



**Procesevaluatie van de
Social Impact Bond
“Werk na detentie”**

Janine Plaisier,
Manon Vollebergh &
Jenneke van Ditzhuijzen

Dit rapport is verschenen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Uitgever: Impact R&D, Amsterdam.

Auteurs: J. Plaisier, M. Vollebergh en J. van Ditzhuijzen. Impact R&D, Prins Hendrikkade 193, 1011 TD Amsterdam, www.mpct.eu

©2018, WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

	Pagina
Afkortingenlijst	4
Samenvatting	5
Ter illustratie: beschrijving van 4 deelnemers	12
Inleiding	17
1. Inleiding en onderzoeksaanpak	18
Resultaten	24
2. Evaluatie van de SIB-constructie	25
3. De arbeidstoeleidingsinterventie in theorie en in de praktijk	37
4. Randvoorwaarden voor uitvoering van de interventie	45
5. De selectie van deelnemers	53
6. De deelnemers	62
Conclusies	66
7. Conclusies	67
Gebruikte literatuur	75
Bijlagen	78
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	78
Bijlage 2 Geïnterviewde personen en functionarissen	79
Bijlage 3 Tabellen	81
Bijlage 4 Summary	95
Bijlage 5 Over de auteurs	101

Afkortingen

BSN	Burgerservicenummer
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
PI	Penitentiaire Inrichting
PIW-er	Penitentiair Inrichtingswerker
RISc	Recidive Inschatting Schalen (Risicotaxatie-instrument van de reclasseringsorganisaties)
SIB	Social Impact Bond
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VI	Voorwaardelijke invrijheidstelling
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Samenvatting

INLEIDING

Wat is de Social Impact Bond Werk na Detentie?

Een Social Impact Bond (SIB) is een innovatieve financieringsconstructie, waarbij private investeerders financiering beschikbaar stellen voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Wanneer het verwachte resultaat wordt behaald, betaalt de overheid de investering terug en wordt een vooraf afgesproken rendement uitgekeerd. Een SIB test de werkzaamheid van een innovatieve methode en is in principe tijdelijk (voor de periode waarin het project getest wordt). Als de methode voldoende resultaten behaalt dan is het de bedoeling dat de overheid of andere partijen de financiering overnemen.

De Social Impact Bond "Werk na Detentie" is gericht op intensieve arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden. De SIB Werk na Detentie heeft 4 doelen: 1) meer arbeidstoeleiding voor deelnemers, 2) minder recidive van deelnemers, 3) nagaan of het voor gemeenten en Rijk loont om met SIBs te werken en 4) opdoen van ervaring met een SIB en aanknopingspunten krijgen voor toekomstige SIBs.

Waar gaat dit onderzoek over?

Dit rapport bevat een procesevaluatie over de voorbereiding en de uitvoering van de arbeidstoeleidingsinterventie in de periode vanaf de officiële start van de SIB op 1 mei 2016 t/m mei 2018. De projectperiode is verlengd tot 1 augustus 2019. Het onderzoek wordt niet verlengd, omdat al voldoende zicht is verkregen op de belangrijkste punten in de uitvoering van het proces en het project naar verwachting niet meer ingrijpend verandert. In dit onderzoek is nagegaan a) hoe de SIB-constructie is vormgegeven en of een dergelijke constructie ook voor toekomstige pilots ingezet kan worden en b) hoe de arbeidstoeleidingsinterventie is uitgevoerd. De onderzoeksvragen en aanpak zijn beschreven in hoofdstuk 1. Het rapport gaat niet over de resultaten van de arbeidstoeleidingsinterventie. De effectevaluatie wordt separaat uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia en zal naar verwachting verschijnen in 2021.

RESULTATEN VAN DEZE PROCES-EVALUATIE

Hoe is deze Social Impact Bond opgezet?

De partijen die betrokken waren bij deze SIB zijn: het ministerie van Justitie en Veiligheid ("opdrachtgever"), Start Foundation, ABN Amro Social Impact Fonds, Oranjefonds ("investeerders") en Society Impact ("match maker" die de verschillende organisaties bij elkaar bracht). Deze partijen vormden samen de stuurgroep van het project. Daarnaast was ook de Dienst Justitiële Inrichtingen betrokken. In eerste instantie wilde men een SIB gericht op arbeidstoeleiding opzetten voor gedetineerden die elektronische detentie zouden krijgen, maar omdat het wetsvoorstel waarin elektronische detentie geregeld werd niet is aangenomen door de Eerste Kamer hebben de investeerders en de opdrachtgever gezocht naar een andere doelgroep. Dit werden gedetineerden met een detentieduur tussen de 3 en 12 maanden. Van de genoemde vier doelen van de SIB werd ervaring opdoen met een rijksbrede SIB gaandeweg als het belangrijkste doel gezien.

De investeerders hebben middels een aanbestedingsprocedure gekozen voor Work-Wise Direct, als partij die de arbeidstoeleidingsinterventie kon aanbieden en uitvoeren (de "uitvoerder"). Deze bestond uit een speciaal voor dit project geformeerd consortium van Stichting 180 (met expertise op het gebied van interventies voor jeugdige delinquenten), Stichting Exodus Midden-Nederland (expertise op het gebied van opvang en begeleiding van ex-gedetineerden) en Restart (expertise op het gebied van arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). De vertegenwoordiger van Work-Wise Direct was ook aanwezig bij de stuurgroepvergaderingen van het project.

Hoe is de verhouding tot andere organisaties?

Ondersteuning bij arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden is onderdeel van de taken van het gevangeniswezen en gemeenten. Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van deze organisaties om gedetineerden te ondersteunen bij de organisatie van re-integratie tijdens en na detentie, op het gebied van werk en/of inkomen (of dagbesteding met een uitkering) en andere basisvoorwaarden (huisvesting, inzicht in schulden, ID-bewijs en zorg). Ook kunnen de reclasseringsorganisaties ex-gedetineerden die onder reclasseringstoezicht staan, begeleiden bij het zoeken naar werk. De reguliere begeleiding die geboden wordt is minder intensief dan de begeleiding van de SIB Werk na Detentie: de SIB-begeleider bezoekt deelnemers thuis, gaat mee naar instanties en is ook buiten kantooruren bereikbaar. Medewerkers van het gevangeniswezen, reclassering en gemeenten geven aan dat de intensievere SIB-begeleiding, specifiek gericht op arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden, een welkome aanvulling is op hun aanbod, dat weliswaar hetzelfde doel heeft maar minder intensief is.

Hoe wordt deze SIB gewaardeerd door de betrokken organisaties? Wat waren bevorderende en belemmerende factoren bij de ontwikkeling van deze SIB?

De betrokken partijen vinden de SIB een veelbelovende constructie. Niet alleen vanwege de doelgerichtheid voor een project waar anders minder overheidsmiddelen naartoe zouden gaan, maar ook omdat het gaat om een innovatieve methode van samenwerking tussen private partijen en de overheid, die op rijksniveau nog niet eerder is uitgetoet. Bevorderende en belemmerende factoren zijn ingedeeld in de categorieën 'weten', 'willen' en 'kunnen'.

Bevorderende factoren deden zich vooral voor in de categorieën 'willen' en 'kunnen':

1. De organisaties die aan de stuurgroep deelnamen, waren enthousiast over het project. De samenwerking werd al snel plezierig bevonden en men had vertrouwen in elkaars expertise. Arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden wordt door de stuurgroep gezien als een maatschappelijk relevant doel, dat zou kunnen profiteren van een meer resultaatgerichte aanpak. Daarnaast wordt vooral het opdoen van leerervaringen met een SIB als waardevol gezien. De meerwaarde van de SIB wordt door de stuurgroep gezien in samenwerking tussen de overheid en private partijen. Deze samenwerking bleek goed te verlopen en wordt volgens de stuurgroepleden gezien als voor herhaling vatbaar. De daadwerkelijke uitkomsten van de arbeidstoeleidsinterventie tellen voor hen minder zwaar, omdat het vooral een pilot met de SIB-constructie betreft. De lessen die in deze SIB zijn geleerd, kunnen gebruikt worden voor toekomstige SIBs.
2. Er zijn duidelijke en acceptabele afspraken gemaakt over de doelen, financiering, beoogd rendement, metingen en terugbetaling. Alle organisaties hebben relatief hoge aanloopkosten die bij een SIB horen geaccepteerd en hebben tijd en ruimte gegeven voor het project.
3. De samenwerking van de private partijen met de overheid leidt tot meer maatschappelijke betrokkenheid dan wanneer de overheid alleen dit soort problemen probeert aan te pakken. De private partijen kunnen een bijdrage leveren aan de vermindering van maatschappelijke problemen, wat zij een belangrijke taak vinden.
4. De stuurgroep had vertrouwen in de kennis van de uitvoerder en de uitvoerder had voldoende menskracht. De uitvoerder kon een zeer intensieve begeleiding aanbieden aan de groep gedetineerden die anders weliswaar door gemeenten en/of reclassering begeleid zou worden, maar op een veel minder intensieve manier. Naar mening van de stuurgroepleden, de uitvoerder en medewerkers van reclassering en gemeenten, wordt hiermee voorzien in een duidelijke behoefte. Anderzijds bleek dat andere gemeenten al hun eigen voorzieningen hadden en geen noodzaak zagen tot verdere aanvullingen.

Belemmerende factoren betroffen vooral de categorie 'weten':

1. Door onbekendheid met de SIB-constructie op rijksniveau heeft het uitzoeken van een aantal zaken in de voorbereidingsfase van de SIB veel tijd gekost (bv. detailberekeningen, eisen over aanbestedingen en btw-afdracht) en verslapt de aandacht in de Penitentiaire Inrichtingen.
2. Een aantal stuurgroepleden geeft aan dat toevoeging van een aantal andere organisaties in de stuurgroep wenselijk was geweest om meer kennis in te brengen: het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (vanwege kennis over arbeidstoeleiding), het ministerie van Financiën (vanwege kennis over btw-berekening in dit soort projecten), de reclasseringsorganisaties (vanwege kennis over de doelgroep) en werkgevers (vanwege kennis over eisen aan de deelnemers).

3. Er was vooraf weinig bekend over de behoeften en problematiek van deze doelgroep bij de stuurgroep en bij de uitvoeringsorganisatie (zie ook punt 4 en 5). Er is weinig onderzoeksliteratuur over de mate van werk en uitkeringen bij de doelgroep. Literatuur die echter wel beschikbaar is over de problematiek en nazorg lijkt weinig te zijn geïntegreerd in het businessplan.
4. De invloed van selectiecriteria op de resultaten lijkt onvoldoende bekend te zijn geweest. De selectiecriteria (zoals genoemd in de programmahandleiding) zijn deels verruimd (m.n. toelaten van gedetineerden met verslavingsproblematiek en psychische problematiek en gedetineerden die een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben). Het lijkt alsof bij het besluit om deze selectiecriteria te laten vallen niet bekend was dat dat een negatieve invloed op de resultaten zou kunnen hebben. Immers, als gedetineerden met ernstige verslavingsproblematiek mogen meedoen aan een programma dat niet voor hen is ontworpen, zullen de resultaten mogelijk niet behaald worden. Anderzijds, als gedetineerden mogen meedoen die eigenlijk maar een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan zullen zij wel werk vinden, maar niet veel meer dan de controlegroep. De kans op het behalen van de doelen van de SIB is dus lager (ookal zitten ook mensen met verslavings in de controlegroep), omdat het programma niet is gemaakt om verslavingsproblematiek te verminderen, hetgeen een andere, specifieke aanpak vraagt.
5. De kennis over de aanpak van volwassen delinquenten lijkt niet geheel geïntegreerd te zijn in de programmahandleiding. De interventie is een aanpassing van een interventie voor (niet per se delinquenten) adolescenten. Deze interventie is opgenomen in de databank effectieve jeugdinterventies met de beoordeling "goed onderbouwd" door de deelcommissie jeugdzorg en psychosociale/pedagogische interventie. De aanpassing voor volwassen delinquenten is niet voorgelegd aan een erkenningscommissie. De uitvoerende organisatie ging ervan uit dat de aanpak voor volwassen delinquenten op het gebied van werk zoeken weinig zou hoeven te verschillen van de aanpak voor adolescenten. Dit bleek echter niet het geval. De doelgroep bleek complexer dan gedacht en het was lastiger om voor ex-gedetineerden ouder dan veertig, met weinig werkervaring en een lang detentieverleden werk te vinden dan voor een 18-jarige. Als men de interventie had voorgelegd aan meer deskundigen (bv. aan de erkenningscommissie) dan had hier op gewezen kunnen worden. Door de complexere doelgroep kon een deel van het programma niet worden uitgevoerd en dit betekent een risico voor het behalen van de doelen. Achteraf gezien zijn de meeste stuurgroepleden het erover eens dat de doelen te ambitieus waren, hoewel men wel van mening is dat een SIB ambitie moet hebben om een doelgerichte sfeer te creëren die vernieuwing en betere resultaten dan anders mogelijk maakt.
6. Een aantal van de stuurgroepleden geeft aan dat sprake was van doelredeneren: men was enthousiast en wilde graag aan de slag gaan met de SIB. Kennis over risico's, die werd gegeven door het gevangeniswezen en de reclassering en meta-analyses waaruit bleek dat de resultaten van arbeidstoeleidingsinterventies weinig effect op recidive hebben, lijken weinig aandacht te hebben gekregen. Mogelijk had toetsing van de arbeidstoeleidingsinterventie door een erkenningscommissie ertoe geleid dat beschikbare kennis over nazorg en problematiek van ex-gedetineerden meer was geïntegreerd.

In hoeverre is deze SIB overdraagbaar?

De betrokken organisaties vinden de SIB als financieel instrument een aanrader voor toekomstige projecten, vooral door de samenwerking tussen overheid en private partijen, als het gaat om projecten met voldoende schaalgrootte. De arbeidstoeleidingsinterventie zou door gemeenten kunnen worden overgenomen. De SIB-constructie zou ook door gemeenten gebruikt kunnen worden als men financiers nodig heeft. Van deze SIB zijn enkele lessen geleerd die voor toekomstige SIBs toegepast kunnen worden. Dit betreft met name de voorbereiding (meer op hoofdlijnen), de doelen (ambitieuw maar wel haalbaar) en kennis (breder inschakelen van deskundigheid uit wetenschap en praktijk). Op basis van internationale literatuur en de kennis uit dit onderzoek is een checklist opgesteld die voorafgaand aan toekomstige SIBs kan worden gebruikt om de haalbaarheid in te schatten. Op het moment van schrijven van dit rapport zijn individuele stuurgroepleden en uitvoerder in gesprek met gemeenten om de arbeidstoeleidingsinterventie, al dan niet in de vorm van een SIB, een vervolg te geven. Er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt.

DE UITVOERING VAN DE ARBEIDSTOELEIDINGSINTERVENTIE

Wat houdt de interventie in?

De arbeidstoeleidingsinterventie bestaat uit twee varianten: het basisprogramma en het plusprogramma. Het basisprogramma duurt maximaal 7 maanden; het plusprogramma maximaal 10 maanden. Beide programma's worden gevolgd door 9 maanden follow-up.

Wat was de doelgroep en hoe werd die geselecteerd?

De doelgroep voor het basisprogramma bestond uit ex-gedetineerde mannen en vrouwen van 18 jaar en ouder, met een detentieduur tussen de 3 en 12 maanden, met vaardigheidstekorten op het gebied van werk en opleiding. De doelgroep voor het plustraject loopt tevens risico op het gebied van wonen, sociaal netwerk en/of vrije tijd. De selectie van deelnemers zou volgens de programmahandleiding gedaan worden met behulp van een vragenlijst, de "Dariuz Wegwijzer", en aanvullende gesprekken met casebegeleiders van de Penitentiaire Inrichting en van de uitvoerder. In de praktijk is een aantal selectiecriteria verlaten (verslavingsproblematiek, psychische problematiek en afstand tot de arbeidsmarkt) doordat de stuurgroep geen deelnemers wilde uitsluiten. Uiteindelijk voldoet slechts minder dan de helft van de deelnemers (37%) aan de inclusiecriteria zoals vermeld in de programmahandleiding.

Ook werd het beoogde aantal deelnemers niet behaald. Voor het project kwamen 1.299 gedetineerden in aanmerking, waarvan uiteindelijk 119 mensen hebben deelgenomen in plaats van de beoogde 150. Er werd van tevoren verwacht dat 10% van de potentiële doelgroep deel zou willen nemen. Dit werd uiteindelijk bijna behaald, maar het kostte veel meer tijd en de wervingsperiode moest worden verlengd. Dit kwam vooral doordat a) de werving in de PI's onvoldoende op gang kwam, b) een deel van de gedetineerden niet mee wilde doen en c) ca. de helft van de geselecteerde deelnemers na vrijlating zich bedacht of onvindbaar was.

Wat waren de kenmerken van de geselecteerde deelnemers?

De kenmerken van de deelnemers zijn gemeten met behulp van zelfrapportage in een vragenlijst (de Dariuz), dan wel door beoordeling van begeleiders. De betrouwbaarheid van deze methode is niet onderzocht, maar is volgens begeleiders en deelnemers niet op alle punten voldoende. De gegevens moeten dan ook voorzichtig geïnterpreteerd worden. De volgende kenmerken kwamen naar voren: 82% was man, 47% geen partner, 36% ouder dan 40 jaar, 24% had niet meer dan de basisschool afgerond, 21% had geen vaste woon/verblijfsplaats. De deelnemers bleken, zoals vermeld, een langdurige detentiegeschiedenis en vaak weinig werkervaring te hebben (50% heeft in het verleden geen betaald werk gehad). Zij hadden veel en complexe problematiek: vaak een combinatie van schulden (51%) en gebrek aan huisvesting (21%). Vragen over verslavings- en psychische problematiek zijn vaak niet ingevuld; verslaving nu of in het verleden wordt door 29% aangegeven en psychische klachten door 21%. Ook is sprake van verstandelijke beperkingen, maar dit is niet geregistreerd. De delicten waar zij voor veroordeeld zijn, waren vooral vermogensdelicten met of zonder geweld (43%) en overtreding van de opiumwet (30%). In verhouding tot de potentiële doelgroep en tot de reguliere gevangenispopulatie hebben relatief veel vrouwelijke en relatief veel oudere ex-gedetineerden meegedaan aan de interventie.

Wat vonden ex-gedetineerden van de interventie?

Van de 20 deelnemers die geïnterviewd werden, waren er 18 enthousiast over de interventie. Belangrijk om te vermelden is dat deze geïnterviewde deelnemers niet zijn uitgevallen. Niet alle deelnemers waren zo enthousiast als zij: in de eerste twee jaar van het project viel 33% van de deelnemers uit. De werkrelatie met begeleiders (die van grote invloed is bij dit soort projecten) lijkt bij in elk geval de meeste niet-uitgevallen deelnemers zeer goed te zijn. Geïnterviewde deelnemers zijn blij met de grote steun en toegankelijkheid van hun begeleiders. Sommigen hadden de verwachting dat hun begeleider alles voor ze zou regelen, en waren wat teleurgesteld dat ze toch veel zelf moesten doen en dat er niet automatisch huisvesting voor ze geregeld werd. Als verbeterpunten noemen deelnemers: meer banen met doorgroeimogelijkheden (niet alleen productiewerk), eerder starten van de begeleiding (al bij binnenkomst in detentie, niet pas een paar weken voor het einde), opvang creëren (waardoor deelnemers zonder eigen woning ook op zoek kunnen naar werk).

Waarom vielen deelnemers uit?

Er is twee jaar na de start van het project 33% uitval. Het percentage uitvallers is niet uitzonderlijk vergeleken met extramuraal interventies die door reclasseringsorganisaties worden uitgevoerd (uitval is daar 17-35%, Fischer, 2012), ook gezien het feit dat deelnemers met verslavingsproblematiek zijn geïncorporeerd. Maar omdat het project nog 14 maanden voortduurt, zal het uitvalpercentage nog toenemen. De meeste uitvallers vielen in het begin uit. Een deel was kort na vrijlating onvindbaar voor de begeleider, die als geen telefoonnummer bekend was ook zelf geen contact kon zoeken. Andere gedetineerden vielen uit nadat zij in een latere fase niet meer bereikbaar waren, nadat ze opgenomen werden in een verslavingskliniek of opnieuw een (oude of nieuwe) straf moesten uitzitten. De uitvallers zijn vaker deelnemers zonder partner, met een lager opleidingsniveau, met schulden, met weinig zelfredzaamheid, minder werknemersvaardigheden, en gebruiken vaker harddrugs. Uitvallers verdienen aandacht omdat uit onderzoek blijkt dat uitvallers mogelijk een hogere recidive kunnen hebben.

Waar kwamen deelnemers terecht?

De mensen die werk vinden, komen vooral terecht in de bouw of bij productiebedrijven. Het vinden van werk blijkt, voor hen, relatief weinig problemen op te leveren en gaat via bekenden of via uitzendbureau's. In het project werd veel met uitzendbureau's gewerkt, omdat die onderdeel uitmaakten van het consortium en omdat het dan makkelijker was om het detentieverleden wel met het uitzendbureau maar niet met de werkgever te bespreken. Het uitzendbureau was dan vaak wel op de hoogte van het detentieverleden, maar er hoefde geen VOG aan de werkgever te worden verstrekt.

Twee jaar na de start van het project heeft ca. een kwart van de deelnemers werk, waarvan 75% dan een direct contract heeft en niet meer via een uitzendbureau werkt. De werksituatie van deelnemers is niet zo goed als werd beoogd, maar wel meer dan de verwachtingen die de stuurgroep had van de controlegroep (10%). Meer details zullen volgen in de effectevaluatie. Een deel van de groep zal naar verwachting van begeleiders (en gemeenten) nooit in staat zijn om te werken en problemen zelf op te lossen. Voor de subgroep bij wie werk geen realistische optie is, lijkt al veel gewonnen als een stabiele leefsituatie bereikt wordt: met onderdak, schuldsanering, beperkt middelengebruik en begeleiding.

Hoe werd de interventie uitgevoerd?

De interventie bestaat, zoals beschreven in een handleiding, uit verschillende methoden die ingezet worden door individuele begeleiders (basisinterventies, praktische interventies, interventies gericht op gedrag, cognities en relaties). In de praktijk wordt vooral nadruk gelegd op motiverende gespreksvoering en het regelen van praktische zaken (ID-bewijs, bankrekening, schuldsanering, onderdak). Het veranderen van denkprocessen en gedrag krijgt minder aandacht dan beoogd, wat betekent dat de resultaten op het gebied van blijvende gedragsverandering in gevaar komen.

Naarmate deelnemers langer in het project zitten en hun situatie verbetert, worden ze meer zelfstandig en vermindert de frequentie van het contact met begeleiders. Als het project wordt afgerond, wordt een evaluevaluatie naar de gemeente gestuurd, mits een contactpersoon bekend is. Als het nodig is, kunnen deelnemers nog contact opnemen met hun voormalige begeleider, totdat het project is afgerond (augustus 2019). De wijze waarop gemeenten nazorg overnemen verschilt. Vanuit het project zijn hierover geen structurele afspraken gemaakt. Sommige gemeenten zien liever naast het aanbieden van het schriftelijke evaluatieverslag ook dat de begeleider samen met de ex-gedetineerde persoonlijk kennis maakt met de nieuwe contactpersoon van de gemeente (bv. een buurtregisseur of coördinator nazorg), omdat dit naar hun inschatting de kans op terugval zal verkleinen.

Hoe stond het met de randvoorwaarden voor de uitvoering van het project?

De inzet van de begeleiders was groot. Minder dan de helft van hen had ervaring met begeleiding van ex-gedetineerden; wel hadden zij ervaring met arbeidsreïntegratie en coaching (vaak van jeugdige delinquenten of niet-delinquenten). De begeleiding concentreerde zich vooral in het westen van het land. Er waren geen kantoren; ontmoetingen met deelnemers vonden vaak plaats op openbare plekken of bij deelnemers thuis. Dit leidde soms tot een gevoel van onveiligheid bij

begeleiders. Inmiddels is het veiligheidsprotocol aangescherpt en wordt er meer op veiligheid gelet. Er vond intercollegiaal overleg plaats om toe te zien op de kwaliteit van uitvoering.

Naarmate het project vorderde en meer deelnemers uitstroomden, werd ook het aantal begeleiders verminderd. Zij droegen deelnemers over aan de overblijvende collega's. Sommige deelnemers hebben meer dan twee begeleiders gehad. De begeleiders en deelnemers hebben de overdracht vaak als goed ervaren, hoewel het soms even wennen was.

Wat vonden andere organisaties van de interventie?

Vrijwel alle medewerkers (zowel van de uitvoeringsorganisatie als van andere organisaties zoals DJI, reclassering en gemeente) zijn positief over het project, met name omdat er intensieve en flexibele hulp wordt geboden, wat juist voor deze doelgroep nodig is. Ook is men tevreden over de samenwerking. De taakverdeling tussen het project, gemeenten en reclassering was in de startfase niet geheel helder, maar gaandeweg is er goede communicatie tot stand gekomen. Aan het eind van het project wordt door gemeenten echter ook opgemerkt dat men juist enthousiast was omdat het project was gericht op arbeidstoeleiding, terwijl nu juist dat doel in de praktijk wat minder uit de verf is gekomen.

De betrokken gemeenten zien het project als aanvulling op hun eigen werk. Soms overlapt het echter ook met projecten van gemeenten. In Amsterdam mochten veelplegers bijvoorbeeld niet aan de SIB meedoen, maar werden ze doorgeleid naar een eigen project van de gemeente. Ook andere gemeenten bieden hulp aan, met name om randvoorwaarden te organiseren. Ook de reclassering is enthousiast, omdat het een aanvulling op haar werk is. Werkgevers lijken een ontbrekende factor in het project, zo geven vooral gemeenten, externe deskundigen en deelnemers aan. Zij wijzen op de noodzaak van een vast netwerk van bedrijven, dat kan leiden tot meer doorgroeimogelijkheden, duurzame banen en tot meer openheid over het detentieverleden. Na afronding van dit onderzoek wordt bekeken of de werkwijze van de SIB doorgang kan vinden. Er wordt echter niet nagegaan of bestaande organisaties de werkwijze kunnen overnemen.

Conclusies

De SIB-constructie wordt door de betrokkenen en door externe deskundigen als een veelbelovende constructie gezien voor het ontwikkelen en testen van innovatieve en doelgerichte projecten waar anders onvoldoende overheidsgelden voor beschikbaar gesteld worden. De organisaties die betrokken zijn bij de financiering en de uitvoerende organisatie hebben het risico durven nemen aan een project deel te nemen met een nieuwe financierings- en samenwerkingsvorm.

Er is veel geleerd over de wijze waarop SIBs in de toekomst efficiënter kunnen worden opgezet en de betrokken partijen zijn enthousiast over de samenwerking. Het opdoen van ervaring werd, zo geven de stuurgroepleden aan, belangrijker gevonden dan het inhoudelijke doel en de financiële opbrengsten van het project. In die zin is het project geslaagd. Ook zou anders een dergelijk intensief arbeidstoeleidingsproject niet zijn uitgevoerd. Opvallend is dat in deze SIB aan het financiële aspect (beloning naar effectiviteit) een minder groot belang wordt gehecht, terwijl dat juist een oogpunt van een SIB is. Mogelijk speelt hier in deze fase de behoefte aan experimenteren met en leren kennen van de SIB een rol, meer dan het financiële aspect. Op termijn zou voor het kunnen opschalen van projecten juist het financiële aspect en het afrekenen daarop door haalbare doelen een grotere rol moeten spelen bij (toekomstige) SIB's.

Achteraf gezien waren de doelen te ambitieus en zou meer aandacht besteed kunnen worden aan duurzame, lange-termijnresultaten. Hoewel de SIB ruimte heeft gegeven voor tussentijdse wijziging van de aanpak, dragen deze wijzigingen (met name het laten vervallen van exclusiecriteria) vermoedelijk niet allemaal bij aan het bereiken van de doelen. Voor toekomstige SIBs kan de checklist worden gebruikt die in dit onderzoek is opgesteld.

De uitvoering van de daadwerkelijke arbeidstoeleiding (en met name duurzame arbeidsrelaties) van ex-gedetineerden is minder goed van de grond gekomen dan beoogd. Mede doordat de doelgroep zwaarder was dan verwacht, kon een belangrijk deel van het programma niet worden uitgevoerd en waren de doelen niet altijd haalbaar, waardoor de resultaten in gevaar kwamen. Wel was de begeleiding flexibel, betrokken en intensief, wat door alle gesproken deskundigen wordt

toegejuicht omdat er geen care-as-usual is die zo intensief begeleidt, wat voor deze doelgroep wel nodig wordt geacht.

De belangrijkste verklaring voor het feit dat het programma niet kon worden uitgevoerd zoals beoogd, is dat kennis over de behoefte en problematiek van de doelgroep vooraf weinig bekend was bij stuurgroep en uitvoerder. Daardoor was de doelgroep zwaarder dan verwacht, wat deels nog onbedoeld werd versterkt door het afwijken van de selectiecriteria zoals in de programmahandleiding vermeld. Het betrekken van bredere deskundigheid uit praktijk en wetenschap zou kunnen voorkomen dat kennis die beschikbaar is, wat ook al in de ontwikkelperiode het geval was, onvoldoende wordt benut. Hoewel een SIB innovatie beoogt en men dus wil afwijken van de gebaande paden, systemen en procedures, kan tegenspraak van deskundigen uit het reguliere systeem ook bijdragen aan het doel. Het risico bestaat dat anders keer op keer projecten worden gestart die vol enthousiasme worden uitgevoerd en waarbij wordt geleerd, maar waarbij vooruitgang langzamer gaat dan men eigenlijk beoogt; en ook langzamer dan nodig is. In hoeverre de doelen werkelijk bereikt worden en in hoeverre de resultaten beter zijn dan die van de reguliere begeleiding zal blijken uit de effectevaluatie die in 2021 wordt verwacht.

Ter illustratie:

Beschrijving van 4 deelnemers aan het project

De namen van de deelnemers zijn gefingeerd

Een deelnemer die even heeft gewerkt maar nu weer werk zoekt

De deelnemer en zijn wensen

George is een 56-jarige man, afkomstig uit Curaçao. George heeft een mbo-opleiding gedaan, maar niet afgerond. Hij heeft ruim 15 jaar geleden voor het laatst gewerkt. George heeft in zijn leven in totaal ongeveer 10 jaar in gevangenissen gezeten. Voor zijn detentie heeft George ervaring opgedaan als productiemedewerker en als schoonmaker. Nu zou hij graag weer aan het werk willen, zodat hij zijn drie kleinkinderen kan zien opgroeien en een goed voorbeeld voor hen kan zijn. George hoopt als ervaringsdeskundige jongeren te kunnen gaan ondersteunen, om te voorkomen zij in detentie terecht zullen komen. George heeft een groot sociaal netwerk, waarvan een deel bestaat uit vrienden in het criminele circuit. Met deze vrienden wil hij zo min mogelijk contact hebben, om te voorkomen dat hij opnieuw in de criminaliteit terecht zal komen. George wil tijdens het project een uitkering en eigen woonruimte regelen, werk vinden en goed leren omgaan met geld.

De ontwikkelingen na detentie

Nadat hij vrij kwam, heeft George eerst twee weken bij zijn zoon gelogeed. Vandaaruit zocht hij naar zelfstandige woonruimte en dat is gelukt: hij heeft een kamer gekregen in een begeleid-wonenproject. Daarna is hij bij verschillende werkgevers gaan solliciteren. Hij pleegde toen echter een nieuw delict en kwam weer terecht in een gevangenis. Zijn begeleider heeft hem een aantal keer bezocht in de PI. De begeleider en George hebben samen besloten het project voort te zetten na detentie. Nadat George opnieuw vrijkwam, heeft hij een huurwoning in een andere woonplaats gevonden, zodat hij weg was van zijn criminele vrienden. Hij heeft al snel nieuwe vrienden gemaakt. Ook heeft George toen vrij snel werk gevonden als productiemedewerker, wat helaas na enkele maanden weer is gestopt omdat hij niet meer nodig was. George ontvangt nu een uitkering en is op zoek naar nieuw werk. Ook heeft hij een groot bedrag aan openstaande schulden, die via een bewindvoerder worden afbetaald. George krijgt leefgeld van zijn bewindvoerder en gaat naar de voedselbank voor eten. George vindt dat zijn situatie stabiel is geworden doordat hij heeft meegedaan aan dit project. Hij is daar erg blij mee. Hij heeft nu een prettige woning en een uitkering.

Resultaten zoals geregistreerd in het dossier van de begeleider

George heeft aan het eind van het project een huurwoning, een uitkering, grote schulden en een bewindvoerder.

De inschatting van de begeleider over de toekomst

Volgens de begeleider is het van belang om bij George duidelijke en heldere grenzen aan te geven en geen valse verwachtingen te wekken. Daarnaast is het volgens de begeleider belangrijk om de verantwoordelijkheid en regie bij George zelf neer te leggen, omdat hij zelf goed in staat is om dingen te regelen en zijn afspraken na te komen. De begeleider vindt dat George tijdens het project soms ongelukkige keuzes maakt, waardoor hij nog geen blijvend werk heeft gevonden en is gerecidiveerd. De begeleider denkt dat er een grote kans op recidive aanwezig blijft bij George. Door de grote schulden zal George er financieel niet op vooruit gaan als hij werk krijgt. Bovendien heeft George weinig werkervaring, door zijn lange detentieverleden. Desondanks denkt de begeleider dat de kans dat George in de toekomst zal werken reëel is. Het is volgens de begeleider dan ook een goed idee dat de gemeente hem verder zal begeleiden bij het zoeken naar werk, nu dit project is afgerond.

Een deelnemer die werk heeft gevonden

De deelnemer en zijn wensen

Carl is een 48-jarige man, afkomstig uit Suriname. Hij is een weduwnaar en vader van twee kinderen. Op dit moment heeft Carl bewust geen contact met zijn kinderen, omdat hij hen voor zijn gevoel niets kan bieden. Carl heeft de mbo-opleiding die hij is gestart nooit afgerond. Hij had twee jaar geleden voor het laatst een betaalde baan. Carl wil nu graag weer werken, zodat hij weer mee kan draaien in de maatschappij en zijn eigen leven kan bekostigen. Alle hulp die hem wordt geboden bij het zoeken van werk grijpt hij aan. Carl wil tijdens het project eigen woonruimte en duurzaam werk vinden. Ook wil hij regelen dat hij een uitkering ontvangt, totdat hij werk vindt.

