

Vergaderjaar 2021–2022

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 150

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2022

In Nederland komen jaarlijks bijna 30.000 mensen vrij na een detentieperiode.

Veel van deze ex-gedeteneerden hebben moeite om na hun vrijlating een baan te vinden. In 2016 is mijn ministerie daarom de Social Impact Bond «Werk na detentie» gestart. Deze is in 2019 afgerond.

Bijgaand bied ik u de effectevaluatie en de eindevaluatie¹ van deze Social Impact Bond (SIB) aan.² Aangezien in de effectevaluatie wordt ingegaan op de recidive, en pas na minimaal 2 jaar na een interventie uitspraken kunnen worden gedaan over recidive, is de effectevaluatie van de SIB pas eind 2021 afgerond.

Eerst zal ik kort ingaan op de SIB. Vervolgens zal ik ingaan op de effectevaluatie, waarin is onderzocht in hoeverre de deelnemers na het programma beter in staat zijn om een baan te vinden en te behouden en minder terugvallen in de criminaliteit. Ten slotte zal ik stilstaan bij de lessen en adviezen over de uitvoering van de SIB zoals benoemd in de eindevaluatie.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² De procesevaluatie van de SIB is in 2018 aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken 24 578 en 29 452, nr. 741).

Volledigheidshalve bied ik u hierbij ook de onderzoeksverantwoording³ van de effectevaluatie, factsheets n.a.v. de evaluatie en een aanvullend effectonderzoek aan.⁴

Social Impact Bond «Werk na detentie»

Het is voor het eerst dat een landelijke overheid gebruik heeft gemaakt van een Social Impact Bond (SIB), een innovatieve manier van publiek-private samenwerking. De SIB is een financieringsinstrument waarbij privaat geld wordt ingezet om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Concreet houdt het in dat private bedrijven een interventie voorfinancieren. Er worden vooraf duidelijke afspraken gemaakt over doelstellingen en resultaten die behaald moeten worden. Het financiële risico verschuift van de overheid naar de investeerder: hoeveel de overheid de investeerders terugbetaalt is afhankelijk van de mate waarin vooraf afgesproken doelstellingen worden behaald. Dit kan een resultaat-gerichte aanpak stimuleren en overheidsuitgaven besparen.

Het doel van deze SIB was dan ook tweeledig. In de eerste plaats was het doel om de arbeidsparticipatie van ex-gedetineerden te vergroten en de recidive daarmee te verminderen. Anderzijds was het doel om na te gaan of en hoe een dergelijke SIB in de praktijk werkt.

Drie private partijen hebben de interventie gefinancierd: Start Foundation, het Oranje Fonds en het ABN AMRO Social Impact Fonds. De interventie zelf is door Work-Wise Direct uitgevoerd, een consortium van drie partijen (Stichting 180, Stichting Exodus en USG Restart). Society Impact zorgde ervoor dat bovenstaande partijen met elkaar in contact kwamen.

Effectevaluatie SIB Werk na detentie

Onderzoeksbureau Panteia heeft, in samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de effectevaluatie uitgevoerd om te bepalen of, en zo ja in welke mate, de doelen van de interventie bereikt zijn. In de interventie «Werk na detentie»⁵ werden ex-gedetineerden intensief begeleid bij het vinden en behouden van werk. Het vinden van arbeid zou er vervolgens toe moeten leiden dat ex-gedetineerden minder beroep op uitkeringen zouden doen en dat recidive werd verminderd. Het ging hierbij om ex-gedetineerden boven de 18 jaar met een gevangenisstraf tussen de 3 en 12 maanden.

Uit de effectevaluatie blijkt dat de interventie een significant positief effect heeft gehad op de mate van arbeidstoeleiding. Om dit te bepalen is er gekeken naar het aantal maanden dat een persoon een of meerdere banen had van minimaal 24 uur per week in de eerste 2 jaar na het einde van detentie⁶. Dit worden arbeidsmaanden genoemd. Het gemiddeld aantal arbeidsmaanden voor de deelnemers aan de interventie is 3,5 arbeidsmaanden tegenover 1,5 arbeidsmaanden voor de controlegroep. Desondanks is het minder goed gelukt om de deelnemers aan het werk te

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ In de factsheets is informatie opgenomen over de deelnemers en de effectiviteit van de interventie. Deze sheets boden de bij de SIB betrokken partijen voorafgaand aan de effectevaluatie inzicht in de mate van arbeidsparticipatie. Daarnaast is de informatie uit de factsheets gebruikt om de financiële afwikkeling van de SIB te bepalen. Veel van de cijfers uit de effectevaluatie komen in de factsheets terug. In de onderzoeksverantwoording is uitgelegd hoe de data is verzameld en geanalyseerd voor zowel de effectevaluatie als voor de twee factsheets.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ De keuze voor de ondergrens van minimaal 24 uur per week is gemaakt gezien het doel van «Werk na detentie» dat mensen in hun eigen onderhoud konden voorzien en daarmee geen beroep meer op een uitkering hoeven te doen.

krijgen dan vooraf was verwacht. Er werd namelijk verwacht dat 60 procent van de deelnemers aan de interventie minstens 12 maanden werk zouden hebben (voor minstens 24 uur per week), in de praktijk bleek dit uiteindelijk om 19 procent van de deelnemers te gaan.

Ook het effect op uitkeringen en recidive is onderzocht. Er is geen bewijs gevonden dat de interventie ervoor heeft gezorgd dat deelnemers na detentie minder vaak gebruik maken van uitkeringen of dat de interventie invloed heeft gehad op de mate van recidive.

Uit het aanvullende effectonderzoek blijkt overigens dat door het gebruik van een ondergrens van 24 gewerkte uren per maand, het werkelijke totaal aantal gewerkte uren van deelnemers wordt onderschat.⁷ Slechts 35% van de gewerkte uren wordt meegeteld voor het bepalen van de arbeidsparticipatie van deelnemers wanneer het criterium wordt toegepast. Dit brengt met zich mee dat het aannemelijk is om te stellen dat de uiteindelijke kosteneffectiviteit van de interventie hoger is geweest dan op basis van het uren criterium werd gedacht.

Beleidsreactie

De interventie «Werk na Detentie» heeft helaas niet geleid tot de vooraf gehoopte resultaten op het gebied van arbeidstoeleiding, uitkeringen en recidive. Onze verwachtingen hierover bleken te ambitieus. Dit kwam onder andere doordat de doelgroep grotere en/of meer complexe problemen had dan vooraf werd ingeschat. Echter, de interventie heeft wel tot waardevolle inzichten geleid in de arbeidstoeleiding van deze specifieke doelgroep. Zo bleek er vooraf een verkeerd beeld te bestaan van de mate waarin ex-gedetineerden na hun detentie in hun eigen inkomsten konden voorzien, via werk en/of uitkering. De verwachting was namelijk dat de meeste ex-gedetineerden de hele onderzoeksperiode lang inkomsten zouden hebben. De interventie zou dan voor een verschuiving zorgen, waarbij er meer werd gewerkt en minder gebruik werd gemaakt van uitkeringen. In de praktijk blijkt dit beeld niet te kloppen. Een groot deel van de ex-gedetineerden blijkt een gedeelte van de onderzoeksperiode zonder enige bron van inkomsten van werk of uitkering te zitten. Dit vind ik uiteraard onwenselijk, en daarom heeft het werken aan de basisvoorwaarde werk/inkomen een belangrijke plaats in het detentie- en re-integratieplan van gedetineerden.

De interventie heeft zoals genoemd een beperkt effect op arbeid en geen effect op het gebruik van uitkeringen en recidive. Daardoor lijken de baten van deze interventie – voor zover die bepaald kunnen worden – niet hoog genoeg om de maatschappelijke kosten terug te verdienen.⁸ De SIB heeft daarom niet geleid tot een financieel voordeel voor de private investeerders. Zij hebben € 1.217.400 betaald voor de uitvoering van de interventie. Mijn ministerie heeft hen, op basis van vooraf gemaakte afspraken, voor een bedrag van € 553.053 gecompenseerd.

Ik ben de investeerders zeer erkentelijk voor het feit dat zij dit traject zijn aangegaan. Het is een langlopend traject geweest, met de nodige leermomenten. Want ook al blijkt dat de deelnemende ex-gedetineerden

⁷ Niet alle vragen van de bij de SIB betrokken partijen over de doelgroep en de interventie werden beantwoord in de effectevaluatie. Daarom is ervoor gekozen enkele verdiepende vragen te onderzoeken middels een vervolgonderzoek.

⁸ Een belangrijke kanttekening hierbij is dat aan een aantal potentiële maatschappelijke baten geen geldbedrag te koppelen was, en dat deze daarom niet mee zijn genomen in de kosten/baten analyse. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen dat de zelfredzaamheid van de deelnemers aan de interventie is vergroot.

het statistisch significant beter doen dan de controlegroep als het gaat om het vinden van duurzaam werk na detentie, onze verwachtingen over het te behalen succes zijn te ambitieus gebleken. In de volgende paragraaf ga ik in op de tweede doelstelling van de SIB, namelijk het opdoen van ervaring met een dergelijke vorm van publiek-private samenwerking.

Eindevaluatie uitvoering SIB

In opdracht van het WODC heeft bureau EMMA een eindevaluatie uitgevoerd over deze SIB, met als doel om inzicht te krijgen in de lessen en leerervaringen van de SIB «Werk na detentie». Hierin zijn lessen getrokken over de uitvoering en de constructie van de SIB en zijn aandachtspunten geformuleerd voor eventueel volgende SIBs.

Een belangrijk inzicht is dat door een stapeling van factoren het traject al snel niet zoals beoogd kon worden uitgevoerd. Zo viel de instroom van deelnemers tegen, was de doelgroep zwaarder (ofwel, moeilijker bemiddelbaar) dan verwacht en bleek er meer maatwerk nodig. Zo werd in sommige gevallen meer aandacht geschonken aan het op orde krijgen van de basisvoorwaarden, zoals huisvesting en schulden, dan aan daadwerkelijke arbeidstoeleiding. De onderzoekers menen dan ook dat er aan onvoldoende voorwaarden is voldaan (zoals tijdigheid, instroom en doelgroep) om de SIB als een goed uitgevoerd experiment te beschouwen. Daarvoor dient er namelijk niet te worden afgeweken van tevoren vastgestelde definities en parameters.

Een ander belangrijk punt uit de evaluatie ziet op de organisatie van de SIB en de samenwerking en rolverdeling tussen de partijen. De onderzoekers stellen dat er onvoldoende gebruik is gemaakt van bestaande kennis. Een ingewikkeld project als deze SIB heeft in het vervolg een meer gedegen voorbereiding en van tevoren ingebouwde momenten in het proces om de voortgang dan wel doorgang van de SIB te bespreken.

Beleidsreactie

De leeropbrengsten en aanbevelingen uit de eindevaluatie onderschrijf ik. Zoals genoemd was een belangrijke doelstelling van deze SIB om ervaring op te doen met de innovatieve samenwerking om een maatschappelijk probleem aan te pakken. Uit de eindevaluatie komt het beeld, dat het bij de start maar ook gedurende de uitvoering soms een kwestie van «pionieren» is geweest, dan ook duidelijk naar voren. De onderzoekers constateren dan ook terecht dat een nieuw en ingewikkeld project als de SIB een gedegen voorbereiding behoeft, waarbij zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van de beschikbare kennis over de interventie en de te verwachten resultaten. Daarom vind ik het van belang om de lessen die in deze eerste Rijks SIB zijn opgedaan omtrent de voorbereiding op een dergelijke interventie breed te delen binnen mijn eigen ministerie en andere ministeries. Vooralsnog bieden de behaalde resultaten bij deze interventie voor mij en DJI geen aanleiding om een vervolg te geven aan deze SIB.

Tot slot

Ik vind het van grote maatschappelijke betrokkenheid getuigen dat de investeerders deze nieuwe wijze van samenwerking hebben aangedurfd, met alle risico's van dien. Zij hebben vanaf het begin van de pilot nauwe betrokkenheid getoond om de pilot tot een succes te brengen.

De winst van deze SIB lag daarmee niet primair in het behalen van financieel voordeel voor beide partijen, maar in het gemeenschappelijk

ervaring opdoen met een SIB en het tot stand brengen van samenwerking om ervoor te zorgen dat gedetineerden weer een kans krijgen op de arbeidsmarkt.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind