		Totaal
Gemiddelde looptijd van de v.i. toezichtsopdracht	376		334[1]
Gemiddelde looptijd van toezichtsprogramma	472		303[2]
	Aantal	**%**	**Totaal**
Looptijd toezichtsopdracht v.i. > twee jaar	0	0	334
Looptijd toezichtsprogramma > twee jaar	26	9	303
Afwijkingen tussen looptijd toezichtsopdracht en toezichtsprogramma	197	98	201[3]
waarvan looptijd toezichtsopdracht langer dan looptijd toezichtsprogramma	109	55	197[4]
waarvan looptijd toezichtsprogramma langer dan looptijd toezichtsopdracht	88	45	197[4]

[1] Het totaal is tot stand gekomen door alleen cases mee te nemen waarvan de volledige informatie over start- en einddatum van de v.i. van gedetineerden bekend is. Het totaal is hierdoor gereduceerd tot 334 gedetineerden.
[2] Het totaal is tot stand gekomen door alleen cases mee te nemen waarvan de volledige informatie over start- en einddatum van de v.i. van gedetineerden bekend is. Het totaal is hierdoor gereduceerd tot 303 gedetineerden.
[3] Het totaal is gereduceerd tot 201 gedetineerden, omdat voor een deel van de gedetineerden geen in- of uitstroomdatum bekend is en deze cases daarom niet in de verschilanalyse kunnen worden meegenomen.
[4] Het totaal is het aantal afwijkingen tussen de looptijd van de toezichtsopdracht en het toezichtsprogramma.
Bron: Reclassering (2021a), bewerking Regioplan 2021

Submaatregel C. OM beslist over verlening, invulling en herroeping van v.i.

De gegevens van CJIB/CVv.i. zijn gebruikt voor:
- Is de v.i. herroepen?

De gegevens van de Reclassering zijn gebruikt voor:
- Is de toezichtsopdracht voortijdig negatief beëindigd? (aandeel van totaal)

Van de 929 gedetineerden zijn er 866 met v.i. gegaan (zie tabel 4.1). Bij elf procent van hen is de v.i. herroepen (tabel 4.4). De reden voor de herroeping is het schenden van de algemene en/of bijzondere voorwaarden. Bijzondere voorwaarden die het meest zijn geschonden, zijn:

- verrichten van een actieve inspanning voor (een traject gericht op) het verkrijgen en het behouden van woonruimte;
- hebben van een structurele en zinvolle (betaalde) dagbesteding;
- tonen van een open, gemotiveerde en meewerkende houding met betrekking tot het toezicht en de overige voorwaarden van het besluit;
- geven van openheid van zaken over softdrugsgebruik en de financiële situatie.

Tabel 4.4 Informatie over verlening en herroeping van v.i. (2019)

	Aantal	%	Totaal
Aantal herroepingen	96	11	866[1]
Aard van herroeping	**Aantal**	**%**	**Totaal**
Algemene voorwaarden geschonden	5	5	96
Bijzondere voorwaarden geschonden	77	80	96
Algemene en bijzondere voorwaarden geschonden	14	15	96

[1] 866 van de 929 gedetineerden is met v.i. gegaan, dus bij 866 cases zou een herroeping plaats hebben kunnen vinden.
Bron: CJIB/CVv.i. (2021), bewerking Regioplan 2021

Uit de gegevens van de Reclassering blijkt dat 69 procent van de toezichtsopdrachten door de Reclassering is beëindigd met de conclusie 'voltooid'. 6 procent van de toezichtsopdrachten is voortijdig positief beëindigd (d.w.z. met een positieve reden voortijdig beëindigd, bijvoorbeeld als voldaan is aan opgestelde voorwaarden) en 19 procent van de toezichtsopdrachten is voortijdig negatief beëindigd (met een negatieve reden voortijdig beëindigd; zie tabel 4.5). Dit betekent dat een kwart (25 procent) van de toezichtsopdrachten van de Reclassering voortijdig beëindigd is.

Tabel 4.5 Informatie over de conclusie van de toezichtsopdracht (2019)

	Aantal	%	Totaal
Conclusie toezichtsopdracht			336
Beëindigd (voltooid)	232	69	
Beëindigd (positief voortijdig)	21	6	
Beëindigd (negatief voortijdig)	63	19	
Opdracht ingetrokken	18	5	
Opdracht onterecht verstrekt	1	0	
Opdracht niet gerealiseerd, geen contact met cliënt	1	0	

Bron: Reclassering (2021a), bewerking Regioplan 2021

Submaatregel D. Toetsing verlening en invulling v.i. op 1) het gedrag van de gedetineerde, 2) eventuele risico's bij vrijlating en 3) de belangen van slachtoffers en nabestaanden

De gegevens van CJIB/CVv.i. zijn gebruikt voor:
- Zijn er bijzondere voorwaarden opgelegd bij de verlening van de v.i.?
- Welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd?
- Is de v.i. herroepen?
- Indien herroeping: heeft gedetineerde algemene of bijzondere voorwaarden geschonden?

De gegevens van de Reclassering zijn gebruikt voor:
- Zijn er bijzondere voorwaarden opgelegd?
- Welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd?
- Aantal bijzondere voorwaarden per cliënt.

Volgens de gegevens van het CJIB/CVv.i. zijn aan 62 procent van de gedetineerden bijzondere voorwaarden opgelegd (576 van de 929 gedetineerden). Tabel 4.6 geeft een overzicht van deze bijzondere voor-

waarden. Een v.i. kan worden herroepen indien een gedetineerde de algemene en/of bijzondere voorwaarden van de v.i. schendt. Zoals eerder vermeld is bij 11 procent van de gedetineerden de v.i. herroepen. Bij 80 procent van hen is de v.i. herroepen wegens schending van de bijzondere voorwaarden.

Tabel 4.6 Bijzondere voorwaarden bij de v.i. op basis van data CJIB/CVv.i (2019)

	Aantal	%[1]	Totaal
Begeleid wonen of maatschappelijke opvang	162	28	576
Behandeling door deskundige of zorginstelling	287	50	576
Contactverbod personen of instellingen	209	36	576
Gedragsinterventie	72	13	576
Locatiegebod	45	8	576
Locatieverbod	184	32	576
Meldingsplicht bij instantie	526	91	576
Opname in een (zorg)instelling	45	8	576
Verbod drugs en alcohol en onderzoekplicht	113	20	576
Andere voorwaarden	523	91	576

[1] De percentages kunnen niet bij elkaar worden opgeteld. Elk percentage geeft weer hoeveel procent van de 576 gedetineerden die specifieke bijzondere voorwaarde opgelegd heeft gekregen. Gedetineerden kunnen meerdere bijzondere voorwaarden opgelegd krijgen. Een optelling van de percentages komt daarom boven de honderd procent uit.
Bron: CJIB/CVv.i. (2021), bewerking Regioplan 2021

Er zijn ook gegevens over het aantal adviezen dat door de Reclassering is uitgebracht over bijzondere voorwaarden bij de v.i.: in totaal heeft de Reclassering 1.636 adviezen uitgebracht. Daarvan heeft 70 procent betrekking op de start van v.i.; de overige 30 procent heeft betrekking op casussen waarbij de v.i. verlengd wordt. Van 1.098 adviezen is de uitkomst geregistreerd. Bij adviezen waarvan dit niet bekend is, is het risicotaxatie- en adviesinstrument (RISC) niet gebruikt, bijvoorbeeld omdat het een verlenging van een v.i. betreft. Dit instrument is de basis voor de adviezen van de Reclassering. Tabel 1.7 toont welke adviezen de Reclassering heeft uitgebracht.

Tabel 4.7 Adviezen van de Reclassering over bijzondere voorwaarden bij de v.i. (2019)

	Aantal	%	Totaal
Afstel v.i.	47	4	1.098
Afstel v.i. - voorwaarden indien toch v.i.	9	1	1.098
Geen advies mogelijk	12	1	1.098
Geen advies mogelijk - voorwaarden indien toch v.i.	3	0	1.098
Uitstel v.i.	30	3	1.098
Uitstel v.i. - voorwaarden indien toch v.i.	21	2	1.098
Wel v.i. - met bijzondere voorwaarden	604	55	1.098
Wel v.i. - zonder bijzondere voorwaarden	372	34	1.098

Bron: Reclassering (2021b), bewerking Regioplan 2021

Bij 37 procent van de gedetineerden zijn door de Reclassering bijzondere voorwaarden voor de v.i. geadviseerd. Gemiddeld zijn vier bijzondere voorwaarden per gedetineerde geadviseerd. De meest geadviseerde bijzondere voorwaarden zijn: meldplicht (97 procent), ambulante behandeling (55%), contactverbod (29%), locatieverbod (23%) of een drugs- en/of alcoholverbod (24%). Bij 16 procent van de gedetineerden is een gedragsinterventie geadviseerd zodat door de gedetineerde aan cognitieve en/of praktische vaardigheden, middelengebruik of agressiebeheersing wordt gewerkt. Minder vaak is geadviseerd om een gedetineerde in een zorginstelling te laten opnemen (10%), begeleid te laten wonen (33%) of om de schade te herstellen (1%).

Andere bijzondere voorwaarden zijn specifieker van aard en zijn gerelateerd aan het delict waarvoor de gedetineerde is veroordeeld. Het gaat om bijzondere voorwaarden zoals vermijden van kinderporno of een verbod op kansspelen. Daarnaast zijn specifieke bijzondere voorwaarden opgenomen om de gedetineerde te ondersteunen bij een geleidelijke terugkeer in de maatschappij. Het gaat dan bijvoorbeeld om bijzondere voorwaarden als het volgen van een opleiding en meewerken aan schuldhulpverlening.

Ook is geadviseerd om combinaties van bijzondere voorwaarden op te leggen tijdens de v.i., zoals:

- meewerken aan een middelencontrole en aan schuldhulpverlening;
- meewerken aan middelencontrole, meewerken aan schuldhulpverlening en de training Stap voor Stap[13];
- meewerken aan middelencontrole, volgen van een opleiding (volwassenenstrafrecht) en geen andere huisvesting zonder toestemming;
- vermijden contact met minderjarigen, geen andere huisvesting zonder toestemming en meewerken aan middelencontrole.

Interpretatie gegevens nulmeting

De nulmeting beoogt inzicht te geven in de nulsituatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet senb. Mede omdat uitsluitend gebruik is gemaakt van kwantitatieve gegevens uit registraties, heeft de nulmeting slechts een beperkt beeld van de nulsituatie opgeleverd. Dat geldt voor de indicatoren over pijler 1, maar nog veel sterker voor de indicatoren over de pijlers 2 en 3. Daarvoor zijn andere (of aanvullende) onderzoeksmethoden nodig, zoals dossieronderzoek of interviews. Van belang is verder dat er in de toekomst, als gegevens over enkele jaren vergeleken worden met de nulmeting, veel aandacht nodig is voor de interpretatie. Als er bijvoorbeeld minder locatie- of contactverboden worden opgelegd, kan dat betekenen dat er minder aandacht voor is (hetgeen uitgelegd zou kunnen worden als een negatieve uitkomst in het licht van de beoogde veranderingen). Het kan ook betekenen dat er minder noodzaak voor is, bijvoorbeeld door de positieve uitwerking van maatregelen voor veilige terugkeer (hetgeen uitgelegd kan worden als een positieve uitkomst gezien de beoogde veranderingen).

4.3 Beschikbaarheid indicatoren randvoorwaarden

Bij de reconstructie van de beleidslogica van de Wet senb en het visiedocument is aandacht besteed aan de randvoorwaarden, waaraan voldaan moet worden voor de goede uitvoering van (delen van) de wet en visie. Om uitspraken te kunnen doen over (succesvolle) implementatie van de wet en visie en mogelijke resultaten is zicht op de randvoorwaarden noodzakelijk. In de nulmeting zijn de randvoorwaarden niet opgenomen. De gegevens hiervoor zijn (nog) niet in registerdata opgenomen. Zicht op randvoorwaarden, zoals voldoende personele capaciteit binnen PI's of veiligheid in de inrichtingen, vraagt om dossieronderzoek en interviews. Dit was geen onderdeel van de nulmeting, maar is voor toekomstige monitoring en evaluatie noodzakelijk om na te gaan in hoeverre aan de randvoorwaarden is voldaan.

4.4 Gegevens voor toekomstige evaluatie

Gegevens van DJI

Voor een groot deel van de indicatoren (zie bijlage 6) zijn registraties/dossiers van DJI de bron. Zo zal informatie over de detentiefasering, het D&R-plan, (de beoordeling van) het gedrag van gedetineerden en de BBA's bij DJI opgehaald moeten worden.

DJI maakt gebruik van het registratiesysteem 'TULP'. De D&R-plannen worden in TULP gearchiveerd na uitstroom uit detentie. In TULP staat o.a. informatie over de detentiefasering en D&R-plannen. Informatie over het gedrag van gedetineerden, de risicoscreener en de ontwikkeling omtrent re-integratie(doelen) is terug te vinden in het D&R-plan en/of het dossier van de gedetineerde. Voor informatie over indicatoren uit de D&R-plannen voor detenties die nog niet afgesloten zijn, moeten de D&R-plannen geraadpleegd worden bij de PI's. Het huidige TULP bestaat al geruime tijd en sluit niet meer goed aan bij de gebruiksdoelen, zowel wat betreft invoer als wat betreft analysemogelijkheden. Veel van de informatie in de D&R-plannen/-dossiers en -registraties is niet vooraf geclassificeerd; het gaat veelal om tekstvelden. Dit is daardoor moeilijk op grootschalige, geautomatiseerde wijze te raadplegen. Dit heeft mo-

[13] Stap voor Stap is een training bedoeld om de motivatie op gedragsverandering te vergroten. "De cliënt doorloopt zeven stappen die hem inzicht geven in het strafbare gedrag en de rol die middelgebruik hierin speelt. Op basis hiervan draagt de toezichthouder opties en alternatieven aan voor de toekomst (SVG, 2021)".

gelijk consequenties voor de volledigheid van de informatie. Gezien de wijze van registreren en de functionaliteiten van de systemen zal in veel gevallen deskresearch of dossieronderzoek bij DJI uitgevoerd moeten worden voor het ophalen van de benodigde gegevens. Een nieuw systeem, BasisVoorziening Justitiabelen (BVJ), is in ontwikkeling. Binnenkort zal dit systeem uitgerold worden in een aantal PI's. Vanaf dat moment maakt een deel van de PI's gebruik van het nieuwe systeem. Omdat het mogelijk is dat gedetineerden overgeplaatst worden naar andere PI's, waar TULP nog gebruikt wordt, is het van belang dat in TULP en BVJ dezelfde informatie vastgelegd wordt in het kader van de overdracht. Op dit moment wordt daar verder vorm aan gegeven. Het is niet bekend wanneer BVJ landelijk operationeel is.

Bij DJI is op basis van de huidige registratiesystematiek beperkt informatie beschikbaar over de indicatoren voor evaluatie en monitoring van de Wet senb. Voor de implementatie van de Wet senb zijn aanpassingen in de werkwijze in de PI's nodig, waarvoor bestaande instrumenten moeten worden gewijzigd. Daardoor is voor onderdelen van de Wet senb in de huidige registratie nog geen informatie beschikbaar. Omdat de voorbereidingen op de implementatie op dit moment getroffen worden is nog onbekend of en hoe de registratie van een aantal indicatoren concreet vorm zal krijgen. Tabel 4.8 geeft een overzicht van de indicatoren waarop naar verwachting informatie beschikbaar zal zijn voor toekomstige evaluaties en voor welke indicatoren dit nog onzeker is.

Tabel 4.8 Toekomstige beschikbaarheid gegevens DJI

Pijler	Indicator	Beschikbaarheid
Straf is straf	Duur opgelegde straffen van gedetineerden die aan Penitentiair Programma (PP) deelnemen.	Geregistreerd door DJI, cluster analyse van afdeling beleid
Straf is straf	Hoe vaak is deelname aan PP afgewezen vanwege risico's bij vrijlating?	Nog onbekend (mogelijk bij DIZ[14])
Straf is straf	Hoe vaak is deelname aan PP afgewezen vanwege gedrag van gedetineerden?	Nog onbekend (mogelijk bij DIZ, of DJI cluster analyse /afdeling beleid)
Straf is straf	Hoe vaak is deelname aan PP afgewezen vanwege belangen van slachtoffers/nabestaanden?	Nog onbekend (mogelijk bij DIZ)
Straf is straf	Hoe vaak zijn voorwaarden wel/niet opgelegd bij PP?	Nog onbekend (mogelijk bij DIZ)
Straf is straf	Welke voorwaarden zijn opgelegd (i.h.k.v. PP), in relatie tot belangen van nabestaanden en slachtoffers?	Nog onbekend (mogelijk bij DIZ)
Gedrag telt	In hoeverre vond de toekenning van re-integratieverlof plaats in de laatste detentiefase?	Nog onbekend (mogelijk bij DJI, cluster analyse/afdeling beleid)
Gedrag telt	Hoe vaak is beoogd re-integratieverlof wel/niet toegekend?	Nog onbekend (mogelijk bij DJI, cluster analyse/afdeling beleid)
Gedrag telt	Op welke gronden is re-integratieverlof niet toegekend?	Nog onbekend (mogelijk bij DJI, cluster analyse/afdeling beleid)
Gedrag telt	In hoeverre dient het re-integratieverlof steeds een concreet en persoonlijk re-integratiedoel?	Nog onbekend (mogelijk bij DJI, cluster analyse/afdeling beleid)
Gedrag telt	Aantal regio's met/zonder BBA (aansluiten bij regio-indeling JenV)	Nog onbekend (mogelijk bij DJI, cluster analyse/afdeling beleid)
Gedrag telt	Aantal uitstromende gedetineerden naar regio's zonder BBA	Nog onbekend (mogelijk bij DJI, cluster analyse/afdeling beleid)
Gedrag telt	Hoe vaak is verlof verleend voor extramurale arbeid in een BBA?	Nog onbekend (mogelijk bij DJI, cluster analyse/afdeling beleid)
Gedrag telt	Hoeveel gedetineerden zijn wel/niet gepromoveerd naar een plusprogramma?	Geregistreerd bij DJI, in D&R-plan
Gedrag telt	Hoe vaak is een gedetineerde gepromoveerd/gedegradeerd?	Geregistreerd bij DJI, in D&R-plan
Gedrag telt	Hoe vaak is een beslissing tot degraderen wel/niet aangevochten?	Geregistreerd bij Commissie van Toezicht van DJI en PI's

[14] DIZ staat voor Dienst Individuele Zaken, onderdeel van het hoofdkantoor van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

Vervolg tabel 4.8

Pijler	Indicator	Beschikbaarheid
Gedrag telt	Aantal aangiftes door personeel	Voor zover bekend niet geregistreerd door DJI
Gedrag telt	Aantal opgelegde disciplinaire straffen	Geregistreerd bij DJI, in D&R-plan
Gedrag telt	Hoe vaak worden na risicoscreening externe vrijheden toegekend/geweigerd?	Nog onbekend (mogelijk bij DJI, in D&R-plan)
Veilige terugkeer	Hoe vaak is de screening binnen twee weken na start detentie wel/niet afgerond?	Geregistreerd bij DJI, in D&R-plan (afleidbaar uit datumstempel)
Veilige terugkeer	Hoe vaak is informatie van gemeenten en reclassering wel/niet gebruikt voor de screening bij binnenkomst?	Nog onbekend (mogelijk bij DJI, in D&R-plan)
Veilige terugkeer	Hoe vaak zijn in het D&R-plan concrete doelen, gerelateerd aan de basisvoorwaarden voor re-integratie, opgenomen?	Geregistreerd door DJI, in D&R-plan
Veilige terugkeer	In hoeverre zijn de zes basisvoorwaarden op orde bij uitstroom detentie?	Geregistreerd door DJI, in D&R-plan
Veilige terugkeer	Indien basisvoorwaarde(n) niet op orde zijn: zijn oorzaken bekend? (bijv. knelpunten in samenwerking, informatiedeling, gedrag gedetineerde, etc.)	Geregistreerd door DJI, in D&R-plan
Veilige terugkeer	Gemiddelde reistijd tussen PI en uitstroomgemeente.	Uitstroomgemeente niet consequent geregistreerd door DJI
Veilige terugkeer	Gemiddelde reistijd tussen BBA en uitstroomgemeente.	Nog onbekend (mogelijk in registratie DJI omtrent BBA's)
Veilige terugkeer	Aantal uren (extramurale) arbeid (t.o.v. aantal uren (extramurale) arbeid voor pilot).	Nog onbekend (mogelijk in registratie DJI omtrent BBA's)

Gegevens van de Reclassering

Ook bij de Reclassering (3RO) zal een deel van de gegevens over de indicatoren verzameld kunnen worden. De Reclassering registreert (een deel van de) informatie over:

- de v.i. (hoe verloopt de v.i., wat is de duur, welke (bijzondere) voorwaarden zijn gesteld, welke zaken gaan langs het adviescollege?);
- afgegeven adviezen over de invulling van het D&R-plan;
- de risicotaxatie via RISC;
- het toezicht tijdens re-integratieverlof of een voorwaardelijke modaliteit (zoals v.i.).