De ontwikkelingen na detentie

De eerste zes maanden na het vrijkomen uit detentie heeft Carl bij zijn broer gewoond, die de enige persoon is met wie Carl contact heeft. Carl mocht bij zijn broer wonen op voorwaarde dat hij op het rechte pad blijft. Het aanvragen van de uitkering van Carl duurde lang en dat zorgde voor veel stress. Daarna heeft Carl een kamer gevonden. De gemeente betaalde zijn eerste maand huur en borg. In het huis waar Carl een kamer huurde, is echter iets voorgevallen, waardoor hij een taakstraf heeft gekregen. Carl is daardoor weer bij zijn broer gaan wonen en is weer op zoek naar zelfstandige woonruimte. Hij heeft een voltijd baan gevonden als productiemedewerker. Dit gaat erg goed en Carl mag inmiddels het pand zelf afsluiten na werktijd. Ook heeft hij zijn netwerk vergroot door mensen te ontmoeten in een sportschool en door te bellen met zijn kinderen. De begeleider vindt Carl soms eenzaam overkomen en denkt dat werk ook een goede manier is om meer mensen te leren kennen. Carl heeft ook schulden, waarvoor hij bewindvoering heeft. Van zijn bewindvoerder krijgt hij leefgeld.

Resultaten zoals geregistreerd in het dossier van de begeleider

Carl is een stuk zelfstandiger en zelfverzekerder geworden door dit project. Hij heeft werk, sport en bouwt zijn sociale contacten op. Doordat hij bij zijn broer woont en zijn schulden met hulp van de bewindvoerder aangepakt worden, heeft hij meer rust gekregen. Daardoor kan hij makkelijker vervolgstappen zetten naar bijvoorbeeld zelfstandige woonruimte. De begeleiding is Carl goed bevallen en gaf hem de steun die hij nodig had om overeind te komen en zelfstandig verder door te kunnen leven. Carl heeft spijt dat hij in het verleden iets heeft gedaan waardoor hij in detentie is gekomen en ziet geen enkele verleiding om weer de fout in te gaan.

De inschatting van de begeleider over de toekomst

De begeleider is hoopvol over de toekomst van Carl en schat de kans ten aanzien van recidive klein in. Carl werkt al een lange tijd voltijd en dat bevalt zowel hem als zijn werkgever heel goed. Ook zal Carl vrij snel schuldenvrij zijn, waarna de bewindvoering kan stoppen. Carl staat nu nog ingeschreven op het adres van zijn broer, van waaruit hij op zoek is naar eigen woonruimte. Volgens de begeleider is het een goed idee dat de gemeente helpt bij het zoeken naar woonruimte. De begeleider vindt verder dat Carl zelf goed dingen kan regelen en vindt dat verdere begeleiding, naast het zoeken van woonruimte, vanuit de gemeente niet nodig is.

Een deelnemer voor wie werk niet haalbaar lijkt

De deelnemer en zijn wensen

Anthony is een 57-jarige man van Nederlandse afkomst. Anthony heeft alleen de basisschool afgerond. Hij heeft wel 36 jaar werkervaring. Zijn laatst betaalde baan is drie jaar geleden. Anthony heeft met name ervaring met schoonmaakwerk. Tijdens detentie is het hem gelukt om zijn woning aan te houden door gebruik te maken van Bijzondere Bijstand. Na detentie had Anthony dan ook meteen weer eigen woonruimte. Anthony heeft twee kinderen die hij regelmatig ziet. De rest van zijn sociale kring bestaat uit kennissen van vroeger, maar echte vriendschappen zegt hij niet te hebben. Anthony had graag hechtere familiebanden gehad met zijn broers, maar voelt niet de behoefte om familiebanden aan te halen. In het verleden was Anthony verslaafd, maar in detentie is hij afgekickt. Hij wilde na detentie geen drugs meer gebruiken, maar dat is hem niet gelukt. Er is veel contact met de reclassering over zijn drugsgebruik, omdat er sprake was van een voorwaardelijke celstraf. Als het Anthony niet lukt om zelfstandig van de drugs af te blijven, zal hij naar een detoxbehandelingstraject moeten. Anthony heeft schulden en heeft een bewindvoerder.

Hij wil een nuttige dagbesteding vinden. Ook wil hij een voorbeeldrol kunnen vervullen voor zijn kleinkinderen. Hij wil zich houden aan de afspraken met reclassering, uitkomen met zijn weekbudget en leren om zelfstandig vacatures te vinden en hierop te kunnen reageren.

De ontwikkelingen na detentie

De begeleider heeft Anthony veel tips gegeven over hoe hij kan solliciteren en hoe hij zijn kwaliteiten kan benoemen in een sollicitatiegesprek. Anthony heeft in eerste instantie een vrijwillige en onbetaalde dagbesteding voor verslaafden gevonden, waarbij hij kantoorpanden schoonmaakt. Anthony maakte gemiddeld 15 uur per week, maar kon dit uiteindelijk niet volhouden omdat hij zijn huis dreigde kwijt te raken. Dit leverde dermate veel stress op dat hij zich meermalen ziek meldde en uiteindelijk werd ontslagen. De begeleider heeft contact opgenomen met de werkgever van Anthony. Uiteindelijk mocht Anthony weer terugkomen bij dit bedrijf. Ook heeft de begeleider gebeld met de bewindvoerder van Anthony om inzicht te krijgen in zijn financiële situatie en te voorkomen dat Anthony zijn huis uitgezet zou worden door een huurachterstand. Anthony heeft geprobeerd iets te stelen uit de supermarkt, waardoor er een rechtszitting zal komen. De begeleider zal daarmee naartoe gaan, in de hoop dat een veroordeling tot detentie kan worden voorkomen.

Resultaten zoals geregistreerd in het dossier van de begeleider

Anthony heeft een woning, dagbesteding, schulden en een bewindvoerder. Hij heeft tijdens het project meer overzicht gekregen over zijn leven. Het vele wat geregeld moest worden, is met hulp van onder andere de begeleider tot stand gekomen. De begeleider zegt dat het tijdens de begeleiding van Anthony van belang is om niet te veel voor hem te doen, omdat hij dit ook goed zelf kan. Er loopt nog een nieuwe rechtszaak.

De inschatting van de begeleider over de toekomst

De begeleider denkt dat er een kans op recidive aanwezig blijft bij Anthony. Ook denkt de begeleider dat werk niet haalbaar zal zijn voor Anthony. Mocht hij betaald werk krijgen, dan zal hij enkele toeslagen verliezen. Hij zal dan dermate veel stress ervaren dat hij binnen enkele dagen weer de fout in zal gaan, zo schat de begeleider in. De dagbesteding die Anthony nu heeft, geeft hem rust, stabiliteit en voldoening. Zijn leven is daardoor stabiel. Het lijkt de begeleider een goed idee dat de gemeente regelmatig contact houdt met Anthony. Ook adviseert de begeleider de gemeente om zich te laten informeren over de voortgang en inzet van Anthony tijdens de dagbesteding. Het lijkt de begeleider geen goed idee dat de gemeente Anthony aan het werk zal proberen te krijgen, gezien de leeftijd van Anthony en zijn capaciteiten. Anthony zal volgens de begeleider niet beter, maar juist slechter worden van werk.

Een deelnemer die is uitgevallen

De deelnemer en haar wensen

Marjolein is een 39-jarige vrouw, afkomstig uit Nederland. Voordat Marjolein in detentie kwam, volgde zij een werk/leertraject. Marjolein wil graag en snel werk vinden, maar ze is nog erg gevoelig voor het criminele circuit. Dat lijkt volgens haar namelijk makkelijker dan werken. Op dit moment woont Marjolein noodgedwongen in bij haar moeder en stiefvader, waar ook haar twee kinderen wonen. Dit is geen wenselijke situatie, omdat Marjolein in het verleden problemen heeft gehad met haar stiefvader.

De ontwikkelingen na detentie

Marjolein wil tijdens het project graag een betaalde baan vinden, zelfstandige woonruimte vinden en regelingen treffen voor haar schulden. De begeleider en Marjolein hebben haar schulden in kaart gebracht, regelingen getroffen en een uitkering aangevraagd. Daarnaast hebben ze een urgentieverklaring voor een woning aangevraagd en hebben ze een restaurant gevonden waar Marjolein de stage voor haar opleiding zou kunnen doen.

Resultaten zoals geregistreerd in het dossier van de begeleider

Tijdens het project was het voor de begeleider lastig om contact met Marjolein te houden. De begeleider heeft Marjolein gebeld, geappt en is bij haar moeder langs gegaan, maar desondanks is het niet meer gelukt om in contact te komen met Marjolein. Marjolein heeft aangegeven dat zij niet meer geholpen wil worden en de hulp van buitenstaanders niet meer wil accepteren.

Inschatting van de begeleider over de toekomst

De begeleider schat in dat de kans op terugval groot is, maar ziet geen mogelijkheden om haar te motiveren omdat Marjolein alle contact weigert.

Inleiding

1. Inleiding en onderzoeksanpak

1.1 Inleiding

In mei 2016 is een pilot gestart met de Social Impact Bond "Werk na detentie". Dit project is gericht op arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden. Het doel is ex-gedetineerden te ondersteunen bij het vinden van een duurzame baan. Beoogd wordt dat door het vinden van arbeid het aantal uitkeringen verlaagd wordt en recidive verminderd wordt.

De constructie waar vanuit dit project wordt uitgevoerd, is een Social Impact Bond. Normaliter zou de overheid pilots gericht op arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden financieren. Bij een Social Impact Bond (SIB) financieren echter private partijen en betaalt de overheid de investering terug nadat is vastgesteld dat de pilot succesvol is.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) heeft Impact R&D onderzoek gedaan naar de constructie en de uitvoering van deze Social Impact Bond. Het gaat daarbij om twee onderdelen:

- 1) evaluatie van de SIB-constructie en lessen trekken voor eventuele toekomstige SIB-projecten in het justitiedomein en
- 2) evaluatie van de uitvoering van de arbeidstoeleidsinterventie.¹

1.2 Afbakening

In dit rapport wordt verslag gedaan over de periode mei 2016 t/m mei 2018. Het project loopt wegens vertraging bij de instroom door tot 1 augustus 2019. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten de procesevaluatie niet te verlengen, omdat na twee jaar al voldoende zicht is verkregen op het proces van uitvoering en het project naar verwachting niet meer ingrijpend verandert.

Bij een procesevaluatie wordt normaliter nagegaan in hoeverre het te evalueren project wordt uitgevoerd zoals beoogd. Mocht een project aanzienlijk anders zijn uitgevoerd dan beoogd, dan kan dat problemen geven voor een effectevaluatie: dan is niet meer duidelijk wat het project inhoudt en wat gemeten wordt. Bij een Social Impact Bond wordt juist de ruimte gegeven om tijdens het project verbeteringen aan te brengen, teneinde de doelen beter te kunnen behalen. In dit rapport wordt aangegeven in hoeverre de uitvoering anders is dan vooraf beoogd (zoals beschreven in de handleiding van het arbeidstoeleidsprogramma) en wordt tevens aangegeven –op grond van de handleiding– in hoeverre verwacht mag worden dat deze aanpassingen zullen bijdragen aan meer of minder doelbereik.

1.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zoals geformuleerd door het WODC zijn overgenomen en ten behoeve van deze rapportage als volgt geclusterd.

¹ Het project als geheel wordt "Werk na detentie" genoemd. De specifieke arbeidstoeleiding wordt door de uitvoerende organisatie, Work-Wise Direct, "Aan de slag" genoemd. We spreken in dit onderzoeksrapport van "de interventie" of "de arbeidstoeleidsinterventie" als we de specifieke gedragsinterventie bedoelen en "de SIB" als we het hebben over de financiële constructie.

Onderzoeksvraag 1. Hoe is de SIB-constructie vormgegeven?

- 1a. Hoe ziet de SIB-constructie eruit, welke partijen zijn betrokken en in hoeverre missen er bepaalde partijen?
- 1b. Hoe verhoudt de SIB zich tot de wettelijke taken van de verschillende betrokken partijen (zoals het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, gemeenten en de drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering en Stichting Verslavingsreclassering GGZ, hierna te noemen: de reclassering)? Hoe waarderen de verschillende betrokken partijen de SIB?
- 1c. Wat zijn de bevorderende en belemmerende factoren bij de ontwikkeling van deze SIB?
- 1d. Wat zijn zinvolle criteria voor de beoordeling van de bruikbaarheid van deze SIB en voor andere SIBs in het justitieveld? In hoeverre voldoet deze SIB aan de beoordelingscriteria?
- 1e. In hoeverre zouden de rollen van de verschillende betrokken partijen overdraagbaar zijn naar andere partijen, bijvoorbeeld gemeenten? Waar moet dan op gelet worden?

Onderzoeksvraag 2: Wat houdt de arbeidstoeleidingsinterventie in: op papier en in de praktijk?

- 2a. Hoe ziet de interventie eruit en wie voert deze uit *volgens het plan van aanpak*?
- 2b. In hoeverre worden door de uitvoerders gegevens bijgehouden waarmee de ontwikkeling van de interventiedeelnemers gemeten kan worden?
- 2c. Hoe lang duurt de interventie gemiddeld in aantal weken en/of intensiteit?
- 2d. Hoe verhoudt deze interventie zich tot de care-as-usual aan ex-gedetineerden? In hoeverre krijgen de deelnemers aan de interventie niet ook al care-as-usual aangeboden van gemeenten of UWV?
- 2e. Hoe ziet de interventie eruit *in de praktijk*? Wordt de interventie uitgevoerd zoals beoogd in het plan van aanpak?
- 2f. Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren geweest bij de uitvoering van de arbeidstoeleidingsinterventie?

Onderzoeksvraag 3: Wat zijn randvoorwaarden voor uitvoering: in theorie en praktijk?

- 3a. Wie voert de interventie uit?
- 3b. Waar wordt de interventie uitgevoerd?
- 3c. Hoe vindt kwaliteitsbewaking plaats?
- 3d. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen en hoe waarderingen zij de interventie?
- 3e. Welke ondersteuning krijgen en geven werkgevers?

Onderzoeksvraag 4: Hoe verloopt het selectieproces: op papier en in de praktijk?

- 4a. Hoe verloopt het toeleidingsproces naar de interventiegroep?
- 4b. Hoeveel mensen komen er in aanmerking voor de interventie op basis van de beschreven inclusie- en exclusiecriteria?
- 4c. In hoeverre voldoen de personen uit de interventiegroep aan de inclusie- en exclusiecriteria?
- 4d. In hoeverre en in welke vorm is er mogelijk sprake van selectiviteit van de deelnemers (als gevolg van de vrijwillige deelname)?

Onderzoeksvraag 5: Wat zijn de kenmerken van de deelnemers?

- 5a. Wat zijn de kenmerken van de personen uit de interventie en de controlegroep? Zijn de deelnemers ook degenen die men voor ogen had? Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld leeftijd, etniciteit, opleidingsniveau, werkervaring, arbeidssituatie voor aanvang detentie, duur detentie of type delict.
- 5b. Zijn er deelnemers voortijdig gestopt met de interventie (uitval)? In welke fase van de interventie, waarom en welke kenmerken hebben de uitvallers?
- 5c. Waar gaat de uitstroom uit de interventie naartoe? Vaste baan, tijdelijke baan, geen baan, stage, opleiding of scholing?

1.4 Onderzoeksmethoden

De volgende methoden zijn gebruikt.

Evaluatie SIB-constructie:

- Documentanalyse en literatuurstudie: analyse van documenten en (internationale) literatuur over SIBs.
- Om de SIB te evalueren, is op basis van literatuur en bevindingen uit dit onderzoek een checklist gemaakt waarmee betrokkenen de bruikbaarheid van deze SIB kunnen afwegen (Lunes, Frissen, Vermeer & Revenboer, 2013; Scholten, 2010; Disley et al., 2016). Het ministerie kan de checklist ook gebruiken om de haalbaarheid van eventuele toekomstige SIBs gestructureerd af te wegen. De checklist is ingevuld door de stuurgroepleden, externe deskundigen (zie hierna) en de onderzoekers. De onderzoekers hebben op grond van alle verkregen informatie en de checklists een eindinschatting gemaakt van deze mensen, die in het hoofdstuk conclusies is opgenomen.
- Interviews met betrokkenen: a) twee groepsinterviews met de SIB-stuurgroep, b) individuele interviews met alle stuurgroepleden.
- Interviews met externe deskundigen (uit wetenschap en beleid) op het gebied van arbeidstoeleiding en SIBs (zie bijlage). De punten waar de externe deskundigen op wezen, zijn verwerkt door de onderzoekers in de interviews met de stuurgroepleden, zijn waar relevant verwerkt in de conclusies (met name wat betreft de specifieke aspecten waar een SIB op kan worden beoordeeld: werkgevers en duurzaamheid) en de externe deskundigen hebben zoals vermeld de hiervoor genoemde checklist ingevuld.

Evaluatie arbeidstoeleidsinterventie:

- Documentanalyse: analyse van documenten over de interventie.

- Gegevens verzameld door Work-Wise Direct: over de problematiek van deelnemers voor detentie (met behulp van de Dariuz-vragenlijst), over de voortgang en uitval.
- Met betrekking tot de selectiefase:
 - interview projectleider DJI
 - interview projectleider Work-Wise Direct
 - interviews 3 medewerkers Penitentiare Inrichtingen
 - interviews 7 gedetineerden in PI's.
- Met betrekking tot de uitvoering:
 - 2 maal interviews projectleider Work-Wise Direct
 - 1 groepsinterview alle medewerkers
 - twee maal individuele interviews met alle begeleiders (in 2017: 5, in 2018: 3)
 - vragenlijsten ingevuld door alle begeleiders
 - individuele interviews met 20 deelnemers
 - digitale vragenlijst onder 33 deelnemers
 - dossieronderzoek op basis van een steekproef van 34 dossiers
 - drie focusgroepen met begeleiders en betrokken organisaties (gemeenten, reclassering, werkgevers) en telefonische interviews met een aantal afwezigen
 - casussen: op grond van de verkregen data zijn 4 representatieve maar niet-herleidbare casusbeschrijvingen opgesteld.

1.5 Uitvoering van het onderzoek

De verschillende databronnen bleken niet altijd compleet of accuraat te zijn. Door verschillende databronnen met elkaar te vergelijken, kunnen we wel vanaf meerdere kanten zicht krijgen op de uitvoering. Toch moeten de gegevens voorzichtig geïnterpreteerd worden.

a) Dariuz

De Dariuz-vragenlijst die in de PI's wordt gebruikt voor de selectie is door alle 119 deelnemers ingevuld. Niet alle vragen zijn door alle deelnemers ingevuld; ook niet wanneer het een verplichte vraag betrof. Er bleek een technische fout in het systeem te zitten, waardoor bij een derde van de groep ontbrekende antwoorden zijn. Vragen die weinig zijn ingevuld, zijn bijvoorbeeld vragen naar het aantal eerdere politie- of justitiecontacten. Deze vragen zijn buiten de analyse gelaten. Bovendien betreft het zelfrapportage van gedetineerden (nog in de PI), aangevuld met inschattingen van de casemanagers in de PI of de begeleider van Work-Wise Direct. Zelfrapportage en inschattingen van een beperkt aantal bronnen brengen het risico met zich mee van onder- en overrapportage, onder andere door sociale wenselijkheid. Ook is een aantal vragen niet van toepassing in de detentiesituatie (bv. huidige woonsituatie, werksituatie). Het is niet duidelijk of ze dan hun situatie vóór detentie moeten beschrijven of de huidige.

b) Dossiers

Work-Wise Direct beschikt over een registratiesysteem waarin veel gegevens worden geregistreerd door de begeleiders. Het systeem is in de huidige vorm niet om te zetten naar een Excel-bestand of een statistisch programma zoals SPSS, wat gemakkelijker zou zijn voor analyse. De onderzoekers hebben daarom 34 dossiers geanalyseerd en relevante gegevens opgenomen in een Excelbestand. Wanneer vaker evaluatie beoogd wordt, raden wij aan het systeem aan te passen zodat de gegevens snel analyseerbaar zijn. De dossiers bleken niet altijd compleet te zijn en niet door alle begeleiders is op dezelfde wijze gerapporteerd.

De dossiers zijn door de onderzoekers geanalyseerd. Voor sommige onderdelen was de informatie systematisch onder een bepaald kopje geregistreerd, voor andere onderzoeken moest gezocht worden in tekstbestanden. De onderzoekers zochten naar informatie en trefwoorden zoals vermeld in de programmahandleiding (zie tabel 2 t/m 4 in de bijlagen). Er werd niet alleen gezocht op de termen uit de handleiding: als niet de term werd vermeld, bv. vriendschapsanalyse, maar uit de tekst wel bleek dat er een vriendschapsanalyse werd gedaan dan werd dit wel meegerekend.

De eerste twee dossiers zijn onafhankelijk gescoord door twee onderzoekers, waarna deze besproken zijn. Omdat er overeenstemming was tussen de onderzoekers en de wijze van scoring duidelijk bleek, is de rest van de dossiers door één onderzoeker gescoord.

c) Vragenlijst deelnemers

Het bleek niet eenvoudig om deelnemers, gemeenten, reclassering en werkgevers te bevragen. Beoogd was alle deelnemers te bevragen door middel van een korte maandelijkse digitale vragenlijst. Begeleiders zouden hiervoor het eerste contact leggen. Dit bleek niet haalbaar, enerzijds doordat deelnemers niet bereikbaar waren en anderzijds doordat het voor begeleiders het onderzoek onvoldoende tijd of prioriteit konden of wilden geven. Daarom is de opzet van het onderzoek in samenspraak met de begeleidingscommissie en de stuurgroep gewijzigd en is gekozen voor kwalitatieve interviews met zowel deelnemers (in totaal 20) als alle begeleiders (in 2017: 5 en in 2018: 3).

Met de herhaalde vragenlijst was beoogd de deelnemers tijdens het project te volgen, zodat meer inzicht verkregen kon worden in uitvallers vergeleken met afmakers. Het is van belang om inzicht te krijgen in kenmerken van uitvallers, omdat er signalen zijn dat uitvallers van projecten juist een hogere recidive hebben (Fischer, 2012). Doordat de vragenlijst niet kon worden afgenomen, hebben we niet kunnen onderzoeken welke factoren tijdens het project van invloed zijn op uitval. Wat we wel hebben kunnen onderzoeken, is welke kenmerken van deelnemers zoals gemeten via zelfrapportage voor de start van het project (via de Dariuz-vragenlijst) samenhangen met uitval (zie hoofdstuk 6).

e) Interviews en focusgroepen

Medewerkers van PI's en Work-Wise Direct, alsmede leden van de stuurgroep waren graag bereid mee te werken aan een interview en verstrekten veel en zinvolle informatie.

Drie van de vier grootste betrokken gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht; naast Den Haag) zijn uitgenodigd voor drie focusgroepen. Ondanks herhaalde uitnodigingen was de deelname gering, vooral omdat gemeenten en reclassering soms maar enkele deelnemers hadden. Daarom is een aantal gemeenten en reclasseringswerkers per telefoon bevestigd.

Doordat vrijwel al het werk gevonden wordt via uitzendbureaus, kon Work Wise Direct geen andere werkgevers dan uitzendbureaus aanreiken. Ook na pogingen via het hoofdkantoor DJI en via een PI die bekend is vanwege contacten met bedrijven en DJI konden geen bedrijven worden gevonden die op de hoogte zijn van het feit dat de werknemers gedetineerd zijn geweest. Wel werden interviews gehouden met medewerkers van twee uitzendbureaus, die samen ruime ervaring met ex-gedetineerden hebben. Omdat uitzendbureaus verreweg de meeste banen boden, geeft het

onderzoek zicht op de wijze van werken in dit project. Het geeft echter geen zicht op de wijze waarop andere werkgevers (geen uitzendbureaus) kijken naar ex-gedetineerde werknemers.

De aantallen geïnterviewde medewerkers en gemeenten zijn te klein om significante verschillen tussen begeleiders of gemeenten te kunnen constateren.

1.6 Steekproeftrekking

Om *dossiers* van deelnemers te bestuderen, is een random steekproef getrokken. Dit rapport is geschreven op basis van data verzameld van mei 2016 t/m mei 2018. Hierin zijn alle 119 ingestroomde deelnemers betrokken. Voor de dossierstudie is met behulp van SPSS een random steekproef genomen van 34 deelnemers (waarvan 28 mannen en 6 vrouwen; 23 basisdeelnemers en 11 plusdeelnemers).

Daarnaast zijn interviews gehouden met een *steekproef* van 20 deelnemers (waarvan 16 mannen en 4 vrouwen; 16 uit het basistraject en 4 uit het plustraject). In overleg met de stuurgroep is besloten om te kiezen voor deze omvang van de steekproef, omdat bij deze omvang reeds verzadiging bleek, en de verdeling tussen mannen en vrouwen, basis- en plusprogramma, en de periode van instroom een goede afspiegeling was van het totaal aantal deelnemers. Ook alle begeleiders werden over deze deelnemers bevraagd.

De random steekproef is getrokken met de volgende procedure. Op basis van toeval (met een dobbelsteen) werd bepaald van welke begeleiders er één deelnemer geïnterviewd zou gaan worden en van welke begeleiders er twee deelnemers geïnterviewd zouden gaan worden. Vervolgens is de random steekproef onder deelnemers getrokken met behulp van SPSS.

De afspraken voor interviews werden gemaakt door de begeleiders. Bij de organisatie daarvan bleek dat er toch in dertien gevallen geen contact meer was tussen begeleider en deelnemer, maar dat de deelnemer (nog) niet als uitvaller geregistreerd stond. Uitvallers worden pas als zodanig gecategoriseerd nadat er acht weken geen contact meer is geweest.

Resultaten

2 Evaluatie van de SIB-constructie

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op onderzoeksvraag 1: hoe is de SIB-constructie vormgegeven?

Een Social Impact Bond (SIB) is een innovatieve financieringsconstructie, waarbij private investeerders financiering beschikbaar stellen voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk en waarbij de overheid deze investering bij gebleken succes terugbetaalt en een vooraf afgesproken rendement uitkeert. Door bezuinigingen worden overheden steeds meer gestimuleerd om te denken in kosten-baten analyses. Investeerders raken tegelijkertijd steeds meer geïnteresseerd om maatschappelijke impact na te streven. Bij een SIB werken deze partijen dan ook samen om op een (kosten-)efficiënte manier maatschappelijk relevante doelen te bereiken. Een SIB is in beginsel tijdelijk (voor de duur waarin het project getest wordt) en heeft een onderzoekend karakter: het onderzoeken van de werkzaamheid van een innovatieve methode. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de overheid of andere partijen de interventie financieren.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de bij de SIB Werk na Detentie betrokken organisaties (onderzoeksvraag 1a).

Tabel 1

Overzicht van bij de SIB betrokken organisaties.

Rol	Organisatie
Opdrachtgever	ministerie van Justitie en Veiligheid
Investeerders	Start Foundation, ABN AMRO Social Impact Fonds, en Oranjefonds
Uitvoerder	Consortium 'Work-Wise Direct': Stichting 180 (hoofduitvoerder) met consortiumpartners Stichting Exodus Midden-Nederland en Restart
Matchmaking (het koppelen van uitvoerders en investeerders)	Society Impact
Uitvoeringspartners	Dienst Justitiële Inrichtingen, Gemeenten
Evaluatie	Impact R&D in opdracht van het WODC (procesevaluatie) Panteia in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (effectevaluatie)

2.2 Hoe ziet de SIB-constructie eruit? (onderzoeksvraag 1a)

2.2.1 Doelen

In de SIB-constructie Werk na Detentie wordt de SIB-constructie toegepast op re-integratie van ex-gedetineerden in de maatschappij, waarbij de interventie zich richt op (duurzame) arbeidstoeleiding en op het wegnemen van hindernissen op de weg daarnaartoe (Business case

1.7, 2016²). Hiermee wordt getracht de afhankelijkheid van uitkeringen te verlagen en recidive te verminderen bij een afgebakende doelgroep. De doelgroep bestaat kort samengevat uit ex-gedetineerden met een detentieduur tussen de 3 en 12 maanden, mannen en vrouwen van 18 jaar en ouder met vaardigheidstekorten op het gebied van werk en opleiding, sociaal netwerk en/of vrije tijd (bron: Business case 1.7, 2016). De selectieprocedure wordt besproken in deel 2 van dit rapport).

De vier doelen van de SIB Werk na Detentie zijn (Business case 1.7, 2016):

1. het *bevorderen van effectieve arbeidstoeleiding* (in aanvulling op de care-as-usual);
2. het *verminderen van recidive* onder ex-gedetineerden;
3. het *onderzoeken* of het voor gemeenten 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.

In aanvulling hierop worden in de business case nog twee doelen genoemd: *innovatie aanmoedigen* door nieuwe partijen en werkwijzen te beproeven, en het leveren van *maatwerk*.

Uit de interviews blijkt dat de drie investeerders vooral het onderzoekende doel en het leerdoel (doel 3 en 4) belangrijk vinden. Ook als de eerste twee doelen niet gehaald worden, en de investeerders dus hun investering niet terugverdienen, is het project bij voorbaat al waardevol als leerschool voor andere SIB-constructies. De investeerders geven unaniem aan dat de maatschappelijke doelen van de SIB voor hen zwaarder wegen dan de financiële. Hoewel het nodig lijkt om de financiële doelen te behalen om dergelijke constructies in de toekomst te kunnen doen, is het nu vooral belangrijk dat gekeken wordt of een SIB-constructie in deze doelgroep kan werken; of deelnemers erbij gebaat zijn. Het ervaring opdoen met een rijksbrede SIB werd dan ook gaandeweg als het belangrijkste doel gezien.

2.2.2 Business case

Voor de eerste twee doelen is een business case opgesteld, waarin de kosten en baten van de SIB tegen elkaar zijn afgezet. De private investeerders hebben *streefcijfers* doorgegeven die de ambitie en beoogde effectiviteit bepalen (Business case 1.7, 2016). Er wordt van uitgegaan dat de behandelgroep (SIB) na de pilot beter heeft gepresteerd dan de controlegroep, zowel op het gebied van arbeid als qua recidive. In de business case is gerekend met een inschatting van de verdeling van arbeid en inkomen (uitkering) voor de doelgroep, waarbij vier groepen zijn onderscheiden: mensen zonder inkomen, mensen met een uitkering, mensen met tijdelijk werk en mensen met duurzaam werk. De eerste twee groepen zijn naar verwachting na de SIB-pilot kleiner en de laatste twee groter. Verder wordt verwacht dat de recidive afneemt met 10% in de SIB-groep, in vergelijking met 'care as usual'.

2.2.3 Kosten en baten arbeidstoeleiding en uitkering

De meetperiode van de effectevaluatie is 24 maanden. Het streven is dat het aantal mensen met een uitkering in de SIB-groep maximaal 17% is na 24 maanden, tegenover 46% in de controlegroep ('care as usual'): een afname van 25-30%. De cijfers van de controlegroep zijn

² Voor de evaluatie is uitgegaan van de business case die de onderzoekers ontvingen bij de start van het onderzoek, versie 1.7.

gebaseerd op cijfers van het CBS (Prison project, CBS, 2015). Het streven voor arbeid is dat na de pilot 32% van de deelnemers tijdelijk werk heeft en 28% duurzaam werk, tegenover respectievelijk 10% tijdelijk werk en 10% duurzaam werk in de controlegroep. Van belang hierbij is te weten dat onder 'duurzaam werk' wordt verstaan dat de persoon in kwestie 18 van de 24 maanden betaald werkzaam is, en onder 'tijdelijk werk' dat de persoon 12 van de 24 maanden betaald werkzaam is. Als ondergrens wordt gehanteerd dat de persoon minimaal 24 uur per week werkt. Er wordt gestreefd naar 882 maanden meer werk over de gehele behandelgroep (uitgaande van 150 deelnemers) in vergelijking met de controlegroep, over een periode van twee jaar. In de loop van het project is dit streefgetal veranderd: omdat de instroom is verlaagd naar 119 deelnemers (zie hoofdstuk 5) is het beoogde aantal maanden werk verlaagd naar 700.

2.2.4 Recidivereductie

Op basis van een inschatting van beschikbaar onderzoek door een expertgroep (van beleidsambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid en een onderzoeker van het WODC) (Business case 1.7, 2016; Rudd, Nicoletti, Miosner & Bonsu, 2013; Social Finance, 2014) werd een maximale recidivevermindering van 10% verwacht over twee jaar.

In de business case staat vermeld dat er in de literatuur "vooral nog geen direct verband" is aangetoond tussen het verrichten van arbeid en recidive. Er is inderdaad nog geen empirische onderbouwing voor de hypothese dat de huidige SIB zou kunnen leiden tot 10% recidivereductie. Uit meta-analyses in de Verenigde Staten die de genoemde expertgroep ter beschikking stond, is gebleken dat arbeidstoeleiding geen of hooguit een zeer bescheiden effect lijkt te hebben op recidive (Visher et al., 2005; 2006). Ook bij andere SIBs voor vergelijkbare doelgroepen zijn geen grote resultaten geboekt op het gebied van recidivevermindering (Social Finance press release 7 August 2014; Disley et al., RAND Europe, 2015; Rudd et al., MDRC, 2013³). Uit de gegevens die voor de start van de SIB bekend waren kwamen dus geen grote effecten van arbeidstoeleiding op recidive naar voren.

Uit recent onderzoek door het WODC (Weijters, Rokven & Verweij, 2018) komt naar voren dat ex-gedetineerden die zowel voor als na detentie werk hadden (of een opleiding volgden) het minst recidiveerden (32% binnen 2 jaar na detentie). De recidive onder ex-gedetineerden die óf voor óf na detentie geen werk of een opleiding hadden, ligt een stuk hoger (40% binnen twee jaar na detentie). Het hebben van werk blijkt in dit onderzoek samen te hangen met recidive. De auteurs concluderen dat er een negatieve samenhang lijkt te bestaan tussen werk en recidive, maar dat de aard hiervan nog niet duidelijk is, gezien de overzichtstudies waaruit over het algemeen geen effect blijkt van arbeidstoeleidingsprogramma's op recidive. Daarbij wordt opgemerkt dat deze programma's mogelijk geen effecten zien omdat het voor ex-gedetineerden ondanks de hulp toch lastig blijft om een baan te vinden, of dat deze arbeidstoeleidingsprogramma's een bepaald type baan opleveren die minder effectief is in het voorkomen van recidive, of dat niet alle ex-gedetineerden profiteren van dit soort programma's. Mogelijk heeft niet zozeer het hebben van werk maar vooral de stabiliteit van werk en een baan van hoger beroepsniveau een beschermende invloed.

³ https://storage.googleapis.com/vera-web-assets/downloads/Publications/impact-evaluation-of-the-adolescent-behavioral-learning-experience-able-program-at-rikers-island/legacy_downloads/ABLE-summary.pdf

Vanwege het innovatieve karakter van deze SIB kon de stuurgroep niet geheel op eerdere ervaringen met arbeidstoeleidingsprojecten afgaan. Omdat voor een SIB wel een business case moet worden gemaakt waarin kosten en baten worden ingeschat, was het nodig om een concreet en precies doel te stellen. Ook was het voor het ministerie van Justitie en Veiligheid belangrijk om recidive wel als doel op te nemen. Uit interviews met stuurgroepleden blijkt dat toch is gekozen voor 10% naar aanleiding van informatie vanuit het WODC, dat aangaf dat maximaal 10% zou mogen worden verwacht. De hiervoor genoemde meta-analyse is blijkbaar lichter gewogen. Een reden hiervoor zou zijn dat de interventie zich niet alleen op arbeidstoeleiding richt, maar ook op andere relevante zaken zoals stabiliteit in het leven van ex-gedetineerden (misschien niet met werk, maar wel met begeleiding).

