



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Effectevaluatie van de Social Impact Bond "Werk na detentie"

Jan de Kok; Bastian van den Kerkhoff

Zoetermeer, 27 oktober 2021

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Onderzoeksvragen	12
1.3 Methodologie	13
1.4 Leeswijzer	16
2 De SIB Werk na detentie	17
2.1 De SIB	17
2.2 Werk na detentie	17
2.3 Kosten van de SIB	20
3 Beoogde maatschappelijke effecten	21
3.1 Arbeidstoeleiding en recidive	21
3.2 Zelfredzaamheid	24
3.3 Beleidstheorie	24
4 De uitkomsten van het programma	27
4.1 De deelnemers	27
4.2 Het verloop van de interventie	29
4.3 Arbeidstoeleiding en gebruik van uitkeringen	30
4.4 Recidive	34
5 Maatschappelijke kosten en baten	37
5.1 Maatschappelijke baten door verbeterde arbeidstoeleiding	37
5.2 Maatschappelijke baten door verminderde recidive	43
5.3 Maatschappelijke kosten en baten van verbeterde arbeidstoeleiding	44
6 Verbetersuggesties	47
6.1 Bepaal indicatoren voor alle doelstellingen	47
6.2 Deelnemers kunnen een deel van de tijd zonder werk of uitkering zitten	47
6.3 Controlegroep vooraf samenstellen in plaats van achteraf	49
6.4 Kijk naar het aantal gewerkte uren per week	49
6.5 Btw-afdracht maakt het lastig om business case voor investeerders financieel rond te krijgen	50
7 Conclusies	51
7.1 Arbeidstoeleiding	51
7.2 Recidive	52
7.3 Kosten en baten	52
7.4 Lessen voor de toekomst	52
Literatuurlijst	55
Bijlage 1 Samenstelling van de stuurgroep	56
Bijlage 2 Tabellen	57

Samenvatting

Veel ex-gedetineerden hebben moeite met het vinden van werk en het voorkomen van recidive. Bijna de helft van de ex-gedetineerden blijkt bijvoorbeeld binnen twee jaar na het einde van hun detentie te recidiveren. In 2016 is daarom de interventie "Werk na detentie" opgezet. Deze interventie biedt een intensievere vorm van arbeidstoeleiding aan dan de reguliere begeleiding van ex-gedetineerden, met als doel om ex-gedetineerden te helpen bij het vinden (en houden) van werk en de recidive te verminderen.

De interventie vond tussen 2016 en 2019 plaats. In 2021 hebben we een effectevaluatie uitgevoerd om te bepalen of, en zo ja in welke mate, de doelen van de interventie bereikt zijn. De belangrijkste conclusie van deze effectevaluatie is dat de interventie inderdaad een significant positief effect heeft op de mate van arbeidstoeleiding, maar dit effect is minder groot dan vooraf was verwacht. Er is geen bewijs gevonden dat de interventie ervoor heeft gezorgd dat deelnemers minder vaak gebruik van uitkeringen maken. Ook is er geen bewijs gevonden dat deze interventie van invloed is geweest op de mate van recidive door de deelnemers. Mede hierdoor zijn de maatschappelijke baten van deze interventie – voor zover die bepaald kunnen worden – niet hoog genoeg om de maatschappelijke kosten terug te verdienen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het voor een aantal potentiële maatschappelijke baten niet mogelijk was om te ze berekenen.

In de rest van deze samenvatting werken we deze conclusies verder uit, maar eerst geven we een korte kenschets van de SIB "Werk na detentie" en bespreken we de onderzoeksvragen die we in de effectevaluatie hebben onderzocht.

De SIB "Werk na Detentie"

De interventie "Werk na detentie" is als een Social Impact Bond (SIB) opgezet. Een SIB is een financieringsconstructie waarbij private bedrijven een interventie of project financieren, en bij succes door de (publieke) opdrachtgever van de interventie worden terugbetaald. Deze private bedrijven fungeren als investeerders van de SIB. De opdrachtgever van de SIB "Werk na Detentie" is het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De SIB wordt door drie private investeerders gefinancierd: de Start Foundation, het Oranje Fonds en het ABN AMRO Social Impact Fonds. De interventie zelf wordt door Work-Wise Direct uitgevoerd, wat op zijn beurt weer een consortium van drie partijen is (Stichting 180, Stichting Exodus en USG Restart). Society Impact zorgde ervoor dat bovenstaande partijen met elkaar in contact zijn gekomen.

De interventie heeft zich gericht op mannen en vrouwen die ouder dan 18 jaar zijn en tussen de 3 en de 12 maanden gedetineerd waren in een penitentiaire inrichting. Vervolgens zijn er verschillende inclusie- en exclusiecriteria gebruikt om te bepalen wie er voor deze interventie in aanmerking kwam. Het streven was om in de loop van 2016 150 deelnemers voor de interventie te werven die aan al deze criteria voldeden, maar dit is niet gelukt. Uiteindelijk zijn er tussen 1 juni 2016 en 31 juli 2017 119 deelnemers geworven die aan de interventie meededen. Omdat het aantal deelnemers lager uitpakte dan vooraf was ingeschat, zijn de kosten per deelnemer van de interventie hoger geworden dan vooraf was ingeschat.

De interventie bestaat uit vier fases, die slagen heten:

- Slag 1: Diagnose en planvorming. Indien nodig wordt in deze slag ook geholpen met het aanvragen van een bijstandsuitkering en het regelen van een identiteitsbewijs.

- Slag 2: Start werkplek, stageplek of opleiding.
- Slag 3: Verdere uitvoering van het trajectplan, bestendiging en vergroting vaardigheden en sociale ondersteuning.
- Slag 4: Follow-up.

Deze slagen worden door ervaren begeleiders uitgevoerd, die de deelnemers helpen bij het vinden van een baan en het wegnemen van hindernissen op dat pad.

Deze interventie komt in twee varianten voor: het basistraject en het plustraject. De eerste drie slagen van het basistraject duren 26 tot 32 weken. Deze periode wordt gevolgd door een follow-up periode van 39 weken. Bij het plustraject wordt meer tijd uitgetrokken voor de eerste drie slagen (39-45 weken). Deelnemers aan het plustraject krijgen langere en intensievere begeleiding met als bijkomend doel om hun zelfredzaamheid te verhogen (door ze te helpen met zelfstandig wonen, een eigen sociaal netwerk op te bouwen en onderhouden en/of vrije tijd zinvol besteden).

Van alle 119 deelnemers aan de interventie heeft 27% het plustraject gevolgd. 34% van alle deelnemers is voor of tijdens het traject uitgevallen. Dit is iets hoger dan uitvalpercentages die voor andere interventies zijn gevonden. Dit zou deels kunnen komen omdat de interventie "Werk na detentie" open stond voor ex-gedetineerden met een verslavingsproblematiek (21% van de uitvallers is uitgevallen omdat ze in een verslavingskliniek werden opgenomen).

Doelstelling en onderzoeksvragen

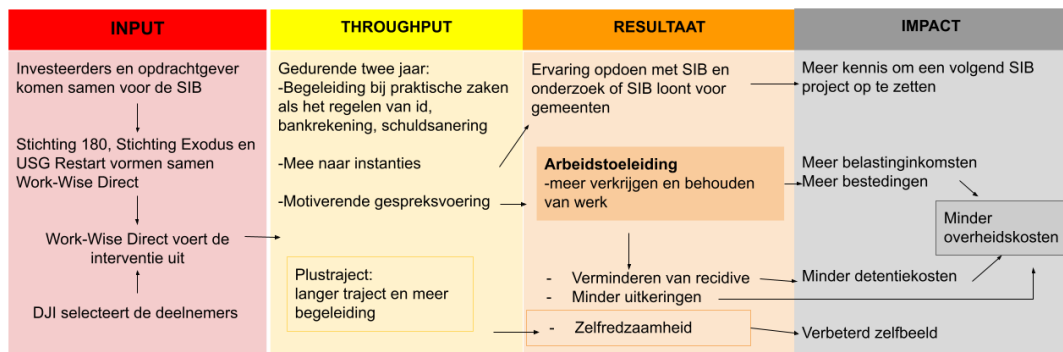
De kern van de SIB "Werk na detentie" wordt samengevat in de beleidstheorie (figuur 1). Deze figuur geeft weer welke middelen beschikbaar zijn gesteld (input), hoe deze middelen worden ingezet (throughput), wat de beoogde directe resultaten van deze inzet zijn (resultaten), en de mate waarin hiermee de beoogde doelen worden gerealiseerd.

- Input: de financiële middelen zijn door de investeerders beschikbaar gesteld. De Dienst Justitiële Instellingen (DJI) heeft de deelnemers voor de interventie geselecteerd, waarna Work-Wise Direct de interventie heeft uitgevoerd.
- Throughput: dit betreft de activiteiten die in het kader van de interventie worden uitgevoerd. Het plustraject hebben we hierbij apart vermeld.
- Resultaat: de doelen die we in de effectevaluatie hebben onderzocht, zijn het verbeteren van de arbeidstoeleiding, het terugdringen van het gebruik van uitkeringen en het verminderen van de recidive. Voor deelnemers aan het plustraject geldt daarnaast het verbeteren van de zelfredzaamheid als een apart doel. Ook het opdoen van ervaringen met een SIB is vanaf het begin een belangrijk doel van dit project geweest. Deze doelen hebben we in deze effectevaluatie echter niet onderzocht.
- Impact: zijn de maatschappelijke opbrengsten van deze interventie (in de vorm van meer belastinginkomsten, minder uitgaven aan uitkeringen en minder detentiekosten als gevolg van een lagere recidive) hoog genoeg om de maatschappelijke kosten terug te verdienen? En heeft de interventie bruikbare inzichten opgeleverd die de haalbaarheid van toekomstige SIBs kunnen verbeteren?

De resultaten en impact van de interventie hebben we onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Bevordert de interventie arbeidstoeleiding onder ex-gedetineerden? Zo ja, in welke mate?
2. Vermindert de interventie recidive? Zo ja, in welke mate?
3. Loont de interventie? Hoe verhouden de maatschappelijke kosten van het programma zich tot de maatschappelijke opbrengsten?
4. Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de interventie voor het toekomstig gebruik van Social Impact Bonds?

Figuur 1 Beleidstheorie



We hebben deze onderzoeksvragen beantwoord op basis van kwantitatieve analyses van verschillende databestanden met registratiegegevens over de deelnemers aan de interventie en over de mensen uit een controlegroep. De databestanden die we gebruikt hebben zijn afkomstig van het CBS, het WODC en Work-Wise Direct. Het WODC heeft ook de controlegroep voor dit onderzoek samengesteld. Deze controlegroep bestaat uit 96 personen, die aan 103 (van de 119) deelnemers aan de interventie kunnen worden gematcht. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we vergelijkingen gemaakt tussen de 103 gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep.

Resultaten

Arbeidstoeleiding

Om de mate van arbeidstoeleiding te meten bekijken we het aantal maanden dat een persoon werk heeft in de eerste 24 maanden na detentie. Hierbij geldt de eis dat de persoon minimaal 24 uur per week werkt gedurende die maand.

Gemiddeld hebben de 119 deelnemers in de eerste 24 maanden na detentie 3,3 arbeidsmaanden gewerkt. Meestal is hierbij sprake van werk als uitzendkracht, maar naarmate de deelnemers meer uren per week werken komt het vaker voor dat ze een baan als werknemer hebben. De deelnemers hebben gemiddeld 11,6 maanden van één of meerdere uitkeringen gebruik gemaakt. Voor het grootste deel gaat het hierbij om bijstandsuitkeringen (63% van de deelnemers) en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (11%). Voor de gekoppelde deelnemers gelden vergelijkbare percentages.

De mensen uit de controlegroep hebben gemiddeld 1,5 arbeidsmaand gewerkt en gedurende 10,7 maanden gebruik van uitkeringen gemaakt. Voor het aantal gewerkte arbeidsmaanden geldt dat het verschil tussen de gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep statistisch significant is (bij een 5% significantieniveau), voor het gebruik van uitkeringen is geen sprake van een statistisch significant verschil. De conclusie is dan ook dat de interventie een significant positief effect op de mate van arbeidstoeleiding heeft gehad, maar dat er geen bewijs is dat het van invloed is geweest op het gebruik van uitkeringen.

Wanneer we naar de ontwikkelingen over de tijd kijken, dan blijkt dat de arbeidsdeelname van de deelnemers gedurende de eerste 16 maanden een stijgende trend vertoont: het gemiddeld aantal arbeidsweken per maand stijgt, van nog geen

0,2 arbeidsweken in de 1^e maand na detentie tot ruim 0,8 arbeidsweken in de 15^e maand na detentie. Vanaf de 16^e maand neemt het gemiddeld aantal arbeidsweken per maand weer langzaam af. Wellicht hangt dit samen met de duur van de interventie (15 maanden voor het basistraject). Dit idee wordt ondersteund door de ontwikkeling over de tijd van de controlegroep: deze groep vertoont geen piek in de 15^e maand, wat consistent is met het feit dat er voor deze groep ook geen sprake is van een interventie die in de 15^e maand stopt.

Om meer inzicht te krijgen in de samenhang tussen werk en uitkering zijn de gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep over de volgende vier groepen verdeeld (Tabel 1):

- Groep A: mensen die in de eerste twee jaar na detentie geen enkele week betaald werk hebben verricht en geen uitkering hebben ontvangen.
- Groep B: mensen die niet in groep A zijn ingedeeld, en in de eerste twee jaar na detentie minder dan 12 maanden (de helft van de periode) gewerkt hebben.
- Groep C: mensen die in de eerste twee jaar na detentie 12 tot 18 maanden gewerkt hebben.
- Groep D: mensen die in de eerste twee jaar na detentie 18 maanden of meer gewerkt hebben.

Aan het begin van de interventie zijn inschattingen gemaakt van de effectiviteit van de interventie. Hierbij is ook een inschatting gemaakt van de verdeling over deze vier groepen. De tabel laat zien dat de verdeling van de gekoppelde deelnemers over de vier groepen duidelijk anders is dan de verdeling van de mensen uit de controlegroep. Beide verdelingen wijken ook duidelijk af ten opzichte van de inschattingen die vooraf zijn gemaakt. De grootste verschillen (in absolute zin) zijn voor groep B gevonden (mensen met een uitkering en/of werk, die minder dan 12 maanden een baan voor minstens 24 uur/week hebben gehad). Zowel voor de controlegroep als voor de gekoppelde deelnemers geldt dat het aandeel personen dat in deze groep valt veel hoger is dan vooraf was verwacht. Voor de gekoppelde deelnemers is dit verschil zelfs 54 procentpunt (71% t.o.v. 17%). Een belangrijke verklaring (maar zeker niet de enige) voor dit verschil is dat vooraf een te hoge inschatting is gemaakt van het aandeel mensen dat in groep A zou vallen. Hierdoor worden de aandelen van de overige drie groepen automatisch te laag ingeschat.

Tabel 1 Verdeling gekoppelde deelnemers en controlegroep op basis van hoeveelheid werk

<i>Groepering op basis van hoeveelheid werk</i>	<i>Inschattingen vooraf</i>		<i>Realisatie</i>	
	<i>controlegroep</i>	<i>deelnemers</i>	<i>Controlegroep*</i>	<i>Gekoppelde deelnemers</i>
A – geen uitkering, geen werk	34%	23%	17% - 21%	11%
B – minder dan 50% werk	46%	17%	71% - 75%	71%
C – 50% tot 75% werk	10%	32%	0% - 4%	13%
D – 75% werk of meer	10%	28%	0% - 4%	6%
Totaal	100%	100%	100%	100%

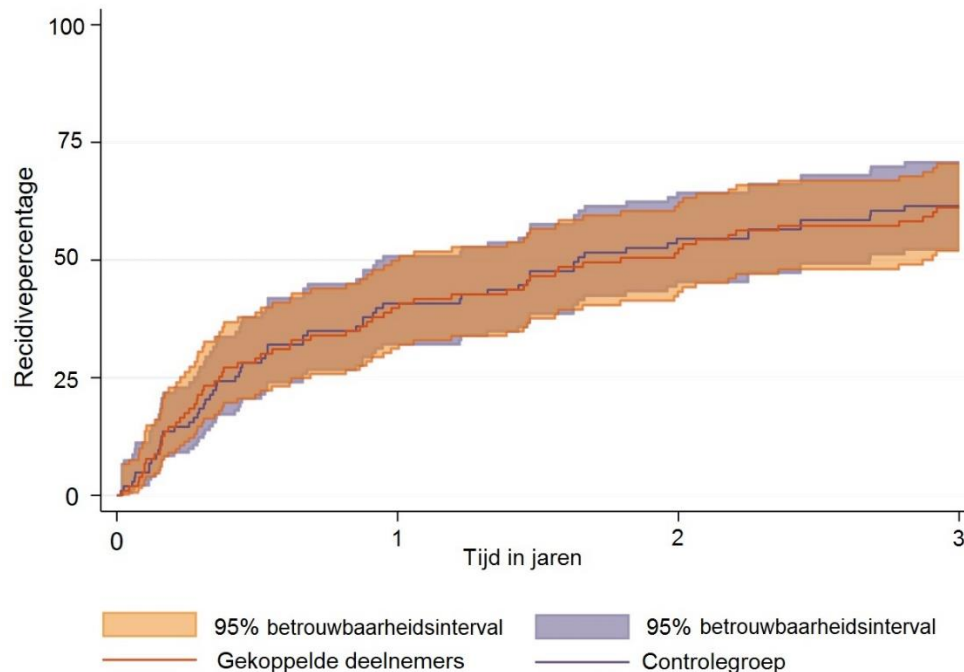
Bron: De Kok & Verweij, 2021

Recidive

Er is geen enkele aanwijzing dat de recidive onder de (gekoppelde) deelnemers zich anders (positiever) ontwikkelt dan de recidive onder de controlegroep. Dit blijkt uit een survivalanalyse van de algemene recidive (Figuur 2). Deze analyse laat zien hoe

de algemene recidive zich gedurende de eerste drie jaar na detentie ontwikkelt, voor zowel de gekoppelde deelnemers als de mensen uit de controlegroep. De 95% betrouwbaarheidsintervallen van beide groepen overlappen vrijwel geheel met elkaar, waaruit blijkt dat er geen significant verschil is tussen beide groepen.

Figuur 2 Survivalanalyse algemene recidive gekoppelde deelnemers en controlegroep



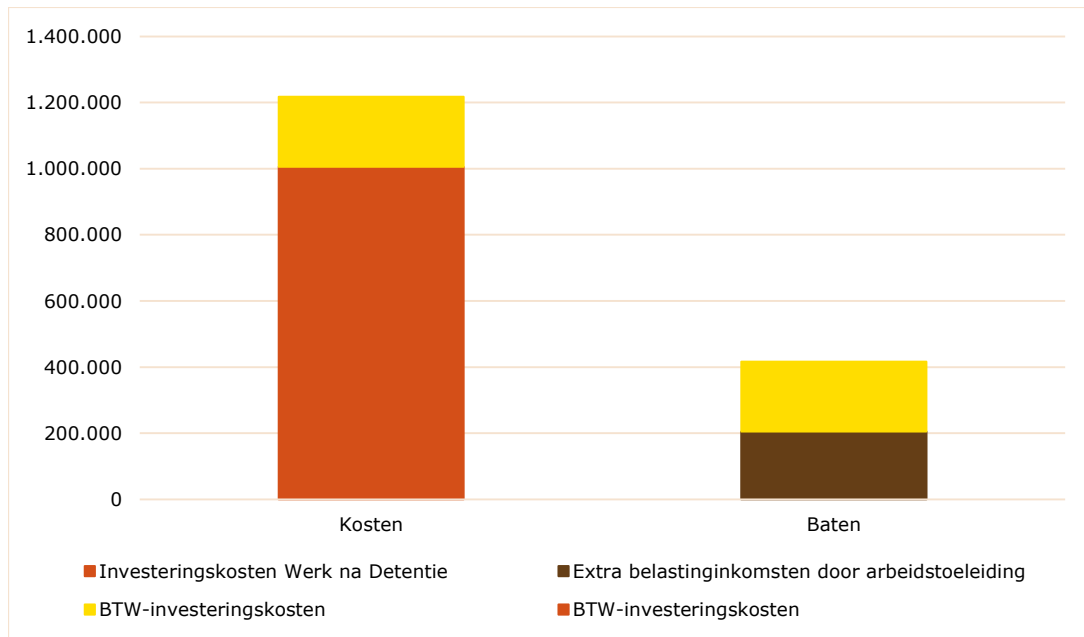
Bron: De Kok & Verweij, 2021

Maatschappelijke kosten en baten

Om deze vraag te beantwoorden hebben we een beperkte maatschappelijke kosten-baten analyse uitgevoerd. De maatschappelijke kosten bedroegen € 1.217.400, waarvan € 211.300 btw. De maatschappelijke baten vallen aanzienlijk lager uit dan vooraf was ingeschat. Dit komt omdat er geen bewijs is gevonden dat de interventie van invloed is op de mate waarin deelnemers een beroep op uitkeringen doen en op de recidive. Alleen de toename in loonbelasting (dankzij de extra arbeidstoeleiding) zorgt voor maatschappelijke baten die we kunnen kwantificeren. Samen met de opbrengst van de btw komen de maatschappelijke baten in totaal uit op €416.500. (Figuur 3).