De Reclassering gebruikt een landelijk, overkoepelend registratiesysteem (IRIS) waarin alle data verwerkt worden. Dit registratiesysteem is door medewerkers gemakkelijk te raadplegen en de gegevens zijn door middel van een zogenaamde query uit het registratiesysteem te halen. In de registratie wordt onderscheid gemaakt tussen gestructureerde en ongestructureerde data. De gestructureerde data bestaan uit standaard invulvelden (vaak met categorieën). Hierbij gaat het bijvoorbeeld om informatie over het wel of niet verlenen van v.i., het wel of niet verlenen van re-integratieverlof of de duur van het toezicht tijdens v.i. of re-integratieverlof. Van deze data is geautomatiseerd een uitdraai te maken ten behoeve van onderzoek. Toegevoegde bijlagen en toelichtingsvelden zijn ongestructureerde data. Deze toelichtingsvelden bevatten vaak 'het waarom' van een keuze of advies, bijvoorbeeld de reden voor het niet verlenen van re-integratieverlof. Voor het raadplegen van deze gegevens zal aanvullend dossieronderzoek op locatie van de Reclassering noodzakelijk zijn.

Na de inwerkingtreding van de Wet senb zal de nieuwe casuïstiek in het kader van v.i. herkenbaar worden gemaakt in het systeem. Hierdoor wordt het onderscheid tussen casuïstiek voor en na de inwerkingtreding van de wet inzichtelijk. In het systeem zijn zowel lopende als afgesloten dossiers te raadplegen. Volgens de richtlijn van de bewaarplicht bewaart de Reclassering een dossier zeven jaar na afsluiting van een casus. Wanneer de Reclassering opnieuw betrokken raakt bij een persoon, wordt het dossier heropend. Wanneer de nieuwe casus wordt afgesloten, gaat de bewaarplicht van zeven jaar opnieuw in.

Er zijn op dit moment geen grote wijzigingen van het registratiesysteem gepland. Wel wordt het registratiesysteem voortdurend doorontwikkeld. In dat geval gaat het om relatief kleine wijzigingen die geen grote impact hebben op de beschikbaarheid van data. Er wordt gekeken naar opties om de systemen van de Reclassering en DJI meer met elkaar te verbinden en te automatiseren. Of en wanneer dit daadwerkelijk van kracht wordt, is echter nog niet duidelijk.

Gegevens van het OM (CVv.i.)

De gegevens over de v.i. zullen (gedeeltelijk) bij de CVv.i., als onderdeel van het OM, opgehaald moeten worden. De gegevens van de CVv.i. zijn in beheer bij het CJIB. Het CJIB maakt periodiek rapportages in de vorm van een dashboard met verschillende tabbladen met informatie voor de CVv.i. Het rapport bevat o.a. informatie over:

- de instroom in v.i. (nieuwe zaken);
- de daadwerkelijk gestarte v.i.'s;
- het aantal overtredingen van algemene en bijzondere voorwaarden en de daaropvolgende acties;
- het aantal vorderingen voor uit- en afstel van de v.i. inclusief uitspraak;
- het aantal herroepingen inclusief uitspraak;
- het aantal vorderingen voor schorsing van de v.i. inclusief uitspraak;
- het aantal vorderingen voor verlenging van de v.i. inclusief uitspraak.

De informatie uit dit dashboard kan ook gebruikt worden voor onderzoeksdoeleinden. Het dashboard bevat veelal landelijke aantallen. Het is daarnaast mogelijk uitsplitsingen naar regio op te vragen. Wanneer kwalitatieve informatie, zoals achterliggende redenen voor een herroeping of uitstel van een v.i., nodig is, dient hiervoor aanvullend dossieronderzoek uitgevoerd te worden. Dit dossieronderzoek zal op locatie van de CVv.i. in Arnhem plaats moeten vinden. Toestemming voor een dergelijk dossieronderzoek verloopt via het Parket-Generaal (PAG).

De informatie over de v.i. wordt bijgehouden in het registratiesysteem Robein. Dit systeem is in 2008 ontwikkeld als noodsysteem en daarom beperkt in de mogelijkheden. Er wordt nagedacht over het aanpassen of vernieuwen van het registratiesysteem, maar die wijziging is nog weinig concreet. Het is nog niet duidelijk of Robein wordt uitgebreid of dat een nieuw systeem ontwikkeld wordt. Op welke termijn systeemwijzigingen doorgevoerd worden, is ook nog onbekend. Informatie over de bezwaarschriftenprocedure wordt na de inwerkingtreding van de Wet senb geregistreerd in het registratiesysteem GPS. Andere informatie over nieuwe zaken en de informatie over de zaken voor de inwerkingtreding van de Wet senb blijven in Robein beschikbaar. Dat betekent dat na de inwerkingtreding met twee registratiesystemen gewerkt wordt.

Het CJIB verzamelt de landelijke informatie bij de verschillende parketten en is afhankelijk van de parketten voor de volledigheid van de informatie. In de praktijk wordt informatie in sommige gevallen niet eenduidig geregistreerd en ontbreekt soms informatie (bijvoorbeeld omdat parketten achterlopen met hun administratie). Er moet rekening worden gehouden met (kleine) achterstanden in de levering en verwerking van gegevens uit de administraties van de afzonderlijke parketten.

Bronnen

CJIB/CVv.i. (2021). *Dataset reactie indicatoren onderzoek visie en wet senb v2_bewerkt* [verkregen op 18 april 2021 van de Directie IT & Bedrijfsvoering – Team Management Informatie van Ministerie van Justitie en Veiligheid].

Reclassering (2021a). *Dataset instroom v.i. toezichten_bewerkt* [verkregen op 19 april 2021 van de Reclassering (3RO)].

Reclassering (2021b). *Dataset uitgebrachte v.i. adviezen_bewerkt* [verkregen op 19 april van de Reclassering (3RO)].

SVG (2021). Stap voor Stap. Geraadpleegd op 25 mei 2021 via https://www.svg.nl/wat-doen-wij/stap-voor-stap.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting en conclusie

5

5 Samenvatting en conclusie

5.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Op 17 juni 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming, minister Dekker, het visiedocument 'Recht doen, kansen bieden: naar effectievere gevangenisstraffen' naar de Tweede Kamer gestuurd. Het visiedocument gaat over de wijze waarop gevangenisstraffen worden uitgevoerd vanuit het perspectief van de geloofwaardigheid van straffen en de bescherming van de maatschappij. Centrale thema's zijn de aanpassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling (verder: v.i.) bij langere vrijheidsstraffen, een systeem van straffen en belonen in detentie en een verder versterkte inzet op vermindering van recidive. De Wet straffen en beschermen (verder: Wet senb), waarin veel elementen uit het visiedocument een plaats hebben gekregen, treedt op 1 juli 2021 in werking. In de Wet senb is een evaluatiebepaling opgenomen, die inhoudt dat de wet vijf en tien jaar na invoering geëvalueerd wordt. Om de toekomstige evaluatie voor te bereiden en daarmee tevens inzicht te geven in het evaluatiekader heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) besloten om een voorbereidend onderzoek uit te laten voeren. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven voor het onderzoek. Dit onderzoek is dus niet de evaluatie zelf, maar blikt daarop vooruit en beoogt te bevorderen dat er een goede kennisbasis voor de toekomstige evaluatie(s) is. Dit voorbereidende onderzoek gaat niet alleen over de evaluatie van de Wet senb, maar betrekt daarin ook de evaluatie van het visiedocument.

5.2 Opzet en methoden

Het onderzoek heeft vier onderdelen:

- opstellen van de beleidslogica van het visiedocument en de wet. Daarmee wordt een basis gelegd voor de vraagstelling van de latere evaluatie. Uit de beleidslogica wordt de informatiebehoefte voor evaluatie en monitoring afgeleid;
- vooruitblikken op de opzet en de inhoud van de evaluatie van de Wet senb, met aandacht voor de gegevens die in de komende jaren over de uitvoering, de voortgang en de resultaten beschikbaar komen en die voor de evaluatie gebruikt kunnen worden;
- afleiden van indicatoren voor het meten van de implementatie en de uitvoering van de maatregelen uit het visiedocument en de wet en de mate waarin (tussentijdse) doelen worden bereikt;
- uitvoeren van een nulmeting aan de hand van de indicatoren.

Voor het opstellen van de beleidslogica van de visie en wet is een documentstudie uitgevoerd in beleidsdocumenten en wetteksten, zoals het visiedocument en de Memorie van Toelichting, Kamerstukken, voortgangsrapportages en adviezen van diverse partijen. Ook zijn er interviews afgenomen bij ketenpartners over de samenhang tussen de doelen en de maatregelen van de visie en de wet, de verwachtingen over de werking, randvoorwaarden en mogelijke neveneffecten. Op basis van de documentstudie en interviews is de beleidslogica voor de visie en de wet opgesteld. Met literatuurstudie is nagegaan in hoeverre bij het opstellen van visie en wet gebruikgemaakt is van wetenschappelijke dan wel politieke inzichten en voor welke onderdelen een wetenschappelijke onderbouwing (nog) ontbreekt. Uit de beleidslogica zijn indicatoren voor monitoring afgeleid. Ze zijn gebaseerd op de doelen en maatregelen in de beleidslogica. Ook zijn indicatoren opgesteld voor het meten van randvoorwaarden en neveneffecten. De contouren van de evaluatiesystematiek zijn opgesteld op basis van deskstudie. Inzicht in de gegevens die in de komende jaren beschikbaar komen, is verkregen door documentstudie en interviews (met name over de pilots in het kader van Koers en Kansen). De vooruitblik op de latere evaluatie is besproken met drie wetenschappelijke experts en hun commentaren zijn in de tekst verwerkt.

5.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is de voorbereiding van de toekomstige evaluatie van het visiedocument 'Recht doen, kansen bieden' en de Wet senb door het opstellen en analyseren van de beleidslogica achter visiedocument en wet; daaruit af te leiden hoe de implementatie, uitvoering en resultaten van de (maatregelen uit de) visie en de wet kunnen worden gemonitord; en een (beperkte) eerste meting van

de uitgangspositie uit te voeren. Het onderzoek beantwoordt veertien onderzoeksvragen, onderverdeeld naar de hoofdthema's van het onderzoek.

Onderdeel A. Beleidslogica

Te beantwoorden onderzoeksvragen:

1. Welke doelen worden met de visie en wet nagestreefd?
2. Welke beleidslogica ligt aan de visie en wet ten grondslag?
3. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in doelen en beleidslogica tussen visie en wet?
4. Is bij het opstellen van visie en wet gebruikgemaakt van wetenschappelijke en/of politieke inzichten? Zo ja, welke? Voor welke onderdelen van de beleidslogica ontbreekt (nog) empirische ondersteuning?
5. Worden neveneffecten van de visie en de Wet senb verwacht en zo ja, welke?
6. Welke randvoorwaarden zijn volgens betrokkenen essentieel voor een succesvolle in- en uitvoering van wet en visie? Welke gevolgen verwachten betrokkenen als deze randvoorwaarden niet (voldoende) worden gerealiseerd of wijzigen?
7. Wat zijn de plannen en verwachtingen over de implementatie/uitvoering van de visie en de wet? Welke partijen zijn betrokken en wat is (globaal) hun rol? Op welke termijnen is (intermediaire) doelrealisatie te verwachten?

Met het visiedocument 'Recht doen, kansen bieden' (de 'visie') en de Wet straffen en beschermen (Wet senb) beoogt de minister veronderstelde tekortkomingen in de sanctietoepassing te adresseren. Daarbij wordt gezocht naar een nieuwe balans tussen de strafdoelen vergelding en recidivevermindering. Dit heeft in het visiedocument en de Wet senb vorm gekregen in een complex geheel van gelaagde doelen en maatregelen die onderling sterk verbonden zijn en elkaar moeten ondersteunen.

Met het visiedocument en de Wet senb worden dezelfde doelen nagestreefd. Uit de documentstudie en de interviews komt naar voren dat er een complexe en gelaagde doelstelling met een afnemend abstractieniveau is. Er is een hoger, achterliggend doel om met een gebalanceerde sanctietoepassing bij te dragen aan een rechtvaardiger en veiliger Nederland. In dit hogere, achterliggende doel zijn twee kernthema's vervat, rechtvaardigheid en veiligheid. Met deze kernthema's zijn de twee hoofddoelen van het visiedocument en de wet verbonden: 1) vergelding voor het aangerichte leed en 2) recidivevermindering en veilige terugkeer in de samenleving. Deze hoofddoelen zijn verder uitgewerkt in drie pijlers 'Straf is straf', 'Gedrag telt' en 'Werken aan een veilige terugkeer'. Voor de drie pijlers gelden geoperationaliseerde doelen:

- Straf is straf: een groter deel van de vrijheidsstraf wordt uitgevoerd en ondergaan in een penitentiaire inrichting (PI) en aan de toekenning van vrijheden tijdens detentie wordt een verscherpte (belangen)afweging toegepast.
- Gedrag telt: er worden vaker merkbare sancties bij slecht gedrag van gedetineerden opgelegd en vaker verdiende beloningen voor goed gedrag.
- Werken aan een veilige terugkeer: er komen meer kansen voor een stabiel bestaan na detentie en een betere aansluiting tussen de periode binnen en buiten detentie.

Om de doelen te bereiken zijn in het visiedocument en de Wet senb hoofdmaatregelen opgenomen die uiteenvallen in diverse submaatregelen. Het visiedocument en de Wet senb verschillen in de hoofd- en submaatregelen die zijn opgenomen.

In algemene zin lijken de maatregelen in de Wet senb, in vergelijking met het visiedocument, meer nadruk te leggen op de eerste pijler 'Straf is straf' en minder op de pijlers 'Gedrag telt' (tweede pijler) en 'Werken aan een veilige terugkeer' (derde pijler). Daarnaast bestaan verschillen tussen het visiedocument en de Wet senb in de inhoudelijke focus van maatregelen binnen de pijlers. In de eerste (en tweede) pijler in de Wet senb komen, naast de voorwaardelijke invrijheidstelling, het penitentiair programma en de verlofregeling aan bod. Het visiedocument focust binnen deze pijler(s) vooral op de voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze drie modaliteiten van detentiefasering hangen in de wet bovendien nadrukkelijker samen met de tweede pijler dan in het visiedocument. Binnen de derde pijler zijn de verschillen tussen het visiedocument en de wet het duidelijkst: de maatregelen in de wet zijn beperkt tot

de bevoegdheden die nodig zijn om de samenwerking tussen gevangeniswezen en (met name) gemeenten mogelijk te maken. Het visiedocument bevat maatregelen gericht op de vorm en organisatie van de samenwerking tussen ketenpartners.
Deze verschillen tussen het visiedocument en de wet komen deels voort uit de functies van beide documenten: de wet verschaft een noodzakelijke wettelijke basis voor de maatregelen die in het visiedocument worden gepresenteerd. Als gevolg daarvan bevat de Wet senb geen bepalingen over maatregelen die al van een wettelijke basis zijn voorzien of die geen wettelijke basis nodig hebben. Daarnaast zijn verschillen tussen het visiedocument en de wet het gevolg van voortschrijdend inzicht en heeft het uitwerken van de wet gedurende het wetgevingsproces tot aanscherpingen en aanvullingen op de maatregelen in het visiedocument geleid.

Op basis van de documentstudie en de interviews zijn randvoorwaarden voor een succesvolle in- en uitvoering van visie en wet geïdentificeerd. De eerste randvoorwaarde is dat de werkomstandigheden bij de PI op orde moeten zijn. Dat wil zeggen dat er voldoende, goed opgeleide medewerkers beschikbaar zijn, er voldoende en flexibele detentie- en personele capaciteit is en dat de veiligheid voor gedetineerden en medewerkers in het gevangeniswezen wordt geborgd. Daarnaast is meer expliciete aandacht voor individuele kenmerken en achtergronden van de gedetineerdenpopulatie in het detentie- en reintegratieproces een noodzakelijke randvoorwaarde. Dit maakt een persoonsgerichte benadering van justitiabelen mogelijk. De derde randvoorwaarde is dat de ketensamenwerking en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners gefaciliteerd wordt. Daartoe is bij ketenpartners voldoende, goed opgeleid personeel vereist, moet actuele en volledige informatie over gedetineerden bij ketenpartners bekend zijn om maatwerk te leveren en moeten ICT-systemen van ketenpartners op elkaar aansluiten. Het onvoldoende realiseren van deze randvoorwaarden zal succesvolle ketensamenwerking belemmeren.