2.2.5 Spanningsveld tussen de verschillende doelen

Het verminderen van recidive is volgens alle geïnterviewden wel een belangrijk en nastrevenswaardig doel, maar tegelijkertijd is er consensus dat een effect van 10% reductie wellicht erg ambitieus is. Dit komt ook tot uiting in de business case, waarin ook een prestatievergoeding is opgenomen, maar waarin recidivereductie niet is meegenomen. Als de behandelgroep ten minste 20% van het ambitieniveau bereikt na afloop van de pilot (gelijk aan 176 maanden meer arbeid dan in de controlegroep), wordt een extra premie uitbetaald. De details van de uitbetalingsformule voor deze prestatievergoeding staan uitgewerkt in de business case (2016). Er blijkt bewust voor gekozen om in deze prestatievergoeding een afname in recidive niet mee te nemen, omdat er onvoldoende aanwijzingen zijn dat er sprake is van een relatie tussen het hebben van werk en recidivevermindering. De prestatievergoeding is dan ook uitsluitend gebaseerd op een toename in arbeid in de behandelgroep in vergelijking met de controlegroep.⁴ Maar, zo geeft de business case aan, als er tóch recidivevermindering optreedt, wordt voor iedere procent reductie een extra €6.100 vergoed (maximum €61.000).

Uit de interviews met de projectleiding van het ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat ook overwogen is om recidivereductie als doel uit de projectdoelstellingen te halen, omdat het financiële rendement hiervan relatief klein was. Voor het ministerie van Justitie en Veiligheid is recidivereductie juist een belangrijk doel en het was om deze reden zeer wenselijk om recidivereductie wel mee te nemen in de projectdoelen, hoewel dus bekend was dat de kans op het behalen van dit doel en op financieel rendement ervan klein was.

Uit de interviews met investeerders, uitvoerder, opdrachtgever en matchmaker blijkt echter dat zij in de praktijk het belang van het hebben van betaald werk niet zwaarder vinden wegen dan recidivereductie. Als een deelnemer meer gebaat is bij vrijwilligerswerk of dagbesteding met een uitkering om een stabiele situatie te bewerkstelligen die recidiverisico vermindert, vinden zij dat een betere keuze dan deze persoon koste wat het kost aan werk te helpen en hiermee misschien juist recidive te doen toenemen. Deze visie wordt unaniem gedeeld, ook door de opdrachtgever van de SIB, hoewel wel onderkend wordt dat in de huidige constructie van deze SIB vrijwilligerswerk voor de financiële afrekening niet voldoende is.

De investeerders stellen het belang van het opdoen van ervaring met een dergelijke innovatieve SIB voorop: als er geen sprake is van recidivevermindering maar wel van andere maatschappelijke

⁴ Het effectonderzoek wordt separaat uitgevoerd door Panteia. Voor de controlegroep wordt een groep gevormd die wat betreft kenmerken waarover informatie gevonden kan worden (bijvoorbeeld over land van herkomst, delict, uitkeringen en situatie op de arbeidsmarkt voor detentie), matcht met de deelnemers.

winsten, kan dit project nog altijd als zeer succesvol gezien worden. Tegelijkertijd stellen de investeerders ook dat er wel sprake zou moeten zijn van financieel rendement om de constructie in de toekomst opnieuw te gebruiken. Voor alle drie de investeerders geldt echter dat het maatschappelijke doel sterk past bij waar hun organisatie voor staat en dat de investering relatief klein is. Twee van de drie zouden onder andere omstandigheden waarschijnlijk voor een dergelijk project hebben gedoneerd als er géén rendement zou zijn. Als het geld terugkomt, is dat voor de investeerders vooral 'mooi meegenomen', omdat deze middelen dan opnieuw belegd kunnen worden in nieuwe sociaalmaatschappelijk relevante projecten.

Het uitvoeren van de SIB-pilot zou, op basis van de verwachte 'success rate' zoals berekend door de stuurgroep (bron: Business case 1.7, 2016), een kostenbesparing voor de overheid (aan uitkeringen, arbeidsparticipatie, inkomstenbelasting en recidive) van bijna €120.000 opleveren, uitgaande van een looptijd van 2 jaar en 150 deelnemers.

Verder komen de kosten voor de effect- en procesevaluatie ten laste van de opdrachtgever en het WODC. Overige kostenposten worden verdeeld over investeerders en opdrachtgever, zo blijkt uit de business case.

Gedurende de looptijd van het project wordt een deel van de investering terugbetaald, afhankelijk van de prestaties van de SIB-groep. Deze prestaties worden gemeten in geleverde arbeidsmaanden door de totale groep, en niet in recidivereductie. Dit laatste kan namelijk niet tussentijds gemeten worden en is geen onderdeel van de prestatievergoeding. Achteraf wordt het restant van de investering terugbetaald en worden eventuele extra vergoedingen of succespremies uitbetaald.

2.3 Betrokken partners en andere partijen en hun taken (onderzoekvraag 1b)

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zijn de betrokken partijen al genoemd: het ministerie van Justitie en Veiligheid (opdrachtgever), Start Foundation, ABN Amro Social Impact Fonds, Oranjefonds (investeerders), Work-Wise Direct (uitvoerder en aanwezig bij de stuurgroepvergaderingen tijdens de uitvoering van het project, bestaand uit een consortium van Stichting 180, Stichting Exodus Midden-Nederland en Restart), Society Impact (matchmaking). Er zijn ook andere uitvoeringspartners die niet betrokken zijn in de SIB zelf, maar die wel een belangrijke voorwaardenscheppende rol spelen. Dit zijn naast DJI en betrokken gemeenten ook ABN Amro Public Sector Clients, onderzoekbureaus Impact R&D en Panteia.

DJI doet de selectie voor de SIB op basis van de inclusie- en exclusiecriteria (zie hoofdstuk 5). Vervolgens zorgt de casemanager van DJI er (in principe) voor dat het cliënt-gedeelte van het intakeformulier van de Dariuz wordt ingevuld door gedetineerden die in aanmerking komen voor de SIB, én geïnteresseerd zijn in deelname (de vrijwilligheid en eigen motivatie is van belang). Uit interviews met de uitvoerder blijkt dit wisselend te gebeuren. In sommige PI's was hiertoe veel aansporing en begeleiding vanuit het Work-Wise Direct-consortium nodig, in andere PI's werd goed samengewerkt met het consortium.

Gemeenten (of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) doen niet mee als onderdeel van de SIB-constructie, maar gemeenten zijn er wel verantwoordelijk voor (als onderdeel van de 'care as usual') dat zaken rondom wonen, postadres en dergelijke voor de deelnemers op orde zijn.

Gemeenten moeten – als een deelnemer gebruik maakt van gemeentelijke voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een bijstanduitkering - ook toestemming geven voor deelname aan de arbeidstoeleidsingsinterventie. Uit de startbijeenkomst, de focusgroep en het interview met een betrokken gemeente-ambtenaar bleek dat er in sommige gevallen wel wordt samengewerkt met de gemeenten, en dat er van de communicatiekanalen gebruik wordt gemaakt. Betrokken ambtenaren geven ook aan dat zij, wanneer ze weten dat een cliënt in de pilot zit, zij zelf niet meer de reguliere begeleiding leveren, maar eventueel in overleg met de begeleider van Work-Wise Direct bekijken wat er aanvullend nodig is. Het is niet duidelijk in hoeverre dit voor alle deelnemers gebeurt (uit de interviews met de begeleiders blijkt echter dat wonen en schuldsanering vaak nog niet op poten gezet zijn wanneer deelnemers vrijkomen, en dit kan vanzelfsprekend ook gelden voor niet-deelnemers; zie hoofdstuk 3). Aangezien de besparingen die voort zouden vloeien uit de SIB nu juist bij de gemeenten terechtkomen, hadden gemeenten volgens een enkele geïnterviewde van DJI wellicht ook aan tafel kunnen zitten als partner.

Diverse stuurgroepleden noemen ook andere partijen die in de ontwikkeling van de SIB-constructie aan tafel hadden kunnen zitten. Zo werd het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wel uitgenodigd, aangezien dat ministerie verantwoordelijk is voor werkgelegenheid en uitkeringen, maar dit heeft niet geleid tot een inhoudelijke betrokkenheid bij het project. Ook had het ministerie van Financiën volgens enkele stuurgroepleden meer betrokken kunnen worden. Er spelen ingewikkelde kwesties met de btw. In het project kwam (te) laat naar voren dat btw berekend moest worden, wat een grote extra post zou zijn; de vraag was of het project vrijgesteld zou kunnen worden van btw en hoe dat wettelijk mogelijk gemaakt zou kunnen worden). Hierbij was een rol voor het ministerie van Financiën nuttig geweest, aldus enkele stuurgroepleden. Potentiële *werkgevers*, maar ook vertegenwoordigers van de *doelgroep* zelf, zijn achteraf gemist aan tafel door sommige leden van de stuurgroep, maar niet door alle. De opdrachtgever van de SIB, het ministerie van Justitie en Veiligheid, vindt dat de uitvoerder de potentiële werkgevers in beeld moet hebben.

De *reclassering* was volgens diverse stuurgroepleden niet per se een geschikte uitvoerder voor deze SIB, omdat het belangrijk is dat deelnemers vrijwillig meedoen in de SIB en er geen verstrengeling van doelen en belangen plaats moet vinden; en feit is dat de reclassering ook een controlerende functie heeft. Wel kwam uit de focusgroep met medewerkers naar voren dat er in de praktijk op veel vlakken overlap is in de taken van de begeleiders van Work-Wise Direct en reclasseringsambtenaren. Op casusniveau wordt er dan ook overleg gepleegd over de verdeling van taken. Op de offerteprocedure, waarvoor de reclassering wel werd uitgenodigd, komen we straks terug.

Uit de interviews met de begeleiders van Work-Wise Direct blijkt dat de SIB-constructie een oplossing biedt voor problemen die volgens de begeleiders eigenlijk al in 'care as usual' behoren te worden aangepakt door de casemanager, reclasseringsambtenaar en de gemeenten. Hoewel het ministerie van Justitie en Veiligheid, DJI, de gemeenten en de reclassering in theorie ex-gedetineerden inderdaad hulp bieden bij het zoeken naar werk en het regelen van randvoorwaarden daarvoor (wonen, postadres, schuldsanering, ID-kaart en dergelijke), blijkt dat deze zaken in de praktijk niet altijd geregeld worden wanneer iemand uit detentie komt. Hoewel de verschillende partijen wettelijk taken hebben in relatie tot de re-integratie van ex-gedetineerden, blijkt de SIB-constructie een welkome aanvulling op het aanbod omdat het reguliere aanbod in veel

gevallen veel minder intensief is dan de aanpak van Work-Wise Direct, terwijl zowel gemeenten als reclassering meer zouden willen kunnen aanbieden.

2.4 Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren in de ontwikkeling van de SIB (onderzoeksvraag 1c)?

2.4.1 De ontwikkeling van de SIB Werk na Detentie in vogelvlucht - reconstructie uit de interviews
Er werd vanaf 2013 al gewerkt aan een project rond elektronische detentie. Dit wetsvoorstel is in september 2014 (Kamerstukken via www.eerstekamer.nl, EK 33.745, A) verworpen. Deze SIB kon dus geen doorgang vinden. Omdat de organisaties wel al samenwerkten en bereid waren om te investeren in een SIB-constructie, zijn zij nagegaan met welke andere doelgroep een SIB opgezet zou kunnen worden. Zo is de huidige SIB ontstaan. De SIB is dus niet ontstaan vanuit een behoeftevraag vanuit het veld, maar vanuit de wens van de investeerders en Society Impact om een SIB te ontwikkelen met het ministerie van Justitie en Veiligheid, zo geven de geïnterviewden aan. Gezocht werd naar een doelgroep waar aanvullende begeleiding wellicht zou kunnen bijdragen aan het verbeteren van het leven van delinquenten en het verminderen van kosten en overlast voor de samenleving.

De voorbereiding van de huidige SIB is gestart door Society Impact, het ministerie van Justitie en Veiligheid, ABN AMRO en Start Foundation. De investeerders en Society Impact namen volgens het ministerie van Justitie en Veiligheid het initiatief voor het project, maar het ministerie nam de coördinerende rol op zich. Het ministerie van Justitie en Veiligheid houdt het geheel bij elkaar en laat onderzoek (proces- en effectevaluatie) uitvoeren. Society Impact was initiator en intermediair, om de verschillende partijen bij elkaar te brengen en de beweging 'aan te jagen'. Society Impact wordt in deze SIB overigens niet meegefinancierd, hetgeen volgens Society Impact vrij ongebruikelijk is. Society Impact zorgde ervoor dat in augustus 2015 het Oranjefonds instapte als derde medefinancier en wordt door de investeerders omschreven als een enthousiasmerende en samenwerkingbevorderende factor in de voorbereidende fase. Uit de interviews blijkt dat de rollen van de verschillende partners niet vanaf het begin vastlagen, maar organisch zijn ontstaan. Zo heeft ABN AMRO niet alleen een rol als financier, maar heeft het ook het datamanagementsysteem van Work-Wise Direct ontwikkeld, en het Oranjefonds heeft volgens eigen zeggen een meer coördinerende rol wat betreft de investeerders. De investeerders zijn alle drie ook betrokken bij andere SIBs (zoals de 'Business Club' en 'The Color Kitchen').

In 2015 is een tender voor uitvoering van de SIB uitgezet door de investeerders, waarbij diverse partijen zijn uitgenodigd te offeren. De opdracht is gegund aan Stichting 180 als hoofduitvoerder van een consortium met drie uitvoerders. De reclassering is ook uitgenodigd om te offeren, maar heeft hier niet voor gekozen. Vanwege de controlerende rol als verlengstuk van politie en justitie was de reclassering, zoals hiervoor vermeld, volgens enkele stuurgroepleden geen geschikte uitvoerder geweest; deelnemers moeten vrijwillig deelnemen aan de interventie. Reclassering Nederland heeft zelf in een brief aangegeven geen offerte uit te zullen brengen, omdat volgens haar vooraf onvoldoende duidelijk was over onder andere de ernst van de problematiek van de doelgroep om in een offerte helder te kunnen aangeven wat de inhoud van individuele trajecten zou moeten zijn, in hoeverre die onderscheidend zouden zijn van care as usual (zeker omdat die per gemeente verschilt) en waardoor onduidelijk was waar de reclassering op afgerekend zou worden (brief Reclassering Nederland aan Start Foundation, november 2015). De reclassering ziet

arbeidstoeleiding wel als haar taak, maar zou samenwerking hebben gezocht met andere organisaties om werkbegeleiding (op de werkplek) te kunnen verzorgen. Op het aanbod van de reclassering om verder in gesprek te gaan over alternatieve aanpakken voor arbeidstoeleiding zijn de stuurgroepleden niet ingegaan.

Alle stuurgroepleden vinden de ontwikkelperiode lang. Er werd gestreefd naar een degelijke business case; dit duurde lang omdat het ingewikkelde berekeningen waren die onderbouwd moesten worden. Sommige investeerders benadrukken het positieve aspect hiervan, anderen zagen het ook als doelmatig, overmatig precies en vooral als schijnzekerheid. Volgens Start Foundation hadden sommige andere onderdelen van het proces, zoals de beoordelingen door een onderzoeker van de Universiteit Leiden, ook korter gekund; maar ABN AMRO vond juist dat dit een prominentere rol had kunnen krijgen.

Een aantal zaken zorgde voor vertraging in het proces. Zo moest worden uitgezocht hoe het zat met de aanbestedingsprocedure en of het project Europees aanbesteed moest worden. In een eerdere versie van de business case bleek geen rekening gehouden te zijn met de btw; dit moest nog worden aangepast en herrekend. Er moest worden uitgezocht wat de mogelijke besparingen zouden kunnen zijn door recidivevermindering en wat een aannemelijk percentage recidivevermindering zou kunnen zijn. Er was een goede overlegstructuur, maar geen hard projectmanagement; het was niet duidelijk wat ieders rol precies was.

Dat de voorbereidende fase lang duurde, zorgde ervoor dat de aandacht na verloop van tijd enigszins verslaptte; onder andere bij de PI's. DJI heeft te vroeg een ronde door het land gemaakt om mensen te enthousiasmeren voor het project, waardoor de aandacht van de PI's bij de start wat verslapt was, zo wordt in enkele interviews aangegeven.

2.4.2 'Doelredeneren'?

Er wordt door verschillende betrokkenen gesteld dat er sprake is geweest van enig doelredeneren, maar door andere betrokkenen wordt dit tegengesproken of genuanceerd. Zo vindt DJI dat er teveel 'aan knoppen is gedraaid' om de business case sluitend te krijgen. De SIB moest en zou er komen. Er was al te veel tijd geïnvesteerd. De organisaties waren al enthousiast voordat alles goed uitgedacht en doorgerekend was. Volgens DJI was de doelgroep te zwaar voor deze interventie. Zij heeft dit dan ook duidelijk gemaakt. Meer kon DJI niet doen met de rol die het in dit project (niet) had, zo geeft de projectleider aan. De doelgroep kon echter niet krapper gemaakt worden, omdat er dan te weinig deelnemers zouden zijn die konden worden geïncludeerd, waardoor de business case onvoldoende rendement zou opleveren en er geen effectmeting mogelijk zou zijn. Bij de uitwerking van de business case is sterk uitgegaan van de onderzoekbaarheid en naar de mogelijkheden om verbetering te bewerkstellingen; er is minder gekeken naar waar in de praktijk behoefte aan was.

De investeerders benoemden het doelredeneren ook, in mindere of meer letterlijke bewoording. Om de doelen te kunnen behalen, moest een aantal aannames worden gedaan. De stuurgroep nam aan dat de doelgroep ruim voldoende aanwezig was, dat er bij deze groep bij minimaal 10% behoefte was aan de interventie, en dat er dus wel 150 deelnemers zouden kunnen instromen in de gestelde tijd. Deze aannames hebben de investeerders vooraf niet kunnen toetsen en er kwam 'geen helder antwoord op'. De problematiek was onvoldoende bekend, alsmede of er voldoende

geschikte kandidaten zouden zijn. Het doelredeneren is niet genoemd door de geïnterviewden waar het gaat om het bepalen van het doel van 10% recidivevermindering. Uit de documenten blijkt echter, zoals hiervoor vermeld, dat hier geen heldere onderbouwing voor was in de business case.

Een aantal stuurgroepleden stelt juist dat er helemaal geen sprake is geweest van doelredeneren, omdat de SIB geen doel op zich is, maar een instrument. Het belangrijkste doel van deze SIB was om te bekijken of de samenwerking tussen private en publieke partijen kan werken en of het loont om prestatie-afspraken te maken. De keuze om de SIB te starten, werd volgens hen ondersteund door alle partijen.

2.5 Overzicht van bevorderende en belemmerende factoren in de ontwikkelfase (onderzoeksvraag 1c)

Op grond van de interviews en een vragenlijst afgenomen onder stuurgroepleden ontstaat onderstaand overzicht van bevorderende en belemmerende factoren in de ontwikkelfase (tabellen 2 en 3), waarbij een indeling is gemaakt in weten-kunnen-willen. Deze indeling is een toegepaste uitwerking van de sociaal-psychologische theorie van gepland gedrag van Fishbein & Ajzen. Zij laten zien dat attitude, intentie, overtuigingen, normen, emotie en situationele factoren van invloed zijn op gedrag (zie ook: Ajzen & Icek, 1991; Van der Pligt & Vliek, 2014). Deze indeling maakt duidelijk in welke richting oplossingen voor eventuele knelpunten gezocht kunnen worden. Als het immers gaat om niet 'willen' dan zou aan andere acties kunnen worden gedacht dan wanneer het gaat om niet 'kunnen'. Uit deze indeling blijkt dat bevorderende factoren (in de ontwikkelfase) zich vooral voordoen in de categorieën willen en kunnen, zie tabel 2.

Tabel 2

Bevorderende factoren in de ontwikkelfase van de SIB.

Weten	Kunnen	Willen
-	<ul style="list-style-type: none"> • De transparante en organische manier waarop dit project is ontwikkeld. • De degelijkheid van de business case, het goede contact met het WODC dat veel cijfers leverde. • Investeerders zijn enthousiast over de uitvoerder, doordat het een consortium is zit er veel expertise en kennis. DJI vraagt zich af of er niet meer gewerkt zou kunnen worden met vrijwilligers en een meer innovatieve aanpak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Een prettige samenwerking, positieve sfeer, goede overlegstructuur, veel vertrouwen in de stuurgroep: er is voldoende geïnvesteerd in goede relaties, ook met de staatssecretaris en het ministerie. • Enthousiasme, bereidheid, wil en gedrevenheid om mee te doen in dit vernieuwende project: 'dit mogen we niet laten lopen'. Society Impact heeft hier volgens de stuurgroep een belangrijke rol in gehad.

Tabel 3

Knelpunten in de ontwikkelfase van de SIB.

Weten	Kunnen	Willen
<ul style="list-style-type: none"> • Er was te weinig bekend over de doelgroep, deze bleek in de praktijk veel meer problemen en eerdere delicten te hebben dan gedacht. • Sommige problemen zijn beter op lokaal niveau aan te pakken dan vanuit een landelijk project. • Er werd door de uitvoerder van uitgegaan dat er meer praktische zaken geregeld zouden zijn bij vrijlating (huisvesting, bankpas, ID). • Aannamen over de omvang en kenmerken van de doelgroep en behoefte aan arbeidsbemiddeling zijn niet vooraf getoetst. • De vraag is of de banen wel duurzame banen zijn. • Er is geen pre-pilot gedraaid. Een klein aantal stuurgroepleden geeft aan dat beginnen met een kleinere groep wellicht zinvol was geweest. • De invloed van selectiecriteria op de resultaten lijkt onvoldoende bekend te zijn geweest. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er was te weinig projectmanagement, waardoor sommige zaken onnodig lang op zich hebben laten wachten. Het hele proces had sneller/efficiënter gekund. • Doordat de start van het project vertraagde, is de voorlichting aan PI's achteraf gezien te vroeg geweest. • De voorbereidingen waren complex. • Te gedetailleerde afspraken: volgens sommigen was de SIB een beetje een 'Amerikaans contract'. • Er is veel tijd gaan zitten in zaken als Europese aanbesteding. 	<ul style="list-style-type: none"> • De wens om een SIB uit te voeren, was zo groot dat het gevoel ontstond dat de SIB er sowieso moest komen. • Er was een kloof tussen het enthousiasme in de stuurgroep en het enthousiasme in het veld.

2.6 Wat zijn zinvolle criteria voor de beoordeling van de bruikbaarheid van deze SIB en voor andere SIBs in het justitieveld? In hoeverre voldoet deze SIB aan de beoordelingscriteria? (onderzoeksvraag 1d)

Binnen de stuurgroep is consensus dat het de moeite waard is geweest om deze SIB te proberen, ongeacht of het doel bereikt wordt. Het grootste voordeel vindt men twee jaar na de start van het project dat overheid en private partijen zijn gaan samenwerken en dat dit haalbaar en naar ieders tevredenheid bleek te kunnen. Dit is opvallend, omdat juist het financiële doel nu minder belangrijk wordt gevonden, terwijl dat juist het oogpunt van een SIB is. Wellicht speelt hier dat men in deze fase juist het leren en experimenteren met de SIB-vorm belangrijk vindt. Op termijn zal voor het opschalen van projecten juist het financiële aspect en het afrekenen daarop door haalbare doelen een grotere rol moeten spelen.

De druk die gelegd is door het maken van afspraken over resultaten heeft niet geleid tot betere resultaten wat betreft instroom van deelnemers. Of de resultaten op gebied van werk en inkomen behaald worden, en dus of er financieel rendement is, moet nog blijken. Ook als dat niet het geval zou zijn, zien de stuurgroepleden meerwaarde van de SIB in de nieuwe samenwerking en het ervaren of deze innovatieve manier van samenwerken mogelijk was. Ook de arbeidstoeleidingsinterventie was een methode die eerder niet bestond. Er zijn weliswaar andere voorzieningen, maar deze intensieve methode voegt daar iets aan toe.

Dat tijdens het project bleek dat er meer problemen zijn op het moment dat gedetineerden de PI verlaten dan gedacht, heeft veel inzicht gegeven, met name voor DJI. Achteraf gezien waren de doelen wellicht te hoog gegrepen (wat betreft aantal deelnemers en resultaten op het gebied van werk en recidive), maar de stuurgroepleden vinden het wel belangrijk dat SIBs ambitieus zijn.

Juist die ambitie en resultaatgerichtheid kan leiden tot een innovatieve sfeer. Ook als de financiële doelen niet behaald zijn, kan er wel degelijk sprake zijn van nuttige inzichten. De stuurgroepleden geven aan dat zij veel in het werk hebben gesteld om voldoende kennis over de doelgroep te verzamelen en met een aantal externe deskundigen hebben gesproken. Er was niet veel over deze doelgroep bekend, ondanks dat de stuurgroep hier naarstig naar heeft gezocht. Toch zijn er publicaties die vooraf al duidelijk hadden kunnen maken dat de doelgroep veel problematiek heeft, dat nazorg lang niet altijd is geregeld bij het verlaten van detentie en dat arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden doorgaans tot weinig minder recidive leidt⁵. Dit roept de vraag op of vanuit de stuurgroep wel breed genoeg is gezocht naar kennis of dat de zoektocht vooral gericht was op de resultaten (% werk/uitkering/recidive van ex-gedetineerden) en minder naar de problematiek en nazorg van ex-gedetineerden. De rol van de reclassering is wat onduidelijk. Vooraf was de stuurgroep niet zo enthousiast over de reclassering, omdat die ook een controlerende taak heeft en bovendien gaf de reclassering veel bezwaren aan. Achteraf geeft de stuurgroep aan dat het goed zou zijn geweest als de reclassering betrokken was in het consortium.

2.7 Criteria voor de beoordeling van (toekomstige) SIBs (onderzoeksvraag 1d)

Om ook toekomstige SIBs (vooraf of achteraf) te kunnen beoordelen, is op basis van internationale onderzoeksliteratuur (o.a. Lunes, Frissen, Vermeer & Revenboer, 2013; Scholten, 2010; Disley et al., 2016) en de bevindingen van dit onderzoek een checklist ontwikkeld. Deze wordt in het concluderende hoofdstuk gebruikt om een overall inschatting te geven van de mate waarin deze SIB een succes is geweest. Voor we dat doen, beschrijven we echter nog de overdraagbaarheid en de uitvoering van de arbeidstoeleidingsinterventie.

2.8 In hoeverre zouden de rollen van de verschillende betrokken partijen overdraagbaar zijn naar andere partijen, bijvoorbeeld gemeenten? Waar moet dan op gelet worden? (onderzoeksvraag 1e)

Volgens de stuurgroepleden, uitvoerende organisatie en gemeenten zou de arbeidstoeleidingsinterventie overgenomen kunnen worden door gemeenten, als aanvulling op hun bestaande aanbod. De financiering zou ook in SIB-vorm gegoten kunnen worden wanneer het projecten met voldoende schaalgrootte zijn, zo geven de financiers aan. Er worden gesprekken gevoerd tussen individuele stuurgroepleden, de uitvoerder en gemeenten. Op het moment van schrijven van dit rapport heeft dit nog niet tot concrete resultaten geleid. Er wordt na afronding van het project bekeken of de SIB doorgang kan vinden, maar er wordt niet gekeken of staande organisaties de werkwijze kunnen overnemen. Vanuit de stuurgroep wordt aangegeven dat een dergelijke SIB beter op gemeentelijk niveau dan op landelijk niveau gedaan kan worden. Ook vanuit gemeenten wordt aangegeven dat de gemeente bij een vervolg de regie zou willen hebben; juist om alle instanties met elkaar te verbinden, overlap te voorkomen en de beschikbare kennis over te dragen. Het gaat er vooral om dat organisaties bereid zijn om het project voor de doelgroep te financieren. Als er geen wil is om in de doelgroep te investeren, wordt het lastig om een SIB te starten. Anderzijds is externe financiering wellicht niet altijd nodig. Sommige gemeenten hebben misschien geen extra investeerder nodig. Een SIB heeft ook het voordeel dat de resultaten worden vergeleken met een controlegroep. Als dat toch al gedaan wordt dan is die extra druk ook minder nodig. De SIBs zijn vooral bedoeld om innovatie op systeemniveau te

⁵ Zie bijvoorbeeld: Van Duijvenbooden, 2015, 2016; Van Netburg, 1996; Beerthuizen, 2015; Visher, 2005, 2006; Van Erp, 2011; Prang, Van Wingerden & Timmer, 2010; Nieuwbeerta, 2014; NJI, 2012; Rekenkamer Amsterdam, 2013; Van Halderen, De Croes & Vogelvang, 2015); RSJ, 2009 (en 2017); Schuring, Van Reeuwijk & Burdorf, 2016; Van der Aa & Van Berkel, 2014; Sapouna, Bisset, Conlong & Matthews, 2015.

bereiken en nieuwe methoden te bedenken. Daarbij zijn vooral lef en leiderschap nodig, zo wordt vanuit de stuurgroep aangegeven. "Het kan eigenlijk niet, maar we gaan het doen", wordt als een goede illustratie genoemd van de sfeer die nodig is.

Externe deskundigen geven aan dat een belangrijk aspect bij SIBs de duurzaamheid van de resultaten is: het gaat niet alleen om het werken tijdens het project, maar ook na afloop van het project. Binnen de interventie is hiermee al rekening gehouden doordat het laatste half jaar feitelijk al nazorg is: deelnemers worden dan minder intensief begeleid. De stuurgroep heeft gekozen voor een project van 2 jaar met de veronderstelling dat de kans dan bestaat dat als mensen al zo'n 2 jaar aan het werk zijn, men dan wel blijft werken. Een langere projectduur had ook meer geld gekost en men vond de gekozen vorm goed gebalanceerd. Het ministerie van Justitie en Veiligheid achtte een langere duur voor een pilot niet wenselijk.

De SIB moet niet als een wondermiddel gezien worden maar als een financieel instrument, zo geeft de stuurgroep aan. Ook is gesproken over overerfbaarheid van armoede en was de veronderstelling dat arbeidstoeleiding van gedetineerden ook kan bijdragen aan minder crimineel gedrag van hun kinderen.

2.9 Samenvatting

In dit hoofdstuk is beschreven welke partijen zijn betrokken bij de SIB Werk na Detentie en hoe de SIB tot stand is gekomen. De betrokken partijen zijn het erover eens dat de SIB, ongeacht de resultaten, een succes is in de zin dat veel is geleerd over het opzetten van een landelijke SIB en dat is gebleken dat deze nieuwe financieringsconstructie haalbaar is en meerwaarde heeft. Hoewel men verwacht dat de SIB ook door gemeenten zou kunnen worden uitgevoerd of voortgezet, zijn er nog geen concrete ontwikkelingen op dat gebied.

Bevorderende factoren waren vooral gelegen in de factoren 'willen': de betrokkenen waren enthousiast en ambitieus; en 'kunnen': er werden heldere afspraken gemaakt en men had vertrouwen in elkaars kunnen. De belemmerende factoren lagen vooral in de factor 'weten': omdat het de eerste keer was dat een landelijke SIB werd opgezet, was nog niet alles bekend over zaken als btw en aanbestedingsprocedures. Daarnaast was de problematiek van deelnemers onvoldoende bekend en was er geen offrant die precies de benodigde kennis en expertise had. Signalen over de problematiek en geringe resultaten van arbeidstoeleidingsprogramma's voor delinquenten hebben weinig aandacht gekregen. Een aantal stuurgroepleden spreekt hierbij van doelredenen, maar niet iedereen is het daar over eens. Het feit dat de problematiek zwaarder bleek dan ingeschat, heeft geleid tot het feit dat het programma niet kon worden uitgevoerd zoals beschreven in de programmahandleiding (doordat veel tijd besteed moest worden aan het regelen van randvoorwaarden en doordat voor een deel van de deelnemers werk geen haalbaar doel bleek te zijn, zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien). Dit kan een risico zijn voor het behalen van de beoogde resultaten.

3. De arbeidstoeleidingsinterventie in theorie en praktijk

3.1 Hoe ziet de arbeidstoeleidingsinterventie er uit? (onderzoekvraag 2a)

De belangrijkste kenmerken van de arbeidstoeleidingsinterventie worden hieronder beschreven.

De arbeidstoeleidingsinterventie in vogelvlucht

Het doel van de arbeidstoeleidingsinterventie is dat deelnemers voldoende vaardigheden leren en voldoende ondersteuning opbouwen vanuit het eigen sociale netwerk om werk te vinden en te behouden en/of een opleiding af te maken.

De doelgroep voor het basisprogramma bestaat uit ex-gedetineerde mannen en vrouwen van 18 jaar en ouder, met een detentieduur tussen de 3 en 12 maanden, met vaardigheidstekorten op het gebied van werk en opleiding. De doelgroep voor het plustraject loopt daarnaast risico op de basisvoorwaarden wonen, sociaal netwerk en/of vrije tijd. Deelname is vrijwillig.

De selectie van deelnemers wordt gedaan in verschillende stappen, door medewerkers van DJI en Work-Wise Direct. Geïnteresseerde gedetineerden vullen een vragenlijst in, de "Dariuz Wegwijzer", waarin gevraagd wordt naar verschillende basisvoorwaarden. Medewerkers van Work-Wise Direct proberen dat ook in te schatten en vullen de vragenlijst aan. Er worden, zo geeft de handleiding aan, alleen gedetineerden geselecteerd met een matig of hoog recidiverisico en met risico's op de relevante basisvoorwaarden.

De begeleiding wordt uitgevoerd door trajectbegeleiders, die de deelnemer helpen om steeds zelfstandiger te functioneren. De begeleiding is intensief, wat betekent dat er veel contact is en bij veel verschillende basisvoorwaarden wordt geholpen.

Aantal deelnemers en uitvallers

De eerste trajecten zijn gestart op 3 juni 2016. De instroomperiode eindigde op 31 juli 2017. In totaal zijn er in de pilotperiode 119 deelnemers gestart. Twee jaar na de start van het project (met nog een jaar te gaan) is 39% van de trajecten afgerond, 28% is nog bezig en 33% is voortijdig uitgevallen (zie tabel 1 in Bijlage 3).

Hieronder wordt de inhoud van de arbeidstoeleidingsinterventie beschreven. We beginnen steeds met de wijze waarop de interventie volgens de handleiding (Stichting 180, 2016) moet worden uitgevoerd. Wanneer dat in de praktijk op een andere manier verloopt, wordt dat aangegeven. Conclusies worden in het laatste hoofdstuk getrokken.

3.2 Inhoud van de interventie op papier

De arbeidstoeleidingsinterventie is een bewerking van een interventie voor arbeidstoeleiding van jeugdige delinquenten; "Buitenprogramma Work-Wise". Deze is ontwikkeld door Stichting 180 en erkend door de Erkenningcommissie Justitiële Gedragsinterventies. Dit betekent dat deze commissie heeft beoordeeld dat het (oorspronkelijke) programma werd gebaseerd op kennis uit

wetenschappelijk onderzoek en dat mocht worden verwacht dat het programma de beoogde doelen kan bereiken voor jeugdige delinquenten.

De interventie is vervolgens in opdracht van de Stichting 180 aangepast voor volwassen delinquenten. De versie voor volwassenen is niet voorgelegd aan een erkenningscommissie, dus er is geen onafhankelijk oordeel over de mogelijke werkzaamheid van deze interventie voor volwassen ex-gedetineerden. De uitvoerende organisatie geeft aan dat het programma grotendeels gehandhaafd kon worden, omdat bij het zoeken naar werk vergelijkbare aspecten zouden spelen voor jongeren en voor volwassenen. De externe deskundigen (zie bijlage 2) wijzen echter op het risico dat werkgevers eerder jongeren een kans zullen geven dan ouderen; vooral als het gaat om ouderen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

3.3 Het verandermodel

De onderliggende aanname van de interventie is, zo blijkt uit de programmahandleiding: *meer vaardigheden en sociale ondersteuning op de levensgebieden (werk/opleiding, wonen, sociaal netwerk, vrijetijdsbesteding) en het hebben van werk of een opleiding, zal de kans op recidive en het aantal uitkeringen verlagen*. In de handleiding worden de volgende uitgangspunten van het verandermodel genoemd.

1. Doel: de **deelnemer beter toe te rusten** op het kunnen vinden en behouden van werk en/of het kunnen voortzetten en afmaken van een opleiding.
2. Hiertoe is nodig dat aspecten **in de persoon en zijn sociale omgeving** veranderen, namelijk: dat de deelnemer gemotiveerd wordt, vaardigheden ontwikkelt en dat belemmeringen in werk/opleiding/woonomgeving/leefomgeving worden aangepakt.
3. Daarnaast moet de deelnemer uiteindelijk problemen in de eigen sociale omgeving **zelf kunnen aanpakken en oplossen**.
4. De **multimodale aanpak** wordt als kern gezien omdat risicofactoren van werk en opleiding zelden op zichzelf staan maar samenhangen met andere risicofactoren, zoals sociale, cognitieve en praktische vaardigheidstekorten. De aanpak is dan ook gericht op 1) werk/opleiding, 2) wonen, 3) sociaal netwerk en vrije tijd. Problemen bij wonen en sociaal netwerk/vrije tijd moeten ook en soms eerst opgelost worden als zij belemmerend werken voor werk of opleiding.

3.4 In hoeverre worden relevante gegevens bijgehouden? (onderzoeksvraag 2b)

De volgende gegevens worden geregistreerd door begeleiders van Work-Wise Direct. Zoals vermeld in de inleiding zijn de registraties niet volledig en moeten deze gegevens dan ook voorzichtig geïnterpreteerd worden:

1. Contactgegevens van deelnemers.
2. Kenmerken van deelnemers met betrekking tot a) afstand tot de arbeidsmarkt, b) zelfredzaamheid, c) woonsituatie, d) sociale situatie blijkend uit de Dariuz.
3. Werkgerelateerde informatie.
4. Financiële informatie (uitkering, schulden).
5. Trajectplan.
6. Uitgevoerde interventies.
7. Werksituatie, eventuele werkgever/uitzendburo, aantal uren per week.
8. Aantal begeleidingscontactmomenten en –duur.

9. Evaluaties, voortgang (na elke fase een evaluatie aan de gemeente, dus 4 in totaal met in de laatste een advies over werkpotentie en recidivegevoeligheid).
10. Uitval (redenen).

Recidive tijdens deelname werd in eerste instantie ook geregistreerd, maar omdat de begeleiders niet over alle feitelijke gegevens beschikken, is dit later stopgezet. Dit wordt later gemeten in de effectevaluatie.

3.5 Het programma

In de handleiding wordt aangegeven dat de interventie bestaat uit twee varianten:

1. Het basistraject, dat gericht is op het vinden van werk en/of het afmaken van een opleiding.
2. Het plustraject, waarbij een aanvullend doel is 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.

Uit Tabel 1 in Bijlage 3 blijkt dat 71% van de deelnemers in het basisprogramma is geplaatst en 26% in het plusprogramma.

In de praktijk bleek, zo geven geïnterviewde begeleiders aan, dat het niet meteen duidelijk was wat de precieze criteria waren om deelnemers in het basis-, dan wel het plusprogramma te plaatsen. Het onderscheid basis-plus zou vooral gemaakt moeten worden op basis van persoonlijke vaardigheden, niet op basis van praktische regelzaken. Iemand die bijvoorbeeld een huis heeft, kan in het basisprogramma komen, maar het is mogelijk dat hij wel veel begeleidingstijd kost omdat hij allerlei vaardigheden mist. Soms kan dat toch reden zijn om de persoon in het plusprogramma te plaatsen. De afweging was niet altijd duidelijk bij begeleiders. In interviews geven begeleiders aan dat in basisprojecten al veel problematiek speelt, maar dat bij plustrajecten nog veel meer speelt; en dat gaandeweg steeds meer problemen verschijnen dan bij de start werd gedacht. Vaak gaat het om huisvesting, psychologische ondersteuning en 'zorgen dat deelnemers uit de problemen blijven'. Ook is de begeleiding intensiever, begeleiders zoeken vaker contact en contact houden kost meer moeite, zo geven zij aan.

3.6 Hoe lang duurt de interventie? (onderzoeksvraag 2c)

De duur van de trajecten is, zo geeft de handleiding aan, als volgt:

1. Het basistraject duurt in totaal 26-32 weken plus 39 weken follow-up.
2. Het plustraject duurt 39-45 weken plus 39 weken follow-up.

3.7 De fasering

Het programma bestaat uit vier fasen (slagen genoemd):

1. slag 1: diagnose, planvorming;
2. slag 2: start werkplek, stageplek of opleiding;
3. slag 3: verdere uitvoering van het trajectplan, bestendinging en vergroting vaardigheden en sociale ondersteuning;
4. slag 4: follow-up.

Tabel 4

Indeling van de begeleiding in aantal weken, contactmomenten en werkuren. Bron: programmahandleiding en document "Duur en intensiteit begeleiding" van Work-Wise Direct.

Slag	Totaal aantal weken	Aantal contactmomenten	Totaal aantal contacturen per week	Totaal aantal werkuren van begeleider
<i>Basis-programma</i>				
1	6-12	12-36	1,5	22
2	12	12-24	2	29
3	8	4-8	2	13
4	39	3	0,15	8
<i>Plusprogramma</i>				
1	6-12	12-36	1,5	26
2	12	24-48	4	55
3	21	21-31	2	48
4	39	3	5	7

In de praktijk blijkt de afbakening van slagen niet altijd gevolgd te kunnen worden. Dit is vooral doordat de deelnemers, meer dan verwacht, problemen hebben met verschillende basisvoorwaarden. Dat heeft tot gevolg gehad dat vaak eerst praktische zaken geregeld moesten worden (het regelen van een identiteitsbewijs, bankrekening, uitkering, onderdak) voordat aan het zoeken van werk begonnen kon worden. Begeleiders geven aan dat er eigenlijk een slag tussen slag 1 en slag 2 zou moeten komen, namelijk een slag die gericht is op het regelen van praktische zaken en randvoorwaarden voor het zoeken van werk. De slag erna kan dan gestart worden met het motiveren en met het zoeken van werk. Geïnterviewde gedetineerden geven ook aan dat basisrust nodig is voordat werk gezocht kan worden: "Ik wil wel gaan werken, maar als ik niet weet waar ik moet douchen..?". Slag 2 en 3 zijn op papier gescheiden, maar lopen in de praktijk in elkaar over.

Tijdens de uitvoering is gebleken dat de urenverdeling binnen de verschillende fasen anders was dan verwacht. Dit is inmiddels aangepast. De totale duur van de slagen is gehandhaafd. In tabel 4 hierboven staan de uren en contactmomenten vermeld zoals vooraf beoogd. Er zijn veel contactmomenten, maar een deel daarvan is kort (een telefoontje, appje) zodat de totale beoogde begeleidingsuur maximaal 2 uur per week is. Het werkelijke aantal contactmomenten en de werkelijke duur van de fasen kan op grond van de dossiers (de tijdschrijfkaart) niet berekend worden, omdat dit door een aantal begeleiders niet voldoende betrouwbaar is geregistreerd. De projectleider geeft aan dat de duur van de fasen zoveel mogelijk is aangehouden. Wel is men flexibel geweest in de inhoud: in fase 2 zou naar werk moeten worden toegeleid, maar als dat nog niet kan, is dat uitgesteld naar fase 3 of 4.

3.8 Wat is care-as-usual? (onderzoeksvraag 2d)

Ex-gedetineerden die niet meedoen aan het project kunnen zich wenden tot de gemeente waarin zij gaan wonen na vrijlating. De gemeenten ondersteunen ex-gedetineerden om problemen bij vijf basisvoorwaarden (identiteitspapieren, onderdak, inkomen/werk, schulden en zorg) te regelen, voor zover dat nodig is. De wijze waarop dat gebeurt, verschilt tussen gemeenten. Zo gaan sommige gemeenten, maar niet alle, naar de gevangnissen toe om gedetineerden al tijdens detentie te informeren over de mogelijkheden en procedures.

Gemeenten bieden uiteenlopende projecten aan waar (een deel van de) ex-gedetineerden gebruik van kan maken, zoals speciale begeleiding, afspraken met woningbouwcorporaties, re-integratieprojecten, bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, outreachende zorg (hulpverleners die bij mensen thuis komen en actief hulp aanbieden). Doorgaans maakt, zo geven de geïnterviewde medewerkers van gemeenten aan, de gemeente een individueel plan en wordt de voortgang gemonitord. De deelnemer wordt geacht de doelen zelf te kunnen bereiken en wordt, anders dan bij Work-Wise Direct, daarbij niet (intensief) begeleid maar vooral geïnformeerd over de mogelijkheden, die zij vervolgens zelf ter hand moeten nemen.

Een deel van de ex-gedetineerden heeft na vrijlating verplicht reclasseringscontact. De reclasseringswerker maakt een risicotaxatie en stelt samen met de ex-delinquent doelen op. De reclasseringswerkers begeleiden ook bij het zoeken naar huisvesting, werk of schuldhulpverlening. Deze doelen kunnen overlappen met de doelen van Work-Wise Direct. De begeleiding van de reclasseringswerkers is echter veel minder intensief, maar wel verplicht.

3.9 Hoe verloopt de uitvoering in de praktijk? (onderzoeksvraag 2e)

Om na te gaan of het programma wordt uitgevoerd zoals beschreven in de handleiding is nagegaan in hoeverre de beschreven onderdelen zijn uitgevoerd. Het betreft verplichte onderdelen en facultatieve onderdelen. Daartoe is een steekproef van 34 dossiers door de onderzoekers geanalyseerd en zijn alle begeleiders over deze onderwerpen geïnterviewd. Daaruit bleek dat begeleiders naar eigen zeggen meer onderdelen hebben gedaan dan zij hebben geregistreerd. Daarbij hebben begeleiders zich vooral op praktische zaken en motivering gericht, omdat op dit gebied veel meer problemen bleken dan vooraf verwacht.⁶ Hieronder behandelen we eerst de dossieranalyse en dan de interviews.

Van de verplichte onderdelen (leerdoelen, actieplan, trajectplan) blijkt dat uitvoering van deze onderdelen bij 82% tot 91% van de deelnemers is geregistreerd (zie tabel 2 in Bijlage 3). De facultatieve onderdelen, die worden ingezet afhankelijk van de individuele problematiek, zijn de volgende:

- basisinterventies,
- praktische interventies,
- cognitieve interventies,
- gedragsinterventies en
- relationele interventies.

Uit dossieranalyse blijkt dat van de facultatieve interventies vooral de basisinterventies zijn geregistreerd, waarvan onderdeel uitmaken: motiverende gespreksvoering (82%), inzichtgevende gesprekken (38%) en het betrekken van het netwerk (47%). Voor 67% van de deelnemers wordt op enigerlei wijze een analyse van de vrienden en kennissen besproken met de cliënt en bij 6% wordt een sociogram gemaakt (een overzicht van sociale relaties van de deelnemer) (tabellen 2 t/m 4 in Bijlage 3). Ook praktische interventies worden veel gerapporteerd in de dossiers. Vooral

⁶ Uit diverse publicaties komt naar voren komt dat het ex-gedetineerden na detentie vaak ontbreekt aan praktische zaken (zie bv. Duijvenbooden, 2015; RSJ, 2009). Juist daarom zijn PI's en gemeenten gaan samenwerken om dit toch te organiseren. Dat betekent echter niet dat alles al is geregeld op het moment van vrijlating. De programmahandleiding kan in die zin te optimistisch genoemd worden. We komen hier in de conclusies op terug.

interventies gericht op opleiding of werk (76%), gevolgd door geldzaken (68%), huisvesting (56%), curricula vitae maken (53%) en daarna op een sociaal netwerk en vrije tijd (26%).

Cognitieve interventies bestaan uit a) het leren van vaardigheden gericht op zelfcontrole, b) denkfouten ter discussie stellen, en c) reflecteren. Over deze interventies wordt veel minder gerapporteerd in de dossiers dan over praktische interventies. Het meest voorkomende onderdeel is reflecteren (32%). Wel wordt meer gerapporteerd over het laten toenemen van gewenst gedrag (47%). De overige gedragsinterventies (ongewenst gedrag laten afnemen, nieuw gedrag aanleren) worden minder gerapporteerd (resp. 26% en 12%). Relationale interventies worden relatief weinig geregistreerd (9-15%).

Uit de interviews met begeleiders bleek (tabel 3 in Bijlage 3) dat de vijf begeleiders in het eerste jaar vooral werkten aan motivering en praktische interventies. In het tweede jaar blijken de drie begeleiders die toen over waren ook aandacht te geven aan de overige interventies. Dit alles suggereert dat begeleiders alle interventies wel in zekere mate inzetten, maar cognitieve en gedragsmatige interventies duidelijk minder vaak registreren.

Volgens de programmahandleiding zouden de praktische zaken in de eerste twee weken van het project gerealiseerd moeten worden. Dit bleek echter niet mogelijk. De uitvoerder ging ervan uit dat de meeste praktische zaken door DJI zouden zijn geregeld. In de praktijk blijkt dat vaak niet het geval te zijn.

In het tweede jaar van het project zijn de meeste deelnemers al een eind op weg en gaat het in plaats van om een trajectplan te maken en randvoorwaarden op orde krijgen meer om lichtere begeleiding van deelnemers die aan het werk zijn, of van intensievere begeleiding van deelnemers die dreigen terug te vallen. Er is regelmatig overleg met andere instanties die ook begeleiden. Sommige begeleiders zeggen in de loop van het project dat zij veel geleerd hebben over procedures en samenwerking met andere instanties (bv. op het gebied van uitkeringen of huisvesting).

3.10 Afsluiten van de trajecten

In de laatste fase van het project is de begeleiding minder intensief en doet de deelnemer steeds meer zelfstandig.

Work-Wise Direct heeft gaandeweg besloten een aantal trajecten te verlengen: basistrajecten waarbij bij de start bijzonder veel geregeld moest worden, konden omgezet worden tot plustraject (drie maanden langer en meer contactmomenten) als verwacht wordt dat de deelnemer in de drie extra maanden naar werk toegeleid kan worden. Daarnaast kon een traject van deelnemers die tussentijds hebben vastgezet (wat vaak het geval zou zijn voor 'oude' straffen die nog moeten worden uitgezet), verlengd worden met de 'gezetten tijd' (in een basisprogramma).

Begeleiders nemen deelnemers van elkaar over omdat naarmate de projectfase vordert, er steeds meer deelnemers uitstromen waardoor minder begeleiders nodig zijn. Steeds meer begeleiders keren dan ook terug naar hun oude werk. De overdracht verliep vaak goed, zo geven begeleiders aan. Soms vond een 'warme overdracht' plaats, waarbij de deelnemer, oude begeleider en nieuwe begeleider elkaar ontmoetten. Soms was dat niet nodig, bijvoorbeeld als de belangrijkste dingen al

geregeld waren en de begeleider meer als back-up fungeerde. Wel moesten zowel begeleiders als deelnemers aan elkaar wennen. De projectleider geeft aan dat naarmate het aantal deelnemers afloopt ook afvloeiing van begeleiders nodig is vanuit bedrijfsmatig oogpunt, maar dat dat risico's met zich meebrengt voor afbreuk van trajecten. Dit vooral omdat de begeleiding is gebaseerd op een vertrouwensband tussen ex-gedetineerde en begeleider, die opnieuw moet worden opgebouwd met een andere begeleider. Het kan zijn dat ex-gedetineerden afhaken als zij een nieuwe begeleider krijgen.

Opvallend is dat 12 van de 20 geïnterviewde deelnemers meerdere begeleiders hebben gehad. Een deelnemer kan meerdere begeleiders hebben doordat het een plusdeelnemer betreft, doordat de Work-Wise medewerker tegen het eind van de projectperiode stopt of doordat de deelnemer ook begeleid wordt door andere instanties (gemeenten, reclassering en HVO-Querido, een organisatie die opvang, huisvesting, woonbegeleiding en dagbestedingsactiviteiten biedt aan mensen in een kwetsbare situatie). Deze instanties houden zich met name bezig met hulpverlening, financiën en huisvesting van de deelnemer. De deelnemers met verschillende begeleiders van Work-Wise Direct vinden dat de overdracht beter kan worden voorbereid en dat begeleiders elkaar beter moeten informeren over gemaakte afspraken.

Begeleiders geven ruim van te voren aan dat de begeleiding zal eindigen. Er volgt dan een officiële eindevaluatie, waarin informatie wordt gegeven over de kenmerken, groei en arbeidsmarktpotentie van de deelnemer, alsmede aandachtspunten voor de gemeente. De eindevaluatie wordt naar de gemeente gestuurd, mits daar een contactpersoon bekend is; wat niet altijd het geval is. In sommige gevallen wordt met contactpersonen van de gemeente gesproken. Zo is bv. in Rotterdam maandelijks overleg over deelnemers. Werkgevers worden niet geïnformeerd over de afsluiting van het traject, omdat zij doorgaans niet op de hoogte waren van het project. Na het project is geen aparte nazorg voorzien; dat is feitelijk inbegrepen in de laatste fase van het project. In principe houdt de begeleiding door Work-Wise op na de eindevaluatie en kan de gemeente als dat nodig is begeleiding overnemen. De begeleiders gaven echter aan dat zij met sommige deelnemers contact houden nadat het traject is afgesloten. De begeleiders bieden dan vaak nog een luisterend oor of zorgen ervoor dat de deelnemer terecht komt bij de juiste instantie.

Bij de tussentijdse effectmeting van Panteia bleek dat niet alle doelen op het gebied van toeleiding naar duurzaam werk gehaald waren. De stuurgroep heeft Work-Wise Direct verzocht maatregelen te bedenken om de resultaten te verbeteren. Een optie waarover gedacht wordt, is het aanbieden van begeleiding aan oud-deelnemers tot het einde van de projectperiode. Nagegaan wordt of de kosten daarvoor gefinancierd worden, aangezien er ook minder kosten zijn doordat er minder deelnemers zijn dan verwacht.

3.11 Belemmerende en bevorderende factoren bij de uitvoering van de interventie (onderzoeksvraag 2f)

Nagegaan is welke factoren de uitvoering van de interventie zoals beoogd bevorderden en welke factoren belemmerend waren. De gevonden factoren zijn ingedeeld in de categorieën weten, kunnen en willen. Bevorderende factoren zitten vooral in de categorie 'willen': de projectleider en begeleiders van de uitvoerende organisatie hadden grote inzet en betrokkenheid. Daarnaast was een bevorderende factor 'kunnen': begeleiders waren niet gebonden aan beperkende organisatieregels of -grenzen, waardoor zij naar eigen inzicht hulp konden bieden bij alle

basisvoorwaarden en over gemeentelijke grenzen konden bewegen. Dit nam volgens de projectleider belemmeringen weg waar andere organisaties vaak wel mee te maken hebben.

Belemmerende factoren zitten vooral in de categorieën 'kunnen' en 'weten'. Door de onbekendheid met de zwaarte van de doelgroep (deels door kennis en deels door het verruimen van selectiecriteria, waar we in hoofdstuk 5 op ingaan) kon niet zo makkelijk gestart worden met arbeidstoeleiding, maar moesten eerst diverse (soms lastig te realiseren) randvoorwaarden geschapen worden.

3.12 Samenvatting

in dit hoofdstuk is de uitvoering van de arbeidstoeleidingsinterventie beschreven. De interventie is beschreven in een handleiding. Het betreft een (niet-erkende) aanpassing van een interventie voor jeugdigen. Hoewel de interventie is gericht op meerdere typen interventies, wordt in de praktijk vooral aandacht gegeven aan het motiveren van deelnemers en aan het organiseren van praktische zaken zoals het regelen van onderdak en schuldsanering. Dit omdat er op het gebied van praktische zaken meer aan de hand bleek bij deelnemers dan de uitvoeringsorganisatie vooraf had ingeschat. Interventies gericht op cognities en gedrag komen minder aan bod. Omdat deze vaardigheden ook nodig zijn voor blijvende gedragsverandering betekent dit een risico voor het behalen van de resultaten.

4 Randvoorwaarden voor uitvoering van de interventie

4.1 Wie voert de interventie uit? (onderzoeksvraag 3a)

De begeleiders hebben vrijwel allemaal een HBO-opleiding en hebben ruime coachingservaring, met jongeren en/of volwassenen, meestal gericht op schoolverzuim, arbeidsre-integratie, of mensen met een Wajong-uitkering die voor hun 18e of tijdens een studie een ziekte of handicap hebben waardoor zij niet meer kunnen werken. In de handleiding wordt niet beschreven welke eisen worden gesteld aan begeleiders. Drie van de oorspronkelijk zeven medewerkers hebben eerdere ervaring met het begeleiden van ex-gedetineerden. De projectleider is in dienst bij Stichting 180; vijf begeleiders zijn in dienst van Restart en twee bij Exodus. Zij zijn uiteraard niet ervaren met de specifieke methodiek van Work-Wise Direct (die niet eerder bij volwassenen is uitgevoerd) en zijn daarin vooraf getraind. Een van de begeleiders is na korte tijd gestopt doordat het aantal deelnemers lager was dan verwacht.

Het ingezette aantal fte's volstaat volgens de projectleider. Ook door begeleiders is geen overbelasting aangegeven. Naarmate meer deelnemers zijn uitgestroomd, zijn minder begeleiders ingezet. De uren zijn afgebouwd, zodat er zo min mogelijk deelnemers moesten worden overgedragen aan andere begeleiders. Begeleiders konden meestal weer meer ingezet worden vanuit hun oude (of tweede) functie.

Door begeleiders wordt aangegeven dat vooral de administratie belemmerend is (trajectplan maken, registreren van voortgang, administratieve zaken). Ondersteuning door een secretaresse zou dit kunnen verminderen. Ook blijkt uit de interviews dat het werk emotioneel belastend is. De begeleiders hebben veel verantwoordelijkheidsgevoel en kunnen op alle momenten van de dag vragen krijgen van deelnemers, waardoor het belangrijk is dat zij ook hun grenzen bewaken. Ook geven sommigen aan dat de doelgroep zo zwaar is dat het niet echt lukt om gedrag te veranderen. Een klein succesje wordt dan als heel belonend ervaren.

4.2 Waar wordt de interventie uitgevoerd? (onderzoeksvraag 3b)

De uitvoering van het project is voornamelijk in de Randstad. De uitvoerende organisatie kan in theorie landelijk werken, maar omdat de meeste deelnemers en begeleiders uit de Randstad komen en om reistijd en -kosten te beperken, is gekozen voor een concentratie van het werk in het westen van het land.

Er zijn geen kantoren van Work-Wise Direct. Wel kan gebruik gemaakt worden van kantoren van Restart, in de gemeenten waar Restart kantoren heeft. Veel van deze kantoren zijn echter recent gesloten, waardoor begeleiders vaak afspreken op openbare gelegenheden en bij de deelnemers thuis. Daarnaast onderhouden begeleiders veel contact per telefoon (bellen, sms, WhatsApp) en e-mail. Sommige begeleiders geven aan dat het lastig is dat er geen ruimtes zijn om af te spreken met deelnemers en dat dat een risico betekent voor de veiligheid van medewerkers.

De volgende PI's waren betrokken:

Tabel 5

Overzicht van betrokken Penitentiaire Inrichtingen

Almere	Lelystad
Alphen	Nieuwegein
Arnhem	Nieuwersluis (vrouwen)
Dordrecht	Rotterdam (PI Hoogvliet en PI De Schie)
Krimpen aan den IJssel	Schiphol
Heerhugowaard	Zoetermeer
Hoorn	

PI Dordrecht, Lelystad, Nieuwegein en Nieuwersluis zijn vanaf de start betrokken. Schiphol en Zoetermeer zijn na enige tijd gestopt (Zoetermeer vanwege sluiting van de PI). Almere, Heerhugowaard en Hoorn zijn later gevraagd om mee te doen, toen de instroom van deelnemers lager bleek dan verwacht.

De deelnemers waren afkomstig uit 43 gemeenten. De meeste gemeenten hadden slechts 1 of enkele deelnemers. De grootste deelname was in Rotterdam (16), Amsterdam (12), Den Haag (11) en Utrecht (8).

4.3 Hoe vindt kwaliteitsbewaking plaats? (onderzoeksvraag 3c)

In de programmahandleiding wordt niet beschreven op welke wijze kwaliteitsbewaking plaatsvindt. Uit interviews met de projectleider en medewerkers blijken hiervoor de volgende methoden gebruikt te worden:

1. Kernpunten worden besproken met een interventiecoach: a) risicotaxatie, 2) plaatsing in het basis- of plusprogramma, 3) het opstellen van het trajectplan en 4) evaluaties.
2. De uitvoering van het werk wordt besproken in intercollegiaal overleg, in intervisie of met de projectleider.
3. De leiding van de organisaties in het consortium Stichting 180, Exodus en Restart kwam 4-6 keer per jaar bijeen om voortgang en knelpunten te bespreken.
4. De stuurgroep van de SIB kwam 2-3 maal per jaar bijeen, waarbij ook de directeur van Stichting 180 aanwezig was.

4.4 Hoe verloopt de samenwerking tussen betrokken organisaties bij de arbeidstoeleidsingsinterventie en hoe waarderen zij de interventie? (onderzoeksvraag 3d)

4.4.1 Algemeen

Vrijwel alle respondenten zijn positief over het project. Medewerkers van PI's geven aan positief te zijn over het project omdat er intensieve hulp wordt geboden, en flexibele hulp. Dat laatste wordt gezien als een groot verschil met hulp volgens meer vaststaande regels, waar bijvoorbeeld gemeenten zich aan moeten houden. Aangegeven wordt dat de doelgroep juist door de problematiek niet altijd in staat is om zich aan de regels te houden, terwijl zij met wat meer ruimte en begeleiding wel verder kan komen. Medewerkers van PI's geven aan dat een groot deel van de doelgroep een verstandelijke beperking heeft en dat een deel niet kan lezen of schrijven. Deze groep is minder zelfredzaam dan door veel instanties verwacht wordt.

Ook een gedetineerde geeft aan dat de begeleiding wel flexibel zou moeten zijn, bijvoorbeeld door afspraken buiten werktijden te maken. Ook geeft een gedetineerde aan dat veel ex-gedetineerden zich snel gecontroleerd voelen. Hij adviseert om uit te leggen wat de controle inhoudt en bijvoorbeeld ook om de ex-gedetineerde niet meteen als een verslaafde te zien als de begeleider bij hem of haar thuis een wietlucht ruikt.

4.4.2 Samenwerking DJI-PI's-Work-Wise Direct

De medewerkers van DJI en Work-Wise Direct zijn over het algemeen tevreden over de onderlinge samenwerking in de arbeidstoeleidsinterventie. De projectleiding van DJI is positief over het project en over de uitvoering. De projectleiding van DJI had, net als de projectleiding van Work-Wise Direct, wel meer inspanning verwacht van de werving door de PI's. De geïnterviewde medewerkers van PI's zijn enthousiast over het project, maar geven aan dat hun collega's op de werkvloer niet altijd voldoende tijd en noodzaak ervaren om gedetineerden te werven. Zij zijn positief over de samenwerking met het hoofdkantoor en de projectleiding van Work-Wise Direct. Zeer positieve geluiden hoorden we van hen over de begeleiders van Work-Wise Direct. De coördinatoren van de PI's zijn onder de indruk van hun kennis, vaardigheden bij het diagnostiseren en motiveren van gedetineerden en hun contacten met reclassering en werkgevers.

4.4.3 Gemeenten

De samenwerking met gemeenten is niet altijd eenvoudig. PI's hebben moeite met het vinden en benaderen van contactpersonen bij gemeenten; ook doordat zij te maken hebben met veel verschillende gemeenten en zeker bij kleine gemeenten niet overal een coördinator nazorg ex-gedetineerden vindbaar is. Als die wordt gevonden en uitleg is gegeven, worden gemeenten echter al gauw enthousiast.

De gemeenten zouden anders ook begeleiding geven bij het zoeken naar werk, maar veel minder intensief. Hoewel men samen met de PI's wel degelijk nazorg aanbiedt aan ex-gedetineerden (op vrijwillige basis) lukt het niet altijd om die voorzieningen al direct na detentie gereed te hebben. Een ander pluspunt is dat het project direct na detentie startte, terwijl veel andere organisaties een wachtlijst hebben en de kans op terugval dan groot is.

De gesproken gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Utrecht) zijn positief over het project, vooral doordat al in detentie gestart wordt met het kijken naar hulpvragen en mogelijkheden, doordat zij zelf door bezuinigingen minder mogelijkheden kunnen bieden, en door het doel het aantal uitkeringen te verminderen. Work-Wise Direct vult het werk van gemeenten in die zin aan, maar is soms ook een concurrent van gemeentelijke projecten. Bij enkele gemeenten lijken de verschillende interventies te veel te overlappen. Sommige hebben eigen projecten voor arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden en willen niet dat deelnemers uit hun gemeente deelnemen aan Work-Wise Direct. Zo doen veelplegers uit Amsterdam niet mee aan Work-Wise Direct. Ook in Rotterdam mogen ex-gedetineerden die al in een ander traject van de gemeente deelnemen niet beginnen met Work-Wise Direct. De gemeente schakelt vaak Humanitas in. Het werk van Humanitas overlapt met het werk van Work-Wise Direct. Ook in PI's zijn soms concurrerende projecten, zoals het project 'De Compagnie', waarbij vrijwilligers voor Gevangenzorg Nederland helpen bij arbeidstoeleiding. Ook zijn er projecten (bijvoorbeeld een arbeidstoeleidingsproject met sport als onderdeel voor re-integratie) waar ex-gedetineerden aan meedoen, naast de begeleiding door Work-Wise Direct. Al met al lijkt Work-Wise zowel een aanvulling te zijn op minder intensieve

vormen van arbeidstoeleiding, als een concurrent te zijn van andere projecten. Ook benoemen sommige gemeenten de wens voor dit soort projecten voor gedetineerden die korter dan drie maanden vastzitten (de grootste groep).

Daarnaast vinden gemeenten dat het doel verbreed zou moeten worden; niet alleen minder uitkeringen en recidive, maar ook niet-betaald werk zou een goed resultaat zijn voor een deel van de doelgroep. Hoewel gemeenten hun eigen aanbod hebben, is die doorgaans veel minder intensief terwijl de Work-Wise Direct-begeleiding zeer intensief is; als "een 24-uurs maatje". Gemeenten geven aan dat er zeker behoefte is aan dit soort begeleiding. Wel wordt opgemerkt dat dit niet het doel van het project was. Bij een eventueel vervolg zou duidelijker moeten zijn wat doelgroep en doel van het project zijn; dit om haalbare doelen te kiezen, focus aan te brengen, teleurstelling en uitval bij deelnemers te voorkomen en overlap met reguliere hulp te voorkomen. In dit geval was het doel werktoeleiding en gemeenten hadden daar ook behoefte aan, maar in de loop van het project is het doel verbreed en werd dagstructuur ook als een goed doel gezien. Gemeenten geven aan dat dit op zich een goed doel is, omdat niet voor alle burgers werk een haalbaar doel is, maar zij vonden nu juist de werktoeleiding interessant en geven aan dat niet tussentijds het doel veranderd zou moeten worden. Juist de arbeidstoeleiding was een onderwerp dat door veel gemeenten niet belegd is, terwijl wel wordt geholpen (hoewel minder intensief) bij randvoorwaarden.

Een knelpunt waar begeleiders en gemeenten veel last van hebben, is het tekort aan woningen. Daardoor is het niet mogelijk om ex-gedetineerden snel huisvesting te bieden. Gemeenten zien hier niet snel verbetermogelijkheden.

De overlegvorm en -frequentie verschilt per gemeente. De uitvoerder heeft zich op verzoek aangepast. Gemeenten zouden graag (vooral in het begin van het project, maar ook aan het eind van het project) meer informatie hebben ontvangen en aan het eind van het project een warme overdracht. Een belangrijk onderdeel daarbij is (zeker met de nieuwe privacywetgeving) om op tijd toestemming van ex-gedetineerden te vragen om gegevens uit te wisselen. Als er nu bijvoorbeeld een deelnemer uitvalt, mag de gemeente niet diens telefoonnummer opvragen bij de oude begeleider. Soms heeft een gemeente zelf initiatief genomen voor regelmatig overleg.

4.4.4 Reclassering

Geïnterviewde medewerkers van PI's, Work-Wise Direct, reclassering en gedetineerden geven aan dat reclasseringswerkers in eerste instantie niet op de hoogte waren van het project. Nadat zij geïnformeerd zijn, worden zij positief; met name omdat Work-Wise Direct een goede aanvulling is op hun eigen werk. De arbeidstoeleiding kan de reclasseringswerker aan Work-Wise Direct overlaten. Wel is meer afstemming en informatie-uitwisseling gewenst om te voorkomen dat de risicotaxaties en plannen van aanpak dubbel werk betekenen. Beide worden namelijk gedaan door zowel Work-Wise Direct als de reclassering. Ook wordt aangegeven door de reclassering dat rekening gehouden moet worden met de voorwaarden van de reclassering: als een ex-gedetineerde een meldplicht bij de reclassering heeft, dan heeft dat prioriteit. Het past dan niet om werk voor te laten gaan, aldus de reclassering. Anderzijds wordt vanuit Work-Wise Direct aangegeven dat juist een positieve benadering goed werkt, terwijl de reclassering een meer bestraffende houding heeft als een deelnemer zijn afspraken niet nakomt. De reclasseringswerkers die we voor dit onderzoek hebben gesproken, geven aan het eind van het project aan weinig meer

te weten van het project. Het gaat om kleine aantallen ex-gedetineerden, waarvan een deel weer is teruggevallen.