De gekwantificeerde maatschappelijke baten zijn drie keer zo klein als de maatschappelijke kosten. Dit suggereert dat de interventie niet heeft geloond. We kunnen de vraag of de interventie heeft geloond echter niet definitief beantwoorden, omdat we een aantal (mogelijke) maatschappelijke baten van de interventie niet kunnen kwantificeren. Deze baten zijn als Pro Memoriepост (PM) opgenomen: een toename in de bestedingen door de deelnemers, een hogere zelfredzaamheid van de deelnemers, een toename in het aantal door deelnemers gevolgde opleidingen en een toename in het gebruik van uitkeringen door deelnemers.

Figuur 3 Indicatieve vergelijking kosten en baten voor de gekoppelde deelnemers



Verbetersuggesties

Op basis van de ervaringen die we tijdens de effectevaluatie hebben opgedaan (en de gesprekken die we hierover met de leden van de stuurgroep hebben gehad), doen we vijf verbetersuggesties voor toekomstige SIBs

- Verzamel indicatoren voor alle doelstellingen. Dit project had meerdere doelstellingen, maar over sommige doelstellingen (met name het verbeteren van de zelfredzaamheid van de deelnemers) waren geen onderzoeksvragen geformuleerd en zijn er geen indicatoren over verzameld. Hierdoor hebben we een deel van de mogelijke maatschappelijke baten van deze interventie niet kunnen bepalen.
- Houdt er bij het bepalen van de verwachtingen rekening mee dat mensen een deel van de tijd zonder bron van inkomsten (uit werk of uitkering) zitten. Vooraf werd verwacht dat mensen óf helemaal geen inkomsten zouden hebben (groep A), óf 100% van de tijd inkomsten uit werk en/of uitkeringen zouden hebben (groepen B, C en D). We hebben laten zien dat dit niet klopt, en dat het zeker bij ex-gedetineerden vaak voorkomt dat ze een deel van de tijd zonder inkomsten uit werk of uitkering zitten.
- Stel, indien mogelijk, een controlegroep vooraf samen in plaats van achteraf. Door een controlegroep al vooraf samen te stellen wordt het mogelijk om tijdens de interventie vragen te stellen aan zowel de deelnemers als de mensen uit de controlegroep, om zo aan meer informatie ten behoeve van de effectevaluatie te komen.
- Kijk voor de financiële afrekening van een SIB met investeerders naar het aantal gewerkte uren (per week en/of in totaal) in plaats van naar het aantal weken of maanden waarin mensen gewerkt hebben.
- Zoek een oplossing voor de Btw-afdracht van een SIB. De btw die investeerders bij een SIB moeten betalen vormt een flinke kostenpost, die negatief doorwerkt op de financiële aantrekkelijkheid van een SIB voor investeerders.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Jaarlijks komen in Nederland rond de 30 duizend mensen vrij na een detentieperiode. Veel van deze ex-gedetineerden vinden het lastig om na hun vrijlating een baan te vinden. Ook heeft deze groep een groot risico op recidive: bijna de helft van de ex-gedetineerden recidiveert binnen 2 jaar (Weijters et al., 2019). Dit zorgt voor verschillende risico's en kosten, voor zowel de ex-gedetineerden zelf als voor de maatschappij. Er zijn aanwijzingen dat het vinden en behouden van een baan ervoor kan zorgen dat een individu minder recidiveert en minder vaak een uitkering nodig heeft (Duwe, 2015; Ramakers et al., 2012; Boschman et al., 2020). Een interventie die ex-gedetineerden helpt bij het vinden van werk zou dan niet alleen de kansen op het vinden en behouden van werk kunnen verhogen, maar ook voor minder criminaliteit en minder maatschappelijke kosten zorgen.

De Social Impact Bond "Werk na detentie"

In mei 2016 hebben een aantal organisaties besloten om een dergelijke interventie uit te voeren. Dit is de interventie "Werk na detentie" geworden. Ex-gedetineerden kunnen standaard door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en individuele gemeentes geholpen worden bij het re-integreren in de samenleving en het vinden van werk, maar DJI en gemeentes kunnen hiervoor maar beperkte middelen inzetten. In vergelijking met dit reguliere interventieaanbod biedt de interventie "Werk na detentie" een veel intensievere vorm van arbeidstoeleiding aan. Deze interventie moet de kansen van ex-gedetineerden op het vinden van een baan verhogen, en beoogt daarnaast het beroep van ex-gedetineerden op uitkeringen te verlagen en recidive te verminderen.

De interventie is vormgegeven als een Social Impact Bond of SIB. Een SIB is een constructie waarbij private bedrijven een interventie of programma financieren en (laten) uitvoeren, waarna een opdrachtgever (vaak een publieke instantie) bij succes van de interventie de investering terugbetaalt. De vier doelen van de SIB Werk na Detentie zijn (Plaisier et al., 2018):

1. Het bevorderen van effectieve arbeidstoeleiding.
2. Het verminderen van recidive onder ex-gedetineerden.
3. Het onderzoeken of het voor gemeentes en Rijk loont om met SIBs te werken.
4. Het opdoen van ervaring met het instrument SIB en het verzamelen van handelingsperspectieven voor volgende SIBs.

Verder moet de SIB Werk na detentie innovaties aanmoedigen (door nieuwe partijen en werkwijzen te proberen) en maatwerk kunnen leveren.

In de SIB Werk na detentie werken de volgende partijen samen:

- De opdrachtgever is het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- De private investeerders zijn de Start Foundation, het Oranje Fonds, en het ABN AMRO Social Impact Fonds.
- De arbeidstoeleiding wordt uitgevoerd door Work-Wise Direct, een consortium van drie partijen (de hoofduitvoerder is Stichting 180, met Stichting Exodus en USG Restart als consortiumpartners).
- Society Impact zorgde ervoor dat bovenstaande partijen met elkaar in contact zijn gekomen.

Voor de eerste twee doelen is een business case opgesteld, waarin de kosten en baten van de SIB tegen elkaar zijn afgezet. Tijdens de uitvoering van de SIB Werk na detentie is echter gebleken dat de betrokken partijen de meeste waarde hechten aan doelen 3 en 4. Vooral ervaring opdoen met samenwerking via een SIB wordt erg belangrijk gevonden (Plaisier et al., 2018, pag. 6).

Evaluaties en factsheets

Bij aanvang van de SIB Werk na detentie zijn afspraken voor drie evaluaties gemaakt:

- Een procesevaluatie. Deze is in 2018 gepubliceerd (Plaisier et al., 2018) en aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze evaluatie is o.a. de SIB constructie geëvalueerd en zijn de interventie, de manier waarop de deelnemers zijn geselecteerd, en enkele kenmerken van de deelnemers besproken.
- Een kwantitatieve effectmeting, die zich vooral richt op het bepalen van de mate waarin de eerste twee doelen van de SIB Werk na detentie zijn gehaald.
- De derde evaluatie evalueert tot slot het hele traject, waarbij de nadruk ligt op de vraag of het programma voor herhaling vatbaar is.

Dit rapport betreft de tweede evaluatie.

Naast deze evaluaties heeft Panteia tussen juli 2018 en juli 2021 een aantal factsheets opgesteld. Deze factsheets waren bedoeld om de bij de SIB betrokken partijen tussentijds inzicht te geven in de mate van arbeidsparticipatie van de deelnemers aan de SIB Werk na detentie. In het voorjaar van 2021 zijn de laatste twee factsheets opgesteld¹:

- De factsheet 'Social Impact Bond Werk na detentie: factsheet alle deelnemers'. Deze factsheet (opgesteld door Panteia) presenteert informatie over alle deelnemers.
- De factsheet 'Social Impact Bond Werk na detentie: factsheet effectiviteit'. Deze factsheet (opgesteld door Panteia en het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum)) vergelijkt de arbeidsdeelname van deelnemers met een controlegroep van vergelijkbare ex-gedetineerden die niet aan de interventie hebben deelgenomen. Daarnaast wordt er in deze factsheet ook een vergelijking gemaakt tussen de recidive van deelnemers en de controlegroep.

Veel van de cijfers die we in deze effectmeting gebruiken, zijn ook al in een van deze twee factsheets gepresenteerd. We hebben er daarom voor gekozen om (samen met het WODC) een gezamenlijke onderzoeksverantwoording op te stellen. In dit document leggen we uit hoe de data zijn verzameld en geanalyseerd voor zowel deze effectevaluatie als voor de twee factsheets uit 2021 (De Kok et al., 2021).

Terminologie

In dit rapport gebruiken we vanaf nu de term "Werk na detentie" of "het project" voor het project als geheel. Als we het over de specifieke arbeidstoeleiding hebben zoals die door de uitvoerende organisatie is toegepast, spreken we over "de interventie". De term "de SIB" gebruiken we tot slot als het over de financiële constructie hebben. Deze terminologie is ook in de procesevaluatie gebruikt.

1.2 Onderzoeksvragen

De eerste twee doelen van Werk na detentie zijn om arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden te verbeteren en om recidive te verminderen. Met deze effectmeting willen we vaststellen in welke mate deze doelen gehaald zijn. Bij het begin van het project zijn hiervoor de volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd:

¹ De eerdere factsheets zijn niet gepubliceerd, maar de laatste twee factsheets zijn dat wel. Deze zijn onder andere te vinden op de website van Panteia (<https://panteia.nl/onderzoeken/evaluatie-social-impact-bond-werk-na-detentie/>).

1. Bevordert de interventie arbeidstoeleiding onder ex-gedetineerden? Zo ja in welke mate?
2. Vermindert de interventie recidive? Zo ja, in welke mate?
3. Loont de interventie? Hoe verhouden de maatschappelijke kosten van het programma zich tot de maatschappelijke opbrengsten?
4. Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de interventie voor het toekomstig gebruik van Social Impact Bonds?

1.3 Methodologie

De opdracht voor deze effectevaluatie was om een *kwantitatieve* effectmeting uit te voeren. Dit hebben we gedaan door alle onderzoeksvragen te beantwoorden op basis van kwantitatieve analyses van databestanden met registratiegegevens van personen die beschikbaar zijn bij het CBS of het WODC. Deze databestanden zijn aangevuld met een bestand met persoonskenmerken van de deelnemers aan de interventie die door Work-Wise Direct zijn aangeleverd.

Om de eerste drie onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, moeten we de arbeidstoeleiding en recidive van de deelnemers aan de interventie vergelijken met de arbeidstoeleiding en recidive van een controlegroep. Deze controlegroep bestaat uit ex-gedetineerden die niet aan de interventie hebben deelgenomen, maar verder in zoveel mogelijk opzichten lijken op de deelnemers aan de interventie. Deze ex-gedetineerden hebben het reguliere interventie-aanbod van DJI en gemeenten gekregen (in de procesevaluatie wordt dit 'care as usual' genoemd).

Om arbeidstoeleiding en recidive te onderzoeken, is het verder noodzakelijk om af te spreken hoe dit gemeten wordt. De afspraken die hierover bij het begin van het project zijn gemaakt, zijn in de business case vastgelegd. De afspraken over hoe arbeidstoeleiding moet worden gemeten, zijn in de loop van het project echter aangepast.

In de rest van deze paragraaf geven we een korte uitleg over hoe de controlegroep is samengesteld. Daarna geven we per onderzoeksvraag een korte toelichting bij de gebruikte methodologie. Voor meer informatie verwijzen we naar de onderzoeksverantwoording (De Kok et al., 2021). We maken geen vergelijking met evaluaties van andere programma's die arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden verbeteren.

1.3.1 Vergelijking tussen deelnemers en controlegroep

De controlegroep is door het WODC samengesteld met gebruik van een matching methode. Dit is een statistische methode waarbij voor elke deelnemer een individu wordt gezocht dat voor een aantal matchingvariabelen zoveel mogelijk op de deelnemer lijkt. In Tabel 2 zijn de gebruikte matchingvariabelen weergegeven.

Voor 103 van de 119 deelnemers is het gelukt om een goede match te vinden. Als twee deelnemers erg veel op elkaar lijken, dan kan het voorkomen dat ze met dezelfde persoon gematcht worden. Dit is 7 keer gebeurd: de controlegroep bevat 7 personen die ieder aan twee deelnemers aan de interventie zijn gekoppeld. De totale controlegroep bestaat dus uit 96 personen, waarvan er 7 aan twee deelnemers zijn gekoppeld (De Kok et al., 2021).

Tabel 2 Matchingvariabelen gebruikt om de controlegroep af te leiden

Matchingvariabelen

Demografische kenmerken

- Sekse
- Geboorteland
- Leeftijd bij uitstroom detentie

Kenmerken detentie

- Zelfmelder
- Titel detentie
- Bestemming cel
- Duur detentie in maanden
- Jaar van uitstroom

Kenmerken strafrechtelijk verleden

- Type delict
- Leeftijd eerste zaak
- Aantal eerdere strafzaken
- Aantal eerdere vrijheidsstraffen

Sociaal economische kenmerken

- Dakloosheid in maand voor detentie
- Volgt opleiding in maand voor detentie
- Krijgt uitkering in maand voor detentie
- Heeft werk in maand voor detentie
- Aantal maanden werk in jaar voor detentie

Bron: De Kok et al., 2021

In hoofdstuk 5 bepalen we de maatschappelijke baten van de interventie, door een vergelijking te maken tussen de 103 gekoppelde deelnemers en de personen uit de controlegroep. De scores van de 7 personen uit de controlegroep die aan twee deelnemers zijn gekoppeld, tellen hierbij dubbel mee: ze hebben een weegfactor van 2. Het gewogen aantal personen in de controlegroep is hierdoor gelijk aan het aantal gekoppelde deelnemers (103).

1.3.2 Bevordert de interventie arbeidstoeleiding onder ex-gedetineerden? Zo ja in welke mate?

Voor deze effectevaluatie meten we de mate van arbeidstoeleiding als het aantal maanden dat een persoon een of meerdere banen heeft in de eerste 24 maanden na het einde van diens detentie, waarbij de personen voor deze baan (banen) minimaal 24 uur per week moeten werken. Dit noemen we het aantal arbeidsmaanden. Het aantal arbeidsmaanden berekenen we in twee stappen. De eerste stap is dat we het aantal arbeidsweken per persoon bepalen. Dit is het aantal weken waarin iemand minstens 24 uur (per week) heeft gewerkt. Het aantal arbeidsmaanden berekenen we vervolgens door het aantal arbeidsweken door 4,3 te delen². Deze arbeidsweken hoeven niet aaneengesloten te zijn: als een deelnemer eerst 2 weken werkt (voor minstens 24 uur/week), vervolgens 1 week niet werkt, en daarna weer 2,3 week werkt (voor minstens 24 uur/week), dan telt dit ook als 1 arbeidsmaand. Op deze manier houden we rekening met de arbeidstoeleiding van mensen die op onregelmatige basis werken (bijvoorbeeld als uitzendkracht).

De keuze voor de ondergrens van minimaal 24 uur per week is genomen, omdat het doel van Werk na detentie is dat mensen in hun eigen onderhoud kunnen voorzien en

² Dit is het gemiddeld aantal weken per maand. Dit is berekend door het totaal aantal weken per jaar (365/7) te delen door het aantal maanden per jaar (12).

geen beroep meer op een uitkering hoeven te doen. De verwachting aan het begin van dit project was dat dit niet lukt als iemand minder dan 24 uur per week werkt.

We beantwoorden de eerste onderzoeksvraag aan de hand van de volgende twee deelvragen:

- Wat is het verschil in arbeidstoeleiding in de eerste twee jaar na detentie tussen de deelnemers aan de interventie en de controlegroep?
- Hoe ontwikkelt het gemiddeld aantal arbeidsweken per persoon zich gedurende de eerste twee jaar na detentie, en verschilt dat voor deelnemers en de controlegroep?

1.3.3 Vermindert de interventie recidive? Zo ja, in welke mate?

De tweede onderzoeksvraag draait om de mate van recidive. Er is sprake van recidive als personen een delict hebben gepleegd dat leidt tot een nieuwe strafzaak. Overtredingen worden hierbij buiten beschouwing gelaten.

Er kunnen drie soorten recidive worden onderscheiden: algemene recidive, vrijheidsstrafrecidive en zeer ernstige recidive (Weijters et al., 2019). Algemene recidive heeft betrekking op een nieuw delict, ongeacht de aard of ernst van dit delict. Vrijheidsstrafrecidive vindt plaats als voor een nieuw gepleegd delict (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd. Als voor het nieuw gepleegde delict een vrijheidsstraf van acht jaar of meer kan worden opgelegd, dan is sprake van zeer ernstige recidive (Weijters et al., 2019, p. 7). Voor deze effectevaluatie onderzoeken we de algemene recidive. Er zijn namelijk geen gegevens beschikbaar die een betrouwbare vergelijking mogelijk maken van de vrijheidsstrafrecidive of zeer ernstige recidive tussen de deelnemers aan de interventie en de personen uit de controlegroep.

Op basis van een survivalanalyse laten we zien hoe de algemene recidive zich gedurende de eerste drie jaar na de originele detentie ontwikkelt, en of deze ontwikkeling verschillend is voor gekoppelde deelnemers en personen uit de controlegroep. De resultaten van deze survivalanalyse laten ook het verschil in tweejarige recidive zien (het percentage daders dat binnen twee jaar na oplegging van de afdoening opnieuw een delict heeft gepleegd dat leidde tot een nieuwe strafzaak) (De Kok et al., 2021).

1.3.4 Loont de interventie? Hoe verhouden de maatschappelijke kosten van het programma zich tot de maatschappelijke opbrengsten?

De derde onderzoeksvraag zullen we beantwoorden aan de hand van een beknopte kosten-baten analyse. We richten ons op het moneteriseren³ van de drie belangrijkste verwachte directe baten van de interventie (meer loonbelasting, minder uitkeringen, minder kosten door recidive). Overige baten worden als een PM-post opgenomen. Dat wil zeggen dat we deze baten wel vermelden, maar dat we de omvang ervan niet kunnen kwantificeren. De maatschappelijke kosten kunnen we wel bepalen.

1.3.5 Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de interventie voor het toekomstig gebruik van Social Impact Bonds?

De vierde onderzoeksvraag draait om de inzichten die we hebben opgedaan tijdens het maken van de verschillende factsheets en de besprekingen hiervan met de stuurgroep voor dit project.

³ Het bepalen van de geldelijke waarde van de verwachte directe baten.

1.4 Leeswijzer

Deze effectevaluatie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bespreken we het concept SIB en de opzet van de SIB Werk na Detentie. In hoofdstuk 3 behandelen we de vooraf verwachte (mogelijke) maatschappelijke effecten van Werk na detentie en presenteren we de onderliggende beleidstheorie.