Van de maatregelen in het visiedocument en de Wet senb worden door ketenpartners vier potentiële risico's ('neveneffecten') gesignaleerd die het bereiken van een of meer van de doelen kunnen belemmeren. Alle vier de risico's zijn gerelateerd aan de wijzigingen in de voorwaardelijke invrijheidstellingsregeling. Het eerste mogelijke risico is dat de maximering van de voorwaardelijke invrijheidstellingstermijn tot calculerend gedrag onder gedetineerden leidt: meer berekenende en geharde veroordeelden zouden door de kortere voorwaardelijke invrijheidstellingsperiode eerder geneigd zijn de hele gevangenisstraf uit te zitten, om zo de voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de mogelijkheid van verlenging te ontlopen. Daardoor zou een deel van de daders onbegeleid terugkeren in de samenleving, wat risico's voor de samenleving kan opleveren. Een tweede mogelijk risico is dat rechters op de verkorte voorwaardelijke invrijheidstellingstermijn kunnen gaan anticiperen door lagere vrijheidsstraffen op te leggen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de feitelijke hoogte van de opgelegde straffen daalt, terwijl het kabinet beoogt de detentietermijn meer met de (hoge) opgelegde straf overeen te brengen en niet de feitelijke hoogte van de straf te bekorten. Een derde mogelijk risico is dat de rechtsbescherming van gedetineerden erop achteruitgaat doordat de rechter het besluit van het OM over de voorwaardelijke invrijheidstelling slechts marginaal kan toetsen. Een vierde mogelijk risico is dat het overgangsrecht in een beperking van de rechtspositie van veroordeelde justitiabelen kan resulteren. Omdat de nieuwe maximering van de voorwaardelijke invrijheidstellingstermijn alleen zal gelden voor gevangenisstraffen die na inwerkingtreding van de Wet senb zijn opgelegd, zouden gedetineerden die onder de oude regeling zijn veroordeeld af kunnen zien van het instellen van hoger beroep, om te voorkomen dat ze onder de nieuwe – voor hen ongunstigere – voorwaardelijke invrijheidstellingsregeling vallen. Dat zou ertoe kunnen leiden dat om oneigenlijke redenen wordt afgezien van hoger beroep. Hoger beroep is echter een belangrijk instrument voor borging van de rechtsbescherming: toetsing van een rechterlijke beslissing door een hogere instantie.

Verschillende maatregelen in het visiedocument en de Wet senb zijn expliciet onderbouwd met wetenschappelijke inzichten. In het visiedocument is vooral het functioneren van de huidige praktijk en de noodzaak of meerwaarde van beleidswijzingen gemotiveerd. Bij de wet zijn wetenschappelijke inzichten aangehaald om de effectiviteit van bepaalde uitgangspunten en maatregelen te onderbouwen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om strategieën om recidive te voorkomen. Veel andere maatregelen in het visiedocument en de wet zijn echter niet expliciet met wetenschappelijke inzichten gestaafd. De weten-

schappelijke en empirische onderbouwingen voor maatregelen gericht op re-integratie en recidivevermindering zijn incompleet: ze omvatten niet alle hiertoe opgenomen maatregelen en zijn niet gericht op de specifieke invulling van deze maatregelen. Daarnaast is de wetenschappelijke onderbouwing voor de effectiviteit van maatregelen gericht op een vergrote nadruk op vergelding (in termen van ervaren rechtvaardigheid en ervaren vergelding van leed) beperkt en daarmee is ook de onderbouwing voor de doeltreffendheid van de maatregelen onder de pijler 'Straf is straf' onvolledig. De overwegingen hieromtrent lijken vooral te berusten op politieke inzichten en wensen. Dat valt ook terug te zien bij de argumentatie voor aanpassingen van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Onderzoek in opdracht van het ministerie van JenV, waarin wordt geconcludeerd dat de noodzaak van aanpassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling ontbreekt, is beperkt en selectief gebruikt.[15]

Wanneer de onderdelen van het visiedocument en de wet worden getoetst aan de wetenschappelijke literatuur blijkt dat voor een deel van de (uitgangspunten van) maatregelen in algemene zin empirische ondersteuning bestaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor de versterkte inzet op belonen en bestraffen omdat onmiddellijke, consequentie beloning en bestraffing in het algemeen effect heeft op (verandering) van gedrag. Daarnaast wijst wetenschappelijke literatuur op het belang van ondersteuning, begeleiding en zorg voor re-integratie en recidivevermindering.
Voor andere delen van het visiedocument en de Wet senb is er (nog) geen onderbouwing in de wetenschappelijk literatuur. Het betreft enerzijds onderbouwing voor algemene (uitgangspunten) van maatregelen. De effectiviteit van belonen en bestraffen tijdens detentie in termen van gedragsverandering, re-integratie en recidivevermindering is bijvoorbeeld tot op heden niet empirisch gestaafd. Voor de specifieke inrichting van een aantal onderdelen van het visiedocument en de wet ontbreekt wetenschappelijke ondersteuning. Het betreft onder andere lacunes in de empirische kennis over de effectiviteit van:

- de maximering van de voorwaardelijke invrijheidstellingstermijn op twee jaar, in termen van re-integratie en recidivevermindering en vergelding;
- het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid (autonomie) van gedetineerden, in termen van recidivevermindering en re-integratie;
- het vroegtijdig starten met begeleiding en ondersteuning in detentie, in termen van recidivevermindering en re-integratie;
- het verlof (al dan niet gekoppeld aan specifieke doelen), in termen van re-integratie;
- de versterkte ketensamenwerking rondom detentie, in termen van recidivevermindering en re-integratie;
- continuïteit van trajecten en interventies (anders dan zorg), in termen van recidivevermindering en re-integratie.

Het ontbreken van empirische ondersteuning voor onderdelen van het visiedocument en de Wet senb resulteert in witte vlekken in de empirische kennis, die een risico vormen voor de verwachte effectiviteit van het visiedocument en de wet.

Ten tijde van deze evaluatie zijn de ketenpartners de implementatie van de Wet senb aan het voorbereiden. Omdat het een grote, ingrijpende wijziging in werkwijzen is, verwachten zij dat in de periode vlak na de inwerkingtreding van de wet alleen de noodzakelijke onderdelen zijn geïmplementeerd. Zij verwachten dat het ten minste enkele jaren zal duren om de maatregelen zoals bedoeld uit te kunnen voeren.

[15] Uit Beijerse, J., S. Struijk, F.W. Bleichrodt, S.R. Bakker, B.A. Salverda & P.A.M. Mevis (2018). De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie. Den Haag: Boom juridisch.

Onderdeel B en C. Vooruitblik evaluatie en indicatoren voor monitoring en evaluatie

Te beantwoorden onderzoeksvragen:

8. Wat zijn de hoofdlijnen voor de toekomstige evaluatie? Welke informatiebehoefte vloeit hieruit voort?
9. Welke onderzoeken zijn of worden reeds uitgevoerd naar (onderdelen van) de visie en de Wet senb?
10. Met welk concept-onderzoeksprogramma is het mogelijk om – zo mogelijk jaarlijks, maar in elk geval over vijf en tien jaar – te weten:
    - of de visie en de Wet senb zijn uitgevoerd zoals beoogd?
    - of de werkzame elementen/mechanismen werken zoals beoogd?
    - of de nagestreefde (intermediaire) doelen zijn bereikt (doelrealisatie) door de visie en wet (doeltreffendheid)?
11. Met welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren kan worden nagegaan:
    - of de visie en de Wet senb worden uitgevoerd zoals beoogd (procesevaluatie)?
    - of de beoogde werkzame elementen/mechanismen in gang zijn gezet?
    - of de nagestreefde (intermediaire) doelen worden bereikt (doelrealisatie) door de visie en de wet (doeltreffendheid)?
12. Op welk(e) moment(en) is het zinvol om welke indicatoren te meten, gezien de beoogde termijnen van uitvoering/doelrealisatie van de visie en de Wet senb?

Volgens de evaluatiebepaling in de Wet senb moet de wet na vijf en tien jaar op doeltreffendheid en effecten in de praktijk worden geëvalueerd. Een analyse van de beleidslogica's en de doelstellingen leidt tot de conclusie dat een effectevaluatie te hoog gegrepen is. Hoofd- en hogere doelen zijn te abstract geformuleerd en een causale relatie (met een versterking van een veilige terugkeer) is niet vast te stellen, omdat deze door te veel omstandigheden en factoren wordt beïnvloed.[16] Een evaluatie met de methode van de realistische evaluatie (met een nadruk op werkzame elementen in de beleidslogica's) stuit op de beperkte onderbouwing van de beleidslogica's. De evaluatie zal daarom naar verwachting een focus hebben op de uitvoering van de maatregelen, de resultaten (zonder de ambitie van uitspraken over causaliteit) en de neveneffecten. Het onderzoek krijgt daarmee het karakter van een procesevaluatie over de implementatie van de maatregelen, de redenen waarom sommige maatregelen niet of afwijkend geïmplementeerd zijn, de (eventuele) keuze voor alternatieven, de randvoorwaarden (capaciteit en vaardigheden voor uitvoering, differentiatie doelgroepen, ketensamenwerking), de trend in beoogde resultaten, eventuele verschillen tussen PI's, regio's of doelgroepen, het optreden van neveneffecten, maatregelen om hiermee om te gaan en de beoordeling van de uitvoering door een veelheid van betrokkenen. Wat de resultaten betreft zal de nadruk naar verwachting liggen bij de geoperationaliseerde doelen en niet bij de hogere en hoofddoelen. Verwacht mag worden dat de evaluatie kwantitatieve gegevens (uit registraties, dossiers en eventueel enquêtes) en kwalitatieve gegevens (uit interviews, groepsgesprekken, casestudies en/of observaties) zal gebruiken. Daarnaast kunnen gegevens en bevindingen worden benut uit lopende (of reeds afgeronde) onderzoeken over maatregelen die (ook) in de wet en het visiedocument zijn opgenomen. Deze onderzoeken hebben vooral betrekking op maatregelen onder pijler 2 en 3 en kunnen geraadpleegd worden voor de evaluatie en monitoring. Dat deze maatregelen (gedeeltelijk) terugkomen in lopend onderzoek wil overigens niet zeggen dat dit de hele informatiebehoefte voor de latere evaluatie dekt.

In de Wet senb is een evaluatiebepaling opgenomen en de evaluatie zal zich dus in ieder geval richten op de Wet senb. Het visiedocument heeft een andere formele status en kent geen vergelijkbare evaluatiebepaling. Het is wel wenselijk om onderdelen van het visiedocument bij de evaluatie te betrekken. Dit geldt met name voor de maatregelen die over de veilige terugkeer gaan en die in de Wet senb minder uitgebreid worden behandeld. Voorafgaand aan de evaluatie kan een jaarlijkse monitoring worden ingezet, om inzicht te krijgen in de voortgang van de implementatie, de stand van de uitvoering, knelpunten, indicaties over neveneffecten en trends in resultaten (voor zover al zichtbaar).

[16] Zie hiervoor bijvoorbeeld Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, S. Verweij, M. Timmermans, M. Witvliet & G.H.J. Homburg (2014). Terugval in recidive; exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex-gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Cahier 2014-16).

Het zwaartepunt van de monitoring en evaluatie komt bij de Wet senb te liggen (en minder bij het visiedocument). De indicatoren (zie bijlage 6) voor monitoring en evaluatie hebben daarom voornamelijk betrekking op de monitoring van de activiteiten, maatregelen en onderliggende werkzame elementen van de Wet senb. Informatie over deze indicatoren geeft inzicht in de uitvoering van de Wet senb en in hoeverre de werkzame elementen in gang zijn gezet.

De implementatie van de Wet senb maakt aanpassingen in de registratiesystemen van ketenpartners noodzakelijk. Daarmee kunnen gegevens over de toepassing van nieuwe maatregelen geregistreerd worden en kan informatie worden uitgewisseld tussen ketenpartners. Uit interviews met ketenpartners blijkt dat registratiesystemen ten tijde van de beoogde inwerkingtreding van de Wet senb pas minimaal zijn ingericht op de nieuwe werkwijzen en maatregelen. Het toevoegen van deze informatie vraagt (in sommige gevallen) om (omvangrijke) aanpassingen in bestaande systemen of het opzetten van geheel nieuwe registratiesystemen. Dergelijke aanpassingen nemen veel tijd in beslag en de vraag is of de registraties op een juiste manier zijn ingericht voordat de Wet senb officieel van kracht wordt. Dit kan hinderlijk zijn voor de implementatie en de uitvoering en er is zeker ook een juridisch belang: maatregelen in het kader van straffen en belonen kunnen rechtsgevolgen hebben in termen van de uitvoering van het penitentiair programma (PP) of het ontzeggen van voorwaardelijke invrijheidstelling en behoeven een zorgvuldige onderbouwing met (onder andere) gegevens. Beperkte registratiesystemen zijn ook hinderlijk voor de evaluatie. Naarmate minder gegevens beschikbaar zijn over de situatie ten tijde van en kort na de invoering, wordt het moeilijker om veranderingen te meten.
In de Wet senb is bepaald dat de eerste evaluatie vijf jaar na de inwerkingtreding is uitgevoerd. Niet alle resultaten zijn over vijf jaar al meetbaar: vooral wijzigingen aangaande de voorwaardelijke invrijheidstellingsregeling zullen pas later zichtbaar worden. Wel is er naar verwachting ten tijde van de eerste evaluatie ervaring met de nieuwe procedure voor besluitvorming over de voorwaardelijke invrijheidstelling. In de tweede evaluatie kunnen ook ervaringen met de verkorting van de voorwaardelijke invrijheidstelling onderzocht worden. Naast periodieke evaluaties, vindt monitoring van implementatie en uitvoering plaats. Dit geeft jaarlijks inzicht in de vorderingen bij de uitvoering, eventuele knelpunten en mogelijk ook neveneffecten.

Onderdeel D. Nulmeting indicatoren

Te beantwoorden onderzoeksvragen:

13. Hoe is de uitgangspositie ten aanzien van de indicatoren?
14. Worden de indicatoren reeds vastgelegd? Zo ja, waar en hoe? Zijn zij periodiek te ontsluiten? Zijn er indicatoren, die alsnog zouden moeten worden geregistreerd? Zo ja, welke en door wie? Zijn er indicatoren die specifiek, eigenstandig onderzoek vergen? Zo ja, welke?

Voor toekomstige monitoring en evaluatie zijn voor de maatregelen in alle pijlers van de beleidslogica's indicatoren opgesteld (zie bijlage 6). In dit onderzoek is de nulsituatie in kaart gebracht aan de hand van deze indicatoren. Hiervoor zijn uitsluitend kwantitatieve registerdata van verschillende ketenpartners gebruikt en is dus niet in dossiers gemeten; evenmin zijn andere (kwalitatieve) gegevens verzameld of benut. De nulmeting geeft slechts beperkt zicht op de nulsituatie, ook al omdat niet over alle indicatoren kwantitatieve informatie in registraties beschikbaar is. Gegevens over indicatoren bij pijler 3 moeten vooral op kwalitatieve wijze verzameld worden en informatie over de indicatoren over pijler 2 is afkomstig uit dossiers van DJI (beide geen onderdeel van de nulmeting). Daarnaast wordt informatie over een aantal indicatoren (nog) niet geregistreerd, bijvoorbeeld omdat deze betrekking hebben op nieuwe werkwijzen. De nulmeting geeft daarom alleen zicht op de nulsituatie van pijler 1 'Straf is straf'.

De nulmeting maakt inzichtelijk dat slechts een klein deel van de gedetineerdenpopulatie een voorwaardelijke invrijheidstellingstermijn van langer dan twee jaar heeft. De duur van de voorwaardelijke invrij-

heidstelling is voor minder dan drie procent van de gedetineerden die voor voorwaardelijke invrijheidsstelling in aanmerking kunnen komen langer dan twee jaar.[17] De aanpassing van de duur van de voorwaardelijke invrijheidstellingsregeling naar maximaal twee jaar zal dus maar op een klein deel van de gedetineerden invloed te hebben.

Voor toekomstige monitoring en evaluatie zijn voornamelijk gegevens nodig van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Reclassering (3RO) en gemeenten. Een inventarisatie bij ketenpartners maakt duidelijk dat een deel van de indicatoren (nog) niet geregistreerd wordt. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze betrekking hebben op nieuwe werkwijzen en processen die nog niet zijn vastgelegd in registratiesystemen. Zoals eerder aangegeven zullen ketenpartners hun registratiesystemen moeten aanpassen, zodat ze beter aansluiten bij de nieuwe praktijksituatie na de inwerkingtreding van de wet. Dat geldt voornamelijk voor indicatoren behorende bij pijler 3: deze hebben betrekking op (ervaringen met) de vernieuwde samenwerking tussen ketenpartners. Aanvullend dossieronderzoek zal nodig zijn om zicht te krijgen op de uitvoering bij DJI.

5.4 Afsluiting: beleidslogica, uitvoering en evaluatie

Het doel van dit onderzoek is het voorbereiden van de evaluatie en de monitoring van de Wet senb en van het visiedocument. Dit is gebeurd door het reconstrueren van de beleidslogica's, het daaruit afleiden van betekenisvolle indicatoren voor de monitoring, het opstellen van een programma voor de monitoring en het meten van de nulsituatie aan de hand van de indicatoren. Met deze onderdelen wordt een basis voor de latere evaluatie van de Wet senb en het visiedocument gelegd. De evaluatie zelf behoort niet tot het onderzoek; wel is vooruitgekeken naar de hoofdlijnen van de evaluatie en de informatiebehoefte, zodat daar tijdig op kan worden geanticipeerd. De bevindingen waarover in de vorige hoofdstukken verslag wordt gedaan, laten zien dat het nuttig is om in een vroeg stadium na te denken over evaluaties die pas over vijf en tien jaar zullen worden uitgevoerd. Daarvoor zijn twee belangrijke redenen te geven.

De eerste is dat er inderdaad een grote informatiebehoefte is, waarin niet vanzelfsprekend wordt voorzien. Er moeten registraties worden (her)ingericht en gevuld en lopende pilots moeten nieuwe gegevens en bevindingen opleveren. Dan nog zijn er witte vlekken in de kennis- en gegevensbehoefte, waarin met bestaande en nieuwe registraties, dossiers en onderzoeken niet wordt voorzien. In de komende jaren kan gewerkt worden aan nieuwe onderzoeken om te bevorderen dat voldoende materiaal voor de toekomstige evaluaties beschikbaar komt; de analyses in dit onderzoek laten zien op welke gebieden en voor welke onderwerpen dat nodig is.