4.5 Welke ondersteuning krijgen en geven werkgevers? (onderzoeksvraag 3e)

In de programmahandleiding wordt geen aandacht geschonken aan de rol van werkgevers. Uit interviews met stuurgroepleden komt naar voren dat de stuurgroep onder andere gekozen heeft voor het consortium, omdat dat over een groot netwerk van werkgevers zou beschikken. In de praktijk blijkt dit niet het geval te zijn. Vrijwel al het werk wordt in eerste instantie verkregen via uitzendbureaus. Restart maakt onderdeel uit van USG People, waar ook Unique Uitzendbureau onder valt. De contacten met uitzendbureaus zijn dan ook snel te leggen. Er is tijdens het project minimaal contact met werkgevers (met uitzondering van detachings- en uitzendbureaus), omdat werkgevers niet op de hoogte zijn en deelnemers dat ook niet willen. In de loop van het project hebben deelnemers meer directe contracten bij werkgevers gekregen. Uit registratie van de projectleider komt naar voren dat twee jaar na de start 75% van 37 personen die werken dat met een direct contract doen en 25% via een uitzendbureau werkt.

Begeleiders geven aan graag met uitzendbureaus te werken, omdat deelnemers dan sneller aan werk geholpen kunnen worden. Ook kan de tijdelijke baan helpen bij het beter inschatten van de mogelijkheden van de deelnemer. Een externe deskundige wijst op risico's, met name het risico van duurzaamheid: hoe duurzaam is het uitzendwerk en wat gebeurt er als het tijdelijke contract ophoudt? Vanuit het project wordt hier geen aandacht aan besteed. Als begeleiders het zinvol achten, houden zij wel in de gaten of een contract wordt vervolgd of omgezet naar een vaste baan.

Een begeleider geeft aan dat het ingewikkelder is om een huurcontract te krijgen wanneer deelnemers via een uitzendbureau werken en geen langdurig contract hebben. Een deelnemer geeft aan dat het omslachtig voelt om via de begeleider naar een uitzendbureau te gaan, want dan duurt het langer om een baan te vinden dan wanneer hij zelf direct naar het uitzendbureau gaat. Deze deelnemers is blijkbaar zelf in staat om werk te vinden, wat ook voor anderen geldt, zoals we later zullen zien.

Uit interviews met medewerkers van uitzendbureaus blijkt dat het uitzendbureau soms een verklaring van goed gedrag (die door sommige werkgevers geëist wordt) checkt, maar dat die niet altijd nodig is (voor bijvoorbeeld schoonmaakwerk of productiewerk). De selectie wordt door werkgevers vaak overgelaten aan het uitzendbureau, zodat het detentieverleden of een gat in het CV niet besproken hoeft te worden met de werkgever. Hiermee wordt het verkrijgen van een VOG omzeild. Bovendien geven uitzendbureaus aan niet over het detentieverleden te mogen vertellen uit privacy-overwegingen.

De diverse respondenten (begeleiders, gemeenten, ministerie, reclassering, uitzendbureaus) verschillen van mening over de vraag of het belangrijk is dat werkgevers op de hoogte zijn van het detentieverleden van hun nieuwe medewerker. De meesten geven aan dat het niet nodig is om dit te melden. Anderen geven aan dat het juist wel belangrijk is om open te zijn over het verleden, omdat het vertrouwen geschaad kan worden als de werkgever er op een later moment achter komt. Een reclasseringswerker geeft aan dat de reclassering doorgaans ook niet vertelt over het detentieverleden en dat ook niet mag doen in verband met privacy. Work-Wise Direct was overigens in eerste instantie wel van plan om openheid te geven over het detentieverleden (het

wordt in het contract met de gedetineerde vermeld). Maar gedetineerden hebben vaak bezwaren, zo geeft de projectleider aan, en begeleiders hebben de regie hierover bij hen gelaten.

Een begeleider van Work-Wise Direct geeft een belangrijk dilemma aan: zij signaleerde een risico op het moment dat een deelnemer solliciteerde op een functie die hij niet zou aankunnen vanwege zijn psychische problematiek en waardoor anderen in gevaar zouden kunnen komen. De begeleider raadde de deelnemer aan open te zijn over zijn verleden, maar die nam de begeleider niet mee naar het sollicitatiegesprek. De begeleider heeft naderhand wel overlegd met de werkgever, waaruit bleek dat de deelnemer niet op een verantwoordelijke positie was geplaatst. Met andere woorden: in dit geval pakte de plaatsing goed uit, maar de begeleider signaleerde een risico waar ze geen invloed op had.

Van een andere begeleider blijkt dat een zedendelinquent tijdens het project oppaste op de kinderen van zijn burens. De ex-gedetineerde ontkende het delict, de burens geloofden niet dat hij schuldig was en de begeleider zag ook weinig risico. Als de begeleider wel risico's had gezien, had hij naar eigen zeggen de wijkagent ingelicht. Dergelijke risico's zijn ook in ander onderzoek gesignaleerd (zie bv. Van de Bunt, Holvast & Plaisier, 2011).

4.6 Eisen van uitzendbureaus aan werknemers

De uitzendbureaus Unique en Restart/Start People vallen onder dezelfde holding, dus begeleiders van Work-Wise Direct kunnen relatief gemakkelijk contacten leggen met elkaar. Eén van de geïnterviewde medewerkers heeft veel ervaring met het plaatsen van ex-gedetineerden, de ander nog maar met een drietal ex-gedetineerden. Aangegeven wordt dat ten tijde van het project voldoende personeel beschikbaar is, wat de kans voor ex-gedetineerden kleiner maakt omdat werkgevers niet om hen 'zitten te springen'. Het betreffende uitzendbureau vindt het haar taak om mensen met een langdurige afstand tot de arbeidsmarkt te helpen en geeft daarom ook zelf contracten aan ex-gedetineerden om later te zien of het lukt om deze mensen te plaatsen. Als het uitzendbureau zelf mensen in dienst heeft, doet de werkgever doorgaans geen selectiegesprek meer, waardoor het gemakkelijker is om deze doelgroep te plaatsen. Aan de begeleiding van ex-gedetineerden wordt meer tijd besteed dan bij andere doelgroepen, maar de respondenten vinden dat dit tot hun taak behoort. De medewerkers geven aan dat uitzendbureaus geen subsidies voor deze specifieke doelgroep ontvangen.

De geïnterviewde medewerkers van de twee uitzendbureaus geven aan dat de volgende factoren belangrijk zijn bij het aannemen van ex-gedetineerden:

1. Intrinsieke motivatie is essentieel. Sommige kandidaten komen te laat of niet opdagen bij het eerste gesprek en het komt nog te vaak voor dat mensen na korte tijd stoppen. In het sollicitatiegesprek moeten kandidaten vragen stellen en geïnteresseerd overkomen.
2. Plezier in het werk. Om dit te kunnen inschatten, moet in de selectiefase (door Work-Wise Direct) goed doorgevraagd worden. Ook een dwingende aanpak leidt echter tot uitval. De verwachtingen moeten helder zijn, evenals het niveau van de kandidaat (het plaatsen van een hoger opgeleide kandidaat bij productiewerk leidt al gauw tot uitval).
3. Omstandigheden. Het gebeurt vaak dat problematiek speelt op het gebied van bijvoorbeeld wonen of financiën (waaronder geen geld voor reiskosten naar het werk). Dat kan leiden tot terugval in verslavingsgedrag, wat tot problemen met het werk leidt. Het is van belang dat de begeleider van Work-Wise Direct risicosignalen snel signaleert.

4. Normen en waarden, eigen verantwoordelijkheid. Te vaak wordt nog een passieve houding van kandidaten meegemaakt ('jij zoekt een baan voor mij en ik wacht'). Soms is stoppen met de begeleiding dan beter: de verantwoordelijkheid teruggeven.
5. Reisafstand en reiskosten zijn een veelvoorkomend knelpunt. Veel productiebedrijven geven geen reiskostenvergoeding voor afstanden onder de 10 km en veel kandidaten hebben geen geld voor deze reiskosten. De eerste week lijkt vaak een probleem zijn. Het uitzendbureau verloont elke week, dus na de eerste werkweek heeft de persoon in principe geld voor reiskosten, maar soms kan het een te hoge kostenpost blijven.
6. Werknemersvaardigheden: op tijd komen, petje af, een hand geven, aankijken, luisteren, et cetera. Deze basisvaardigheden missen veel deelnemers. Afhankelijk van het type werk is een bepaald niveau en taalvaardigheid noodzakelijk.
7. Selectie: Work-Wise Direct kijkt zelf al naar haalbaarheid, achtergronden, wensen, doet zelf al selectie. Dat is prettig voor uitzendbureaus.
8. Begeleiding door Work-Wise Direct is prettig en informatie over en weer helpt om snel risicosignalen te herkennen en extra begeleiding in te zetten. De begeleiding moet zich niet boven de deelnemer plaatsen, maar op gelijk niveau.

De medewerkers van uitzendbureaus geven aan dat het hen zou helpen als al in de PI gewerkt wordt aan het vergroten van de motivatie voor werk, het vergroten van verantwoordelijkheidsgevoel en het verbeteren van werknemersvaardigheden.

4.7 Overige randvoorwaarden

De projectleider van Work-Wise Direct geeft aan dat er vanaf de start een veiligheidsprotocol was, dat is aangepast nadat bleek dat er zwaardere delinquenten deelnamen dan vooraf gedacht. Toch leek het protocol niet de zorgen bij alle begeleiders weg te nemen. Uit interviews met medewerkers kwam naar voren dat zij zich niet altijd veilig voelden. Onveiligheid speelde vooral als begeleiders bijvoorbeeld met een deelnemer (of een enkele keer meerdere deelnemers) in een auto waren, of bij een deelnemer thuis waar eventueel (criminele) vrienden konden komen. Begeleiders lieten op een groepsapp aan elkaar weten waar ze zijn, maar dat neemt niet al hun zorgen en alle risico's weg. Ook ontvingen (vrouwelijke) begeleiders een enkele keer appjes van deelnemers die niet gepast zijn. De begeleiders deden huisbezoeken meestal in hun eentje (reclasseringswerkers doen dat met een collega samen) en er was tijdens ontmoetingen geen bewaking; ook niet op kantoren van Restart. Ten tijde van deze evaluevaluatie bleek dat het veiligheidsprotocol was aangepast en meer aandacht kreeg. De onveiligheid lijkt vooral te maken gehad te hebben met samen in een auto zitten. Dit gebeurt in de tweede helft van de projectperiode minder, omdat deelnemers dan ook meer kunnen. Huisbezoeken worden nog steeds individueel gedaan, maar kunnen samen worden gedaan als de begeleider een risico inschat. Er wordt scherper op gelet dat begeleiders laten weten wanneer ze bij een deelnemer zijn en ook direct laten weten als ze weer weg zijn, zodat indien nodig actie kan worden ondernomen als er geen bericht komt van een begeleider.

Door een aantal respondenten wordt het probleem genoemd dat deelnemers vooral in de eerste periode na vrijlating geen geld hebben. Een begeleider van Work-Wise Direct geeft aan (zonder overleg met de projectleiding) al zeker 500 euro te hebben voorgeschoten. Begeleiders opperen de suggestie om een potje te maken waaruit de eerste kosten voor deelnemers betaald kunnen worden, of om Work-Wise Direct op te laten treden als financieel bewindvoerder voor deelnemers.

Een enkele keer heeft Work-Wise Direct al kleine bedragen betaald, al dan niet voorgeschoten door begeleiders.

Ook huisvesting wordt vooral in de eerste periode na vrijlating als probleem gezien. Begeleiders noemen de suggestie van 'doorstroomhuizen' tussen de gevangenis en een meer structurele woonsituatie. De beschikbare opvang van het Leger des Heils zou niet altijd geschikt zijn, doordat de deuren soms te laat open gaan om nog op tijd op het werk te verschijnen en in de Exodushuizen (voorzieningen voor begeleid wonen van ex-gedetineerden) zou niet altijd plaats zijn. Exodus levert wel begeleiders aan Work-Wise Direct, maar de deelnemers krijgen geen voorrang bij opvang in Exodushuizen. Daarnaast kon niet worden samengewerkt met Exodus, omdat sprake was van dubbele financiering.

4.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk is beschreven onder welke randvoorwaarden de arbeidstoeleidingsinterventie is uitgevoerd en hoe de samenwerking met andere partijen is verlopen. De medewerkers van de uitvoerende organisatie hebben de interventie met grote betrokkenheid, inzet en flexibiliteit uitgevoerd. Zij stelden alles in het werk om deelnemers waar nodig te begeleiden, ook buiten kantooruren. Gemeenten en reclasseringswerkers met wie werd samengewerkt, zijn positief over het project omdat zij vinden dat juist voor deze doelgroep een dergelijke intensieve begeleiding nodig is en door andere organisaties niet geboden kan worden. De samenwerking verliep goed, hoewel gemeenten en reclassering in de startfase en in de eindfase wat meer informatie zouden willen krijgen. Om werk te vinden voor deelnemers werd hoofdzakelijk samengewerkt met uitzendbureau Start, wat onderdeel uitmaakt van het consortium van Work-Wise Direct. Er werd vrijwel niet direct samengewerkt met werkgevers, omdat werken met uitzendbureaus sneller tot banen leidde en een VOG omzeild kon worden. Er is daardoor bij werkgevers echter geen zicht op eventuele risico's waar een VOG juist op kan wijzen. Ook is het de vraag in hoeverre de banen duurzaam zijn.

5 De selectie van deelnemers

5.1 Hoe verloopt het toeleidingsproces naar de interventiegroep? (onderzoeksvraag 4a)

In dit hoofdstuk worden de verschillende stappen beschreven in de selectie van deelnemers. Het eerste deel van de werving en selectie wordt gedaan door de medewerkers van de PI's; het tweede deel door medewerkers van Work-Wise Direct. We beschrijven steeds eerst welke procedures werden beoogd en vervolgens hoe de uitvoering in de praktijk was.

5.2 De beoogde selectieprocedure binnen Penitentiaire Inrichtingen

De volgende selectieprocedure was beoogd:

1. Het hoofdkantoor van DJI maakt maandelijks een eerste selectie van gedetineerden die aan de criteria beschreven in paragraaf 5.4 voldoen.
2. Deze 'groslijst' wordt naar de deelnemende PI's gestuurd.
3. De coördinator van de PI checkt de lijst (met name op BSN en potentiële uitzetting uit Nederland) en geeft kandidaten door aan de casemanagers en/of afdelingen.
4. De casemanagers/Penitentiair Inrichting Werkers/coördinatoren zorgen ervoor dat kandidaten een flyer krijgen en een gesprek met de casemanager of coördinatoren, of dat ze deelnemen aan een voorlichting.
5. Bij interesse vult de kandidaat de Dariuz-vragenlijst in.
6. Hierna volgt een gesprek met een begeleider van Work-Wise Direct, die checkt of de kandidaat voldoet aan de instroomeisen.
7. Indien de kandidaat voldoet aan de eisen vraagt de coördinator van de PI toestemming aan de gemeente.
8. Bij toestemming komt de trajectbegeleider van Work-Wise Direct liefst nog twee keer in de PI om nader kennis te maken en te werken met de gedetineerde. Daarna, of als men elkaar niet nog in de PI kan ontmoeten, wordt afgesproken dat de deelnemer na vrijlating contact opneemt met de begeleider van Work-Wise Direct, of, als de gedetineerde een telefoonnummer heeft waarop hij na vrijlating bereikbaar is, neemt Work-Wise Direct contact op met de deelnemer.

5.3 Uitvoering van de selectieprocedure in de PI's in de praktijk

De selectie van deelnemers zou oorspronkelijk plaatsvinden tussen 1 februari 2016 en 1 februari 2017, maar de startdatum is vlak voor de start gewijzigd naar 1 mei 2016. Deze datum wordt in de business case vermeld. De werving van de PI's was echter gericht op 1 februari, waardoor de start in de ogen van de PI's vertraagde. Ook waren de berekeningen van de instroom van deelnemers gebaseerd op de instroom gedurende een jaar en niet gedurende 9 maanden. In de praktijk blijkt dat de stappen in de beoogde procedure op grote lijnen gevolgd worden, maar niet in alle PI's meteen op gang kwamen. Slechts drie inrichtingen startten in mei 2016. In de meeste andere inrichtingen gebeurde dat in juni, juli of augustus 2016. Op 1 februari 2017 was nog niet de helft van de beoogde 150 deelnemers ingestroomd. De selectieprocedure is vervolgens enigszins aangepast: het aantal PI's is uitgebreid en het aantal fte's is tot 31 juli 2017 uitgebreid met 1,5 fte voor zowel Work-Wise Direct als DJI. Medewerkers van Work-Wise Direct zijn ingezet om in een aantal PI's te helpen met de selectie. Dit heeft geleid tot een hogere instroom. De extra fte's bij DJI zijn niet ingezet voor werving in de PI's, maar, zo geeft de projectleiding van DJI aan, wel voor

kennissuitwisseling tussen medewerkers van de PI's, Work-Wise Direct, gemeenten en deelnemers. Uiteindelijk zijn 119 deelnemers ingestroomd. Van de 13 PI's die meewerkten, lukte het 5 PI's om het beoogde percentage van 10% of meer te halen. Uiteindelijk is het bijna gelukt om de beoogde 10% van de potentiële doelgroep deel te laten nemen, maar dit kostte veel meer tijd en moeite dan verwacht en de wervingsperiode moest worden verlengd.

In tabel 5 in Bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de genoemde knelpunten in de selectieprocedure. Wat opvalt, is dat het vooral om de categorie willen gaat: a) dat de werving in de PI's onvoldoende snel en met soms onvoldoende inzet op gang kwam, mede doordat er geen extra tijd werd gegeven voor de extra taak, maar ook doordat er onvoldoende wil zou zijn bij medewerkers; b) een deel van de gedetineerden wilde niet meedoen, bijvoorbeeld omdat zij al werk hadden, via een ander project werden geholpen bij arbeidstoeleiding, geen hulpverlening wilden of gewoon niet mee wilden doen.

5.4 De beoogde selectiecriteria binnen Penitentiaire Inrichtingen

Het hoofdkantoor van DJI maakt een eerste selectie van potentiële deelnemers op grond van detentieduur en detentietype. De volgende criteria waren daarbij beoogd.

Tabel 6

Selectiecriteria wat betreft het type gedetineerden. Bron: DJI.

Doelgroepen:

1. Afgestraften na veroordeling in 1^e aanleg of onherroepelijk veroordeeld in aansluiting op voorlopige hechtenis in dezelfde zaak of vanwege aansluitende executie van een openstaand vonnis.
2. Veroordeelde arrestanten.
3. Met een totale geplande detentieduur in Nederland van langer dan 3 en korter dan 12 maanden.

Exclusiecriteria wat betreft categorie detentie:

1. Zelfmelders.
 2. Gedetineerden die op het moment van selecteren verblijven in een van de volgende bestemmingen:
 - a. afdeling beheersproblematische gedetineerden,
 - b. Huis van Bewaring of strafrechtelijke vreemdelingen,
 - c. Afdeling Extra Zorg Voorziening,
 - d. Penitentiaire Psychiatrische Centra,
 - e. Justitieel Centrum voor Somatische Zorg,
 - f. Gedetineerden in een Inrichting voor Stelselmatige Daders,
 - g. Gedetineerden die buiten een PI verblijven (GGZ-instelling of Penitentiair Programma),
 - h. Gedetineerden zonder burgerservicenummer (door de PI uit te filteren).
 3. Gedetineerden in voorlopige hechtenis die nog niet in 1^e aanleg zijn veroordeeld (deze kunnen later wel kandidaat worden).
-

Voor de detentieduur van maximaal 12 maanden werd gekozen, omdat gedetineerden met langere straffen kunnen deelnemen aan een Penitentiair Programma, waar ook begeleiding bij het zoeken naar werk wordt aangeboden. Daarnaast is het recidivepercentage van deze 'middellang gestraften', met name als gevolg van een groter aandeel vermogensdelinquenten, gemiddeld wat hoger dan dat van de langer gestraften. De onderliggende aanname van DJI was dan ook dat in beginsel veel winst te boeken is met goede re-integratieprogramma's voor deze groep. Daarnaast werd deelname van gedetineerden met minder dan 3 maanden detentie – waarbij de recidive ook hoog is - niet haalbaar geacht, omdat de selectietijd te kort werd geacht.

5.5 Selectiecriteria in de PI's in de praktijk

Uit het interview met de projectleider van Work-Wise Direct blijkt dat tijdens het project door de uitvoerder nieuwe exclusiecriteria zijn toegevoegd en dat die zijn gecommuniceerd met DJI. Het betreft de volgende:

1. Geen basismotivatie om te willen werken.
2. Geen toestemming van gemeenten en/of de reclassering.
3. Onvoldoende taalbeheersing (zodat een tolk nodig zou zijn).
4. Leeftijd ouder dan 65.
5. Zaken die de uitvoering van het project verhinderen (bijvoorbeeld als een ex-gedetineerde undercover gaat en zijn contactgegevens niet wil delen, wat slechts één maal is gebeurd).

In eerste instantie werden gedetineerden met ernstige verslavingsproblematiek of psychische problematiek uitgesloten. In de loop der tijd is dit criterium vervallen. Dit is gebeurd omdat de stuurgroep vond dat zoveel mogelijk gedetineerden mee zouden moeten kunnen doen en er dus zo min mogelijk exclusiecriteria zouden moeten zijn. Daarnaast werd aangegeven dat de controlegroep ook niet zou worden geselecteerd op grond van bepaalde criteria. De projectleiding van Work-Wise Direct heeft ingestemd, hoewel het programma niet voor mensen met ernstige verslavingsproblematiek was ontwikkeld. Dit heeft geleid tot problemen in de uitvoering en het kan tot minder resultaat leiden. We komen hier op terug. De projectleiding zag echter geen andere mogelijkheid en bovendien gaf de SIB met het innovatieve karakter ruimte om te leren en (eventueel in een volgend stadium) aanpassingen te doen. Het risico van aanpassing van selectiecriteria is echter dat mensen instromen voor wie het programma niet is toegerust en waardoor de doelen minder haalbaar zijn.

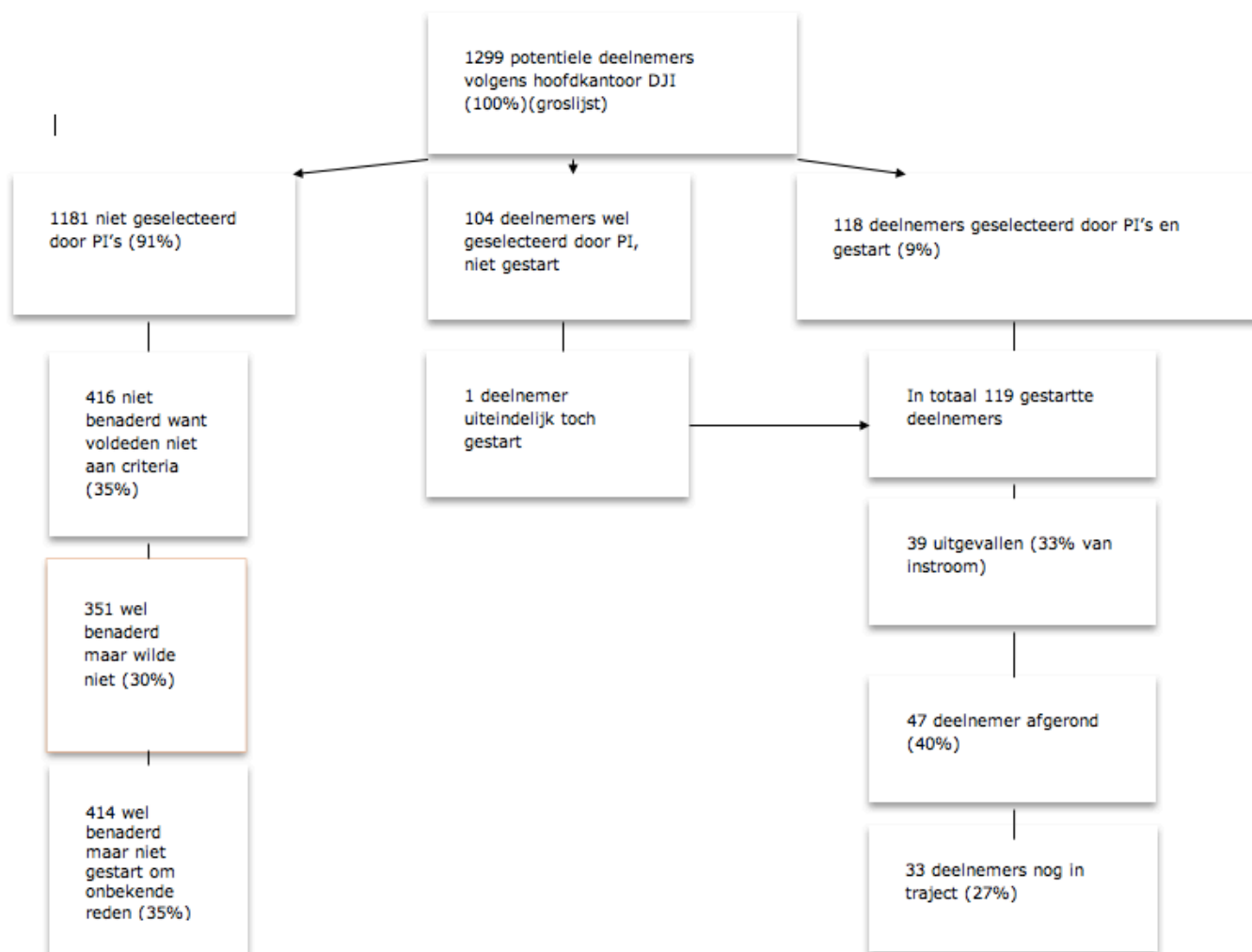
5.6 Hoeveel mensen kwamen in aanmerking en hoeveel zijn gestart? (onderzoeksvraag 4b)

In de voorbereidingsfase heeft DJI op meerdere momenten een inschatting gemaakt van het aantal potentiële deelnemers; zowel landelijk als alleen voor de inrichtingen binnen de Randstad. In de laatstgenoemde regio bedroeg het aantal potentiële deelnemers in 2015 op basis van de hiervoor vermelde selectiecriteria circa 1.500 gedetineerden. Een aantal van de totale groep zou naar verwachting afvallen door redenen als: geen verblijfsvergunning, onvoldoende beheersing van de Nederlands of Engelse taal, geen interesse omdat de ex-gedetineerden al werk heeft of zelf werk wil zoeken, et cetera. Verondersteld werd dat uiteindelijk 10% zou meedoen. Er waren geen duidelijke ervaringsrichtlijnen die deze 10% onderbouwden, maar bekend was dat werving van deelnemers voor projecten vaak moeizaam is. Die 10% leek haalbaar en bovendien, zo blijkt uit de interviews, was een minimum aantal van 150 deelnemers nodig om de business case financieel aantrekkelijk te kunnen maken. Besloten werd om het werkterrein te beperken tot de Randstad. De projectleiding ging ervan uit dat hiermee het beoogde aantal van 150 deelnemers gehaald zou kunnen worden. Dit bleek niet het geval.

Hoewel ruim 200 deelnemers werden geselecteerd, bleek circa de helft daarvan toch niet daadwerkelijk te starten. De redenen daarvoor zijn dat ex-gedetineerden zich snel bedenken, geen contact opnemen na vrijlating en dat er in enkele gevallen geen toestemming van de gemeente kwam, zo blijkt uit de gegevens die Work-Wise Direct hierover heeft verzameld (tabel 9 in Bijlage 3).

Uit de bijna 1.300 potentiële deelnemers zijn uiteindelijk 223 geselecteerden geselecteerd en van hen zijn 119 personen daadwerkelijk gestart (zie Figuur 1).

Figuur 1. Instroom van deelnemers.



In tabel 7 wordt een overzicht gegeven van de redenen waarom gedetineerden niet benaderd zijn (niet in aanmerking kwamen, "criteria gerelateerd"), en/of zelf niet mee wilden doen ("motivatie-gerelateerd"). De 119 personen die wel in traject gegaan zijn, zijn hier niet in opgenomen.

Tabel 7

De redenen waarom van de 1.299 potentiële deelnemers 91% (n=1.181) niet is gestart. Bron: DJI-data.

Redenen van niet-deelname	n	%
Criteria-gerelateerd	416	35
Nieuw voorgenomen traject (bijv. nog een straf uitzitten)	52	4
Met vervroegd ontslag/ te kort strafrestant/detentieduur	72	6
Overplaatsing	133	11
Gemeente niet akkoord	10	1
Gemeente te ver buiten actieradius	1	0
Geen verblijfadres, verblijfsstatus, of niet Nederlandssprekend	35	3
Top 600-veelpleger	11	1
Leeftijd: 65+	5	0
Niet op lijst	2	0
Arbeidsongeschikt/ziektewet	12	1
Kandidaat die extra zorg nodig heeft	1	0
Geen burgerservicenummer	67	5
Omstandigheden: geen terugmelding casemanager, op verlof, miscommunicatie gemeente en PI	10	1
"niet geschikt"	5	0
Motivatie-gerelateerd	351	30
Haakt af in PI	62	5
Wil niet / geen interesse	90	8
Wil niet werken	18	2
Niet op uitnodiging ingegaan	29	2
Geen contact of contract	30	3
Valt terug in verslaafd gedrag	9	1
Moest onderduiken	1	0
Heeft al werk (of bedrijf)	84	7
Heeft al andere dagbesteding (studie, stage, zorg voor kinderen, mantelzorg, vrijwilligerswerk)	10	1
Wordt al door andere organisatie geholpen	18	2
Reden onbekend	414	35

Gedetineerden zelf zijn ook gevraagd naar de redenen van wel of niet meedoen. In grote lijnen wordt het beeld bevestigd dat uit de DJI-registraties naar voren komt, maar de interviews (met een klein aantal gedetineerden) voegen achtergrondinformatie toe (tabellen 8 en 9).

Tabel 8

Redenen om wel deel te nemen, in de categorie "willen" (er werden geen argumenten genoemd in de categorie kunnen of weten). Bron: gedetineerden (n=7).

Willen
<ul style="list-style-type: none"> • Moe van het steeds opnieuw vastzitten. • Het krijgen van een kind motiveert tot gedragsverandering. • Een vriendin die werkt, motiveert tot gedragsverandering. • Familie motiveert om deel te nemen. • De behoefte om dure uitgaven te doen (auto, kleding), is verminderd doordat het telkens in beslag genomen wordt en gedetineerden langzamerhand meer lange-termijndenken ontwikkelen. • Werk belangrijk vinden, vanwege het inkomen, om voor het gezin te zorgen of om iets te doen te hebben. • Een contract nodig hebben om een woning te kopen. • Een reguliere baan willen en zich realiseren dat dat op eigen kracht minder eenvoudig zal zijn, met name door het gebrek aan: a) diploma's, b) werkervaring, c) contacten en d) VOG. • Problemen met huisvesting en schulden, die ex-gedetineerden op eigen kracht minder snel kan oplossen.

Tabel 9

Redenen om niet deel te nemen. Bron: gedetineerden (n=7).

Weten	Kunnen	Willen
<ul style="list-style-type: none"> • Gedetineerde heeft nog geen plan voor na detentie ('ik zie dan wel'). 	<ul style="list-style-type: none"> • De gedetineerde kan zelf legaal werk regelen (via oude werkgever, familie, kennissen, uitzendbureau). • Gedetineerde kan geld verdienen met zwart werk of criminaliteit. 	<ul style="list-style-type: none"> • De begeleiding wordt pas kort voor vrijlating aangeboden, terwijl gedetineerden al lang zitten en veel stress hebben ervaren door onzekerheid over hun toekomst. Dit leidt bij sommigen tot 'nou hoeft het niet meer'. • Het aangeboden werk is te laag betaald; de levensstandaard ligt hoger. • Het aangeboden (fabrieks-) werk is niet interessant genoeg. • Als de werkgever weet dat de deelnemer begeleid wordt, zou dat nadelig werken ('dan denken ze dat je niet goed bij je hoofd bent').

5.7 De beoogde selectiecriteria van Work-Wise

Na de eerste selectie door de medewerkers van de PI's vullen gedetineerden de (digitale) Dariuz Wegwijzer-vragenlijst in (nog in de PI). De Dariuz beslaat een groot aantal basisvoorwaarden; zie tabellen 6 t/m 8 in Bijlage 3. De handleiding geeft aan dat als alternatief de RISc (het risicotaxatie-instrument van de reclasseringsorganisaties) gebruikt mag worden. Dit is in de praktijk niet gebeurd.

Tabel 10

Inclusie-en exclusiecriteria. Bron: programmahandleiding.

Type programma	Inclusiecriteria	Exclusiecriteria
Basis-programma	Arbeidspotentieel laag/redelijk OF Arbeidspotentieel hoog en Zelfredzaamheid laag en/of Sociaal isolement hoog en/of Trede participatieladder 1	Geen zicht op Nederlandse verblijfsvergunning. Ernstige verslavings- en/of psychische problematiek waarvoor eerst klinische behandeling nodig is. Geen toestemming van gemeente.
Plus-programma	Arbeidspotentieel laag/redelijk EN Zelfredzaamheid laag en/of Sociaal isolement hoog en/of Trede participatieladder 1 Woonsituatie instabiel.	

5.8 In hoeverre voldoen deelnemers aan de inclusie- en exclusiecriteria? (onderzoeksvraag 4c)

Nagegaan is in hoeverre de deelnemers voldoen aan de selectiecriteria zoals beschreven in de handleiding. In de praktijk blijken de criteria echter niet gehanteerd, op verzoek van de stuugroep. In eerste instantie letten begeleiders er nog wel op maar na circa 4 maanden en bespreking in de stuurgroep werden de criteria niet meer gevolgd. Het betreft niet alleen verslavings- en/of psychische problematiek, maar ook arbeidspotentieel. De invloed van selectiecriteria op de resultaten lijkt onvoldoende bekend te zijn geweest.

Het arbeidspotentieel en de andere hieraan gerelateerde factoren (zie tabel 7 in Bijlage 3) werden ingeschat door de trajectbegeleider. Helaas is dit niet bij alle deelnemers gebeurd, en kon deze vraag uitsluitend op basis van 83 van de 119 deelnemers (70%) beantwoord worden. In de praktijk bleek een groot deel van de deelnemers een hoger arbeidspotentieel te hebben dan volgens de inclusiecriteria bepaald. Slechts 31 van de 83 (37%) deelnemers voldeden aan de inclusiecriteria wat betreft arbeidspotentieel, zelfredzaamheid en de participatieladder. Meer specifiek: 29 deelnemers hadden een laag of redelijk arbeidspotentieel waardoor zij aan de criteria voldeden en nog 2 deelnemers hadden een hoog arbeidspotentieel, maar in combinatie met een lage zelfredzaamheid, waardoor ook zij voldeden aan de criteria. De overige deelnemers (63%) hadden een hoog of zeer hoog arbeidspotentieel. Er waren geen gevallen waarbij dit gecombineerd was met een hoog sociaal isolement of trede 1 van de participatieladder. Van de 31 deelnemers die aan de criteria vermeld in tabel 7 voldeden, bleken er 13 in aanmerking te komen voor het plusprogramma. Enige terughoudendheid bij het interpreteren van de resultaten is geboden, want van 36 personen zijn geen data ingevuld over arbeidspotentieel en andere inclusiecriteria.

5.9 In hoeverre was sprake van selectiviteit van deelnemers (onderzoeksvraag 4d)

Vergeleken met de reguliere detentie, zo geeft DJI aan, zijn de deelnemers relatief vaak vrouwen en oudere gedetineerden. Dit zijn juist de minderheidsgroepen in detentie. De bulk, jongere mannelijke gedetineerden, heeft blijkbaar relatief minder interesse in vrijwillige begeleiding vanuit dit project. In vergelijking tot de potentiële doelgroep blijken, zo geeft DJI aan, relatief veel gedetineerden mee te doen aan het project die een delict hebben gepleegd dat onder de Opiumwet valt of in de categorie verduistering/oplichting en seksuele misdrijven. Diefstal (met en zonder

geweld) vormt de grootste groep in de reguliere detentie maar is relatief gezien enigszins ondervertegenwoordigd in het project.

Van een groot aantal mensen in de PI's is niet geregistreerd waarom ze niet zijn ingestroomd. Uit de PI-data kan dus niet worden afgeleid of de PI's hebben gezocht naar 'cherries'. Op basis van de gegevens die zijn verzameld met de Dariuz-vragenlijst kan dat ook niet worden geconcludeerd, omdat de betrouwbaarheid van deze data te veel vragen oproept.

De problematiek rond arbeidspotentieel en zelfredzaamheid lijkt volgens de Dariuz-vragenlijst veel minder sterk vertegenwoordigd in de doelgroep dan van tevoren beoogd. Dat betekent dat een aanzienlijk deel van de groep beter bemiddelbaar was op de arbeidsmarkt dan aanvankelijk beoogd. Toch blijkt uit alle overige resultaten dat er geen sprake is geweest van *cherry picking*. Want juist omdat de instroom achterbleef, zijn de criteria rondom arbeidspotentieel losgelaten, maar zijn ook de criteria 'ernstige verslavings- en/of psychologische problematiek' vervallen zodat ook zwaardere problematiek binnen kwam. Het is goed mogelijk dat het arbeidspotentieel niet goed gemeten is. Hetzelfde geldt voor het criterium 'verslavingsproblematiek'. Zoals te zien is in tabel 9 in Bijlage 3, geeft 55% van de gedetineerden op de Dariuz-vragenlijst aan niet verslaafd te zijn (geweest), 24% zegt dat er een geschiedenis is van verslavingsproblematiek of is aan het afkicken, en slechts 5% geeft aan dat er sprake is van een actuele verslaving op het moment van invullen. Er waren 23 deelnemers die rapporteerden dat ze last hadden van een aantal depressieve en/of angstklachten, 2 deelnemers stelden dat er sprake was van ernstige depressie- of angstproblematiek. Ook werd gerapporteerd of deelnemers in behandeling waren voor psychische klachten, maar ook hiervoor geldt dat er extreem veel missende waarden waren. De inschatting van verslavingsproblematiek en psychische klachten in detentie zou wel eens heel anders kunnen zijn dan ná detentie. Uit de interviews blijkt dat deelnemers soms in detentie zijn afgekickt, maar heel snel na detentie toch weer in aanraking komen met middelen en terugvallen. Work-Wise Direct medewerkers gaven aan dat de problematiek in veel gevallen juist zwaarder was dan verwacht.

5.10 Samenvatting

De selectieprocedure is in de praktijk fors afgeweken van de beoogde procedure zoals beschreven in de handleiding van het programma. In de PI's kwam de werving moeilijk op gang, met name doordat de inzet van medewerkers door allerlei redenen niet zo groot was als verwacht. Vervolgens was het aantal gedetineerden dat wilde meedoen kleiner dan verwacht, waardoor de termijn voor selectie is verlengd. Van de bijna 1.300 potentiële deelnemers hebben uiteindelijk 119 ex-gedetineerden deelgenomen aan het project. De inclusie- en exclusiecriteria van de arbeidstoeleidsinterventie zoals beschreven in de programmahandleiding zijn vervolgens verruimd om zo veel mogelijk deelnemers te kunnen laten deelnemen.

Het afwijken van selectiecriteria heeft gevolgen voor de mate waarin de interventie kan worden uitgevoerd, voor het aantal deelnemers dat voortijdig uitvalt en voor de resultaten. Het toelaten van 'betere' deelnemers (met een hoog arbeidspotentieel en zelfredzaamheid) kan ertoe leiden dat begeleiding wordt gegeven aan ex-gedetineerden die dat eigenlijk niet nodig hebben. De resultaten lijken dan goed, maar verschillen dan minder dan beoogd met de resultaten van care-as-usual. Het toelaten van 'minder goede' deelnemers kan leiden tot meer uitval, vooral bij deelnemers met verslavingsproblematiek, die terugvallen in verslavingsgedrag en dan uitvallen, of die worden

opgenomen in een kliniek. We zien dat straks terug. Ook kan het toelaten van 'minder goede' deelnemers ertoe leiden dat veel meer tijd moet worden besteed aan het op orde krijgen van randvoorwaarden voordat begonnen kan worden met werk zoeken. Dit zagen we al in hoofdstuk 3.

6 De deelnemers

6.1 Kenmerken van deelnemers (onderzoeksvraag 5a)

Zoals in het vorige hoofdstuk werd beschreven, was het profiel van een deel van de deelnemers ernstiger dan verwacht, blijkt ook uit de interviews met de medewerkers. Dat de problematiek zwaarder was dan verwacht, kwam niet alleen door het verruimen van de selectiecriteria, maar ook door onbekendheid met de doelgroep. De deelnemers bleken, anders dan de projectleider en begeleiders van Work-Wise Direct dachten, niet voor de eerste keer vast te zitten en vaak weinig werkervaring te hebben. Ook zijn het relatief moeilijke delinquenten, de zogenoemde 'arrestanten' en geen 'zelfmelders'.⁷

In tabel 6 t/m 8 in Bijlage 3 zijn de kenmerken opgenomen die naar voren komen uit de zelfrapportage van gedetineerden in de Dariuz. De meest opvallende kenmerken zijn ook opgenomen in tabel 12 hieronder. Hieruit komt ook de grote problematiek naar voren, met name op het gebied van laag opleidingsniveau (24%), geen partner (47%), een grote afstand tot de arbeidsmarkt (50%) en schulden (51%). Nogmaals, deze data lijken niet geheel betrouwbaar en moeilijk te interpreteren. Zo is de afstand tot de arbeidsmarkt relatief groot (50% heeft een redelijk tot zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt), maar zijn arbeidspotentieel (75% heeft een hoog arbeidspotentieel) en werknemersvaardigheden (80% heeft goede werknemersvaardigheden) redelijk aanwezig. Vragen over lichamelijke en psychische klachten zijn vaak niet ingevuld.

Tabel 11

Opvallende kenmerken van deelnemers (n=119). Bron: Dariuz-vragenlijst. Meer informatie in tabel 6 t/m 8 in bijlage 3.

Kenmerk	%
Man	81
Geboorteland Nederland	51
Schulden	51
Afstand tot arbeidsmarkt redelijk-zeer groot	50
Geen partner	47
Heeft kinderen	45
Verslaving nu of in verleden	29
Zelfredzaamheid laag/redelijk	27
Arbeidspotentieel laag/redelijk	25
Maximaal basisschool	24
Meer dan 4 x werkloos geweest	22
Geen vaste woon-/verblijfsplaats	21
Matige/ernstige psychische klachten (depressie+angst)	21
Werknemersvaardigheden heel slecht/redelijk	20
Nederlands spreken heel slecht/redelijk	15
Sociaal isolement hoog/redelijk	13

⁷ Zelfmelders melden zichzelf bij de PI, tenzij ze worden opgepakt door de politie. De arrestanten zouden zich dus per definitie minder aan de regels houden, zo geven medewerkers van DJI aan. Zelfmelders zijn uitgesloten voor dit project, omdat verwacht werd dat zij minder begeleiding nodig hebben.

Uit de registratie van DJI blijkt dat de meest voorkomende delicttypen in de doelgroep vermogensmisdrijven zonder geweld en overtredingen van de opiumwet zijn.

Tabel 12

Delicttypen van de deelnemers (n=118). Bron: DJI-registratie⁸.

Delicttypen	n (%)
Vermogensmisdrijf zonder geweld	38 (32)
Opiumwet	35 (30)
Onbekend	14 (12)
Vermogensmisdrijf met geweld	13 (11)
Geweldsmisdrijven (excl. seksuele misdrijven)	11 (9)
Seksuele misdrijven	2 (2)
Overige wetten	2 (2)
Vernieling en openbare orde en gezag	2 (2)
Wegenverkeerswet	1 (2)

6.2 Ervaringen van de deelnemers op het gebied van werk

Veertien van de twintig geïnterviewde deelnemers geven aan dat zij eerst praktische dingen wilden en moesten regelen voordat zij konden gaan zoeken naar werk. De problemen waar negen van de twintig geïnterviewde deelnemers tegen aanlopen bij het zoeken naar werk zijn het niet krijgen van een VOG of het niet hebben van een geschikt diploma. Daarnaast geven vier van de twintig geïnterviewde deelnemers aan dat het detentieverleden het vinden van een baan moeilijker maakt. Ook geven deelnemers aan dat zij vaak voornamelijk productiewerk kunnen doen, maar liever ook willen doorgroeien naar ander werk. Zij geven aan dat het zou helpen als de uitvoerder een groter netwerk van werkgevers zou hebben en vacatures zou rondsturen. Een ander punt waar een deelnemer tegen aanliep, is dat hij eerst een vrijwillige proefperiode, met behoud van uitkering, bij een bedrijf moest doorlopen voordat hij betaald aan het werk kon. Deze afspraak komt, volgens de projectleider en een begeleider, vaker voor bij deelnemers en wordt soms ingezet door begeleiders om deelnemers een kans te bieden bij een werkgever. Deelnemers vinden het zelf niet altijd motiverend, omdat ze niet betaald krijgen.

6.3 Ervaringen van de deelnemers met de begeleiding

Uit de vragenlijsten die 33 deelnemers hebben ingevuld, blijkt dat zij over het algemeen zeer positief zijn over het contact met de begeleider (zie tabel 13). Hoewel de begeleider niet bij alles helpt wat zij nodig hebben, ervaren ze veel steun en begrip. Dit beeld uit de vragenlijst wordt bevestigd in de interviews.

Tabel 13. *Evaluatie van de begeleiding door deelnemers (n=33). Bron: online Impact-vragenlijst deelnemers*

Evaluatie kenmerk	Gemiddelde score (1-5)	SD
Begrijpt uw begeleider u?	4.06	1.29
Past de manier van werken van uw begeleider bij u?	4.21	1.02
Praat u met uw begeleider over de dingen waarover u het wilt hebben?	4.12	1.22
Helpt de begeleider bij wat u nodig heeft?	3.87	1.31
Geeft de begeleider u hoop?	3.91	1.36
Vertrouwt u uw begeleider?	4.09	1.13

⁸ Data die door DJI zijn aangeleverd bevatten 118 gestarte deelnemers. Omdat later nog iemand is ingestroomd die in eerste instantie niet zou deelnemen, is deze deelnemer niet opgenomen in de DJI-data. Deze deelnemer is wel opgenomen in de gegevens van de Dariuz en van Work-Wise Direct.

6.4 Vergelijking van informatie van begeleiders en die van deelnemers

De interviews van de begeleiders (n=9) en de deelnemers (n=20) zijn met elkaar vergeleken. Uit deze vergelijking blijkt dat het beeld dat de begeleiders en deelnemers van het verloop van het traject hebben, grotendeels overeenkomt. Slechts twee keer lijkt er een verschil te zijn in het beeld van de deelnemer en de begeleider. Eén deelnemer geeft in het interview aan dat er geen contact is met de begeleider. De begeleider geeft daarentegen in het interview aan dat er moeizaam, maar nog wel regelmatig contact is met de deelnemer. Een andere deelnemer geeft in het interview aan dat hij werk heeft gevonden, terwijl de begeleider in het interview aangeeft dat de deelnemer waarschijnlijk nooit werk gaat vinden. De begeleider noemt daarbij dat de afstand tot de arbeidsmarkt van de deelnemer erg groot is, doordat de deelnemer nooit heeft gewerkt. In beide gevallen lijkt het beeld dat de begeleiders schetsen aannemelijker dan het beeld dat door de deelnemers wordt geschetst.

6.5 Kenmerken van uitvallers (onderzoeksvraag 5b)

Twee jaar na de start van het project (1 mei 2018) zijn volgens registratie van de uitvoerder 40 deelnemers voortijdig uitgevallen, waarmee de uitval komt op 33%. Vier van de uitgevallen deelnemers zijn gestopt nadat ze een baan vonden en daarna begeleiding niet meer nodig vonden. Wanneer deze deelnemers niet meegerekend zouden worden (hoewel de programmahandleiding wel langduriger begeleiding voorschrijft), komt de uitval op 30%. Dit percentage zal naar verwachting nog oplopen in de laatste 14 maanden van het project (tot 1 augustus 2019). Uitval bij extramurale gedragsinterventies van de reclasseringsorganisaties ligt tussen de 17% en 25% (Fischer, 2012). Bij deelnemers met verslavingsproblematiek is de uitval vaak relatief groot. Bij deze arbeidstoeleidingsinterventie blijkt 21% van de uitvallers uitgevallen te zijn doordat zij werden opgenomen in een verslavingskliniek. Hier wreekt zich het laten vallen van het criterium verslavingsproblematiek. De meest voorkomende reden is dat geen contact meer kan worden gekregen met deelnemers. Wat hier onder ligt, is niet duidelijk; in elk geval haakt de deelnemer af. Uitvallers zijn vooral in het begin van het project uitgevallen.

Als we kijken naar de problematiek van degenen die uitvallen en degenen die nog in traject zijn of het project hebben afgerond, dan blijkt dat uitvallers en deelnemers op de meeste variabelen nauwelijks van elkaar verschillen (tabel 12 in Bijlage 3). We zien echter uit de statistische analyses wel dat uitvallers vaker deelnemers zijn met een lager opleidingsniveau, zonder partner, met schulden, met lage zelfredzaamheid, minder werknemersvaardigheden, en dat zij vaker harddrugs gebruiken (al gaat het bij dat laatste wel om kleine absolute aantallen). Deze variabelen duiden op zwaardere problematiek bij uitvallers. Uit de statistische analyses komt alleen burgerlijke staat (zonder/met partner) als significante 'voorspeller' van uitval naar voren: uitval lijkt geassocieerd te zijn met alleenstaand zijn. Ook hier moeten we wel enigszins een slag om de arm houden, vanwege de kleine aantallen. Uit de analyses komt niet naar voren dat de 'te goede' deelnemers (die een kleine afstand tot de arbeidsmarkt zouden hebben) relatief veel zijn uitgevallen. Uitvallers en niet-uitvallers verschillen van elkaar op de genoemde kenmerken.

6.6 Soort werk (onderzoeksvraag 5c)

Afgaande op registraties van Work-Wise Direct heeft twee jaar na de start van het project ongeveer een kwart van de deelnemers werk (23%). De resterende 77% heeft (nog) geen werk gevonden of geen duurzaam werk.

Tabel 14. Overzicht van het soort werk van de deelnemers tijdens het project (n=119). Bron: registraties Work-Wise Direct

Werk	n	%
Heeft niet gewerkt	43	36
Heeft niet gewerkt, maar wel een opleiding gevolgd	3	3
Heeft niet gewerkt, maar wil een opleiding gaan volgen	1	1
Heeft één baan gehad, maar werkt nu niet	11	9
Heeft één baan gehad, werkt nu niet, maar heeft wel een opleiding gevolgd	1	1
Heeft met tussenpozen gewerkt	9	8
Heeft met tussenpozen gewerkt en heeft een opleiding gevolgd	1	1
Werkt constant	20	17
Werkt constant en heeft een opleiding gevolgd	6	5
Werkt constant en wil een opleiding gaan volgen	1	1
Heeft stage gelopen	0	0
Is nooit echt traject gestart	23	19

Er is een grote variatie in het type contracten dat deelnemers krijgen: tijdelijke contracten, nulurencontracten, vaste baan, vrijwilligerswerk, zwart werk (waarbij door de begeleiders wordt gestimuleerd dat wit gewerkt gaat worden). De projectleider van Work-Wise Direct geeft aan dat beoogd wordt om uitzendbanen om te zetten naar vaste contracten voor deelnemers bij wie dat goed past.

Soms stoppen deelnemers weer met hun baan. In dat geval proberen begeleiders –als zij op de hoogte zijn- dit te bespreken met de deelnemer, adviseren zij de deelnemer in gesprek te gaan met de werkgever en/of te helpen zoeken naar een nieuwe baan. Het komt echter ook voor dat deelnemers al ontslag hebben genomen voordat zij overlegd hebben met de begeleider. Begeleiders geven aan dat dit juist hoort bij de problematiek van de deelnemers, waardoor die soms te snel beslissingen nemen, zonder overleg en mogelijk zonder grondige afweging van de consequenties en alternatieven.

6.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn kenmerken van deelnemers beschreven. Hoewel de zelfrapportages niet geheel betrouwbaar lijken te zijn, wordt wel het beeld uit de interviews met begeleiders bevestigd, namelijk dat de deelnemers multiproblematiek hebben: lage opleiding, schulden, weinig sociale steun, veel eerdere werkloosheid, en geen vaste woon- of verblijfplaats. Twee jaar na de start van het project (8 maanden voor het eind van het project) is 33% uitgevallen; deels doordat de deelnemer afhaakte, deels door nieuwe straffen en deels door opname in een verslavingskliniek. Deelnemers die geen partner hebben en zwaardere problematiek hebben, lijken meer uit te vallen. Uitval vindt vooral in het begin van het project plaats.

Conclusies

7 Conclusies

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de onderzoeksvragen op concluderende wijze beschreven. We beginnen met de vragen over de constructie van de Social Impact Bond, gaan dan in op de vragen over de uitvoering van de arbeidstoeleidingsinterventie. Het hoofdstuk wordt beëindigd met een overall evaluatie van deze Social Impact Bond. Na opstelling van dit rapport loopt het project nog ca. een jaar door om de laatste deelnemers te begeleiden. Verwacht wordt dat geen ingrijpende wijzigingen in de opzet worden doorgevoerd. Wel worden de volgende veranderingen voorzien: a) de onderzoekers verwachten dat het percentage uitvallers in dit laatste jaar zal stijgen en b) de stuurgroep overweegt om contact op te laten nemen met deelnemers die al uitgestroomd zijn en zo nodig extra begeleiding aan te bieden.

7.2 Onderzoeksvraag 1: hoe is de SIB-constructie vormgegeven?

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe de constructie van deze Social Impact Bond er uitziet. De direct betrokken organisaties zijn: het ministerie van Justitie en Veiligheid (opdrachtgever), Start Foundation, ABN Amro Social Impact Fonds, Oranjefonds (investeerders) en Society Impact (matchmaking die de partijen bij elkaar bracht). De arbeidstoeleidingsinterventie werd verzorgd door Work-Wise Direct, een consortium bestaand uit Stichting 180, Stichting Exodus Midden-Nederland en Restart. Ook de meer indirect betrokken partijen (DJI, gemeenten, reclassering) zijn aan het woord gekomen in het onderzoek.

De doelen van de Social Impact Bond waren het opdoen van ervaring met SIBs, bezien of een dergelijke financiële constructie potentie heeft, het bevorderen van werk voor ex-gedetineerden en verminderen van recidive.

investeerders namen het initiatief om, samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid ex-gedetineerden aan werk te helpen. Er is lang gezocht naar een concrete doelgroep en uiteindelijk is besloten de SIB te richten op arbeidstoeleiding van gedetineerden met een detentieduur van 3 tot 12 maanden. Verwacht werd dat daar winst te behalen zou zijn, hoewel ook bekend was dat arbeidstoeleiding doorgaans een gering effect heeft op recidive van ex-gedetineerden. Hoewel niet iedereen dat beaamt, spreken enkele stuurgroepleden van doelredeneren in het voorbereidingsproces van de Social Impact Bond. De doelen waarop afgerekend wordt, zijn: 30% minder uitkeringen, 18% meer duurzaam werk, 22% meer tijdelijk werk dan een controlegroep waarvan vooraf inschattingen werden gemaakt. Het verminderen van recidive was wel een officieel doel, maar gezien het feit dat bekend was dat de arbeidstoeleiding waarschijnlijk niet tot aanzienlijk minder recidive of financieel rendement zal leiden, wordt hier niet op afgerekend. Recidive is daarmee meer een streefdoel.

Bij de ontwikkeling en uitvoering van deze Social Impact bond speelden bevorderende en belemmerende factoren. Deze zijn ingedeeld in de categorieën 'weten', 'kunnen' en 'willen'. Bevorderende factoren blijken vooral gelegen te zijn in de factoren 'willen': de betrokkenen waren enthousiast en ambitieus en 'kunnen': er werden heldere afspraken gemaakt en men had vertrouwen in elkaars kunnen. De belemmerende factoren lagen vooral in de factor 'weten': omdat

het de eerste keer was dat een landelijke SIB werd opgezet, was nog niet alles bekend over dit type aanbestedingsprocedures. Daarnaast was bij de stuurgroep weinig inhoudelijke kennis beschikbaar over de problematiek en behoeften van de doelgroep. Het zoeken naar kennis lijkt vooral te zijn gericht op de gestelde doelen en minder op de problematiek en situatie van ex-delinquenten na detentie. Daarnaast werd inhoudelijke kennis verwacht bij de uitvoerende organisatie, maar was er geen offrant die precies de benodigde kennis en expertise in huis had. De uitvoerende organisatie had zeker wel deels de benodigde kennis, maar had weinig ervaring met de problematiek van recidiverende volwassen delinquenten. Signalen over de problematiek van ex-gedetineerden vanuit DJI en de reclassering hebben weinig aandacht gekregen. Door de geringe kennis werd de problematiek van de doelgroep onderschat. Daarnaast zijn de selectiecriteria verruimd en zijn mensen met verslavingsproblematiek toegelaten, wat de doelgroep nog zwaarder maakte. Daardoor neemt hierdoor de kans op succesvolle uitvoering van het programma en de kans op het behalen van de doelen af. Immers, voor verslavingsproblematiek is een specifieke aanpak nodig, waar het huidige programma niet op is ingericht. Inschakelen van bredere deskundigheid had dit risico mogelijk verminderd. Anderzijds, zo geven stuurgroep en uitvoerende organisatie aan, heeft men veel geleerd van het project en zou deze kennis in de toekomst gebruikt kunnen worden. Uit het oogpunt van ontwikkeling is het echter jammer dat de kennis die al beschikbaar was, niet is gezocht of gevonden.

De SIB zou in principe overgenomen kunnen worden door gemeenten, waarbij dan rekening gehouden kan worden met deze leerervaringen. Er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over een vervolg. Op basis van internationale literatuur en alle bevindingen in dit rapport is een checklist opgesteld waarmee de haalbaarheid van deze en toekomstige SIBs vooraf en achteraf kan worden ingeschat. De meeste criteria zijn afkomstig uit literatuur en checklists van eerdere SIBs. Enkele aspecten zijn toegevoegd op basis van het voorliggende onderzoek. Zo bleek dat het niet alleen nodig is om een heldere beschrijving van de doelgroep en de interventie te hebben, maar dat het ook zinvol is om deze vooraf te toetsen bij een bredere groep deskundigen. De checklist is ingevuld door de stuurgroepleden (eerste versie) en externe deskundigen. De onderzoekers hebben de scores gewogen met alle bevindingen en komen daarmee tot de volgende evaluatie. Voordat we deze checklist toepassen op de huidige SIB bespreken we de uitvoering van de arbeidstoeleidingsinterventie.

7.3 Onderzoeksvraag 2: Wat houdt de arbeidstoeleidingsinterventie in: op papier en in de praktijk?

De arbeidstoeleidingsinterventie is een (niet-beoordeelde) aanpassing van een interventie voor jeugdigen. Het doel ervan is de deelnemers vaardigheden te leren en ondersteuning te laten opbouwen vanuit hun eigen sociale netwerk, om werk te vinden en te behouden en/of een opleiding af te maken. De doelgroep zijn gedetineerden van 18 jaar of ouder met een detentieduur van 3 tot 12 maanden. Zij worden afhankelijk van hun problematiek ingedeeld in het 'basisprogramma' (26-32 weken) of het 'plusprogramma' (waar ze meer en langer ondersteuning krijgen, 39-45 weken). Beide programma's worden gevolgd door een follow-up periode van 39 weken. De selectie wordt gedaan met een vragenlijst, de "Dariuz", die ingevuld wordt door gedetineerden en deels door de begeleider nadat een kennismakingsgesprek is gevoerd. De begeleiding is intensief, wordt gedaan door begeleiders die ook buiten kantooruren beschikbaar zijn, en is erop gericht de deelnemers zoveel mogelijk zelfstandig te laten zijn of worden.

Vergeleken met care-as-usual is dit project veel intensiever, vooral doordat begeleiders meegaan naar instanties en dag en nacht bereikbaar zijn.

De interventie is uitgevoerd met grote inzet en betrokkenheid van de begeleiders en projectleider van de uitvoerende organisatie. Het programma kon echter voor een deel niet worden uitgevoerd, doordat de problematiek van deelnemers zwaarder was dan verwacht en door het verruimen van selectiecriteria. Hoewel de interventie bestaat uit meerdere typen interventies, is in de praktijk vooral aandacht gegeven aan het motiveren van deelnemers en aan het organiseren van praktische zaken zoals het regelen van onderdak en schuldsanering. Onderdelen gericht op cognitieve vaardigheden, (antisociale) attitude en gedrag komen minder aan bod. Omdat deze vaardigheden juist nodig zijn voor blijvende gedragsverandering betekent dit een risico voor het behalen van de resultaten. Mogelijk had toetsing van de interventie door een erkenningscommissie ertoe geleid dat kennis die beschikbaar was over nazorg en problematiek van ex-gedetineerden na vrijlating meer was geïntegreerd in het programma. Mogelijk was het programma dan ook meer aangepast voor volwassenen met een lang detentieverleden en multiproblematiek, terwijl er nu gedacht werd dat de aanpak voor jongeren en volwassenen weinig van elkaar zou verschillen.

7.4 Onderzoeksvraag 3: Wat zijn randvoorwaarden voor uitvoering: in theorie en praktijk?

De begeleiders zijn HBO-geschoold. Zij hadden geen ervaring met deze specifieke doelgroep en het programma, maar wel met delinquenten (zonder arbeidstoeleiding) of met arbeidstoeleiding (van niet-delinquenten). Zij hebben een training gevolgd om deze interventie te kunnen uitvoeren en hadden regelmatig intervisiegesprekken. De uitvoering concentreerde zich vooral in het westen van het land, gezien het feit dat relatief veel delinquenten daar wonen en gezien de reisafstand voor medewerkers die ook in het westen wonen. Gesprekken met deelnemers vonden plaats op openbare locaties of bij deelnemers thuis. Dit heeft soms tot onveiligheidsgevoelens geleid. Het veiligheidsprotocol is in de loop der tijd aangescherpt. De samenwerking met andere organisaties (gemeenten, reclassering) kende wat opstartproblemen, maar verliep daarna goed. De gemeenten zouden soms wel meer input willen hebben geleverd, om bijvoorbeeld mee te denken over inclusiecriteria en overdracht na afloop van het project. Het zoeken naar werk verliep vrijwel altijd via uitzendbureaus (als onderdeel van het uitvoerende consortium). Dit was volgens de uitvoerende organisatie makkelijker en doordat het uitzendbureau de intake deed, was een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) niet nodig, wat anders tot problemen zou kunnen leiden. Dit betekent wel dat werkgevers niet op de hoogte zijn van eventuele risico's. Een aantal medewerkers van reclassering en gemeenten zou liever een netwerk van werkgevers opbouwen, om transparant te kunnen zijn en ook om de kans op duurzaam werk te vergroten.

7.5 Onderzoeksvraag 4: Hoe verloopt het selectieproces: op papier en in de praktijk?

De selectieprocedure is in de praktijk fors afgeweken van de beoogde procedure; zowel qua timing als qua inhoud. In de PI's kwam de werving trager op gang dan beoogd, doordat a) de inzet van medewerkers door allerlei redenen niet zo groot was als verwacht, b) gedetineerden niet aan de criteria voldeden en c) het aantal geïnteresseerde gedetineerden kleiner was dan ingeschat. Hierdoor is de instroomperiode verlengd met 8 maanden. De instroomperiode was (na verlenging met 8 maanden) van mei 2016 tot augustus 2017. Van de bijna 1.300 potentiële deelnemers werden er ruim 200 bereid gevonden om mee te doen, waarvan bijna de helft zich later toch

bedacht. Uiteindelijk hebben 119 ex-gedetineerden deelgenomen aan het project, in plaats van de beoogde 150.

Daarnaast heeft de uitvoerende organisatie op verzoek van de stuurgroep exclusiecriteria op het gebied van verslavingsproblematiek, psychische problematiek en afstand tot de arbeidsmarkt laten vallen. Hoewel het programma is gericht op mensen met bepaalde kenmerken zijn alle mensen die wilden meedoen toegelaten. Dit betekent dat zowel 'makkelijkere' deelnemers zijn toegelaten (die misschien zelf wel werk hadden kunnen vinden), alsook 'moeilijkere' deelnemers (die ook ernstige verslavingsproblematiek en/of psychische problematiek hadden). Van alle deelnemers voldeed slechts 37% aan de inclusiecriteria zoals beschreven in de programmahandleiding. Dit heeft ook gevolgen voor het doelbereik; bij de moeilijker deelnemers is het doel minder haalbaar, bij de makkelijkere deelnemers is het doel wel haalbaar maar zal het verschil met de controlegroep kleiner zijn dan beoogd.

7.6 Onderzoeksvraag 5: Wat zijn kenmerken van de deelnemers?

De deelnemers hebben complexe multiproblematiek. Hoewel de zelfrapportage en het selectie-instrument niet geheel betrouwbaar lijken te zijn, wordt dit beeld bevestigd door de interviews met begeleiders van de uitvoeringsorganisatie. Deelnemers hebben relatief vaak een laag opleidingsniveau (24%), geen partner (47%), een grote afstand tot de arbeidsmarkt (50%) en schulden (51%). Verslavingsproblematiek (29%) en psychische problematiek (21%) lijken ondergerapporteerd. Zoals hiervoor vermeld is de afstand tot de arbeidsmarkt minder groot dan vooraf gedacht, maar toch heeft 50% niet eerder een betaalde baan gehad. De deelnemers die zijn geïnterviewd, zijn overwegend enthousiast over het project. Zij hebben veel steun ervaren van de begeleiders en hebben soms voor het eerst in hun leven een maatje gehad.

In de eerste twee jaar van het project heeft circa een kwart van de deelnemers werk gevonden, vooral productiewerk. Hoe alle resultaten zullen zijn, zal separaat worden onderzocht door onderzoeksbureau Panteia, dat de resultaten van de onderzoeksgroep zal vergelijken met die van een controlegroep. De controlegroep wordt gematcht met onder andere arbeidssituatie en uitkeringen in het verleden volgens gegevens van het CBS. De resultaten worden in 2021 verwacht.

Twee jaar na de start van het project is 33% uitgevallen. Verwacht wordt dat dit in de laatste 14 maanden nog zal toenemen, waardoor de uitval aan de hoge kant zou zijn vergeleken met extramurale gedragsinterventies van de reclasseringsorganisaties (waarbij uitval tussen de 17% en 25% is; Fischer, 2012). Deelnemers vielen deels uit doordat de deelnemer afhaakte, deels door nieuwe straffen en deels door opname in een verslavingskliniek. Als het exclusie criterium ernstige verslavingsproblematiek niet was vervallen, was de uitval naar verwachting lager geweest. Uitval lijkt gerelateerd te zijn aan zwaardere problematiek: cliënten die alleenstaand zijn, meer schulden hebben, een lagere opleiding, lage zelfredzaamheid en minder werknemersvaardigheden vallen vaker uit. Gezien de kleine aantallen moeten we hier een slag om de arm houden. Het risico bij uitvallers kan zijn dat zij juist meer recidiveren.

7.7 Overall evaluatie van deze SIB

Al met al mag de SIB-constructie op enthousiasme rekenen, vooral door de oplossingsgerichte en innovatieve attitude van de betrokken organisaties, waardoor een positieve en doelgerichte sfeer

ontstaat. Of dit daadwerkelijk leidt tot betere resultaten dan voorheen is de vraag. Het enthousiasme en het betrekken van externe organisaties kan ertoe leiden dat de frisse blik leidt tot verbeteringen en dat er ruimte wordt gegeven voor veranderingen. Anderzijds kan het enthousiasme van relatief veel externe partijen leiden tot onrealistisch optimisme en bestaat het risico dat de beschikbare kennis onvoldoende wordt benut. De stuurgroep geeft aan dat er weinig kennis beschikbaar was. Het is de vraag of dat werkelijk zo was. De kennis en ervaring opgedaan met het programma Nazorg-exgedetineerden van het ministerie van Justitie en Veiligheid, zoals bijvoorbeeld beschreven door Van Duijvenbooden (2015, 2016), en ook kennis uit onderzoeksartikelen over de problematiek van ex-gedetineerden die in die tijd al beschikbaar waren (zie paragraaf 2.6 en de literatuurlijst), lijkt weinig te zijn geïntegreerd in de aanpak. Wanneer ruime kennis maar matig wordt benut, bestaat het risico dat keer op keer projecten worden opgezet, weliswaar met veel enthousiasme en inzet, maar waarbij vooruitgang langzamer verloopt dan juist ook met een Social Impact Bond wordt beoogd.

Zoals vermeld (par 1.4) is op grond van internationale literatuur een checklist opgesteld die voor de evaluatie van deze en toekomstige SIBs kan worden gebruikt. Op grond van alle verkregen informatie komen we tot de volgende inschatting. Daarbij merken we nogmaals op dat het project nog een jaar doorloopt na oplevering van dit rapport. De uitval zal dan naar verwachting zijn toegenomen en misschien is alsnog begeleiding aangeboden aan gedetineerden die al waren uitgestroomd.