In hoofdstuk 4 bespreken we enkele kenmerken van de deelnemers aan de interventie, en hun arbeidstoeleiding en recidive in de twee jaar na het einde van hun detentie. Vragen over de effectiviteit van de interventie kunnen we hiermee niet beantwoorden: daarvoor moeten we de resultaten van de deelnemers vergelijken met de resultaten van een controlegroep. Dit gebeurt in hoofdstuk 5, waar we de eerste drie onderzoeksvragen beantwoorden. In dit hoofdstuk bespreken we de maatschappelijke baten van de interventie (waarmee de eerste twee onderzoeksvragen worden beantwoord), waarna we (voor zover mogelijk) een inschatting maken van de maatschappelijke kosten en baten van het project (waarmee de tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord). In hoofdstuk 6 geven we enkele verbeteruggesties voor toekomstige projecten (waarmee de vierde onderzoeksvraag wordt beantwoord). In het laatste hoofdstuk zetten we de belangrijkste conclusies van deze effectevaluatie op een rij.

2 De SIB Werk na detentie

Een Social Impact Bond, kortweg SIB, is een relatief nieuw concept. We beginnen dit hoofdstuk daarom met een korte toelichting over wat een SIB inhoudt. Daarna bespreken we hoe de SIB Werk na detentie is opgebouwd en welke kosten ermee gemoeid zijn. Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel op de procesevaluatie uit 2018 gebaseerd (Plaisier et al., 2018).

2.1 De SIB

Een Social Impact Bond (SIB) is een innovatieve financieringsconstructie, waarbij private investeerders financiering beschikbaar stellen voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Als deze aanpak blijkt te werken, betaalt de overheid deze investering terug en keert daarbij een vooraf afgesproken rendement uit (Plaisier et al., 2018). Door het efficiënt inzetten van private organisaties en financiële markten zouden met een SIB niet alleen de overheidsuitgaven verlaagd kunnen worden, maar zou ook de kwaliteit van de desbetreffende sociale dienstverlening verhoogd kunnen worden (Berndt en Wirth, 2018).

Een belangrijk kenmerk van een SIB is de tijdelijke aard ervan. Met een SIB wordt de werkzaamheid van een innovatieve methode gedurende een bepaalde testperiode onderzocht. Als deze innovatieve methode blijkt te werken, is het de bedoeling dat de overheid of andere partijen de interventie uiteindelijk financieren (Plaisier et al., 2018). Om de werkzaamheid van een SIB te kunnen onderzoeken, is er veel aandacht voor het meten van het verloop en de uitkomsten van de SIB.

Een SIB kan ook gebruikt worden om een patstelling te doorbreken, wanneer de baten van een interventie bij verschillende partijen vallen. Er ontstaat dan een status quo omdat partijen naar elkaar kijken zonder dat een van hen in actie komt. Een SIB kan verder worden ingezet om innovatie in het sociaal domein op gang te brengen, een SIB biedt dan ruimte om te experimenteren met interventies die geen vooraf te voorspellen uitkomst hebben. Tot slot kan een SIB een cultuurverandering binnen een publieke instantie realiseren, als aanleiding tot een meer ondernemende en resultaatgerichte manier van werken binnen overheidsinstanties (Dekker en Verhoeven, 2018).

2.2 Werk na detentie

2.2.1 De SIB "Werk na detentie"

De SIB "Werk na detentie" is opgezet door Society Impact in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Society Impact bracht Start Foundation, ABN Amro Social Impact Fonds en het Oranje Fonds als investeerder bij elkaar. De uitvoering van de SIB is uitbesteed aan Work-Wise Direct. Dit is een consortium van Stichting 180, Stichting Exodus Midden-Nederland en Restart. De SIB "Werk na detentie" is in mei 2016 van start gegaan (Plaisier et al., 2018).

De doelgroep van dit project bestaat uit mannen en vrouwen van 18 jaar en ouder⁴ die tussen de 3 en 12 maanden gedetineerd zijn geweest en vaardigheidstekorten hebben op het gebied van werk en opleiding, sociaal netwerk en/of vrije tijd. Het staat deelnemers vrij om deel te nemen aan de SIB, mits zij in een penitentiaire instelling

⁴ In de praktijk is 65 als bovengrens gehanteerd (Plaisier et al., 2018, pag. 55).

verblijven en aan enkele inclusie- en exclusiecriteria voldoen (Plaisier et al., 2018). In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de kenmerken van de deelnemers en bespreken we deze criteria.

De interventie wordt uitgevoerd door begeleiders die vrijwel allemaal een HBO opleiding en ruime ervaring hebben met het coachen van jongeren en/of volwassenen. Drie van de oorspronkelijk zeven medewerkers hebben eerdere ervaring met het begeleiden van ex-gedetineerden. In beginsel heeft een deelnemer één begeleider, maar met de tijd waren minder begeleiders nodig en wisselden sommige deelnemers van begeleider. Volgens de procesevaluatie vond hierbij soms een ontmoeting plaats tussen de deelnemers en de twee begeleiders, maar niet altijd. Ook wordt hierbij gezegd dat begeleiders en deelnemers 'aan elkaar moesten wennen' (Plaisier et al., 2018).

2.2.2 Doelen van de SIB

De kern van dit project is ex-gedetineerden te ondersteunen bij het vinden van een duurzame baan en het wegnemen van hindernissen op de weg daartoe. Het vinden van arbeid moet ertoe leiden dat het aantal uitkeringen wordt verlaagd en recidive wordt verminderd. Op basis hiervan zijn vier doelen vastgesteld (zie inleiding). Deze effectevaluatie betreft de eerste twee van deze doelen.

Bij het begin van dit project zijn voor de eerste twee doelen streefcijfers afgesproken. Om de verwachtingen met betrekking tot werk en uitkeringen te kwantificeren, is uitgegaan van een indeling van personen in vier groepen:

- Geen uitkering, geen werk (groep A): een persoon valt in deze groep als hij of zij tijdens een bepaalde periode geen inkomsten hebben (geen betaald werk, geen uitkering).
- Minder dan 50% werk (Groep B): een persoon valt in deze groep als hij of zij minder dan 50% van de tijd betaald werk (voor minstens 24 uur/week) heeft (maar niet in groep A wordt ingedeeld).
- 50% tot 75% werk (Groep C): een persoon valt in deze groep als hij of zij tussen de 50% en 75% van de tijd betaald werk (voor minstens 24 uur/week) heeft.
- 75% werk of meer (Groep D): een persoon valt in deze groep als hij of zij minstens 75% van de tijd betaald werk (voor minstens 24 uur/week) heeft.

In Tabel 3 valt te lezen wat de verwachtingen voor de controlegroep en de deelnemers aan het project waren, voor de eerste twee jaar na detentie. De verwachtingen voor de controlegroep zijn gebaseerd op een onderzoek van CBS uit 2015 onder ex-gedetineerden⁵. De kolom 'deelnemers' laat de inschattingen van de effectiviteit van de interventie zien. De verwachting was dat zonder interventie maar 20% van de ex-gedetineerden meer dan 12 maanden werk⁶ zou hebben, tegenover 60% van de deelnemers aan de interventie.

⁵ Dit betreft het Prison Project (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/27/vier-op-de-vijf-mannelijke-ex-gedetineerden-heeft-geen-werk>). Zie de onderzoeksverantwoording voor meer details.

⁶ Dit is de combinatie van groepen C en D.

Tabel 3 Effecten Werk na detentie op arbeidstoeleiding: inschattingen vooraf

<i>Groepering op basis van hoeveelheid werk</i>	<i>Inschattingen vooraf</i>	
	<i>controlegroep</i>	<i>deelnemers</i>
A – geen uitkering, geen werk	34%	23%
B – minder dan 50% werk	46%	17%
C – 50% tot 75% werk	10%	32%
D – 75% werk of meer	10%	28%
Totaal	100%	100%

Bron: De Kok et al., 2021

Voor recidive geldt dat gemiddeld genomen 49% van ex-gedetineerden na 2 jaar recidiveert. Voor dit project was de verwachting dat dit maximaal met 10% zou dalen, wat neerkomt op een recidive na 2 jaar van 44% van de deelnemers. Dit percentage van 10% is afkomstig uit informatie van het WODC (Plaisier et al., 2018, p.28).

2.2.3 Programma

Wat Werk na Detentie onderscheidt van het reguliere interventieaanbod is dat de aanpak van Werk na Detentie veel intensiever is. In interviews geven zowel gemeentes als reclassering aan dat zij veel meer willen aanbieden dan nu mogelijk is. Deze interventie wordt daarom als een welkome aanvulling op het reguliere aanbod gezien (Plaisier et al., 2018).

Het programma bestaat uit twee varianten: het basistraject en het plustraject. Het basistraject duurt 26-32 weken, gevolgd door 39 weken follow-up. Dit basistraject is gericht op het vinden van werk en/of het afmaken van een opleiding. Het plustraject duurt 39-45 weken, waarna het ook door 39 weken follow-up wordt gevolgd. Het plustraject heeft als aanvullend doel dat de deelnemer voldoende vaardigheden leert om zelfstandig te wonen, om een eigen sociaal netwerk op te bouwen en te onderhouden en/of de vrije tijd zinvol te besteden. Deelname aan het plusprogramma is vrijwillig.

Het programma bestaat uit vier fases, die in dit project slagen heten:

- Slag 1: Diagnose en planvorming.
- Slag 2: Start werkplek, stageplek of opleiding.
- Slag 3: Verdere uitvoering van het trajectplan, bestendinging en vergroting vaardigheden en sociale ondersteuning.
- Slag 4: Follow-up.

In de eerste slag maakt de begeleider samen met de deelnemer op welke vaardigheden en mogelijkheden zowel de deelnemer als diens netwerk heeft. Een persoonlijk werkprogramma wordt opgesteld en de deelnemer wordt in het basis- of het plusprogramma opgenomen. In de beginfase wordt ook aandacht besteed aan het helpen bij de aanvraag van een bijstandsuitkering voor de deelnemer. In de tweede en derde slag wordt de deelnemer begeleid tijdens diens baan of werkervaringsplaats. Dit wordt mogelijk aangevuld met scholing en/of begeleiding gericht op zelfredzaam als de deelnemer tot de plusvariant behoort. In de laatste slag zijn minimaal drie contactmomenten vastgelegd voor de maanden na afsluiting van slag 3.

De slagen zijn in de praktijk niet altijd scherp afgebakend. Begeleiders stellen dat tussen slag 1 en 2 een extra slag zou moeten, waarin praktische zaken als het regelen van een uitkering, onderdak en een identiteitsbewijs worden geregeld. Ook liepen slag 2 en 3 in de praktijk in elkaar over (Plaisier et al., 2018).

2.3 Kosten van de SIB

De uitvoeringskosten voor dit project zijn uitgekomen op €1.006.127 (excl. btw). Dit is het bedrag dat de investeerders in dit project hebben geïnvesteerd. Omgerekend naar het uiteindelijk aantal deelnemers (119) komt dit neer op € 8.455 per deelnemer (excl. btw). Dit is hoger dan de gemiddelde kosten per persoon van de reguliere trajecten voor arbeidstoeleiding (die door de controlegroep is gebruikt) die ongeveer €2.500 bedragen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2016). Dit bedrag is ook hoger dan wat vooraf voor dit project was ingeschat. Dit komt vooral omdat het uiteindelijk aantal deelnemers (119) lager is dan waar bij het opzetten van de interventie rekening mee was gehouden (150).

Voor de investeerders komen hier nog de kosten van de btw bovenop, wat neerkomt op €211.287. Voor de afweging van de totale maatschappelijke kosten en opbrengsten speelt dit geen rol (de btw vormt een kostenpost voor de investeerders, maar opbrengsten voor de overheid), maar wel voor de mate waarin de SIB voor de investeerders winstgevend kan zijn. In hoofdstuk 6 komen we hier op terug.

Als de vooraf afgesproken doelstellingen worden gehaald, krijgen de investeerders deze kosten vergoed door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarnaast zijn bij aanvang van dit project afspraken gemaakt over onder welke voorwaarden de investeerders eventueel een extra vergoeding zouden krijgen. Deze vergoedingen staan los van de uitvoeringskosten van de SIB en hebben alleen betrekking op de uiteindelijke verdeling van de kosten tussen de investeerders en de opdrachtgever. Voor de kosten-batenanalyse die we in hoofdstuk 5 uitwerken spelen deze premies daarom geen rol.

Naast de uitvoeringskosten van de interventie zijn er ook andere kosten gemaakt voor Werk na detentie, zoals de kosten voor de drie verschillende evaluaties en voor het opstellen van de business case en de verschillende contracten. Ook deze kosten nemen we niet mee in de kosten-baten analyse, omdat deze kosten enkel op de SIB betrekking hebben en niet op de interventie.

3 Beoogde maatschappelijke effecten

Er zijn aanwijzingen dat het vinden en behouden van een baan ervoor kan zorgen dat een individu minder recidiveert en minder vaak een uitkering nodig heeft, maar in de wetenschappelijke literatuur is nog geen consensus over de vraag of deze effecten zich ook daadwerkelijk voordoen, en zo ja wat de omvang van deze effecten is. In paragraaf 3.1 beschrijven we mogelijke effecten van interventies op arbeidstoeleiding en recidive, en of er een verband tussen arbeidstoeleiding en recidive bestaat. Daarna staan we stil bij het effect van interventies op de zelfredzaamheid van deelnemers. Dit is vooral relevant voor de deelnemers aan het plustraject, waarbij het verbeteren van de zelfredzaamheid een aanvullend doel is dat naast arbeidstoeleiding wordt nagestreefd. In paragraaf 3.3 stellen we een beleidstheorie voor dit project op.

3.1 Arbeidstoeleiding en recidive

DJI en gemeenten doen standaard aan arbeidstoeleiding, maar het programma Werk na detentie (zoals beschreven in par. 2.2) is intensiever dan deze reguliere trajecten. In deze paragraaf laten we zien dat de wetenschappelijke literatuur voldoende aanwijzingen bevat dat een intensievere begeleiding (zoals bij dit project) in een betere arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden kan resulteren. Er zijn ook redenen om te vermoeden dat dit voor recidive geldt, maar het empirisch bewijs daarvan is minder overtuigend.

3.1.1 Aandacht voor de arbeidsmarktpositie van ex-gedetineerden

Dat ex-gedetineerden een slechte arbeidsmarktpositie hebben, is al lang bekend (Van Netburg, 1996). Sinds 2004 wordt bij re-integratie na detentie veel aandacht besteed aan de vijf zogenaamde basisvoorwaarden: een geldig identiteitsbewijs, onderdak, een inkomen, het oplossen van schuldenproblematiek, en zorg tijdens of voor detentie ook na detentie doorzetten (Van Duijvenbooden (2016), aangehaald door Boschman et al. (2020), p. 11). Mensen bij wie meerdere basisvoorwaarden ontbreken kunnen in een zich versterkende cirkel belanden waarbij het ene probleem het andere veroorzaakt of verergert (Boschman et al., 2020, p. 24).

3.1.2 Het effect van interventies op arbeidstoeleiding

Verschillende studies hebben laten zien dat interventies gericht op het zoeken van werk effect kunnen hebben. Teerlink et al. (2021) noemen als voorbeeld de *Center for Employment Opportunities* in New York. Hierbij werden ex-gedetineerden gedurende een week begeleid en daarna kregen zij via het programma een betaalde baan. In het eerste jaar na vrijlating hadden 84% van de deelnemers een baan, ten opzichte van 70% van de niet-deelnemers. Na drie jaar verkleint het effect van deelname en is er geen significant verschil meer tussen de groepen, zowel in werkuren als inkomen (Teerlink et al., 2021, p. 27).

Als interventies (mits goed vormgegeven en uitgewerkt) een positief effect op arbeidstoeleiding hebben, dan is het aannemelijk dat de omvang van de interventie er (ook) toe doet. Intensievere interventies zouden dan een grotere invloed op arbeidstoeleiding hebben dan minder intensieve interventies. Dit is de basisgedachte achter dit project, dat een intensievere interventie aanbiedt dan de reguliere begeleiding.

3.1.3 *Het effect van interventies op recidive*

Bijna de helft van de ex-gedetineerden komt binnen twee jaar weer in aanraking met justitie (Weijters et al., 2019). Er is daarom veel te winnen bij interventies die recidive verminderen. Hoewel veel onderzoek is gedaan, is er nog onvoldoende bekend om een basis te vormen voor goed beleid. Bhuller et al. (2020) noemen twee redenen voor het gebrek aan inzichten over recidive na detentie. De eerste reden is een gebrek aan goede data om dit te onderzoeken: idealiter zou een onderzoeker de beschikking willen hebben over een dataset die een lange periode bestrijkt, die representatief is en die individuele informatie bevat. Dergelijke datasets zijn lastig om samen te stellen en in de praktijk vaak niet voor onderzoekers beschikbaar. De tweede reden is dat de relatie tussen detentie, interventies en recidive vaak samenhangt met kenmerken waarover geen gegevens bekend zijn (en waar een onderzoeker dus geen rekening mee kan houden). Ex-gedetineerden hebben vaker crimineel gedrag en minder werk, maar dit kan mede samenhangen met kenmerken die niet worden geobserveerd.

Interventies kunnen zowel direct als indirect een effect hebben op recidive. Het belangrijkste indirecte effect loopt via arbeidstoeleiding. De achterliggende gedachte is dat interventies de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden kunnen verbeteren, en dat deze verbeterde arbeidstoeleiding vervolgens voor een lagere recidive zorgt. Hierbij wordt uitgegaan van een causaal effect van het hebben (en houden) van werk op recidive. Hoewel uit onderzoek is gebleken dat ex-gedetineerden met werk minder recidiveren, is nog geen hard bewijs gevonden voor een causaal verband (Boschman et al., 2021). Ook voor uitkeringen, opleiding, schulden en huisvesting is samenhang gevonden met recidive (Boschman et al., 2021).

3.1.4 *Het effect van werk op recidive*

Dit project probeert recidive van deelnemers op een indirecte manier te verminderen, door ze aan het werk te krijgen. Er zijn twee groepen theorieën die verklaringen bieden waarom werk recidive zou verminderen (Teerlink et al., 2021, p. 24). De eerste groep bestaat uit financieel gemotiveerde theorieën. Deze stellen dat het hebben van een inkomen de kans op het plegen van misdrijven verkleint. Volgens de zogeheten *strain*-theorie zetten mensen illegale middelen in als zij geen legaal inkomen kunnen verwerven. Het hebben van legale inkomsten vermindert de behoefte om op een illegale manier aan inkomsten te komen. Teerlink et al. (2021) verwijzen hiervoor naar een onderzoek van Scott (2010) dat concludeerde dat het primaire voordeel van werk volgens ex-gedetineerden zelf is dat ze er financiële zekerheid en materieel voordeel aan hebben. Een variant van dit argument is de rationele keuzetheorie, die ervan uitgaat dat het individu de keus maakt die voor hem of haar het beste is. Voor iemand met een legaal inkomen is illegaal inkomen verwerven een slechtere keus en daarom verminderen illegale activiteiten (Boschman et al., 2020, p.15).

De tweede groep van theorieën schrijft het positieve effect van werk toe aan structuur en dagbesteding. Het hebben van werk of andere dagbesteding zorgt voor vermindering van ongestructureerde activiteiten die tot criminaliteit kunnen leiden (Boschman et al., 2020, p 15). Dit past bij de routine activiteitentheorie: mensen zonder werk of dagbesteding zouden meer tijd doorbrengen op plekken zonder sociale controle en daardoor meer mogelijkheden hebben om crimineel gedrag te vertonen. Daarnaast levert het nieuwe niet-criminele contacten op, waarnaar mensen zich willen conformeren en ze eerder zullen stoppen met crimineel gedrag (Boschman et al., 2020, p. 16). Dit wordt de sociale controletheorie genoemd: ex-gedetineerden hebben er belang bij deze relaties te houden en stoppen daarom met crimineel gedrag.

Verschillende onderzoeken hebben bewijs voor deze theorieën gevonden, en laten bijvoorbeeld zien dat jongeren die langer naar school gaan minder crimineel gedrag vertonen (Boschman et al., 2020, p. 16). Ook het hebben van een stabiele baan of een baan die belonend is en carrière-potentieel heeft leidt tot minder misdaden (Duwe, 2015).