De tweede reden is verwachtingenmanagement. In de Wet senb is een evaluatiebepaling opgenomen, die stelt dat de minister de Kamer informeert over de doeltreffendheid van de wet en de effecten in de praktijk. Dit voorbereidende onderzoek laat zien dat een evaluatie op doeltreffendheid, en dan met name op een causale relatie tussen de maatregelen in de wet en beoogde effecten, niet mogelijk is. Enerzijds zijn de hoofd- en hogere doelen van de wet en het visiedocument dermate abstract, dat het doelbereik niet vastgesteld kan worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het hogere doel van een 'rechtvaardige, veiligheid-verhogende en gebalanceerde sanctietoepassing' en voor het hoofddoel 'vergelding'. Het hoofddoel 'recidivevermindering en veilige terugkeer' is minder abstract, maar onderhevig aan een groot aantal factoren en omstandigheden, waaruit een eventuele bijdrage van de uitvoering van de Wet senb en het visiedocument niet geïsoleerd kan worden. Dat leidt ertoe dat de evaluatie van de wet niet in de vorm van een effectevaluatie uitgevoerd kan worden (met als hoofdvraag: 'leidt de uitvoering van de wet en het visiedocument tot de beoogde effecten?'), maar dat een procesevaluatie het hoogst haalbare is. Die beantwoordt de vraag of het lukt om de maatregelen van de wet op de beoogde manier in praktijk te brengen, of resultaten zich in de beoogde richting ontwikkelen en welke nevengevolgen er zijn. In de vraagstelling is verder sprake van een evaluatie van de Wet senb en het visiedocument. De evaluatie op beide richten leidt tot een dermate onoverzichtelijk onderzoek dat voor de uitvoerbaarheid

[17] Dit is gemeten met een selectie van gedetineerden die in 2019 detentie afgerond hebben en (in principe) in aanmerking komen voor v.i.

moet worden gevreesd. Beter lijkt het om de evaluatie primair te richten op de Wet senb, die door de Kamer is aangenomen als geheel van maatregelen om de gestelde doelen te bereiken. Het visiedocument heeft een andere status en beschrijft de ideeën van het kabinet over de toekomstige sanctietoepassing en het ligt minder voor de hand om deze te evalueren. Het visiedocument kan in de evaluatie echter niet helemaal buiten beschouwing blijven. Met name in de tweede pijler (Gedrag telt) en de derde pijler (Werken aan een veilige terugkeer) is het visiedocument explicieter over maatregelen, waarvoor in de wet vooral bevoegdheden worden geregeld. Deze maatregelen moeten, voor een volledig beeld, in de evaluatie en de daaraan voorafgaande monitoring worden meegenomen. Per saldo bestrijkt de evaluatie dus meer dan alleen de Wet senb, maar minder dan de wet én het visiedocument.

De reconstructie van de beleidslogica's van de wet en het visiedocument laat zien welke maatregelen de beleidsmakers willen inzetten om de beoogde doelen te bereiken. De beleidslogica is de vertaling van het proces waarmee politieke doelen in gewenste resultaten worden omgezet. Idealiter is dit een rationeel proces, waarbinnen alle maatregelen, stappen en relaties met kennis over hun werkzaamheid zijn onderbouwd. Dit is in de beleidslogica's op sommige plaatsen wel en op andere plaatsen niet gelukt. Delen van de beleidslogica zijn niet op wetenschappelijke of praktijkkennis gebaseerd, maar mede op wenselijkheid en politieke voorkeuren. Dit betekent niet dat de maatregelen niet kunnen werken, maar wel dat het onzeker is of ze zullen werken. Het geheel van de maatregelen in de beleidslogica's komt over als een ingenieus, maar fragiel bouwwerk. De onderdelen grijpen op elkaar in, kunnen elkaar versterken en kunnen bevorderen dat de sanctietoepassing op de beoogde manier gaat werken. Tegelijk is het bouwwerk kwetsbaar, omdat de onderdelen elkaars randvoorwaarden zijn. Als de maatregelen in elk van de pijlers niet goed in praktijk worden gebracht, heeft dat gevolgen door de andere pijlers en daarmee voor het doelbereik. De uitvoering van de maatregelen in elk van de pijlers is cruciaal voor de werking. In de beleidslogica's zijn de uitvoering in de PI's en de samenwerking tussen ketenpartners als belangrijke randvoorwaarden aangewezen. Er liggen forse uitdagingen voor de medewerkers in de PI's (formatie, vaardigheden), de ondersteuning met instrumenten, registraties en ICT en de samenwerking tussen justitiële en bestuurlijke partijen. De politieke discussies die ten tijde van het afronden van dit onderzoek over de uitvoering van beleid worden gevoerd, laten zien dat voldoende aandacht voor de uitvoering van beleid niet vanzelfsprekend is; en ook dat tekortkomingen in de uitvoering grote problemen kunnen veroorzaken. Vanuit dit perspectief is een procesevaluatie met veel aandacht voor de uitvoering niet alleen een negatieve keuze (omdat een effectevaluatie niet mogelijk is), maar zijn er ook sterke en positieve argumenten voor deze vorm van onderzoek om de werking van de wet in beeld te brengen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep

Leden Begeleidingscommissie

- De heer prof. em. dr. G.J. Veerman (voorzitter)
- De heer prof. dr. P.H. van der Laan, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit & Rechtshandhaving (NSCR)
- De heer prof. mr. dr. J.A.A.C. Claessen, Universiteit Maastricht – Faculteit der Rechtsgeleerdheid
- Mevrouw J.E. Ampt, ministerie van Justitie en Veiligheid – Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DG SenB) – Directie Sanctietoepassing en Jeugd; in de slotfase van het onderzoek vervangen door:
- De heer J.C.R. Wijnands, ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Sanctietoepassing en Jeugd
- Mevrouw drs. E.M.H. van Dijk, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Leden Klankbordgroep

- De heer prof. em. dr. G.J. Veerman
- Mevrouw drs. E.M.H. van Dijk, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
- De heer F.H. van ’t Hoogerhuijs, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- Mevrouw mr. A.F. Zielinski, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- De heer mr. drs. R.W.J.G. Kusters, Openbaar Ministerie (OM)
- De heer B. Reedijk, gemeente Dordrecht
- Mevrouw mr. H.M.J. Ezendam, Ministerie van Justitie en Veiligheid – Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DG SenB)
- Mevrouw I. Zwaan, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Mevrouw drs. L. van de Mortel-Pieters, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)/ Verbindend Landelijk Ondersteuningsteam (VLOT)
- Mevrouw A. Andreas MSW, Reclassering Nederland (3RO); bij de laatste bijeenkomst vervangen door mevrouw D. Kloeze en de heer K. Blanken
- Mevrouw L. Langenberg, Reclassering Nederland (3RO)
- Mevrouw L. Bartelds MA, Reclassering Nederland (3RO)

Bijlage 2 – Bronnenlijst documentstudie

Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 122, nr. 4. Den Haag, 2019.

Advies Autoriteit Persoonsgegevens. Wetgevingsadvisering conceptwetsvoorstel tot wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Den Haag, 30 mei 2018.

Advies Politie. Consultatieadvies concept wetsvoorstel detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Den Haag, 12 juni 2018.

Advies Fonds Slachtofferhulp. Advies conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Den Haag, 12 juni 2018.

Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Advies over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Den Haag, 5 juli 2018.

Advies Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Advies CJIB inzake conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Leeuwarden, 12 juni 2018.

Advies Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). Conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Den Haag, 21 juni 2018.

Advies Slachtofferhulp Nederland. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Utrecht, 11 juni 2018.

Advies Raad voor Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ). Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Den Haag, 12 juni 2018.

Advies TBS Nederland. Reactie TBS Nederland op voorstel wijzigen wetten i.v.m. wijzigen regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Groningen, 14 juni 2018.

Advies Openbaar Ministerie (OM). Advies over conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Den Haag, 12 juni 2018.

Advies Raad voor de Rechtspraak (RvdR). Advies over het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op brief van Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Den Haag, 13 juni 2018.

Advies Reclassering Nederland. Consultatie conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Utrecht, 12 juni 2018.

Advies Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Consultatie wetsvoorstel detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Reactie op de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 3 mei 2018. Den Haag, 11 juni 2018.

Bijlage bij Kamerbrief. Tweede voortgangsbrief Visie 'Recht doen, kansen bieden' van de minister van Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer. Bijlage. Den Haag, 29 juni 2020.

Eerste rapportage koers en kansen. Samen bouwen aan een toekomstbestendige sanctie-uitvoering. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag, 11 juli 2019.

Eindtekst gewijzigd voorstel van wet. Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen). De Minister voor Rechtsbescherming. Den Haag, 25 juni 2019.

Kamerbrief. Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer over de uitvoering van alle aangenomen moties en de gedane toezeggingen. Den Haag, 19 november 2019.

Kamerbrief. Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer over stand van zaken inzake moties over wet straffen en beschermen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 122, nr. 37. Den Haag, 18 december 2019.

Kamerbrief. Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer over de voortgang met betrekking tot de visie Recht doen, Kansen bieden en de stand van zaken bij het programma Koers en Kansen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 279, nr. 532. Den Haag, 11 juli 2019.

Kamerbrief. Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede kamer ter aanbieding van de Tweede voortgangsbrief visie "Recht doen, kansen bieden". Eerste Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 122, G. Den Haag, 29 juni 2020.

Memorie van toelichting. Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen). Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 122, nr. 3. Den Haag, 2019.

Nota. Nota van de Minister voor Rechtsbescherming naar aanleiding van het verslag, ontvangen op 15 mei 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 122, nr. 6. Den Haag, 2019.

Nota. Nota van toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Wet Straffen en Beschermen. De Minister voor Rechtsbescherming. Den Haag, 25 juni 2020.

Uitvoeringsbesluit Wet Straffen en Beschermen. Besluit tot wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. De Minister voor Rechtsbescherming. Den Haag, 25 juni 2020.

Verslag van de plenaire vergadering van maandag 15 juni 2020. Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen). Eerste Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 31e vergadering.

Verslag van de plenaire vergadering van dinsdag 16 juni 2020. Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen). Eerste Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 32e vergadering.

Verslag. Nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Eerste Kamer, Vergaderjaar 2019/2020, 35122, nr. D. Den Haag, 6 maart 2020.

Verslag. Verslag van Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen). Verslag van voorbereidend onderzoek voorafgaand aan de openbare behandeling van het wetsvoorstel. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 122, nr. 5. Den Haag, 2019.

Voorstel van wet. Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen). Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 122, nr. 2. Den Haag, 1 mei 2018.

Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen). Staatsblad 2020, 224.

Whitepaper. Koers & Kansen. Over de toekomst van de sanctie-uitvoering. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag, 8 mei 2017.

Bijlage 3 – Bronnenlijst literatuurstudie

Bak, R.R. den, Popma, A., Nauta-Jansen, L., Nieuwbeerta, P., Jansen, J.M. (2018). Deel I: Psychosociale criminogene kenmerken van mannelijke gedetineerden in Nederland, en een vergelijking tussen de situatie in 2003 en 2017, in: Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Nederland. Universiteit Leiden, Vrije Universiteit Amsterdam, WODC.

Birk, A.O. (2011). Open prisons – will they last? Faculty at the Danish Institute for Study Abroad.

Uit Beijerse, J., Struijk, S., Bleichrodt, F.W., Bakker, S.R., Salverda, B.A., Mevis, P.A.M., Castermans, A.T.C., van der Vis, C.L. (2018). *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*. Erasmus Universiteit Rotterdam, mei 2018.

Behan, C. (2014). Learning to escape: prison education, rehabilitation and the potential for transformation. Journal of Prison Education and Reentry. Vol. 1, October 2014, pp. 20-31.

Beijersbergen, K. A., Dirkzwager, A. J. E. en Nieuwbeerta, P. (2016). Reoffending after release: Does procedural justice during imprisonment matter? Criminal Justice and Behavior, 43(1), 63-82.

Berg, M.T., & Huebner, B.M. (2011). Reentry and the ties that bind: An examination of social ties, employment, and recidivism. Justice Quarterly, 28(2), 382-410.

Beyens, K., Dirkzwager, A.J.E., Korf, D.J. (2014). Detentie en gevolgen van detentie. Tijdschrift voor criminologie, juni 2014. DOI: 10.5553/TvC/0165182X2014056002001.

Bradley, K.H., Oliver, R.B.M., Richardson, N.C. & Slayter, E.M. (2001). No place like home: Housing and the ex-prisoner. Policy Brief, November 2001, Community resources for justice.

Boone, M., Althoff, M. & Koenraadt, F. (2016). *Het leefklimaat in justitiële inrichtingen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

CBS, Veiligheidsmonitor 2017, 1 maart 2017. Via https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/09/veiligheidsmonitor-2017.

Claessen, J.A.A.C., Pinkster, A.P.L. & Slump, G.J. (2021). De mogelijke meerwaarde van mediation in de tenuitvoerleggingsfase, nog niet gepubliceerd.

Crewe, B. (2011b). Depth, weight, tightness: revisiting the pains of imprisonment. Punishment & Society – International Journal of Penology, 13(5), 509-529.

Dirkzwager, A.J.E., Nieuwbeerta, P., & Fiselier, J.P.S. (2009). Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen: Een literatuurstudie. Tijdschrift voor Criminologie, 51(1), 21-41.

Duwe, G. & Johnson, B.R. (2015). The effects of prison visits from community volunteers on offender recidivism, DOI: https://doi.org/10.1177/0032885515618468.

Duwe, G., en McNeeley, S. (2017). The Effects of Prison Labor on Institutional Misconduct, Post prison Employment, and Recidivism, Department of Corrections, Minnesota, DOI: 10.1080/23774657.2017.1416317.

Van Doorn, J., Kunst, M., Brands, J., de Keijser, J. (2020). De rol van slachtoffercompensatie in de publieke waardering van strafoplegging. Tijdschrift voor criminologie, aflevering 1, 2020.

Elffers, H., & de Keijser, J. W. (2009). Het ongeloof in de kloof. Wat moeten we denken van de uiteenlopende resultaten van onderzoek naar de punitiviteitskloof? Delikt en Delinkwent, 39(8), 842-850.

European Forum for Restorative Justice (2017). *Effectiveness of restorative justice practices. An overview of empirical research on restorative justice practices in Europe.*

Goedvolk, M. & Waldberg, A. (2013). *Evaluatie pilot zorgcontinuïteit. Ketensamenwerking in Rotterdam*. Significant, WODC.

Van Ginneken, E. (2018). Zelfredzaamheid in detentie. Kritische kanttekeningen bij het systeem van promoveren en degraderen, PROCES 2018 (97) 2, DOI: 10.5553/PROCES/016500762018097002006.

Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. California: University of California Press.

Hoeve, M., Jurrius, K., Zouwen, M. van der, Vergeer, M., Voogt, M., Stams, G.J.J. (2011). *In de schuld, in de fout? Schuldenproblematiek en crimineel gedrag bij adolescenten en jongvolwassenen.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Hoeve, M., Stams, G.J.J., van der Zouwen, M., Vergeer, M., Jurrius, K., & Asscher, J.J. (2014). A systematic review of financial debt in adolescents and young adults: Prevalence, correlates and associations with crime. PLOS one, 9(8), 1-16.

Inspectie voor Veiligheid en Justitie (2018). *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het gevangeniswezen,* april 2018.

Johnsen & Granheim. (2012). Prison size and quality of life in Norwegian closed prisons in late modernity. In T. Ugelvik & J. Dullum (Eds.), Penal exceptionalism? Nordic prison policy and practice.

De Jong, B.J., Willems, P.J.H., van Burik, A.E. (2015). *Evaluatie pilots zelfredzaamheid gedetineerden.* van Montfoort, Woerden, mei 2015.

De Keijser, J. W., & Elffers, H. (2007). Onbegrip voor het strafoordeel bedreigt draagvlak voor het rechtssysteem niet. In M. Malsch, & N. van Manen (Eds.), De begrijpelijkheid van de rechtspraak (pp. 115-127). (Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving; No. deel 5). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Knaap, L.M. van der, Alberda, D.L. (2009). *De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc)*. WODC, projectnummer 1692.

Liebling, A. e.a., (1999). Incentives and earned privileges for prisoners - An evaluation (Research findings nr. 87), Londen: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

Lens, K., Pemberton, A., Groenhuijsen, M. (2010). *Evaluatie van de invoering van de wet over spreekrecht*. Universiteit van Tilburg, Intervict, WODC.

Maes, E., & Mine, B. (2017). Recidive na ontslag uit de gevangenis bij gedetineerden met een problematiek van alcohol-en/of druggebruik. Panopticon, 38(6), 470.

Marsh, K., Fox, C., & Sarmah, R. (2009). Is custody an effective sentencing option for the UK? Evidence from a meta-analysis of existing studies. Probation Journal. DOI: https://doi.org/10.1177/0264550508099713.

Maruna, S., King, A. (2004). Public Opinion and Community Penalties (From Alternatives to Prison: Options for an Insecure Society, p. 83-112, Bottoms, A., Rex, S., et al eds. Willan Publishing, Portland.

Mesters, G., van der Geest, V., Bijleveld, C. (2016). Crime, Employment and Social Welfare: An individual-Level Study on Disadvantaged Males, Journal of Quantitative Criminology, 159-190.

Mitchell, O., Wilson, D. B., & MacKenzie, D. L. (2007). Does incarceration-based drug treatment reduce recidivism? A meta-analytic synthesis of the research. Journal of Experimental Criminology, 3(4), 353-375.

Molleman, T. (2014). *Zelfredzame gedetineerden. Mogelijkheden binnen de muren*. WODC.

Molleman, T., & Leeuw, F. L. (2012). The Influence of Prison Staff on Inmate Conditions: A Multilevel Approach to Staff and Inmate Surveys. European Journal on Criminal Policy and Research, 18(2), 217–233. DOI: https://doi.org/10.1007/s10610-011-9158-7.

Nagin, D.S. (2013). Deterrence in the Twenty-First Century. Crime and Justice, Vol. 42, No. 1, Crime and Justice in America 1975-2025, pp. 199-263. The University of Chicago Press. DOI: https://www.jstor.org/stable/10.1086/670398.

Nelissen, P., Schreurs, M.L.J.J., Smeets, B.F.C. (2006). *Het tijdelijk verlaten van de inrichting. Een onderzoek naar de besluitvorming bij het algemeen en regimesverbonden verlof voor gedetineerden*. Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht.

O'Leary, C. (2013). The role of stable accommodation in reducing recidivism: What does the evidence tell us?. Safer communities, 12(1), 5-12.

Van der Pligt, J., Koomen, W., Van Harreveld, F. (2007). *Bestraffen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Universiteit van Amsterdam, Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Ramakers, A., Nieuwbeerta, P., Wilsem, J. van, & Dirkzwager, A. (2017). Not just any job will do: A study on employment characteristics and recidivism risks after release. International journal of offender therapy and comparative criminology, 61(16), 1795-1818.

Runia, K. (2016). *Iemand zien zitten. Een verkennend onderzoek naar de waarde van het vrijwilligersbezoek door Gevangenenzorg Nederland*. Utrecht, Stichting Presentie, in opdracht van Stichting Gevangenenzorg Nederland.

Sampson, Robert J., and John H. Laub. (1993). *Crime in the Making: Pathways and Turning Points through Life*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Schubmann, C., Kuis, E., Goossensen, A. (2018). *"Purely for you": Inmates' perceptions of prison visitation by volunteers in the Netherlands*.

Skardhamar, T., & Savolainen, J. (2014). Changes in criminal offending around the time of job entry: A study of employment and desistance. Criminology, 52(2), 263-291.

Slump, G.J. (2017). Herstelgerichte detentie in Nederland 2017, Tijdschrift voor Herstelrecht 2017 (17) 3.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag, juli 2008.

Sparks, R., Bottoms, A. & Hay, W. (1996). Prisons and the problem of order. Oxford: Clarendon Press Sykes, G. (1958). The society of captives. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Van Veldhoven, B.C.J. (2011). Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland. Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS 2011-1.