Overall evaluatie van de Social Impact Bond Werk na Detentie

CRITERIUM		BEORDELING	TOELICHTING
FINANCIERING			
1.	Er is samenwerking van financiers, een uitvoerende partij en een onafhankelijke instantie die de resultaten zal beoordelen.	☺	Alle benodigde partijen waren aanwezig.
2.	De overheid kan geld vrijmaken om investeringen terug te betalen bij gebleken succes.	☺	Het ministerie van Justitie en Veiligheid garandeert terugbetaling.
3.	Er is een omschrijving van de financiële kosten/baten/besparingen van het project (alle kosten, bv. een gevangenis kan niet direct sluiten, dat duurt enkele jaren, deze kosten moeten meegenomen worden). Er zijn afspraken over een realistisch en acceptabel rendement en vergoedingen.	☹	Er is een grondige financiële berekening. Hierin worden niet alle kosten of indirecte besparingen meegenomen. Indirecte kosten of besparingen zijn niet het doel van een SIB, maar in de internationale literatuur wordt dit punt als aandachtspunt gegeven.
4.	Alle partijen zijn het eens over de operationalisatie van "succes". Het succes kan vergeleken worden met de resultaten van de reguliere aanpak.	☹	De partijen zijn het eens over "succes" en de resultaten worden achteraf vergeleken met die van een gematchte controlegroep. Vooraf waren geen gegevens bekend over arbeid en uitkering van deze specifieke doelgroep.
5.	Er kan ruimte en tijd worden gegeven voor vrijheid in de uitvoering, zodat innovatie kan ontstaan.	☺	De uitvoerder had ruimte om het programma aan te passen: selectiecriteria zijn vervallen, de instroomperiode is verlengd, de programmaduur kon verlengd worden, na afronding kon opnieuw begeleiding aangeboden worden.
6.	Bij aanpassingen is sprake van een onderbouwing waarom de aanpassing zal bijdragen aan het (beter) bereiken van het doel.	☹	Beslissingen over aanpassingen zijn genomen zonder grondige analyse. Het laten vallen van selectiecriteria heeft ertoe geleid dat de doelgroep zwaarder werd, waardoor belangrijke onderdelen van het programma niet konden

			worden uitgevoerd, waardoor de kans op het bereiken van de doelen verkleint. Het aanbieden van langduriger begeleiding dan in de handleiding beschreven, zal naar verwachting wel kunnen bijdragen aan het doelbereik.
7.	Alle partijen accepteren de relatief hoge aanloopkosten (voor opzet, implementatie en evaluatie).	☺	Alle partijen waren betrokken bij het grondig opstellen van de business case.
8.	Er zijn afspraken gemaakt over welke organisatie het succes kan claimen en in welke mate.	☹	Er zijn afspraken gemaakt over succes zonder specifiek te kijken naar wiens inbreng hier meespeelt naast de uitvoerende organisatie.
9.	Er zijn afspraken over de follow-up voor de doelgroep in geval het project niet voortgezet wordt wegens onvoldoende succes of in geval het project tussentijds stopgezet wordt.	☹	Hierover zijn vooraf geen gedetailleerde afspraken gemaakt.
10.	Er zijn afspraken over nazorg die minimaal geboden wordt aan deelnemers na afronding van het project.	☹	Er wordt een evaluevaluatie naar gemeenten gestuurd, maar sommige gemeenten zouden liever warmere overdracht hebben.
DOEL			
11.	Het project is gericht op een complex maatschappelijk doel, dat kan profiteren van een meer resultaatgerichte aanpak en van financiering en deskundigheid uit de private sector.	☺	Het doel is een complex maatschappelijk vraagstuk. Het is mogelijk dat private partijen door extra ambitie en innovatie betere resultaten kunnen behalen. Wel moet gewaakt worden dat ook de deskundigheid en kennis bij de overheid voldoende ingebed wordt.
12.	Er is een heldere omschrijving van het probleem.	☺	Dit is opgenomen in de business case.
13.	Het doel is, op grond van kennis uit eerder onderzoek en ervaringen, realistisch en wenselijk voor deze doelgroep, en is ook op de langere termijn haalbaar.	☹	De inschattingen die vooraf gemaakt werden, blijken niet haalbaar. Het was bekend dat arbeidstoeleiding een gering effect op recidive heeft en dat is verrekend in de business case. De uitvoerende organisatie en stuurgroep werden echter verrast door de problematiek van de doelgroep. Er was wel literatuur beschikbaar over dit onderwerp. Kritische vragen van de reclassering in reactie op de tender hebben weinig aandacht gekregen.
DOELGROEP			
14.	Er is een omschrijving van de situatie van de doelgroep in de reguliere aanpak.	☹	Er zijn veel reguliere aanpakken voor nazorg, er is echter geen overall overzicht.
15.	Er is een inschatting van de verwachte deelnamebereidwilligheid van de doelgroep, op basis van ervaringscijfers.	☹	Men verwachtte dat 10% van de potentiële kandidaten zou willen meedoen. Dit bleek zo te zijn, maar het bleek veel meer tijd te vragen dan verwacht. Het beoogde aantal deelnemers werd niet gehaald.
16.	De schaalgrootte is van voldoende omvang om rendement te kunnen behalen.	☺	Voor dit landelijke project was de schaalgrootte van voldoende omvang. Voor kleine gemeenten zal dit lastiger zijn.
INTERVENTIE			
17.	De interventie heeft een theoretische onderbouwing en een verandertheorie en methoden, op basis waarvan verwacht mag worden dat het project het probleem zal verminderen.	☺	Het programma is helder beschreven en onderbouwd.
18.	Onafhankelijke inhoudelijk deskundigen hebben de interventie als veelbelovend beoordeeld.	☹	De interventie is een aanpassing van een erkende interventie voor jeugdigen, die niet is voorgelegd aan een erkenningscommissie of externe deskundigen. Deze hadden op literatuur en risico's kunnen wijzen, zodat men vooraf meer beducht zou zijn geweest op de grote problematiek van de doelgroep en het belang van exclusiecriteria.

19.	De uitvoerder is in staat het project uit te voeren en heeft ervaring met de doelgroep en vergelijkbare methoden.	☹️	Het consortium had ervaring op verschillende onderdelen: interventies voor jeugdige delinquenten (Stichting 180), (woon)opvang en begeleiding van volwassen ex-gedetineerden (Exodus) en arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Restart). Begeleiders hadden samen brede expertise maar relatief geringe specifieke ervaring met arbeidstoeleiding van volwassen ex-gedetineerden. Er was echter geen offrant die ervaring op alle onderdelen had.
20.	De uitvoerder is bereid en in staat om transparant te zijn en aan metingen mee te werken. Medewerkers registreren en krijgen tijd voor rapportage.	☹️	De uitvoerende organisatie was bereid mee te werken, maar het informeren van deelnemers en verzoeken om vragenlijsten in te vullen bleek niet haalbaar.
21.	De uitvoerder moet vooraf afspraken en taakverdeling maken met andere organisaties die nodig zijn om randvoorwaarden op orde te krijgen.	☹️	De randvoorwaarden die in orde moesten zijn voordat gedetineerden werk konden zoeken zijn onderschat in de programmahandleiding. Samenwerking met andere organisaties is pas gaandeweg het project gezocht. Er zijn vooraf geen afspraken gemaakt met andere organisaties die randvoorwaarden zouden moeten organiseren.
METINGEN			
22.	Met geschikte meetmethoden wordt nagegaan of het project wordt uitgevoerd zoals beoogd. Indien er belemmerende factoren zijn, wordt nagegaan hoe deze kunnen worden verminderd.	😊	Er worden zowel een proces- als effectmeting gedaan, respectievelijk door Impact R&D en Panteia.
23.	Nagegaan wordt of de beoogde resultaten bereikt zijn en of het project effectief is, in vergelijking tot een controlegroep.	😊	De resultaten worden vergeleken met een controlegroep die wordt gematcht met de onderzoeksgroep op het gebied van onder andere leeftijd, sexe, geboorteland, uitkerings- en werksituatie voor detentie.
24.	Nagegaan wordt of neveneffecten zijn opgetreden, zowel korte- als langetermijn en zowel positief (bv. minder overlast) als negatief (bv. verdringing).	☹️	Er wordt gekeken naar aantal uitkeringen, arbeid en recidive, niet naar neveneffecten. Dit was geen doel van de SIB maar wordt in de internationale literatuur genoemd als aandachtspunt.
25.	Tussentijdse rapportage verschijnt om mogelijke disputen aan het eind te voorkomen.	😊	De resultaten worden tussentijds door Panteia besproken met de stuurgroep.
RESULTATEN, UITBETALING EN VERVOLG			
26.	De vooraf gemaakte afspraken over financiering bij al dan niet gebleken succes worden nagekomen.	?	Dit zal in de toekomst plaatsvinden.
27.	De lessen die geleerd zijn uit de evaluatie worden betrokken in een eventueel vervolg. Nagegaan wordt of staande organisaties het project kunnen inbedden.	?	Kennisdeling zal in de toekomst blijken. Het vraagt inspanning van de uitvoeringsorganisatie en de stuurgroep om de ervaringen breed en vindbaar te delen. Vaak, zoals ook in dit project, wordt kennis niet gevonden danwel toegepast. Het zou jammer zijn als dat bij de in deze SIB geleerde lessen weer zou gebeuren. De staande organisaties zijn vooralsnog niet betrokken bij een eventueel vervolg.

Als organisaties in de toekomst een rijksbrede SIB willen opzetten dan kunnen naast de hiervoor genoemde conclusies nog de volgende overkoepelende aandachtspunten in overweging worden genomen.

Omdat een SIB beoogt meer resultaat te behalen dan een reguliere aanpak kunnen tussentijds wijzigingen in de aanpak en in de doelen doorgevoerd worden, zoals ook nu is gebeurd. Het kan het project ten goede komen als tussentijds evaluaties worden ingepland waarop besproken wordt in hoeverre bijstelling van aanpak en/of doelen nodig is. Het is dan ook raadzaam om deze wijzigingen te bespreken met deskundigen of onderzoekers om risico's te voorkomen (bv. dat het doel juist minder bereikt zal worden). Ook moet afgewogen worden of de doelen steeds opnieuw bijstelling behoeven. Bij deze SIB was ook het leren over de SIB-constructie belangrijk maar als men in de toekomst het financiële rendement ook belangrijker vindt dan moeten hier vooraf goede afspraken over worden gemaakt. Ook bij het steeds nadenken over wat beter kan, kan het veld helpen om meer voor elkaar te krijgen met beperkt budget.

Om te voorkomen dat SIBs zich richten op de doelgroepen waarbij het makkelijkst rendement te behalen valt kan overwogen worden om juist ook SIBs op de allermoeilijkste doelgroepen te richten maar dan met lagere (realistische) doelen, waarbij ook het rendement minder zal zijn. De vraag is dan echter of er een sluitende businesscase opgesteld kan worden. Misschien is in dat gewoon een 'gewone' subsidie meer geschikt.

Om een SIB duurzaam te maken is het belangrijk om vooraf al na te denken over de vraag hoe het project na afloop van de SIB voortgezet kan worden, en ook in de staande organisaties (in dit geval bv. gemeenten, reclassering) ingebed kan worden. Anders blijft het een losstaand project, terwijl een SIB juist beoogt nieuwe methoden te ontwikkelen die juist duurzaam kunnen worden gebruikt.

Gebruikte literatuur

- Aa, P. van der & Berkel, R. (2014). *Identifying Policy Innovations Increasing Labour Market Resilience and Inclusion of Vulnerable Groups. National report The Netherlands*. INSPIRES Working paper series 2013 no. 21 ISSN 2215-1605. Brussel: Europese Gemeenschap.
- Ajzen, I. (1991). "The theory of planned behavior". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50 (2): 179–211.
- Beerthuizen, M.G.C.J., Beijersbergen, K.A., Noordhuizen, S. & Weijters, G. (2015). *Vierde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*. Den Haag: WODC.
- Bunt, H.G. van de, Holvast N.L. & Plaisier, J. (2011). Toezicht op zedendelinquenten door de politie, in samenwerking met de reclassering. Apeldoorn: Politie & Wetenschap; Erasmus Universiteit & Impact R&D.
- Disley, E. & Rubin, J. (2014): *Phase 2 report from the payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough*. RAND Europe.
- Disley, E., Giacomantonio, C., Kruithof, K. & Sim, M. (2015): *The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: final process evaluation report*. RAND Europe.
- Duijvenbooden, K. Van (2015). De gedachte achter nazorg ex-gedetineerden – rol van gemeenten en van DJI. In: *De recidivist als medeburger*. Jaap van Vliet (Red.). Amsterdam: uitgeverij SWP.
- Duijvenbooden, K. Van (2016). Nazorg ex-gedetineerden – tien jaar na invoering. Terugblik en huidige stand van zaken. *Proces*, 2016, 2.
- Erp, J. Van, Geest, V. Van der, Huisman, W. & Verbruggen, J. (2011). Criminaliteit en werk. Een veelzijdig verband. *Tijdschrift voor Criminologie*, 53, 2.
- Fischer, T.F.C., Captein, W.J.M. & Zwirs, B.W.C. (2012). Gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen. Stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie. Den Haag: WODC.
- Halderen, R.C. van, Croes, L.X. de & Vogelvang, B.O. (2015). Weg terug. Levensverhalen van Brabantse (ex-)gedetineerden. Breda: Avans Expertisecentrum Veiligheid.
- Lunes, R., Frissen, R., Vermeer, F. & Revenboer, A. (2013): *Social Impact Bonds. Een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsinstrument*. Den Haag: Society Impact Platform/Ernst & Young.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2016). *Business case 1.7*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Netburg, C.J. van (1996). *Arbeidsmarktpositie van ex-gedetineerden in Nederland, andere Europese landen en de Verenigde Staten. Literatuuronderzoek*. Den Haag, WODC.
- NJI (2012). Toekomstschets inrichting sociaal domein. Arbeidstoeleiding vna multiprobleemcliënten centraler. Utrecht: NJI>
- Nieuwbeerta, P. (2014). *Werk en recidive*. Prison project.
<http://www.prisonproject.nl/resultaten.html>
- Prang, R., Wingerden, S. Van & Timmer, R. (2010). Opvang en begeleiding van (ex-)gedetineerden: een hele klus. *Proces*, 89, 5.
- Pligt, J. van der & Vliek, M. (2014). *Overreden en verleiden. De psychologie van beïnvloeding*. Amsterdam: Pearson Benelux b.v.
- Ramakers, A.A.T. (2016). Arbeidsre-integratie na vrijlating. *Sancties*, juli 2016, pp. 192-200.

- Rekenkamer Amsterdam (2013). *Nazorg aan gedetineerden. Een ongemakkelijke keten*. Amsterdam: Rekenkamer.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2009). *Doorpakken. Maatschappelijke re-integratie en nazorg voor ex-gedetineerden*. Den Haag: RSJ.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2017). *Van detineren naar reïntegreren*. Den Haag: RSJ.
- Rudd, T., Nicoletti, E. Misner, K. & Bonsu, J. (2013): *Financing promising evidence-based programs. Early lessons from the New York City Social Impact Bond*. New York: MDRC.
- Sapouna, M., Bisset, C., Conlong, A.M. & Matthews, B. (2015). *What Works to Reduce Reoffending: A Summary of the Evidence*. Scottish Government.
<http://www.gov.scot/Publications/2015/05/2480/0>
- Scholten, P. (oktober 2015): *Social Impact Bonds: van fenomeen naar praktijk*. Eindhoven: Start Foundation.
- Schuring, M., Reeuwijk, K., Burdorf, A. (2016). *Het monitoren van arbeidstoeleiding van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Social Finance Limited (2014). *Peterborough social impact bond reduces reoffending by 8.4%; Investors on course for payment in 2016*. London: Social Finance Limited.
- Stichting 180 (2016). *Programmahandleiding Aan de slag voor volwassen ex-gedetineerden*. Den Dolder: Stichting 180.
- Visher, C. A., Winterfield L. & Coggeshal M. B. (2005). Ex-offender employment programs and recidivism: A meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology*, 1 (3): 295-316.
- Visher, C. A., Winterfield L. & Coggeshall M. B. (2006). *Systematic review of non-custodial employment programs: Impact on recidivism rates of ex-offenders*. Philadelphia, PA: Campbell Collaboration.
- Vogelvang, B., Burik, A. Van, Knaap, L.M. van der, & Wartna, B.S.J. (2003). *Prevalentie van criminogene factoren bij mannelijke gedetineerden in Nederland*. Den Haag: WODC.
- Weijters, G., Rokven, J.J. & Verweij, S. (2018). Monitor nazorg (ex-)gedetineerden – meting 5. Beschrijving van de problematiek van ex-gedetineerden en de relatie met recidive. Cahier 2018-12. Den Haag: WODC.

BIJLAGEN

Bijlage 1**Begeleidingscommissie**

Drs. A.I. Aldewereld, MSc (in 2017)	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Drs. A. Buisman (in 2018)	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Drs. K. van Duijvenbooden	Veiligheidshuis Regio Utrecht
Prof. dr. P.J. Van Koppen (voorzitter)	Vrije Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Dr. M.P. Lycklama à Nijeholt	Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Drs. T.L. van Mullekom	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Bijlage 2 Geïnterviewde personen en functionarissen

(Ex-)gedetineerden

- Individuele interviews met 7 gedetineerden in PI's.
- Individuele (telefonische of face-to-face) interviews met 20 ex-gedetineerden (deelnemers aan het project).
- Door 33 deelnemers telefonische of online ingevulde vragenlijst.

DJI

- Individuele interviews met 3 coördinatoren van 2 PI's.
- Individueel interview met projectleider hoofdkantoor DJI.
- Afstemming per mail en telefoon met data-analist hoofdkantoor DJI.

Reclassering Nederland

- Telefonische afstemming met beleidsambtenaar van het landelijk kantoor van Reclassering Nederland.
- Mailoverleg met twee reclasseringsambtenaren.

Work-Wise Direct

- Individuele interviews met alle 6 begeleiders van Work-Wise Direct in 2017 en met drie begeleiders nogmaals in 2018.
- Drie face-to-face interviews met projectleider Work-Wise Direct (begin/tussentijds/eind).
- Groepsinterview met alle begeleiders van Work-Wise Direct.

Gemeenten

- Telefonisch interview met medewerker van 1 gemeente.

Uitzendbureaus

- Telefonische individuele interviews met medewerkers van 2 uitzendbureaus.

Gemengde groepsbijeenkomsten

- Drie groepsinterviews (begin/tussentijds/eind) met in totaal 4 begeleiders, 3 gemeenten, 1 reclasseringsmedewerker en 1 uitzendbureau.

Bij de SIB betrokken organisaties

- Individuele interviews met alle betrokken organisaties (leden van de stuurgroep SIB): het ministerie van Justitie en Veiligheid, ABN-Amro, Start Foundation, Oranjefonds, Work-Wise Direct, DJI, Society Impact.
- Drie groepsinterviews met de hierboven genoemde organisaties (begin/tussentijds/eind).

Externe deskundigen

- Twee telefonische interviews (begin/eind) met dr. M.P. Lycklama à Nijeholt, universitair docent Finance & Accountancy, Instituut voor Privaatrecht, Afdeling Ondernemingsrecht, Universiteit

Leiden; tevens lector Finance & Business Innovation bij Kenniscentrum Business Innovation van de Hogeschool Rotterdam. Deskundig op het gebied van Social Impact Bonds.

- Twee (telefonisch en face-to-face) interviews (begin/eind) met dr. R. van Berkel, universitair hoofddocent bij het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Deskundig op het gebied van (arbeidsmarkt-)re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Individueel interview (begin) met dhr. L. Kuijpers, strategisch matchmaker sociaal ondernemen voor een gemeente en verder niet betrokken bij deze SIB.

Bijlage 3 Tabellen

Tabel 1

Overzicht van alle gestarte deelnemers (n=119), ingedeeld in deelnemers die het traject hebben afgerond (n=47), deelnemers die nog in traject zijn (n=33), en de deelnemers die zijn uitgevallen (n=39). Bron: registraties Work-Wise Direct.

	Totaal		Afgerond		In traject		Uitval	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Totaal	119	100	47	39	33	28	39	33
Basis/ plusprogramma								
Basis	84	71	33	70	29	88	22	56
Plus	31	26	14	30	4	12	13	33
Onbekend	4	3	0	0	0	0	4	10
Maanden in traject								
0-6 maanden	36	30	0	0	5	15	31	79
7-12 maanden	15	13	0	0	8	24	7	18
13-18 maanden	36	30	15	32	20	61	1	0
19-25 maanden	32	27	32	68	0	0	0	0

Tabel 2

Activiteiten en interventies door Work-Wise Direct, zoals door begeleiders geregistreerd in de dossiers.⁹

	Totaal n=33 ^a		Basis n=22 ^a		Plus n=11	
	n	%	n	%	n	%
Leerdoelen beschreven	31	91	22	96	9	82
Gewerkt aan leerdoelen	31	91	22	96	9	82
Actieplan gemaakt	28	82	20	87	8	73
Trajectplan gemaakt	28	82	20	87	8	73
Motiverende gespreksvoering	28	82	19	83	9	82
Inzichtgevende gesprekken	13	38	6	26	7	64
Netwerk betrekken	16	47	11	48	5	45
Sociogram gemaakt	2	6	1	4	1	9
Vriendschapsanalyse gemaakt	23	67	17	74	6	55
Curriculum Vitae maken	18	53	10	43	8	73
Praktische interventie gericht op opleiding/werk	26	76	18	78	8	73
Praktische interventie gericht op huisvesting	19	56	15	65	4	36
Praktische interventie gericht op geldzaken	23	68	18	78	5	45
Praktische interventie gericht op het sociale netwerk en vrijetijdsbesteding	9	26	6	26	3	27
<i>Cognitieve interventies</i>						
-Zelfcontrole vaardigheden leren	0	0	0	0	0	0
-Denkfouten ter discussie stellen	4	12	4	17	0	0
-Reflectieve interventies	11	32	8	35	3	27
<i>Gedragsinterventies</i>						
-Ongewenst gedrag laten afnemen	9	26	5	22	4	36
-Gewenst gedrag laten toenemen	16	47	11	48	5	45
-Nieuw gedrag aanleren	7	12	6	26	1	3
<i>Relationele interventies</i>						
-Feedback op het gedrag van de deelnemer	17	50	14	61	3	9
-Praktische ondersteuning	27	79	19	83	8	24
-Communicatievaardigheden tussen deelnemer en partner/familieleden verbeteren	3	9	2	9	1	3
-Ontwerpen/aanpassen van afspraken tussen de deelnemer en partner van de deelnemer	5	15	3	13	2	6

⁹ Dat activiteiten niet geregistreerd zijn, hoeft niet te betekenen dat ze niet zijn uitgevoerd; ze zijn echter niet geregistreerd in de dossiers. In de volgende tabel geven begeleiders in een vragenlijst aan in hoeverre deze activiteiten naar hun inschatting zijn uitgevoerd.

^a Er waren 34 dossiers random getrokken waarvan 23 Basis en 11 Plus, maar van één dossier bleek de deelnemer voortijdig gestopt.

Tabel 3

Begeleiding bij: leerdoelen, actieplannen, trajectplan en uitvoering van leerdoelen. Gemiddelde scores op een 5-puntschaal van begeleiders op vragen over in hoeverre deze onderdelen aan de orde zijn gekomen in de begeleiding. Bron: vragenlijst ingevuld door begeleiders van Work-Wise Direct in 2017 (n=5) en 2018 (n=3). NB: het gaat hier om kleine aantallen maar wel om alle begeleiders.

	2017 (n=5) Gem.	2018 (n=3) Gem.
Prioritering van leerdoelen maken	3,80	3,33
Actieplan maken	3,80	4,33
Trajectplan maken met leerdoelen	3,80	4,33
Trajectplan maken met acties	3,80	4,67
Inhoudelijke eindevaluaties	2,00 ^a	4,00
Logboek invullen	1,50 ^a	3,67
Logboek bespreken met deelnemer	1,75 ^a	3,33
Evaluatieformulier invullen	2,25 ^a	1,67
Evaluatieformulier bespreken met deelnemer	2,50	3,33
Maken trajectplan (zelf)	4,80	3,67
Maken trajectplan met deelnemer	2,40	4,00
Indelen in basis- of plusprogramma	4,20	4,67
Contract laten ondertekenen	4,60	5,00
Deelnemer ophalen van PI en naar onderdak brengen	2,60	3,00
Vrijwilliger inzetten	1,80	2,00
Afspraak binnen een week na vrijlating	4,60	5,00
Dariuz laten invullen door leidinggevende	1,00 ^a	1,33
Dariuz laten invullen door deelnemer	2,20	1,33
Dariuz wegwijzer afnemen	1,60	2,00
Afspraken maken voor slag 4	3,00	4,00
Enkele contacten met deelnemer in slag 4	4,40	5,00
Niet meer zelf helpen maar doorverwijzen in slag 4	3,75 ^a	2,00
Eindmeting werk/ opleiding	1,33 ^b	4,67
Intakegesprek	4,60	5,00
Evaluatiegesprek	4,20	4,33
Doorgeleiden naar een andere organisatie	3,40	3,00

^a n=4 (1 missing)

^b n=3 (2 missing)

Tabel 4

Gebruik van interventies: gemiddelde scores van begeleiders op een 5-puntschaal op vragen over in hoeverre deze onderdelen aan de orde zijn gekomen in de begeleiding. Bron: vragenlijst ingevuld door begeleiders van Work-Wise Direct in 2017 (n=5) en 2018 (n=3). NB: het gaat hier om kleine aantallen maar wel om alle begeleiders.

	2017 (n=5) Gem.	2018 (n=3) Gem.
Praktische interventies		
Praktische interventies	5,00	5,00
Woning (helpen) zoeken	4,00	3,67
Vrijtijdsbesteding (helpen) zoeken	2,40	2,00
Schuldsanering (helpen) zoeken	2,80	4,67
Werk (helpen) zoeken	3,40	4,00
Basisinterventies		
Motiverend gesprek algemeen	5,00	5,00
Motiverend gesprek gericht op werk zoeken	4,40	5,00
Motiverend gesprek gericht op werk houden	4,20	4,67
Motiverend gesprek gericht op schulden	4,00	4,67
Motiverend gesprek gericht op woning	4,40	4,33
Motiverend gesprek gericht op sociaal netwerk	3,80	4,00
Motiverend gesprek gericht op vrijetijdsbesteding	3,20	3,67
Motiverend gesprek gericht op opleiding	3,20	3,00
Inzichtgevend gesprek	4,60	5,00
Inschakelen netwerk van deelnemer	3,00	4,33
Sociaal netwerk versterken	2,75 ^a	3,33
Sociogram maken	2,20	3,00
Vriendschapsanalyse maken	2,40	3,00
Cognitieve, gedrags- en relationele interventies		
Interventies gericht op gedrag	4,20	4,33
Interventies gericht op cognities	4,00	4,33
Relationele interventies	2,80	3,33

^a n=4 (1 missing)

Tabel 5

Knelpunten in de werving- en selectieprocedure. Bron: interviews met medewerkers van Penitentiaire Inrichtingen, de Dienst Justitiële Inrichtingen en Work-Wise Direct.

Respondent	Weten	Kunnen	Willen
Medewerkers PI's	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende informatie over procedure (m.n. Dariuz en rapportage aan hoofdkantoor DJI) • Flyer is te lang en ingewikkeld voor gedetineerden (sommige PI's hebben zelf een 'jip-en-janneke brief gemaakt) 	<ul style="list-style-type: none"> • De taak om gedetineerden te werven, is extra werk zonder dat de medewerker extra tijd krijgt. • De caseload van casemanagers is al hoog, zij hebben niet veel ruimte om zaken te regelen (men moet ook rapportages maken voor verlof, VI etc.) • Het duurde soms lang voordat bekend was wie de coördinator bij de betreffende gemeente was. • Het duurde soms lang voordat de gemeente toestemming gaf. • Het is een grote stap voor gedetineerden om zich te melden bij gemeenten. Als gemeenten al in de PI komen (bv. Den Haag, Rotterdam), helpt dat. • Soms is er voorlichting geweest maar worden ex-gedetineerden daarna vrijgelaten. Sommige PI's wachten daarom met voorlichting totdat de uitspraak van de rechter bekend is, maar dan is er minder tijd over voor de werving en selectie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende wil van PIW-ers en casemanagers om gedetineerden te motiveren. • Gedetineerden geven aan zelf werk te kunnen regelen. • Gedetineerden wilden niet meteen een contract tekenen. Het ging beter toen de procedure gewijzigd werd en het contract pas werd getekend nadat de gedetineerde al kennis had gemaakt met en vertrouwen had gekregen in de begeleider van Work-Wise Direct. • Met name jongere gedetineerden lijken minder interesse te hebben. Zij zouden denken 'ach het komt wel'.
Hoofdkantoor - DJI	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • Niet alle medewerkers in PI's zijn gemotiveerd om gedetineerden te stimuleren voor dit soort projecten. • De context van het project was niet bevorderend: een periode waarin PI's bedreigd werden met sluiting, werkelijk gesloten werden of een andere bestemming kregen, waardoor de PI niet meer mee kon doen of de aandacht van personeel minder uitging naar het project.
Hoofdkantoor - Work-Wise Direct	-	<ul style="list-style-type: none"> • Er was te veel tijd tussen de voorlichting aan PI's en de start van het project, waardoor de aandacht van de PI's verdwenen was. • Bij de start van het project was de aanloopfase voor werving te kort. Er was niet geselecteerd op resterende detentieduur: er is 4-6 weken nodig voor gespreksvoering en voorbereiding. • Een deel van de kandidaten kan zelf werk regelen. • Een deel van de kandidaten wil geen 18 maanden begeleiding. • Het was niet altijd bekend bij welke gemeente de ex-gedetineerde zich zou gaan vestigen, waardoor er geen gemeente kon worden benaderd voor toestemming voor deelname. • Toestemming van gemeenten kwam in het begin te laat, de gedetineerde was dan al vrijgelaten. • Als de gedetineerde geen telefoonnummer heeft (en niet een nummer van familie geeft), belt hij niet altijd op na vrijlating en kan Work-Wise Direct hem/haar niet bereiken. Dit is een veelvoorkomende reden. • Kandidaten die door de PI werden geselecteerd, voldeden toch niet altijd (bv. te veel verslavingsproblematiek, taal, leeftijd). 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet alle medewerkers in PI's voeren de werving van gedetineerden (op enthousiaste wijze) uit. • Niet alle medewerkers van PI's hebben tijd voor deze extra taak gekregen, waardoor de werving beperkt wordt tot slechts het overhandigen van een flyer. • Als een gedetineerde niet wil, wordt wellicht onvoldoende energie besteed aan het motiveren.

Tabel 6

Demografische gegevens deelnemers (n=119), opgesplitst naar groepen die het traject hebben afgerond (n=47), nog in traject zitten (n=33), of uitgevallen zijn (n=39). Bron: Dariuz-vragenlijst, zelfrapportage deelnemers.

	Totaal		Afgerond		In traject		Uitval	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Sekse								
Man	97	82	38	81	29	88	30	77
Vrouw	13	11	8	17	1	3	4	10
Onbekend	9	8	1	2	3	9	5	13
Geboorteland								
Nederland	61	51	24	51	17	52	20	51
Ergens anders	44	37	20	43	11	33	13	33
Onbekend	14	12	3	6	5	15	6	15
Opleidingsniveau#								
Geen school	10	8	3	6	5	15	2	5
Basisschool	19	16	10	21	3	9	6	15
LBO/VMBO/MAVO/MBO 1	31	26	14	30	7	21	10	26
HAVO/MBO 2,3 of 4/VWO	17	14	11	23	5	15	1	3
HBO/Universiteit	5	4	4	9	1	3	0	0
Onbekend	37	31	5	11	12	36	20	51
Kinderen#								
Ja	54	45	30	64	12	36	12	31
Nee	30	25	12	26	10	30	8	21
Onbekend	35	29	5	11	11	33	19	49
Burgerlijke staat#								
Alleenstaand	48	40	18	38	14	42	16	41
Gescheiden	7	6	3	6	3	9	1	3
Getrouwd	5	4	5	11	0	0	0	0
Vaste partner, maar niet getrouwd	23	19	15	32	5	15	3	8
Weduwnaar	1	1	1	2	0	0	0	0
Onbekend	35	29	5	11	11	33	19	49
Woonsituatie#								
Alleenstaand	15	13	7	15	5	15	3	8
Alleenstaand met kinderen	1	1	0	0	0	0	1	3
Begeleid wonen	3	3	1	2	1	3	1	3
Geen vaste woon- en verblijfplaats	25	21	12	26	6	18	7	18
In een instelling	4	3	4	9	0	0	0	0
Inwonend bij familie	10	8	7	15	0	0	3	8
Inwonend bij ouder(s)	11	9	3	6	6	18	2	5
Samenwonend met partner	4	3	3	6	0	0	1	3
Logeeropvang	1	1	0	0	1	3	0	0
Anders	10	8	5	11	3	9	2	5
Missing	35	29	5	11	11	33	19	49

Vervolg Tabel 6

	Totaal		Afgerond		In traject		Uitval	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Laatste Penitentiare Inrichting								
Almere	3	3	1	2	0	0	2	5
Alphen	6	5	1	2	4	12	1	3
Alphen/Lelystad	1	1	0	0	1	3	0	0
Arnhem	1	1	0	0	1	3	0	0
Dordrecht	15	13	7	15	5	15	3	8
Heerhugowaard	2	2	0	0	1	3	1	3
Krimpen	11	9	6	13	3	9	2	5
Lelystad	26	22	11	23	9	27	6	15
Lelystad/Veenhuizen	2	2	2	4	0	0	0	0
Nieuwegein	25	21	10	21	3	9	12	31
Nieuwersluis	14	12	8	17	1	3	5	13
Rotterdam	4	3	1	2	2	6	1	3
Zwaag	8	7	0	0	2	6	6	15
Onbekend	1	1	0	0	1	3	0	0
Leeftijd								
20-30	35	29	13	28	9	27	13	33
31-40	40	34	12	26	14	42	14	36
41-50	24	20	12	26	3	9	9	23
51-60	19	16	10	21	6	18	3	8
Onbekend	1	1	0	0	1	3	0	0

Noot. Door afronding naar hele getallen tellen de percentages niet altijd op tot 100.

betekent dat de vraag is ingevuld door de casemanager of begeleider (vandaar ook het grotere aantal onbekende waarden op deze variabelen).

Tabel 7

Scores op variabelen rond arbeidsbemiddelbaarheid en participatie van de deelnemers. Opgesplitst naar deelnemers die het traject hebben afgerond (n=47), nog in traject zitten (n=33), of uitgevallen zijn (n=39). Bron: Dariuz-vragenlijst, ingeschat door begeleiders.