Meer in het algemeen hebben verschillende onderzoeken een empirische verband tussen werk en recidive gevonden. Volgens Verweij et al. (2021) vermindert het hebben van werk (evenals het hebben van een uitkering) de kans op recidive. Ook zien zij dat de relatie tussen het hebben van (geen) inkomen en recidive⁷, sterker is bij alleenstaanden, vrouwen en mensen die 26 jaar of ouder waren bij vrijlating. Dit sluit aan bij bevindingen van Duwe (2012, in Duwe, 2015) die een significante recidivereductie vindt bij de evaluatie van een werkprogramma. In een andere studie tonen Duwe en Clark (2014) aan dat mannen, jonge overtreeders, minderheden en mensen met kortere gevangentijd een groter recidiverisico hebben. Teerlink et al. (2021) verwijzen naar Redcross et al. (2011), die laten zien dat de kans dat deelnemers aan het werkprogramma voor een nieuwe delict werden veroordeeld 6% kleiner was dan de kans van niet-deelnemers. Dit effect was het grootst voor gedetineerden met een groter recidiverisico (Zweig et al., 2010; uit Teerlink et al., 2021, p. 28).

Boschman et al. (2020) rapporteren dat in de eerste maand na detentie, recidive hoger is voor mensen zonder inkomen, werk of dagbesteding. Ze zien ook dat voor mensen met schulden of eerdere delicten, de mate van recidive sterk vermindert als ze een uitkering hebben. Het loont dus om voor deze groep zo snel mogelijk een inkomen te regelen. Ze zien geen eenduidig verband tussen recidive en het hebben van een baan of inkomen. Wel concluderen ze dat mensen die ervoor kiezen te werken, minder recidiveren.

Er zijn dus verschillende studies die een relatie tussen werk en recidive vinden (waarbij het hebben van werk samenhangt met een lagere kans op recidive). Een dergelijke relatie hoeft echter niet altijd op een causaal effect van werk op recidive te duiden. Volgens de cognitieve transformatietheorie zijn mensen die gemotiveerd zijn om te stoppen met crimineel gedrag, actiever in het zoeken naar een baan. De oorzaak van minder recidive ligt dus niet bij het hebben van werk, maar bij de intrinsieke motivatie van het individu (Boschman et al., 2020, p. 16). Ze verwijzen naar een onderzoek van Skardhamar en Savolainen (2014) die vinden dat ex-criminelen eerst met crimineel gedrag stoppen en daarna pas werk vinden.

Overigens zijn er ook studies naar de effecten van interventies die geen significante relatie (laat staan effect) tussen werk en recidive vinden. Duwe (2015) noemt onderzoeken naar de werkzaamheid van werkprogramma's voor ex-gedetineerden zelfs 'niet heel veelbelovend'. Hij verwijst naar Wilson et al. (2000), die weliswaar een negatieve associatie tussen correctie-werkprogramma's en recidiveren zagen, maar dit was niet statistisch significant. Duwe (2015) noemt ook het onderzoek van Visher et al. (2005), zij onderzochten het effect van community werkprogramma's en zagen ook geen significant effect op recidivisme.

Zoals de (beperkte) literatuurstudie in deze paragraaf laat zien, kan een verbeterde arbeidstoeleiding de recidive mogelijkwijs verminderen, maar hierover bestaat nog geen zekerheid. Er is nog veel onduidelijk over de relatie tussen werk en recidive, en

⁷ waarbij het niet hebben van inkomen samenhangt met een grotere kans op recidive.

in welke mate het vinden en houden van (voldoende betaald) werk ook daadwerkelijk de recidive verlaagt. De ambitie voor dit project was dat de interventie de recidive met 10% zou verlagen. Het achterliggende idee was dat dit via arbeidstoeleiding zou verlopen, maar dat hoeft niet per se (ook als interventie voor meer structuur en dagbesteding zorgt, zou dit volgens sommige theorieën tot minder recidive kunnen leiden).

3.2 Zelfredzaamheid

Voor minstens een kwart van alle deelnemers is de mate van zelfredzaamheid vooraf als laag tot redelijk ingeschat (dit bespreken we verder in hoofdstuk 4). Deze deelnemers hebben het plustraject gevolgd, dat als aanvullend doel heeft om de zelfredzaamheid van deelnemers te verbeteren. Deelnemers worden hiervoor onder andere begeleid bij vrijetijdsbesteding, zelfstandig wonen en het onderhouden van sociale contacten.

Een lage zelfredzaamheid kan de kansen op het vinden (en behouden) van werk verlagen. Uit onderzoek is gebleken dat gedetineerden ook voor hun detentie al een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan gemiddeld. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn werklozen met extra uitdagingen als schuldenproblematiek, verslaving, gebrek aan scholing, detentieverleden of een medische beperking. Mol en Henneken-Hordijk (2008) zagen dat 22% van de gedetineerden geen enkele opleiding had afgemaakt. Ook in andere onderzoeken is gevonden dat gedetineerden al voor detentie problemen hebben op het gebied van wonen, werk, financiën en opleiding (Ramakers et al., 2012).

Een van de basisvoorwaarden waaraan bij re-integratie na detentie veel aandacht wordt besteed, is onderdak. Ex-gedetineerden zonder woning recidiveren vaker en hebben minder vaak een baan (Boschman et al., 2020). Als deelnemers geen zelfstandige woonruimte hebben, dan zal hun zelfredzaamheid een stuk lager zijn. Door de deelnemers die het plustraject volgen indien nodig te helpen bij het vinden van een zelfstandige woonruimte, wordt hun zelfredzaamheid gestimuleerd.

Voor sommige mensen zal het verbeteren van hun zelfredzaamheid een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het verbeteren van hun kansen op de arbeidsmarkt. Voor andere deelnemers is de afstand tot de arbeidsmarkt misschien zelfs zo groot, dat het vinden van werk op korte termijn waarschijnlijk een brug te ver is. Dit is althans de inschatting van begeleiders voor sommige deelnemers aan de interventie (Plaisier et al., 2018). Het verbeteren van de zelfredzaamheid van deze deelnemers kan voor deze (maar ook voor andere) deelnemers als een aparte maatschappelijke opbrengst gezien worden, los van de vraag of die persoon betaald werk heeft of niet. Of deze interventie de zelfredzaamheid van deelnemers heeft verbeterd, hebben we niet kunnen onderzoeken. Dit was geen onderdeel van de onderzoeksvragen en hier zijn geen data over verzameld.

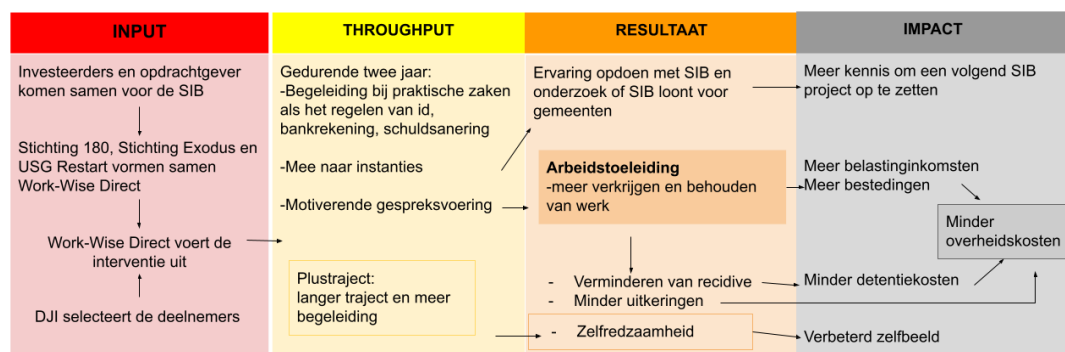
3.3 Beleidstheorie

Een beleidstheorie geeft kort en schematisch aan wat de kern is van het beoogde of uitgevoerde beleid: welke middelen zijn beschikbaar gesteld (input), hoe worden deze middelen ingezet (throughput), wat zijn de directe resultaten van deze inzet (resultaten), en in welke mate zijn de beoogde doelen van het beleid hiermee gerealiseerd (impact)?

Figuur 4 laat de beleidstheorie zien die we voor dit project hebben opgesteld. We hebben deze beleidstheorie gebaseerd op informatie uit de business case die voor dit project is opgesteld en op de beschrijving van het programma en de doelen in de procesevaluatie (Plaisier et al., 2018).

- Input: de financiële middelen zijn door de investeerders beschikbaar gesteld. DJI heeft de deelnemers voor de interventie geselecteerd, waarna Work-Wise Direct de interventie heeft uitgevoerd.
- Throughput: dit betreft de activiteiten die in het kader van de interventie worden uitgevoerd. Deze moeten ervoor zorgen dat de doelen van de interventie worden bereikt. De begeleiding van deelnemers gedurende 26-45 weken plus follow-up, valt hieronder, ook wordt hier het plustraject apart aangegeven.
- De doelen zijn onder Resultaat weergegeven. De belangrijkste doelen waar we in deze effectevaluatie naar kijken zijn om de arbeidstoeleiding te verbeteren en het gebruik van uitkeringen te verlagen. Daarnaast moet de recidive verminderen. Voor deelnemers aan het plustraject geldt daarnaast het verbeteren van de zelfredzaamheid als een apart doel. Maar ook het opdoen van ervaringen met een SIB is vanaf het begin een belangrijk resultaat van dit project.
- Tot slot toont Impact het effect van het beoogde resultaat. Meer belastinginkomsten en minder detentiekosten leiden tot een overheidsbesparing en de leerdoelen leiden tot meer kennis voor een toekomstig SIB project.

Figuur 4 Beleidstheorie



4 De uitkomsten van het programma

Voordat we in het volgende hoofdstuk een kosten-batenanalyse opstellen, laten we in dit hoofdstuk zien wat de resultaten van de interventie voor de deelnemers zijn geweest. In paragraaf 4.1 bespreken we enkele kenmerken van de deelnemers aan de interventie. In paragraaf 4.2 komt het verloop van de interventie aan bod. Daarna presenteren we de uitkomsten van de interventie voor de deelnemers. De meeste aandacht gaat hierbij uit naar de mate van arbeidstoeleiding en het gebruik van uitkeringen. In de laatste paragraaf laten we de mate van recidive van de deelnemers zien. De effectiviteit van de interventie bepalen we in het volgende hoofdstuk.

4.1 De deelnemers

De deelnemerswerving is uitgevoerd door de verschillende penitentiaire instellingen, met assistentie van Work-Wise Direct. De deelnemers zijn gestraften en veroordeelde arrestanten, die tussen de 3 en 12 maanden detentieduur hadden⁸. Dat de huidige straf van de deelnemers maximaal 12 maanden is, betekent niet dat de deelnemers geen eerdere straffen hebben gehad. Als voorbeeld wordt in de procesevaluatie een deelnemer van 56 jaar gepresenteerd die gedurende zijn leven ongeveer 10 jaar in gevangnissen heeft gezeten (Plaisier et al., 2018, p. 13).

Voor dit project kwamen 1.299 gedetineerden in aanmerking. Aanvankelijk was het idee om 150 deelnemers te werven in de Randstad, maar zelfs met rekrutering buiten de Randstad en verlenging van de wervingsperiode is het totaal aantal deelnemers uiteindelijk op slechts 119 uitgekomen. De procesevaluatie noemt hiervoor 3 redenen: de werving in de penitentiaire instellingen kwam onvoldoende op gang, een deel van de gedetineerden wilde niet aan het project meedoen, en de helft van de geselecteerde deelnemers was onvindbaar na vrijlating of wilde toch niet meedoen (Plaisier et al., 2018).

Gedetineerden die aan dit project mee wilden doen moesten aan een aantal inclusie- en exclusiecriteria voldoen. Aanvankelijk was ernstige verslavingsproblematiek of psychische problematiek een van deze exclusiecriteria, maar tijdens het wervingsproces is dit criterium komen te vervallen⁹. Een deel van de deelnemers kan hierdoor met een ernstige verslavingsproblematiek of psychische problematiek te maken hebben. Bij de vorming van de controlegroep kon geen rekening gehouden worden met verslavings- en schuldenproblematiek. Het is daarom niet uit te sluiten dat de controlegroep en de deelnemers afwijken wat betreft de mate van verslavings- en schuldenproblematiek.

73% van de deelnemers werd in het basisprogramma geplaatst en 27% in het plusprogramma. Een deel van de deelnemers die in het plustraject zijn gekomen, was oorspronkelijk in het basistraject geplaatst. Bij het begin van de interventie bleek dat er voor deze deelnemers zoveel moest worden geregeld, dat een omzetting naar het plustraject nodig was om de deelnemer naar werk te leiden.

Persoonlijke demografische kenmerken zoals geslacht, leeftijd, geboorteland en detentietijd hebben we bepaald op basis van registratiedata van CBS en het WODC

⁸ De onderzoeksverantwoording bevat een uitgebreide discussie over de selectie van deelnemers, inclusief de door DJI gebruikte inclusie- en exclusiecriteria (De Kok et al., 2021).

⁹ Zie de onderzoeksverantwoording voor meer details (De Kok et al., 2021).

(Figuur 5). Work-Wise Direct heeft daarnaast voor alle deelnemers extra gegevens verzameld¹⁰. Enkele hiervan staan in Tabel 4 (dit zijn volgens de procesevaluatie de meest opvallende kenmerken van de deelnemers). Deze cijfers zijn niet op registratiedata gebaseerd, maar op zelfrapportages door de begeleiders en deelnemers. Begeleiders en deelnemers hebben aangegeven dat de betrouwbaarheid van deze zelfrapportage niet altijd voldoende is (Plaisier et al., 2018). Voor sommige kenmerken (geslacht, geboorteland) konden we een vergelijking maken met de CBS cijfers. Dan blijkt dat de resultaten voor deze kenmerken erg goed met elkaar overeen komen:

- Geslacht: volgens de cijfers van het CBS is 88% van de deelnemers man, terwijl dit volgens de cijfers van Work-Wise Direct 81% is. In de cijfers van Work-Wise Direct is het geslacht echter voor 8% van de deelnemers onbekend. Van de deelnemers voor wie het geslacht wel bekend is, geldt dat $81/92 = 88\%$ man is. Dit komt overeen met de CBS cijfers.
- Geboorteland: volgens de cijfers van het CBS is 57% van de deelnemers in Nederland geboren, terwijl dit volgens de cijfers van Work-Wise Direct voor 51% van de deelnemers geldt. Voor 11% van de deelnemers is bij Work-Wise Direct het geboorteland echter niet bekend. Van de deelnemers voor wie het geboorteland wel bekend is, geldt dat $51/89 = 57\%$ in Nederland geboren is. Dit komt overeen met de CBS cijfers.

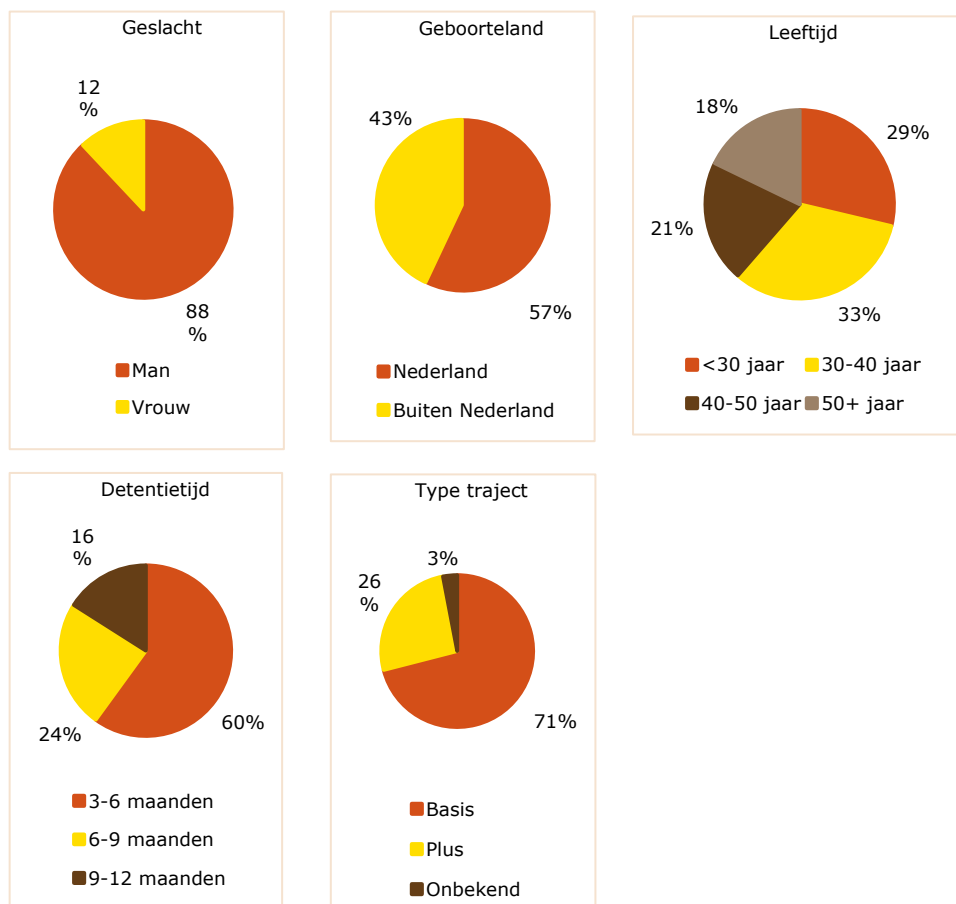
Tabel 4 Opvallende kenmerken van deelnemers.

<i>Kenmerk</i>	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>	<i>Onbekend</i>	<i>Totaal</i>
Schulden	51	14	34	100%
Afstand tot arbeidsmarkt redelijk-zeer groot	50	21	29	100%
Geen partner	47	23	29	100%
Heeft kinderen	45	25	29	100%
Verslaving nu of in verleden	29	55	17	100%
Zelfredzaamheid laag/redelijk	27	23	50	100%
Arbeidspotentieel laag/redelijk	25	45	29	100%
Maximaal basisschool	24	44	31	100%
Meer dan 4 x werkloos geweest	22	48	31	100%
Geen vaste woon-/verblijfsplaats	21	49	29	100%
Matige/ernstige psychische klachten (depressie)	14	74	12	100%
Matige/ernstige psychische klachten (angst)	7	82	12	100%
Werknemersvaardigheden heel slecht/redelijk	20	51	29	100%
Nederlands spreken heel slecht/redelijk	15	73	12	100%
Sociaal isolement hoog/redelijk	13	47	40	100%

Bron: Plaisier et al., 2018

¹⁰ Deze gegevens zijn dus niet beschikbaar voor de personen uit de controlegroep.

Figuur 5 Kenmerken van de deelnemers



Bron: De Kok, 2021

4.2 Het verloop van de interventie

De interventie bestaat uit 4 fasen, slagen genaamd. In de eerste slag wordt een trajectplan met de deelnemer gemaakt, in de tweede en derde slag wordt het plan uitgevoerd en de vierde en laatste slag is een follow-up. Niet alle deelnemers hebben het traject afgerond. Er zijn in totaal 40 deelnemers uitgevallen (34%), daarvan zijn er 23 uitgevallen voordat er een intake of trajectplan kon worden vastgesteld. 79 deelnemers hebben het traject afgerond (Tabel 5).

Tabel 5 Uitval van deelname aan het programma, met of zonder intake

Fase van het programma	Aantal deelnemers
Uitval	40
Uitgevallen zonder intake of trajectplan	23
Uitgevallen na intake en opstellen trajectplan	17
Afgerond	79
Totaal	119

Bron: gebaseerd op gegevens van *Work-Wise Direct*

De procesevaluatie verwijst naar een onderzoek van Fischer, die rapporteert dat het uitvalpercentage bij vergelijkbare interventies tussen de 17% en 25% ligt (Plaisier et al., 2018, pag. 64). Het uitvalpercentage voor de interventie "Werk na detentie" ligt hier boven. Dit zou deels kunnen komen omdat de interventie open stond voor ex-gedetineerden met een verslavingsproblematiek: volgens de procesevaluatie is 21% van de uitvallers uitgevallen omdat ze in een verslavingskliniek werden opgenomen.