Visher, C.A., Winterfield, L., & Coggeshall, M.B. (2005). Ex-offender employment programs and recidivism: A meta-analysis. Journal of Experimental Criminology, 1(3), 295-316.

De Vogel, V. (2018). Continuïteit in de justitiële keten: over knellende kaders, koudwatervrees en witte raven. In: professionele ankers Hogeschool Utrecht, pp. 87-95.

Wartna, B.S.J., Baas, N.J., Beenakkers, E.M.Th. (2004). *Beter, anders en goedkoper. Een literatuurverkenning ten behoeve van het traject Modernisering Sanctietoepassing*. WODC, Memorandum 2004-1.

Wartna, B.S.J., Alberda, D.L., & Verweij, S. (2013). *Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies*. Den Haag: WODC, Onderzoek en Beleid, 307.

Wensveen, M., Palmen, H.; Ramakers, A., Dirkzwager, A.; Nieuwbeerta, P. (2016). Terug naar huis? Veranderingen in woonsituaties tijdens detentie en na vrijlating. Tijdschrift voor Criminologie, volume 58, issue 1, pp. 28 – 55.

Werkgroep Continuïteit van Zorg (2015). *Achtergrondrapportage. 'Drieluik rapportages continuïteit van zorg'*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, GGZ Nederland, Zorgverzekeraars Nederland, Amersfoort, 17 juli 2015.

Wilson, D.B., Gallagher, C.A., & MacKenzie, D.L. (2000). A meta-analysis of corrections-based education, vocation, and work programs for adult offenders. Journal of Research in Crime and Delinquency, 37(4), 347-368.

Bijlage 4 – Overzicht respondenten interviews

Hieronder zijn de organisaties weergegeven die geïnterviewd zijn in het kader van de verschillende onderdelen van dit tussenrapport.

Respondenten interviews beleidslogica

- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Reclassering Nederland (3RO)
- Raad voor de Rechtspraak (RvdR)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Verbindend Landelijk Ondersteuningsteam (VLOT)
- Fonds Slachtofferhulp
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)

Respondenten interviews monitoring en evaluatie

- Ministerie van Justitie en Veiligheid – Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
- Ministerie van Justitie en Veiligheid – Koers en Kansen
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

Respondenten validerende interviews (indicatoren voor) monitoring en evaluatie

- Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)
- Universiteit Leiden
- Universiteit Utrecht (UU)

Bijlage 5 – Overzicht lopende pilots en onderzoeken

Doelen

Hoofddoel 1: vergelding

- Geen indicatoren voor monitoring voorzien;
- Geen informatie uit onderzoeken.

Hoofddoel 2: recidivevermindering en veilige terugkeer

- Het systeem MARVEL;
- De Recidivemonitor (of de onderliggende registratiesystemen OBJD en JDS) van het WODC;
- De Monitor nazorg (ex-) gedetineerden (of de onderliggende database) van het WODC.
- Overige (bredere) pilots en onderzoeken, waaronder:
  - Onderzoeksprogramma WLT (zie hieronder op pagina 72);
  - Pilots en onderzoeken met betrekking tot arbeid tijdens detentie.

Systeem MARVEL	
Beoogde opbrengst:	MARVEL is het systeem waarin alle beschikbare kennis over recidivevermindering, inclusief de inzichten uit de Koers en Kansen-projecten, gebundeld wordt. Hierin is kennis te vinden over de effectiviteit van Koers en Kansen-projecten, maar ook meer in het algemeen over wat werkt om recidive tegen te gaan.
Verwachte oplevering:	Onduidelijk.
Input op proces of resultaat	Proces en resultaat

Recidivemonitor, WODC *	
Beoogde opbrengst:	Met de Recidivemonitor hoopt Justitie een beter beeld te krijgen van criminele carrières en de effecten van strafrechtelijke interventies. De gegevens voor het onderzoek zijn afkomstig uit de Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD), een database die speciaal met het oog op de Recidivemonitor is ontwikkeld. De Recidivemonitor wordt doorlopend doorontwikkeld.
Verwachte oplevering:	Doorlopend.
Input op proces of resultaat	Resultaat

Nazorgmonitor, WODC *	
Beoogde opbrengst:	Het WODC heeft de Nazorgmonitor ontwikkeld om de stand van de re-integratie van gedetineerden te analyseren, met aandacht voor de vijf basisvoorwaardes (identiteitsbewijs, huisvesting, schulden, arbeid/inkomen en zorg) bij binnenkomst, bij het verlaten van een PI en na zes of twaalf maanden in de vrije maatschappij. Sinds de vijfde monitor wordt ook de samenhang tussen de basisvoorwaarden en recidive bekeken; dit geeft meer inzicht in de relevantie van het nazorgbeleid.
Verwachte oplevering:	Doorlopend (tweejaarlijks).
Input op proces of resultaat	Proces en resultaat

* Het WODC streeft ernaar om in de toekomst in de Recidivemonitor en de Monitor Nazorg onderscheid te maken tussen gedetineerden die met v.i. zijn gegaan en gedetineerden die niet met v.i. zijn gegaan. Dit onderscheid is op dit moment niet te maken omdat de gegevens van DJI daarover op dit moment onvoldoende betrouwbaar zijn.

Maatregelen

Hoofdmaatregel 1: aanpassing van de v.i.-regeling (pijlers 1. Straf is straf en 2. Gedrag telt)

a. V.i. maximaal twee jaar.

- Informatie uit registraties van het OM/CVvi en/ of de reclassering.

b. V.i. niet meer van rechtswege, maar op basis van individuele beoordeling.

- Informatie uit dossiers van het OM/CVvi.

c. OM beslist over verlening, invulling en herroeping van v.i.

- Informatie uit registraties van het OM/CVvi.

d. Rechtsbescherming voor gedetineerden.

- Informatie uit dossiers van het OM/CVvi.

Algemeen onder hoofdmaatregel 1:

- Onderzoeksprogramma WLT, WODC:

Onderzoeksprogramma Wet langdurig toezicht door het WODC, in opdracht van ministerie JenV	
Beoogde opbrengst:	De Wet langdurig toezicht (WLT) dient jaarlijks gemonitord en na vijf jaar geëvalueerd te worden. Het onderzoeksprogramma geeft richtlijnen voor deze monitor en evaluatie. De informatie die opgehaald wordt voor de monitoring en evaluatie van de WLT overlapt in grote mate met de informatie die in het kader van hoofdmaatregel 1 opgehaald dient te worden. In de evaluatie van de WLT komen diverse onderwerpen aan bod, namelijk: - de nieuwe bepalingen t.a.v. de proeftijd van de v.i.; - recidive tijdens en na de (verlengde) proeftijd van de v.i.; - het mogelijk calculerende gedrag van gedetineerden; - de belangenafweging van belangen van dader en slachtoffer.
Verwachte oplevering:	- Er vindt jaarlijkse monitoring van de WLT plaats. In de jaren 2020-2023 omvat dit o.a. de beantwoording van de onderzoeksvragen m.b.t. de v.i. en het mogelijk calculerende gedrag van gedetineerden. - Recidive tijdens en na v.i.: afhankelijk van doelgroep, beschikbaar tussen 2022 en 2024.
Input op proces of resultaat	Proces en resultaat

Hoofdmaatregel 2: aanpassing van het penitentiair programma (PP) (pijlers 1. Straf is straf en 2. Gedrag telt)

e. PP geldt voortaan voor straffen tussen een half jaar en een jaar.

- Informatie uit dossiers van DJI.

f. Criteria voor deelname aan PP afgestemd op criteria voor verlenging v.i.

- Informatie uit dossiers van DJI.

Hoofdmaatregel 3: aanpassing van de verlofregeling (pijlers 1. Straf is straf en 2. Gedrag telt)

g. Toekenning is alleen mogelijk in latere fase.

- Informatie uit dossiers van DJI en registraties van de reclassering.

h. Re-integratieverlof is gekoppeld aan concrete re-integratiedoelen.

- Informatie uit dossiers van DJI en registraties van de reclassering.

i. Verlof voor extramurale arbeid vanuit BBA.

- Informatie uit dossiers van DJI en *mogelijk* de registraties van de reclassering.
- Pilots BBA, door DJI:

Pilots BBA, door DJI	
Beoogde opbrengst:	De komst van de BBA's wordt, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet senb, voorbereid in vijf pilots. Er wordt onder meer gekeken naar de doelgroep, selectiecriteria, personeel, capaciteit van de BBA, geschikte gebouwen, veiligheidseisen, het functioneren binnen een BBA, de scheiding met gesloten afdelingen en overeenkomsten met werkgevers. Met de vijf pilots wordt een kader geschetst waarin staat hoe de BBA het best vormgegeven kan worden De pilotfase leidt dan ook tot een productbeschrijving, beleidskader inclusief kostenplaatje en een advies wat betreft de borging en landelijke dekking.

Pilots BBA, door DJI	
Verwachte oplevering:	De uitvoering van de pilots is gestaakt vanwege de coronacrisis en is na de zomer van 2020 hervat. Onderzoek naar het daadwerkelijke functioneren van en de ervaringen met de BBA is nu nog niet mogelijk, omdat de BBA nog niet officieel inwerking is getreden. Dit zal na 1 juli 2021 op een redelijke termijn moeten plaatsvinden.
Input op proces of resultaat	Proces

Hoofdmaatregel 1-3:

Overkoepelende sub-maatregel j.: Toetsing verlening en invulling vrijheden op 1) het gedrag van gedetineerden, 2) eventuele risico's bij vrijlating en 3) de belangen van slachtoffers/nabestaanden:

- Informatie uit dossiers van het OM/CVv.i of DJI en/ of de registraties van de reclassering.
- Ontwikkeling van een risicoscreener, door DJI:

Ontwikkeling risicoscreener, door DJI	
Beoogde opbrengst:	- DJI heeft in nauwe samenwerking met wetenschap en reclassering een risicobeoordelingsinstrument (= risicoscreener) ontwikkeld dat ondersteunt bij alle beslissingen over de verlening van interne en externe vrijheden; het brengt risico's op geweld zowel 'binnen' als de eerste periode 'buiten' snel in beeld, zonder dat daarvoor een beoordeling van gedragsdeskundigen nodig is. - In de tweede pilotfase wordt de informatie uit de risicoscreener gebruikt in het Multidisciplinair Overleg (MDO) ter voeding van het detentie- en eventuele vrijhedentraject. Onderzocht wordt hoe dit werkproces verloopt en wat de toegevoegde waarde is van de risicoscreener binnen het MDO en de vrijhedencommissie, bijvoorbeeld ten aanzien van risicobewust denken en besluitvorming omtrent vrijheden. - Bij een landelijke implementatie zullen medewerkers van de PI's worden getraind middels een train-de-trainer constructie.
Verwachte oplevering:	Eind februari 2020 is overgaan naar een tweede pilotfase, onduidelijk is gebleven wat de verwachte looptijd en einddatum is. Wanneer deze pilotfase een positieve uitkomst kent, dan zal de risicoscreener landelijk worden ingevoerd. Dit betekent dat na de tweede pilotfase opnieuw geëvalueerd zal worden.
(voorlopige) resultaten:	De risicoscreener is in een eerste pilotfase in zeven PI's getoetst op validiteit, betrouwbaarheid en werkbaarheid. De uitkomsten van deze toets waren positief.
Input op proces of resultaat	Proces

Hoofdmaatregel 4: versterkte inzet op belonen en bestraffen (pijler 2. Gedrag telt)

j. Codificeren systeem 'promoveren en degraderen'.

- Informatie uit dossiers van en interviews met DJI.
- Aangescherpt toetsingskader promoveren en degraderen, door DJI:

Aanscherping toetsingskader promoveren en degraderen, door DJI	
Beoogde opbrengst:	- Het toetsingskader promoveren en degraderen is door DJI aangescherpt, met meer nadruk op de actieve inzet van de gedetineerde voor de eigen re-integratie. Het toetsingskader stelt de norm voor gewenst en ongewenst gedrag en vormt de basis voor de beoordeling of een gedetineerde in het basis- of plusprogramma wordt geplaatst. Het kader definieert gedrag dat een inbreuk maakt op de veiligheid, orde en rust in de inrichting en daarom direct leidt tot terugplaatsing van het plus- naar het basisprogramma. - Het aangescherpte toetsingskader is deel van de invulling van relevante maatregelen.
Verwachte oplevering:	- Na een proefperiode in 2019, staat 2020 in het teken van implementatie in alle inrichtingen. - Het aangescherpte toetsingskader promoveren en degraderen, met de wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (Rspog), is 14 september 2020 in werking getreden. - Onduidelijk is of DJI het nieuwe toetsingskader zelf gaat evalueren.

Aanscherping toetsingskader promoveren en degraderen, door DJI	
Input op proces of resultaat	Proces

Hoofdmaatregel 5: versterkte inzet op re-integratie (pijler 3. Veilige terugkeer)

k. Aanscherping D&R-plan.

- Informatie uit dossiers van DJI en eventueel de registraties van de reclassering.

l. In het D&R-plan vroegtijdig betrekken (adviezen en overleg) samenwerkingspartners.

- Informatie uit interviews met DJI, gemeenten en 3RO.
- Pilot Samen Starten, Koers en Kansen:

Pilot Samen Starten, Koers en Kansen	
Beoogde opbrengst:	Door het verbeteren van regionale samenwerking en informatievoorziening tussen PI's, reclassering en gemeenten en organisaties voor zorg- en ondersteuning, ontstaat een gedegen (efficiënt en op maat gemaakt) detentie- en re-integratieplan. De kern is om al in de eerste week van detentie te starten met een succesvolle re-integratie. Er is aandacht voor de invulling van de werkprocessen, functieprofielen, taken en verantwoordelijkheden.
Verwachte oplevering:	De zelfstandige evaluatie vindt naar verwachting plaats in 2021 of 2022; tegelijk wordt deze pilot wordt meegenomen in de pilot-overkoepelende procesevaluatie 'Maatschappelijke re-integratie na detentie'.
(voorlopige) resultaten:	De tussentijdse rapportage voortgang, september 2020, geven een positief beeld van de eerste inhoudelijke resultaten: De betrokken partijen weten elkaar sneller te vinden en de werkwijze is gemakkelijk en daarmee inspirerend.
Input op proces of resultaat	Proces

Algemeen onder hoofdmaatregel 5:

- Ontwikkeling integrale intake, door DJI;
- Pilot voorbereiding re-integratie bij korte detentieduur;
- Pilot schuldenvrij terug in de maatschappij;
- Pilot systeemgericht werken
- Pilot en onderzoek Krachtig Thuis
- Evaluatie Maatschappelijke re-integratie na detentie;
- Evaluatie pilots lokale flexibele detentievoorzieningen:

Ontwikkeling integrale intake, door DJI	
Beoogde opbrengst:	Er is een nieuwe vorm van screening bij binnenkomst ontwikkeld: de integrale intake. Met de integrale intake schetsen DJI, de reclassering en de gemeente samen bij aanvang van detentie een beeld van de gedetineerde (achtergrond, problematiek, risico's, benodigde ontwikkeling op basisvoorwaarden). Dit wordt in het D&R-plan opgenomen.
Verwachte oplevering:	In 2020 en 2021 wordt verder gewerkt aan de verbetering van de overdracht van informatie.
(voorlopige) resultaten:	Twee vroege pilots en ook latere testen in 14 inrichtingen zijn succesvol gebleken, en ook implementatie is succesvol gebleken. Het rapporteren over de voortgang van dit plan is verbeterd, evenals de samenwerking met reclassering en gemeenten.
Bijdrage aan proces- of doelevaluatie?	DJI overziet de implementatie en doorontwikkeling, hetgeen relevante informatie op kan leveren voor de procesevaluatie.

Pilot voorbereiding re-integratie bij korte detentieduur	
Beoogde opbrengst:	In een pilot in een PI werden arrestanten binnen 3 werkdagen gescreend op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie en werd hun hulpvraag bepaald. Samen met de gedetineerde bereidden de gemeente, de casemanager en de reclassering de terugkeer op basis van de vijf basisvoorwaarden voor.
Verwachte oplevering:	De werkwijze van de betreffende PI wordt voortgezet en wordt -naar verwachting- in het najaar van 2020 ingevoerd op de overige vier arrestantenlocaties. DJI zal dit zelf overzien.
(voorlopige) resultaten:	De pilot is eind december 2019 afgerond en door PI Grave geëvalueerd. De evaluatie toont aan dat deze werkwijze meer inzicht geeft in de situatie van de gedetineerden zodat de hulpvraag en de nazorg op de basisvoorwaarden voor kort verblijvende gedetineerden verbetert.
Input op proces of resultaat	Proces en mogelijk resultaat

Pilot schuldenvrij terug in de maatschappij, Koers en Kansen	
Beoogde opbrengst:	Doel van de pilot is het realiseren van een integrale en versnelde schuldenaanpak die reclasserings-cliënten een beter perspectief biedt op een toekomst zonder schuldenzorgen, waardoor de kans op succesvolle re-integratie en participatie wordt vergroot en de recidivekans wordt verlaagd. De aanpak omvat snellere toegang tot de schuldhulpverlening, vrijwilligers die ingezet worden voor het ordenen van de administratie, korte lijnen en ketensamenwerking tussen de reclassering, gemeente en vrijwilligers.
Verwachte oplevering:	De pilot is in september 2020 uitgebreid; de 'Lessons Learned' uit de eerste pilot zijn daarin betrokken. De eindevaluatie vindt plaats in 2021 of 2022.
Input op proces of resultaat	Proces en eventueel resultaat

Pilot Systeemgericht werken	
Beoogde opbrengst:	Doel van de pilot is om via de methodiek 'systeemgericht werken' het netwerk van de gedetineerde (met name naasten, maar eventueel ook al betrokken hulpverleners en ketenpartners) te verstevigen, en bijvoorbeeld vastgelopen situaties in een netwerk weer in beweging te krijgen, en daarmee bij te dragen aan een goede re-integratie en recidivevermindering.
Verwachte oplevering:	In PI Arnhem is in juli 2019 gestart met de pilot, maar informatie over evaluatie en opbrengsten is onduidelijk gebleven.
Input op proces of resultaat	Onduidelijk gebleven.

Pilot pak je kans, Koers en Kansen	
Beoogde opbrengst:	In het project wordt onderzoek gedaan naar de succesfactoren en belemmerende factoren in de re-integratie van ex-gedetineerden in de leeftijd van 18-27 jaar die een HIC-delict hebben gepleegd. Dit gebeurt door de inzet van een re-integratie officier. Deze officier begeleidt de (ex-)gedetineerden bij hun ondersteuningsvragen en begint hier al mee tijdens de detentie. Informatie op casusniveau wordt vertaald naar bredere adviezen over succesvolle re-integratie van deze doelgroep.
Verwachte oplevering:	Onbekend. Deze pilot wordt tevens meegenomen in de pilot-overkoepelende procesevaluatie 'Maatschappelijke re-integratie na detentie'.
Input op proces of resultaat	Proces en resultaat

Pilot Krachtig Thuis, en onderzoek 'Krachtig thuis: Ervaringen en inzichten van en met naasten van gedetineerden', juni 2020, Koers en Kansen	
Beoogde opbrengst:	In dit project hebben professionals en vrijwilligers van Exodus ruim een jaar lang vijftien gedetineerden samen met hun thuisfront gevolgd en begeleid. Hoofdvraag was te achterhalen wat de 'achterblijvers' van gedetineerden nodig hebben om meer in hun kracht te komen of te blijven, tijdens en kort na de detentie van hun gedetineerde familielid of naaste. Het doel is dat naasten/familieleden daardoor bij terugkeer uit detentie een stabielere thuisbasis vormen voor ex-gedetineerden, en de kans op een succesvolle terugkeer vergroot.
(voorlopige) resultaten:	Niet alleen verschillen in de hulpvragen van thuisfronten en de wegen naar oplossingen zijn groot, ook tussen gemeenten en de manier waarop zij aankijken tegen problematiek van achterblijvers blijkt een grote diversiteit te bestaan.
Input op proces of resultaat	Proces

De actiegerichte procesevaluatie 'Maatschappelijke re-integratie na detentie', Koers en Kansen, onderzoeksbureau EMMA in opdracht van het WODC	
Beoogde opbrengst:	Negen re-integratie-projecten van Koers en Kansen, waarbij het vaak gaat om gedetineerden met korte detentie, worden onderzocht.[18] Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de ervaringen met en de ervaren impact van de re-integratieprojecten, en leerervaringen en lessen te vertalen in structurele oplossingen. Relevante vragen zijn: Wat zijn de werkzame elementen van de projecten (met name op het vlak van de samenwerking tussen gemeenten, zorg en netwerkpartners)? Strookt dit met wat de literatuur erover zegt? Doen de projecten wat ze voor ogen hebben?
Verwachte oplevering:	Onbekend.
Input op proces of resultaat	Proces en mogelijk resultaat

Plan- en procesevaluatie pilots 'Lokale flexibele detentievoorzieningen', Koers en Kansen, onderzoeksbureau Regioplan in opdracht van het WODC	
Beoogde opbrengst:	In 2019 zijn vijf projecten gestart om lokale en flexibele detentie te ontwikkelen en te toetsen in de praktijk, met als hoofddoel het voorkomen van recidive. Het doel van de evaluatie is inzicht te verkrijgen in de werkzame elementen van de projecten: wat zijn de bouwstenen waarmee het detentielandschap vernieuwd kan worden? Welke zijn specifiek voorbehouden aan een bepaald traject en welke zijn generiek in te zetten? Relevante elementen daarin zijn de mogelijkheid om te variëren in het beveiligingsniveau, nabijheid ten opzichte van de woonplaats van de gedetineerde, combinaties met zorgvoorzieningen en technologische innovatie. Ook is het onderzoek bedoeld om verbeterpunten in de processen helder te krijgen, op basis daarvan de projecten gericht te kunnen doorontwikkelen en advies te krijgen over een toekomstige effectevaluatie.
Verwachte oplevering:	Medio 2021
Input op proces of resultaat	Proces

Hoofdmaatregel 6: versterkte samenwerking tussen lokale ketenpartners (pijler 3. Veilige terugkeer)

m. Grondslag AMvB voor informatiedeling

- Informatie uit interviews met DJI, gemeenten en 3RO.

Uitbreiden toegang tot PI

- Informatie uit interviews met DJI, gemeenten en 3RO.

[18] Meer specifiek gaat het om de volgende pilots: Tussenwoningvoorziening voor ex-gedetineerden, Resocialisatie gedetineerden met een LVB, Levensloopconsulent, Transforensisch maatwerk, 3Noord, Doorontwikkeling nazorgaanpak, Pak je kans, Kortgestraft langdurig nut en Samen starten.

Algemeen onder hoofdmaatregel 6:

- Onderzoek naar ketensamenwerking in de sanctie-uitvoering;
- Selectie Ondersteunend Model (SOM);
- Effectieve Praktijken (EP);

Onderzoek naar ketensamenwerking in de sanctie-uitvoering, Koers en Kansen, bestuurskundig promotieonderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam	
Beoogde opbrengst:	Het onderzoek zal wetenschappelijke inzichten opleveren over wat succesfactoren zijn voor domeinoverstijgende samenwerking. In het onderzoek staan in ieder geval drie vragen centraal: 1) wat verstaan we onder succesvolle samenwerking? 2) welke factoren zijn vanuit literatuur en wetenschap bepalend voor succesvolle samenwerking? 3) welke contextcondities/randvoorwaarden bevorderen succesvolle samenwerking? Voor dit onderzoek zullen een aantal projecten van Koers en Kansen meegenomen worden, die onder meer variëren in geografische spreiding, grootte van de gemeente, bestaande dan wel nieuwe samenwerkingsvormen en moment van uitvoering.
Verwachte oplevering:	Tussentijdse resultaten die relevant zijn voor het programma Koers en Kansen zullen vertaald worden in aanbevelingen voor sanctiebeleid en -uitvoering.
Input op proces of resultaat	Proces

Selectie Ondersteunend Model (SOM), onderdeel van Programma Samenwerking DJI-3RO, in opdracht van het ministerie van JenV	
Beoogde opbrengst:	Het doel van het deelproject is om een selectiemethodiek te ontwikkelen waarmee aan het begin van een detentie en re-integratietraject methodisch bepaald kan worden voor welke gedetineerden persoonsgerichte inzet van de reclassering zinvol is. Hiermee heeft het project betrekking op de samenwerking tussen DJI en de reclassering.
Verwachte oplevering:	Eind 2021 loopt de projectperiode af en zullen ze de balans opmaken. Het selectie-ondersteunend model kan naar verwachting begin 2022 landelijk ingevoerd worden.
Input op proces of resultaat	Proces

Effectieve Praktijken (EP), onderdeel van Programma Samenwerking DJI-3RO, in opdracht van het ministerie van JenV	
Beoogde opbrengst:	Doel van dit deelproject is middels experimenten te komen tot een beschreven en onderbouwde werkwijze van de samenwerking tussen DJI en reclassering ten behoeve van een (meer) continu en integraal traject van en met de gedetineerde. Nagegaan wordt voor welke gedetineerden, in welke vorm en in welke fase inzet van de reclassering (het meest) van meerwaarde is en hoe samenwerking met de casemanager bij DJI het best vormgegeven kan worden. Het deelproject levert input op zowel de inhoud (o.a. doelgroep, type activiteiten, rol reclassering in de PI) als het veranderproces (wat is er nodig om deze werkwijze in gezamenlijkheid te kunnen gaan uitvoeren) ten aanzien van de inzet van de reclassering en de samenwerking. In het kader van dit deelproject worden acht experimenten (ieder met een ander thema of gericht op een ander onderdeel van de detentiefasering) uitgevoerd waaruit best practices opgehaald worden. Hieronder staan de relevante experimenten voor dit onderzoeksprogramma weergegeven: 1. Regiemodel: haalbaarheid van een regiemodel wordt onderzocht waarbij een van de partijen DJI-reclassering-Gemeente integrale intake doet om vervolgens de inhoudelijke regie te bepalen; 2. Warme overdracht: experiment gericht op het verminderen van risico's en creeren van een gefaseerde terugkeer naar de samenleving van mensen met LVB, verslaving of psychische problematiek waarbij zij zelf de regie hebben over het plan;

Effectieve Praktijken (EP), onderdeel van Programma Samenwerking DJI-3RO, in opdracht van het ministerie van JenV	
	3. Risico-inventarisatie: o.b.v. risico-inventarisatie komen tot een gedeeld perspectief op risico's rondom de gedetineerde en de inrichting van het integrale D&R-traject. Risico's en slachtofferbelangen staan centraal; 4. Eigen regie in de PI: experiment waarbij justitiabele en zijn sociaal netwerk actief betrokken worden bij of eigen regie krijgen over het opstellen van het plan. Ook is aandacht voor het beter integreren van de expertise en informatie van DJI en de reclassering; 5. Kort verblijf: experiment in het teken van de bijdrage van de reclassering aan het terugdringen van risicofactoren en op orde krijgen van basisvoorwaarden wanneer sprake is van kortverblijf.
Verwachte oplevering:	Eind 2021 loopt de projectperiode af en zullen ze de balans opmaken. Daarnaast voert Hogeschool Utrecht een begeleidend onderzoek uit waarin lessen en ervaringen vertaald worden naar structurele oplossingen en waarin aandacht is voor het wel of niet landelijk kunnen opschalen en verspreiden van deze werkwijzen.
Input op proces of resultaat	Proces

Pilot 3Noord, Koers en Kansen	
Beoogde opbrengst:	Met dit project wil de gemeente Groningen samen met andere gemeenten in de noordelijke provincies en de justitiële ketenpartners detentieschade beperken bij kortgestraften. De aanpak is dat kortgestrafte zelfmelders vóór de detentieperiode ingaat een plan maken dat gericht is op het verbeteren van de omstandigheden op de verschillende leefgebieden. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen de justitiele ketenpartners en de gemeenten.
Verwachte oplevering:	De zelfstandige evaluatie vindt naar verwachting plaats in 2021 of 2022; tegelijkertijd wordt deze pilot meegenomen in de pilot-overkoepelende procesevaluatie 'Maatschappelijke re-integratie na detentie'.
Input op proces of resultaat	Proces en resultaat

Pilot Kort gestraft, langdurig nut, Koers en Kansen	
Beoogde opbrengst:	- Het project zet in op het ontwikkelingen van de volgende innovaties in nazorg van kortgestraften; 1) Integrale screening van kortgestraften ten behoeve van re-integratie; ook de niet-willers en niet-kunners worden actief benaderd, 2) Organiseren van een ondoorbroken lijn van binnen naar buiten: de levensloop van de gedetineerde staat centraal, 3) Maatschappelijk resultaat is het belangrijkste resultaat: vakmanschap voorop. - Het project heeft tot doel aan te tonen dat de grote groep kortgestraften die veelvuldig recidiveren, door middel van adequate trajectregie kunnen re-integreren zodat recidive wordt voorkomen. Daarnaast heeft de pilot tot doel vast te stellen welke factoren bijdragen aan een succesvol afgesloten traject en welke factoren voortijdige uitval verklaren. Op basis van die kennis kan de aanpak verder worden doorontwikkeld. Een organisatievorm te ontwikkelen om waarbij de verbinding gelegd kan worden tussen de tijd tijdens detentie en een langdurige oplossing na detentie.
Verwachte oplevering:	De zelfstandige evaluatie vindt naar verwachting plaats in 2021 of 2022; tegelijk wordt deze pilot wordt meegenomen in de pilot-overkoepelende procesevaluatie 'Maatschappelijke re-integratie na detentie'.
Input op proces of resultaat	Proces en resultaat

Randvoorwaarden

Randvoorwaarde 1. De basis in de PI op orde

a. Basis op orde: voldoende en solide personeelsbeleid.

- Informatie uit dossiers en interviews met /enquête bij DJI.

b. Basis op orde: voldoende capaciteit.

- Informatie uit interviews met /enquête bij DJI.

c. Veiligheid in de PI's.

- Informatie uit dossiers van DJI.

Randvoorwaarde 2. Een persoonsgerichte benadering

- Informatie uit interviews met DJI;
- Pilot door- en nazorg (ex-)gedetineerden met licht verstandelijke beperking;
- Pilot resocialisatie gedetineerden met een LVB;

Pilot door- en nazorg (ex-)gedetineerden met licht verstandelijke beperking	
Beoogde opbrengst:	Het doel van de pilot is het verminderen van recidive onder (ex-)gedetineerden met LVB door het actief toeleiden door begeleiders van zorgaanbieder Middin naar passende zorg of ondersteuning tijdens én aansluitend op ontslag uit detentie. Relevante aspecten van de pilot (en evaluatie) zijn samenwerking tussen zorgaanbieder, casemanagers en gemeente, de werkwijze, vroegtijdiger contact met gedetineerden tijdens detentie en vroegtijdig aanvragen van zorgindicaties.
Verwachte oplevering:	De Pilots zijn in 2020 gestart, maar ervaren knelpunten in verband met corona. In april 2021 wordt de pilot geëvalueerd.
Input op proces of resultaat	Nog onduidelijk

Pilot resocialisatie gedetineerden met een LVB, Koers en Kansen	
Beoogde opbrengst:	Het doel: Behandeling en re-integratie ontwikkelen specifiek voor justitiabelen met LVB, door kennis over LVB (Philadelphia) en justitiabelen (Exodus) effectief te combineren en passend woon- en zorgaanbod aan te bieden. Het doel van het programma is meer keuzevrijheid te bieden aan deelnemers en de kansen voor deze doelgroep te vergroten om het leven weer op te pakken. Persoonlijk maatwerk is leidend in dit proces.
Verwachte oplevering:	De pilot is in 2019 gestart en zal naar verwachting in 2021 of 2022 worden afgerond. Tegelijkertijd wordt deze pilot meegenomen in de pilot-overkoepelende procesevaluatie 'Maatschappelijke re-integratie na detentie'.
Input op proces of resultaat	Proces en resultaat

Randvoorwaarde 3. Basis voor ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

a. Personeel bij ketenpartners voldoende beschikbaar en opgeleid (alle organisaties moeten voldoende aangehaakt zijn).

- Informatie uit interviews met DJI/gemeenten/3RO.

b. Volledige en actuele informatie bekend bij ketenpartners.

- Informatie uit interviews met DJI/gemeenten/3RO.

c. Goede infrastructuur om informatie te delen.

- Informatie uit interviews met DJI/gemeenten/3RO.

Neveneffecten

Neveneffect 1. Calculerend gedrag door (bepaalde) gedetineerden: ontlopen v.i.

- Informatie uit dossiers van DJI.
- Onderzoeksprogramma Wet langdurig toezicht: een onderdeel van dit onderzoek is het in kaart brengen van mogelijk calculerend gedrag door gedetineerden.

Neveneffect 2. Aanpassing strafoplegging: lagere straffen.

- Informatie uit registraties van het OM, de ZM en/of het CBS.

Neveneffect 3. Rechtsbescherming van gedetineerden gaat erop achteruit.

- Informatie uit registraties van de ZM.

Neveneffect 4. Overgangsrecht: slechtere rechtspositie van veroordeelde gedetineerden.

- Informatie uit registraties van het OM/CVvi.

Aanvullingen uit de visie

Sub-maatregel n: inzet extra casemanagers

- Pilots en onderzoek 'goed casemanagerschap in de PI':

Pilots en onderzoek 'goed casemanagerschap in de PI', november 2019, Hogeschool Utrecht	
Opbrengst:	Onderzoek naar de verbetering van het vakmanschap van de casemanager, uitgevoerd in drie PI's.
Resultaten:	Een belangrijke uitkomst is dat casemanagers bij het maken van afwegingen vooral leunen op hun ervaringskennis. Het onderzoek stelt dat het combineren van deze ervaringskennis met wetenschappelijke kennis en instrumenten (bijvoorbeeld de risicoscreener) het vakmanschap van de casemanager kan vergroten. Deze methodische manier van denken en handelen wordt verwerkt in een nieuw handboek en een nieuwe opleiding voor casemanagers.
Input op proces of resultaat	Proces en mogelijk resultaat

Sub-maatregel p: uitbreiding aantal uren arbeid

- Pilots en onderzoek '32 uur werken met gedetineerden';
- Onderzoek 'effecten van de penitentiaire arbeid';
- Evaluatie Social Impact Bond 'Werk na detentie':

Pilot en onderzoek '32 uur werken met gedetineerden', Breuer & Intraval in opdracht van het WODC	
Beoogde opbrengst:	Vijf PI's zijn in oktober 2019 in pilotvorm met de uitgebreide werkweek gestart: verschillende varianten worden getoetst. Het onderzoek naar de pilot levert informatie op over doelen en werkwijze, bereik van de doelgroep, werknemersprofiel, waardering door betrokkenen, knelpunten en oplossingen/verbeteringen, werkzame elementen, verschillen met gedetineerden die een regulier arbeidsprogramma volgen (onderzoek Bureau Beke).
Verwachte oplevering:	- Tussen november 2019 en februari 2020 zijn de pilots gestart, maar de uitvoering van enkele pilots is vertraagd/stopgezet, omdat vanwege de coronacrisis niet in alle inrichtingen het reguliere arbeidsaanbod kan worden geborgd. - Het onderzoek wordt uitgevoerd in twee delen: in deelonderzoek 1 vindt de planevaluatie plaats (leidend tot een tussenrapport); in deelonderzoek 2 vindt een procesevaluatie plaats, inclusief een meting van de resultaten, leidend tot een eindrapport. - Het eindrapport wordt naar verwachting op 1 juni 2021 opgeleverd, en wordt openbaar in de zomer van 2021.
Input op proces of resultaat	Proces en resultaat

Onderzoek 'effecten van de penitentiaire arbeid', Bureau Beke in opdracht van het WODC	
Beoogde opbrengst:	Toetsing van de veronderstelling dat arbeid het toekomstperspectief van (ex)-gedetineerden gunstig beïnvloedt en bijdraagt aan vermindering van het recidiverisico. De relatie tussen het verrichten van arbeid tijdens detentie en 1) het hebben van (on)betaald werk na detentie en 2) het leef- en werkklimaat in detentie zijn relevant.
Verwachte oplevering:	Onbekend.
Input op proces of resultaat	Resultaat

Evaluatie Social Impact Bond 'Werk na detentie', Panteia en WODC	
Beoogde opbrengst:	- Het ministerie van Justitie en Veiligheid, ABN AMRO, Start Foundation en Oranje Fonds werken sinds 2016 samen om 1) ex-gedetineerden aan het werk te helpen en 2) uiteindelijk recidive te verlagen. Hiertoe wordt een innovatief financieringsinstrument ingezet, namelijk de Social Impact Bond (SIB) 'Werk na Detentie', waarin ruim 100 ex-gedetineerden (met een straf van maximaal 12 maanden) naar werk of een opleiding worden begeleid. Ze krijgen hierbij hulp en intensieve begeleiding bij wonen, schulden en zorg. - Panteia gebruikt CBS data over ontvangen lonen en uitkeringen van alle deelnemers aan het project, om de arbeidsdeelname en het gebruik van uitkeringen door alle deelnemers te bepalen. Er vindt vergelijking met een controlegroep plaats; door het WODC wordt een controlegroep samengesteld van ruim 100 ex-gedetineerden die niet aan het project meedoen.
Verwachte oplevering:	In 2021 eindigt het traject.
Input op proces of resultaat	Proces en resultaat

Bijlage 6 – Indicatoren voor monitoring en evaluatie

Om op termijn na te gaan of de visie en de Wet senb worden uitgevoerd zoals beoogd, de werkzame elementen in gang zijn gezet en de doelen worden bereikt, is de beleidslogica vertaald in meetbare indicatoren. De beschikbaarheid van de informatie waarop die monitoring plaats moet vinden, is bij ketenpartners geïnventariseerd. In deze bijlage presenteren we het overzicht van de indicatoren. Per indicator is weergegeven voor welke meetmomenten (nulmeting, periodieke monitoring, evaluatie) deze relevant is of kan zijn. In de tabellen zijn indicatoren voor zowel de wet als de visie opgenomen. De laatste kolom (aanvulling evaluatie visie) heeft betrekking op aanvullende indicatoren voor onderdelen van de visie die niet in de wet staan (en dus niet per definitie worden meegenomen in de evaluatie van de wet). De indicatoren voor het meten van randvoorwaarden en neveneffecten zijn in aparte tabellen gepresenteerd.

