



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



# Samenvatting en conclusie Voorbereiding evaluatie Wet straffen en beschermen

# Vorbereiding evaluatie Wet straffen en beschermen

## - Samenvatting en conclusie -

### Auteurs

Ger Homburg

Eline Verbeek

Melissa van de Grift

Marije Kuin

Met medewerking van Imke Zoetelief

Amsterdam, 30 juni 2021

Publicatienr.: 20047

© 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  
BELEIDSONDERZOEK

# Samenvatting en conclusie

# S

# Samenvatting en conclusie

## 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 kijkt 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 betreft daarin ook de evaluatie van het visiedocument.

## 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;
- **voortuitblikken** 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 voortuitblik op de latere evaluatie is besproken met drie wetenschappelijke experts en hun commentaren zijn in de tekst verwerkt.

## 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 **hogere, 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 re-integratieproces 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 detineerden 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 detentiermijn 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 beleidswijzigingen 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 invrijheidsstelling. Onderzoek in opdracht van het ministerie van JenV, waarin wordt geconcludeerd dat de noodzaak van aanpassing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling ontbreekt, is beperkt en selectief gebruikt.<sup>1</sup>

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 invrijheidsstellingstermijn 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.

<sup>1</sup> Uit Beijerse, J., S. Struijk, F.W. Bleichrodt, S.R. Bakker, B.A. Salverda & P.A.M. Mevis (2018). De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidsstelling 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.<sup>2</sup> 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).

<sup>2</sup> 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 visie-document). 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.<sup>3</sup> 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.

### 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 richtingen leidt tot een dermate onoverzichtelijk onderzoek dat voor de uitvoerbaarheid

<sup>3</sup> 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

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)