	Totaal		Afgerond		In traject		Uitval	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Arbeidspotentieel ^a								
Laag	9	8	6	13	1	3	2	5
Redelijk	20	17	9	19	5	15	6	15
Hoog	23	19	15	32	4	12	4	10
Zeer hoog	31	26	12	26	12	36	7	18
Missend	36	29	4	9	11	33	19	49
Zelfredzaamheid ^a								
Laag	5	4	3	6	0	0	2	5
Redelijk	27	23	10	21	7	21	10	26
Hoog	22	19	8	17	11	33	3	8
Zeer hoog	5	4	3	6	2	6	0	0
Missend	60	50	23	49	13	39	24	62
Risico op sociaal isolement ^a								
Hoog	4	3	2	4	0	0	2	5
Redelijk	12	10	3	6	7	21	2	5
Weinig	56	47	29	62	14	42	13	33
Inschatting niet mogelijk	13	11	9	19	1	3	3	7
Missend	34	29	4	9	11	33	19	49
Trede participatieladder ^a								
Trede 1	8	7	5	11	1	3	2	5
Trede 2	24	20	13	28	7	21	4	10
Trede 3	12	10	7	15	1	3	4	10
Trede 4	25	21	8	17	10	8	7	18
Trede 5	10	8	8	17	2	6	0	0
Trede 6	4	3	1	2	1	3	2	5
Inschatting niet mogelijk	2	2	1	2	0	0	1	3
Missend	34	29	4	9	11	33	19	49
Werknemersvaardigheden								
Heel slecht	1	1	0	0	0	0	1	3
Slecht	5	4	3	6	1	3	1	3
Redelijk	18	15	6	13	4	12	8	21
Goed	46	39	23	49	13	39	10	26
Heel goed	14	12	10	21	4	12	0	0
Missend	35	29	5	11	11	33	19	49
Afstand tot de arbeidsmarkt								
Klein	25	21	11	23	9	27	5	13
Redelijk	16	13	10	21	4	12	2	5
Groot	20	17	10	21	3	9	7	18
Zeer groot	24	20	12	26	6	18	6	15
Missend	34	29	4	9	11	33	19	49
Frequentie werkloosheid								
Nooit	30	25	9	19	15	45	6	15
Één keer	13	11	9	19	2	6	2	5
Twee keer	7	6	3	6	2	6	2	5
Drie keer	3	3	1	2	1	3	1	3
Vier keer	3	3	2	4	0	0	1	3
Meer dan vier keer	26	22	18	38	1	3	7	18
Missing	37	31	5	11	12	36	20	51
Verleden betaalde baan								
Ja	60	50	32	68	15	45	14	36
Nee/Onbekend	59	50	15	32	18	55	25	64

Vervolg Tabel 7

	Totaal		Afgerond		In traject		Uitval	
	n	%	n	%	n	%	n	%
In behandeling voor lichamelijke klachten								
Ja	9	8	6	13	0	0	3	8
Nee	10	8	4	9	6	18	0	0
Missend	100	84	37	79	27	82	36	92
In behandeling voor psychische klachten								
Ja	3	3	1	2	1	3	1	3
Nee	7	6	4	9	0	0	3	8
Missend	109	92	42	89	32	97	35	90

^a telde mee als inclusie criterium.

Noot. Voor de inschattingen door de begeleiders/ case managers geldt dat het aantal missende waarden hoog was (29 tot 50%).

Tabel 8

Nederlandse taalbeheersing van de deelnemers (n=119). Opgesplitst naar deelnemers die het traject hebben afgerond (n=47), nog in traject zitten (n=33), of uitgevallen zijn (n=39). Bron: Dariuz-vragenlijst, zelfrapportage door deelnemers.

	Totaal		Afgerond		In traject		Uitval	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Beheersing Nederlands spreken								
Heel slecht	1	1	1	2	0	0	0	0
Redelijk	17	14	7	15	5	15	5	13
Goed	39	33	18	38	11	33	10	26
Heel goed	48	40	18	38	12	36	18	46
Onbekend	14	12	3	6	5	15	6	15
Beheersing Nederlands lezen								
Heel slecht	1	1	1	2	0	0	0	0
Redelijk	14	12	6	13	4	12	4	10
Goed	42	35	20	43	11	33	11	28
Heel goed	48	40	17	36	13	39	18	46
Onbekend	14	12	5	11	5	15	6	15
Beheersing Nederlands schrijven								
Heel slecht	2	2	2	4	0	0	0	0
Slecht	3	3	2	4	1	3	0	0
Redelijk	16	13	8	17	3	9	5	13
Goed	44	37	19	40	13	39	12	31
Heel goed	40	34	13	28	11	33	16	41
Onbekend	14	12	3	6	5	15	6	15

Tabel 9

*Problematiek van de deelnemers, waarbij de Dariuz-informatie is ingedeeld in criminogene factoren zoals gebruikt in de RISC, van het totaal aantal deelnemers (n=119). Opgesplitst naar deelnemers die het traject hebben afgerond (n=47), nog in traject zitten (n=33), of uitgevallen zijn (n=39).
Bron: Dariuz-vragenlijst, zelfrapportage door deelnemers.*

	Totaal		Afgerond		In traject		Uitval	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Huisvesting en wonen								
<i>Tevredenheid sociale- en woonomgeving</i>								
Ontevreden	2	2	2	4	0	0	0	0
Redelijk tevreden	18	15	7	15	5	15	6	15
Tevreden	85	71	35	74	23	70	27	69
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
Inkomen en omgaan met geld								
<i>Schulden#</i>								
Ja	61	51	29	62	14	42	18	46
Nee	17	14	9	19	7	21	1	3
Missing	41	34	9	19	12	36	20	51
Relaties met partner, gezins- en familieleden, vrienden en kennissen								
<i>Steun omgeving</i>								
Weinig	4	3	1	2	0	0	3	8
Redelijk	42	35	15	32	15	45	12	31
Veel	59	50	28	60	13	39	18	46
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Eenzaamheid</i>								
Weinig	49	41	22	47	12	36	15	38
Redelijk	41	34	15	32	11	33	15	38
Veel	15	13	7	15	5	15	3	8
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Sociale norm/druk</i>								
Geen	7	6	4	9	2	6	1	3
Redelijk	13	11	5	11	2	6	6	15
Veel	83	70	34	72	24	73	25	64
Missing	16	13	4	9	5	15	7	18
Middelengebruik								
<i>Verslaving</i>								
Nee	65	55	25	53	20	61	20	51
Verleden	26	22	10	21	6	18	10	26
Ik ben aan het afkicken	2	2	0	0	2	6	0	0
Ja	6	5	4	9	0	0	2	5
Onbekend	20	17	8	17	5	15	7	18
<i>Softdrugs</i>								
Ja	20	17	11	23	3	9	6	15
Nee	85	71	33	70	25	76	27	69
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Harddrugs</i>								
Ja	5	4	1	2	0	0	4	10
Nee	100	84	43	91	28	85	29	74
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Alcoholgebruik</i>								
Ja	40	34	19	40	8	24	13	33
Nee	65	55	25	53	20	61	20	51
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15

Vervolg Tabel 9

	Totaal		Afgerond		In traject		Uitval	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Psychische en lichamelijke gezondheid								
<i>Depressieve klachten</i>								
Geen	88	74	34	72	24	73	30	77
Aantal	16	13	10	21	4	12	2	5
Ernstig	1	1	0	0	0	0	1	3
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Angstklachten</i>								
Geen	97	82	42	89	25	76	30	77
Aantal	7	6	1	2	3	9	3	8
Ernstig	1	1	1	2	0	0	0	0
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Algemene gezondheid</i>								
Helemaal niet gezond	1	1	1	2	0	0	0	0
Niet zo gezond	18	15	7	15	4	12	7	18
Gezond	61	51	29	62	18	55	14	36
Heel erg gezond	24	20	7	15	6	18	11	28
Missing	15	13	3	6	5	15	7	18
Denkpatronen, gedrag en vaardigheden								
<i>Proactieve coping</i>								
Afwachtend	2	2	0	0	0	0	1	3
Redelijk actief	31	26	12	26	7	21	12	31
Actief	72	61	32	68	21	64	19	49
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Gevoel van controle</i>								
Weinig	11	9	4	9	2	6	5	13
Redelijk	63	53	27	57	17	52	19	49
Veel	31	26	13	28	9	27	9	23
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Gevoel van verantwoordelijkheid</i>								
Weinig	5	4	4	9	0	0	1	3
Redelijk	22	18	7	15	9	27	6	15
Veel	78	66	33	70	19	58	26	67
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Self-efficacy werken</i>								
Weinig	8	7	5	11	1	3	2	5
Redelijk	8	7	4	9	3	9	1	3
Veel	89	75	35	74	24	73	30	77
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15
<i>Self-efficacy werk zoeken</i>								
Weinig	10	8	5	11	3	9	2	5
Redelijk	36	30	13	28	10	30	13	33
Veel	59	50	26	55	15	45	18	46
Missing	14	12	3	6	5	15	6	15

Noot. Door afronding naar hele getallen is het resultaat van de optelling van de percentages niet altijd 100 procent

Noot. # betekent dat de vraag is ingevuld door de casemanager of begeleider.

Tabel 10

*Gegevens over deelnemers die geselecteerd leken te worden maar toch niet zijn gestart (n=104).
Bron: registraties Work-Wise Direct.*

	Totaal	
	n	%
Reden niet in traject		
Haakt al af in de PI voorafgaand of na de intake met Work-Wise Direct	39	37
Gaf/Had in PI geen eigen contactgegevens (of wel) maar nam geen contact met Work-Wise Direct op na vrijkomen/en had nog geen contract getekend	27	26
Had nog geen contract getekend en valt na vrijkomen onmiddellijk terug in oud (verslaafd) gedrag	5	5
Geen toestemming van de gemeente	9	9
Work-Wise Direct heeft al wel een tijd(je) begeleid, maar deelnemer wil contract niet tekenen en valt terug in oud gedrag	5	5
Einddatum blijkt niet te kloppen en zit nog vast tot aan wervingsfase/of is juist eerder vrij dan Work-Wise Direct had doorgekregen	6	6
Heeft geen gemeentelijke binding en/of geen BSN	3	3
Overig	10	10

Noot. Door afronding naar hele getallen is het resultaat van de optelling van de percentages niet altijd 100 procent.

Tabel 11

Redenen van uitval van deelnemers (n=39). Bron: gegevens van Work-Wise Direct, op basis van inschatting van begeleiders.

	Totaal	
	n	%
Reden uitval		
Opnieuw in hechtenis genomen (door oude of nieuwe straf) en zit vast tot eind van zijn/haar begeleidingstraject	5	13
Door ernstige verslaving langdurend opgenomen in verslavingskliniek	9	23
Deelnemer vertoont geen geloofwaardige inzet meer, verschijnt 3/4 keer niet meer op afspraken en reageert niet op apps/telefoontjes: in overleg met projectleider het traject afgesloten	22	56
Deelnemer kan niet meer voldoen aan de inzet van minimaal 24 uur voor het project	1	2
Overig	2	5

Tabel 12

Variabelen die mogelijk samenhangen met uitval. Bron: Dariuz-vragenlijst.

	n	Niet uitgevallen (n=80)		Uitval (n=39)	
		n	%	n	%
Plusprogramma	115	18	23	13	37
Gemiddelde leeftijd (SD)	119	38,5	(11,4)	36,2	(8,5)
Sekse: man	110	67	88	30	88
Geboorteland: niet Nederland	105	31	43	13	39
Opleidingsniveau: geen school t/m VMBO/mavo#*	82	42	67	18	95
Kinderen#	84	42	66	12	60
Burgerlijke staat:	84	39	61	17	85
alleenstaand/gescheiden/weduwnaar#*					
Woonsituatie: Geen vaste woon- en verblijfsplaats#	84	33	52	10	50
Schulden#*	78	43	73	18	95
Arbeidspotentieel: laag/redelijk#	83	21	33	8	42
Zelfredzaamheid: laag/redelijk#*	59	20	45	12	80
Gemiddelde werknemersvaardigheden 1-5 (SD)#**	84	3,94	(0,79)	3,35	(0,81)
Afstand tot de arbeidsmarkt: (zeer) groot/redelijk#	85	45	69	15	75
Taalbeheersing Nederlands spreken: (heel) slecht /redelijk	109	16	21	6	18
Steun van de omgeving: weinig/redelijk	105	31	43	15	46
Eenzaamheid: veel/ redelijk	105	38	53	18	55
Risico op sociaal isolement: Hoog/redelijk#	72	12	22	4	24
Huidige of historische verslavingsproblematiek	105	27	38	13	39
Alcoholgebruik	105	27	38	13	39
Softdrugsgebruik	105	14	19	6	18
Harddrugsgebruik*	105	1	1	4	12
Depressieve klachten	105	14	19	3	9
Angstklachten	105	5	7	3	9
Lage algemene gezondheid	104	12	17	7	22
Weinig gevoel van controle over het vinden van werk	105	6	8	5	15
Weinig gevoel van verantwoordelijkheid	105	4	6	1	3
Weinig self-efficacy om te werken	105	6	8	2	6
Weinig self-efficacy om werk te zoeken	105	8	11	2	6

* p < .05

** p < .01

Noot: alle categorische variabelen getoetst met chikwadraattoetsen, de schaal-variabelen met t-toetsen voor onafhankelijke steekproeven.

Bijlage 4 Summary

INTRODUCTION

What is the “Work after prison” Social Impact Bond?

A Social Impact Bond (SIB) is an innovative funding scheme whereby private investors provide financing for tackling a societal issue. When the projected result is achieved, the government repays the investment and a previously agreed dividend is paid out. A SIB tests the workings of an innovative method and in principle it is temporary (for the period during which the project is being tested). If the method achieves satisfactory results, then the aim is that the government or other bodies take over the funding.

The “Work after prison” Social Impact Bond focuses on intensive employment support for ex-prisoners. The Work after prison SIB has four aims: 1) more employment support for participants, 2) less re-offending by participants, 3) to assess whether working with SIBs is worthwhile for local councils and the government and 4) to gain up experience with an SIB and gather pointers for future SIBs.

What is the aim of this study?

This report contains a process evaluation of the preparation and implementation of the employment support intervention during the period from the official launch of the SIB on 1 May 2016 to the end of May 2018. The project period has been extended until 1 August 2019. The study will not be extended because sufficient insight has been gained into the key points of the implementation of the process and the project is not expected to change in any significant way. The study examined a) how the SIB scheme was designed and whether such a scheme could also be used for future pilot projects and b) how the employment support intervention was implemented. The study questions and approach are set out in chapter 1. The report does not go into the results of the employment support intervention. The effect study will be carried out separately by Panteia research agency and is expected to be published in 2021.

RESULTS OF THE PROCESS EVALUATION

How was this Social Impact Bond set up?

The parties involved in the SIB are: the Ministry of Justice and Security (‘Client’), the Start Foundation, the ABN AMRO Social Impact Fund, Oranjefonds (‘Investors’) and Society Impact (the ‘Matchmaker’ that brought the different organisations together). Together, these parties formed the steering group for the project. Also involved was the Custodial Institutions Agency. Initially, the intention was to set up an SIB aimed at providing employment support for prisoners who would be fitted with electronic tags, but because the bill regulating electronic monitoring had not been adopted by the Lower House, the investors and the client looked for a different target group. This group comprised offenders who had been sentenced to between three and twelve months in prison. Out of the four SIB aims stated, gaining experience with a nationwide SIB was gradually seen as the most important one.

Through a tendering process, the investors have since opted for Work-Wise Direct as the party (‘the executor’) able to provide and carry out the employment support intervention. This consisted of a consortium formed especially for this project, made up of: Stichting 180 (Foundation 180, with expertise in the field of interventions for young offenders), Stichting Exodus Midden-Nederland (Central Netherlands Exodus Foundation with expertise in the field of providing care and support to ex-prisoners) and Restart (with expertise in the field of employment support for people at a disadvantage in the job market). The Work-Wise Direct representative also attended the project’s steering group meetings.

What is the relationship to other organisations?

The prison system and local councils have the joint responsibility to support prisoners organise their reintegration both during their sentence and after release, in the area of employment and/or income (or day care with a benefit allowance) and other basic conditions (accommodation, understanding debts, ID and healthcare). The probation services can also help former prisoners

who on probation search for work. The standard supervision offered is less intensive than that provided by the Work after prison SIB: the SIB counsellor visits participants at home, accompanies them to official agencies and can be reached outside office hours. Prison staff, the probation service and local councils have stated that the more intensive SIB supervision, aimed specifically at employment support for ex-prisoners, is a welcome addition to what they have to offer, which although sharing the same purpose is less intensive.

How is this SIB appreciated by the organisations involved? What were the factors that facilitated or hindered the development if this SIB?

The parties involved believe the SIB to be a promising scheme. Not only due to the focus on a project that would otherwise receive less government funding but also because it is about an innovative way for private organisations and the government to cooperate in a way that has not been previously attempted at national level. We have divided facilitating and hindering factors into the following categories: 'knowing', 'wanting' and 'being able'.

The facilitating factors largely occurred in the 'wanting' and 'being able' categories:

1. The organisations that were part of the steering group were enthusiastic about the project. The collaboration was quickly found to be an enjoyable one and people trusted in each other's expertise. Employment support for ex-prisoners is seen by the steering group as a socially relevant objective that might benefit from a more results-oriented approach. In addition, gaining learning experiences with an SIB is mainly seen as something valuable. The steering group considers the added value of the SIB as being in the collaboration between the government and private parties. This collaboration proved to run well and, according to the members of the steering group, it is considered worth repeating. They find the actual results of the employment support intervention of less importance because it is mainly a pilot version of the SIB scheme. The lessons learned in this SIB can be used for future SIBs.
2. Clear and acceptable agreements were made about targets, funding, intended returns, measurements and repayment. All organisations have accepted the relatively high start-up expenses that form part of an SIB and they have given the project time and space.
3. The collaboration between the private parties and the government will lead to more social involvement than if the government were to be left alone to tackle these sorts of issues. The private parties can help reduce the social problems, which is something they consider to be an important role.
4. The steering group had trust in the knowledge of the executor and the executor had enough staff. The executor was able to offer highly intensive supervision to the group of ex-prisoners who might otherwise be supervised by local councils and/or the probation service, albeit in a much less intensive way. In the opinion of the steering group members, the executor and employees of the probation service and councils, this meets a clear need. By contrast, it emerged that other local councils already had their own provisions and did not see any need for additional measures.

Hindering factors were mainly found in the 'knowing' category:

1. Unfamiliarity with the SIB structure at national level meant investigating a number of issues in the preparation phase of the SIB (e.g. detailed calculations, requirements on tenders and VAT remittance) took up a great deal of time and reduced the amount of attention given in the Custodial Institution.
2. A number of steering group members have said that adding a number of other organisations to the steering group would be a good idea in terms of bringing in more knowledge: the Ministry of Social Affairs and Employment (due to its knowledge of employment support), the Ministry of Finance (due to its knowledge of VAT calculations relating to this sort of projects), the probation services (due to their knowledge of the target groups) and employers (due to their knowledge of requirements put on participants).
3. The steering group and the implementing organisation had little previous knowledge this target group's needs and problems to (see also points 4 and 5). There is little research literature about the extent of work and benefits paid to the target group. However, the literature that is available about the issues and after care appears not to have been sufficiently integrated into the business plan.
4. It appears that too little is known about the influence of selection criteria on the results. The selection criteria (as stated in the programme guide) have been partly widened (in particular admitting ex-prisoners with addiction problems and mental health issues and ex-prisoners who are at a slight disadvantage in the job market). It appears that it was not known that the decision to drop these selection criteria could have a negative influence on the results. After all, if ex-prisoners with severe addiction problems are allowed to participate in a programme

that has not been designed for them, it is possible that the results would not be achieved. By contrast, if ex-prisoners who actually only have a slight disadvantage in the job market are allowed to participate, then they will find work but not much more than the control group. The chance of attaining the objectives of the SIB is therefore lower (even though people with addictions in the control group) because the programme was not designed to reduce addiction problems, which require a different, specific approach.

5. The knowledge about tackling adult offenders does not seem to have been fully integrated in the programme guide. The intervention is an adaptation of an intervention for adolescents (not necessarily young offenders). This intervention is included in the databank of effective juvenile interventions assessed as 'well substantiated' by the sub committee for juvenile care and psychosocial/pedagogical intervention. The amendment for adult offenders was not presented to an accreditation committee. The implementing organisation assumed that the approach to finding work for adult offenders need not differ much from the approach used with adolescents. However, this did not turn out to be the case. The target group was shown to be more complex than first thought and it was more difficult to find work for ex-prisoners over the age of forty with little work experience and a long history of incarceration than it was for eighteen-year-olds. If the intervention had been presented to more experts (e.g. to the accreditation committee) then this could have been pointed out. Part of the programme could not be carried out by the more complex target group and this means achieving the objectives is at risk. With hindsight, most steering group members agree that the objectives were too ambitious, although they do believe that an SIB needs to have ambition in order to create a purposeful atmosphere that enables renewal and better results than would otherwise be possible.
6. A number of the steering group members say that the reasoning was target-oriented: they were enthusiastic and were keen to get started with the SIB. Knowledge of risks, that was provided by the prison system and the probation service and meta analyses, which showed that the results of employment support interventions had little effect on recidivism, appear to have been given little attention. It is possible that testing of the employment support intervention by an accreditation committee would have resulted in greater integration of available knowledge of aftercare and issues surrounding ex-prisoners.

To what extent is this SIB transferrable?

The organisations involved believe that as a financial instrument, the SIB is to be recommended for future projects, especially through collaboration between government and private parties, where projects of a sufficient scale are concerned. The employment support intervention could be adopted by local councils. The SIB scheme could also be used by local councils if financiers were needed. A few lessons have been learned from this SIB that can be applied to future SIBs. This mainly concerns the preparation (more general), the objectives (ambitious but achievable) and knowledge (broader inclusion of expertise from science and the field). Based on international literature and knowledge from this study, a checklist has been drawn up, which can be used in advance of future SIBs to gauge their feasibility. At the time of writing this report, individual steering group members and the executor are in talks with local councils about whether or not to continue the employment support intervention in the form of an SIB. Concrete agreements have yet to be made.

THE IMPLEMENTATION OF THE EMPLOYMENT SUPPORT INTERVENTION

What does the intervention involve?

There are two variants of the employment support intervention: the basic programme and the plus programme. The basic programme lasts no more than seven months; the plus programme no more than 10 months. Both programmes are preceded by a nine-month follow-up programme.

What was the target group and how was it selected?

The target group for the basic programme consisted of male and female ex-prisoners aged 18 and above with sentences of between three and 12 months and skills shortages in relation to work and education. The target group for the plus programme is also at risk in terms of housing, social networks and/or leisure time. According to the programme guide, the selection of participants could be carried out with the aid of a questionnaire, the 'Dariuz Roadmap' and supplementary interviews with case counsellors from the executor's Custodial Institution. In practice, a number of selection criteria were abandoned (addiction issues, mental health problems and being at a disadvantage in the job market) because the steering group was unwilling to exclude any participants. In the end, fewer than half of the participants (37%) meet the inclusion criteria as stated in the programme guide.

Moreover, the intended number of participants was not reached. 1,299 prisoners were eligible for the project and in the end 119 people took part instead of the intended 150. It had previously been expected that 10% of the potential target group would be willing to take part. In the end, this number was almost reached, but it took much more time and the recruitment period had to be extended. This was mainly due to the fact that a) the recruitment in the Custodial Institutions stalled, b) a number of the prisoners did not wish to participate and c) half of the selected participants changed their mind after release or could not be traced.

What were the characteristics of the selected participants?

The characteristics of the participants were measured with the aid of self-reporting in a questionnaire (the Dariuz) or through assessment by counsellors. The reliability of this method has not been investigated, however according to counsellors and participants, it falls short in certain areas. Care must therefore be taken with regard to the interpretation of the data. The following characteristics emerged: 82% were male, 47% no partner, 36% older than 40, 24% had not completed any education beyond primary school and 21% were of no fixed abode. As already stated, the participants turned out to have had a long-term history of incarceration and often little work experience (50% had previously had no paid employment). They had many complex issues: often a combination of debts (51%) and a lack of accommodation (21%). Questions about addictions and mental health issues were frequently not filled in; past or current addiction was indicated by 29% and mental health problems by 21%. There are also intellectual disabilities, but these were not registered. The offences for which they had been convicted were mainly crimes against property, with or without violence (43%) and breach of the opium law (30%). In relation to the potential target group and the regular prison population, a relatively large number of female and older ex-prisoners took part in the intervention.

What did the ex-prisoners think of the intervention?

Of the 20 participants interviewed, 18 were enthusiastic about the intervention. It is important to note that the participants interviewed did not drop out. Not all participants were so enthusiastic: in the first two years of the project, 33% of participants dropped out. The working relationship with the counsellors (which has a major impact on these kinds of projects) appears to be very good in the case of most of the participants who didn't drop out. Interviewed participants are happy with the large amount of support and the accessibility of their counsellors. Some expected that their counsellor would arrange everything for them and were somewhat disappointed that they had to do a lot themselves and that housing was not automatically organised for them. Participants mentioned the following areas of improvement: more jobs with career growth potential (not just production work); that the supervision should start sooner (when entering custody, not just a few weeks before release), create a shelter (so participants without a home of their own could look for work too).

Why did so many participants drop out?

Two years after the launch of the project, 33% had dropped out. When compared with extramural interventions that are run by probation services (where drop-out is 17-35%, Fischer, 2012), the percentage of those dropping out is not exceptional, also given the fact that participants with addiction issues were included in the programmes. However, since the project still has 14 months to run, the drop-out rate will still increase. Most people who dropped out at the beginning. The counsellor was unable to trace some of them shortly after release. Without a phone number it was impossible to go looking for them in person. Other prisoners dropped out after they became untraceable at a later stage, after they had been admitted into a rehab clinic or were once again put in prison to serve old or new sentences. Those who dropped out were often participants without a partner, with lower levels of education, debts, little independence, fewer employee skills and who used hard drugs more often. Those who dropped out deserve our attention because research has shown that they are more likely to reoffend.

Where did participants end up?

The participants who find jobs, mainly end up working in construction or at production companies. They usually find work through friends or job agencies and doing so turns out to present relatively few problems for them. In this project, a lot of work was done job agencies because they were part of the consortium and because it was easier to discuss the history of detention with the agency, whereas this would not have been the case with the employer. The job agency was often aware of the participant's history of detention but no Certificate of Good Conduct needed to be submitted to the employer.

Two years after the launch of the project, about a quarter of participants have found jobs, 75% of whom have a direct employment contract and therefore no longer work through a job agency. The employment situation among participants is not as good as was envisaged but better than the steering group had expected of the control group (10%). More details will follow in the impact assessment. The counsellors (and local councils) expect that part of the group will never be capable of working or resolving their issues on their own. For the subgroup for which work is not a realistic option, a great deal seems to be gained if they achieve a stable living environment with a roof over their heads, debt restructuring, restricted substance use and monitoring.

How was the intervention carried out?

As described in the guide, the intervention consists of various methods that are used by individual counsellors (basic interventions, practical interventions, interventions with a focus on behaviour, cognitions and relationships). In practice, the emphasis is placed mainly on holding motivational talks and arranging practical matters (ID, bank account, debt restructuring, accommodation). Less attention is given to changing thought processes and behaviour than intended, which puts the results with regard to a permanent change in behaviour in jeopardy.

The longer participants are in the project and their situation improves, the more independent they become and the less the frequency of contact with the counsellors. When the project is completed, a final assessment is sent to the local council, provided a contact is known. If necessary, participants can get in touch with their former counsellor until the project has been completed (August 2019). The way in which local councils take over aftercare varies. No structural arrangements have been made in this regard as part of the project. Besides providing them with the written report, some local councils prefer to see counsellors and the ex-detainee getting to know the new local council contact (e.g. a neighbourhood director or aftercare coordinator) together because they believe this would reduce the chances of recidivism.

What was the situation with the preconditions for the implementation of the project?

The counsellors were highly committed. Although fewer than half of them had experience of counselling ex-prisoners, they did have experience with vocational reintegration and coaching (often of young offenders or non-offenders). The counselling mainly focused on the west of the country. There were no offices; meetings with participants often took place in public places or at the homes of participants. This sometimes made the counsellors feel unsafe. The security protocol has since been tightened and more attention is being paid to keeping counsellors safe. Colleagues met in order to monitor the quality of the execution of the project.

The further the project progressed and the more participants completed it, the fewer the number of counsellors became. They transferred participants to their remaining colleagues. Some participants had more than two counsellors. The counsellors and participants often felt positive about the handover, although it sometimes took some getting used to.

What did other organisations think about the intervention?

Virtually all of the employees (of the project executing organisation and of all other organisations such as DJI, the probation service and the local council) are positive about the project, in particular because intensive and flexible help is provided and this is exactly what this target group needs. They are also satisfied with the collaboration. In the initial phase, the division of tasks between the project, the local councils and the probation service was not entirely clear, but gradually good communication was established. At the end of the project, however, the local councils noted that people were enthusiastic because the project was aimed at employment support, whereas in practice it was precisely that goal that has not quite lived up to expectations.

The local councils involved see the project as supplementary to their own work. However, sometimes it overlaps local council projects. For example, in Amsterdam, although habitual offenders were not allowed to take part in the SIB, they were put through their own council project. Other local councils also offer assistance, especially in order to arrange the preconditions. The probation service is also enthusiastic about the project, seeing it as supplementary to its work. Employees appear to be a missing factor in the project, as indicated mainly by local councils, external specialists and participants. They point out the need for a permanent network of companies that can lead to more opportunities for growth, lasting jobs and more openness about the participants' history of detention. After completion of this study, the matter of whether the SIB method can proceed will be examined. However, no check was carried out as to whether existing organisations are able to adopt this method.

Conclusions

The SIB scheme is viewed by those involved and external specialists as a promising one for the development and testing of innovative and targeted projects for which too little government funding would otherwise be available. The organisations involved in funding and the executive organisation dared to take the risk in taking part in a project with a new form of funding and collaboration.

A lot has been learned about the way in which SIBs might be set up more efficiently in future and the parties involved are enthusiastic about the collaboration. The steering group members say that gaining experience was found to be more important than the substantive objective and the project's financial returns. In this sense, the project has been a success. Otherwise such an intensive employment support project would never have been undertaken. It is noteworthy that in this SIB, less importance is attached to the financial aspect (reward for effectiveness), whereas that is precisely an objective of an SIB. In this phase it is possible that the need to experiment with and getting to know the SIB is playing a more dominant role than the financial aspect. In the long term, in order to scale projects up, the financial aspect and the accountability for it using feasible objectives will have to play a greater role in existing and future SIBs.

With hindsight, the objectives were too ambitious and more attention could be paid to sustainable, long-term results. Although the SIB has allowed scope for interim changes to the approach, the changes (in particular dropping the exclusion criteria) will not all help us achieve the goals. The checklist that was drawn up during this study can be used for future SIBs.

The implementation of the actual employment support (and lasting labour relations in particular) of ex-prisoners did not get off the ground as well as intended. Due in part to the fact that the target group was tougher than expected, a key element of the programme could not be implemented and the targets were not always achievable, which put the results in jeopardy. The counselling was flexible, committed and intensive, which is lauded by all of the experts spoken to because no care-as-usual exists that monitors participants so intensively, and this is considered essential to this target group.

The most important explanation for the fact that the programme could not be implemented as intended, is that neither the steering group nor the executor had much previous knowledge of the needs and issues of the target group. As such, the target group was tougher than anticipated, which was also unintentionally reinforced by the deviation from the selection criteria that had been set out in the programme guide. Involving a broader range of expertise from the field and science might prevent the under-utilisation of available knowledge, as was also the case during the development period. Although an SIB is designed to be innovative and people therefore want to deviate from the familiar pathways, systems and procedures, contradiction from experts in the standard system can also contribute to reaching the objective. There is a risk that time and again, projects are launched among great enthusiasm and from which despite lessons being learned, progress is slower than intended, as well as being slower than necessary. The extent to which objectives are achieved and the results are better than those achieved with standard counselling will be revealed in the effect study that is expected in 2021.

Bijlage 5 Over de auteurs

Janine Plaisier studeerde af in de sociale psychologie en later ook in de klinische psychologie aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is gespecialiseerd in gedragsverandering van mensen. Zij werkte voor de Faculteit Psychologie van de Universiteit van Amsterdam, de University of Dunedin (Nieuw Zeeland), het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, het ministerie van Justitie en Veiligheid en Reclassering Nederland. Ze was plaatsvervangend manager van het programma Terugdringen Recidive van het ministerie van Justitie en Veiligheid. In 2006 richtte ze Impact R&D op, een onderzoeksbureau gespecialiseerd in evaluatie van methoden voor gedragsverandering van delinquenten. Sindsdien leidde ze diverse onderzoeken als projectleider, onderzoeker en adviseur. Janine combineert haar onderzoek met een psychologenpraktijk. Zij wordt regelmatig gevraagd om expertmeetings voor te zitten en is sinds 2014 lid van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

Manon Vollebergh is junior onderzoeker bij Impact R&D. Manon heeft haar bachelor psychologie gehaald aan de Universiteit van Amsterdam en bevindt zich in de masterfase van klinische neuropsychologie aan de Vrije Universiteit. Manon is geïnteresseerd in psychologische processen bij (kwetsbare) mensen, neuropsychologie en onderzoeksmethoden. Zij volgde specialistische vakken op het gebied van de neuropsychologie aan de Universiteit van Bergen, Noorwegen. Zij werkte mee aan onderzoeksprojecten naar de training *Kies voor Verandering* voor gedetineerden, evaluatie van de *Gedragsbeïnvloedende Maatregel* voor jeugdige delinquenten en *E-begeleiding* voor delinquenten.

Jenneke van Ditzhuijzen is cum laude afgestudeerd in de psychonomie aan de Universiteit van Amsterdam en in 2017 gepromoveerd aan de Universiteit Utrecht op een onderzoek naar psychische gezondheid van vrouwen die een abortus meemaken. Jenneke heeft sinds de start van Impact in 2006 meegewerkt aan talloze onderzoeksprojecten, waaronder procesevaluaties in het gevangeniswezen en bij de reclassering. Ook heeft zij praktijkervaring als sociotherapeut in forensisch psychiatrische instellingen. Tevens heeft Jenneke gewerkt voor Correlation, een organisatie die is gericht op internationale samenwerking tussen organisaties voor sociale integratie en gezondheid van onder andere druggebruikers en sexwerkers. Daarnaast deed zij internationaal onderzoek naar risicogedrag en infectieziekten bij probleemdruggebruikers in samenwerking met hulpverleningsinstellingen voor de Europese Commissie.



WHICH INTERVENTIONS REALLY HAVE AN IMPACT ON HUMAN BEHAVIOUR

Prins Hendrikkade 193
1011 TD Amsterdam

Tel +31-20 6684797
E-mail info@mpct.eu
Web www.mpct.eu

impact^{R&D}