Het merendeel van de deelnemers die uitviel, viel uit aan het begin van het traject. Sommige deelnemers waren na vrijlating onvindbaar voor hun begeleider, die zonder bekend telefoonnummer geen contact op konden nemen. Uitvallers hadden vaker een lager opleidingsniveau, schulden en meer harddrugs-gebruik. Uitvallers hadden ook vaker geen partner en waren minder zelfredzaam en werknemersvaardig (Plaisier et al., 2018). De procesevaluatie wijst er ook op dat de interventie niet voor alle deelnemers toepasbaar was omdat de deelnemers complexere problemen hadden dan ingeschat. Dit draagt ook bij aan het hoge uitvalpercentage (Plaisier et al., 2018). De deelnemers die het proces hebben afgemaakt, waren wel positief over de interventie. De werkrelatie met begeleiders was goed, deelnemers waren blij met de hulp en toegankelijkheid van de begeleiders.

Het programma kon niet voor alle deelnemers helemaal worden toegepast, mede omdat de doelgroep grotere en/of meer complexe problemen had dan vooraf was ingeschat. DJI ondersteunt deze inschatting: volgens DJI was de doelgroep eigenlijk te zwaar voor deze interventie (Plaisier et al., 2018, pag. 32).

4.3 Arbeidstoeleiding en gebruik van uitkeringen

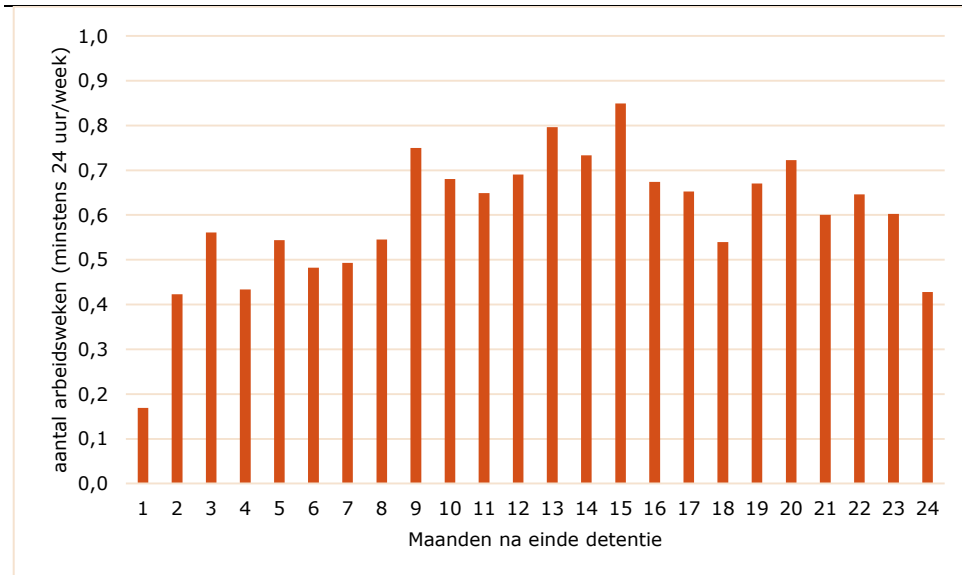
4.3.1 Aantal arbeidsmaanden

Het gemiddeld aantal arbeidsmaanden voor de 119 deelnemers aan de interventie is 3,3. Dit is gebaseerd op het gemiddeld aantal weken waarin deelnemers voor minstens 24 uur per week hebben gewerkt¹¹. Begeleiders van de interventie hebben aangegeven dat deelnemers soms zwart zijn gaan werken, ondanks aanmoedigen van de begeleiders om wit te werken (Plaisier et al, 2018). Of (en in welke mate) deelnemers zwart hebben gewerkt, hebben we voor deze effectmeting niet kunnen bepalen (gegevens hierover worden niet geregistreerd). Voor het doel van deze effectmeting is dit geen groot probleem, omdat het doel van dit project is om wit werk te stimuleren. Een eventuele toename van de hoeveelheid zwart werk zien we niet als een maatschappelijke baat van dit project. Bovendien valt niet uit te sluiten dat zwart werken ook in de controlegroep plaatsvindt.

¹¹ Het aantal arbeidsmaanden van een deelnemer is berekend door het aantal weken (waarin een deelnemer minstens 24 uur/week heeft gewerkt) te delen door het gemiddeld aantal weken per maand. Zie ook paragraaf 1.3.2.

In Figuur 6 is het gemiddeld aantal arbeidsweken per maand weergegeven. Als we kijken naar hoe de hoeveelheid werk zich over de tijd ontwikkelt, dan vallen een aantal zaken op. Gedurende de eerste 15 maanden na detentie vertoont het gemiddeld aantal arbeidsweken per deelnemer een stijgende lijn. In de eerste maand na detentie wordt nog erg weinig gewerkt, maar in de tweede maand is dit al een stuk meer. Van de tweede tot de 15e maand verdubbelt het gemiddeld aantal arbeidsweken per persoon, van iets meer dan 0,4 arbeidsweken in de tweede maand tot ruim 0,8 arbeidsweken in de 15e maand na detentie. Deze stijging is het gevolg van enerzijds een toename van het aantal deelnemers met werk (voor minstens 24 uur per week), en anderzijds van het gemiddeld aantal arbeidsweken van de deelnemers met werk. Opvallend genoeg lijkt het gemiddeld aantal arbeidsweken per persoon vanaf de 16e maand na detentie weer iets af te nemen.

Figuur 6 Gemiddeld aantal arbeidsweken per maand, gedurende de eerste 24 maanden na detentie, voor alle deelnemers



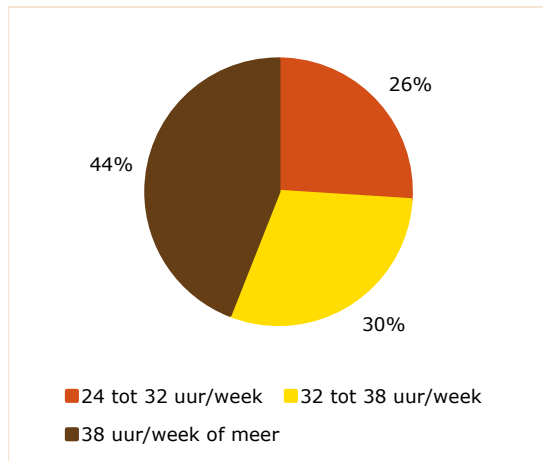
Hoe meer uren per week een deelnemer werkt, hoe groter de kans dat die deelnemer geheel in zijn of haar eigen onderhoud kan voorzien (en eventuele schulden kan aflossen). Het is daarom relevant om inzicht te krijgen in de omvang van de werkweken van de deelnemers. In Figuur 7 hebben we de werkweken van de deelnemers verdeeld op basis van het aantal gewerkte uren per week¹². Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat 44% van alle gewerkte werkuren werkweken betrof van minstens 38 uur.

De bij dit project betrokken partijen hebben nauwe relaties met een aantal uitzendbureaus. Dit maakt het makkelijker voor de uitvoerder om deelnemers aan de interventie vooral via uitzendbureaus aan het werk te helpen. Een bijkomend voordeel hiervan is dat de werkgever niet hoeft te weten dat de persoon die ze via het uitzendbureau inhuren kort daarvoor in detentie heeft gezeten (Plaisier et al., pag.

¹² We hebben alle deelnemers gedurende 2 jaar gevolgd. Deelnemers kunnen in deze periode soms een werkweek van 24 tot 32 uur/week hebben, soms een werkweek van 32 tot 38 uur/week, en soms een werkweek van 38 uur/week of meer. Het is hierdoor niet zo relevant om te bepalen welk deel van de deelnemers wel eens een werkweek van een bepaalde omvang heeft gehad.

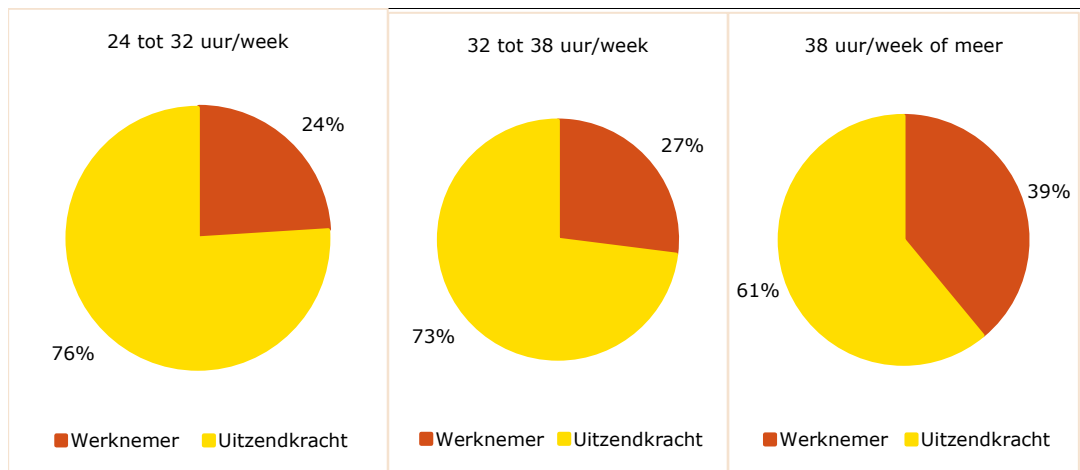
49). In Figuur 8 laten we per categorie werkuren zien welk deel van de werkweken door uitzendkracht of werknemers is gerealiseerd. De resultaten laten zien dat naarmate deelnemers meer uur per week werken, ze dat relatief vaker als werknemer hebben gedaan. Van de werkweken van 24 tot 32 uur/week is 76% als uitzendkracht gerealiseerd, voor werkweken van minstens 38 uur/week is dat maar 61%.

Figuur 7 Verdeling van alle werkweken naar omvang van de werkweek



Bron: De Kok, 2021

Figuur 8 Verdeling van alle werkweken naar type contract, per omvang van de werkweek



Bron: De Kok, 2021

4.3.2 Beroep op uitkeringen

De 119 deelnemers aan de interventie hebben gemiddeld genomen in de eerste twee jaar na hun detentie 11,6 maanden van één of meerdere uitkeringen gebruik gemaakt.

De belangrijkste soorten uitkeringen waar de deelnemers gebruik van kunnen maken zijn bijstandsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (zoals de WAO en WIA). De deelnemers aan de interventie hebben in de eerste twee jaar na hun detentie vooral een beroep op bijstandsuitkeringen gedaan: 63% van de deelnemers heeft hier gebruik van gemaakt, voor gemiddeld 13 maanden per deelnemer (voor deelnemers die een bijstandsuitkering hebben ontvangen). Het beroep op arbeidsongeschiktheidsverzekeringen is veel lager (11% van de deelnemers), maar de gemiddelde duur van deze uitkeringen is hoger (ruim 21 maanden). Werkloosheidsuitkeringen zijn het minst gebruikt (8% van de deelnemers) en ook het kortst. (Tabel 6)

Naast deze uitkeringen kunnen ex-gedeteneerden ook gebruik maken van re-integratieactiviteiten die gemeenten inzetten op grond van de Participatiewet. Bijna één op de drie deelnemers heeft hier gebruik van gemaakt, gemiddeld genomen voor ruim 7 maanden (Tabel 7).

Tabel 6 Gebruik van verschillende soorten uitkeringen en re-integratieregelingen door deelnemers aan het project, in de eerste twee jaar na detentie

<i>Type uitkering</i>	<i>Aantal deelnemers (absoluut)</i>	<i>Aantal deelnemers (relatief)</i>	<i>Gebruik per deelnemer*</i>
Bijstandsuitkering	75	63,0%	13,1
Regeling in het kader van re-integratie door gemeenten	36	30,3%	7,5
Arbeidsongeschiktheidsverzekering	13	10,9%	21,4
WW	10	8,4%	5,9

*: Gemiddeld aantal maanden waarin een deelnemer dit type uitkering in de 24 maanden na detentie heeft ontvangen (voor deelnemers die dit type uitkering hebben ontvangen)

Ongeveer één op de drie deelnemers die in de eerste 2 jaar na detentie een uitkering heeft gebruikt, heeft een beroep gedaan op twee of drie verschillende soorten uitkeringen en/of integratieactiviteiten (Tabel 7). Meestal gaat het hierbij om de combinatie van een bijstandsuitkering en een uitkering in het kader van de regeling re-integratie van gemeenten¹³.

Tabel 7 Aantal verschillende uitkeringen en re-integratieregelingen waarvan deelnemers in de eerste twee jaar na detentie gebruik hebben gemaakt.

<i>Aantal verschillende uitkeringen en re-integratieregelingen</i>	<i>Aantal deelnemers</i>	
	<i>Absoluut</i>	<i>Relatief</i>
0	23	19%
1	61 t/m 65	51% - 55%
2 of 3	31 t/m 35	26% - 29%
Totaal	119	100%

¹³ Minstens 88% van alle deelnemers met 2 of 3 verschillende uitkeringen heeft deze specifieke combinatie. Een preciezere inschatting kunnen we niet geven om onthulling van individuele deelnemers te voorkomen.

4.3.3 De samenhang tussen werk en uitkeringen

Om meer inzicht te krijgen in de samenhang tussen werk en uitkering zijn de deelnemers over de volgende vier groepen verdeeld (zie ook par. 2.2)

- Groep A: mensen die in de eerste twee jaar na detentie geen enkele week betaald werk hebben verricht en geen uitkering hebben ontvangen. Slechts een klein deel van de deelnemers (7%) valt in deze groep (Tabel 8).
- Groep B: mensen die niet in groep A zijn ingedeeld, en in de eerste twee jaar na detentie minder dan 12 maanden (de helft van de periode) gewerkt hebben. Verreweg de meeste deelnemers (82%) vallen in deze groep.
- Groep C en D: mensen die tussen de 12 en 18 maanden, resp. 18 maanden of meer hebben gewerkt in de eerste twee jaar na detentie.

Tabel 8 Verdeling deelnemers op basis van hoeveelheid werk

<i>Groepering op basis van hoeveelheid werk</i>	<i>Alle deelnemers</i>
A – geen uitkering, geen werk	7%
B – minder dan 50% werk	82%
C – 50% tot 75% werk	7%
D – 75% werk of meer	4%
Totaal	100%

Bron: De Kok, 2021

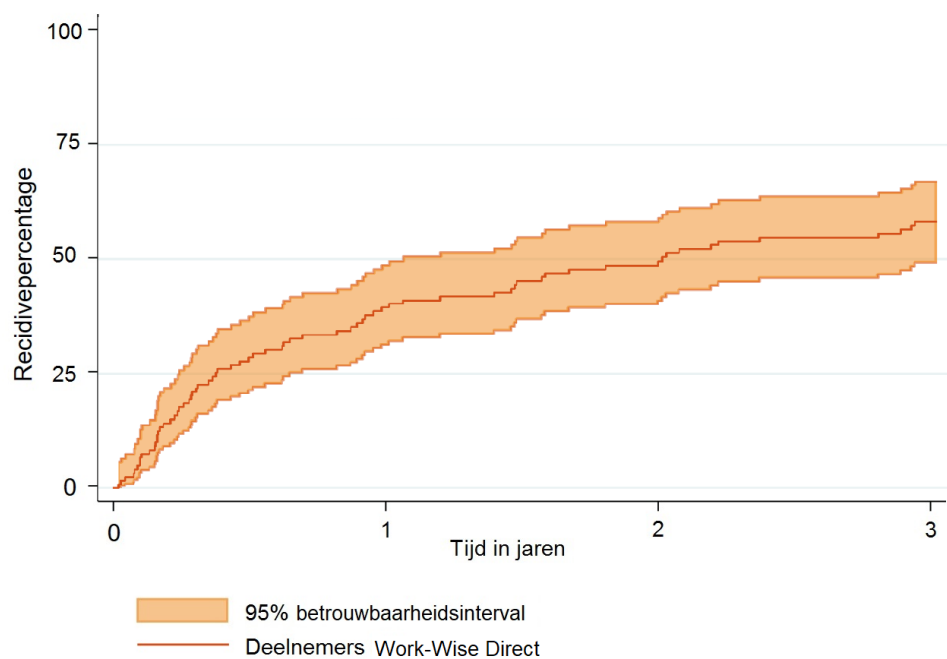
Al met al hebben de deelnemers aan de interventie in de eerste 24 maanden na hun detentie gemiddeld genomen 14,9 maanden per deelnemer inkomen gehad uit werk (voor minstens 24 uur per week) of uitkering. Dat is ruim 9 maanden minder dan de duur van de interventie. Dit geeft aan dat veel deelnemers in sommige maanden uitkering noch werk (van meer dan 24 uur per week) hebben gehad. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het aanvragen van een uitkering lang kan duren. De procesevaluatie beschrijft dat één van de deelnemers veel stress ondervond van het feit dat zijn uitkeringsaanvraag lang duurde (Plaisier et al., pag. 14). In hoofdstuk 6 komen we hier op terug.

4.4 Recidive

De ontwikkeling van de algemene recidive van de 119 deelnemers gedurende de eerste drie jaar¹⁴ na detentie wordt in Figuur 9 weergegeven. De recidive laat een gestage stijging over de tijd zien, van 39,5% na 1 jaar via 50,4% na 2 jaar tot 58,0% na drie jaar (Tabel 9).

¹⁴ Deze effectevaluatie betreft in principe alleen de eerste twee jaar na detentie. Om inzicht te geven in de ontwikkeling op langere termijn laten we hier de recidive gedurende de eerste drie jaar zien.

Figuur 9 Survivalanalyse algemene recidive deelnemers



Bron: WODC, 2021

Tabel 9 Algemene recidive van de deelnemers aan de interventie

<i>Recidive per jaar</i>	<i>1 jaar</i>	<i>2 jaar</i>	<i>3 jaar</i>
Deelnemers	39,5%	50,4%	58,0%

Bron: WODC, 2021

5 Maatschappelijke kosten en baten

In dit hoofdstuk geven we een antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen. In paragraaf 5.1 bespreken we de maatschappelijke baten van verbeterde arbeidstoeleiding. We geven hierbij niet alleen antwoord op de eerste onderzoeksvraag (bevordert de interventie arbeidstoeleiding onder ex-gedetineerden? Zo ja in welke mate?), maar gaan ook in op de maatschappelijke baten die hiermee gemoeid zijn. In paragraaf 5.2 beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag (bevordert de interventie arbeidstoeleiding onder ex-gedetineerden? Zo ja in welke mate?) en bespreken we de maatschappelijke baten van het effect van de interventie op recidive. In paragraaf 5.3 zetten we dan de geïnventariseerde maatschappelijke kosten en baten op een rij om de kosten/baten analyse te maken.

We kunnen deze onderzoeksvragen niet beantwoorden op basis van slechts de uitkomsten van het programma voor de deelnemers. We moeten immers rekening houden met hoe de deelnemers gepresteerd zouden hebben als ze niet aan het programma mee hadden gedaan. Alleen zo kan je bepalen in welke mate de prestaties van de deelnemers aan het programma toe te schrijven zijn. Dit betekent dat we de prestaties van de deelnemers moeten vergelijken met de prestaties van een controlegroep. Dat doen we in dit hoofdstuk.

De controlegroep voor deze interventie is door het WODC samengesteld. Het WODC heeft hiervoor een matchingmethode gebruikt, waarbij voor elke deelnemer een individu is gezocht dat voor een aantal matchingvariabelen zoveel mogelijk op de deelnemer lijkt¹⁵. Het was niet mogelijk om alle deelnemers te matchen: voor 103 van de deelnemers is een match gevonden. De maatschappelijke baten van de interventie bepalen we daarom op basis van vergelijkingen tussen de 103 gekoppelde deelnemers en de controlegroep.

5.1 Maatschappelijke baten door verbeterde arbeidstoeleiding

5.1.1 *Effecten van de interventie op arbeidstoeleiding en het gebruik van uitkeringen*

De interventie heeft een significant positief effect op arbeidstoeleiding. Het gemiddeld aantal arbeidsmaanden in de eerste 24 maanden na detentie is voor de gekoppelde deelnemers (3,5) significant hoger dan voor de mensen uit de controlegroep (1,5) (Tabel 10). Voor de groep van 103 gekoppelde deelnemers is het effect van de SIB in totaal 207,8 extra arbeidsmaanden. Voor het beroep op uitkeringen hebben we geen significant verschil gevonden. De gekoppelde deelnemers hebben gemiddeld genomen zelfs iets meer gebruik van uitkeringen gemaakt dan de mensen uit de controlegroep (11,4 t.o.v. 10,7), maar dit verschil is statistisch niet significant (bij 5% betrouwbaarheidsniveau).

¹⁵ Zie de onderzoeksverantwoording voor een uitgebreide uitleg over de gevolgde matching procedure (De Kok et al., 2021).

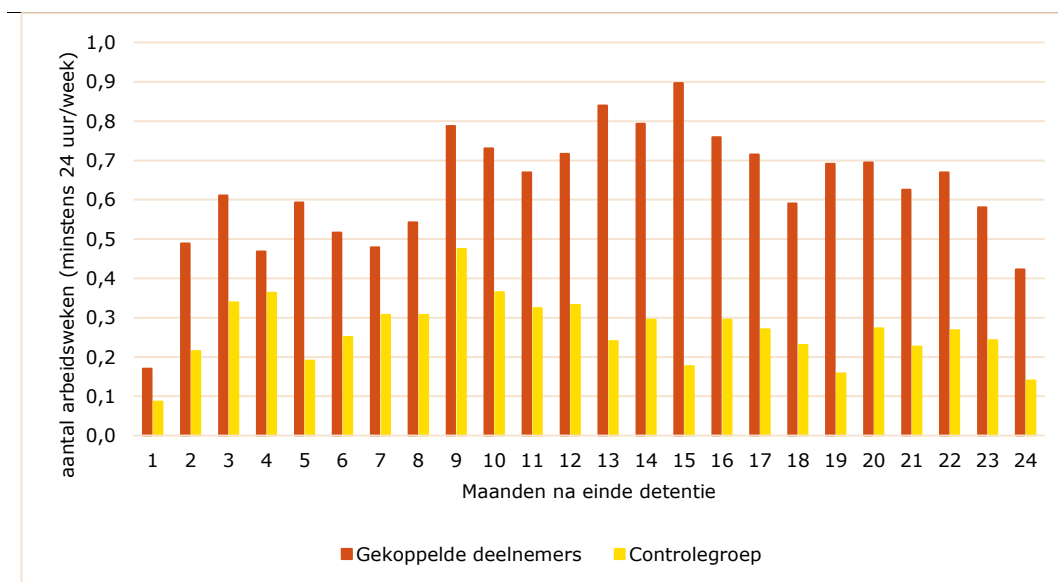
Tabel 10 Gemiddeld aantal arbeidsmaanden in de eerste 24 maanden na detentie, voor gekoppelde deelnemers en mensen uit controlegroep

	Gekoppelde deelnemers	Controlegroep	F-test*
Gemiddeld aantal arbeidsmaanden	3.5	1.5	8.35 (0.00)
Gemiddeld aantal maanden uitkering	11.4	10.7	0.37 (0.53)

* F-test voor significantie van het verschil tussen de twee groepen. Het significantieniveau staat tussen haakjes.

In figuur 10 is het verloop van het gemiddeld aantal arbeidsweken per maand te zien. Net zoals we in hoofdstuk 4 zagen voor alle deelnemers piekt het gemiddelde voor gekoppelde deelnemers bij 15 maanden. Voor de controlegroep is een ander patroon zichtbaar. Het aantal arbeidsweken neemt in de eerste vier maanden na detentie toe, maar valt dan weer terug waarna een tweede piek volgt bij de 9^e maand. Er is geen piek te zien bij de 15^e maand. We vermoeden dat de interventie de oorzaak is voor het verschil in het patroon voor de (gekoppelde) deelnemers en de controlegroep. Voor de (gekoppelde) deelnemers is het aannemelijk dat de piek in de 15^e maand samenhangt met het einde van de interventie voor de meeste deelnemers. Het basistraject inclusief follow-up duurt tussen de 65 en 69 weken, wat neerkomt op 15 maanden. De daling in het aantal arbeidsmaanden vanaf de 16^e maand zou dan kunnen komen omdat veel deelnemers vanaf dat moment niet meer terug kunnen vallen op de ondersteuning vanuit Work-Wise Direct. Volgens dit argument zou je bij de controlegroep geen piek moeten zien bij de 15^e maand (er is immers geen sprake van een interventie die dan ophoudt), en dat blijkt te kloppen.

Figuur 10 Gemiddeld aantal arbeidsweken, per maand gedurende de eerste 24 maanden na detentie, voor de gekoppelde deelnemers en de controlegroep



Figuur 10 laat ook zien dat al vanaf de eerste maand de gekoppelde deelnemers gemiddeld genomen meer arbeidsweken per maand werken dan de mensen uit de controlegroep. Dit positieve verschil manifesteert zich in alle 24 maanden, en dit verschil lijkt toe te nemen met de tijd. Het effect van de interventie lijkt in het tweede

jaar na het einde van de detentie zelfs groter te zijn dan in het eerste jaar¹⁶, maar we hebben niet onderzocht of dit verschil statistisch significant is.

Als we in meer detail naar het gebruik van uitkeringen en re-integratieregelingen kijken, dan blijkt zowel voor bijstandsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen en re-integratieregelingen dat gekoppelde deelnemers hier iets meer gebruik van hebben gemaakt dan de mensen uit de controlegroep. Alleen voor de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen geldt dit niet (Tabel 11).

Het gebruik van de re-integratieregelingen is nauw verbonden met de reguliere re-integratieactiviteiten door gemeenten. In het business plan voor dit project is impliciet aangenomen dat de deelnemers aan de interventie van Work-Wise Direct geen gebruik meer van deze reguliere re-integratieactiviteiten zouden maken. Bij het bepalen van de verwachte kosten van de interventie zijn namelijk alleen de kosten voor Work-Wise Direct meegeteld en niet de kosten van de reguliere re-integratieactiviteiten (deze kosten zijn alleen voor de controlegroep meegeteld). De cijfers uit Tabel 11 laten zien dat deze aanname niet klopt. Enkele opmerkingen in de procesevaluatie over de samenwerking tussen Work-Wise Direct en de deelnemende gemeenten lijken dit te bevestigen: medewerkers van deze gemeenten zien de interventie van Work-Wise Direct als "een welkome aanvulling (..) op hun aanbod" (Plaisier et al., 2018, pag. 6).

Tabel 11 Gebruik van verschillende soorten uitkeringen en re-integratieregelingen door gekoppelde deelnemers en personen uit de controlegroep, in de eerste twee jaar na detentie

Type uitkering	Gekoppelde deelnemers			Controlegroep		
	Aantal	(%)	Gebruik*	Aantal	(%)	Gebruik*
Bijstandsuitkering	65	63%	12,9	56	54%	13,7
Regeling in het kader van re-integratie door gemeenten	28	27%	7,9	23	22%	7,7
Arbeidsongeschiktheidsverzekering	11	11%	21,8	13	13%	19,9
WW	9	9%	5,2	1 t/m 5	1% t/m 5%	11,1

*: Gemiddeld aantal maanden waarin een deelnemer dit type uitkering in de 24 maanden na detentie heeft ontvangen (voor deelnemers die dit type uitkering hebben ontvangen)

5.1.2 De samenhang tussen werk en uitkering

Om meer inzicht te krijgen in de samenhang tussen werk en uitkering zijn de gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep over de volgende vier groepen verdeeld (Tabel 12):

- Groep A: mensen die in de eerste twee jaar na detentie geen enkele week betaald werk hebben verricht en geen uitkering hebben ontvangen.
- Groep B: mensen die niet in groep A zijn ingedeeld, en in de eerste twee jaar na detentie minder dan 12 maanden (de helft van de periode) gewerkt hebben.
- Groep C: mensen die in de eerste twee jaar na detentie 12 tot 18 maanden gewerkt hebben.
- Groep D: mensen die in de eerste twee jaar na detentie 18 maanden of meer gewerkt hebben.

Voor de mensen uit de controlegroep kunnen we niet altijd exacte percentages vermelden. Dit gebeurt als het aantal personen in een groep zo klein is dat we uit privacyoverwegingen geen exacte aantallen kunnen rapporteren.

¹⁶ Tijdens de eerste 12 maanden na detentie werken gekoppelde deelnemers gemiddeld genomen 0,27 arbeidsweken /maand meer dan de mensen uit de controlegroep. Tijdens het tweede jaar na detentie is dit verschil 0,46.

Tabel 12 Verdeling gekoppelde deelnemers en controlegroep op basis van hoeveelheid werk

Groepering op basis van hoeveelheid werk	Inschattingen vooraf		Realisatie	
	Controlegroep	Deelnemers	Controlegroep*	Gekoppelde deelnemers
A – geen uitkering, geen werk	34%	23%	17% - 21%	11%
B – minder dan 50% werk	46%	17%	71% - 75%	71%
C – 50% tot 75% werk	10%	32%	0% - 4%	13%
D – 75% werk of meer	10%	28%	0% - 4%	6%
Totaal	100%	100%	100%	100%

In twee groepen (C en D) is het aantal personen uit de controlegroep erg klein. Om anonimiteit van deze personen te garanderen worden geen exacte percentages gegeven

Bron: De Kok & Verweij, 2021

De verdeling van de gekoppelde deelnemers over de vier groepen is duidelijk anders dan de verdeling van de mensen uit de controlegroep. Beide verdelingen wijken ook duidelijk af ten opzichte van de inschattingen die vooraf zijn gemaakt. De grootste verschillen (in absolute zin) zijn voor groep B gevonden (mensen met een uitkering en/of werk, die minder dan 12 maanden een baan voor minstens 24 uur/week hebben gehad). Zowel voor de controlegroep als voor de gekoppelde deelnemers geldt dat het aandeel personen dat in deze groep valt veel hoger is dan vooraf was verwacht. Voor de gekoppelde deelnemers is dit verschil zelfs 54 procentpunt (71% t.o.v. 17%). Maar om dit verschil beter te kunnen begrijpen, moeten we eerst kijken naar de omvang van groep A.

Omvang groep A vooraf te hoog ingeschat

De inschattingen vooraf voor de controlegroep zijn afgeleid van resultaten van het Prison Project, een onderzoek uit 2015 onder ex-gedetineerden¹⁷. Volgens dit onderzoek had 34% van de onderzochte ex-gedetineerden drie maanden na detentie nog geen uitkering en geen werk. Dit cijfer betreft een momentopname. De indeling van personen in vier groepen uit Tabel 12 betreft echter geen momentopname, maar een periode van 24 maanden. Dat een persoon 3 maanden na detentie nog geen werk of uitkering heeft, wil niet zeggen dat deze persoon in de 21 maanden daarna ook geen werk of een uitkering zal hebben. Door uit te gaan van de 34% die door het Prison Project is gerapporteerd is de omvang van groep A vooraf behoorlijk overschat. Dit betekent per definitie dat de gezamenlijke omvang van de andere drie groepen behoorlijk is onderschat. Dit zien we terug in de realisatiecijfers in Tabel 12.

Veel deelnemers hebben aanlooperperiode nodig

Een extra verklaring voor het lage gerealiseerde percentage van personen in groep D is dat veel personen die uit detentie komen eerst zaken als onderdak en schuldsanering moeten regelen. Ook moeten veel deelnemers nog een identiteitsbewijs, uitkering of bankrekening regelen (Plaisier et al., 2018). Om in groep D te komen moet een persoon minstens 18 van de 24 maanden gewerkt worden. Als de persoon eerst allerlei praktische zaken moet regelen, kan dit vertraging geven bij het vinden van een baan waardoor het lastiger wordt om minstens 18 maanden (van de 24) te werken.

¹⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/27/vier-op-de-vijf-mannelijke-ex-gedetineerden-heeft-geen-werk>. Zie de onderzoeksverantwoording voor meer details.

5.1.3 Maatschappelijke baten als gevolg van hogere inkomsten

De gekoppelde deelnemers aan de interventie hebben gemiddeld genomen 2 arbeidsmaanden meer gewerkt dan de mensen uit de controlegroep. Dat suggereert dat de interventie ook voor een verschil in totale inkomsten zorgt tussen de gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep, en daarmee een verschil in loonbelasting. Dit verschil vormt een belangrijk maatschappelijke opbrengst van dit project.

Om de maatschappelijke baten te kunnen kwantificeren, hebben we een inschatting van dit inkomstenverschil gemaakt. Voor de jaarlijkse (of maandelijkse) inkomsten van personen maakt het niet uit of deze inkomsten gebaseerd zijn op weken van meer of minder dan 24 uur. Als iemand bijvoorbeeld 600 uur in een jaar heeft gewerkt, maakt het voor diens inkomsten nauwelijks uit of hij of zij 20 uur/week gewerkt heeft gedurende 30 weken, of 30 uur/week gewerkt heeft gedurende 20 weken. Om een inschatting te maken van de inkomsten voor de gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep, hebben we daarom gekeken naar alle uren die ze in de eerste 24 maanden na detentie gewerkt hebben.

Bijlage 2 bevat een aantal tabellen met informatie over het gemiddeld aantal gewerkte uren per persoon en het gemiddelde bruto uurloon per persoon, uitgesplitst naar gekoppelde deelnemers en mensen uit de controlegroep. Het gemiddeld bruto uurloon varieert iets over de tijd en tussen de gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep, maar deze verschillen zijn meestal niet statistisch significant. We hebben daarom een gemiddeld bruto uurloon berekend als een gewogen gemiddelde van het gemiddelde bruto uurloon voor de gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep. Dit gemiddelde bruto uurloon bedraagt €13,72 (dit is iets hoger dan het wettelijk minimum loon in de jaren 2017 – 2019).

De gekoppelde deelnemers die gewerkt hebben, hebben in het eerste jaar gemiddeld genomen 689 uur gewerkt en in het tweede jaar 798 uur (zie bijlage 2 voor vergelijkbare cijfers voor de mensen uit de controlegroep). Dit gemiddelde is genomen over alle gekoppelde deelnemers die in de eerste twee jaar na detentie gewerkt hebben, ongeacht het aantal gewerkte uren. Door dit te combineren met het gemiddeld bruto uurloon, hebben we het gemiddeld bruto jaarloon per werkende persoon berekend (Tabel 13). Omdat het gemiddeld aantal gewerkte uren niet hoog is, is ook het gemiddeld bruto jaarloon niet hoog – het is zelfs lager dan het bedrag aan bijstandsuitkering waar een alleenstaande over 2018 recht op had. Dit komt vooral omdat de meeste gekoppelde deelnemers en mensen uit de controlegroep die gewerkt hebben, niet het hele jaar door een fulltime baan hebben gehad.

Tabel 13 Gemiddeld bruto jaarloon per werkende, in de eerste twee jaar na het einde van hun detentie

<i>Periode</i>	<i>Gekoppelde deelnemers</i>	<i>Controlegroep</i>
Jaar 1	€ 9.458	€ 9.753
Jaar 2	€ 10.954	€ 7.483

Omdat het gemiddelde bruto jaarloon zo laag is, is voor de loonbelasting enkel het percentage van de eerste schijf relevant (in 2018 liep de eerste schijf tot €20.142). We zijn hierbij uitgegaan van het belastingpercentage over 2018 (36,55%). In Tabel 14 zijn de totale belastinginkomsten te zien voor de gekoppelde deelnemers en de controlegroep (berekend als de gemiddelde loonbelasting per persoon, keer het aantal

personen dat gewerkt heeft). De maatschappelijke baten van extra loonbelasting van de gekoppelde deelnemers ten opzichte van de mensen uit de controlegroep komen uit op €186.100.

Tabel 14 Belastinginkomsten gekoppelde deelnemers en controlegroep in de eerste twee jaar na het einde van hun detentie

<i>Periode</i>	<i>Gekoppelde deelnemers</i>	<i>Controlegroep</i>	<i>Vershil</i>
Jaar 1	€ 159.000	€ 82.000	€ 77.000
Jaar 2	€ 180.200	€ 71.100	€ 109.100
Totaal	€ 339.200	€ 153.100	€ 186.100

5.1.4 Maatschappelijke baten als gevolg van lager beroep op uitkeringen

Er is geen significant effect van de interventie op het gebruik van uitkeringen gevonden. Als er al een verschil is, dan suggereren de cijfers dat de interventie ervoor zorgt dat deelnemers meer gebruik van uitkeringen maken in plaats van minder en ook meer gebruik van re-integratieregelingen. Dat zou dan tot maatschappelijke kosten van de interventie leiden, in plaats van de vooraf verwachte maatschappelijke baten. Het verschil is echter niet statistisch significant. We kunnen de hypothese dat de interventie geen effect heeft op het beroep op uitkeringen hierdoor niet verwerpen. We veronderstellen hierdoor dat de interventie niet voor maatschappelijke baten (of kosten) als gevolg van een verminderd gebruik van uitkeringen heeft gezorgd.

Ook al is er geen significant effect van de interventie op het gebruik van uitkeringen gevonden, het kan toch relevant zijn om een schatting te maken van het bedrag dat gekoppelde deelnemers aan uitkeringen hebben ontvangen. Door dit bedrag te vergelijken met de bedragen waar men in de business case van uit is gegaan, kunnen we vaststellen hoe goed deze inschatting achteraf gezien is geweest. Om een inschatting te maken van de ontvangen bijstandsuitkeringen hebben we de volgende aannames gedaan:

- Volgens cijfers uit de procesevaluatie is 67% van de deelnemers alleenstaand en 33% heeft een partner (Plaisier et al., 2018).
- Voor de bedragen van de bijstandsuitkeringen hebben we 1 januari 2018 als uitgangspunt genomen. Op die datum waren de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden en samenwonenden € 992 resp. € 1417 per maand.
- De gemiddelde maandelijkse kosten voor bijstandsuitkeringen hebben we vervolgens berekend als een gewogen gemiddelde van de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden en samenwonenden, waarvoor de percentages uit de procesevaluatie als gewichten zijn gebruikt. Dat resulteert in een gemiddelde bijstandsuitkering van € 1.132 per maand.
- We kunnen de hypothese dat het gebruik van uitkeringen voor gekoppelde deelnemers en mensen uit de controlegroep hetzelfde is, niet verwerpen. Daarom hebben we het gebruik van bijstandsuitkeringen voor beide groepen bij elkaar opgeteld en door 2 gedeeld, om een nieuwe schatting te krijgen van het gebruik van bijstandsuitkeringen per groep.

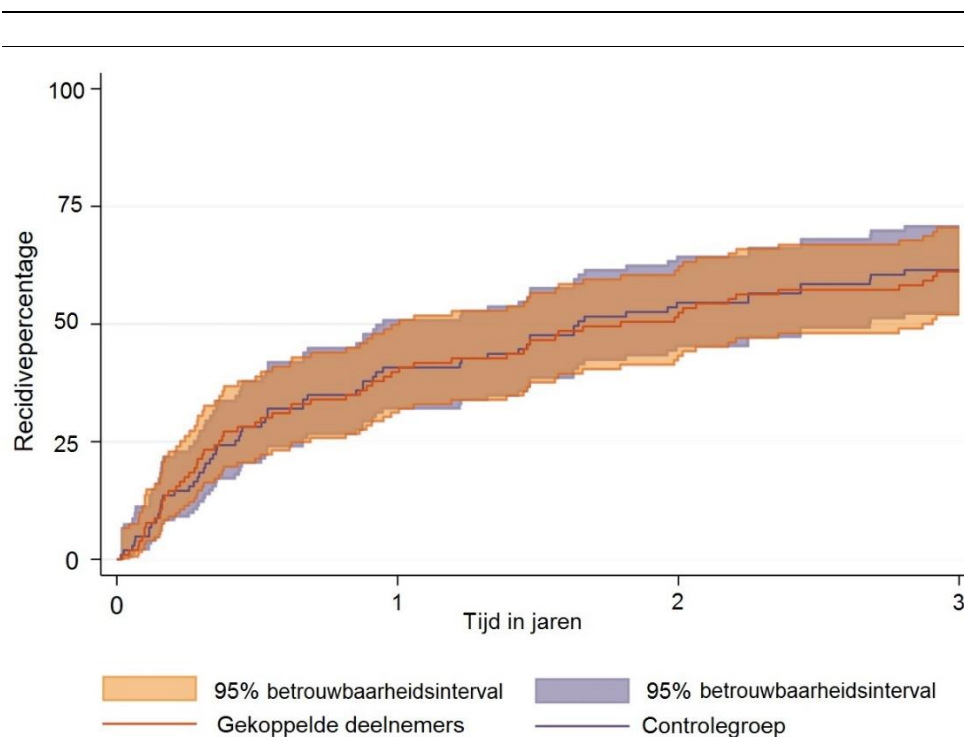
Onder deze aannames blijkt dat de kosten voor het gebruik van bijstandsuitkeringen voor zowel de gekoppelde deelnemers als voor de mensen uit de controlegroep uitkomt op € 908.600 (oftewel € 8.800 per persoon). We hebben geen inschatting gemaakt van de kosten van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen of werkloosheidsuitkeringen, maar deze worden door veel minder mensen gebruikt dan de bijstandsuitkeringen. Ter vergelijking: voor de business case was aangenomen dat de kosten van uitkeringen voor de controlegroep uit zouden komen op € 16.700 per

persoon en voor de deelnemers op € 12.500 per persoon (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2016). Onze berekeningen doen vermoeden dat de werkelijke maatschappelijke kosten van uitkeringen lager zijn dan vooraf was ingeschat. Dit komt omdat er minder gebruik van uitkeringen is gemaakt dan vooraf was ingeschat.

5.2 Maatschappelijke baten door verminderde recidive

Bij het begin van dit project was de verwachting dat de recidive na twee jaar met maximaal 10% zou kunnen afnemen. Uitgaand van een recidivepercentage van 49% voor mensen uit de controlegroep zou de recidive na twee jaar voor de deelnemers dan in het meest optimale scenario op 44% uitkomen. De effectevaluatie heeft echter geen significant effect van de interventie op recidive gevonden. In Figuur 11 geven we met een survivalanalyse de recidivepercentages en betrouwbaarheidsintervallen weer van controlegroep en gekoppelde deelnemers. De twee intervallen overlappen elkaar vrijwel volledig, wat aantoont dat er in de eerste drie jaar na detentie geen significant verschil is gevonden tussen de gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep.

Figuur 11 Survivalanalyse algemene recidive gekoppelde deelnemers en controlegroep



Bron: De Kok & Verweij, 2021

De recidive na twee jaar ligt voor zowel de gekoppelde deelnemers als voor de mensen uit de controlegroep iets boven de 49% die in eerdere studies is gevonden (waarbij de recidive onder de gekoppelde deelnemers iets hoger is dan onder alle 119 deelnemers) (zie Tabel 15).

Tabel 15 Algemene recidive onder gekoppelde deelnemers en controlegroep

<i>Recidive per jaar</i>	<i>1 jaar</i>	<i>2 jaar</i>	<i>3 jaar</i>
Gekoppelde deelnemers	39,8%	52,4%	61,2%
Controlegroep	40,8%	54,6%	61,5%

Bron: De Kok & Verweij, 2021

5.3 Maatschappelijke kosten en baten van verbeterde arbeidstoeleiding

De maatschappelijke kosten van de interventie zijn in hoofdstuk 2 besproken. In de beleidstheorie in hoofdstuk 3 zijn een aantal verschillende mogelijke maatschappelijke baten van de interventie besproken. De belangrijkste drie van deze baten (extra loonbelasting, minder uitgaven aan uitkeringen, minder recidive-gerelateerde kosten) kunnen we kwantificeren door er een geldbedrag aan te koppelen. Voor de overige baten is dat niet mogelijk, die kunnen we enkel als een PM-post vermelden.

Voor twee van de drie te kwantificeren baten hebben we geen baten gevonden. Zowel voor het gebruik van uitkeringen als de mate van recidive geldt dat we geen significant effect van de interventie hebben gevonden. We nemen daarom aan dat er ook geen geldelijke baten aan verbonden zijn. Voor de arbeidstoeleiding is wel een significant effect gevonden. De maatschappelijke baten hiervan stellen we gelijk aan de extra opbrengsten voor de Rijksoverheid in de vorm van extra loonbelasting over de eerste twee jaar na detentie. Tabel 14 in paragraaf 5.1.3 laat het verschil in loonbelasting zien tussen de 103 gekoppelde deelnemers en de controlegroep. Voor de kosten-batenanalyse in deze paragraaf verhogen we dit bedrag met een factor 119/103, om een inschatting te maken van de maatschappelijke baten voor alle 119 deelnemers.

Op basis van deze gegevens hebben we een overzicht gemaakt van de belangrijkste maatschappelijke kosten en baten van deze interventie voor 119 deelnemers (Tabel 16). Hierbij is uitgegaan van een jaarlijkse discontovoet van 3,00%¹⁸ om de netto contante waarde van de maatschappelijke baten te bepalen. De maatschappelijke kosten van de interventie bedragen € 1.217.400, dit is beduidend hoger dan de gekwantificeerde maatschappelijke baten van € 416.500. Er zijn echter ook een aantal maatschappelijke baten waar we geen bedrag aan hebben kunnen koppelen. Deze baten zijn als PM-post opgenomen.

¹⁸ De interventie heeft plaatsgevonden van juni 2016 tot en met juli 2019. Voor deze periode wordt standaard een discontovoet van 3,00% gebruikt (Koopmans et al., 2016, p. 80).

Tabel 16 Maatschappelijke kosten en baten: verschil tussen interventie en reguliere aanbod van re-integratie, voor alle 119 deelnemers aan de interventie (netto contante waarden, bedragen afgerond op € 100)

Maatschappelijke kosten en baten	Vershil tussen interventie en reguliere aanbod re-integratie
Maatschappelijke kosten	
Kosten interventie / reguliere aanbod	€ 1.006.100
Btw over investeringskosten interventie	€ 211.300
Totaal	€ 1.217.400
Maatschappelijke baten - gekwantificeerd	
Loonbelasting	€ 205.200
Btw over investeringskosten interventie	€ 211.300
Uitkeringen	0
Recidive-gerelateerde kosten	0
Totaal	€ 416.500
Maatschappelijke baten - PM	
Meer bestedingen	PM (+)
Hogere zelfredzaamheid	PM (+)
Meer opleidingen gevolgd	PM (+)
Meer gebruik van uitkeringen	PM (+)

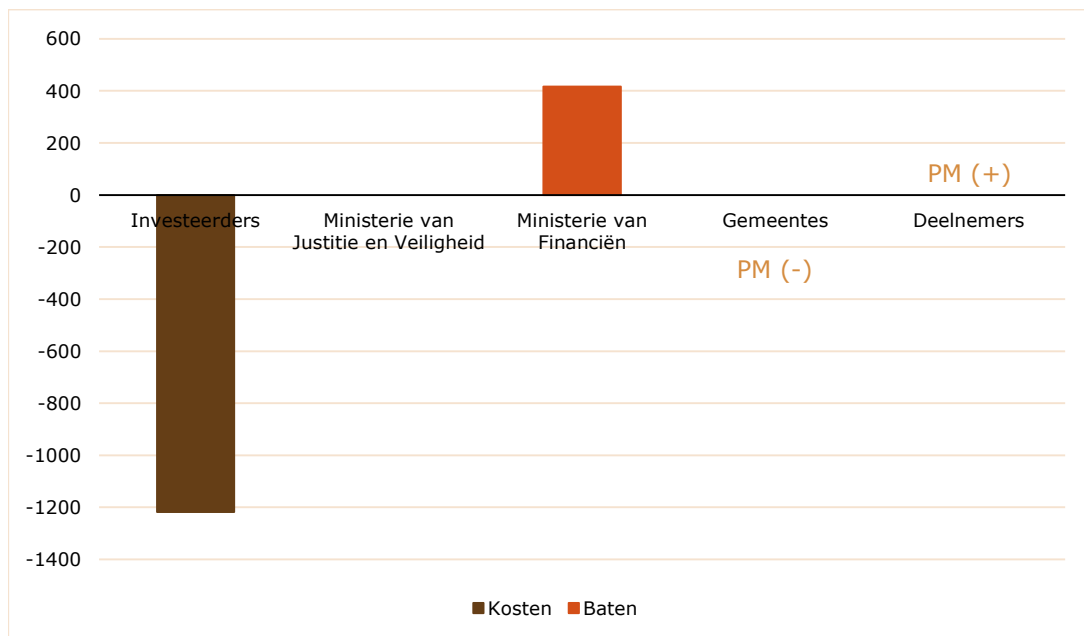
We geven nu een korte uitleg over de vier maatschappelijke baten die we als PM-post hebben opgenomen.

- Meer bestedingen. De interventie heeft een significant positief effect op de arbeidsdeelname gehad, en daarmee ook op het (bruto) inkomen van de deelnemers. Deze hogere inkomsten kunnen het welzijn van de deelnemers verhogen. Het inkomenseffect is echter niet heel hoog (het gemiddelde bruto jaarinkomen van de deelnemers die gewerkt hebben, ligt onder het bijstandsniveau op jaarbasis), waardoor ook dit PM-effect niet heel groot zal zijn.
- Hogere zelfredzaamheid. De procesevaluatie maakt aannemelijk dat de interventie een positieve invloed op de zelfredzaamheid van de deelnemers heeft gehad. Vooral voor de deelnemers aan het plustraject lijkt dit een plausibele uitkomst, omdat het verbeteren van de zelfredzaamheid een belangrijk doel van de toegevoegde begeleiding van het plustraject vormde. Omdat er geen indicatoren over de mate van zelfredzaamheid verzameld zijn, is het niet mogelijk geweest om dit effect verder te onderzoeken of te kwantificeren.
- Meer opleidingen gevolgd. Volgens gegevens van Work-Wise Direct hadden ten tijde van de procesevaluatie 11 van de 119 deelnemers een opleiding gevolgd (al dan niet in combinatie met werk). Daarnaast zijn er 2 deelnemers die nog een opleiding willen gaan volgen (Plaisier et al., 2018, pag. 65). Vergelijkbare gegevens ontbreken voor de controlegroep, waardoor het niet mogelijk is om te bepalen of de interventie de deelname aan opleidingen daadwerkelijk heeft verhoogd.
- Meer gebruik van uitkeringen. Er zijn aanwijzingen dat de deelnemers aan de interventie niet minder, maar juist meer gebruik van uitkeringen hebben gemaakt dan de mensen uit de controlegroep (al is het verschil statistisch niet significant). Dit geldt niet alleen voor het gebruik van bijstandsuitkeringen maar ook voor het gebruik van gemeentelijke re-integratieregelingen. Dit zou tot hogere maatschappelijke kosten van de interventie leiden. Toch kan dit vanuit maatschappelijk perspectief gezien ook als een maatschappelijke baat gezien worden. Dit komt omdat een belangrijk uitgangspunt van de business case niet blijkt te kloppen: het uitgangspunt dat, m.u.v. mensen in groep A, iedereen de hele periode lang inkomsten heeft uit werk of via een uitkering. Het idee was om de balans te verschuiven: de interventie zou er voor zorgen dat de deelnemers meer zouden werken en dus minder vaak een beroep op uitkeringen zouden (hoeven te) doen. Dit uitgangspunt klopt echter niet. Veel meer ex-gedetineerden dan vooraf gedacht

blijken een deel van de tijd zonder bron van inkomsten te zitten (geen werk, geen uitkering). Een groot deel van deze ex-gedetineerden is alleenstaand en kan dus niet terugvallen op een partner (met mogelijk eigen inkomsten). Het niet hebben van enige vorm van inkomsten is voor een deel van deze mensen dus een serieus probleem. Juist hiervoor is de bijstandsuitkering bedoeld: om mensen zonder enige vorm van inkomsten te ondersteunen. Dat Nederland bijstandsuitkeringen kent, geeft aan dat we de maatschappelijke baten van het geven van een uitkering aan mensen die geen bron van inkomsten hebben, hoger vinden dan de bijbehorende maatschappelijke kosten. Vanuit dit perspectief gezien zou het volgende kunnen worden gesteld: als een interventie ervoor zorgt dat mensen minder lang zonder enige vorm van inkomsten zitten (bijv. door het gebruik van bijstandsuitkering te verhogen zonder dat dit ten koste gaat van het aantal arbeidsmaanden), dan zijn de maatschappelijke baten (van de extra uitkeringen) hoger dan de maatschappelijke kosten ervan.

In Figuur 12 laten we zien bij welke stakeholder(groep) de maatschappelijke kosten en baten van het project neerkomen. De kosten worden geheel door de investeerders gedragen, terwijl alle gekwantificeerde baten aan het Ministerie van Financiën toevallen. Dit zijn niet alleen de extra inkomsten uit de loonbelasting, maar ook de btw over de investeringskosten die door de investeerders zijn betaald. Bij de verdeling van de kosten hebben we geen rekening gehouden met de uiteindelijke afrekening en eventuele terugbetaling van de investeringskosten door het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan de investeerders. Voor gemeentes is het effect op uitkeringen als Pro Memorie kostenpost opgenomen, aangezien de gemeentes deze verschuldigd zijn. Meer zelfredzaamheid, meer bestedingen en meer gevolgde opleidingen komen als PM-post de deelnemers ten goede.

Figuur 12 Verdeling kosten en baten over de verschillende stakeholders



6 Verbetersuggesties

In 2016 zijn we begonnen met de kwantitatieve effectmeting voor dit project. Tussen juli 2018 en juli 2021 hebben we meerdere factsheets opgesteld en met de stuurgroep besproken. In het najaar van 2020 zijn we in nauw overleg met het WODC begonnen met de voorbereidingen voor deze effectevaluatie. In de loop van dit traject zijn we een aantal problemen tegengekomen waar bij de opstelling van dit project geen rekening mee was gehouden. In dit hoofdstuk stellen we een aantal verbetersuggesties voor die deze problemen bij een volgende SIB kunnen voorkomen.

6.1 Bepaal indicatoren voor alle doelstellingen

De belangrijkste doelstelling die we moesten evalueren was om ex-gedetineerden te ondersteunen bij het vinden van een duurzame baan. Andere belangrijke doelstellingen waren het verlagen van het gebruik van uitkeringen en het verlagen van recidive. Voor elk van deze doelstellingen hebben we indicatoren verzameld waarmee we konden bepalen of de doelstelling gehaald was¹⁹.

Dit project heeft daarnaast echter nog andere doelstellingen, die minder expliciet geformuleerd zijn maar wel een wezenlijk onderdeel van de gebruikte interventie vormen. Indirect volgen deze doelstellingen uit de derde onderzoeksvraag: loont deze interventie, in de zin dat de maatschappelijke opbrengsten hoger zijn dan de maatschappelijke kosten? Volgens deze onderzoeksvraag moeten we naar alle beoogde maatschappelijke opbrengsten van de interventie kijken.

Een belangrijk doel van de interventie is om de zelfredzaamheid van deelnemers te stimuleren. Dit geldt zeker voor de deelnemers die het plustraject hebben gevolgd (bijna een kwart van alle deelnemers), waarvoor zelfredzaamheid misschien zelfs een realistischer doel is dan het vinden van werk (in de eerste twee jaar na detentie). Daarnaast geldt dat interventies ook kunnen inzetten op het volgen / afmaken van een opleiding. Voor deze effectmeting hebben we geen indicatoren voor de (ontwikkeling van de) mate van zelfredzaamheid en de deelname aan opleidingen verzameld, waardoor het niet mogelijk is om een volledig beeld te geven van de maatschappelijke opbrengsten van dit project. Bij toekomstige SIBs is het belangrijk om vooraf een compleet overzicht van alle doelstellingen op te stellen en om te proberen indicatoren te verzamelen voor elk van deze doelstellingen.

6.2 Deelnemers kunnen een deel van de tijd zonder werk of uitkering zitten

Bij het begin van dit project zijn de verwachtingen met betrekking tot werk en uitkeringen gekwantificeerd. Hierbij is uitgegaan van een verdeling over de volgende vier groepen (zie par. 2.2):

- Geen uitkering, geen werk (groep A).
- Minder dan 50% werk (Groep B).
- 50% tot 75% werk (Groep C).
- 75% werk of meer (Groep D).

Bij het opstellen van de business case werd de indeling in groepen B, C en D niet alleen bepaald door de mate waarin mensen betaald werk hebben (voor minstens 24

¹⁹ Een overzicht van alle datasets die voor deze effectevaluatie zijn gebruikt hebben we in de onderzoeksverantwoording opgenomen.

uur per week), maar ook door de mate waarin personen gebruik van uitkeringen maakten. De (impliciete) aanname hierbij was dat iedereen (met uitzondering van personen in groep A) de hele onderzoeksperiode lang inkomen zou hebben, of dit nu uit werk was of via een uitkering. Meer werk zou dan automatisch minder uitkering betekenen. Dit blijkt echter niet te kloppen. De resultaten van deze effectevaluatie laten zien dat de praktijk complexer is. Hierdoor was het noodzakelijk om de oorspronkelijke afbakening van de groepen A t/m D aan te passen, en voor de indeling in groepen B, C en D enkel te kijken naar de mate waarin mensen betaald werk hebben (voor minstens 24 uur per week)

Er zijn 8 deelnemers die in groep A kunnen worden ingedeeld. Deze deelnemers hebben in de hele periode niet gewerkt (voor minstens 24 uur/week) en ook geen gebruik van uitkeringen gemaakt. Als we kijken naar groep B (de groep met de meeste deelnemers, nml. 98), dan blijkt dat voor een groot deel van deze mensen de optelsom van het aantal arbeidsmaanden en het aantal maanden met een uitkering minder dan 24 is (zie Tabel 17). Zo zijn er 17 mensen (12+5) zonder arbeidsmaanden en met maximaal 12 maanden uitkeringen, en 22 mensen (9+8+5) met maximaal 12 arbeidsmaanden en maximaal 12 maanden met een uitkering.

Tabel 17 Verdeling naar inkomen en uitkering

Inkomen (aantal arbeidsmaanden)	Uitkering (aantal maanden)				Totaal
	0	0 t/m 6*	6 t/m 12*	12 t/m 24*	
0	8	12	5	40	65
0 t/m 12*	9	8	5	19	41
12 t/m 18*	-	-	-	-	8
18 t/m 24*	-	-	-	-	5
Totaal	-	-	-	-	119

* Deze intervallen zijn gedefinieerd exclusief de ondergrens en inclusief de bovengrens. Het aantal (arbeids)maanden is berekend als het aantal (arbeids)weken gedeeld door 4,3. De exacte grenswaarden van deze intervallen (6, 12, 18 en 24 maanden) komen hierdoor in de praktijk niet voor.

Groep B bestaat uit alle mensen met maximaal 12 arbeidsmaanden, plus de mensen met 0 arbeidsmaanden en minstens 1 maand uitkeringen.

-: het totaal aantal personen met 12 t/m 18 arbeidsmaanden en 18 t/m 24 arbeidsmaanden is zo klein, dat voor deze twee groepen geen uitsplitsing naar aantal maanden met een uitkering gemaakt wordt.

Een andere manier om hier naar te kijken, is op basis van de optelsom van het aantal maanden uitkering plus het aantal maanden betaald werk (voor minstens 24 uur/week) van alle 119 deelnemers aan de interventie. Deze optelsom is meestal (veel) lager dan 24 maanden (Tabel 18). Dit bevestigt dat veel mensen een deel van de periode geen inkomsten hebben. Aan de andere kant komt het ook voor dat de optelsom meer dan 24 maanden is. Dit laat zien dat er soms sprake is van overlap, waarbij iemand een tijdlang werk (voor minstens 24 uur/week) en uitkering combineert.

Tabel 18 Totaal van het aantal maanden waarin een uitkering wordt genoten en het aantal arbeidsmaanden, voor deelnemers aan de SIB, in de eerste 24 maanden na detentie

<i>Aantal maanden uitkering + aantal arbeidsmaanden</i>	<i>Absoluut</i>	<i>Relatief</i>	<i>Cumulatief</i>
0	8	6.7%	6.7%
0 t/m 6 maanden*	22	18.5%	25.2%
6 t/m 12 maanden*	14	11.8%	37.0%
12 t/m 18 maanden*	18	15.1%	52.1%
18 t/m 24 maanden*	51	42.9%	95.0%
> 24 maanden	6	5.0%	100.0%
Totaal	119	100%	

* Deze intervallen zijn gedefinieerd exclusief de ondergrens en inclusief de bovengrens. Het aantal (arbeids)maanden is berekend als het aantal (arbeids)weken gedeeld door 4,3. De exacte grenswaarden van deze intervallen (6, 12, 18 en 24 maanden) komen hierdoor in de praktijk niet voor.

Achteraf gezien is bij het formuleren van de verwachtingen van dit project geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat mensen een deel van de tijd zonder inkomsten (uit werk of uitkering) zitten. Bij toekomstige (arbeidsmarktgerelateerde) SIBs moet hier wel rekening mee gehouden worden, om zo betere inschattingen vooraf te kunnen maken. De resultaten van deze effectevaluatie kunnen hierbij eventueel als kader gebruikt worden.

6.3 Controlegroep vooraf samenstellen in plaats van achteraf

Bij het opstellen van de eerste plannen voor dit project was het de bedoeling om al aan het begin van het project een controlegroep samen te stellen. Tijdens de looptijd van het project zou men dan zowel de deelnemers als de mensen uit de controlegroep kunnen monitoren. Ook zouden er enquêtes onder deelnemers en mensen uit de controlegroep gehouden worden, om zodoende aanvullende informatie over (en van) de deelnemers te krijgen.

Om diverse praktische redenen bleek het uiteindelijk niet mogelijk om vooraf een controlegroep samen te stellen. Dit is opgelost door achteraf een controlegroep samen te stellen (zoals beschreven in paragraaf 1.3.3). Een nadeel van het achteraf samenstellen van een controlegroep, is dat het niet mogelijk is om tijdens de interventie vragen te stellen aan deelnemers en mensen uit de controlegroep, om zo meer inzicht te krijgen in mogelijke factoren die de effectiviteit van de interventie zouden kunnen verklaren.

We stellen daarom voor om, indien mogelijk, een controlegroep al vooraf samen te stellen in plaats van achteraf, en om vragenlijsten te gebruiken om aanvullende informatie te verzamelen die later gebruikt kan worden om de effectiviteit van de interventie te onderzoeken.

6.4 Kijk naar het aantal gewerkte uren per week

Aan het begin van dit project is met de investeerders afgesproken, dat voor de financiële afrekening met de investeerders enkel naar het aantal arbeidsmaanden

gekeken zou worden, en niet naar het aantal gewerkte uren (in weken waarin men minstens 24 uur/week heeft gewerkt). Dit lijkt misschien lood om oud ijzer, maar dat is het niet. Bij het bepalen van het aantal arbeidsmaanden wordt namelijk enkel gekeken naar het aantal maanden (of weken) waarin iemand minstens 24 uur/week heeft gewerkt, maar niet naar het aantal uren dat die persoon daadwerkelijk heeft gewerkt. Voor de maatschappelijke baten van het project maakt het aantal gewerkte uren echter veel uit. Hoe meer uur iemand werkt, hoe hoger diens inkomsten zullen zijn, en daarmee diens loonbelasting en de maatschappelijke baten.

Als deelnemers meer uren werken, zullen de maatschappelijke baten hoger zijn. Voor een volgende (arbeidsmarktgerelateerde) SIB raden we aan om bij afspraken met investeerders over de terugbetaling van de investeringen (ook) naar het aantal gewerkte uren van deelnemers te kijken, en niet (alleen) naar het aantal weken of maanden waarin deelnemers gewerkt hebben.

6.5 Btw-afdracht maakt het lastig om business case voor investeerders financieel rond te krijgen

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en individuele gemeentes helpen ex-gedetineerden bij het re-integreren in de samenleving en het vinden van werk. De interventie "Werk na detentie" onderscheidt zich van deze reguliere zorg omdat het een veel intensievere vorm van arbeidstoeleiding aanbiedt. Via deze SIB zijn de maatschappelijke kosten en baten van deze interventie vergeleken met de maatschappelijke kosten en baten van de reguliere zorg.

Een SIB is (ook) een financieringsconstructie, waarbij vooraf een inschatting gemaakt wordt van de kosten en baten – niet alleen voor de maatschappij als geheel, maar ook voor de investeerders. Zoals we al in paragraaf 2.3 bespraken, verhoogt de verplichte btw-afdracht de drempel voor investeerders om aan een SIB mee te doen: de interventie moet zoveel opleveren dat de investeerders geld overhouden, ook na afdracht van de btw. Dit is een belangrijk verschil met de aanbieders van de reguliere zorg (DJI en individuele gemeentes), die als overheidsorganisatie immers geen btw hoeven af te dragen. Deze verplichte btw-afdracht maakt het mogelijk dat een project een batig saldo oplevert in termen van maatschappelijke kosten en baten, maar dat het toch geen vervolg krijgt (of zelfs niet als SIB wordt opgezet) omdat de baten voor de investeerders niet voldoende zijn om de btw-kosten terug te verdienen. De btw-afdracht vormt daarom een structurele belemmering om een SIB financieel aantrekkelijk voor investeerders te maken. We raden dan ook aan om op zoek te gaan naar een oplossing voor deze btw-afdracht, om SIBs financieel aantrekkelijker te maken voor investeerders.

7 Conclusies

Het doel van deze effectevaluatie is om te beoordelen in welke mate de SIB Werk na Detentie erin is geslaagd om arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden te verbeteren en om recidive te verminderen. Bij het begin van dit project zijn hiervoor vier onderzoeksvragen geformuleerd. In dit hoofdstuk geven we een antwoord op elk van de vier onderzoeksvragen.

We hebben deze onderzoeksvragen beantwoord op basis van kwantitatieve analyses van verschillende databestanden met registratiegegevens over de deelnemers aan de interventie en over de mensen uit een controlegroep. De databestanden die we gebruikt hebben zijn afkomstig van het CBS, het WODC en Work-Wise Direct. Het WODC heeft ook de controlegroep voor dit onderzoek samengesteld. Deze controlegroep bestaat uit 96 personen, die aan 103 (van de 119) deelnemers aan de interventie kunnen worden gematcht. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we vergelijkingen gemaakt tussen de 103 gekoppelde deelnemers en de mensen uit de controlegroep.

7.1 Arbeidstoeleiding

De eerste onderzoeksvraag luidt: *Bevordert de interventie arbeidstoeleiding onder ex-gedetineerden? Zo ja in welke mate?*

Uit onze analyse blijkt dat de interventie een significant positief effect op arbeidstoeleiding heeft gehad. In de eerste 24 maanden na detentie hebben de gekoppelde deelnemers gemiddeld genomen 3,5 arbeidsmaand²⁰ gewerkt, tegenover 1,5 arbeidsmaand voor de mensen uit de controlegroep.

Het gevonden effect is niet zo groot als vooraf was verwacht. Dit komt mede omdat er vooraf een verkeerd beeld was van de mate waarin ex-gedetineerden na hun detentie in hun eigen inkomsten kunnen voorzien (via werk of uitkering). De verwachting was dat de meeste ex-gedetineerden de hele onderzoeksperiode lang inkomen zou hebben, of dit nu uit werk was of via een uitkering. De interventie zou dan voor een verschuiving zorgen (meer werk, minder uitkering). De resultaten van deze effectevaluatie laten zien dat deze verwachting niet klopt; zo blijkt dat ruim de helft van alle deelnemers minimaal 25% van de onderzoeksperiode geen werk (voor minstens 24 uur/week) had en geen uitkering. Vooraf was verwacht dat 60% van de deelnemers aan de interventie minstens de helft van de onderzoeksperiode werk zou hebben (voor minstens 24 uur/week; dit is de combinatie van groepen C en D). De effectevaluatie laat zien dat uiteindelijk 19% van de gekoppelde deelnemers minstens de helft van de onderzoeksperiode gewerkt heeft (voor minstens 24 uur/week), tegenover maximaal 8% van de mensen uit de controlegroep.

Voor de deelnemers aan de interventie geldt dat het gemiddeld aantal arbeidsweken per maand in de eerste 15 maanden een stijgende trend vertoont, waarna het vanaf de 16^e maand iets af lijkt te nemen. Een mogelijke verklaring voor dit patroon is dat de interventie voor de meeste deelnemers in de 15^e maand eindigt. Dit wil niet zeggen dat de interventie na afloop niet meer effectief is: de effectiviteit van de interventie wordt bepaald door het verschil in gemiddeld aantal arbeidsweken per maand (tussen

²⁰ 1 arbeidsmaand staat voor 4,3 weken waarin een persoon minstens 24 uur/week heeft gewerkt.

de deelnemers en de mensen uit de controlegroep), en er is geen signaal dat dit verschil na afloop van de interventie kleiner wordt.

We hebben geen bewijs gevonden dat de interventie van invloed is op de mate waarin deelnemers een beroep op uitkeringen doen. Gekoppelde deelnemers maakten iets meer gebruik van uitkeringen dan mensen uit de controlegroep, maar dit verschil is niet statistisch significant.

7.2 Recidive

De tweede onderzoeksvraag luidt: *Vermindert de interventie recidive? Zo ja in welke mate?*

De inschatting vooraf was dat de interventie de tweejaars recidive met maximaal 10% zou verlagen. We hebben echter geen enkel bewijs gevonden dat de interventie van invloed is geweest op de recidive. Zowel voor de gekoppelde deelnemers als voor de mensen uit de controlegroep komt de tweejaars recidive uit op ruim 50%, het kleine verschil tussen beide groepen (52,4% voor de gekoppelde deelnemers versus 54,6% voor de controlegroep) is statistisch niet significant.

7.3 Kosten en baten

De derde onderzoeksvraag: *Loont de interventie? Hoe verhouden de maatschappelijke kosten van het programma zich tot de maatschappelijke opbrengsten?*

Om deze vraag te beantwoorden hebben we een beperkte maatschappelijke kosten-baten analyse uitgevoerd. De maatschappelijke kosten bedroegen € 1.217.400, waarvan € 211.300 btw. De maatschappelijke baten vallen aanzienlijk lager uit dan vooraf was ingeschat. Dit komt omdat er geen bewijs is gevonden dat de interventie van invloed is op de mate waarin deelnemers een beroep op uitkeringen doen en op de recidive. Alleen de toename in loonbelasting (dankzij de extra arbeidstoeleiding) zorgt voor maatschappelijke baten die we kunnen kwantificeren. Samen met de opbrengst van de btw komen de maatschappelijke baten in totaal uit op €416.500.

De gekwantificeerde maatschappelijke baten zijn drie keer zo klein als de maatschappelijke kosten. Dit suggereert dat de interventie niet heeft geloond. We kunnen de vraag of de interventie heeft geloond echter niet definitief beantwoorden, omdat we een aantal (mogelijke) maatschappelijke baten van de interventie niet kunnen kwantificeren. Deze baten zijn als PM-post opgenomen: een toename in de bestedingen door de deelnemers, een hogere zelfredzaamheid van de deelnemers, een toename in het aantal door deelnemers gevolgde opleidingen en een toename in het gebruik van uitkeringen door deelnemers.

7.4 Lessen voor de toekomst

De vierde en laatste onderzoeksvraag luidt: *Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de interventie voor het toekomstig gebruik van Social Impact Bonds?*

Op basis van de ervaringen die we tijdens de effectevaluatie hebben opgedaan (en de gesprekken die we hierover met de leden van de stuurgroep hebben gehad), doen we vijf verbeteringsuggesties voor toekomstige SIBs

- Verzamel indicatoren voor alle doelstellingen. Dit project had meerdere doelstellingen, maar over sommige doelstellingen (met name het verbeteren van de zelfredzaamheid van de deelnemers) waren geen onderzoeksvragen geformuleerd en zijn er geen indicatoren over verzameld. Hierdoor hebben we een deel van de mogelijke maatschappelijke baten van deze interventie niet kunnen bepalen.
- Houdt er bij het bepalen van de verwachtingen rekening mee dat mensen een deel van de tijd zonder bron van inkomsten (uit werk of uitkering) zitten. Vooraf werd verwacht dat mensen óf helemaal geen inkomsten zouden hebben (groep A), óf 100% van de tijd inkomsten uit werk en/of uitkeringen zouden hebben (groepen B, C en D). We hebben laten zien dat dit niet klopt, en dat het zeker bij ex-gedetineerden vaak voorkomt dat ze een deel van de tijd zonder inkomsten uit werk of uitkering zitten.
- Stel, indien mogelijk, een controlegroep vooraf samen in plaats van achteraf. Door een controlegroep al vooraf samen te stellen wordt het mogelijk om tijdens de interventie vragen te stellen aan zowel de deelnemers als de mensen uit de controlegroep, om zo aan meer informatie ten behoeve van de effectevaluatie te komen.
- Kijk voor de financiële afrekening van een SIB met investeerders naar het aantal gewerkte uren (per week en/of in totaal) in plaats van naar het aantal weken of maanden waarin mensen gewerkt hebben.
- Zoek een oplossing voor de btw-afdracht van een SIB. De btw die investeerders bij een SIB moeten betalen vormt een flinke kostenpost, die negatief doorwerkt op de financiële aantrekkelijkheid van een SIB voor investeerders.

Literatuurlijst

- Berndt, C., M. Wirth, Market, metrics, morals: The Social Impact Bond as an emerging social policy instrument, *Geoforum*, Volume 90, 2018, Pages 27-35, ISSN 0016-7185, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.01.019>.
- Bierens, H. J., & Carvalho, J. R. (2011). Job search, conditional treatment and recidivism: The employment services for ex-offenders program reconsidered. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 11(1).
- Bhuller, M., Dahl, G. B., Løken, K. V., & Mogstad, M. (2020). Incarceration, recidivism, and employment. *Journal of Political Economy*, 128(4), 1269-1324.
- Boschman, S., Teerlink, M. & Weijters, G. (2020). Monitor nazorg ex-gedetineerden - 6^e meting. Problemen op de basisvoorwaarden voor re-integratie en de relatie met recidive. WODC.
- Boschman, S., Verweij, S., Teerlink, M. & Weijters, G. (2021) Re-integratiebeleid en recidive: lessen uit internationaal onderzoek. WODC.
- Dekker, F. & J. Verhoeven (2018). Vijf jaar social impact bonds: de balans opgemaakt.
- De Kok, J. (2021). Factsheet alle deelnemers. Zoetermeer: Panteia.
<https://panteia.nl/onderzoeken/evaluatie-social-impact-bond-werk-na-detentie/>
- De Kok, J. & Verweij, S. (2021). Factsheet effectiviteit. Zoetermeer: Panteia.
<https://panteia.nl/onderzoeken/evaluatie-social-impact-bond-werk-na-detentie/>
- De Kok, J., Verweij, S. en Weijters, G. (2021). Onderzoeksverantwoording van de Social Impact Bond "Werk na detentie"; Onderzoeksverantwoording voor de kwantitatieve prestatiemeting. Rapport uitgegeven door Panteia en WODC.
<https://panteia.nl/onderzoeken/evaluatie-social-impact-bond-werk-na-detentie/>
- Duwe, G., & Clark, V. (2014). The effects of prison-based educational programming on recidivism and employment. *The Prison Journal*, 94(4), 454-478.
- Duwe, G. (2015). An Outcome Evaluation of a Prison Work Release Program: Estimating Its Effects on Recidivism, Employment, and Cost Avoidance. *Criminal Justice Policy Review*, 26(6), 531-554. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1177/0887403414524590>
- Koopmans, C., Heyma, A., Hof, B. Imandt, M, Kok, L & Pomp, M. (2016). Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein. Amsterdam: SEO.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2016). Business Case pilot Social Impact Bond Werk na detentie. Intern document. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Mol, G.D. & Henneken-Hordijk, I. (2008). Gedetineerd in Nederland 2007. Een survey onder alle gedetineerden in het Nederlandse gevangeniswezen. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen.
- Netburg, C.J. van. (1996). Arbeidsmarktpositie van ex-gedetineerden. *Onderzoeksnotities* 1996/2, WODC.
- Plaisier, J., Vollebergh, J., & Ditzhuizen, J. van (2018). *Procesevaluatie van de Social Impact Bond "Werk na detentie"*. Amsterdam: Impact R&D.
- Ramakers, A., van Wilsem, J., Nieuwbeerta, P., & Dirkzwager, A. (2012). Het arbeidsverleden van gedetineerden voorafgaand aan detentie-Een vergelijking tussen gedetineerden en de algemene bevolking. *Mens en maatschappij*, 87(3), 272-301.
- Verweij, S., Weijters, G, Wermink, H. & Blokland, A.A.J. (2021). Post-Release Source of Income and Convictions of Formerly Incarcerated Adults, WODC, Den Haag.
<https://doi.org/10.1177/00111287211007732>
- Weijters, G., Verweij, S., Tollenaar, N., & Hill, J. (2019). Recidive onder justitiabelen in Nederland; verslag over de periode 2006-2018. Den Haag: WODC. Cahier 2019-10 ed.

Bijlage 1 Samenstelling van de stuurgroep

De partijen die bij deze SIB betrokken waren hebben in 2016 een stuurgroep gevormd om de ontwikkeling van de SIB te kunnen monitoren. Tussen juli 2018 en juli 2021 is de stuurgroep zeven keer bij elkaar gekomen om (onder andere) de prestaties van de deelnemers aan de interventie te monitoren. De volgende personen hebben deel uitgemaakt van deze stuurgroep.

Drs. D. van Breemen (voorzitter)	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Drs. A.I. Aldewereld, MSc (t/m 2017)	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Mr. B.J. Arends	Oranje Fonds
Drs. E. Bouwsma, MSc	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Dienst Justitiële Instellingen
Drs. P. Brouwer (2018)	Start Foundation
E. Buckens	ABN Amro Social Impact Fonds
Drs. A. Buisman (vanaf 2017)	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
S. Harchaoui	Society Impact
Drs. R. Koekoek, MSc (t/m 2017)	ABN Amro Social Impact Fonds
B. Koops	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Dienst Justitiële Instellingen
Drs. M.J. Maljers	Oranje Fonds
S. Oudt (t/m 2017)	ABN Amro Social Impact Fonds
M. Reijnen (2019)	Start Foundation
I. van der Veen	Stichting 180
Ch. Veeningen (2020)	Start Foundation
J. Verhoeven	Start Foundation

Bijlage 2 Tabellen

Deze bijlage bevat drie tabellen met aanvullende informatie over verschillen in het aantal gewerkte uren per persoon over de tijd (Tabel 19, Tabel 20) en over het gemiddelde bruto uurloon per gewerkt uur (Tabel 21).

Tabel 19 Gemiddeld aantal gewerkte uren per persoon, in het eerste en tweede jaar na het einde van hun detentie, beperkt tot werkweken met minstens 24 uur/week

<i>Aantal maanden na afloop van detentie</i>	<i>Alle deelnemers</i>		<i>Gekoppelde deelnemers</i>		<i>Controlegroep</i>	
	<i>Aantal personen</i>	<i>Gewerkte uren per persoon</i>	<i>Aantal personen</i>	<i>Gewerkte uren per persoon</i>	<i>Aantal personen</i>	<i>Gewerkte uren per persoon</i>
0 tot 12 maanden	46	605	40	631	18	746
12 tot 24 maanden	41	876	35	920	18	589

Tabel 20 Gemiddeld aantal gewerkte uren per persoon, in het eerste en tweede jaar na het einde van hun detentie, ongeacht het aantal gewerkte uren per week

<i>Aantal maanden na afloop van detentie</i>	<i>Alle deelnemers</i>		<i>Gekoppelde deelnemers</i>		<i>Controlegroep</i>	
	<i>Aantal personen</i>	<i>Gewerkte uren per persoon</i>	<i>Aantal personen</i>	<i>Gewerkte uren per persoon</i>	<i>Aantal personen</i>	<i>Gewerkte uren per persoon</i>
0 tot 12 maanden	55	642	46	689	23	711
12 tot 24 maanden	52	779	45	798	26	545

Tabel 21 Gemiddeld bruto uurloon per gewerkt uur, in de eerste twee jaar na het einde van hun detentie

	<i>Alle deelnemers</i>		<i>Gekoppelde deelnemers</i>		<i>Controlegroep</i>	
	<i>Voor weken van minstens 24 uur/week</i>	<i>Voor alle weken</i>	<i>Voor weken van minstens 24 uur/week</i>	<i>Voor alle weken</i>	<i>Voor weken van minstens 24 uur/week</i>	<i>Voor alle weken</i>
Gemiddeld bruto uurloon	13,7	13,3	13,8	13,5	14,1	14,2
95% betrouwbaarheidsinterval	13,3 - 14,1	13,0 - 13,7	13,4 - 14,2	13,1 - 13,9	13,2 - 15,1	13,4 - 14,9