Tabel B6.1 Indicatoren maatregelen en doelen wet en visie

Indicator	Databron	Verzamelmethode	Nulmeting wet	Nulmeting visie	Monitoring wet	Monitoring visie	Evaluatie wet	Aanvulling evaluatie (visie)
Pijler 1: Straf is straf								
Hoe vaak is de v.i. wel/niet verlengd na verstrijken van 2 jaar?	OM/reclassering	Registraties			X	X	X	
Hoe vaak is v.i. toegekend/geweigerd?	OM/reclassering	Registraties	X	X	X	X	X	
Op welke gronden is v.i. niet verleend?	OM	Dossieronderzoek			X	X	X	
Hoe vaak is tegen afwijzing van v.i. wel/niet bezwaar gemaakt?	OM	Registraties			X	X	X	
Hoe vaak oordeelt de rechter dat het bezwaar wel/niet gegrond is?	OM	Registraties			X	X	X	
Hoe vaak herroept het OM de v.i.?	OM	Registraties	X	X	X	X	X	
Op welke gronden herroept het OM de v.i.?	OM	Registraties	X	X	X	X	X	
Aantal herhaalde verzoeken tot v.i. (na afwijzing v.i.)	OM	Dossieronderzoek	X		X		X	
Hoe vaak is de v.i. niet verleend vanwege risico's bij vrijlating?	OM	Dossieronderzoek			X	X	X	
Hoe vaak is de v.i. niet verleend vanwege gedrag van gedetineerden?	OM	Dossieronderzoek			X	X	X	
Hoe vaak is de v.i. niet verleend vanwege belangen van slachtoffers/nabestaanden?	OM	Dossieronderzoek			X	X	X	

Vervolg tabel B6.1

Indicator	Databron	Verzamel-methode	Nul-meting wet	Nul-meting visie	Monito-ring wet	Monito-ring visie	Evaluatie wet	Aanvul-ling eva-luatie (vi-sie)
Hoe vaak zijn bij-zondere voorwaar-den wel/niet opge-legd?	OM	Dossier-onderzoek	X	X	X	X	X	
Welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd (i.h.k.v. v.i.), in relatie tot belangen van nabe-staanden en slacht-offers?	OM	Dossier-onderzoek			X	X	X	
Duur opgelegde straffen van gedeti-neerden die aan PP deelnemen	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X		X	
Hoe vaak is deel-name aan PP afge-wezen vanwege ri-sico's bij vrijlating?	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X		X	
Hoe vaak is deel-name aan PP afge-wezen vanwege ge-drag van gedeti-neerden?	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X		X	
Hoe vaak is deel-name aan PP afge-wezen vanwege be-langen van slacht-offers/nabestaan-den?	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X		X	
Hoe vaak zijn voor-waarden wel/niet opgelegd bij PP?	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X		X	
Welke voorwaar-den zijn opgelegd (i.h.k.v. PP), in rela-tie tot belangen van nabestaanden en slachtoffers?	DJI, TULP, D&R/OM	Dossier-onderzoek			X		X	
Pijler 2: Gedrag telt								
In hoeverre vond de toekenning van re-integratieverlof plaats in de laatste detentiefase?	DJI, TULP, D&R/reclasse-ring	Dossier-onderzoek/ interviews			X	X	X	
Hoe vaak is beoogd re-integratieverlof wel/niet toege-kend?	DJI, TULP, D&R/reclasse-ring	Dossier-onderzoek	X	X	X	X	X	

Vervolg tabel B6.1

Indicator	Databron	Verzamel-methode	Nul-meting wet	Nul-meting visie	Monito-ring wet	Monito-ring visie	Evaluatie wet	Aanvul-ling eva-luatie (vi-sie)
Op welke gronden is re-integratieverlof niet toegekend?	DJI, TULP, D&R/reclasse-ring	Dossier-onderzoek	X	X	X	X	X	
In hoeverre dient het re-integratie-verlof steeds een concreet en per-soonlijk re-integra-tiedoel?	DJI, TULP, D&R/reclasse-ring	Dossier-onderzoek/ interviews	X	X	X	X	X	
Aantal regio's met/zonder BBA (*aansluiten bij re-gio-indeling J&V*)	DJI/J&V	Registraties			X	X	X	
Aantal uitstro-mende gedetineer-den naar regio's zonder BBA	DJI/J&V	Registraties			X	X	X	
Hoe vaak is verlof verleend voor ex-tramurale arbeid in een BBA?	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek/ interviews			X		X	
Hoeveel gedeti-neerden zijn wel/niet gepromo-veerd naar een plusprogramma?	DJI, TULP, D&R/reclasse-ring	Dossier-onderzoek	X	X	X	X	X	
Hoe vaak is een ge-detineerde gepro-moveerd/ gedegra-deerd?	DJI, TULP, D&R/reclasse-ring	Dossier-onderzoek	X	X	X	X	X	
Hoe vaak is een be-slissing tot degra-deren wel/niet aan-gevochten?	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek	X	X	X	X	X	
Hoe functioneert het gecodificeerde systeem van 'pro-moveren en degra-deren' in de prak-tijk?	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek/ interviews			X	X	X	
Aantal aangiftes door personeel	DJI	Interviews/ enquête				X		
Aantal opgelegde disciplinaire straf-fen	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek				X		
Hoe vaak worden na risicoscreening externe vrijheden toegekend/gewei-gerd?	DJI, TULP, D&R/reclasse-ring	Dossier-onderzoek				X		

Vervolg tabel B6.1

Indicator	Databron	Verzamel-methode	Nul-meting wet	Nul-meting visie	Monito-ring wet	Monito-ring visie	Evaluatie wet	Aanvul-ling eva-luatie (vi-sie)
Pijler 3: Werken aan een veilige terugkeer								
Hoe vaak is de screening binnen twee weken na start detentie wel/niet afge-rond?	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek		X		X		X
Hoe vaak is infor-matie van ge-meenten en re-classering wel/niet gebruikt voor de screening bij binnenkomst?	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek		X		X		X
Hoe vaak zijn in het D&R-plan concrete doelen, gerelateerd aan de basisvoor-waarden voor re-integratie, opge-nomen?	DJI, TULP, D&R/reclasse-ring	Dossier-onderzoek	X	X	X	X	X	
Hoe vaak is input van ketenpart-ners wel/niet vroegtijdig in het D&R-plan betrok-ken?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	
Verloopt het be-trekken van input van ketenpart-ners naar wens?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	
Verloopt de sa-menwerking tus-sen de ketenpart-ners naar wens?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	
Hoe vaak zijn ge-gevens wel/niet uitgewisseld tus-sen DJI, gemeen-ten en reclasse-ring?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	
Verloopt het uit-wisselen van ge-gevens tussen DJI, gemeenten en re-classering naar wens?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	

Vervolg tabel B6.1

Indicator	Databron	Verzamel-methode	Nul-meting wet	Nul-meting visie	Monito-ring wet	Monito-ring visie	Evaluatie wet	Aanvulling evaluatie (visie)
Hoe vaak maken gemeenten en re-classering wel/niet gebruik van hun toegang tot de PI?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	
In hoeverre erva-ren ketenpartners de fysieke aanwe-zigheid in de PI als meerwaarde voor de samenwer-king?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	
Hoe vaak is wel/niet binnen twee weken ge-start met werken aan re-integratie-doelen?	DJI	Interviews/ enquête				X		X
In hoeverre zijn de zes basisvoor-waarden* op orde bij uitstroom de-tentie?	DJI	Registratie/ interviews				X		X
Indien basisvoor-waarde(n) niet op orde zijn: zijn oor-zaken bekend? (bijv. knelpunten in samenwerking, informatiedeling, gedrag gedeti-neerde, etc.)	DJI	Registratie/ interviews				X		X
Gemiddelde reis-tijd tussen PI en uitstroomge-meente	DJI/J&V	Registratie		X		X		X
Gemiddelde reis-tijd tussen BBA en uitstroomge-meente	DJI/J&V	Registratie				X		X
De caseload van casemanagers (t.o.v. caseload voor implementa-tie visie/wet)	DJI	Interviews/ enquête				X		X
Aantal (actieve) vrijwilligers	DJI	Interviews/ enquête				X		X

* Zes basisvoorwaarden: 1) onderdak, 2) inkomen uit werk of een uitkering, 3) inzicht in en oplossingen voor schulden 4) een geldig legitimatiebewijs en 5) vastgestelde zorgbehoeften, zorgtrajecten en een zorgverzekering en 6) sociaal netwerk.

Vervolg tabel B6.1

Indicator	Databron	Verzamel-methode	Nul-meting wet	Nul-meting visie	Monito-ring wet	Monito-ring visie	Evaluatie wet	Aanvulling evaluatie (visie)
Aantal uren (ex-tramurale) arbeid (t.o.v. aantal uren (extramurale) ar-beid voor pilot)	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek						X
Hoofddoel 2: reci-diveverminde-ring**								
Aantal strafrech-telijke recidiverin-gen na v.i.	OBJD/JDS/Reci-divemonitor	Database					X	
In hoeverre zijn de zes basisvoor-waarden* voor re-integratie bij (ex-) gedetineer-den die met de v.i. zijn geweest, (niet) op orde?	Nazorgmonitor	Database					X	

* Zes basisvoorwaarden: 1) onderdak, 2) inkomen uit werk of een uitkering, 3) inzicht in en oplossingen voor schulden 4) een geldig legitimatiebewijs en 5) vastgestelde zorgbehoeften, zorgtrajecten en een zorgverzekering en 6) sociaal netwerk.

** Er zijn geen indicatoren behorende bij hoofddoel 1: vergelding.

Tabel B6.2 Indicatoren randvoorwaarden wet en visie

Indicator	Databron	Verzamel-methode	Nulme-ting wet	Nulme-ting visie	Monito-ring wet	Monito-ring visie	Evaluatie wet	Aanvul-ling eva-luatie (vi-sie)
Aantal incidenten m.b.t. agressie, drugs, wapens	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X	X	X	
Aantal disciplinaire straffen	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X	X	X	
Aantal aangiftes	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X	X	X	
In hoeverre is er trainingsaanbod voor PI-medewerkers over het werken in het nieuwe stelsel?	DJI, perso-neelsregistra-tie of oplei-dingsafdeling	Interviews/ enquête			X	X		
Aantal medewerkers PI dat gebruik maakt van trainingen/bijscholing	DJI, perso-neelsregistra-tie of oplei-dingsafdeling	Interviews/ enquête			X	X	X	
In hoeverre is voor de maatregelen draagvlak onder het personeel?	DJI	Interviews/ enquête			X	X	X	
Aantal open-staande vacatures	DJI, perso-neelsafdeling	Interviews/ enquête			X	X	X	
Verhouding aantal gedetineerden en medewerkers	DJI	Interviews/ enquête			X	X	X	
Lengte wachtlijsten voor plaatsing BBA	DJI	Interviews/ enquête			X	X	X	
Is de benodigde (keten)informatie aanwezig voor een persoonsgerichte benadering?	DJI, casemana-gers	Interviews			X	X	X	
Zijn benodigde ke-tenpartners be-trokken vanaf be-gin tot einde de-tentie?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	
Verloopt de infor-matie-uitwisseling tijdig en naar wens?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	
Is de ICT-structuur geschikt voor de werkwijze rondom informatie-uitwis-seling?	DJI, gemeen-ten, 3RO	Interviews			X	X	X	

Tabel B6.3 Indicatoren neveneffecten wet en visie

Indicator	Databron	Verzamel-methode	Nulme-ting wet	Nulme-ting visie	Monito-ring wet	Monito-ring visie	Evaluatie wet	Aanvul-ling eva-luatie (vi-sie)
Aantal gedetineer-den dat in aanmer-king komt voor v.i.	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X	X	X	
Aantal gedetineer-den dat gehele on-voorwaardelijke vrijheidsstraf uitzit zonder met v.i. te gaan	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek			X	X	X	
Strafduur van de gedetineerden die gehele vrijheids-straf uitzit zonder met v.i. te gaan	DJI, TULP, D&R	Dossier-onderzoek					X	
Gemiddelde duur van de geëiste langdurige (on)voorwaarde-lijke vrijheidsstraf-fen	OM	Registraties					X	
Gemiddelde duur van de opgelegde langdurige (on)voorwaarde-lijke vrijheidsstraf-fen	ZM/CBS	Registraties					X	
Overwegingen van de rechter m.b.t. het vonnis	ZM	Dossier-onderzoek					X	
Hoe vaak oordeelt de rechter dat het bezwaar ten aan-zien van het besluit v.i. van het OM wel/niet gegrond is?	ZM	Registraties			X	X	X	
Aantal gedetineer-den dat in hoger beroep gaat tegen een onvoorwaarde-lijke gevangenis-straf > 6 jaar	OM	Registraties					X	

Bijlage 7 – Summary and conclusion

Background and objective of the study

Mr Dekker, Minister for Legal Protection (*minister voor Rechtsbescherming*) submitted the 'Doing justice, offering chances: towards more effective imprisonment' (*Recht doen, kansen bieden: naar effectievere gevangenisstraffen*) position paper to the House of Representatives of the States General (*Tweede Kamer*) on 17 June 2018. The position paper addresses the manner in which prison sentences are served as viewed from the perspective of the credibility of punishment and protection of society. The central themes of the paper are the modification of conditional release (*voorwaardelijke invrijheidstelling, v.i.*) with longer-term prison sentences, a rewards and punishment system during detention, and increased efforts to reduce recidivism. The Sanctions and Protection Act (Wet senb), which incorporates many elements of the position paper, enters into force on 1 July 2021. The Sanctions and Protection Act (Wet senb) incorporates an evaluation provision, pursuant to which the Act is to be evaluated five and ten years after its entry into force. The Ministry of Justice and Security (*ministerie van Justitie en Veiligheid, JenV)* decided that a preparatory study was needed to prepare for the future evaluation and provide an insight into the evaluation framework. The Research and Documentation Centre (*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC*) requested the Regioplan Policy Research (*Regioplan Beleidsonderzoek*) to carry out the study. Therefore, this study is not the actual evaluation: it is a preview with the intention of ensuring that the necessary knowledge base is in place for future evaluations. This preparatory study not only addresses the evaluation of the Sanctions and Protection Act (Wet senb), but also the evaluation of the position paper.

Design and methods

The study consists of four parts:

- formulation of the policy logic of the position paper and the Act. This lays the foundations for the questions to be addressed by the future evaluation. The information required for the evaluation and monitoring can be derived from the policy logic;
- preview of the design and content of the evaluation of the Sanctions and Protection Act (Wet senb), with attention to the data on the implementation, progress, and results that become available during the coming years and can serve as input for the evaluation;
- identification of indicators for the assessment of the introduction and implementation of measures set out in the position paper and the degree to which interim targets are achieved;
- performance of a benchmark on the basis of the indicators.

The policy logic of the position paper and the Act was derived and formulated on the basis of (1) a study of policy documents and legislative texts including the position paper and the Explanatory Memorandum, Parliamentary Documents, progress reports and advice from various parties, and (2) interviews with cooperating organizations on the relationship between the objectives and measures of the position paper and the Act, expectations of its operation, the preconditions, and potential side effects . A literature study was also carried out to determine the extent to which the position paper and the Act were formulated on the basis of scientific or political insights and to identify the elements for which scientific substantiation is currently lacking. Monitoring indicators were derived from the objectives and measures of the policy logic. Indicators were also formulated for the measurement of preconditions and side effects. The contours of the evaluation methodology were formulated on the basis of a desk study. An insight into the data that will become available during the coming years was obtained from the document study and interviews (in particular, on the pilot trials in the 'Course and Chances' (*Koers en Kansen*) context). The preview of the future evaluation was discussed with three scientific experts. Their comments have been incorporated in the text.

Answering the study questions

The objective of the study is to prepare for the future evaluation of the 'Doing justice, offering chances' (*Recht doen, kansen bieden*) position paper and the Sanctions and Protection Act (*Wet straffen en beschermen, Wet senb*) by (1) formulating and analysing the underlying policy logic of the position paper and the Act, (2) deriving the methodology from the policy logic for the monitoring of the introduction and implementation of the measures set out in the position paper and the Act together with their results, and (3) carrying out a first, restricted measurement of the starting position. The study answers fourteen questions derived from the four main themes of the study.

Part A. Policy logic

Questions to be answered:

15. Which objectives are pursued by the position paper and the Act?
16. What is the underlying policy logic of the position paper and the Act?
17. What are the differences and similarities between the objectives and policy logic of the position paper and the Act?
18. Have the position paper and the Act been formulated on the basis of scientific and/or political insights? If so, which? Which elements of the policy logic do not currently have empirical substantiation?
19. Are the position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb) expected to be accompanied by side effects and, if so, which?
20. Which preconditions, in the opinion of those involved, need to be met for the successful introduction and implementation of the position paper and the Act? Which consequences do those involved expect in the event that these preconditions are not met, not met in full, or change?
21. What are the plans and expectations for the introduction/implementation of the position paper and the Act? Which parties are involved and what are their overall roles? When is the interim objective realization/objective realization to be expected?

The intention of the Minister's 'Doing justice, offering chances' position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb) is to address supposed shortcomings in the application of punishment by seeking a new balance between the retribution and recidivism-reduction punishment objectives. The position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb) give this main objective shape in the form of a complex entirety of closely-related and mutually-supported layered objectives and measures.

The position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb) strive to achieve the same objectives. The document study and interviews reveal a complex and layered objective, with a decreasing level of abstraction, and a higher, underlying objective of providing for a balanced application of punishment that contributes to a fairer and safer Dutch society. This higher, underlying objective embodies the two core themes of justice and safety. These core themes link the two main objectives of the position paper and the Act, (1) retribution for wrongdoing and (2) recidivism reduction and a safe return to society. These main objectives are specified in more detail in the three 'Punishment is punishment' (*Straf is straf*), 'Behaviour counts' (*Gedrag telt*)' and 'Working on a safe return' *(Werken aan een veilige terugkeer)* pillars. Operationalized objectives have been set for these three pillars:

- Punishment is punishment: a larger fraction of the prison sentence is served in a penal institution (*penitentiaire inrichting, PI*) and a more stringent weighing of interests takes place before granting leave during detention.
- Behaviour counts: detainees are more frequently and visibly sanctioned for poor behaviour and more frequently rewarded for good behaviour.
- Working on a safe return: more opportunities are provided for a stable life after detention and the link between the periods during and after detention is strengthened.

The position paper and Sanctions and Protection Act set out main measures which are divided into a number of sub-measures. Both the main and sub-measures differ between the position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb).

The measures set out in the Sanctions and Protection Act (Wet senb) would, in general, appear to place more emphasis on the first 'Punishment is punishment' pillar and less on the second 'Behaviour counts' pillar and the third 'Working on a safe return' pillar as compared to the position paper. The position paper and Sanctions and Protection Act (W senb) also differ in terms of the substantive focus of measures within the pillars. The Sanctions and Protection Act (W senb) not only addresses conditional release (*voorwaardelijke invrijheidstelling, v.i.*), but also the penitentiary programme (*penitentiair programma, PP*) and leave regulations (*verlofregeling*) in the first and second pillar, while the position paper's focus in these pillars is primarily on conditional release (v.i.). Moreover, the Act makes the relationship between these three modalities of detention phasing and the second pillar more explicit than the position paper. The differences between the position paper and Act are most marked in the third pillar. The measures set out in the Act are restricted to the competences required for cooperation between the prisons system (*gevangeniswezen*) and, in particular, the municipalities, while the position paper sets out measures addressing the design and organization of the collaboration between the cooperating organizations.
The differences between the position paper and the Act are in part due to the difference in their function. The Act provides the statutory basis required for the measures presented in the position paper and, therefore, does not include provisions governing measures that are already provided with a statutory basis or do not require a statutory basis. The differences between the position paper and the Act are also in part due to evolving insights and to the refinement and supplementation of the measures set out in the position paper while elaborating the Act during the legislative process.

Preconditions that need to be met for the successful introduction and implementation of the position paper and the Act have been identified from the document study and the interviews. The first precondition to be met is that the working conditions at the penal institutions (PIs) must be in order. They must have adequate well-trained personnel available, possess sufficient and flexible detention and personnel capacity, and have guarantees in place for the safety of the detainees and their personnel. The second precondition to be met is that more explicit attention must be given to the individual characteristics and backgrounds of the detainee population during the detention and rehabilitation processes. This is needed to adopt a personal approach to detainees. The third precondition to be met is that the collaboration and exchanges of information between the cooperating organizations needs to be facilitated. This means that the cooperating organizations must have adequate well-trained personnel available, possess the up-to-date and complete information about detainees needed for customization, and be equipped with compatible ICT systems. The inadequate fulfilment of these underlying preconditions will impede successful collaboration between the cooperating organizations.

The cooperating organizations have identified four potential risks ('side effects') accompanying the measures set out in the position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb), all four of which are related to the modifications of the conditional release (v.i.) regulations. The first risk is that a maximization of the conditional release (v.i.) period could lead to calculated behaviour by hardened detainees who, in view of the shorter conditional release (v.i.) period, would be more inclined to serve their full sentence and thereby avoid the conditions attached to conditional release (v.i.) and the risk of an extended sentence. Some offenders would then be able to return to society without supervision, which could put society in jeopardy. A second risk is that the courts may anticipate shortened periods of conditional release (v.i.) by imposing shorter prison sentences. This could result in a reduction of the length of the nominal sentences, the prison sentences imposed by the courts, which is the opposite of the government's intention to bring the actual length of prison sentences more into line with the length of the nominal sentences rather than reduce the length of nominal sentences. A third risk is that the court's sole competence to assess the reasonableness of the decision of the Prosecution Service (*Openbaar Ministerie, OM*) on the conditional release (v.i.) may impair the legal protection of detainees. A fourth risk is that the transitional law may impair the legal position of convicted offenders. This is because the new maximization of the conditional release (v.i.) period will apply solely to prison sentences imposed after the Sanctions and Protection Act (W senb) enters into force: detainees convicted under the old regulations could decide to waive their right to appeal so that they do not subsequently fall under the new conditional release (v.i.) regulations that are less favourable to them. Detainees may then

waive their right to appeal for the wrong reasons: the right to appeal is an important means of assuring legal protection in which court decisions are assessed by a superior court.

Various measures set out in the position paper and the Sanctions and Protection Act (W senb) are provided with explicit substantiation in the form of scientific insights. The position paper provides substantiation, in particular, for the performance of current practice and the need for, or added value provided by, policy changes. The Act provides substantiation for the effectiveness of specific underlying principles and measures on the basis of references to scientific insights, for example for strategies for the prevention of recidivism. However, many other measures set out in the position paper and the Act are not provided with explicit substantiation based on scientific insights. The scientific and empirical substantiation of reintegration and recidivism-reduction measures is incomplete, as the substantiation does not extend to all the relevant measures and does not address the substance of these measures. Furthermore, the scientific substantiation of the effectiveness of measures intended to increase the focus on retribution (in terms of experienced justice and experienced retribution for wrongs) is limited, as a result of which the substantiation of the effectiveness of the 'Punishment is punishment' second pillar measures is also incomplete. The considerations for these measures would appear to be largely based on political insights and wishes, which is also apparent from the argumentation for the modification of conditional release (v.i.). The study commissioned by the Ministry of Justice and Security (JenV), which concluded that a need for modification of conditional release (v.i.) is lacking, is restricted and has been used selectively.[19]

An assessment of the sections of the position paper and the Act against scientific literature reveals that the general substantiation of the underlying principles of some measures is based on empirical support. This is, for example, the case for the increased application of reward and punishment in view of the effect that immediate, consistent reward and punishment generally has on behaviour. Scientific literature also draws attention to the importance of support, supervision and care in reintegration and recidivism reduction.
Substantiation in scientific literature is currently unavailable for other sections of the position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb). This relates both to general substantiation of measures and their underlying principles, for which, for example, no empirical substantiation of effectiveness of reward and punishment during detention in terms of change in behaviour, reintegration and recidivism reduction is currently available, and to specific substantiation of the substance of a number of sections of the position paper and the Act, including gaps in empirical knowledge of the effectiveness of:

- the two-year maximization of the conditional release (v.i.) period, in terms of reintegration, recidivism reduction and retribution;
- the encouragement of personal responsibility (autonomy) of detainees, in terms of recidivism reduction and reintegration;
- the timely initiation of supervision and support during detention, in terms of recidivism reduction and reintegration;
- leave, linked to specific goals or otherwise, in terms of reintegration;
- increased collaboration by the cooperating organizations with respect to detention, in terms of recidivism reduction and reintegration;
- the continuity of programmes and interventions (other than in care), in terms of recidivism reduction and reintegration.

The absence of empirical support of sections of the position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb) results in blank spots in empirical knowledge that place the expected effectiveness of the position paper and the Act at risk.

The cooperating organizations were preparing for the implementation of the Sanctions and Protection Act (Wet senb) at the time of this evaluation. As this entails a major and fundamental change in procedures, they expect that only the necessary sections of the Act will be implemented in the period shortly after the Act enters into force and that it will take at least several years to implement all the measures.

[19] Beijerse, J., S. Struijk, F.W. Bleichrodt, S.R. Bakker, B.A. Salverda & P.A.M. Mevis (2018), De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie, Boom juridisch uitgevers, The Hague.

Parts B and C. Preview of the evaluation and indicators for monitoring and evaluation

Questions to be answered:

22. What are the outlines of the future evaluation? Which information needs will then arise?
23. Which studies of the position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb), or sections thereof, are being or have already been carried out?
24. What form of draft study programme will be required to determine, annually if possible, and in any case after five and ten years:
    - have the position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb) been implemented as intended?
    - do the active elements/mechanisms perform as intended?
    - have the position paper and the Act achieved the interim and ultimate objectives (objective realization) (effectiveness)?
25. Which quantitative and qualitative indicators are needed to determine:
    - have the position paper and the Act been implemented in the intended manner (process evaluation)?
    - have the intended active elements/mechanisms been initiated?
    - have the position paper and the Act achieved the interim and ultimate objectives (objective realization) (effectiveness)?
26. When will measurements be advisable, and with which indicators, from the perspective of the intended periods for the implementation/objective realization of the position paper and the Sanctions and Protection Act (Wet senb)?

Pursuant to the evaluation provision of the Sanctions and Protection Act (Wet senb), the effectiveness and effects of the Act in practice must be evaluated after five and ten years. An analysis of the policy logics and objectives leads to the conclusion that an effect evaluation is a step too far. The main and higher objectives are formulated in terms that are too abstract and, moreover, establishing a causal relationship with an increased probability of a safe return is not feasible due to the many circumstances and factors that are also involved and have an influence.[20] An evaluation based on the realistic evaluation method, with a focus on the active elements of the policy logics, will encounter the problem of the limited substantiation of the policy logics. For this reason, it is expected that the evaluation will focus on the implementation of the measures, the results (without the ambition of arriving at conclusions on causation) and the side effects. This means that the study will be of the nature of a process evaluation of the implementation of the measures, the reasons why some measures have not been implemented or have been implemented in a different manner, the selection of alternatives, when relevant, the preconditions (capacity and skills for implementation, differentiation between the target groups and collaboration by the cooperating organizations), the trend in the intended results, any differences between the penal institutions (PIs), regions or target groups, the occurrence of side effects and measures to control these, together with an assessment of the implementation by a wide range of parties involved. It is expected that the evaluation of the results will focus on the operationalized objectives rather than on the higher and main objectives. It is to be expected that the evaluation will make use of quantitative data (from records, files and any surveys that have been conducted) and qualitative data (from interviews, group meetings and case studies and/or observations), and may also make use of data and findings on measures, including measures incorporated in the Act and position paper, available from current or completed studies. These studies, which relate primarily to pillar 2 and 3 measures, can be consulted for the evaluation and monitoring. It should be noted that the fact that some measures are being examined in current studies does not imply that these studies will provide all the information needed for the later evaluation.

As the Sanctions and Protection Act (Wet senb) includes an evaluation provision, the evaluation will in any case extend to the Sanctions and Protection Act (Wet senb). Although the position paper has another formal status and does not have a comparable evaluation provision it is, nevertheless, desirable to

[20] See, for example, Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, S. Verweij, M. Timmermans, M. Witvliet & G.H.J. Homburg (2014), Terugval in recidive; exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex-gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010 , Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Cahier 2014-16), The Hague.

include sections of the position paper in the evaluation, in particular the measures relating to a safe return that are addressed less extensively in the Sanctions and Protection Act (Wet senb). Annual monitoring prior to the evaluation can provide an insight into the progress in the introduction, status of the implementation, bottlenecks, indications of side effects and trends in results, for as far as already apparent.

The monitoring and evaluation will focus on the Sanctions and Protection Act (Wet senb) rather than on the position paper. The indicators (see Appendix 6) for monitoring and evaluation will therefore primarily relate to the monitoring of the activities, measures and underlying active elements of the Sanctions and Protection Act (Wet senb). Information about these indicators gives an insight into the implementation of the Sanctions and Protection Act (Wet senb) and the extent to which the active elements have been initiated.

The implementation of the Sanctions and Protection Act (Wet senb) gives cause to the need for modifications to the cooperating organizations' registration systems. This will provide for the entry of records on the application of new measures and for exchanges of information between the cooperating organizations. Interviews with cooperating organizations have revealed that only minimal modifications of the registration systems to cater for the new methods and measures will have been completed at the time that the Sanctions and Protection Act (Wet senb) enters into force. Inserting this information requires major modifications to some existing registration systems or the construction of entirely new systems. Modifications of this nature are time-consuming and it is not certain whether the registration systems will have been modified as required before the Sanctions and Protection Act (Wet senb) enters into force. This may impede the introduction and implementation. This issue is certainly also of legal importance, as reward and punishment measures can have legal consequences for the implementation of the penitentiary programme (PP) or denial of conditional release (v.i.) and therefor, require proper substantiation that includes data. Limited registration systems also impede the evaluation, as the feasibility of measuring the effect of changes is impeded when less data at the time or shortly after their implementation is available.
The Sanctions and Protection Act (Wet senb) prescribes that the first evaluation must take place five years after the Act enters into force. However, not all results will be measurable after five years and the effect of modifications of the conditional release (v.i.) regulations, in particular, will only become evident at a later date. However, it is expected that experience with the new procedure for the conditional release (v.i.) decision-making will be available at the time of the first evaluation. The second evaluation can also examine experience with the reduction of the conditional release (v.i.) period. The introduction and implementation are also monitored outside of the periodic evaluations, which provides annual insights into progress in the implementation, bottlenecks, where relevant, and any side effects that arise.

Part D. Benchmark indicators

Questions to be answered:
27. What is the starting position in terms of the indicators?
28. Have the indicators already been registered? If so, where and how? Can they be accessed at periodic intervals? Are there indicators that still need to be registered? If so, which and by whom? Are there indicators which require specific autonomous research? If so, which?

Indicators have been formulated for the future monitoring and evaluation of the measures in all policy logic pillars (see Appendix 6). This study maps the benchmark with these indicators. The benchmark was mapped using solely quantitative register data of various cooperating organizations and, therefore, without carrying out file measurements or collecting and processing other qualitative or quantitative data. The benchmark mapped in this manner yields only a limited insight, in part due to the unavailability of quantitative register data for all indicators: most of the data for the pillar 3 indicators is qualitative data and the data for the pillar 2 indicators originates from Custodial Institutions Agency (*Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI*) dossiers (neither of which were used for the benchmark) and, moreover, data for a number of indicators has not been registered to date, for example because they relate to new procedures. Therefore, the benchmark provides an insight solely for the 'Punishment is punishment' pillar (pillar 1).

The benchmark reveals that only a small proportion of detainees have been granted a conditional release (v.i.) period of longer than two years: only three per cent of the detainees who qualify for conditional release (v.i.) are granted a period of longer than two years[21]. The adjustment of the length of conditional release (v.i.) to a maximum of two years will, therefore, affect only a small fraction of the detainee population.

Most of the data required for future monitoring and evaluation will originate from the central office for conditional release (*Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling, CVv.i.*), Custodial Institutions Agency (*Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI*), Probation Service (*Reclassering, 3RO*) and municipalities. An inventory carried out at the cooperating organizations revealed that some of the indicators have not been registered to date. This is largely due, as referred to above, to the fact that these relate to new procedures and processes which have yet to be incorporated in registration systems. As stated earlier in this report, the cooperating organizations will need to modify their registration systems to bring them more into line with the new practical situation after the Act enters into force. This is, in particular, the case with the pillar 3 indicators that relate to the amended collaboration between the cooperating organizations and experiences with this collaboration. Supplementary file research will be needed to gain an insight into the implementation by the Custodial Institutions Agency (DJI).

In conclusion: policy logic, implementation and evaluation

The objective of this study was to prepare for the evaluation and monitoring of the Sanctions and Protection Act (*Wet straffen en beschermen, Wet senb* and of the position paper. This was carried out by reconstructing the policy logics, deriving meaningful indicators from the policy logics for monitoring purposes, formulating a monitoring programme, and using the indicators to map the benchmark. These steps lay down the basis for the future evaluation of the Act and the position paper. The evaluation is not part of this study, although the outlines of the evaluation and the information needs have been previewed to provide for timely anticipation. The findings reported in the previous sections reveal that it will be worthwhile to give consideration, at an early stage, to the evaluations to take place five and ten years after the Act enters into force. There are two important reasons for this.

The first reason is the great need for information. It is not self-explanatory that this information need will be met: registration systems will need to be configured/reconfigured and filled, and current pilot trials will need to yield new data and findings. There are also blank spots in the knowledge and information needs that are not filled/met with existing and new registrations, files and studies. New studies can be carried out in the coming years in an endeavour to make sufficient material available for future evaluations. The areas and issues for which material is required have been identified by the analyses carried out for this study.

The second reason is expectation management. The Sanctions and Protection Act (Wet senb) incorporates an evaluation provision which prescribes that the Minister will inform the House of Representatives of the States General on the effectiveness of the Act and the effects in practice. This preparatory study reveals that an evaluation of the effectiveness, in particular in terms of a causal relationship between the measures set out in the Act and the intended effects, is infeasible. Firstly, the main and higher objectives of the Act and the position paper are too abstract to determine the target range. This is, for example, applicable to the higher 'fair, balanced application of punishment that increases safety' objective and to the main 'retribution' objective. Although the main 'recidivism reduction and safe return' objective is less abstract, this is dependent on a large number of factors and circumstances that preclude the isolation of any contribution made by the implementation of the Sanctions and Protection Act (Wet senb) and the position paper. Therefore, the evaluation of the Act cannot be carried out in the form of an effect evaluation (addressing the main question 'does the implementation of the Act and position paper achieve the intended effects?'), and a process evaluation is the maximum that is feasible. A process evaluation answers the question whether it is in practice possible to implement the measures

[21] This was measured with a selection of detainees who completed their detention in 2019 and who, in principle, come into consideration for conditional release (v.i.).

set out in the Act in the intended manner, whether the results are developing in the required direction and whether there are any side effects and, if so, which. Secondly, the question refers to an evaluation of the Sanctions and Protection Act (Wet senb) and the position paper. An evaluation of both leads to a study of a complexity that gives rise to doubts about its feasibility. For this reason, it would appear to be preferable to focus the evaluation on the Sanctions and Protection Act (Wet senb) as adopted by the States General in the form of an entirety of measures that are intended to achieve the specified objectives. The position paper has another status: it sets out the Government's ideas on the future application of punishment. Therefore, an evaluation of the position paper would appear to be less logical. However, the position paper cannot be fully set aside, as it contains more explicit information on measures, in particular second (Behaviour counts) and third (Working on a safe return) pillar measures, than the Act, which primarily sets out competences. For this reason, a complete insight can be obtained only when these measures are taken into account in the monitoring and the subsequent evaluation. Therefore, on balance the evaluation encompasses more than solely the Sanctions and Protection Act (Wet senb), but less than the Act *and* the position paper.

The reconstruction of the policy logics of the Act and the position paper reveals the measures that the policy-makers wish to deploy to achieve the objectives. The policy logic is the result of the process in which political objectives are interpreted in terms of the required results. This should ideally be a rational process, in which all measures, steps and relationships are substantiated on the basis of knowledge on their effect. This has been achieved for some elements of the policy logics, but not for others: some elements of the policy logic are not based on scientific or practical knowledge, but rather on desirability and political preference. This does not imply that these measures cannot work, but it *does* imply that it is uncertain whether they will work. The entirety of the measures set out in the policy logic gives the impression of an ingenious but fragile structure. The elements engage with each other, can enhance each other and can promote the operation of the punishment application process in the intended manner, but the structure is also fragile as the elements also form each other's preconditions. Failure to implement the measures in each of the pillars in the appropriate manner has consequences for the other pillars and, therefore, for the achievement of the target range. The implementation of the measures in each of the pillars is crucial for the effect. The policy logics designate the implementation at the penal institutions (PIs) and collaboration between the cooperating organizations as important preconditions. There are major challenges with respect to the personnel of the penal institutions (PIs) (staffing, skills), support with tools, registrations and ICT, and the cooperation between judicial and administrative parties. The political debates on the implementation of policy conducted at the time of the completion of this study reveal both that adequate attention for the implementation of policy is not self-explanatory and that shortcomings in the implementation can cause major problems. When viewed from this perspective, although a process evaluation focused largely on the implementation is a negative choice (because an effect evaluation is infeasible), there are also strong arguments for the selection of this form of evaluation for the assessment of the effect of the Act.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl