



With a little help from my casemanager

Een evaluatiestudie naar het door de gemeente Tilburg gevoerde experiment ten aanzien van re-integratie van ex-gedetineerden in het kader van de Citydeal 'Zorg voor veiligheid in de stad'

Auteur: Jacco Vis

Opleiding: Bestuurskunde

Begeleider opdrachtgever: Manon Pouw

Begeleider Radboud Universiteit: Prof. Dr. Ira Helsloot

Tweede lezer: Prof. Dr. M.S. de Vries

Datum: 18 oktober 2018



Radboud Universiteit Nijmegen



GEMEENTE TILBURG

Z'n telefoon trilt, hij krijgt een sms
Een baan als conducteur bij de NS, yes
Hij denkt dit kan ik zeker, ik maak een goeie kans
Nu hoeft z'n vrouw niet stiekem naar de voedselbank
Maar ze vragen weer naar een bewijs van goed gedrag
Hoe de fuck, wie heeft dit bedacht, dit voelt als straf
Ondertussen neemt de belasting hun spullen in beslag
En hij denkt hoe kan het zijn dat iemand zulke dingen mag
En ik niet mag stelen, fuck it m'n kind moet eten
Gevragen maar niks gekregen dus neem ik het van ze af

(...)

Schatje we moeten begeleiding zoeken
Misschien krijgen we kwijtschelding van schulden
Ik kan niet blijven zwoegen
Maar, ze hadden allebei geen plan
Allebei geen idee van hoe het werkt in dit land
Ze wilde stappen zetten maar kregen niet eens de kans
Want binnen de kortste tijd kwam de kinderbescherming langs

(...)

Soms is het veel te veel
Maar denk eens wat je voor je kindje wil
Zeg eens eerlijk wat vind je er zelf van?
Wat vind ik er zelf van?
Ik gun m'n dochter de wereld
Vraag me niet wat ik zou willen maar wat ik kan
En ik vind dat ik als een man een eerlijke kleine kans moet vinden, maar alle kansen verminderen met de dag
Van binnen wil ik de kracht kunnen vinden maar ik ben brak
Mensen willen het maar niet snappen
Ze dwingen me tot ik knap

“Fresku - gevangen”

Voorwoord

Voor u ligt het evaluatierapport van het Tilburgse experiment dat werd uitgevoerd in het kader van de Citydeal 're-integratie van ex-gedetineerden'. Dit evaluatierapport vormt tevens het slotstuk van mijn opleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Voor ik u, beste lezer, ga vervelen met een kleine zeventig pagina's aan theoretische verantwoordingen, methodologische overwegingen en grafieken en tabellen wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken zonder wie ik dit eindresultaat niet op had kunnen leveren. Allereerst wil ik mijn dank uitspreken aan de gemeente Tilburg in het algemeen, en een aantal personen binnen de gemeente in het bijzonder. Manon Pouw bracht mij bij dat een beetje meer nuance af en toe geen kwaad kan. De leden van het re-integratieteam; Bianca Schreuders, Signald Pourier, Nicole Slagboom-Willems, Judith Nuijten en Ad Vandijck zorgden ervoor dat ik met veel plezier naar kantoor kwam. Met Minke Poppens en Richella Stolzenbach van de gemeente Breda is gedurende het hele proces samen opgetrokken en deze samenwerking heb ik altijd als bijzonder prettig ervaren. Prof. Dr. Ira Helsloot was als scriptiebegeleider vanuit de Universiteit van onschatbare waarde door niet te kort op de inhoud te willen zitten, maar wel de grote lijnen uitstekend te bewaken. Een laatste woord van dank gaat uit naar alle respondenten die een interview hebben gegeven en de medewerkers van informatievoorziening die mij essentiële data aan hebben geleverd. Zonder deze bijdragen was dit onderzoek nooit van de grond gekomen. Op deze plek rest mij dan nu niks anders meer u veel leesplezier toe te wensen!

Jacco Vis

Nijmegen, 13 november 2018

Managementsamenvatting

De gemeente Tilburg is de laatste jaren op zoek geweest naar nieuwe manieren om ex-gedetineerden beter te kunnen ondersteunen bij hun re-integratie in de samenleving. Een aantal pogingen die daartoe in het verleden zijn ondernomen leverden weliswaar niet direct het gewenste effect op. Toch waren deze inspanningen geen verspilde moeite want het zorgde wel voor inzichten waar de gemeente op voort kon bouwen. Een van de problemen waar men in de uitvoering van het re-integratiewerk tegenaan loopt, is de starre bureaucratie die het soms moeilijk maakt om cruciale zaken snel en effectief geregeld te krijgen. De gemeente Tilburg wil daarom experimenteren met innovatieve en effectievere werkwijzen om deze obstakels op te lossen.

Inhoud en doelstelling experiment.

Het experiment dat Tilburg heeft opgezet, richt zich op het verbeteren van de situatie voor ex-gedetineerden op de vijf zogenaamde essentiële leefgebieden; het hebben van een legitimatiebewijs, het aflossen van schulden, het opstellen of continueren van een zorgplan, het hebben van een inkomen en het hebben van huisvesting. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat wanneer een ex-gedetineerde de vijf leefgebieden op orde heeft, de kans dat hij in recidive vervalt kleiner is. Om gemeentelijke ambtenaren meer mogelijkheden te geven de situatie op die vijf leefgebieden te verbeteren, wordt met de inzet met een viertal middelen geëxperimenteerd. Doelstelling van het experiment is het verminderen van recidive, overlast en maatschappelijke kosten veroorzaakt door ex-gedetineerden.

- Bij twee van die middelen gaat het om het toepassen van mogelijkheden die er feitelijk al waren, maar die nog beperkt werden toegepast en daarom bij de uitvoering van het experiment nadrukkelijker onder de aandacht gebracht worden. Deze maatregelen die al bestonden, maar nu nadrukkelijker uitgedragen worden, zijn de mogelijkheid tot het doorbetalen van vaste lasten en het loslaten van de kostendelersnorm.
- Daarnaast zijn ook twee nieuwe middelen ontwikkeld. De twee nieuwe middelen zijn de mogelijkheid tot het laten herleven van de uitkering en het verstrekken van liquiditeit.

Vraagstelling onderzoek.

De doelstelling van het experiment is, zoals hierboven gesteld, het terugdringen van overlast, recidive en maatschappelijke kosten veroorzaakt door ex-gedetineerden. In dit onderzoek zal echter uitsluitend gekeken worden naar recidive, en dus niet naar de andere twee elementen. Hier is voor gekozen omdat binnen de mogelijkheden van het onderzoek deze twee andere elementen niet goed meetbaar zijn. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daardoor als volgt: *‘In hoeverre is het experiment effectief in het terugdringen van de kans op recidive, en welke elementen maken dat het eventueel effectief is?’* Deze hoofdvraag is onderverdeeld in vier deelvragen.

- De eerste deelvraag gaat in op de toetsing van het veronderstelde verband tussen het op orde hebben van de leefgebieden en de kleinere kans op recidive. Een opvallende eerste constatering van dit onderzoek is namelijk dat het geclaimde wetenschappelijke bewijs van dit verband er niet blijkt te zijn.
- Bij de tweede deelvraag wordt onderzocht of het experiment er daadwerkelijk toe heeft geleid dat meer gedetineerden bij verlaten van detentie de leefgebieden op orde hebben.
- Bij de derde deelvraag is gekeken naar het implementatieproces van het experiment. Hierbij is gekeken naar de vraag in hoeverre de voorwaarden voor succesvolle implementatie aanwezig zijn, en op welke plekken nog winst te behalen is.
- De vierde deelvraag gaat in op een vergelijking met de resultaten van de gemeente Breda waar in dezelfde periode een vergelijkbaar experiment werd uitgevoerd.

Belangrijkste kwantitatieve resultaten.

Het antwoord op de eerste deelvraag is opvallend. In tegenstelling tot wat beleidsmatig werd verwacht is op basis van de beschikbare data alleen een significant verband gevonden tussen het hebben van huisvesting en een verlaagde kans op recidive. Dit betreft een statistisch (zeer) zwak verband. Voor de overige leefgebieden is derhalve geen significant verband vastgesteld.

Het antwoord op de tweede deelvraag luidt dat de inzet van het experiment er niet toe heeft geleid dat de situatie van ex-gedetineerden op de vijf leefgebieden verbeterd is. Er is geen verschil in ontwikkeling op deze leefgebieden vastgesteld tussen de experiment- en de vergelijkingsgroep. Dat kan ook niet verrassen omdat namelijk blijkt dat tot dusver de nieuwe middelen van het experiment slechts enkele malen zijn ingezet. In de experimentgroep is drie keer gebruik gemaakt van doorbetaling vaste lasten. Dit is één keer minder dan voor de (iets grotere) vergelijkingsgroep het geval was. Het herleven van de uitkering is vijf keer toegepast. Dit waren alle personen die aan de voorwaarden om hier gebruik van te kunnen maken voldeden¹. Van de middelen 'verstrekken van liquiditeit' en 'loslaten van de kostendelersnorm' is door problemen met de registratie niet vast te stellen hoe vaak deze benut zijn. Op basis van de interviews lijkt echter geconcludeerd te kunnen worden dat het loslaten van de kostendelersnorm helemaal niet is gebruikt. Het uitkeren van liquiditeit lijkt, ondanks dat het niet in de cijfers naar voren komt, wel gebeurd te zijn. Een van de geïnterviewde medewerkers van Werk en Inkomen gaf aan weleens liquiditeit verstrekt te hebben. Een opvallende constatering is dat uit de cijfers blijkt dat het bezoeken van gedetineerden in de PI een positief effect heeft op het leefgebied inkomen. Gedetineerden die bezocht zijn tijdens detentie hebben significant vaker een inkomen na detentie dan gedetineerden die tijdens detentie niet bezocht zijn door het re-integratieteam.

In de kwantitatieve resultaten zijn tussen het experiment van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda geen noemenswaardige verschillen geconstateerd.

Belangrijkste kwalitatieve resultaten:

Voor de beantwoording van deelvraag drie geldt dat de meeste voorwaarden voor succesvolle implementatie aanwezig lijken te zijn. Tevens geven de uitvoerders van het re-integratiebeleid aan blij te zijn met de nieuwe middelen en lijkt het experiment een positief effect te hebben gehad op de samenwerking tussen het re-integratieteam en de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Tilburg. Toch zijn er ook enkele knelpunten geconstateerd waarvan de belangrijkste is dat er een gebrek aan capaciteit bij het re-integratieteam geconstateerd is. De beperkte omvang van het team maakt dat het team erg kwetsbaar is wanneer een van de medewerkers onverwacht uitvalt. Iets dat gedurende het evaluatieproces meerdere keren voorgekomen is. Daarnaast zorgt het ervoor dat een groot aantal gedetineerden niet gedurende detentie bezocht kan worden, dat de dataregistratie achterloopt (wat de monitoring lastig maakt) en dat er onvoldoende ruimte is voor doorontwikkeling van de werkwijze en deskundigheidsbevordering van het team.

Beantwoording van de hoofdvraag.

Op basis van bovenstaand beschreven resultaten kan niet gesteld worden dat het experiment een positief effect heeft gehad, of op korte termijn zal hebben, op het terugdringen van recidive omdat er simpelweg geen relatie is gevonden tussen het uitvoeren van het experiment en een verbeterde situatie op de vijf leefgebieden. Wel zijn een aantal positieve neveneffecten geconstateerd: zowel het re-integratieteam als W&I vindt het onderlinge contact, en de te volgen procedure bij het verstrekken van een uitkering voor ex-gedetineerden, verbeterd. Daarnaast is de problematiek van de doelgroep op het gebied van de leefgebieden nu beter in beeld dan voor aanvang van het experiment. Ook zijn een aantal knelpunten op het gebied van dataregistratie en capaciteit van het re-integratieteam aan het licht gekomen die eerder niet bekend waren.

¹ Deze voorwaarden zijn dat de persoon in kwestie langer dan een maand, maar korter dan zes maanden, in detentie heeft gezeten en voor detentie al een uitkering van de gemeente ontving.

Gehanteerde methodiek.

Om deze resultaten te verkrijgen is gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve- als kwalitatieve onderzoeksmethoden. De eerste twee onderzoeksvragen zijn beantwoord door gebruik te maken van een kwantitatieve dataset bestaande uit informatie over de situatie op de leefgebieden, recidive en de inzet van de experimentele middelen. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag is tevens gebruik gemaakt van een experimenteel onderzoeksdesign waarbij een experimentgroep, die bloot is gesteld aan de interventie, vergeleken is met een vergelijkingsgroep waarbij dit niet het geval is geweest.

Voor de beantwoording van de derde en vierde deelvraag is gebruik gemaakt van kwalitatieve dataverzamelmethode in de vorm van interviews en observatie. In het methodehoofdstuk (H4) staat de methode uitgebreider beschreven.

Beperkingen onderzoek en interpretatie van gevonden resultaten.

Dat op basis van de verzamelde en geanalyseerde gegevens niet geconcludeerd kan worden dat het experiment een positieve bijdrage heeft geleverd aan het verlagen van de kans op recidive, betekent niet per definitie dat het experiment geen positieve impact heeft gehad. De dataset waarmee gewerkt is in dit onderzoek kende een aantal belangrijke beperkingen die de resultaten van het onderzoek beïnvloed kunnen hebben. De gehanteerde dataset wordt gekenmerkt door een groot aantal 'missing values'. Voor meerdere leefgebieden geldt dat het aandeel van de ontbrekende data meer dan de helft van alle metingen betreft. Dit heeft als logisch gevolg dat het aantal onderzoekseenheden waarmee de analyse uitgevoerd wordt aanmerkelijk kleiner is dan anders het geval zou zijn. Dit zorgt ervoor dat de kans op het vinden van significante resultaten kleiner wordt. Een tweede gevolg van het grote aantal missende waarden is dat er over-representatie van bepaalde resultaten ontstaat doordat deze uitkomst makkelijker vast te stellen is dan andere uitkomsten. In dit onderzoek lijkt bijvoorbeeld het aantal daklozen, en ex-gedetineerden dat deel uitmaakt van een zorgtraject, groter te zijn dan het in werkelijkheid is. Daarnaast is de monitoringsperiode voor de recidive een stuk korter dan de gebruikelijke gehanteerde periode van twee jaar. Ten slotte is in veel gevallen de betrouwbaarheid van de resultaten niet te garanderen waardoor vertekening van de resultaten opgetreden kan zijn². De resultaten van dit onderzoek vormen dus een indicatie van het effect van het experiment, maar door de beperkingen van het onderzoek moet voorzichtigheid betracht worden bij het nemen van beslissingen op basis van de gevonden resultaten.

² In het methode hoofdstuk, de discussie en bijlage vijf wordt uitgebreid ingegaan op de methode van dataverzameling en de problemen die daar bij optraden.

Inhoud

Voorwoord	2
Managementsamenvatting.....	3
Verklarende woordenlijst en afkortingen	8
1) Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	11
1.4 Methode van onderzoek	12
1.5 Leeswijzer	12
2) Omschrijving werkwijze en doelstellingen experiment	14
3) Theoretisch kader	18
3.1 Afbakening kernbegrippen	18
3.2 Theoretische achtergrond van het re-integratiebeleid	20
3.2.1 Rehabilitatie in de academische literatuur.....	20
3.2.2 Inzet op de leefgebieden.....	21
3.3) Theoretische achtergrond analyse implementatieproces.....	24
3.3.1) Veranderkundige theorieën.....	24
3.3.2 Implementatieliteratuur	25
4) Methodiek.....	28
4.1. Productevaluatie	28
4.1.1. Conceptueel model	28
4.1.2. Quasi experimenteel onderzoeksdesign.....	30
4.1.3. Dataverzameling kwantitatieve data.....	31
4.1.4. Methode van data-analyse	34
4.2. Procesevaluatie	35
4.2.1. Methode van kwalitatieve dataverzameling	35
4.2.2. Methode van kwalitatieve data-analyse.....	39
4.3. Betrouwbaarheid en validiteit onderzoek.....	39
4.3.1. Betrouwbaarheid.....	40
4.3.2. Validiteit	41
5) Analyse van resultaten.....	42
5.1 Kwantitatieve resultaten sectie	42
5.1.1 ‘In hoeverre draagt het op orde hebben van de vijf leefgebieden bij aan het verminderen van de kans op recidive?’	42
5.1.2. ‘In hoeverre zorgt de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg ervoor dat gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode de vijf leefgebieden meer op orde hebben?’	44
5.2 Kwalitatieve resultaten sectie	52



5.2.1. ‘In hoeverre zijn de randvoorwaarden voor succesvolle implementatie aanwezig, en op welke gebieden is nog winst te behalen?’	52
5.2.2 ‘Wat zijn de eventuele verschillen tussen de resultaten van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda, en hoe zijn deze te verklaren?’	60
6) Conclusie	63
7) Discussie.....	65
Literatuurlijst	70
Bijlage 1: Observaties algemeen	73
Bijlage 2: Observatie meldingsgesprek	76
Bijlage 3: waarborging privacy	78
3.1 Opslag en verwerking gegevens:.....	78
3.2 Privacy verantwoording aanvraag gegevens query	78
Bijlage 4: output SPSS	83
Bijlage 5: Beschrijving problemen dataverzameling.....	100

Verklarende woordenlijst en afkortingen

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	Afdeling binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid die verantwoordelijk is voor de uitvoering van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen opgelegd door een rechter.
Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN)	Platform dat gebruikt wordt voor de informatie-uitwisseling tussen de gevangenis en de gemeente.
Penitentiaire Inrichting (PI)	De gevangenis.
Query	Een opdracht die aan een database gegeven wordt in het kader van de dataverzameling en die informatie teruggeeft. In deze context ging het specifiek om informatie op het gebied van uitkeringen en inzet van de experimentele middelen.
Werk en Inkomen (W&I)	Afdeling van de gemeente Tilburg die onder meer verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de participatiewet.
Team Uitkering Beoordeling (TUB)	Het TUB beoordeelt bij een uitkeringsaanvraag of de betrokkene recht heeft op een uitkering. Daarmee is het een belangrijke partner voor het re-integratieteam bij de inzet van de experimentele middelen.
Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	Een Europese verordening die de verwerking van persoonsgegevens door particuliere bedrijven en overheidsinstellingen in de hele Europese Unie standaardiseert.
De Toegang	Organisatie in de Tilburgse wijken waar meerdere ketenpartners en gemeentelijke afdelingen gevestigd zijn voor hulp en vragen rond uiteenlopende thema's in het sociale domein.
Traverse	Traverse is de Stichting Maatschappelijke Opvang in Tilburg

1) Inleiding

1.1 Aanleiding

“Direct uitkering en huis voor Tilburgers die uit de gevangenis komen” kopte het Brabants Dagblad op 25 september 2017. Was het waar? Deels wellicht. Maar zoals zo vaak het geval is lag de werkelijkheid aanmerkelijk genuanceerder dan de hijgerige kop boven het krantenartikel deed vermoeden. Wat waar is, is dat de gemeente Tilburg bezig is met experimenteel beleid op het gebied van re-integratie van ex-gedetineerden. Dat dit beleid ruimhartiger is dan dat van veel andere Nederlandse gemeenten is misschien ook nog waar, maar dat ex-gedetineerden zomaar een huis zouden krijgen, is dat niet.

Jaarlijks keren in de gemeente Tilburg enkele honderden bewoners terug uit een Penitentiaire Inrichting (PI). Deze ex-gedetineerden moeten hun draai in de (Tilburgse) samenleving weer zien te vinden. Formeel hebben de Nederlandse gemeenten geen wettelijke taak op het gebied van re-integratie. De gemeente Tilburg wil deze mensen daar echter toch in ondersteunen. In het convenant ‘Richting aan re-integratie: convenant re-integratie van ex-gedetineerden’ dat in 2014 gesloten werd tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie komen beide partijen overeen dat gemeenten ex-gedetineerden ondersteunen bij hun re-integratie in de samenleving na detentie. Hierbij wordt met name ingezet op het op orde krijgen van de vijf leefgebieden; identiteitsbewijs, onderdak, werk & inkomen, inzicht in schulden en zorg. Er wordt vanuit gegaan dat het op orde brengen van deze vijf leefgebieden de kans op recidive en overlast, en daarmee maatschappelijke kosten, verkleint.

Nadat een staffunctionaris van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) inzichtelijk had gemaakt wat alle gemeenten in Zeeland en Brabant aan re-integratie deden, vonden de beleidsmakers in Tilburg dat de gemeente meer kon gaan doen. Vanaf dat moment is Tilburg actiever aan de slag gegaan met het re-integratiebeleid. Hier kwam een zogenaamde maatregelenmatrix uit voort waarin een aantal nieuwe maatregelen waren opgenomen. In deze matrix stond centraal dat de gedetineerde al vanuit de PI zaken kon gaan regelen voor het leven buiten de gevangensmuren. In de praktijk bleek echter dat het erg lastig was voor gedetineerden om zelf vanuit detentie zaken te regelen. Hierdoor werden de gewenste doelstellingen van de maatregelenmatrix niet behaald. Het spoorde de gemeente echter wel aan om verder op zoek te gaan naar andere werkwijzen om re-integratie effectiever vorm te kunnen geven.

Er werd dus gezocht naar andere mogelijkheden, maar steeds liep men vast op bureaucratische en juridische onmogelijkheden. Het verbinden aan de Citydeal zorgde voor het benodigde bestuurlijke draagvlak om te kunnen experimenteren met re-integratie, en zo een oplossing te vinden voor de ervaren obstakels. De Citydeal ‘Zorg voor veiligheid in de stad’ is erop gericht om te komen tot innovatieve nieuwe werkwijzen die zorg en veiligheid verbinden. Aan de Citydeal doen gemeenten en de Rijksoverheid mee. De inbreng van de Rijksoverheid is kennis over de mogelijkheden die wetgeving biedt en, indien nodig, het zorgen voor wettelijke experimenteer ruimte.

Het experiment dat Tilburg heeft geformuleerd, bestaat uit een viertal middelen die toe worden gevoegd aan het reguliere beleid. Als eerste is het voortaan mogelijk wanneer een gedetineerde voor detentie een (bijstand)uitkering van de gemeente ontving, deze uitkering na detentie te laten herleven. Dit houdt in dat de gemeente de uitkeringsaanvraag beoordeelt op basis van de gegevens die reeds bekend waren bij het toekennen van de eerdere uitkering. Op deze manier kan de gedetineerde sneller over een inkomen beschikken. Ten tweede kan aan mensen die uit detentie komen en recht hebben op een uitkering een bedrag van €400 uitgekeerd worden om de periode tot de eerste uitbetaling te overbruggen. In het geval er aantoonbare woonlasten zijn kan 90% van de geldende norm, verstrekt worden. Voortaan kan de gemeente tevens op basis van maatwerk gedurende maximaal zes maanden de vaste lasten van een gedetineerde doorbetalen om op die manier te voorkomen dat iemand zijn woning

kwijtraakt door een betalingsachterstand opgelopen tijdens detentie. De laatste nieuwe maatregel is dat er voor gekozen kan worden af te zien van het toepassen van de kostendelersnorm wanneer een ex-gedetineerde zich op het adres van een vriend of familielid in wil schrijven. Op die manier wordt iemand niet gekort op zijn of haar uitkering op het moment dat iemand zo gastvrij is een ex-gedetineerde onderdak te verlenen.³

1.2 Probleemstelling⁴

De ‘toolbox’ die de gemeente Tilburg hanteert voor de re-integratie van ex-gedetineerden is voor de looptijd van het experiment uitgebreid met een viertal nieuwe middelen. Deze middelen zijn toegevoegd in de hoop dat ze als gevolg hebben dat de recidive en overlast door ex-gedetineerden erdoor teruggebracht kan worden. Het college van burgemeester en wethouders heeft toestemming gegeven voor het gebruik van deze middelen voor de looptijd van het Citydeal experiment. Aan het eind van deze periode moet het college beslissen of, en op welke manier, het experiment omgezet zal worden in regulier beleid. Dit onderzoek beoogt de resultaten van het experimentele beleid in kaart te brengen en het college daarmee de informatie te verschaffen die het nodig heeft om een gedegen besluit over voortzetting van het experiment te kunnen nemen.

“De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg die beoogt de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten te verkleinen, teneinde aanbevelingen te kunnen doen omtrent de wijze waarop de experimentele werkwijze in de gemeente Tilburg geïmplementeerd wordt.”

Hoofdvraag:

Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken is een hoofdvraag geformuleerd die beantwoord zal worden aan de hand van vier deelvragen. De belangrijkste en overkoepelende vraag van dit evaluatieonderzoek is de vraag of het experimentele beleid de vooraf gestelde doelstellingen waar weet te maken. In het projectplan van het experiment staat geschreven dat de doelstelling van het experiment is om de recidive, overlast en maatschappelijke kosten veroorzaakt door ex-gedetineerde terug te dringen. Aangezien beoordeeld is dat binnen de beschikbare middelen van het onderzoek het niet realistisch is ook overlast en maatschappelijke kosten te onderzoeken is ervoor gekozen alleen te kijken naar het effect op recidive. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dus als volgt:

‘In hoeverre is het experiment effectief in het terugdringen van de kans op recidive, en welke elementen maakt dat het experiment effectief is?’

Deelvraag een:

De centrale veronderstelling waar dit experiment op gestoeld is, is dat het op orde hebben van de vijf leefgebieden de kans op recidive verkleint. In veel overheidsstukken die gaan over re-integratie, en het convenant dat is gesloten tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, staat dat wetenschappelijk is bewezen dat het op orde hebben van

³ De mogelijkheid tot doorbetalen vaste lasten en loslaten van de kostendelersnorm bestonden al maar worden nu nadrukkelijker onder de aandacht gebracht.

⁴ Kernbegrippen uit de probleemstelling worden in hoofdstuk 3.1 afgebakend en gedefinieerd.

leefgebieden de kans op recidive verkleint. Dit wetenschappelijke onderzoek is na een uitgebreide literatuurstudie echter niet gevonden. Een logische eerste vraag is dan ook:

‘In hoeverre draagt het op orde hebben van de vijf leefgebieden bij aan het verminderen van de kans op recidive?’

Deelvraag twee:

Er wordt vanuit gegaan dat de experimentele werkwijze ertoe zal leiden dat de gemiddelde situatie van ex-gedetineerden op de leefgebieden aan het eind van de experimentperiode verbeterd is. Deze veronderstelling klinkt aannemelijk, maar dient wel getoetst te worden om hier zeker van te kunnen zijn. De volgende vraag dient hier inzicht in te verschaffen.

‘In hoeverre zorgt de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg er voor dat gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode de vijf leefgebieden vaker op orde hebben?’

Deelvraag drie:

Uit de beantwoording van de voorgaande twee deelvragen moet opgemaakt kunnen worden of de gestelde doelen behaald zijn. Om deze doelen te kunnen halen is het nodig dat het experiment succesvol geïmplementeerd wordt. In deze deelvraag wordt het implementatieproces onder de loep genomen en wordt gekeken waar nog winst te behalen is.

“In hoeverre zijn de randvoorwaarden voor succesvolle implementatie aanwezig, en op welke gebieden is nog winst te behalen?”

Deelvraag vier:

De gemeente Tilburg voert dit experiment uit in het kader van de Citydeal Zorg voor veiligheid in de stad. Het is hierin samen met de gemeente Breda trekker van dit project. Beide gemeenten voeren weliswaar hun eigen experiment uit, maar in de evaluatie van het experiment wordt samen opgetrokken met de onderzoeker in Breda. Dit levert de unieke situatie op dat voor beide gemeenten dezelfde data verzameld en vergeleken kan worden. Door te vergelijken met een andere stad met zijn eigen context, werkwijze en startpositie kan mogelijk in kaart gebracht worden onder welke specifieke omstandigheden het uitvoeren van dit experiment de grootste kans van slagen heeft. Tevens stelt het beide steden in staat te leren van elkaars ervaringen en het eigen experiment daar mogelijk op aan te passen.

“Wat zijn de eventuele verschillen tussen de resultaten van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda en hoe zijn deze te verklaren?”

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek bestaat feitelijk uit twee delen. De beantwoording van de eerste deelvraag is voornamelijk wetenschappelijk erg relevant. Zoals reeds beschreven wordt vaak een causaal verband geclaimd tussen de situatie op de vijf leefgebieden en de kans op recidive. Bij aanvang van het onderzoek werd verondersteld dat er wetenschappelijk bewijs voor dit verband bestaat. Na een uitgebreide literatuurstudie bleek uiteindelijk dat dit niet het geval was. Een belangrijke bijdrage van dit onderzoek is dus het toetsen van dit algemeen veronderstelde, maar nooit bewezen, verband. De wetenschappelijke

relevantie zit dus in het feit dat dit onderzoek bij wil dragen aan de wetenschappelijke kennis rondom re-integratie van ex-gedetineerden.

De maatschappelijke relevantie zit vooral in de beantwoording van de tweede, derde en vierde deelvraag. Het re-integratiebeleid van de gemeente Tilburg, en daarmee ook dit experiment, wordt gefinancierd uit publieke middelen. Het is altijd het streven van de Nederlandse overheid om de schaarse publieke middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. We willen zeker weten dat datgene wat we doen en waar we in investeren ook het gewenst effect sorteert. Dit onderzoek probeert hieraan bij te dragen door de resultaten van het gevoerde beleid inzichtelijk te maken. Bovendien wordt een groot deel van de criminaliteit in Nederland gepleegd door recidivisten. Door een manier te vinden om het recidivecijfer terug te dringen kunnen dus veel misdaden en de daarmee gepaard gaande overlast voorkomen worden. Het maatschappelijke belang van dit onderzoek is daarmee evident.

1.4 Methode van onderzoek

Dit evaluatieonderzoek zal bestaan uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. De beantwoording van de eerste twee deelvragen zal plaatsvinden door gebruik te maken van een kwantitatieve dataset waarbij de samenhang tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabelen onderzocht wordt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een experimenteel onderzoeksdesign door de ontwikkeling op de leefgebieden tijdens detentie van een experimentgroep af te zetten tegen een vergelijkingsgroep. Op deze manier kan vastgesteld worden of een eventueel behaald resultaat het gevolg is van de inzet van experiment, en dus niet het gevolg is van andere externe factoren.

Waar de eerste twee vragen puur kwantitatief worden benaderd, zullen de volgende twee deelvragen kwalitatief aangepakt worden. Dit wordt gedaan door middel van observatie en het houden van kwalitatieve interviews met de betrokken uitvoerders. De subjectieve beleving van de professionals staat hierin centraal. Hierdoor zullen de conclusies wellicht minder objectief hard te maken zijn dan bij een meer kwantitatieve benadering het geval is. De resultaten van deze meer kwalitatieve benadering leveren echter wel belangrijke praktisch bruikbare informatie op die de gemeente Tilburg kan gebruiken om het proces te optimaliseren.

1.5 Leeswijzer

In het hierop volgende hoofdstuk wordt de werkwijze van het re-integratieteam en de doelstelling van het Citydealexperiment beschreven. Belangrijke vragen die in dit hoofdstuk beantwoord worden zijn wat de Citydeal nu precies inhoudt en hoe de experimentele werkwijze eruitziet. Daarop volgt het theoretisch kader. Hierin wordt de wetenschappelijke achtergrond waar dit onderzoek in is ingebed beschreven. In hoofdstuk vier, het methode hoofdstuk, wordt de gehanteerde methodiek verder uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat voor type onderzoek het betreft, wordt het conceptueel model gepresenteerd, worden de relevante variabelen geoperationaliseerd en wordt de methode van dataverzameling en analyse beschreven. Hierin is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de kwalitatieve en de kwantitatieve methoden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een eerste bespreking van de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek. Op het methodehoofdstuk volgt logischerwijs het resultatenhoofdstuk. De gevonden resultaten voor elk van de deelvragen worden op deze plek beschreven en voorzien van een eerste analyse en interpretatie. Voor elke deelvraag wordt tevens alvast een eerste deelconclusie gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk volgt dan de slotconclusie. De geformuleerde deelvragen worden beantwoord en vormen samen een antwoord op de hoofvraag. Het laatste hoofdstuk is tenslotte het discussie hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de waarde die we (de verschillende delen van) het onderzoek toe moeten dichten besproken door dieper in te gaan op de betrouwbaarheid en de validiteit van de gevonden data. Vervolgens worden de gevonden resultaten verklaart en worden op basis van de resultaten aanbevelingen gedaan. Hierin zal onder meer ingegaan worden op de wenselijkheid van het voortzetten van het experiment, waarmee aan de



hierboven geformuleerde doelstelling voldaan wordt. Het onderzoek wordt afgesloten met een laatste onverwachte bevinding die weliswaar niet direct bijdraagt aan de beantwoording probleemstelling van dit onderzoek, maar te opvallend is om niet in de rapportage van dit onderzoek op te nemen.

2) Omschrijving werkwijze en doelstellingen experiment

De agenda stad

In de ‘agenda stad’ hebben steden, Rijksoverheid en maatschappelijke partners zich eraan gecommitteerd groei, leefbaarheid en innovatie in het Nederlandse en Europese stedennetwerk te bevorderen (agendastad.nl, 2018). Het middel waarmee deze doelen bereikt moeten worden is de Citydeal. In de Citydeals werken meerdere Nederlandse steden aan nieuwe en innovatieve werkwijzen. De Citydeal-experimenten worden uitgevoerd door een of enkele steden. Deze steden delen vervolgens hun bevindingen met de gehele groep van aangesloten steden waardoor ‘best practices’ ontwikkeld worden en men van elkaar kan leren.

De Citydeal

Er zijn Citydeals gesloten rond achttien thema’s uiteenlopend van veiligheid tot duurzaamheid. Deze Citydeal draagt de naam ‘Zorg voor veiligheid in de stad’ en richt zich op het snijvlak van sociale zorg en veiligheid. Het probeert deze twee domeinen beter met elkaar te verbinden om op die manier een preventieve werking te kunnen hebben en crimineel gedrag en overlast te voorkomen. De gemeenten Almere, Breda, Tilburg, Maastricht, Nijmegen en Zoetermeer hebben zich aan deze Citydeal gecommitteerd. Binnen de Citydeal wordt een zevental experimenten uitgevoerd waarbij iedere gemeente alleen, of in samenwerking met een andere gemeente, trekker is van een experiment. Voor het experiment met als onderwerp ‘re-integratie ex-gedetineerden’ zijn de trekkers de gemeente Breda en de gemeente Tilburg (Stcrt, 2017).

Breda en Tilburg hebben, aangepast aan hun eigen behoeftes en mogelijkheden, gekozen voor een iets andere invulling van het experiment. In de uitvoering en evaluatie van het experiment wordt door beide gemeenten nauw samengewerkt. Deze evaluatie zal zich voornamelijk richten op de resultaten van het experimentele beleid in de gemeente Tilburg. Alleen bij beantwoording van de laatste deelvraag zal ook nadrukkelijk gekeken worden naar de resultaten van het Bredase experiment.

Het doel van de Citydeal is het ontwikkelen van innovatieve en vernieuwende werkwijzen waarbij de grenzen van wat juridisch mogelijk is opgezocht mogen worden. Dit betekent dat er soms een verandering in gemeentelijk beleid nodig is om dit mogelijk te maken. Ook in dit experiment is dat het geval. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg heeft bij collegebesluit toestemming gegeven tot het inzetten van de nieuwe middelen voor de looptijd van de Citydeal⁵. Wanneer de Citydeal afloopt zal het college moeten bepalen in welke vorm het experimentele beleid omgezet zal worden in regulier beleid.

Doelstelling experimentele werkwijze

Het hoofddoel van dit experiment is het voorkomen van recidive en het verminderen van maatschappelijke overlast en kosten. Hierbij staat de levensloopbenadering centraal. Samen met de gedetineerde wordt een re-integratieplan opgesteld dat zich richt op het op orde krijgen van de vijf leefgebieden. Geprobeerd wordt om reeds bestaande ondersteuningstrajecten tijdens detentie te continueren, of anders zo snel mogelijk na detentie op te starten. Op deze manier wordt getracht een grotere verbondenheid te creëren van de gedetineerde met het re-integratieplan en detentieschade te minimaliseren. De inzet op re-integratie met als doel voorkomen van recidive is niet alleen wenselijk voor de (ex)- gedetineerden, maar ook voor de maatschappij. Door de kans op recidive te verkleinen worden ook de overlast en maatschappelijke kosten verkleind. In de doelstelling zijn geen concrete cijfers genoemd over de beoogde afname van recidivecijfers en maatschappelijke kosten.

⁵ De Citydeal loopt tot medio september 2019

Het re-integratieteam

Het re-integratieteam van de gemeente Tilburg is verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning aan ex-gedetineerden bij hun re-integratie in de maatschappij. Het re-integratieteam bestaat uit vijf personen die samen goed zijn voor ruim vier formatieplaatsen (fte). Het re-integratieteam is fysiek gevestigd in het 'Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant'. Het re-integratieteam maakt formeel geen deel uit van de organisatie van het Zorg- en Veiligheidshuis. Er is voor gekozen het team hier te plaatsen zodat de fysieke afstand tot belangrijke ketenpartners, die veelal ook in de pand gevestigd zijn, kort is. Verwacht wordt dat dit de samenwerking zal verbeteren.

Werkproces van het re-integratieteam

Op het moment dat een inwoner van Tilburg in detentie gaat wordt in de eerste week van detentie door de PI een melding gemaakt in het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) zodat de gemeente hiervan op de hoogte is. Na het krijgen van deze melding wordt een bekendheidscheck uitgevoerd bij het kennisknooppunt. Op deze manier zijn alle (zorg)instanties die betrokken zijn bij de gedetineerde in beeld. Wanneer dit nodig is wordt door het re-integratieteam bij deze partijen gemeld dat de betrokkene in detentie zit.

Alle gedetineerden die in een van de drie regio PI's zijn geplaatst worden in de PI bezocht door een van de casemanagers⁶. Daarnaast worden alle 'first offenders' die buitenregionaal zijn geplaatst ook bezocht. Tijdens het eerste gesprek dat plaatsvindt in de PI probeert de casemanager de hulpvraag van de gedetineerde op te halen. De situatie van de gedetineerde op de vijf leefgebieden wordt in kaart gebracht, en in samenspraak met de gedetineerde wordt een re-integratieplan opgesteld. Bij het opstellen van dit re-integratieplan wordt gewerkt vanuit de levensloopbenadering. Dit betekent dat samen wordt gekeken naar de hele geschiedenis van de gedetineerde en dat wordt getracht reeds lopende zorg- en ondersteuningstrajecten tijdens detentie door te laten lopen. Wanneer dit niet mogelijk is, of iemand nog niet in een zorgtraject zit maar dit wel wenselijk zou zijn, wordt geprobeerd dit traject zo snel mogelijk na detentie te laten beginnen. Op deze manier wordt getracht detentieschade te voorkomen en vormt detentie tevens een kans voor een gedetineerde om zijn leven weer op de rit te krijgen door de hulp te krijgen die hij voor detentie miste. Door de levensloop van de gedetineerde centraal te stellen en hem zoveel mogelijk de regie te laten voeren zal de betrokkenheid van de gedetineerde, en daarmee de kans op succes, groter zijn (projectplan, 2017).

Gedetineerden die in een PI buiten de regio zijn geplaatst krijgen een schriftelijk re-integratie aanbod in de PI. Wanneer een gedetineerde een hulpvraag heeft kan hij/zij contact opnemen met het re-integratie team. In deze gevallen ligt het initiatief dus niet bij het re-integratieteam maar bij de gedetineerde.

Werkproces rondom de nieuwe maatregelen uit het experiment

De middelen die het re-integratieteam tot zijn beschikking heeft zijn in het kader van het experiment uitgebreid met een tweetal nieuwe middelen, en twee middelen die al bestonden maar nu meer onder de aandacht gebracht worden. Wanneer een gedetineerde een uitkering van de gemeente ontvangt kan men deze na detentie doen herleven. Daarnaast is het mogelijk de gedetineerde liquiditeit te verstrekken om in de eerste levensbehoeften te voorzien, kan de gedetineerde aanspraak maken op bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling vaste lasten en kan ervoor worden gekozen om de kostendelersnorm los te laten. Onderstaand zijn de vier maatregelen verder uitgewerkt.

⁶ De drie regio PI's zijn de PI's in: Dordrecht, Grave en Vught.

Maatregel 1 herleven uitkering

Gedetineerden die voor detentie een uitkering ontvingen hebben hier volgens artikel 13 participatiewet gedurende hun detentie geen recht op. In het geval dat iemand korter dan een maand in detentie zit wordt de uitkering bevroren. Dit houdt in dat iemand over de periode in detentie geen geld uitgekeerd krijgt, maar de uitkering niet wordt afgebroken. Wanneer iemand langer dan een maand vastzit moet volgens de wet de uitkering afgebroken worden. De afdeling Werk en Inkomen (W&I) van de gemeente verstrekt de uitkeringen. Zij worden door het re-integratieteam op de hoogte gesteld van het feit dat een klant van hen in detentie is gegaan. De uitkering wordt vervolgens door de casemanager van W&I die gekoppeld is aan de gedetineerde beëindigd.

Wanneer iemand uit detentie komt moest in de oude situatie een nieuwe uitkering aangevraagd worden volgens de standaardprocedure. Dit betekent dat nieuwe documenten aangeleverd moeten worden en er een vermogenscheck uitgevoerd moet worden om het recht op uitkering vast te stellen. Dit zorgde vaak voor een onnodig lange beslistermijn.

In de nieuwe situatie loopt de procedure iets anders. Wanneer de datum van vrijlating bekend is kan tenminste een week voor vrijlating een meldingsgesprek worden aangevraagd door de klant of, indien de klant daarom vraagt, door een medewerker van het re-integratieteam. De medewerker van re-integratie stuurt hierover een memo met de noodzakelijke informatie naar het Team Uitkering Beoordeling (TUB) van W&I. Het recht op uitkering wordt vervolgens vastgesteld op basis van de beschikbare documenten. Wanneer documenten ontbreken wordt het recht op uitkering vastgesteld op basis van de informatie die reeds bekend is en op basis waarvan de eerdere uitkering is toegekend. De ex-gedetineerde krijgt de kans de benodigde documenten alsnog aan te leveren om zo aan te tonen dat hij daadwerkelijk recht heeft op de uitkering⁷. Doordat dit proces vanuit detentie al in gang gezet kan worden moet sneller bijstand verleend kunnen worden zodat de betrokkene minder lang onnodig zonder inkomen zit. Jongeren onder de 27 jaar kunnen vanuit detentie vier weken voordat zij vrijkomen alvast een uitkering aanvragen zodat de vier weken wachttijd al voorbij zijn op het moment dat ze buiten komen.

Maatregel 2 verschaffing liquiditeit

In de oude situatie konden gedetineerden die vrijkwamen in afwachting van de eerste uitbetaling van hun uitkering een voorschot krijgen. Op deze manier konden zij direct na detentie in hun eerste levensonderhoud voorzien. Een nadeel van het werken met een voorschot is dat iemand aan het eind van de maand mogelijk met een gat komt te zitten doordat het reeds ontvangen voorschot op het uitgekeerde bedrag wordt ingehouden. Op deze manier ontstaat dus eenzelfde probleem, alleen wordt het probleem even uitgesteld. In de experimentele werkwijze is er daarom voor gekozen om, wanneer noodzakelijk, liquiditeit te verstrekken. De hoogte van de verstrekte liquiditeit is standaard €400, of 90% van de norm wanneer iemand aantoonbare woonlasten heeft. Deze maatregel is in het leven geroepen om te voorkomen dat iemand zonder geld komt te zitten en zich daardoor 'genoodzaakt' ziet opnieuw strafbare feiten te plegen.

Maatregel 3 loslaten kostendelersnorm

Wanneer meerdere volwassen personen samenwonen op een adres wordt verondersteld dat zij allebei bij kunnen dragen aan de woonlasten. Om deze reden worden mensen gekort op hun bijstandsuitkering wanneer zij samen onder een dak wonen. Dit wordt het toepassen van de kostendelersnorm genoemd. Deze kostendelersnorm kan voor bekenden van de gedetineerde een obstakel zijn om hem onderdak te bieden, terwijl een behoorlijk aantal gedetineerden een probleem op het gebied van huisvesting heeft.

⁷ Aangezien in het experiment alleen gekeken wordt naar de drie regio PI's en in deze PI's alleen mannelijke gedetineerden zitten wordt in het onderzoek over gedetineerden in de mannelijke vorm gesproken.



Om deze reden is het in de experimentele werkwijze voor de gemeente mogelijk om tijdelijk af te zien van het toepassen van de kostendelersnorm. Dit betekent dus dat mensen niet langer gekort zullen worden op hun uitkering wanneer zij iemand in huis halen. Het gaat hierbij om een periode van drie maanden die verlengt kan worden tot maximaal een jaar. Voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om hier gebruik van te kunnen maken zijn dat er sprake is van noodzaak, dat het om huisvesting van tijdelijke aard gaat en dat de persoon in kwestie zelfstandig op zoek gaat naar duurzame huisvesting.

Overigens is het zo dat deze maatregel niet alleen geldt voor ex-gedetineerden maar dat iedere inwoner van Tilburg hier gebruik van kan maken wanneer er sprake is van een acute noodsituatie, om wat voor reden dan ook.

Maatregel 4 doorbetaling vaste lasten (bijzondere bijstand)

Ten slotte is er de mogelijkheid voor gedetineerden om bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling van vaste (huur)lasten aan te vragen. De gemeente kan voor gedetineerden die dakloos dreigen te worden door een opgelopen huurachterstand als gevolg van detentie, op basis van maatwerk de vaste lasten doorbetalen. Dit kan voor een periode van maximaal zes maanden. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat gedetineerden gedurende detentie dakloos raken. De mogelijkheid tot het doorbetalen van vaste lasten bestond al, maar wordt nu op basis van screening in de PI nadrukkelijker aangeboden.

3) Theoretisch kader

Dit theoretisch kader, waarin de wetenschappelijke achtergrond van het experiment en het onderzoek beschreven is, bestaat uit drie delen. In het eerste deel worden de kernbegrippen voortkomend uit het opstellen van de hoofd- en deelvragen afgebakend. Vervolgens wordt ingegaan op de theoretische inzichten ten aanzien van rehabilitatie en re-integratie van ex-gedetineerden. De vragen die hierin centraal staan zijn: waarom zouden we überhaupt in moeten zetten op rehabilitatie van ex-gedetineerden, en waarom doen we dat op deze manier? In het derde deel van dit theoretisch kader wordt ingegaan op de theoretische achtergrond die ten grondslag ligt aan de keuze voor het gebruik maken van een experimentele werkwijze. In het uitvoeren van een experiment staat de mogelijkheid tot leren van feedback uit het implementatieproces centraal. Om deze reden wordt het theoretisch kader afgesloten met een beschrijving van de implementatieliteratuur. Dit helpt ons bij het opstellen van een toetsingskader om de nodige feedback uit het implementatieproces op te halen.

De Bestuurskunde is een interdisciplinaire wetenschap. Dit betekent dat het gebruik maakt van theorieën en methoden uit verschillende wetenschappelijke disciplines. Het onderscheidende karakter van de Bestuurskunde zit erin dat het deze theorieën uit aanverwante disciplines aanwendt om vraagstukken uit de publieke sector beter te doorgronden, te verklaren of op te lossen (Nesbitt et al, 2011). Ook voor de theoretische en methodologische onderbouwing van dit (evaluatie)onderzoek zullen inzichten uit aanverwante disciplines gebruikt worden.

3.1 Afbakening kernbegrippen

In de probleemstelling van dit onderzoek komen enkele kernbegrippen voor die goed afgebakend dienen te worden. Een aantal van deze begrippen zijn voor meerdere interpretaties vatbaar of hebben een verschillende betekenis in het dagelijks gebruik en het wetenschappelijk gebruik. Om spraakverwarring te voorkomen wordt hier de betekenis van deze begrippen zoals ze in dit onderzoek gehanteerd worden afgebakend.

Recidive:

Een begrip dat in dit onderzoek een centrale rol inneemt is het begrip ‘recidive’. Van dit begrip zijn verschillende varianten te onderscheiden, en het is daarom belangrijk vast te stellen onder welke voorwaarden we in dit onderzoek van recidive spreken.

De gestelde doelstelling van het experiment is het voorkomen van overlast en recidive en daarmee het beperken van de maatschappelijke kosten. Bij deze doelstelling zou de door het WODC (2011) gehanteerde definitie van ‘algemene recidive’ het best aansluiten: *“Nieuwe, geldige justitiecontacten naar aanleiding van enig misdrijf, ongeacht de aard en ernst van de gepleegde delicten.”* In deze definitie wordt niet alleen gekeken naar misdragingen die resulteren in een gevangenisstraf, maar ook overlast die uiteindelijk niet tot een veroordeling leidt wordt in deze definitie meegenomen.

Gegeven de beperkte tijdsspanne van dit onderzoek en het feit dat de beschikbare data zich beperkt tot detentiemeldingen, is echter de inschatting gemaakt dat het niet realistisch is naast hernieuwde gevangenisstraf ook te kijken naar overlast die niet in een veroordeling geresulteerd heeft. Er kan dus volstaan worden met een definitie van recidive die alleen ingaat op een hernieuwd verblijf in een penitentiaire inrichting. Het recidivebegrip dat daar het best op aansluit is detentierecidive. Dit begrip wordt op de volgende manier gedefinieerd:

“Detentierecidive is de terugkeer in een penitentiaire inrichting van degenen die eerder hebben gezeten”

Bron: (Korthals A.H., 2001)

Doordat dit onderzoek een tussentijdse evaluatie betreft kan de gangbare observatietermijn van twee jaar voor het meten van recidive niet gehanteerd worden. Er is immers nog geen twee jaar verstreken sinds het invoeren van het experiment. Daarnaast wordt het gerechtvaardigd geacht een kortere periode te hanteren omdat de middelen uit het experiment gericht zijn op het regelen van de eerste basisbehoeften tijdens de kritieke periode die direct op de detentie volgt. Bij herhaalde latere evaluaties kan de onderzochte periode eventueel verlengd worden.⁸

Effectiviteit:

Wanneer we in de context van deze evaluatie over effectiviteit spreken dan gaat het om de vraag in hoeverre de gevonden resultaten toe te schrijven zijn aan de interventie. Swanborn schrijft daar het volgende over:

“De effecten die we werkelijk kunnen toeschrijven aan de interventie, noemen we het effect of de impact van de interventie?”

Bron 1: Swanborn P.G., 2006. P. 52

Implementatie:

Over wat implementatie nu eigenlijk is, en hoe we het moeten meten, bestaat in de implementatieliteratuur geen eenduidig antwoord. Paudel (2009) schrijft bijvoorbeeld dat de betekenis van implementatie ‘maar losjes ontwikkeld is’.

Als gevolg hiervan zijn er verschillende begrippen en definities van implementatie die volgens Stinckens (2016) van elkaar verschillen op drie aspecten. Het eerste verschil is terug te zien in de opzet van het implementatieproces. Het onderscheid zit hierin of gefocust wordt op de inlossing van de vooraf gestelde verwachtingen, of op de (on)verwachte maatschappelijke effecten die in de praktijk gerealiseerd zijn. Het tweede aspect waarin verschil in benadering te zien is, is het startpunt van implementatie. In sommige gevallen valt dit startpunt samen met het moment waarop een beleidsintentie duidelijk wordt gemaakt. In andere gevallen spreekt men pas van beleidsimplementatie wanneer er een formele beslissing is in de vorm van wet- of regelgeving⁹. Het derde onderscheid zit in de actoren waar aandacht aan besteed wordt. Sommige auteurs gaan alleen uit van publieke actoren terwijl bij andere auteurs aandacht is voor alle betrokken actoren. In dit onderzoek wordt de volgende definitie gebruikt:

“Implementation is what happens between policy intentions and (perceived) policy results”

Bron 2: Hill & Hupe, 2009, P.2

De bruikbaarheid van deze definitie kunnen we beoordelen aan de hand van de drie hierboven benoemde dimensies. Ten aanzien van de eerste dimensie is volgens Stinckens (2016) het voordeel dat doordat de definitie spreekt van ‘*what happens*’ er aandacht geschonken kan worden aan datgene wat werkelijk op de werkvloer gebeurt, aanvullend op datgene wat in het beleid staat. Dit sluit goed aan bij de analyse van experimenteel beleid omdat we hierdoor niet te veel gedwongen worden het implementatieproces te toetsen aan de vooraf gestelde verwachtingen, maar er juist aandacht kan zijn voor optredende onverwachte effecten. Voor de tweede dimensie wordt geen afgebakend beginpunt van het

⁸ In hoofdstuk 4.4 ‘dataverzameling’ wordt het begrip recidive nader geoperationaliseerd en wordt inzichtelijk gemaakt hoe per onderzoekseenheid wordt vastgesteld of er sprake is geweest van recidive of niet.

⁹ In het geval van dit experiment zou het startpunt van implementatie dus beginnen bij het collegebesluit waarin toestemming wordt gegeven voor de inzet van de vier experimentele middelen.

implementatieproces gekozen. Vaak blijkt het in de praktijk moeilijk te zijn het implementatieproces van het beleidvormingsproces te onderscheiden. Door deze definitie te hanteren wordt ook niet gevraagd een dergelijk onderscheid te maken, waar dat wellicht niet mogelijk of wenselijk zou zijn. Op de derde dimensie wordt geen duidelijke keuze gemaakt voor uitsluitend publieke actoren waardoor naar alle betrokken actoren gekeken kan worden.

Verderop in dit hoofdstuk wordt de implementatieliteratuur verder besproken. Hier komt een operationeel model uit voort dat in hoofdstuk vier ‘methodologisch kader’ is geplaatst en dat als toetsingskader voor het beantwoorden van deelvraag drie dient.

3.2 Theoretische achtergrond van het re-integratiebeleid

De vraag of het mogelijk is delinquenten te rehabiliteren en te laten re-integreren in de maatschappij is een vraag die de maatschappij en beleidsmakers al decennia bezighoudt. Dit is terug te zien in het academische debat rond deze vraag. In dit debat hebben in de loop der jaren rigoureuze veranderingen plaatsgevonden. In deze paragraaf wordt eerst een beschrijving gegeven van het wetenschappelijke debat rond rehabilitatie in zijn algemeenheid. Het beginpunt van deze beschrijving wordt gelegd in het midden van de jaren zeventig bij de opkomst van de zogenoemde ‘*nothing works doctrine*’. Beschreven wordt hoe we vanaf de *nothing works doctrine* tot het nu gekomen zijn waarin voornamelijk ingezet wordt op de vijf leefgebieden. Voor elk van de leefgebieden zal besproken worden wat er vanuit de wetenschap bekend is over het verband tussen het leefgebied en de kans op crimineel gedrag en recidive, en waar nog gaten in de kennis bestaan die dit onderzoek (deels) tracht in te vullen.

3.2.1 Rehabilitatie in de academische literatuur

Het meest invloedrijke artikel dat leidde tot de opkomst van de *nothing works doctrine* kwam van de hand van Robert Martinson (1974). Hij beschreef in een essay hoe de uitkomst van een door hem uitgevoerde metastudie naar 231 evaluatieonderzoeken naar rehabilitatieprogramma’s was dat, enkele geïsoleerde uitzonderingen daargelaten, alle inspanningen voor rehabilitatie geen wezenlijk effect op recidive hebben gehad. Een mogelijke verklaring die Martinson hiervoor geeft is dat het zo kan zijn dat rehabilitatieprogramma’s wel degelijk werken, maar dat we het niet aan kunnen tonen. Daarnaast zijn volgens hem nog twee andere verklaringen mogelijk. Het zou zo kunnen zijn dat de aanpak op zich goed is, maar dat we deze niet goed genoeg uitvoeren en dat we daarom nog geen resultaten hebben gezien. Een andere verklaring is dat de aanname dat recidive te voorkomen is niet klopt. Martinson schrijft hier het volgende over: “*our present treatment programs are based on a theory of crime as a ‘disease’ - that is to say, as something foreign and abnormal in the individual which can presumably be cured. This theory may well be flawed, in that it overlooks- indeed denies- both the normality of crime in society and the personal normality of a very large proportion of offenders, criminals who are merely responding to the facts and conditions of our society*” (Martinson, 1974, pp. 49).

Jaren later zou Cullen (2013) het essay van Martinson ‘*de laatste nagel in de rehabilitatie doodskist*’ noemen omdat het werd begrepen als zijnde het bewijs dat rehabilitatie onmogelijk was. Volgens Cullen was dit in die tijd een sentiment dat sowieso al wijdverspreid was: ‘*its publication served only to confirm what we already knew*’ (Cullen, 2013, p. 302).

Cullen (2013) beschrijft hoe in deze periode sprake was van een ‘*Kuhniaanse revolutie*’. Bijna niemand geloofde meer in de mogelijkheid tot rehabilitatie en degenen die daar toch in volhardden werden geëxcommuniceerd uit het veld. Dit uitte zich erin dat ze door hun academische collega’s genegeerd of juist constant bekritiseerd werden. Toch is het niet zo dat het geloof in de mogelijkheid tot rehabilitatie midden jaren zeventig volledig verdween, om nooit meer terug te keren. Het merendeel van de wetenschappers in het veld ging bijna blind mee in de overtuiging dat rehabilitatie onmogelijk was en dat alle inzet hieraan verspilde moeite was. Toch waren er enkele auteurs die geloof bleven houden

in rehabilitatie en direct of indirect de confrontatie met Martinson en de volgers van de nothing works doctrine aanging (Adams, 1976; Gendreau en Ross, 1979, 1987).

De ‘godfather’ van de anti rehabilitatie zelf, Martinson, kwam in een later artikel terug op zijn eerdere positie. In 1979 publiceerde hij een artikel met de veelzeggende titel; *“New Findings, New Views: a note of caution regarding sentencing reform”*. In dit artikel schrijft hij het volgende: *“contrary to my previous position, some treatment programs do have an appreciable effect on recidivism. Some programs are indeed beneficial; of equal or greater significance, some programs are harmful”* (Martinson p. 244, 1979). Dit tweede artikel waarin Martinson eigenlijk volledig afstand neemt van zijn eerdere positie kreeg wel wat aandacht, maar was aanmerkelijk minder invloedrijk dan zijn eerste publicatie waarmee hij de doodsteek aan rehabilitatie toegebracht leek te hebben. Ondanks dat rehabilitatie midden en eind jaren ’70 dus op sterven na dood was, waren er nog altijd een aantal geleerden die haar bleven steunen. Cullen (2004) brengt het werk van twaalf auteurs in kaart die hij bombardeert tot ‘de redders van rehabilitatie’.

Ward en Stewart (2003) beschrijven hoe vanaf midden jaren tachtig steeds vaker werd aangetoond dat reductie van recidive door het inzetten op rehabilitatie wel degelijk mogelijk was. Zij stellen daarnaast dat daarmee een verschuiving heeft plaatsgevonden van focus op straf, naar focus op rehabilitatie. Zij onderscheiden in deze focus op rehabilitatie twee modellen; het *riskmanagementmodel* en het *enhancementmodel*. Onderscheid tussen deze twee modellen zit in het einddoel dat beoogd wordt. In het riskmanagementmodel is het einddoel het beschermen van de maatschappij. Het verbeteren van de leefsituatie van de (ex)gedetineerde is slechts een middel om dit hoofddoel te bereiken. Bij het enhancementmodel is het verbeteren van de ‘*capability’s*’ van gedetineerden het hoofddoel op zich, met als gunstig bijproduct dat de samenleving er als geheel veiliger van wordt. Ward en Stewart stellen dat het riskmanagementmodel duidelijk dominant is geweest. *“Even when the focus has been on offenders needs, policy makers tend to be concerned with reducing further crimes or the incidence of disruptive behavior within prisons rather than the enhancement of their well being and capabilities”* (Ward en Stewart p. 126, 2003)

Inbedding onderzoek in de literatuur

Het huidige experiment past goed in de ontwikkeling die de laatste jaren doorgemaakt is. Er wordt niet alleen ingezet op straf, maar zeker ook op de mogelijkheid tot rehabilitatie. Als we het projectplan erbij pakken zien we dat gekozen is voor deze rehabilitatie interventie vanuit de gedachte van het riskmanagementmodel. De belangrijkste reden om te investeren in deze groep is het voorkomen van overlast en hogere maatschappelijke kosten aan de achterkant wanneer dit niet gedaan wordt.

3.2.2 Inzet op de leefgebieden

In de convenanten gesloten tussen de VNG en het Ministerie van Veiligheid & Justitie is afgesproken bij de re-integratie van ex-gedetineerden te focussen op de vijf leefgebieden. Er is gekozen voor deze vijf leefgebieden omdat gesteld wordt dat problemen op deze leefgebieden de kans op recidive vergroten. In het ‘samenwerkingsmodel nazorg volwassenen’ (2009, p. 7) staat bijvoorbeeld de volgende passage te lezen: *“De veronderstelling is dat het op orde brengen van deze relevante leefgebieden het risico van recidive vermindert. Onderzoek heeft aangetoond dat gebrek aan huisvesting, inkomen, schulden, et cetera het risico op recidive vergroot en dat het risico het grootst is in de eerste 72 uur na ontslag uit detentie.”* In het stuk staat echter geen bronvermelding naar het aangehaalde onderzoek. Er is uitgebreid gezocht naar onderzoeken met een soortgelijke strekking, maar zonder resultaat.

In het advies van de Raad van Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), uit 2017 (p.1), staat te lezen dat: *“Naarmate meer aan de basisvoorwaarden wordt voldaan -en aan andere criminogene factoren wordt gewerkt-, is de kans dat een ex-gedetineerde recidiveert kleiner, zo is uit wetenschappelijk onderzoek gebleken”*. Hierbij wordt als bronvermelding het werk van Andrews &

Bonta uit 1998 opgevoerd. Deze bron gaat echter wel in op die andere criminogene factoren, maar niet op de vijf leefgebieden waarop alle re-integratie inspanningen gericht zijn¹⁰. Uit navraag bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie bleek uiteindelijk dat de inzet op de vijf leefgebieden niet gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek, maar op de praktijkervaring van professionals werkzaam in het veld.

Achter de inzet op de vijf leefgebieden blijkt dus geen direct herleidbaar wetenschappelijk onderzoek ten grondslag te liggen dat een verband tussen het ontbreken van het leefgebied en een grotere kans op recidive bewijst. Dit is een opvallende constatering aangezien deze claim wel gedaan wordt.

Ondanks dat het rechtstreekse verband tussen de leefgebieden en de kans op recidive dus nooit bewezen is, is er wel het nodige over geschreven. Onderstaand is per leefgebied beschreven wat bekend is over de relatie tussen het leefgebied en de kans op recidive. Dit onderzoek probeert door het veronderstelde verband tussen het op orde hebben van de leefgebieden en de kans op recidive empirisch te toetsen een deel van de ontbrekende kennis op dit gebied in te vullen.

Legitimatiebewijs:

In Nederland geldt een identificatieplicht. Dat betekent dat iedereen boven de leeftijd van veertien jaar zich moet kunnen identificeren wanneer een politieagent, of andere ambtenaar met een handhavingsfunctie, daarom vraagt. Het niet in staat zijn tot legitimeren is een strafbaar feit en kan een boete tot gevolg hebben (Rijksoverheid, z.d). Dit is op zichzelf natuurlijk al een goede reden om in te zetten op dit leefgebied, maar er zijn ook nog andere redenen voor. Zo is een legitimatiebewijs nodig om aanspraak te kunnen maken op sociale voorzieningen zoals een uitkering, inschrijving als werkzoekende of het verkrijgen van de benodigde zorg. Ondanks dat het ontbreken van een legitimatiebewijs op zichzelf geen aanleiding is voor het plegen van strafbare feiten, is het hebben van een identiteitsbewijs wel voorwaardelijk om de andere leefgebieden op orde te kunnen brengen (Weijtens, Rokven & Verweij, 2018; Moors & Balogh, 2017).

Schulden:

Volgens (oud) onderzoek van Merton uit 1938 is crimineel gedrag een gevolg van een discrepantie tussen (materiële) verlangens en behoeften enerzijds, en een inschatting van de mogelijkheid om op een legitieme wijze deze verlangens en behoeften te bevredigen anderzijds. Recenter onderzoek van ten Hoeve et al (2014) toonde aan dat er een sterke correlatie bestaat tussen het hebben van schulden, en het plegen van misdrijven. Op basis van deze informatie kan beargumenteerd worden dat het hebben van schulden dus een risicofactor is voor crimineel gedrag. Volgens van Duijvenboden (2015) was dit de reden om schulden op te nemen als een van de leefgebieden in het re-integratiebeleid. In deze onderzoeken is echter alleen sprake van correlatie. Het causale verband tussen schulden en criminaliteit is nooit aangetoond. Volgt criminaliteit op het hebben van schulden, is het juist andersom of is geen van beide het geval en berust de gevonden correlatie op toeval? In de wetenschappelijke literatuur is nog geen antwoord op deze vraag te vinden (Weijtens, Rokven & Verweij, 2018)

Zorgplan:

Bij het leefgebied zorg wordt ingezet op twee onderdelen. Er wordt naar gestreefd om ervoor te zorgen dat alle gedetineerden bij het verlaten van detentie een zorgverzekering hebben en dat, voor alle gedetineerden die een zorgvraag hebben, een zorgplan gedurende detentie wordt gecontinueerd of wordt opgestart. Op dit gebied is er veel dat nog niet onderzocht is. Waar wel onderzoek naar gedaan is, is de invloed die een drank- of drugsverslaving heeft op de kans op recidive. Uit onderzoek van Maes en Mine uit 2017 blijkt dat onder gedetineerden met een geschiedenis van middelenmisbruik een groter recidivepercentage bestaat dan voor gedetineerden waar dit niet voor geldt. Ook zijn er (meta)studies

¹⁰ Zie kader 1 voor een beschrijving van overige criminogene factoren.

die aantonen dat bepaalde vormen van behandeling voor een verslaving zowel de verslaving als de kans op recidive effectief tegen gaan (Mitchell, Wilson & Mackenzie, 2007). Het inzetten op verslavingszorg als middel om recidive te voorkomen lijkt daarmee gerechtvaardigd.

Het leefgebied zorg is echter breder dan alleen verslavingszorg. Onder zorg kan bijvoorbeeld tevens psychiatrische zorg of maatschappelijke ondersteuning gerekend worden. Naar deze typen van zorg, die wel meegenomen zijn in dit onderzoek, lijkt nog weinig onderzoek in relatie tot kans op recidive gedaan te zijn. Ook naar de relatie tussen het hebben van een zorgverzekering en de kans op recidive zijn geen wetenschappelijke onderzoeken gevonden.

Inkomen:

De invloed van het hebben van werk en een inkomen op de kans op criminaliteit is een onderwerp waar, in tegenstelling tot de hierboven benoemde leefgebieden, wel veelvuldig wetenschappelijk onderzoek naar is gedaan. De resultaten van deze onderzoeken zijn echter niet eenduidig te interpreteren. Onderzoek van Petersilia en Roosevelt (2008) lijkt erop te duiden dat het hebben van werk de economische prikkel om vermogensdelicten te plegen wegneemt. Ook zou een vaste baan (eventuele) daders een gevoel van identiteit en betekenis in de maatschappij geven dat hen ervan zou kunnen weerhouden crimineel gedrag te vertonen (Sampson & Laub, 2003). Volgens Uggen en Wakefield (2008) toont longitudinaal onderzoek aan dat werk misdaad kan verminderen. Zij stellen echter ook dat het een erg complexe relatie betreft die kan verschillen per geval, tijd en plaats. De invloed van het hebben van werk op het plegen van misdaden is niet voor elke groep gelijk. De resultaten van het hebben van werk op een kleinere kans op crimineel gedrag lijkt voor ouderen het gunstigst. Voor jongeren vergroot het hebben van een (stressvolle) baan de kans op crimineel gedrag juist doordat het de psychosociale ontwikkeling kan verstoren.

Het lijkt dus wel zo te zijn dat mensen met werk minder vaak crimineel gedrag vertonen, maar dat het de vraag is wat de causale volgorde in dit verband is. Leidt het hebben van werk tot het uitblijven van crimineel gedrag, of is het juist zo dat men werk vindt omdat men stopt met het plegen van strafbare feiten? Onderzoek van Skardhamar en Savolainen (2014) suggereert dat dit tweede het geval is.

De conclusie lijkt getrokken te kunnen worden dat er een verband bestaat tussen het hebben van werk en een inkomen en criminaliteit, maar dat het causale verband dusdanig complex is dat er nog geen overeenstemming bestaat over de vraag hoe dit verband precies geïnterpreteerd dient te worden. (Weijters, Rokven & Verweij, 2018)

Huisvesting:

Vaak wordt verondersteld dat huisvesting een van de belangrijkste onderdelen van een succesvol re-integratieprogramma gericht op het terugdringen van recidive zou moeten zijn. Als onderbouwing van deze stelling wordt vaak verwezen naar het 'Social Exclusion Unit' (SEU) rapport uit 2002 waarin staat dat stabiele huisvesting een verschil van twintig procentpunt in recidivecijfers kan maken.

Overige criminogene factoren

Onderzoek door verschillende criminologen heeft een zestal factoren opgeleverd die, naast problemen op de leefgebieden, gelinkt worden aan crimineel gedrag. Dit zijn een anti sociale of pro criminele attitude, een omgeving die positief tegenover crimineel gedrag staat, temperament en persoonlijke factoren, een geschiedenis van antisociaal gedrag, familie factoren en weinig succes op het gebied van financiën, school of werk (Latessa & Lowenkamp, 2005). Het is duidelijk dat het gevoerde experiment niet in gaat op (al) deze kenmerken. Uit het conceptuele model in hoofdstuk blijkt dan ook dat de invloed van de criminogene factoren erkend wordt, maar geen specifiek onderwerp van dit onderzoek is. Desondanks moet de lezer zich er bewust van zijn dat deze criminogene factoren een invloed hebben op de mate van doelbereiking van het experiment. In het sociale domein zet de gemeente wel in op een aantal van de veranderbare criminogene factoren.

Kader 1: overige criminogene factoren

Volgens O'leary (2013) is die relatie echter complexer dan verondersteld wordt. Hij stelt dat de uitgevoerde onderzoeken naar de relatie tussen huisvesting en recidive uit te splitsen zijn in twee soorten onderzoek, die beide belangrijke beperkingen kennen. De eerste groep onderzoeken (Miller en Miller, 2010; Zhang et al. 2006; Meredith 2007; Makarios et al. 2010 en Dawson et al., 2011) zijn volgens O'leary wetenschappelijk robuuste onderzoeken die echter als nadeel hebben dat zij kijken naar re-integratie projecten waar huisvesting slechts een onderdeel van een bredere aanpak is. De studies zijn daardoor niet in staat het effect van huisvesting op zichzelf te isoleren. De tweede groep onderzoeken, waar het eerder aangehaalde SEU-rapport ook toe behoort, hebben een onderzoeksdesign dat niet sterk genoeg is om causaliteit aan te kunnen tonen (O'leary, 2013)

O'leary (2013) stelt dat het bewijs dat er is lijkt te suggereren dat huisvesting een rol kan spelen in het terugdringen van recidive. Wat echter nog niet duidelijk is, is op welke manier dit gebeurt, in welke mate huisvesting hier een rol in kan spelen en wat de achterliggende causale mechanismen zijn die hieraan ten grondslag liggen.

Inbedding van dit onderzoek

De toegevoegde waarde van dit onderzoek zit erin dat het gaten in de beschikbare kennis probeert op te vullen. Zo is op het leefgebied legitimatiebewijs nog geen onderzoek bekend dat ingaat op het verband tussen het hebben van een legitimatiebewijs en het plegen van recidive. Dit onderzoek doet dat wel. Ten aanzien van het leefgebied schulden is het verschil tussen dit onderzoek en de hier aangehaalde onderzoeken dat dit onderzoek specifiek kijkt naar de invloed van het hebben van schulden op de onderzoekspopulatie ex-gedetineerden, terwijl in de aangehaalde onderzoeken naar een bredere doelgroep gekeken wordt. Ditzelfde gaat op voor het leefgebied inkomen. Deze onderzoeken gaan meer over het verband tussen het hebben van werk en criminaliteit in zijn algemeenheid dan specifiek op recidive. Iets dat dit onderzoek wel doet. Op het leefgebied zorg wordt in dit onderzoek een breder begrip van zorg gehanteerd dan in de aangehaalde onderzoeken het geval is. In deze onderzoeken wordt immers alleen gekeken naar verslavingszorg, en niet naar de andere vormen van zorg die dit onderzoek wel behandelt. Op het gebied van huisvesting zijn al wel onderzoeken gedaan die kijken naar het verband tussen huisvesting en recidive. Deze onderzoeken kennen echter belangrijke beperkingen waardoor nog onduidelijkheid bestaat over de exacte invloed van huisvesting. Dit onderzoek probeert deze valkuilen te vermijden en daarmee 'betere kennis' over de invloed van het leefgebied huisvesting op recidive voort te brengen.

3.3) Theoretische achtergrond analyse implementatieproces.

De gemeente Tilburg probeert haar re-integratiebeleid te optimaliseren door het toepassen van een experimentele werkwijze. In deze paragraaf wordt eerst beschreven op welke veranderkundige theorie deze keuze gebaseerd is. Het uitgangspunt hierbij is dat ontwikkeling en verbetering plaatsvinden door de beoogde implementatie voortdurend aan te passen aan wat de praktijk vraagt. Om deze 'feedback' uit de praktijk vast te kunnen stellen is een toetsingskader nodig. Door de uitvoeringspraktijk aan dit kader te toetsen kunnen we inzichtelijk maken op welke plekken het goed gaat, en waar nog een verbeteringsslag noodzakelijk is om het optimale resultaat te behalen. In het tweede deel van deze paragraaf wordt de implementatieliteratuur besproken die als achtergrond dient voor het vaststellen van dit toetsingskader¹¹.

3.3.1) Veranderkundige theorieën.

De onderliggende veranderkundige theorie waar de keuze voor een experimentele werkwijze op gebaseerd is kan geduid worden als een combinatie van 'witdrukdenken' en 'groendrukdenken' (Caluwe & Vermaak, Leren Veranderen, 2013). Caluwe en Vermaak onderscheiden vijf veranderkundige

¹¹ Omdat het toetsingskader dient als input voor de 'interviewguides' is het opgestelde kader opgenomen in hoofdstuk vier (methodiek).

theorieën, waarbij witdrukdenken zich kenmerkt door zelforganisatie, waarbinnen verandering autonoom plaatsvindt. Eigen betekenisgeving en motivatie van het individu en de groep zijn doorslaggevend. Ruimte voor energie, initiatief en durf is randvoorwaardelijk om verandering te bewerkstelligen. In deze theorie wordt veel waarde gehecht aan patronen in organisaties; wat drijft het gedrag van individuen, de interacties en de organisatie. En hoe kunnen blokkerende en belemmerende patronen die vernieuwing in de weg staan doorbroken worden. Het resultaat ligt op voorhand niet vast; maar is onvoorspelbaar. Groendrukdenken vindt zijn oorsprong in de action learning theorieën (o.a. Kolb), waarbij de gedachte is dat verandering pas ontstaat als er geleerd wordt. Een iteratief proces waarbij de cyclus van experimenteren/actie, reflectie, daarvan leren en vervolgens bijstellen en optimaliseren de drijvende kracht is achter de verandering. Het resultaat is geschetst, maar niet gegarandeerd. Het is immers de uitkomst van een adaptief ontwikkelproces.

Door een kwalitatieve analyse van het implementatieproces wordt in kaart gebracht waar de knelpunten voor het behalen van een optimaal resultaat op dit moment liggen. Dit vormt de feedback op basis waarvan geleerd wordt en de uitvoering van het experiment bijgestuurd kan worden. In de volgende paragraaf wordt op basis van inzichten uit de verzamelde implementatieliteratuur een toetsingskader opgesteld om te onderzoeken op welke dimensies het goed gaat, en waar nog verbeterpunten mogelijk zijn.

3.3.2 Implementatieliteratuur

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk hebben we het begrip ‘implementatie’ afgebakend als ‘*what happens between policy intentions and (perceived) results*’ (Hill & Hupe, 2009, p.p.2). Daar werd echter ook al aangehaald dat in het wetenschappelijke debat geen eenduidigheid is over wat implementatie nu precies is en hoe we ernaar moeten kijken. In de literatuur wordt vaak gesproken over implementatie in termen als slagen en falen van implementatie. Dat zullen we in dit onderzoek niet doen. Aangezien het doel van het voeren van een experiment juist leren is, en men voorafgaand aan de uitvoering van het experiment al weet dat de werkwijze bijgestuurd zal worden, kan er immers geen sprake zijn van falende implementatie. In plaats daarvan zal worden gesproken over mogelijkheden tot leren en verbetering.

In deze paragraaf wordt op beknopte wijze stil gestaan bij de drie opeenvolgende generaties van onderzoek die in het wetenschappelijke debat rondom implementatie zijn te onderscheiden. Op basis van de inzichten die uit elk van deze generaties naar voren komt worden de voorwaarden voor succesvolle implementatie vastgesteld. Deze dienen als toetsingskader in de beantwoording van deelvraag drie en geven ons daarmee de feedback die nodig is om het uitvoeringsproces aan te scherpen.

Onder succesvoorwaarden verstaan we de voorwaarden waaronder het geïmplementeerde experiment een positief effect op het behalen van de doelstelling kan hebben.

De eerste generatie:

De grote aandacht voor implementatieonderzoek begon in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Volgens Goggin et al (1990) hield de eerste generatie van implementatiestudies zich voornamelijk bezig met de vraag hoe een enkele centraal genomen beslissing uitgevoerd wordt op een enkele of een aantal verschillende plekken. Het werk van Pressman en Wildavsky (1973), dat geldt als een klassieker in de implementatieliteratuur, was in dat opzicht een typisch voorbeeld van een eerste generatie implementatie studie. In de jaren tachtig werd meer systematisch onderzocht welke factoren succesvolle implementatie faciliteren of juist frustreren (Sabatier & Mazmanian, 1981).

De tweede generatie:

De tweede generatie implementatieonderzoek liep vanaf de jaren tachtig tot in de jaren negentig. Deze generatie was vooral bezig met het ontwikkelen van een ‘*analytical framework*’ om het

implementatieproces aan te kunnen toetsten. Dit leidde nagenoeg meteen tot een confrontatie tussen aanhangers van de ‘top-down’ en de ‘bottom-up’ benadering (Winter, 2003)

De top-down benadering

Het meest kenmerkende element van de top-down benadering is dat het zijn analyse begint bij een besluit van een overheidsorgaan. In de top-down benadering ziet men implementatie als de mate waarin het gedrag van de uitvoerders en de doelgroep in overeenstemming is met de doelen die door de beleidsmakers zijn gesteld. Van vitaal belang voor het slagen van implementatie is dan ook de mate waarin de beleidsmaker in staat is de omgeving waarin de implementatie plaatsvindt dusdanig in te richten dat juiste implementatie afgedwongen kan worden.

Sabatier en Mazmanian (1980), die tot de belangrijkste top-down auteurs gerekend worden, stelden op basis van een literatuuronderzoek een zestal voorwaarden voor succesvolle implementatie op. Dit zijn de volgende zes vastgestelde voorwaarden, inclusief vermelding van het werk waar deze voorwaarden op gebaseerd zijn;

1. duidelijke en consistente doelen (Van Meter & Van Hoorn, 1975);
2. een juiste causale theorie die ten grondslag ligt aan de formulering van het beleid (Pressman & Wildavsky, 1973);
3. een implementatieproces dat dusdanig gestructureerd is zodat het maximale medewerking van de uitvoerende ambtenaren en de doelgroep stimuleert (Pressman & Wildavsky, 1973)¹²;
4. uitvoering door toegewijde en vaardige uitvoerders;
5. steun van belangengroepen en de politiek (Downs, 1967; Murphy, 1973; Bardach, 1974; Sabatier, 1975);
6. geen sociaaleconomische veranderingen die de steun voor het beleid drastisch veranderen.

De top-down benadering is echter niet vrij van kritiek. Volgens Hjern en Hull (1982), Hanf (1982), Barret en Fudge (1981) is de fundamentele tekortkoming van de top-down benadering dat door te starten bij een beslissing van de centrale actor de zeer relevante invloed van andere actoren vergeten wordt. Een tweede kritiek is dat dergelijke top-down modellen niet te hanteren zijn in een situatie waarin geen duidelijk centrale actor is, maar er meer sprake is van een netwerk van publieke en/of private partijen (Sabatier & Mazmanian, 1986). Daarnaast vergeet of onderschat de top-down benadering het strategische gedrag dat ‘street level bureaucrats’ toe kunnen passen om het beleid binnen hun eigen voorkeuren te laten passen (Weatherly & Lipsky, 1978).¹³

De bottom-up benadering:

In de bottom-up benadering staat, in tegenstelling tot bij de top-down benadering, niet een beleidsbeslissing of wettekst, maar een sociaal probleem centraal. Gekeken wordt naar al het formele én informele gedrag van individuen ten aanzien van dit sociale probleem. Hierdoor is het belangrijkste object van analyse niet de centrale beleidsmaker, maar de uitvoerende street level bureaucrat. Lipsky stelt dan ook dat de street level bureaucrat de echte beleidsmaker is (Paudel, 2009). Volgens Matland

¹² Bij gebrek aan een betere vertaling is het begrip ‘compliance’ vertaald als medewerking. Aangezien het een experimentele werkwijze betreft waarin afwijken van het vooraf bedacht proces juist aangemoedigd en gestimuleerd wordt is deze voorwaarde niet als dusdanig in het operationeel model opgenomen.

¹³ Lipsky (1971) definieert de ‘street level bureaucrat’ als een ambtenaar die (1) in direct contact met de burger treedt (2) als gevolg van zijn type werkzaamheden onvermijdelijk een grote mate van beleidsvrijheid heeft en (3) een grote invloed op het leven van de cliënt heeft. Aan de hand van deze voorwaarden zijn de betrokkenen bij dit experiment te categoriseren als street level bureaucrats.

(1995) is het succes van beleid voornamelijk afhankelijk van de kwaliteit van de uitvoerders op het lokale niveau¹⁴.

Net als bij de top-down benadering het geval was kwam op de bottom-up benadering behoorlijke kritiek. Het eerste punt van kritiek is dat het idee dat de street level bureaucrats de echte beleidsmakers zijn in strijd is met het basale democratische principe dat beleidsmakers verantwoordelijk gehouden moet kunnen worden voor het gevoerde beleid. Wanneer we street level bureaucrats zien als de feitelijke beleidsmakers is dit niet meer mogelijk (Matland, 1995). Het tweede punt van kritiek is dat het bottom-up kamp stelt dat street level bureaucrats *'coping mechanisms'* ontwikkelen maar niet weten te verklaren waarom deze ontstaan, waarom ze verschillen van plek tot plek en niet beschrijven hoe deze mechanismen ingezet kunnen worden om succesvolle implementatie te bewerkstelligen (Paudel, 2009). Het laatste punt van kritiek is volgens Matland (1995) dat waar de top-downers de invloed van de uitvoerders onderschatten, de bottom-uppers deze juist overschatten. Het is volgens Matland inderdaad waar dat de uitvoerders hun eigen invulling aan het beleid kunnen geven, maar slechts binnen de kaders die door de beleidsmakers gesteld zijn.

Variables	Top-down	Bottom-up
Policy decision-maker	Policy makers	Street level bureaucrats
Starting point	Statutory language	Social problems
Structure	Formal	Both formal and informal
Process	Purely administrative	Networking, including administrative
Authority	Centralization	Decentralization
Output/outcomes	Prescriptive	Descriptive
Discretion	Top-level bureaucrats	Bottom level bureaucrats

Figuur 1: verschillen tussen top-down en bottom-up implementatie perspectief (Paudel, 2009)

De derde generatie:

Alhoewel de eerste en de tweede generatie implementatieonderzoek ons veel nieuwe inzichten verschaft hebben in de vraag wat implementatie is, en hoe en waarom het verschilt, laat het ook nog de nodige vragen onbeantwoord. Goggin (1986) pleit daarom voor een derde generatie van implementatieonderzoek dat theorieën test door gebruik te maken van vergelijkende casestudies en meer kwantitatief gedreven onderzoek. In de derde generatie implementatieonderzoek zou de micro-wereld van individuele uitvoerders geïntegreerd moeten worden met de macrowereld van de beleidsmakers (McLaughlin, 1987). Volgens veel geleerden in het veld is men hier echter nog niet (voldoende) in geslaagd (Paudel, 2009).

Inbedding van dit onderzoek

In het toetsingskader dat in dit onderzoek gehanteerd wordt is ook getracht de micro-wereld van de individuele uitvoerders te combineren met de macrowereld van de beleidsmaker door elementen van beide perspectieven mee te nemen. Toch heeft dit onderzoek niet als doel bij te dragen aan het verder ontwikkelen van de derde generatie implementatieonderzoek.

De uitkomsten van de toetsing aan dit model worden gebruikt om de punten waar verbetering mogelijk is in kaart te brengen, om daar de uitvoering van het experiment op aan te kunnen passen. Omdat het gebruikt wordt om informatie te verzamelen is het gehanteerde geoperationaliseerde model terug te vinden in het methode hoofdstuk.

¹⁴ In het geval dat een centraal vastgesteld beleid lokaal geïmplementeerd moet worden.

4) Methodiek

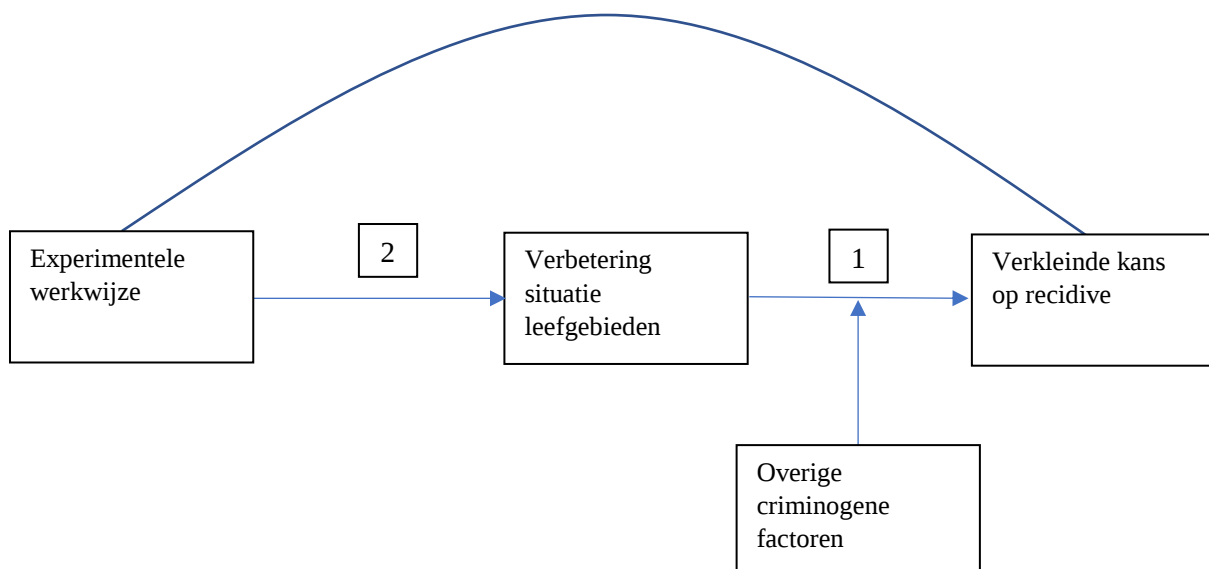
In dit methodehoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek uitgevoerd is en welke keuzes hierin gemaakt zijn. Dit evaluatieonderzoek bestaat feitelijk uit twee delen. De beantwoording van de eerste twee deelvragen vormen samen een productevaluatie, terwijl de derde en de vierde deelvraag de procesevaluatie vormen. Voor de overzichtelijkheid van dit hoofdstuk wordt eerst de volledige methode voor de beantwoording van de productevaluatie beschreven. Vervolgens wordt de methode van het procesgedeelte, de derde en vierde deelvraag, behandeld om tenslotte in de laatste paragraaf de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek in zijn geheel te bespreken.

4.1. Productevaluatie

Het hoofddoel van productevaluatie is om achteraf vast te stellen of, en in welke mate, een interventie het gewenste en verwachte doel heeft bereikt (Swanborn, 2006). Aan het inzetten van deze interventie (het inzetten van het experiment) liggen een aantal verwachtingen ten grondslag die in deze productevaluatie getoetst zijn. In onderstaand conceptueel model staan deze verbanden visueel weergegeven en toegelicht. Vervolgens wordt de manier waarop deze verbanden getoetst zijn beschreven. Hierbij is aandacht voor de inzet van het quasi-experimentele onderzoeksdesign en de gehanteerde manier van dataverzameling en analyse.

4.1.1. Conceptueel model

In onderstaand conceptueel model zijn de belangrijkste variabelen in het onderzoek, en de veronderstelde manier waarop deze zich tot elkaar verhouden, visueel weergegeven. Dit evaluatieonderzoek toetst of de veronderstelde relaties die ten grondslag liggen aan de vormgeving van het experiment in de praktijk blijken te kloppen. In deze paragraaf worden de variabelen geoperationaliseerd en zal de manier waarop de variabelen zich tot elkaar verhouden worden beschreven.



Figuur 1: conceptueel model van de veronderstelde verbanden. De cijfers 1 en 2 staan voor de corresponderende deelvragen

Verkleinde kans op recidive (afhankelijke variabele):

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is de verkleinde kans op recidive. De veronderstelling die ten grondslag ligt aan het experiment is dat door de inzet van de experimentele werkwijze de kans op

recidive onder de doelgroep kleiner wordt. Onder recidive verstaan we in dit onderzoek detentierecidive.

15

Experimentele werkwijze (onafhankelijke variabele)

De experimentele werkwijze is de onafhankelijke variabele in dit onderzoek. De aanname is dat de inzet van de experimentele werkwijze ertoe zal leiden dat meer ex-gedetineerden bij het verlaten van detentie de leefgebieden op orde hebben. Dit onderzoek toetst of dit in werkelijkheid gebeurd is. De experimentele werkwijze bestaat uit het toepassen van de vier nieuwe middelen waarover het re-integratieteam, naast het reguliere beleid, de beschikking heeft. De vier nieuwe middelen zijn; (1) het laten herleven van de uitkering (2) verschaffen van liquiditeit (3) doorbetalen vaste lasten (4) loslaten kostendelersnorm. Een uitgebreidere beschrijving van de volledige werkwijze is terug te lezen in hoofdstuk twee.

Verbetering situatie leefgebieden (mediërende variabele):

Het einddoel van de inzet van de experimentele middelen is het terugdringen van de kans op recidive. Het verklarende mechanisme dat hieraan ten grondslag ligt is de veronderstelling dat de kans op recidive kleiner is wanneer iemand de vijf leefgebieden op orde heeft. Onder deelvraag een wordt dit veronderstelde verband getoetst. De situatie op elk van de leefgebieden wordt in kaart gebracht bij aanvang en bij het verlaten van detentie. De leefgebieden waar het experiment op inzet zijn als volgt geoperationaliseerd:

Identiteitsbewijs

Is de gedetineerde bij aanvang, en bij verlaten van detentie, in het bezit van een in Nederland geldig legitimatiebewijs zoals beschreven in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Huisvesting

Beschikte de gedetineerde voorafgaand, en bij het verlaten van detentie, over huisvesting. Hierbij wordt tevens, maar niet uitsluitend, gekeken naar de vraag of iemand is ingeschreven in de Basis Registratie Personen (BRP). Een persoon die wel staat ingeschreven in de BRP, maar waarvan bekend is dat hij niet op dat adres verblijft, wordt derhalve gezien als iemand die niet over huisvesting beschikt. Wanneer iemand met alleen een bekend postadres in de BRP staat wordt deze geregistreerd als niet beschikkend over huisvesting. Personen die niet over eigen huisvesting beschikken, maar inwonen bij vrienden, familie of kennissen worden in dit onderzoek alleen geregistreerd als beschikkend over huisvesting wanneer zij ook op dit adres zijn ingeschreven. Personen die als 'Registratie Niet Ingezetene' (RNI), 'Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) of 'geëmigreerd' in de BRP staan worden geregistreerd als personen die niet over huisvesting beschikken. Personen die intern in een zorginstelling of in de maatschappelijke opvang Traverse zitten worden wel geregistreerd als beschikkend over huisvesting.

Inkomen

In dit onderzoek is ervoor gekozen uitsluitend te kijken naar de vraag of iemand een legaal inkomen heeft. Dit kan gaan om inkomen uit arbeid, een eigen bedrijf of iedere vorm van een uitkering. Een inkomen verkregen uit illegale bronnen wordt niet meegenomen.

¹⁵ De exacte definitie van het begrip staat in hoofdstuk twee beschreven, terwijl de methode waarop de recidive in kaart gebracht is verderop in dit hoofdstuk omschreven staat.

Schulden

Het leefgebied schulden gaat over de vraag of iemand schulden heeft. Hierbij wordt gekeken naar elke soort schuld. Het kan dus gaan om schulden bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau, BKR geregistreerde schulden, schulden bij een woningbouwcorporatie en alle schulden die iemand bij een particulier heeft.

Zorg

Dit leefgebied is tweeledig. Ten eerste wordt gekeken naar de vraag of iemand bij aanvang, en kort na verlaten van detentie, over een zorgverzekering beschikt. Gedurende het verblijf in detentie is een gedetineerde verzekerd via Dienst Justitiële Inrichtingen en gedetineerden wordt dan ook geadviseerd de zorgverzekering op te schorten voor de duur van detentie. Daarnaast wordt ook gekeken naar de vraag of een gedetineerde bij aanvang van detentie, en bij het verlaten van detentie, in een zorgtraject zit. Tot een zorgtraject wordt gerekend contact met, of behandeling door: SMO Traverse, GGZ, maatschappelijke dienstverlening, verslavingszorg en RIBW.

Overige criminogene factoren (modererende variabele):

De veronderstelling is dat de kans op recidive kleiner wordt naarmate de vijf leefgebieden beter op orde zijn. Uit de criminologische literatuur is het echter bekend dat de vijf leefgebieden niet de enige factoren zijn die van invloed zijn op de kans op recidive. Er zijn andere criminogene factoren die de kans dat iemand crimineel gedrag vertoont of in recidive vervalt vergroten. Zoals in het theoretisch kader reeds beargumenteerd is wordt in dit onderzoek niet specifiek naar deze variabelen gekeken. Voor de volledigheid van het overzicht is de rol van deze factoren wel opgenomen in het model.

4.1.2. Quasi experimenteel onderzoeksdesign

Om het effect van een interventie vast te stellen meten we de situatie op de afhankelijke variabelen (de leefgebieden) voor en nadat de interventie heeft plaats gevonden. Het effect van de interventie is dan de score op de afhankelijke variabele na de interventie, minus de score op de afhankelijke variabele voor de interventie ($O_2 - O_1$) (Swanborn, 2006). In het geval van dit onderzoek is O_1 het moment waarop de gedetineerde in detentie gaat, en O_2 het moment waarop hij vrijkomt. Tussen O_1 en O_2 heeft de interventie plaats gevonden. Om er zeker van te zijn dat het verschil tussen O_2 en O_1 is veroorzaakt door de interventie, en dus niet door andere externe factoren, is de ontwikkeling van de groep die is blootgesteld aan de interventie (de experimentgroep) vergeleken met een vergelijkbare groep die niet aan de interventie is blootgesteld (de vergelijkgroep).

Toewijzing vergelijgings- en experimentgroep

Voor een experimenteel design is het het beste wanneer de groepen willekeurig ingedeeld kunnen worden. Door 'randomization' kan *selectie bias* voorkomen worden. Het verzekert daarnaast dat 'errors' van elkaar onafhankelijk zijn en het '*permits the computation of an unbiased estimate of error effects*'. (Kirk, 2007, p. 24).

Helaas is randomization in dit geval niet mogelijk. Vanuit ethische overwegingen is het niet mogelijk om een interventie waarvan we verwachten dat deze een positief effect zal hebben, toe te passen op de ene groep, en te onthouden aan een andere. Iedere inwoner van Tilburg moet onder gelijke omstandigheden dezelfde ondersteuning ontvangen als ieder ander.

Wanneer een onderzoek alle kenmerken van een experiment heeft, behalve het gebruik van 'random-selection' spreken we niet van een experiment, maar van een quasi-experiment (Kirk, 2007). Aangezien random-selection in dit geval niet mogelijk is zijn we gedwongen gebruik te maken van reeds bestaande groepen.

De experimentgroep bestaat uit alle gedetineerden afkomstig uit de gemeente Tilburg die in de periode tussen 15 januari 2018 en 15 juli 2018 maximaal zes maanden gedetineerd zijn geweest in een van de volgende drie PI's: Dordrecht, Grave en Vught. Er is voor gekozen gedetineerden uit deze drie PI's in de experimentgroep op te nemen omdat dit de regio PI's zijn en het re-integratieteam in principe alleen de personen in deze PI's bezoekt. Gedetineerden die buiten deze periode in detentie zijn gegaan, maar ook een groot deel van hun detentie uit hebben gezeten binnen deze periode, zijn tot de experimentgroep gerekend omdat zij ook gebruik gemaakt kunnen hebben van de experimentele middelen. Gedetineerden die in deze periode in een andere dan de drie genoemde PI's gedetineerd hebben gezeten zijn buiten beschouwing gelaten omdat, uitzonderingen daargelaten, deze personen niet gezien zijn door het re-integratieteam gedurende detentie. Gedetineerden die langer dan zes maanden hebben vastgezet, niet uit de gemeente Tilburg afkomstig zijn, onder Team Complexe Casuïstiek (TCC) vallen of vastzitten op basis van een forensische titel behoren niet tot de doelgroep van het experiment. Daarmee behoren zij automatisch ook niet tot de experimentgroep. In totaal bevat de experimentgroep 121 detenties¹⁶.

Tot de vergelijkingsgroep behoren alle personen uit de gemeente Tilburg die in de periode 15 juli 2017 tot 15 januari 2018 maximaal zes maanden in een van de drie regio PI's in detentie hebben gezeten. Personen die buiten deze periode gedetineerd waren, in een andere dan de drie regio PI's gedetineerd zaten, of langer dan zes maanden vastgezet hebben behoren niet tot de vergelijkingsgroep. De vergelijkingsgroep in dit onderzoek bestaat uit 152 detenties

Als gevolg van het feit dat random indeling niet mogelijk is gebleken kan er niet zondermeer van uitgegaan worden dat beide groepen op het moment O₁ voldoende gelijk aan elkaar zijn om deze groepen te vergelijken. Om dit te toetsten is voor elk van de leefgebieden een Chikwadratoets uitgevoerd, waarmee onderzocht is of er significant verschillen bestonden tussen de experiment- en de vergelijkingsgroep op de 'score' van de leefgebieden. Voor geen van de leefgebieden werd een dergelijk significant verschil gevonden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat beide groepen bij O₁ op het gebied van de leefgebieden dusdanig op elkaar leken dat het gerechtvaardigd is deze groepen als experiment- en vergelijkingsgroep te gebruiken.

4.1.3. Dataverzameling kwantitatieve data

De kwantitatieve data die nodig is voor de beantwoording van de eerste twee deelvragen ligt al vastgelegd in verschillende systemen van de gemeente Tilburg. In deze paragraaf staat per deelvraag beschreven welke data nodig is en uit welke databronnen deze gehaald is.

Deelvraag 1: 'In hoeverre draagt het op orde hebben van de vijf leefgebieden bij aan het verminderen van de kans op recidive?'

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is voor elke gedetineerde informatie op de vijf leefgebieden en op de vraag of er sprake is geweest van recidive nodig. Onderstaand staan de databronnen beschreven waaruit deze informatie is opgehaald. Daarnaast is het databestand, met dezelfde variabelen, van de gemeente Breda gebruikt. Er kan gebruik gemaakt worden van dit databestand omdat het voor de beantwoording van deze deelvraag niet relevant is of de gedetineerde uit Tilburg, uit Breda of uit een andere Nederlandse gemeente komt.

Invoerschil veiligheid:

De invoerschil veiligheid is de naam van een webapplicatie dat door de gemeente Tilburg in het veiligheidsdomein gebruikt wordt om informatie over klanten vast te leggen. In dit programma staan de

¹⁶ Aangezien gedetineerden tijdens de genoemde periode meerdere keren in detentie kunnen hebben gezeten wordt gesproken van het aantal detenties, en niet van het aantal gedetineerden.

persoonsgegevens, alle detenties en de PI waarin betrokkene gedetineerd is. Daarnaast is er de mogelijkheid voor leden van het re-integratieteam zelf een ‘quickscan’ met betrekking tot de vijf leefgebieden in te vullen. Ook kunnen relevante documenten met betrekking tot de persoon in kwestie aan de invoerschil toegevoegd worden.

Suites:

Suites is een softwarepakket dat informatie van meerdere afdelingen binnen het sociaal domein aan elkaar koppelt (computable.nl, 2018). W&I gebruikt dit pakket voor de uitkeringsbeoordeling. In dit systeem ligt voor uitkeringsgerechtigden onder meer de uitkeringsgeschiedenis en schulden vastgelegd. Door middel van een ‘query’ kan uit deze database informatie over uitkeringen en de inzet van de experimentele middelen opgevraagd worden.

DPAN-formulieren:

Het is het beleid van DJI dat alle gedetineerden bij binnenkomst door een Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening (MMD) gescreend worden op de vijf leefgebieden. Het resultaat van deze screening wordt ingevuld in een DPAN-formulier dat meegestuurd wordt naar het re-integratieteam bij de detentiemelding.

Basisregistratie personen:

Voor het beoordelen van de situatie op het gebied van huisvesting had de onderzoeker graag gebruik willen maken van de ‘Basisregistratie Personen’ (BRP). In de BRP is voor elk persoon in Nederland na te gaan waar die persoon gewoond heeft. Daarnaast kan ook voor ieder adres in Nederland nagegaan worden welke personen op dat adres woonachtig zijn. Op die manier is het mogelijk de woonsituatie voor en na detentie te achterhalen. De informatie die vastgelegd ligt in de BRP is echter dusdanig privacygevoelig dat het voor de onderzoeker niet mogelijk was autorisatie te verkrijgen.

Voor een aantal onderzoekseenheden waarvoor dit relevant was heeft de onderzoeker een verzoek ingediend bij medewerkers van het re-integratieteam die wel toegang hebben tot de BRP om de huisvestingssituatie na te gaan. Deze informatie is vervolgens verstrekt op een manier waardoor het niet mogelijk was verdere inbreuk op privacy te maken.

Recidive:

Het WODC doet doorlopend onderzoek naar recidive onder ex-gedeteneerden. Dit onderzoek publiceert het in de recidivemonitor. Het WODC maakt hierbij gebruik van gegevens die afkomstig zijn uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). Gezien de privacygevoelige aard van deze informatie, en de relatief korte tijdsduur die voor dit onderzoek beschikbaar was, werd de inschatting gemaakt dat het niet mogelijk zou zijn tijdig toegang tot deze gegevens te krijgen. Om deze reden is besloten bij het beoordelen van de vraag of er recidive heeft plaats gevonden af te gaan op de gegevens die beschikbaar zijn in DPAN.

Aan het gebruik van DPAN zit echter wel een belangrijke beperking. In DPAN wordt slechts melding gemaakt van het feit dat iemand in detentie zit, en onder welke insluitingstitel (preventief of afgestraft¹⁷) iemand vastzit. Over de strafzaak staat in DPAN inhoudelijk geen informatie. Dit heeft als gevolg dat het soms lastig kan zijn vast te stellen of er sprake is geweest van recidive. Iemand kan namelijk voor een enkele strafzaak meerdere keren vast zitten, bijvoorbeeld doordat er sprake is geweest van voorarrest. Hierdoor is dus niet bij elke nieuwe detentie sprake van recidive.

¹⁷ Wanneer iemand preventief gehecht is zit hij vast zonder dat er een veroordeling heeft plaats gevonden. Bij de insluitingstitel ‘afgestraft’ is dit wel het geval.

Ter beoordeling van de vraag of er sprake is geweest van recidive is een beoordelingsschema ontwikkeld dat uitgaat van de insluitingstitel van de detentie. Dit beslismodel staat weergegeven in figuur 2 en is hierna verder beschreven.

(I) Wanneer de eerste detentie preventief was, en de tweede detentie ook preventief was, gaan we uit van recidive. De meest waarschijnlijke verklaring is dat iemand in de uitgangszaak veroordeeld is, en de strafmaat even lang is als het voorarrest. Hierdoor is er dan geen detentie met insluitingstitel 'afgestraft' horende bij het delict. Wanneer iemand vervolgens weer preventief in detentie gaat, is er sprake van een nieuwe zaak en dus van recidive. (II) Is de insluitingstitel bij de eerste detentie 'preventief' en bij de tweede detentie 'afgestraft', dan beoordelen we dit als dat er geen sprake van recidive is geweest. De tweede detentie komt immers hoogstwaarschijnlijk voort uit het eerste strafbare feit dat tot de preventieve hechtenis heeft geleid. Er is geen sprake geweest van een nieuw strafbaar feit, en dus niet van recidive. (III) Wanneer de eerste insluitingstitel 'afgestraft' is en de tweede preventief, gaan we uit van recidive. De tweede preventieve detentie komt hoogstwaarschijnlijk voort uit een nieuw delict. (IV) De laatste mogelijkheid is wanneer een afstraffing volgt op een eerder afstraffing. Ook dan wordt uitgegaan van recidive. Aangezien iemand niet twee keer voor hetzelfde delict veroordeeld, en dus afgestraft kan worden, moet er sprake zijn geweest van twee verschillende strafbare feiten, en dus van recidive.

Insluitingstitel hernieuwde detentie		
Uitgangsdentie	Preventief	Afgestraft
	Preventief (I) Recidive	(II) Geen recidive
	Afgestraft (III) Recidive	(IV) Recidive

Figuur 2: beslismodel recidive bij herhaalde detentie

Deelvraag 2: 'In hoeverre zorgt de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg ervoor dat gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode de vijf leefgebieden meer op orde hebben?'

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt dezelfde dataset gehanteerd als bij de eerste deelvraag. Deze wordt uitsluitend nog aangevuld met het aantal keer dat de experimentele middelen zijn ingezet. Deze informatie wordt opgehaald uit de query van suites die bij de dataverzameling van de eerste deelvraag beschreven staat.

Problemen bij dataverzameling:

Bij de start van het onderzoek leek de benodigde data op de vijf leefgebieden eenvoudig in kaart gebracht te kunnen worden aangezien verondersteld werd dat deze data allemaal al opgeslagen zou liggen in de invoerschil en/of in DPAN. Bij de eerste proefquery bleek echter al meteen dat dit niet het gewenste resultaat opleverde, en dat het dus niet mogelijk was de informatie op de vijf leefgebieden geautomatiseerd uit de systemen op te halen. De dataverzameling kostte daardoor aanmerkelijk meer tijd en inspanning dan verwacht. In bijlage vijf staat beschreven welke inspanningen verricht zijn om de benodigde data in kaart te brengen, en welke problemen daarbij ondervonden zijn. Een van de specifieke complicerende factoren was de privacygevoelige aard van veel van de benodigde

informatie. In bijlage drie is beschreven welke maatregelen getroffen zijn om de privacy van de betrokkenen te waarborgen.

4.1.4. Methode van data-analyse

Wanneer de benodigde data, op de manier zoals hierboven beschreven, verzameld is, is het noodzakelijk de data te gaan analyseren om op die manier antwoorden op onze vragen te vinden. Voor beide kwantitatieve deelvragen zijn dezelfde statistische verwerkingen gehanteerd.

Toepassing Chikwadraattoets.

In bovenstaande is uitgebreid beschreven hoe de benodigde data verzameld is. De beantwoording van de eerste twee deelvragen heeft plaatsgevonden door gebruik te maken van de 'Chi-Kwadraattoets'. Dit is een veelgebruikte toets in de statistiek om na te gaan of twee of meer populaties significant van elkaar verschillen. Dit wordt gedaan door de werkelijk geobserveerde waarden te vergelijken met de verwachte waarden, uitgaande van de aanname dat beide variabelen niet met elkaar samenhangen (De Vocht, 2016).

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag is per leefgebied onderzocht of bij onderzoekseenheden die het leefgebied op orde hadden minder vaak sprake was van recidive. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag is onderzocht of de ontwikkeling op de leefgebieden voor de experimentgroep significant anders verloopt dan voor de vergelijkingsgroep. In feite wordt voor beide deelvragen dus gekeken of de werkelijke waarden afwijken van de verwachte waarden, in het geval er geen samenhang tussen de benoemde variabelen bestaat.

Aan het gebruik van de Chikwadraattoets zijn een drietal voorwaarden gesteld: de variabelen moeten een nominaal of ordinaal meetniveau hebben, alle verwachte cel frequenties moeten groter of gelijk zijn aan nul en maximaal twintig procent van de verwachte waarden mag tussen een en vijf liggen (De Vocht, 2016). Aan alle voorwaarden is in dit onderzoek voldaan. Voor het beoordelen van significantie is de gangbare α (Alpha) = .05 gehanteerd.

Associatiemaat Phi

Door gebruik te maken van de Chikwadraattoets kan slechts vastgesteld worden of twee variabelen met elkaar samenhangen. Om de kracht en de richting van de samenhang te meten moet gebruik gemaakt worden van een associatiemaat. De vraag welke associatiemaat het meest geschikt is, is afhankelijk van het meetniveau van de variabelen en het aantal cellen van de kruistabel. Aangezien het hier gaat om een kruistabel van 2 x 2 en beide variabelen dichotoom van aard zijn is gebruik gemaakt van de associatiemaat 'Phi' (De Vocht, 2016). Deze geeft een correlatiemaat tussen 0 en 1. In tabel een staat benoemd hoe de hoogte van de geobserveerde samenhang geïnterpreteerd moet worden.

Waarde van Phi	Sterkte samenhang
0-0.1	Geen verband/nihil
0.1-0.3	(Zeer) zwak verband
0.3-0.5	Matig sterk verband
0.5-0.7	Sterk verband
>0.7	Zeer sterk verband
1	Volledige samenhang

Tabel 1: (De Vocht, 2016)

4.2. Procesevaluatie

Naast de productevaluatie, waarbij het effect van de interventie wordt vastgesteld, bestaat het onderzoek tevens uit een procesevaluatie. Bij een procesevaluatie wordt gekeken naar de uitvoeringspraktijk van de interventie. Die kan om verschillende redenen nogal anders uitpakken dan van tevoren voorzien was. De procesevaluatie kan daardoor bijdragen aan het verklaren van de resultaten uit de productevaluatie (Swanborn, 2006). De input van een procesevaluatie kan tevens gebruikt worden om het uitvoeringsproces aan te passen op ervaren knelpunten. Bij de uitvoering van experimenteel beleid als deze is het belangrijk de knelpunten in kaart te kunnen brengen om de uitvoering van het experiment daar op aan te kunnen passen. In deze paragraaf wordt de methode van dataverzameling en data-analyse beschreven die ten grondslag hebben gelegen aan de beantwoording van de deelvragen drie en vier.

4.2.1. Methode van kwalitatieve dataverzameling

Deelvraag 3: ‘In hoeverre zijn de randvoorwaarden voor succesvolle implementatie aanwezig, en op welke gebieden is nog winst te behalen?’

Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn kwalitatieve dataverzamelmethode gebruikt. Het gaat om een combinatie van observaties en interviews. De belangrijkste bronnen van informatie zijn de uitvoerders van het experimentele beleid. Specifiek gaat het hier dus om de medewerkers van het re-integratieteam, en het TUB van de afdeling W&I van de gemeente Tilburg. Ook is (telefonisch) contact geweest met casemanagers uit de PI. Op deze manier wordt vanuit het gezichtspunt van alle betrokken uitvoerders naar de implementatie van het experiment gekeken.

Observatie:

Observatie heeft plaatsgevonden doordat de onderzoeker een groot deel van de onderzoeksperiode aan het werk is geweest op het kantoor van het re-integratieteam. Een groot voordeel van observatie is dat deze plaatsvindt in de natuurlijke omgeving van de onderzoekseenheden. Op deze manier krijgt de onderzoeker het beste beeld van hoe het er in werkelijkheid aan toe gaat (Boeije H, 2012). De observaties zijn specifiek gericht op het in kaart brengen van het gebruik van de nieuwe middelen. Hierbij is voornamelijk gelet op de frequentie waarmee hier over gesproken wordt, en hoe geoordeeld wordt over deze nieuwe middelen (positief, negatief of neutraal). Daarnaast is erop gelet hoe de samenwerking met betrokken ketenpartners verloopt en hoe hier intern over gesproken wordt. Ook is er specifieke aandacht geweest voor obstakels die men tegenkomt in het dagelijkse werkproces.

Het team is bekend met de opdracht van de onderzoeker en de medewerkers zijn zich er dus van bewust dat wat zij zeggen geanonimiseerd in het onderzoek kan worden opgenomen. Naast de ‘gewone’ en doorlopende observatiemomenten op het kantoor is er ook een aantal bijzondere activiteiten geobserveerd. Zo is er geobserveerd bij een aantal ‘meldingsgesprekken’ van personen uit de doelgroep bij het TUB, is het evaluatiemoment tussen het re-integratieteam en TUB bijgewoond en is de onderzoeker mee gegaan naar de PI om te observeren bij gesprekken tussen gedetineerden en een casemanager van het re-integratieteam.

De relevante observaties zijn vastgelegd in memo’s zodat achteraf geen vertekening van de waargenomen feiten optreedt als gevolg van de tijd die er overheen is gegaan. Tevens wordt door het vastleggen van observaties de controleerbaarheid van het onderzoek vergroot (Boeije, 2012). De memo’s zijn toegevoegd in de bijlagen een en twee.

Interviews

Naast observatie wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde kwalitatieve interviews. Dit houdt in dat vooraf de belangrijkste thema’s en onderwerpen in kaart gebracht worden, en dat hier vaststaande

interviewvragen aan gekoppeld worden. De vragen zijn in principe open vragen zodat de respondent er in zijn eigen woorden op kan reageren. Ondanks dat de vragen vooraf grotendeels vastliggen blijft het mogelijk om door te vragen of van de vragenlijst af te wijken. Zo kunnen ook onverwachte zaken aan de orde komen, al is hier wel minder ruimte voor dan bij het open interview het geval is. Voordeel van deze manier van interviewen is dat alle respondenten dezelfde vragen voorgelegd krijgen. Dit vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek (Bleijenbergh, 2015).

Er hebben twee rondes van interviews plaats gevonden. De eerste ronde van interviews is in de eerste weken na de start van het onderzoek uitgevoerd¹⁸. Deze interviews hadden als doel voor de onderzoeker bekend te worden met het experiment en de verwachtingen van de uitvoerders in beeld te krijgen. Idealiter hadden deze interviews plaatsgevonden al voor het experiment van start was gegaan. Hierdoor zouden verwachtingen nog niet beïnvloed zijn door de eerste ervaringen. Dit is voorafgaand aan de start van het onderzoek echter niet gebeurd en daarom is ervoor gekozen deze interviews zo snel mogelijk na aanvang van het onderzoek af te nemen. De tijdsdruk die dit met zich mee bracht heeft ervoor gezorgd dat de interviewvragen niet zijn voortgekomen uit een uitgebreid literatuuronderzoek. Vanuit het oogpunt van nauwkeurig onderzoek is dit niet de juiste manier van het houden van interviews. Aangezien het belang van het snel afnemen van de interviews echter groter werd geacht dan een grotere nauwkeurigheid is er voor gekozen om de eerste reeks interviews al vroeg in het proces te houden. Voordat een uitgebreide literatuurstudie plaats had kunnen vinden.

De tweede reeks interviews heeft later in het proces plaats gevonden¹⁹. Hierdoor kon meer tijd genomen worden voor het opstellen van de interviewgids. In het theoretisch kader is de implementatieliteratuur uitvoerig beschreven. Hierbij is vooral aandacht geweest voor de twee stromingen, top-down en bottom-up, en hoe vanuit deze zienswijzen gekeken wordt naar de voorwaarden voor succesvolle implementatie. Op basis van deze twee stromingen is een gecombineerd operationeel model ontwikkeld. Geprobeerd is de sterke punten van beide stromingen te benutten, en de zwakke punten van beide stromingen zoveel mogelijk te compenseren door de andere stroming. Dit model, weergegeven in figuur drie op de volgende bladzijde, doet dienst als toetsingskader voor het implementatieproces en vormde de basis van de interviews.

Belangrijk is om er van bewust te zijn dat bij het verzamelen van kwalitatieve data de kans bestaat dat een bias optreedt die de validiteit van het onderzoek negatief kan beïnvloeden. In het kader twee op deze pagina wordt hier kort op ingegaan.

De (mogelijke) bias van professionals

Helsloot en van Reenen (2014) stellen dat vanuit verschillende logica's naar professionalisering gekeken kan worden. Een van deze logica's is de 'professionele logica'. Bij deze vorm van logica gaat het er niet zozeer om dat gekeken wordt naar wat op basis van ervaringen uit het verleden gewerkt heeft, maar proberen professionals met name de condities die het voor hen prettig werken maken te beschermen en uit te breiden. Wanneer de subjectieve mening van professionals centraal staat bij het beantwoorden van vragen in een onderzoek, zoals bij de derde deelvraag in dit onderzoek het geval is, moet rekening gehouden worden met deze bias van professionals. Vanuit een gerechtvaardigd eigenbelang zullen zij bijna altijd voorstander zijn van een uitbreiding van de hen tot beschikking staande middelen.

Kader 2: bevindingen uit wetenschappelijke literatuur over de (mogelijke) bias van professionals

¹⁸ Deze interviews waren in maart 2018, ongeveer drie maanden na de start van het experiment.

¹⁹ September 2018. Ongeveer negen maanden na de start van het experiment.



Selectie van respondenten

De selectie van de kandidaten die geïnterviewd zijn is '*criterion based*' gebeurd. Dit houdt in dat selectie plaatsvond op basis van vooraf gestelde criteria. Wanneer een kandidaat aan de criteria voldoet krijgt hij een uitnodiging om aan het onderzoek deel te nemen en wordt een afspraak voor een interview gemaakt (Turner, 2010).

De criteria op basis waarvan de respondenten geselecteerd zijn is dat zij in de uitvoering van hun werk veelvuldig met het experiment van doen hebben. Dit betekent dat alle leden van het re-integratieteam en enkele leden van het TUB benaderd zijn. Van het re-integratieteam zijn vier leden twee keer geïnterviewd. Van het TUB zijn in de eerste ronde van interviews twee personen geïnterviewd, en in de tweede reeks van interviews drie personen. Een persoon is in beide interviewrondes geïnterviewd. Daarnaast is telefonisch contact geweest met een casemanager van de PI in Grave en Vught.

Dimensie	Indicator	Bijpassende vraag
Duidelijke en consistente doelen	In hoeverre overeenstemming over het doel?	- Wat is volgens u het doel van dit experiment? (eigen woorden uitdrukken en is dat veranderd gedurende de loop van het experiment?) - In wiens belang wordt dit experiment uitgevoerd? - Wanneer zou u het experiment als een succes ervaren? Kunt u concrete punten benoemen?
Adequate causale theorie	Beantwoording deelvragen 1 en 2	- In jouw ervaring, heb je het idee dat de kans op recidive wordt verkleind wanneer de vijf basisvoorwaarden zijn/worden gerealiseerd? Is het idee dat een uitkering bijdraagt aan? → Practice-based
Uitvoering door toegewijde en vaardige uitvoerders	- Mate van steun voor beleid - Inschatting vaardigheden	- Wat vindt u van het gevoerde beleid ten aanzien van de re-integratie van ex-gedetineerden van de gemeente Tilburg in zijn algemeenheid, en dit experiment in het bijzonder? - Heeft u het idee dat er ruimte is om te experimenteren op het gebied van de re-integratie van ex-gedetineerden en heeft werkwijze draagvlak? Is er voldoende draagvlak voor een structurele invulling van deze taak/werkzaamheden? - Is inmiddels iedereen goed op de hoogte bij W&I. Krijgen niet dagelijks mee te maken.
Proces stimuleert medewerking	- Is er sprake van verantwoording? - Aan/afwezigheid controle - Mate discretionaire vrijheid	- Hoeveel individuele beslisruimte? - Heeft u het idee dat er geregistreerd wordt wat je wil registreren? Is er voldoende transparantie? - Query suite valt op dat liquiditeit altijd op 'nee' staat. - Loslaten kostendelersnorm?
Veranderingen socio-economische situatie	- Bezuinigingen PI? - Verandering privacywet - Status wettelijke taak	- Wat heeft de AVG jullie gebracht? Veranderingen in je werkzaamheden? - Wat voor effect verwacht u als er een wettelijke taak komt?
Netwerk	- Betrokken partijen - Voor/tegenstanders	- Hoe verloopt de samenwerking met re-integratie? (Is de samenwerking wezenlijk verandert door het experiment?) - Ziet u ook partijen die tegenstander van dit beleid zijn? - Specifiek Tilburg: Ervaart u de samenwerking met Werk & Inkomen beter of slechter dan voor de uitvoering van het experiment? (Vanuit re-integratie beter, geven aan volgens mij wordt bij W&I steeds meer meegedacht.
Verloop proces	- Verloop proces als verondersteld? - Praktische problemen - Ervaringen	- Maakt het experiment een positief verschil? Waarom wel/niet? - Heb je het idee dat de middelen vaak ingezet worden? - Tegen welke problemen/obstakels lopen jullie aan? (Is het ook al gelukt problemen/obstakels weg te werken?) Verwijzing naar evaluatie - Waar zijn nog eventuele winstpunten te behalen? Heb je concrete tips of adviezen? - Wat zijn de verwachtingen op korte en lange termijn? Waar denk je dat we over een half jaar staan met de City Deal? Wat hebben we dan bereikt? - Zou u een casus kunnen beschrijven waaruit blijkt dat de cliënt door de experimentele maatregel beter is geholpen?

Deelvraag 4: “Wat zijn de eventuele verschillen tussen de resultaten van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda en hoe zijn deze te verklaren?”

Aangezien niet bekend was wat de verschillen in resultaten tussen Breda en Tilburg zouden zijn was het moeilijker vooraf te bedenken hoe deze vraag beantwoord zou gaan worden. Om ervoor te zorgen dat beide experimenten uiteindelijk goed met elkaar te vergelijken zijn is gedurende het onderzoek intensief contact geweest met de onderzoeker van de gemeente Breda om ervoor te zorgen dat de opzet van beide evaluaties voldoende gelijk aan elkaar was. Zowel de kwantitatieve uitkomsten van deelvraag als de kwalitatieve uitkomsten van deelvraag drie zijn met elkaar vergeleken.

4.2.2. Methode van kwalitatieve data-analyse

Interviews

De interviews zijn opgenomen op een geluidsdrager en vervolgens getranscribeerd. Het transcriberen maakte het mogelijk om na afloop van het onderzoek alle informatie letterlijk terug te halen, zodat geen informatie verloren gaat. Straus en Corbin (1998) hebben een methode ontwikkeld waarin de transcripten van de interviews in drie stappen worden gecodeerd. De eerste stap is open coderen, vervolgens wordt axiaal gecodeerd en ten slotte wordt afgesloten met selectief coderen (Boeije, 2012). Het voordeel van deze methode is dat het een erg nauwkeurige manier van analyseren is. Een belangrijk nadeel van deze methode is echter dat het een erg arbeidsintensieve en tijdrovende klus is. Gezien de relatief korte periode die beschikbaar was voor het onderzoek is de inschatting gemaakt dat het onderzoek niet op tijd opgeleverd zou kunnen worden wanneer alle drie de fases van coderen doorlopen zouden worden. In plaats daarvan is voor een meer pragmatische aanpak gekozen waarbij de indicatoren van de getoetste succesfactoren vooraf als codes gekozen zijn en de transcripten gecodeerd zijn aan de hand van deze codes.

Observaties

De observaties die gedurende het onderzoek verzameld zijn, zijn vastgelegd in aantekeningen of memo's. Bij deze observaties is niet alleen aandacht voor datgene dat feitelijk gezegd wordt maar is ook aandacht voor non-verbale communicatie. Het gaat dan niet zozeer uitsluitend om wat iemand zegt, maar om de manier waarop iemand iets zegt. Daarbij wordt rekening gehouden met intonatie bij het praten en de gepaard gaande lichaamstaal. Deze observaties helpen de onderzoeker een beter beeld te krijgen van de situatie en kunnen in het resultaten hoofdstuk als illustratie van de argumentatie fungeren²⁰.

4.3. Betrouwbaarheid en validiteit onderzoek

Betrouwbaarheid en validiteit zijn twee centrale begrippen in ieder onderzoek. Betrouwbaarheid gaat over de vraag in hoeverre het onderzoek vrij is van toevallige meetfouten. Zou, met andere woorden, bij herhaalde metingen onder dezelfde condities steeds hetzelfde resultaat behaald worden? Validiteit gaat over de vraag of datgene dat gemeten moet worden, ook werkelijk hetgeen is dat gemeten wordt (Verhoeven, 2011). In deze paragraaf wordt beschreven wat in dit onderzoek gedaan is om de betrouwbaarheid en validiteit zo groot mogelijk te krijgen, maar wordt ook besproken welke beperkingen het onderzoek desondanks kent. In het discussie hoofdstuk zal hier nog verder op worden ingegaan.

²⁰ Alle memo's zijn toegevoegd aan de bijlagen een en twee

4.3.1. Betrouwbaarheid

Missing values

Voor veel onderzoekseenheden bleek het niet mogelijk de situatie op alle vijf de leefgebieden vast te stellen. Voor elk van de vijf leefgebieden geldt dat de missing values een substantieel deel van alle observaties betreft. Dit had een aantal oorzaken. Zo moet formeel iedere gedetineerde bij binnenkomst in een PI gescreend worden door een MMD'er. In de praktijk blijkt dit door een capaciteitstekort echter vaak niet te gebeuren. Een groot deel van de DPAN-formulieren is hierdoor niet of matig gevuld. Voor personen die in de PI niet gesproken zijn door het re-integratieteam was het dus moeilijk informatie te achterhalen. Ook voor de personen die wel gesproken zijn door het re-integratieteam geldt dat niet in alle gevallen de informatie is vastgelegd. Voor de uit suites opgevraagde informatie geldt dat de informatie alleen beschikbaar is in het geval iemand een uitkering van de gemeente ontvangt. Voor personen waarvoor dit niet geldt ligt dus geen informatie opgeslagen. Ondanks dat geprobeerd is zoveel mogelijk informatie te verzamelen door data uit verschillende databronnen samen te voegen ontbreekt dus toch veel informatie.

Juistheid data:

Het is niet in alle gevallen met zekerheid te stellen dat de verkregen informatie op het gebied van de vijf leefgebieden klopt. Dit komt doordat veel van de informatie afkomstig is van de gedetineerden zelf²¹. De vraag rijst dan of gedetineerden altijd de waarheid spreken in de screening door de casemanager vanuit de PI of vanuit de gemeente. Het kan zo zijn dat zij wantrouwen koesteren tegenover 'de overheid' of dat zij geen bemoeienis willen. Voornamelijk bij de screening in de PI door een MMD'er kan dit ervoor zorgen dat een gedetineerde niet altijd de waarheid spreekt.

Er is daarom zoveel mogelijk geprobeerd de informatie uit DPAN te verifiëren door gebruik te maken van informatie uit andere bronnen. Wanneer bijvoorbeeld in DPAN stond dat iemand een uitkering van de gemeente had is dit gecontroleerd met informatie afkomstig uit de query van suites. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk gebleken doordat veel data ontbreekt.

Repliceerbaarheid:

Al bij aanvang van dit onderzoek was bekend dat het onderzoek na oplevering herhaald zou gaan worden. Hierdoor is een doorlopende monitoring van het experiment mogelijk. Om de repliceerbaarheid van het onderzoek zo groot mogelijk te maken is in dit hoofdstuk de gehanteerde methode zo nauwkeurig mogelijk beschreven. Daarnaast is het gehanteerde databestand aangeleverd aan de onderzoeker die het onderzoek zal overnemen. Alle uitgevoerde statistische bewerkingen zijn uitgevoerd met het statistiek programma SPSS. Van alle statistische bewerkingen is de syntax opgeslagen en meegeleverd met het volledige databestand. Op deze manier zijn alle gehanteerde bewerkingen inzichtelijk en makkelijk te herhalen.

Vergelijking Breda:

Gelijktijdig met dit evaluatieonderzoek loopt een evaluatie naar een soortgelijk experiment in de gemeente Breda waarbij dezelfde methode gehanteerd wordt. De methode van evalueren wordt hierdoor twee keer 'getest'. Tevens kunnen de resultaten naast elkaar gelegd worden. Ook zorgde het ervoor dat de eerste deelvraag getoetst kon worden met een aanmerkelijk grotere onderzoeksgroep dan anders het verhaal was geweest. Dit vergroot de betrouwbaarheid.

²¹ Gaat om de informatie uit de DPAN bestanden en tijdens de gesprekken in de PI.

4.3.2. Validiteit

Recidive:

Zoals reeds beschreven was het gezien de korte tijd die beschikbaar was voor dit onderzoek niet mogelijk informatie over recidive op te vragen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarom is gebruik gemaakt van informatie afkomstig uit DPAN. Doordat er geen zaakinhoudelijke informatie in DPAN staat is het niet in alle gevallen van nieuwe detentie met zekerheid vast te stellen dat daarmee ook sprake van recidive is. Dit beïnvloedt de validiteit negatief doordat het dus mogelijk is dat in bepaalde gevallen er onterecht vanuit wordt gegaan dat er sprake is van recidive, terwijl dit feitelijk niet het geval is. Door het beslisschema te hanteren zoals beschreven in paragraaf 4.1.3 wordt deze variabele wel op een betrouwbare, maar niet met zekerheid op een valide manier gemeten.

5) Analyse van resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het experiment weergegeven en geanalyseerd. Dit gebeurt op een gestructureerde wijze door een voor een de deelvragen langs te lopen. Per deelvraag wordt de opgehaalde kwantitatieve- of kwalitatieve data besproken, waarna meteen de interpretatie van de gevonden resultaten volgt. Voor elke deelvraag volgt ook een deelconclusie die uiteindelijk in de eindconclusie samengevoegd zullen worden. Net als in het methodehoofdstuk worden de resultaten op basis van de kwantitatieve data en de resultaten van het kwalitatieve gedeelte afzonderlijk gepresenteerd.

5.1 Kwantitatieve resultaten sectie

De eerste twee deelvragen worden beantwoord aan de hand van objectiveerbare kwantitatieve data. Eerst wordt het veronderstelde verband tussen het op orde hebben van de leefgebieden en de kleinere kans op recidive getoetst. Vervolgens wordt gekeken naar het effect van de inzet van het experiment op elk van de vijf vastgestelde leefgebieden en wordt in kaart gebracht hoe vaak de experimentele middelen ingezet zijn.

5.1.1 'In hoeverre draagt het op orde hebben van de vijf leefgebieden bij aan het verminderen van de kans op recidive?'

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan de vorming van het Citydeal beleid is dat het op orde hebben van de vijf leefgebieden de kans op terugvallen in recidive verkleint. In officiële stukken van onder andere de Rijksoverheid, Dienst Justitiële Inrichtingen en de Raad van Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming wordt beweerd dat dit zou zijn gebleken uit wetenschappelijke onderzoek. Uit de literatuurstudie bleek echter dat er geen wetenschappelijk onderzoek bestaat dat dit verband aantoont. Om deze reden wordt het veronderstelde verband hier getoetst.

Om dit te kunnen doen zijn de databestanden van de vergelijkingsgroep en de experimentgroep samengevoegd. Daarnaast is ook informatie op de vijf leefgebieden en recidive van de gemeente Breda verkregen en toegevoegd aan het databestand. De omvang van het totale databestand betreft 467 onderzoekseenheden.

Voor ieder leefgebied is afzonderlijk een Chikwadraattoets opgevraagd. Het enige leefgebied dat een significant resultaat opleverde is het leefgebied huisvesting. Om deze reden is ervoor gekozen in dit hoofdstuk alleen in te gaan op de resultaten van het leefgebied huisvesting. De resultaten van de overige leefgebieden zijn opgenomen in bijlage 4.

5.1.1.1. *Het leefgebied huisvesting blijkt significant*

Uit tabel twee op de volgende bladzijde blijkt dat er voor het leefgebied huisvesting 315 valide eenheden zijn. Van deze 315 eenheden hebben er 239 direct na detentie huisvesting. Van hen is in 29 gevallen sprake van recidive terwijl 210 eenheden niet in recidive zijn teruggevallen. 76 eenheden hebben na detentie geen huisvesting. Onder deze 76 zijn er 18 die opnieuw gedetineerd raken. 58 eenheden zijn niet meer in detentie gegaan.

			Is er sprake geweest van recidive?		Total
			Ja	Nee	
Is er sprake van huisvesting na detentie?	Ja	Count	29	210	239
		% within Is er sprake van huisvesting na detentie?	12,1%	87,9%	100,0%
	Nee	Count	18	58	76
		% within Is er sprake van huisvesting na detentie?	23,7%	76,3%	100,0%
Total	Count		47	268	315
	% within Is er sprake van huisvesting na detentie?		14,9%	85,1%	100,0%

Tabel 2: kruistabel 'huisvesting na detentie' * 'recidive'

Uit onderstaande Chikwadratoets kunnen we aflezen dat er een statistisch significant verband bestaat tussen het al dan niet hebben van huisvesting na detentie, en vervallen in recidive. Geen van de 'expected counts' is lager dan vijf, wat betekent dat de significante van de toets afgelezen kan worden aan de 'Pearson Chi-Square'. Aangezien we toetsen met een Alpha van .05, en de Pearson Chi-Square hier kleiner is dan .05 kunnen we vaststellen dat er een significant verband bestaat tussen de variabelen huisvesting en de variabele recidive.

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	6,060 ^a	1	,014
N of Valid Cases	315		

Tabel 3: Chikwadratoets huisvesting * recidive (alleen de relevante cellen zijn in deze tabel opgenomen)

Aangezien de Chi kwadraat slechts vaststelt of er een verband bestaat tussen twee variabelen moet er tevens een associatiemaat gebruikt worden om de kracht van het verband vast te stellen. De associatiemaat die hier gebruikt wordt is de 'Phi'. In tabel vier zijn de uitkomsten van de Phi toets weergegeven. Een Phi score van -.139 duidt op een (zeer) zwak negatief verband.

	Value	Approximate Significance
Phi	-.139	,014
N of Valid Cases	315	

Tabel 4: uitslag Phi 'huisvesting na detentie' * 'recidive' (alleen de relevante cellen zijn in deze tabel opgenomen)

5.1.1.2. Conclusie:

Op basis van het gehanteerde databestand is alleen voor het leefgebied huisvesting een significant verband met de variabele recidive gevonden. Uit de Phi toets blijkt dat het een statistisch (zeer) zwak negatief verband betreft. Voor de andere leefgebieden is geen statistisch verband gevonden. Dit vormt overigens geen bewijs voor de stelling dat er geen verband zou bestaan tussen de overige vier leefgebieden en recidive. Het is mogelijk dat het verband weldegelijk bestaat maar dat door de beperkingen van deze dataset het niet mogelijk is het verband aan te tonen²².

²² De beperkingen van de dataset en de betekenis daarvan voor de resultaten van dit onderzoek staan nader toegelicht in paragraaf 4.3 'betrouwbaarheid en validiteit' en in de discussie (hoofdstuk 7).

5.1.2. 'In hoeverre zorgt de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg ervoor dat gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode de vijf leefgebieden meer op orde hebben?'

De inzet van de middelen in het kader van de Citydeal is erop gericht ervoor te zorgen dat meer gedetineerden bij het verlaten van detentie de vijf leefgebieden op orde hebben. Er is getoetst of dit werkelijk gebeurd is door de groep gedetineerden die onder het experimentele beleid vallen te vergelijken met een vergelijkingsgroep waarvoor het reguliere beleid van toepassing was. In deze paragraaf wordt eerst de ontwikkeling op de leefgebieden die beide groepen tijdens detentie hebben doorgemaakt weergegeven. Vervolgens wordt gekeken naar de inzet van de vier nieuwe middelen en ten slotte wordt onderzocht of er een verband is tussen het al dan niet bezoeken in detentie en de score op de leefgebieden.

5.1.2.1. Resultatenontwikkeling leefgebieden

Per leefgebied is onderzocht of het experiment een effect heeft gehad op de ontwikkeling op de relevante leefgebieden die gedetineerden doormaakten tijdens detentie. Dit is onderzocht door voor iedere gedetineerde de situatie op de leefgebieden bij het begin en direct na detentie in kaart te brengen. In onderstaande tabel staan de vier mogelijke ontwikkelingsscenario's weergegeven. De scenario's zijn in de tekst onder de tabel nader beschreven.

Leefgebied op orde voor detentie	Leefgebied op orde na detentie	
	Ja	Nee
	Nee, positief (I)	Ja, negatief (II)
Ja		
Nee	Ja, positief (III)	Nee, negatief (IV)

Tabel 5: beslisboom ontwikkeling leefgebieden tijdens detentie.

De ontwikkeling die een gedetineerde op de leefgebieden gedurende detentie door kan maken is opgedeeld in vier kwadranten. Wanneer een gedetineerde voor detentie het leefgebied op orde had en dit na detentie nog steeds het geval is, dan stellen we vast dat er geen ontwikkeling is geweest. Dit beoordelen we als positief omdat het leefgebied behouden is (I). Wanneer iemand voor aanvang van detentie het leefgebied op orde had, maar bij verlaten van detentie dit niet meer het geval was constateren we dat er een verandering heeft plaats gevonden. Dit wordt als een negatieve verandering gezien omdat het leefgebied gedurende detentie verloren gegaan is (II). Wanneer het tegenovergestelde het geval is, dus iemand had bij aanvang detentie het leefgebied niet op orde en bij het verlaten van detentie wel, dan constateren we dat er een positieve verandering heeft plaats gevonden. We interpreteren dit als een positieve ontwikkeling omdat iemand het leefgebied heeft verkregen (III). De laatste mogelijkheid is dat iemand voor detentie het leefgebied niet op orde had, en dat dit na detentie nog steeds zo is. In dat geval stellen we dat er geen verandering heeft opgetreden en beoordelen we dat als iets negatiefs (IV).

Een eenheid kan alleen meegenomen worden in de analyse wanneer voor beide meetmomenten een valide resultaat is gevonden. Wanneer het resultaat voor een van beide meetmomenten ontbreekt kan geen ontwikkeling tijdens detentie vastgesteld worden en is de eenheid dus niet meegenomen in de analyse.

Schulden²³:

Op het gebied van schulden bestaat de vergelijkingsgroep uit zeventig valide eenheden. Van deze zeventig eenheden was er geen enkele die gedurende detentie een verandering onderging op het gebied van schulden. Zeventien gedetineerden (24.3%) hadden bij aanvang, en bij het verlaten van detentie geen schulden. Voor 53 personen (75.7%) gold dat zij zowel bij binnenkomst als bij het verlaten van detentie schulden hadden.

De experimentgroep kende 65 valide onderzoekseenheden. Een persoon slaagde erin tijdens detentie schulden af te lossen en schuldenvrij detentie te verlaten. Elf personen, of ruim 17%, had bij aanvang van detentie geen schuld en wist dit tijdens detentie zo te houden. De overige 53 personen (81.3%) hadden bij het begin en het einde van hun detentie schulden.

Verandering leefgebied?	Vergelijkingsgroep (%)	Experimentgroep (%)
Ja, positief	0 (0.0%)	1 (1.6%)
Ja, negatief	0 (0.0%)	0 (0.0%)
Nee, positief	17 (24.3%)	11 (17.2%)
Nee, negatief	53 (75.7%)	53 (81.3%)

Tabel 6: ontwikkeling op leefgebied schulden

Wat opvalt is dat het aantal eenheden dat een ontwikkeling doormaakt tijdens detentie erg klein is. Dit heeft een aantal (mogelijke) oorzaken. De eerste is dat de registratie vermoedelijk niet volledig correct is. Er is geen centrale database beschikbaar waar alle schulden geregistreerd zijn. Hierdoor is in de meeste gevallen afgegaan op het DPAN-bestand dat niet altijd kloppend is. Daarnaast is het zo dat er slechts een aantal momenten zijn waarop gevraagd is of er schulden zijn. Er kan dus wel degelijk in een aantal gevallen ontwikkelingen geweest zijn, maar dan was deze ontwikkeling niet terug te vinden. Ook is het zo dat het erg moeilijk is om tijdens detentie aan schulden te werken. Mensen beschikken in detentie niet over inkomen, dus er is ook geen mogelijkheid tot aflossen. Wel zien we dat tijdens detentie betalingsregelingen getroffen worden met schuldeisers zoals het CJIB. In dat opzicht verbetert de situatie op het gebied van schulden dus wel maar is dit niet terug te zien in de resultaten.

Inkomen:

Op het leefgebied inkomen heeft de vergelijkingsgroep 79 valide onderzoekseenheden. Van deze 79 eenheden hebben vijf personen die voor detentie geen inkomen hadden, tijdens of direct na detentie een inkomen bemachtigd. Geen van de eenheden die met een inkomen detentie in ging verloor dit inkomen tijdens detentie. 59 personen, dat gelijk staat aan bijna 75%, had bij aanvang van detentie een inkomen en had dit direct na detentie nog steeds. Een kleine twintig procent van de gedetineerden had bij aanvang en bij het verlaten van detentie geen inkomen.

De experimentgroep bestaat uit 74 valide onderzoekseenheden. Hiervan wist een kleine tien procent, zeven personen, die voor detentie nog geen inkomen hadden dit te verkrijgen tijdens detentie. Er waren ook twee personen (2.7%) die tijdens detentie hun inkomen kwijtraakten. Bijna drie kwart van de gedetineerden in de experimentgroep had bij aanvang en bij het verlaten van detentie een inkomen. Tien personen, of 13.5%, had bij het naar binnen gaan in de PI geen inkomen en wist dit ook tijdens detentie niet te verkrijgen.

²³ Voor het leefgebied schulden geldt dat het hebben van schulden als negatief wordt gezien, en het niet hebben van schulden als positief. De beoordeling van de ontwikkeling is dus tegenovergesteld ten opzichte van de andere leefgebieden.

Verandering?	Vergelijkingsgroep (%)	Experimentgroep (%)
Ja, positief	5 (6.3%)	7 (9.5%)
Ja, negatief	0 (0.0%)	2 (2.7%)
Nee, positief	59 (74.7%)	55 (74.3%)
Nee, negatief	15 (19.0%)	10 (13.5%)

Tabel 7: ontwikkeling tijdens detentie op leefgebied inkomen

De cijfers van de vergelijkingsgroep en de experimentgroep liggen erg dicht tegen elkaar aan. In de experimentgroep waren er iets meer mensen die tijdens detentie aan een inkomen geholpen konden worden, maar daar staat tegenover dat in de vergelijkingsgroep geen enkele gedetineerde tijdens detentie zijn inkomen kwijtraakte.

Huisvesting:

De vergelijkingsgroep bestond uit 102 valide onderzoekseenheden. Van deze 102 eenheden waren er zeven die voor detentie geen huisvesting hadden en dit na detentie wel hadden. Daar staat echter tegenover dat er ook zeven personen, 6.7% van het geheel, waren die tijdens detentie de huisvesting kwijtraakten. De overgrote meerderheid bestaande uit 71 personen wist tijdens detentie zijn huisvesting te behouden. Een zeventiental personen had voor detentie geen huisvesting en wist dit ook tijdens detentie niet verkrijgen.

Tot de experimentgroep behoorden 69 valide onderzoekseenheden. Van deze eenheden was er een die voorafgaand aan detentie geen huisvesting had en dit tijdens detentie wist te verkrijgen. Er waren er vier die tijdens detentie hun huisvesting kwijtraakten. Ruim zestig procent van de gedetineerden in deze groep had bij begin en na afloop van detentie huisvesting. Iets meer dan dertig procent van de gedetineerden in deze groep had echter voor en direct na detentie geen huisvesting.

Verandering?	Vergelijkingsgroep (%)	Experimentgroep (%)
Ja, positief	7 (6.9%)	1 (1.5%)
Ja, negatief	7 (6.9%)	4 (5.9%)
Nee, positief	71 (69.6%)	42 (60.3%)
Nee, negatief	17 (16.7%)	22 (32.4%)

Tabel 8: ontwikkeling tijdens detentie op het leefgebied huisvesting

Wat het meest opvalt aan deze cijfers is het relatief grote aantal personen dat voor en na detentie geen huisvesting had. Met name in de experimentgroep is deze groep groot. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het op basis van de gegevens makkelijker vast te stellen is wanneer iemand dakloos is, dan dat het is om vast te stellen dat iemand wel over huisvesting beschikt. Wanneer een persoon niet staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) dan wordt iemand genoteerd als zijnde dakloos. Een (oude) inschrijving bij het GBA was daarentegen niet automatisch een reden om vast te stellen dat iemand wel over huisvesting beschikt. Daardoor is het goed mogelijk dat het aantal daklozen, vooral in de experimentgroep, overschat wordt.

Zorgverzekering:

De vergelijkingsgroep bestaat uit zeventig valide onderzoekseenheden op het gebied van zorgverzekering. Van deze zeventig personen was er één die voor detentie geen zorgverzekering had en direct na detentie wel. Twee personen hadden voor detentie wel een zorgverzekering maar direct na detentie niet meer. Ruim tachtig procent, 56 personen, hadden voor en direct na detentie een

zorgverzekering en 11 personen (15.5) kwamen zonder zorgverzekering de PI binnen, en gingen zonder zorgverzekering de PI uit.

In de experimentgroep, bestaande uit 47 valide eenheden, was er een die tijdens detentie een zorgverzekering wist te verkrijgen waar hij dat voor detentie nog niet had. Geen van de gedetineerden raakte tijdens detentie de zorgverzekering kwijt. Een ruime meerderheid van eveneens tachtig procent behield tijdens detentie de zorgverzekering. Er waren acht gedetineerden die op beide meetmomenten geen zorgverzekering hadden.

Verandering?	Vergelijkingsgroep (%)	Experimentgroep (%)
Ja, positief	1 (1.4%)	1 (2.2%)
Ja, negatief	2 (2.8%)	0 (0.0%)
Nee, positief	56 (80.3%)	38 (80.4%)
Nee, negatief	11 (15.5%)	8 (17.4%)

Tabel 9: ontwikkeling tijdens detentie op het leefgebied zorgverzekering

De resultaten van beide groepen liggen behoorlijk dicht tegen elkaar aan. Er bestaat geen duidelijk verschil tussen beide groepen. Dit is ook goed te verklaren aangezien de middelen van de Citydeal niet gericht zijn op de zorgverzekering.

Zorgtraject:

De vergelijkingsgroep bestaat uit 34 onderzoekseenheden waarvoor valide resultaten gevonden zijn. Van deze 34 personen waren er twee die voor detentie niet aan een zorgtraject deelnamen, maar waarvoor dit kort na detentie wel het geval was. Daar staat tegenover dat voor drie personen het lopende zorgtraject tijdens detentie beëindigd werd. In bijna zestig procent van de gevallen werd het zorgtraject gecontinueerd tijdens detentie. Voor negen personen gold dat ze bij aanvang van detentie, en ook na het verlaten van detentie, niet deelnamen aan een zorgtraject.

De experimentgroep bestaat uit dertig valide onderzoekseenheden. Van deze dertig waren er vier waarbij tijdens detentie een zorgtraject opgestart werd, terwijl ook bij vier gedetineerden het zorgtraject juist beëindigd werd. Bij ruim de helft van de gedetineerden in deze groep werd het zorgtraject gecontinueerd. In vijf gevallen maakte de betrokkene geen deel uit van een zorgtraject bij aanvang van detentie en werd er ook geen traject opgestart tijdens detentie.

Verandering?	Vergelijkingsgroep (%)	Experimentgroep (%)
Ja, positief	2 (5.9%)	4 (13.3%)
Ja, negatief	3 (8.8%)	4 (13.3%)
Nee, positief	20 (58.8%)	17 (56.7%)
Nee, negatief	9 (26.5%)	5 (16.7%)

Tabel 10: ontwikkeling tijdens detentie op het leefgebied zorgtraject

Wat voor beide groepen opvalt is het relatief hoge aantal gedetineerden dat voor, tijdens of na detentie onderdeel uit maakt van een zorgtraject. Hoogstwaarschijnlijk is hier sprake van een relatieve overschatting van het aandeel gedetineerden dat in een zorgtraject zit. Dit is het gevolg van de manier waarop informatie over zorgtrajecten geregistreerd wordt. In de meeste gevallen wanneer iemand deelneemt aan een zorgtraject wordt dit expliciet benoemd. In de gevallen dat iemand niet aan een zorgtraject deelneemt is op het leefgebied zorg vaak niks genoteerd. Dit komt dan als een missing value in het onderzoek. Hierdoor zal het vermoedelijk zo zijn dat voor een groot deel van de missing values in werkelijkheid geldt dat de persoon niet aan een zorgtraject deelneemt. Hierdoor ontstaat in de valide resultaten een over-representatie van het aantal gevallen waarin wel sprake is van een zorgtraject.

Identiteitsbewijs:

Op het leefgebied identiteitsbewijs heeft de vergelijkingsgroep een omvang van 111 valide onderzoekseenheden. Van deze groep beschikte bijna tachtig procent over een geldig legitimatiebewijs. Twee personen verkregen tijdens detentie een identiteitsbewijs en een persoon verloor juist zijn identiteitsbewijs²⁴. Twintig personen beschikten zowel voor als na detentie niet over een legitimatiebewijs.

Voor de experimentgroep bestaande uit 89 personen geldt dat zowel een persoon een legitimatiebewijs verkreeg, als dat een persoon zijn legitimatiebewijs verloor. Een kleine tachtig procent van de respondenten behield tijdens detentie zijn legitimatiebewijs terwijl ruim twintig procent zowel voor als na detentie geen legitimatiebewijs bezat.

Verandering?	Vergelijkingsgroep (%)	Experimentgroep (%)
Ja, positief	2 (1.8%)	1 (1.1%)
Ja, negatief	1 (0.9%)	1 (1.1%)
Nee, positief	88 (79.3%)	69 (77.3%)
Nee, negatief	20 (18%)	18 (20.2%)

Tabel 11: ontwikkeling tijdens detentie op leefgebied identiteitsbewijs

De geobserveerde resultaten liggen voor beide groepen dermate dicht bij elkaar dat er geen sprake is van een significant verschil. Aangezien de Citydeal geen middelen bevat die specifiek gericht is op het verkrijgen van een legitimatiebewijs lag dit ook niet in de lijn der verwachtingen.

5.1.2.2. Inzet middelen

Uit bovenstaande blijkt dat voor geen van de leefgebieden een wezenlijk verschil in ontwikkeling op de leefgebieden tussen beide groepen is waar te nemen. De hoop was dat de ontwikkeling beter zou worden voor de experimentgroep door inzet van de nieuwe middelen. Onderstaand is weergegeven hoe vaak deze middelen ingezet zijn. Bij het herleven van de uitkering is tevens onderzocht of dit er toe geleid heeft dat de beslistermijn van de aanvraag voor een uitkering korter is dan bij een reguliere aanvraag het geval is.

Bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling vaste lasten.

Het uitkeren van bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling vaste lasten is geen volledig nieuwe maatregel. In het reguliere beleid was dit ook al mogelijk. Wat in de experimentele werkwijze veranderd is, is dat deze mogelijkheid nu nadrukkelijker onder de aandacht wordt gebracht.

De vergelijkingsgroep bevat 152 detenties. Uit de opgevraagde query uit Suites voor het sociaal domein blijkt dat voor personen uit deze groep vier keer doorbetaling van vaste lasten heeft plaatsgevonden. Opvallend is dat voor een persoon de uitbetaling in maart 2018 (tijdens de experimentperiode) plaatsvond. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat dit een uitbetaling met terugwerkende kracht betreft.

De experimentgroep bestaat uit 121 detenties. Voor deze groep heeft drie keer doorbetaling vaste lasten plaatsgevonden.

Op basis van deze cijfers lijkt het er dus op dat de uitkering van bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling van de vaste lasten in de experimentgroep niet vaker is toegepast dan in de vergelijkingsgroep het geval was.

²⁴ Wanneer een legitimatiebewijs verliep gedurende de detentieperiode is dit genoteerd als zijnde: legitimatiebewijs na detentie: nee.

Herleven uitkering:

Het herleven van de uitkering is alleen mogelijk voor de experimentgroep en cijfers zullen dus alleen voor deze groep weergegeven worden. Alleen personen die tussen één en zes maanden gedetineerd hebben gezeten, en voor detentie al een uitkering van de gemeente ontvingen, komen in aanmerking voor een herleving van de uitkering²⁵. In andere gevallen is het reguliere beleid van toepassing. In totaal waren er in de experimentgroep vijf personen die aan deze voorwaarden voldeden.

De gemiddelde beslistermijn voor deze vijf personen, die na detentie allen weer een nieuwe uitkering hebben aangevraagd en hebben gekregen, is 17 dagen. In de vergelijkingsgroep zaten daarnaast vijf personen die na detentie een uitkering hebben gekregen, maar deze voor detentie nog niet hadden. Het gemiddelde aantal dagen dat de behandeling van deze aanvragen duurde was ruim 54 dagen. In de vergelijkingsgroep zaten twaalf personen waarvan de aanvraag- en toekenningsdatum van een uitkering bekend waren, maar die niet onder het experimentele beleid vielen omdat zij niet aan alle gestelde voorwaarden voldeden. De gemiddelde beslistermijn voor deze groep was ruim 29 dagen²⁶.

De beslistermijn is voor de personen uit de experimentgroep waarvan de uitkering herleefd is dus aanzienlijk korter dan voor personen waarbij geen sprake was van herleven. Hier moet echter wel bij aangetekend worden dat de aantallen waarop deze gemiddelden gebaseerd zijn dermate laag zijn dat er geen definitieve conclusies uit getrokken kunnen worden. Een enkele uitschieter naar boven, of naar beneden, kan namelijk een flinke vertekening van het gemiddelde opleveren.

In de eerste gesprekken met werknemers van W&I werd geopperd dat het zo zou kunnen zijn dat meer mensen onterecht een uitkering zouden krijgen doordat bij het herleven van de uitkering geen uitgebreide inkomenscheck wordt uitgevoerd. Wanneer na een aantal maanden alsnog een uitgebreide vermogenscheck uitgevoerd zou worden zou dit betekenen dat zij het onterecht verkregen bedrag zouden moeten terugbetalen. Dit zou een negatief bijeffect van het experimentele beleid zijn. Om deze reden is voor de experimentgroep opgevraagd of er sprake is geweest van terugbetalingen. Dit bleek niet het geval te zijn.

Uitbetaling liquiditeit:

De mogelijkheid tot het verstrekken van liquiditeit is een nieuw middel in het kader van de Citydeal en kan dus uitsluitend aan personen in de experimentgroep verstrekt zijn. Op basis van de beschikbare gegevens is het echter niet mogelijk vast te stellen hoe vaak gebruik gemaakt is van deze maatregel. In de opgevraagde query uit Suites van het sociaal domein staat voor de variabele uitbetaling liquiditeit ja/nee, alles op 'nee'.

Een van de geïnterviewde medewerkers van TUB gaf aan ten minste een keer liquiditeit verstrekt te hebben. Het lijkt dus onwaarschijnlijk dat de cijfers uit de query kloppen. Navraag bij de medewerker van de afdeling informatievoorziening die de query heeft gemaakt leerde dat de opgevraagde post 'verstrekking bijzondere bijstand kostensoort liquiditeit' betrof. Dit zou de juiste post moeten zijn. Vermoedelijk zit er dus een fout in het registratiesysteem of de query.

Loslaten kostendelersnorm:

Net als het geval is bij de verstrekking van liquiditeit lijkt hier sprake te zijn van een registratieprobleem. In de opgevraagde query is slechts opgenomen wanneer de kostendelersnorm wel is toegepast. De Citydeal maatregel is er nu juist op gericht de kostendelersnorm niet toe te passen wanneer dit onder andere omstandigheden wel zou gebeuren. Op basis van de query is dus niet vast te stellen of gebruik gemaakt is van dit middel. Het lijkt echter zo te zijn dat tot op heden geen gebruik is gemaakt van de

²⁵ Voor gedetineerden met een uitkering die korter dan een maand hebben gezeten geldt dat de uitkering niet afgebroken, maar bevroren wordt.

²⁶ De resultaten van deze testen zijn te vinden in bijlage vier

mogelijkheid tot het loslaten van de kostendelersnorm. Geen van de casemanagers van het re-integratieteam had een casus aan de hand gehad waarin het werd toegepast, en ook de medewerkers van W&I waren niet bekend met een casus waarin het loslaten van de kostendelersnorm had plaats gevonden. Onder de beantwoording van deelvraag drie wordt hier nog nader op in gegaan.

5.2.3 Invloed bezoek PI

Voor geen van de leefgebieden zijn opvallende verschillen in ontwikkeling gedurende detentie gevonden tussen de vergelijkingsgroep en de experimentgroep. Naast het eventuele verschil tussen deze groepen is ook onderzocht of er een verschil zit in de situatie op de leefgebieden na detentie tussen gedetineerden die wel en niet bezocht zijn tijdens detentie. In onderstaande tabel is de 'score' op de verschillende leefgebieden weergegeven. De percentages vertegenwoordigen het aantal onderzoekseenheden dat 'ja' scoort op het leefgebied na detentie. De eerste kolom geldt voor de experimentgroep in zijn geheel. De tweede en derde kolom zijn vervolgens uitgesplitst in een groep gedetineerden die wel bezocht is in de PI, en een groep die niet bezocht is in de PI.

Leefgebied	Tilburg experimentgroep	Tilburg experimentgroep niet bezocht	Tilburg experimentgroep wel bezocht
Schulden	81.3%	87.5%	81.0%
Inkomen	82.9%	71.0%	89.5%
Huisvesting	62.9%	54.2%	69.0%
Zorgverzekering	82.6%	88.9%	80.0%
Zorgtraject	22.0%	14.3%	29.5%
ID bewijs	78.4%	80.0%	74.5%

Tabel 12: resultaten uitgesplitst naar bezoek in PI

Op een aantal leefgebieden is een duidelijk verschil waarneembaar. Voor elk van de leefgebieden is een Chikwadraattoets gedraaid. Hieruit kwam naar voren dat er een significant verband bestaat tussen het al dan niet bezoeken in de PI en het op orde hebben van het leefgebied inkomen²⁷. Uit tabel dertien blijkt dat van de 69 valide onderzoekseenheden er 34 bezocht zijn in de PI en over een inkomen na detentie beschikten. Van de 38 personen die in de PI bezocht waren hadden er vier na detentie geen inkomen. In totaal werden 31 valide onderzoekseenheden niet bezocht in de PI. Onder hen waren er 22 die wel een inkomen hadden na detentie en negen die dit niet hadden.

Is cliënt bezocht in detentie?	Inkomen na detentie		Totaal
	Ja	Nee	
Ja	34	4	38
Nee	22	9	31
Totaal	56	13	69

Tabel 13: Kruistabel variabelen bezoek PI * Inkomen na detentie

Uit onderstaande Chikwadraattoets blijkt dat er een significant verband bestaat tussen de variabelen 'bezoekt in de PI' en 'inkomen na detentie'. Aangezien we werken met een Alpha van .05 spreken we van significantie wanneer de Pearson Chi-Square kleiner of gelijk is aan .05 aangezien dat hier het geval is kunnen we vaststellen dat er sprake is van een significant verband.

²⁷ De uitkomsten van de andere leefgebieden zijn opgenomen in bijlage 4.

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	3,824	1	,05
Aantal valide eenheden	69		

Tabel 14: Chikwadraattoets 'bezoek PI' * 'Inkomen na detentie' (alleen de relevante cellen zijn in deze tabel opgenomen)

Percentage gedetineerden bezocht:

Het re-integratieteam streeft er naar alle gedetineerden die in een van de drie regio PI's gedetineerd zitten te bezoeken. In de praktijk blijkt dit echter niet haalbaar. Van de experimentgroep bestaande 121 detenties is in 51 gevallen de gedetineerd wel bezocht en in 54 gevallen niet. Van de overige vijftien detenties was uit het systeem niet op te maken of zij bezocht waren of niet.

Het blijkt dat iets minder dan de helft van de regionaal geplaatsten in de PI gesproken wordt. De redenen waarom gedetineerden niet bezocht worden lopen uiteen. In veel gevallen blijkt het niet mogelijk iemand te bezoeken omdat de betrokkene te kort gedetineerd zit. Wanneer we alle personen die korter dan twee weken gedetineerd zitten buiten beschouwing laten dan wordt ruim zestig procent van alle gedetineerden bezocht. Wanneer deze termijn wordt opgerekt naar drie weken wordt tachtig procent van de gedetineerden bezocht. Een andere reden dat gedetineerden niet bezocht (kunnen) worden is omdat DPAN achter loopt waardoor detentiemeldingen pas te laat binnen komen. De gedetineerde kan dan alweer buiten staan voordat bekend is dat hij vast zit. Daarnaast kwam het ook enkele malen voor dat een gedetineerde bijvoorbeeld net naar de rechtbank was, in beperkingen zat of in gesprek was met zijn advocaat waardoor een gepland gesprek niet door kon gaan.

5.2.4 Conclusie

Op geen van de vijf leefgebieden is een duidelijk verschil waarneembaar tussen de vergelijkings- en experimentgroep. Dit betekent niet dat we moeten concluderen dat het experiment geen effect heeft gehad. Op basis van de gehanteerde dataset is echter ook niet vast te stellen dat dit wel het geval is. Een belangrijk winstpunt is dat de problematiek van de doelgroep op de leefgebieden nu beter in zicht is. Het bezoeken van gedetineerden in de PI blijkt een positief effect te hebben op het leefgebied inkomen. Gedetineerden in de experimentgroep die tijdens detentie bezocht waren beschikten na detentie significant vaker over een inkomen dan gedetineerden die niet bezocht waren. Het blijkt echter dat men er niet in slaagt alle gedetineerden te bezoeken. In de experimentgroep werd om uiteenlopende redenen ongeveer de helft van de gedetineerden niet bezocht gedurende detentie.

De nieuwe middelen worden nog maar mondjesmaat ingezet. Doorbetaling van de vaste lasten vond voor de vergelijkingsgroep vier keer plaats en voor de experimentgroep drie keer. Op basis van de gegevens uit de opgevraagde query lijkt het middel dus nog niet veel vaker ingezet te zijn. Het herleven van de uitkering is in de experimentgroep vijf keer toegepast. Dit lijkt niet vaak op een totaal van 121 detenties in de vergelijkingsgroep, maar door de gestelde voorwaarden zijn er ook niet meer personen geweest die hiervoor in aanmerking kwamen. De gemiddelde behandeltermijn was met 17 dagen aanmerkelijk korter dan de behandeltermijn voor personen uit de experimentgroep die voor detentie geen uitkering hadden (54 dagen) en personen uit de vergelijkingsgroep waarvan uitkeringsgegevens bekend waren (29 dagen). Deze verschillen lijken erop te duiden dat het herleven van de uitkering inderdaad leidt tot een kortere periode tussen aanvraag en besluit. De aantallen waarop deze gemiddelden berekend zijn, zijn echter zo klein dat hier nog geen definitieve uitspraken over gedaan kunnen worden. Voor de liquiditeit en de kostendelersnorm geldt dat door registratieproblemen niet vast te stellen is hoe vaak deze gebruikt zijn. Er zijn echter wel sterke signalen vanuit het re-integratieteam

en Werk en Inkomen dat van het loslaten van de kostendelersnorm nog helemaal geen gebruik gemaakt is, terwijl liquiditeit vermoedelijk wel enkele malen verstrekt is.

5.2 Kwalitatieve resultatensectie

De beantwoording van de derde deelvraag gebeurt volledig op basis van kwalitatieve informatie. Hierbij wordt dus in gegaan op de (subjectieve) beleving van de professionals die belast zijn met de uitvoering van het experiment. Kwalitatieve data is daarmee minder ‘hard’ dan de kwantitatieve data zoals die bij de vorige deelvraag beantwoord is, hierdoor kan tevens een bias optreden. In het theoretisch kader is hier al kort aandacht aan besteed en in het discussiehoofdstuk zal hier nog op terug gekomen worden.

5.2.1. ‘In hoeverre zijn de randvoorwaarden voor succesvolle implementatie aanwezig, en op welke gebieden is nog winst te behalen?’

Bij de analyse van de vorige twee deelvragen is ingegaan op de kwantitatieve resultaten van het experiment. Bij de beantwoording van deze deelvraag zoomen we in op de implementatie van het beleid. In het theoretisch kader is implementatie beschreven als: *‘alles dat gebeurt tussen beleidsintenties en de waargenomen resultaten’*. Vervolgens hebben we een aantal dimensies geformuleerd die gezien worden als voorwaardelijk voor succesvolle implementatie. Voor de beantwoording van deze deelvraag worden alle dimensies een voor een langsgelopen en worden tevens de onverwachte bijeffecten van het experiment in kaart gebracht.

Wat opviel is dat mensen wel weten dat er een experiment bezig is, maar hier in de meeste gevallen niet heel actief mee bezig zijn. Dit was te merken doordat het spreken over het experimentele beleid en het spreken over het reguliere beleid veelvuldig door elkaar heen liepen. Aangezien het experiment ‘slechts’ een aanvulling op de gewone werkwijze is zijn deze twee ook niet volledig los van elkaar te zien. Om deze reden is ervoor gekozen het gehele proces rondom re-integratie onder de loep te nemen, waarbij de focus uit blijft gaan naar de inzet van de experimentele middelen uit de Citydeal.

5.2.1.1. Situatie op de succesfactoren

Op basis van de implementatieliteratuur uit het theoretisch kader zijn een aantal voorwaarden voor succesvolle implementatie vastgesteld. Wanneer we spreken over succesvolle implementatie in deze context dan gaat het níet over de vraag of de feitelijke implementatie precies zo heeft plaatsgevonden als van tevoren bedacht was. Aangezien het hier gaat om een experimentele werkwijze wordt het in de loop van het proces bijsturen of aanscherpen van implementatie juist als iets positiefs gezien. Wanneer het hier over succesvolle implementatie gaat, dan gaat het erover dat de implementatie van het experiment een positieve bijdrage levert aan het bereiken van de gestelde doelen.

Op basis van interviews en observaties is voor elk van de vastgestelde succesvoorwaarden een inschatting gemaakt hoe de experimentele werkwijze en het reguliere beleid hierop ‘scoren’. Op deze manier kan in kaart gebracht worden waar het goed gaat, en waar nog winst te behalen is.

Duidelijke en consistente doelen:

Over de doelen van het Citydealexperiment blijkt onder de uitvoerders van het beleid grotendeels overeenstemming te bestaan. Wel is er sprake van kleine nuanceverschillen. De bevroegde respondenten van het re-integratieteam en W&I gaven in de meeste gevallen een tweeledig antwoord op de vraag wat volgens hen de doelstelling van het Citydeal experiment is²⁸. In veel gevallen werd eerst een instrumenteel doel zoals bijvoorbeeld het verbeteren van de samenwerking, het stroomlijnen van het proces of het beter voor het voetlicht brengen van re-integratie genoemd. Daaraan gekoppeld kwam dan

²⁸ Aan de casemanagers in de PI's is telefonisch ook gevraagd wat volgens hen de doelstelling van de Citydeal is. Zij gaven aan wel eens van de Citydeal gehoord te hebben, maar konden er geen concrete doelstelling voor formuleren.

het hoofddoel; het verminderen van recidive en overlast. Hiermee bleven zij behoorlijk dicht bij de doelstelling die in het projectplan van de Citydeal beschreven staat.

Tussen de medewerkers van re-integratie en W&I was wel een verschil merkbaar op de vraag in wiens belang het Citydealexperiment gehouden werd. Respondenten van beide groepen gaven aan dat het een tweeledig belang betreft. Volgens hen gaat het zowel om het belang van de cliënt, als van de maatschappij. De plek waar de focus gelegd werd verschilde echter wel van elkaar. Leden van het re-integratieteam stelden eerder het belang van de cliënt voorop: *“Het is een meerderlei belang. In eerste instantie in belang van de cliënt, ik denk dat je dat voorop moet stellen. Maar ik denk ook in het algemeen belang van het maatschappelijk leven. Voor jou en mij en de stad. Minder overlast heeft ook een gunstig effect op de samenleving”*. Werknemers van het TUB stelden in de meeste gevallen juist de maatschappelijke belangen voorop: *“je probeert te voorkomen dat mensen terugvallen in het oude gedrag zodat de samenleving er geen last van heeft”*.

Waar tevens een klein verschil in zit is wanneer men het experiment als een succes ervaart. Sommige respondenten zoeken het succes in een verbeterd proces of een verbeterde samenwerking terwijl andere respondenten het experiment als een succes beschouwen wanneer het er echt in slaagt recidive terug te dringen.

Een juiste causale theorie die ten grondslag ligt aan de formulering van het beleid:

De veronderstelde causale theorie die ten grondslag ligt aan het re-integratiebeleid is dat de kans op recidive kleiner is wanneer ex-gedetineerden de vijf leefgebieden op orde hebben. Daarnaast wordt er van uitgegaan dat het experiment eraan bijdraagt dat de leefgebieden beter op orde zijn. In de voorgaande deelvragen is onderzocht of dit veronderstelde causale verband in de praktijk aan te tonen is waarbij vastgesteld werd dat deze veronderstelling, op basis van de beschikbare cijfers, niet bewezen kon worden. In de interviews is de respondenten gevraagd hoe zij denken over de veronderstelling die ten grondslag ligt aan het experiment.

Alle respondenten gaven er blijk van zich wel te kunnen vinden in het veronderstelde verband. Daarbij waren zij zich er wel van bewust dat het op orde hebben van de leefgebieden niet de enige factor is die bepaalt of iemand terugvalt in oud gedrag. Daardoor is het volgens hen onmogelijk om alle recidive te voorkomen. *“Daar geloof ik zeker in. Maar ik geloof tegelijkertijd dat terugbrengen tot nul recidive dat dat ook een utopie is natuurlijk. Maar ik ben er heilig van overtuigd dat dit soort maatregelen wel mee werkt aan.”* Andere respondenten zijn iets terughoudender. Zij geven aan dat het beschreven verband logisch klinkt en dat ze zich goed kunnen voorstellen dat het zo is, maar dat ze wel heel benieuwd zijn of de cijfers dit ook aantonen. Geen van de respondenten zegt niet te geloven in de causale theorie. Onder de uitvoerders van het beleid lijkt daarmee vertrouwen te zijn in de theorie achter het gevoerde beleid.

Toegewijde en vaardige uitvoerders (kunnen en willen):

Twee belangrijke voorwaarden voor het op correcte wijze implementeren van beleid is dat de uitvoerders datgene wat van hen gevraagd wordt kunnen, en het ook willen, uitvoeren. Aan werknemers van het re-integratieteam en van Werk en Inkomen is gevraagd hoe zij tegenover het beleid staan en of zij van mening zijn over de juiste competenties, vaardigheden en voldoende capaciteit beschikken om het experiment op een goede manier uit te kunnen voeren.

Zoals aangegeven in de inleiding is de uitvoering van het experiment inherent verbonden aan het reguliere beleid. Om deze reden is gekeken naar de uitvoering van het totale beleid, waarbij wel extra aandacht uit is gegaan naar de nieuwe middelen die beschikbaar zijn gekomen in het kader van het Citydealexperiment.

Kunnen

Tijdens de eerste ronde interviews die eind maart 2018 plaatsvonden leek nog niet iedereen bij W&I bekend met de nieuwe maatregelen. Een van de casemanagers van re-integratie gaf een voorbeeld van

een casus waarin hij voor een klant doorbetaling vaste lasten wilde regelen, maar van een medewerker van W&I te horen kreeg dat dit niet mogelijk was omdat de persoon in kwestie in detentie zat. Het beeld dat nog niet alle medewerkers van W&I op de hoogte waren van het experiment werd bevestigd door een medewerker van W&I. Zij gaf aan te denken dat het nieuwe beleid bij het TUB redelijk onder de aandacht was, maar dat dit bij de frontoffice nog minder het geval was²⁹. Zij illustreerde dit aan de hand van een voorbeeld waarbij een frontoffice-medewerker aangaf niks te weten van het nieuwe beleid.

Medewerkers zijn bij W&I per e-mail geïnformeerd over het nieuwe beleid. In de grote hoeveelheid mails die dagelijks binnen komen kon het gebeuren dat deze informatie aan de aandacht van sommige medewerkers ontsnapt was. Bij het observeren tijdens het meldingsgesprek bij W&I met een klant uit de doelgroep werd ook aangegeven dat er nog wel een aantal onduidelijkheden over het beleid waren. Deze onduidelijkheden gaan met name over de vraag of liquiditeit verstrekt moet worden of kan worden, en de hoogte van het bedrag.

Bij de tweede reeks interviews begin september was dit al aanmerkelijk verbeterd. De casemanagers van het re-integratieteam gaven aan het gevoel te hebben dat het beleid bij W&I nu ook volledig geland was zonder dat zij specifiek bij W&I ‘voorlichting’ over het beleid hadden gegeven. Zij gaven aan te merken dat W&I vaker het initiatief neemt waaruit opgemaakt kan worden dat men nu volledig doordrongen is van het nieuwe beleid en er dus ook actief mee werkt. In de gesprekken met medewerkers van W&I werd bevestigd dat het beleid nu beter bekend is. De enige onduidelijkheid die bij W&I nog lijkt te leven is ten aanzien van het verstrekken van de liquiditeit. Onduidelijk is nu nog wat er moet gebeuren wanneer klanten meerdere keren in en uit detentie gaan. Moet de liquiditeit dan iedere keer verstrekt worden, of kan hier een maximum aan gesteld worden?

Volgens leden van het re-integratieteam is het beheersen van gesprekstechnieken de belangrijkste vaardigheid om re-integratie een goede invulling te kunnen geven. In het contact met de cliënt is het belangrijk erin te slagen een vertrouwensband op te bouwen zodat je goed de hulpvraag in kaart kunt brengen. Ook wanneer de klant in eerste instantie zelf van mening is geen hulp nodig te hebben, of geen hulp aanvaardt. Om dit te kunnen moet de casemanager goed kunnen luisteren, niet vooringenomen zijn en mensen weten te motiveren. De casemanagers gaven aan dat ieder van hen in de gesprekken zijn eigen stijl hanteert, maar dat zij dachten wel allemaal el dezelfde en benodigde informatie op te halen.

Een kwetsbaarheid van het team is de beperkte capaciteit die beschikbaar is. Het team heeft vier formatieplaatsen. Volgens de leden van het re-integratieteam is dit niet voldoende om de dagelijkse gang van zaken te doen en nog tijd te vinden voor de doorontwikkeling van het team en de werkwijze. Ook bij het wegvallen van mensen ontstaan problemen. Gedurende de periode van het onderzoek was het team door uiteenlopende omstandigheden zelden op volle sterkte. Dit had als gevolg dat minder mensen werden bezocht in de PI, dat de opgehaalde data minder goed werd geregistreerd en men niet toe kwam aan scholing of doorontwikkeling van de werkprocessen. Leden van het re-integratieteam gaven aan dat Tilburg er landelijk ‘goed op staat’, maar dat wanneer ze langdurig over onvoldoende capaciteit beschikken ze op den duur deze positie kunnen gaan verliezen³⁰.

“Ik heb gemerkt in het land dat we heel goed zitten in Tilburg. Dat we ook vooruitlopen op heel veel andere steden. Maar ik denk als we niet de mogelijkheden hebben om ons door te ontwikkelen. Om het te perfectioneren dan gaan we uiteindelijk achter de feiten aanlopen”

Citaat 2: medewerker re-integratie over de positie van Tilburg in het land

²⁹ Het TUB is verantwoordelijk voor de beoordeling of iemand recht heeft op een uitkering. Wanneer dit het geval is en de aanvraag wordt goedgekeurd wordt de betrokkenen vervolgens gekoppeld aan een casemanager van de frontoffice.

³⁰ Zie tekstvak

Een mogelijke oorzaak van deze krappe capaciteit is dat de formatie oorspronkelijk vastgesteld is op basis van het idee dat het re-integratieteam casussen op zou kunnen schalen naar het ‘Team Complexe Casuïstiek’, en af zou kunnen schalen naar de Toegang. De praktijk leert echter dat dit momenteel niet het geval is en het re-integratieteam geen casussen op- of af kan schalen.

Het beeld dat Tilburg er in het land goed op staat wordt bevestigd in gesprek met een casemanager van de PI in Grave. Zij gaf aan dat Tilburg er wat hen betreft echt bovenuit steekt ten opzichte van andere gemeenten. Een casemanager in Vught constateerde dat de gemeente Tilburg veel actiever was in de PI dan veel andere gemeenten.

Willen:

Op het gebied van het draagvlak voor het experimentele beleid lijkt tussen het re-integratieteam en W&I wel een duidelijk verschil te zitten. Bij het re-integratieteam geeft iedereen aan erg blij te zijn met de nieuwe middelen. Door de nieuwe middelen hebben zij gedetineerden uit Tilburg meer te bieden en worden zij in staat gesteld het re-integratieplan beter vorm te geven. Bij W&I geven werknemers aan wel te begrijpen dat het belangrijk is de uitkering sneller te regelen en liquiditeit te verstrekken met het oog op het voorkomen van recidive en overlast. Tegelijkertijd vinden zij het moeilijk uit te leggen aan zichzelf en andere klanten dat deze doelgroep in zekere zin bevoordeeld wordt ten opzichte van andere klanten die geen strafbare feiten hebben gepleegd³¹.

“Ik vond dat voor mezelf lastig te verkopen. (. . .) In het ene geval ben je duidelijk een probleemsituatie voor de maatschappij en in de andere heb je altijd gewerkt, heb je de WW doorlopen en dan gaan we ineens heel hard inzetten. (. . .) maar ik begrijp de maatschappelijke en de persoonlijk belangen wel die er spelen”.

Citaat 2: medewerker TUB over de nieuwe middelen

Daarbij werd aangegeven dat daar in het begin op de werkvloer wel tegen geageerd werd, maar dat dat sentiment inmiddels wel weggeëbd is. Echt verzet is er bij W&I ook nooit geweest. Dat lijkt ook niet in de organisatiecultuur te zitten getuige het volgende citaat: *“ja verzet is het nooit echt geweest, maar is dat wel weggeëbd. Het is gewoon geaccepteerd van dit is hoe het is, en dat doen we.”* Hierdoor lijkt het kleinere draagvlak voor het experiment onder werknemers bij W&I geen belemmering te zijn geweest voor de uitvoering van het experiment.

Proces:

Een belangrijke eerste constatering van het werkproces is dat er weinig van op papier gesteld is. Door niet alles vast te leggen is het makkelijker het proces op basis van voortschrijdend inzicht aan te passen, zoals in een experiment gewenst is. Dit sluit goed aan op het groendrukdenken zoals beschreven is in het theoretisch kader. Zoals eerder al aangehaald hebben de casemanagers in de loop der jaren hun eigen stijl en professionaliteit ontwikkeld waarmee zij de gesprekken in de PI voeren, en vervolgens de regie over de casus houden. De gemeente Breda hanteert bij de gesprekken in de PI een vaste checklist met een aantal standaardvragen³². Op de vraag aan de casemanagers of zij dit een goede aanpak vonden gaven zij aan er enerzijds wel de waarde van in te zien omdat informatie heel gestructureerd opgehaald wordt, anderzijds vinden zij het een nadeel dat het contact met deze doelgroep een bepaalde mate van flexibiliteit vraagt waarin een dergelijk gestructureerde manier van gespreksvoering mogelijk niet in kan voorzien. Bovendien gaven de casemanagers aan de vijf leefgebieden wel als uitgangspunt te gebruiken en hadden zij het idee dat ze alle drie wel dezelfde, en de volledige informatie op te halen.

³¹ Zie citaat tekstvak

³² Op de reden waarom Breda deze methode gebruikt en of dit voor Tilburg ook geschikt zou kunnen zijn wordt ingegaan bij de beantwoording van de vierde deelvraag in paragraaf 4 van dit hoofdstuk.

Waar een probleem lijkt te liggen is op het gebied van het registreren van de data. Gedurende de loop van het onderzoek bleek al snel dat van veel data die vastgelegd zou kunnen, of moeten, worden dit niet gebeurt. Het registratieprobleem op het gebied van de vijf leefgebieden blijkt wel uit het grote aantal 'missings' dat dit onderzoek bevat. Het team is zich bewust van dit gemis en van het belang van een goede registratie. Zij geven aan dat het noodzakelijk is goed te registreren om grip op de caseload te kunnen houden. Door informatie goed vast te leggen is het bovendien mogelijk managementinformatie uit de systemen op te vragen waardoor het mogelijk is behaalde resultaten van het re-integratieteam inzichtelijk te maken.

Als verklaring van de gebrekkige registratie noemen de leden van het team een drietal redenen. De eerste is het tijdsgebrek dat het team ervaart waarbij de prioriteit, heel begrijpelijk, uitgaat naar de 'core business'. Hiermee wordt bedoeld het bezoeken van de PI's en het uitzetten en monitoren van vervolgacties. De tweede is de complexiteit van het registratiesysteem. Het kost veel tijd om alle benodigde informatie op de juiste manier in te voeren. Een van de casemanagers gaf aan dat in zijn ogen de invoerschil nog een perfectieslag nodig heeft. De laatstgenoemde reden voor de matige registratie is dat er op dit moment te veel geregistreerd moet worden. Formeel zou bijvoorbeeld ieder telefoontje met een ketenpartner geregistreerd moeten worden omdat het een actie is. Zoals een van de backoffice medewerkers treffend zei: *"dat doet niemand want dat is niet bij te houden. Dan zou je er nog wel twee fulltimers bij mogen hebben"*.

In het proces specifiek ten aanzien van de inzet van de nieuwe middelen in het kader van de Citydeal zijn een aantal obstakels vastgesteld. Hiervan zijn er inmiddels een aantal al opgelost door in overleg tussen W&I en het re-integratieteam kleine wijzigingen in het proces aan te brengen. Hiermee wordt dus gehoor gegeven aan de experimentele aard van het beleid waarin ruimte wordt geboden voor de uitvoerders om zelfstandig (kleine) aanpassingen te maken.

Een probleem dat echter terug blijft keren is dat het voor komt dat mensen vrij worden gelaten zonder dat het re-integratieteam daarvan op de hoogte is. In die gevallen is het bijvoorbeeld dus niet mogelijk ervoor te zorgen dat er op de dag van vrijlating al een meldingsgesprek bij W&I is gepland. Een ander probleem, ten aanzien van de doorbetaling van de vaste lasten, was dat het aanvraagformulier dat door de gedetineerde in de PI was ingevuld en ondertekend niet op de juiste plek bij W&I binnen kwam. Hierdoor kwam het een aantal keer voor dat de uitkering van deze bijzondere bijstand nog niet plaats had gevonden voordat de klant uit de PI was. Daarnaast is het formeel de bedoeling dat gedetineerden vanuit detentie ten minste een week voordat zij vrijkomen een afspraak inplannen bij W&I. In de praktijk blijkt echter dat dit vanuit de PI om uiteenlopende redenen vaak moeilijk te regelen is.

Tijdens een evaluatiemoment tussen het re-integratieteam en W&I zijn deze problemen besproken. Inmiddels lijkt het probleem met de doorbetaling vaste lasten opgelost te zijn. Geen van de gesproken werknemers van re-integratie en W&I had hier nadien nog last van gehad. Het probleem dat het gedetineerden niet lukt om vanuit detentie een afspraak in te plannen is vrij eenvoudig opgelost door in die gevallen op verzoek van de klant de casemanagers van re-integratie een afspraak te laten maken. Het probleem van gedetineerden die vrijkomen zonder dat het re-integratieteam daarvan op de hoogte is, is lastiger op te lossen aangezien het een logisch gevolg is van de manier waarop het Nederlandse gevangeniswezen werkt.

Geen grote veranderingen in de socio-economische situatie³³:

Voorafgaand en gedurende de looptijd van het experiment zijn er een aantal socio-economische ontwikkelingen geweest die direct invloed zouden kunnen hebben op de uitvoering van het experiment. Een belangrijke ontwikkeling was de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018. Het voornemen om het DPAN landelijk te vervangen hing hier direct mee samen. Aanvankelijk leefde bij het re-integratieteam daarom de vrees dat dit zou betekenen dat door de PI geen melding meer gemaakt zou worden wanneer Tilburgse inwoners in detentie gaan. Dit zou betekenen dat zij er niet van op de hoogte zouden zijn wanneer en waar iemand gedetineerd zit. Dit zou het onmogelijk maken mensen te bezoeken in de PI. Een veel gehoorde grap op kantoor in die dagen was: *“Ik heb patience al vast op beide schermen geïnstalleerd, want we kunnen straks niks meer”*.

Uiteindelijk is dat erg meegevallen. Er is besloten langer te wachten met het vervangen van DPAN aangezien er nog geen opvolger klaarstond. De detentiemeldingen komen nu nog steeds op dezelfde manier binnen als voorheen. De leden van het team geven aan het werk nog steeds uit te kunnen voeren, al merken zij wel dat privacy nu meer onder de aandacht ligt. Dit geldt ook voor het team zelf. Meer dan voorheen zijn zij zich ervan bewust dat ze na moeten denken over het onderscheid tussen zogenoemde ‘nice to know’ en ‘need to know’ informatie. Het lastige hierin is wel dat het onderscheid tussen deze twee niet altijd duidelijk is. Mensen kunnen verschillend denken over wat nu daadwerkelijk noodzakelijk is. De eerste stappen zijn gezet om ervoor te zorgen dat het team beter volgens de privacywetgeving te werk gaat. Vooralsnog lijkt de komst van de AVG geen belemmering te zijn voor het uitvoeren van het re-integratiebeleid, maar het is nu nog te vroeg om daar definitieve uitspraken te kunnen doen. Het zal daarin bepalend gaan zijn hoe het vervangende systeem van DPAN eruit zal komen te zien en welke informatie daarin wel en niet meer gedeeld zal gaan worden.

Het grootste struikelblok bij het vormgeven van het re-integratieplan is het vinden van huisvesting voor klanten die bij aanvang van detentie nog geen huisvesting hebben. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt door het feit dat de Stichting Maatschappelijke Opvang Traverse een lange wachtlijst heeft waardoor het erg lastig is klanten geplaatst te krijgen. Leden van het re-integratieteam hebben van werknemers van Traverse weleens gehoord dat dit vooral komt doordat Traverse als gevolg van bezuinigingen in het sociaal domein minder mensen uit kan laten stromen. Hierdoor blijven cliënten dus langer bij Traverse en is er minder ruimte voor instroom van nieuwe cliënten. Doorat de huizenmarkt, eigenlijk in het gehele land, erg krap is, is het ook bijna onmogelijk in de particuliere sector iets te vinden.

Een laatste relevante ontwikkeling die op het moment gaande is, zijn de ontwikkelingen rond het verkrijgen van een wettelijke taak. Zoals reeds beschreven hebben de gemeenten op basis van de wet op dit moment formeel geen taak in het re-integratietraject. Op dit moment wordt er op Rijksniveau aan gewerkt om dit wel wettelijk vast te leggen. De leden van het re-integratieteam geven aan op dit moment eigenlijk weinig last te ervaren van het feit dat er geen wettelijke taak is. Wel geven zij aan dat wanneer in de toekomst er wel een wettelijke taak ligt zij hier positieve effecten van verwachten. Zo zou het hen een sterker mandaat geven, wat ertoe kan leiden dat het makkelijker wordt benodigde informatie over cliënten te krijgen. Daarnaast is de verwachting dat een wettelijke taak re-integratie meer onder de aandacht zal brengen van beleidsmakers en opent het wellicht deuren voor de doorontwikkeling van de middelen die op een aantal leefgebieden nog ontbreken.

³³ Met socio-economische veranderingen worden in deze context veranderingen bedoeld die buiten de directe invloedssfeer liggen van de gemeente Tilburg, maar die wel grote gevolgen kunnen hebben voor de steun en of uitvoerbaarheid van het beleid.

Netwerk:

Bij de uitvoering van de nieuwe middelen in het kader van het Citydealexperiment is de afdeling W&I de belangrijkste partner voor het re-integratieteam. Door beide partijen wordt deze samenwerking als zeer goed ervaren. Bij de eerste reeks interviews erkenden beide partijen wel dat er een cultuurverschil bestaat tussen de teams. Daar waar het re-integratieteam ruimte heeft om de werkzaamheden in te vullen aan de behoeften van de klant, is W&I meer gebonden aan procesregels en wetten. Een van de medewerkers van TUB beschreef het als dat er door het re-integratieteam weleens druk gezet wordt om dingen geregeld te krijgen voor de klant, maar dat er wel altijd begrip is voor de (on)mogelijkheden aan de kant van W&I.

“Dus daarom is het belangrijk om de lijntjes kort te houden. Dan ben je ook veel sneller bereid, met wederzijds respect voor wat wel mogelijk en niet mogelijk en wel wenselijk en niet wenselijk is, een stapje extra te zetten. En dat loopt volgens mij heel goed met het ZVH”

Citaat 3: medewerker van TUB over de samenwerking met het re-integratieteam

Tijdens de tweede interviewreeks in september waren werknemers van beide afdelingen nog steeds enthousiast over de samenwerking en vonden ze dat deze zelfs nog verder verbeterd was. Twee casemanagers van re-integratie gaven aan het gevoel te hebben dat W&I steeds beter meedenkt en een omslag aan het maken is waarin steeds meer vanuit de ‘bedoeling’, en minder vanuit de wet en het systeem, gedacht wordt. Ook aan de Werk en Inkomen kant vond men de samenwerking verbeterd. Doordat in het nieuwe proces rond de herleving van de uitkering men wel gedwongen wordt vaker contact met elkaar te hebben zijn de lijntjes nog korter geworden dan ze al waren en kent men elkaar steeds beter.

Het contact met een andere belangrijke partner is nog minder goed. De Toegang is een belangrijke partner in het sociaal domein. In de eerste interviewreeks werd al gezegd dat de samenwerking nog niet zo goed was als gewenst en bij de tweede ronde interviews in september was dit nog steeds het geval. Een van de casemanagers weet dit aan een verschil in manier van werken. Waar het re-integratieteam zelf actief het contact zoekt met haar klanten om de hulpvraag op te halen, gaat men er bij de Toegang vanuit dat iemand zelf met een hulpvraag komt. Wanneer iemand dit niet doet wordt ervan uitgegaan dat er dus geen hulpvraag is. Om snel te kunnen handelen zou het re-integratieteam graag zien dat de Toegang mee gaat de PI in zodat vanuit de PI al een indicatie gesteld kan worden. Op die manier zou direct na detentie aan de slag kunnen worden gegaan met het re-integratieplan. Op het moment dat een indicatie pas afgegeven kan worden als iemand weer buiten staat gaat daarmee onnodig veel tijd verloren. De Toegang vindt voornamelijk echter dat een indicatie pas gesteld kan worden op het moment dat de gedetineerde weer buiten is en zelf met een vraag bij hen komt³⁴.

5.2.1.2. Belangrijkste winstpunten:

De leden van het re-integratieteam geven aan erg tevreden te zijn met de uitbreiding van de toolbox die zij tot hun beschikking hebben. Zij geven aan dat er stappen in de goede richting gezet zijn. Zij merken een duidelijk positief verschil tussen de mogelijkheden die zij tot hun beschikking hebben voor Tilburgse klanten ten opzichte van klanten uit de regiogemeenten. De casemanagers in de PI geven ook aan dat zij merken dat Tilburg meer te bieden heeft voor haar inwoners dan de meeste andere gemeenten. Ook vinden zij het goed dat Tilburg zo actief de PI in gaat. De samenwerking met Werk en Inkomen was bij aanvang van het Citydealexperiment al goed, maar lijkt nog verder verbeterd. Door de nieuwe werkwijze worden leden van het re-integratieteam en van Werk en Inkomen gedwongen elkaar vaker op te zoeken. Hierdoor is de onderlinge bekendheid groter. Dit heeft

³⁴ Inmiddels wordt er over gesproken met de Toegang of het toch niet mogelijk is al vanuit de PI een indicatie te stellen, maar hierover is nog niks zeker.

geleid tot kortere lijntjes en meer informeel contact. De leden van het re-integratieteam bemerken bovendien een cultuurverandering bij Werk en Inkomen waarbij de afdeling meer meedenkt en meer probeert te werken vanuit de bedoeling, in plaats vanuit het systeem. De Citydeal past goed in deze manier van werken en lijkt een positieve invloed op deze ontwikkeling te hebben.

Een laatste winstpunt van de Citydeal is volgens de re-integratieleden dat het de re-integratie weer meer onder de aandacht heeft gebracht en het ervoor zorgt dat re-integratie besproken wordt in hoger overlegsgremia dan voorheen. Het re-integratieteam verwacht en hoopt dat de Citydeal een positief spin-off effect kan hebben waardoor mogelijk ook de benodigde middelen voor een aantal andere leefgebieden beschikbaar kunnen komen.

5.2.1.3. Het hardnekkige probleem van huisvesting:

Zoals hierboven al beschreven is heeft de Citydeal, naar mening van de professionals, er mede voor gezorgd dat het leefgebied inkomen beter opgepakt kan worden. De procedure is gestroomlijnd en het contact met W&I is nog verder verbeterd. Naast de winstpunten die de Citydeal gebracht heeft zijn er echter ook nog enkele kanttekeningen te plaatsen. Op de andere leefgebieden is de situatie niet wezenlijk verbeterd. Huisvesting was het grootste struikelblok, en is dat nog steeds. Twee van de vier nieuwe middelen (loslaten kostendelersnorm en doorbetalen huisvesting) zijn gericht op het leefgebied huisvesting. Deze middelen blijken echter niet afdoende om het probleem op dit leefgebied op te lossen.

Met de doorbetaling van de vaste lasten lukt het vaak wel om huisvesting te behouden voor mensen die dit al hadden, maar het blijft lastig om huisvesting te vinden voor mensen die dat bij aanvang van detentie nog niet hadden. De mogelijkheid tot loslaten van de kostendelersnorm bleek hiervoor ook niet de oplossing te zijn³⁵. De leden van het re-integratieteam geven aan dat wanneer zij mensen inlichten over deze mogelijkheid klanten in eerste instantie vaak zeggen wel iemand te kennen waar ze wellicht bij terecht kunnen, maar dat dit uiteindelijk toch maar zelden lukt. Aan de kant van de ‘ontvangende partij’, waar de klant mogelijk bij in kan gaan wonen, blijkt toch veel huivering voor negatieve gevolgen te zijn. Mensen zijn bijvoorbeeld bang dat zij mogelijk medeverantwoordelijkheid voor schulden van de klant dragen. Daarnaast geldt het loslaten van de kostendelersnorm alleen voor de uitkering van de gemeente en niet voor eventuele toeslagen of subsidies vanuit de Rijksoverheid en de Belastingdienst.

Het team is al lange tijd bezig met het vinden van een oplossing voor dit probleem. Zij zien zelf een mogelijke oplossing in een doorstroomwoning of een ‘Exodus-huis’ naar voorbeeld van Den Bosch. Een dergelijke voorziening zou hen in staat stellen mensen met een acute woningnood te kunnen plaatsen om van daaruit op zoek te gaan naar een meer duurzame vorm van huisvesting.

5.2.1.4. Conclusie

De benodigde voorwaarden voor geslaagde implementatie van het experiment en uitvoering van het reguliere beleid lijken grotendeels aanwezig te zijn. De geïnterviewde medewerkers van het re-integratieteam en W&I bleven bij het beschrijven van de doelstelling, op een paar kleine nuanceverschillen na, dicht in de buurt van de officieel vastgestelde doelstelling in het projectplan. Of de achterliggende causale theorie correct is kan opgemaakt worden uit de beantwoording van de eerste twee deelvragen. De respondenten gaven wel aan te geloven in dit veronderstelde verband. Het draagvlak voor de maatregelen is bij het re-integratieteam groter dan bij W&I. Bij W&I heeft men meer moeite met het ‘belonen van slecht gedrag’. Wel is er begrip voor de maatregelen met het oog op het voorkomen van recidive en overlast. Volgens de betrokken heeft het feit dat medewerkers van het TUB het wellicht niet eens zijn met een maatregel geen gevolgen voor de manier waarop zij de maatregelen uitvoeren. De uitvoerders zijn verder van mening dat zij beschikken over de juiste

³⁵ Zoals uit de resultaten van deelvraag twee al gebleken is, is het doorbetalen van vaste lasten in de experimentgroep niet vaker ingezet dan in de vergelijkingsgroep.

vaardigheden om het beleid uit te kunnen voeren. Zij maken zich echter wel zorgen over beperkte beschikbare capaciteit. De beperkte capaciteit zorgt ervoor dat het team zich niet zo door kan ontwikkelen als zij graag zouden willen. Gedurende de looptijd van het experiment zijn geen veranderingen geweest die de uitvoering van het experiment ernstig gefrustreerd heeft. Aanvankelijk leefde er de angst dat door de komst van de AVG het veel moeilijker zou worden om de taken uit te kunnen voeren, maar dit is uiteindelijk meegevallen. De samenwerking tussen re-integratie en W&I was al goed en lijkt nog verder verbeterd door het experiment. De samenwerking met de Toegang, die nog niet optimaal was, lijkt nog niet wezenlijk verbeterd te zijn. In het proces rond de inzet van de nieuwe middelen waren aanvankelijk een aantal obstakels. Deze zijn nu grotendeels al opgelost.

Concluderend kan gezegd worden dat volgens de uitvoerders van het beleid de belangrijkste winstpunten van het experiment zijn dat de samenwerking met W&I nog beter geworden is, het aanbod dat zij te bieden hebben groter is geworden en re-integratie weer meer onder de aandacht is gebracht bij de beleidsmakers. Daar staat tegenover dat het gehoopte positieve effect op het leefgebied huisvesting uitgebleven lijkt te zijn en dit nog steeds het grootste knelpunt vormt. Ook het op de juiste manier registreren van data is nog een belangrijk aandachtspunt.

5.2.2 'Wat zijn de eventuele verschillen tussen de resultaten van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda, en hoe zijn deze te verklaren?'

Het is reeds een aantal keer aangehaald dat gelijktijdig met het experiment in Tilburg een vergelijkbaar experiment in Breda loopt. Bij de vorming van beide experimenten zijn Tilburg en Breda in nauwe samenwerking opgetrokken. Desalniettemin bestaan er tussen beide experimenten een aantal belangrijke verschillen doordat de experimenten vorm zijn gegeven op basis van de behoeften, mogelijkheden en startpositie van beide gemeenten. Ook bij de evaluatie van het gevoerde beleid is nauw contact geweest tussen de onderzoekers van beide gemeenten. Nu de experimenten enige tijd gelopen hebben, in Tilburg iets langer dan in Breda, is het mogelijk om de resultaten van beide experimenten met elkaar te vergelijken³⁶.

5.2.2.1 Beschrijving van werkwijze Breda

Voordat gekeken wordt naar de behaalde resultaten in Breda is het goed om eerst heel kort de werkwijze van de gemeente Breda te beschrijven. Op die manier worden de verschillen tussen beide experimenten inzichtelijk. Bij aanvang van het experiment bestond de afdeling re-integratie in Breda uit één fulltime coördinator re-integratie. Het re-integratieteam is voor het experiment uitgebreid tot 2.5 fte, waarbij dit team is gevormd uit medewerkers van verschillende organisaties die voor een aantal uur in de week gedetacheerd zijn aan het re-integratieteam. Het team is zo samengesteld dat er medewerkers met verschillende achtergronden en expertise in het team zijn opgenomen. Het team bestaat uit een gedetacheerde medewerker van de Stichting Maatschappelijke Opvang (SMO), reclassering Nederland en de WMO en daarnaast de coördinator nazorg die er al was.

Een belangrijk verschil met Tilburg is de manier waarop regie gevoerd wordt over de casussen. In Tilburg is het zo dat de casemanager cliënten bezoekt, de hulpvraag ophaalt en vervolgens zelf de benodigde acties uit gaat zetten op de verschillende relevante leefgebieden. In veel gevallen ligt de uitvoering van deze acties bij een andere afdeling van de gemeente of een ketenpartner, maar de regie over de casus blijft bij de casemanager. In Breda is het ook zo dat de casemanagers re-integratie de vraag van de klant ophalen in de PI, maar de casus vervolgens overdragen aan een regisseur in het sociaal domein. Wanneer de klant reeds bekend is bij een regisseur wordt hij ondergebracht bij deze zelfde regisseur. Als dat niet het geval is wordt hij ondergebracht bij een regisseur in het domein waar de hulpvraag het grootst is.

Het re-integratieteam van de gemeente Breda heeft de beschikking over twee van de vier nieuwe middelen die in Tilburg beschikbaar zijn. Het herleven van de uitkering en het loslaten van de

³⁶ Het experiment in Tilburg loopt vanaf medio januari 2018. Het experiment in Breda ging in april 2018 van start.

kostendelersnorm zijn in Breda ook aan de toolbox toegevoegd. Daarnaast heeft het re-integratieteam in Breda, net als in Tilburg, de mogelijkheid gebruik te maken van een maatwerkbudget. Het maatwerkbudget kan ingezet worden wanneer direct financiering nodig is om iets te kunnen regelen met een zorgaanbieder, maar op dat moment nog niet bekend is vanuit welk budget de zorgaanbieder betaald moet gaan worden. Het maatwerkbudget kan dan als een voorschot dienen waarna achteraf deze kosten alsnog vanuit de passende financieringsstroom gerealiseerd kan worden.

5.2.2.2. Resultaten werkwijze Breda

In Breda blijkt dat de dataregistratie, net als in Tilburg, een probleem is. Hierdoor is het moeilijk met zekerheid iets te zeggen over de invloed die het experiment heeft gehad op het organiseren van de leefgebieden. Wel is het zo dat in Breda door het experiment de dataregistratie verbeterde en het aantal missing values flink afnam. De belangrijkste winst voor Breda is dat zij de problematiek van de doelgroep nu beter in kaart hebben. Door de beperkingen in het kwantitatieve gedeelte in beide onderzoeken, is het niet met zekerheid vast te stellen of, en hoe, de resultaten in beide gemeenten kwantitatief van elkaar verschillen.

Over het proces is wel het nodige te zeggen. Het overdragen van de regierol van een casus door het re-integratieteam aan een regisseur in het sociaal domein loopt in Breda nog niet zo goed als gehoopt. Het blijkt lastig deze casussen over te dragen omdat de caseload van deze regisseurs in veel gevallen al erg groot is. Bovendien zijn de regisseurs niet bekend met de specifieke problematiek die speelt bij deze doelgroep. De detachering van medewerkers van de SMO, WMO en reclassering aan het re-integratieteam is niet verlengd omdat de gemeente Breda van mening is dat deze handelwijze niet correct is met het oog op de privacybescherming van de klanten. In sommige gevallen hadden de (gedetacheerde) medewerkers van het re-integratieteam beschikking over informatie, vanuit hun rol als medewerker van een van de hiervoor genoemde instanties, die zij eigenlijk vanuit hun functie als re-integratiemedewerker niet zouden kunnen of mogen hebben. Daarnaast leek de constructie ook niet heel veel op te leveren. De lijntjes met bijvoorbeeld de SMO waren weliswaar erg kort, maar dit neemt de lange wachtlijsten niet weg waardoor snelle plaatsing nog steeds problematisch blijft.

5.2.2.3. Wat kunnen we leren van Breda?

Ondanks dat Breda en Tilburg in grote mate samen op hebben getrokken in dit project verschillen beide experimenten op een aantal plekken toch behoorlijk van elkaar. Een van de belangrijkste verschillen is de manier waarop regie gevoerd wordt over de casus. Het bezoeken van gedetineerden in de PI en het uitzetten van de vervolgcacties zijn in het Bredase experiment ondergebracht bij verschillende personen. Het re-integratieteam bestaat uit personen die zich uitsluitend bezighouden met het bezoeken van gedetineerden. Mogelijk zou een andere verdeling van taken in het re-integratieteam in Tilburg eraan bij kunnen dragen dat een groter percentage gedetineerden gesproken wordt. Er zou dan bijvoorbeeld een iemand fulltime vrijgemaakt kunnen worden om de PI's te bezoeken terwijl de andere leden van het re-integratieteam de dataregistratie en het uitzetten en monitoren van acties op zich nemen. In Breda blijkt het lastig om de casus over te dragen aan een regisseur uit het sociaal domein. Dit zal waarschijnlijk in het geval van Tilburg een minder groot probleem zijn omdat de regie over de casus weliswaar wordt overgedragen, maar wel binnen het team blijft.

In Tilburg is de Toegang de organisatie die indicaties kan stellen. Het re-integratieteam zou graag zien dat medewerkers van de Toegang mee de PI in zouden gaan om vanuit de PI al een indicatie te kunnen stellen. Lange tijd hield de Toegang dit af, maar er lijkt nu enige ontwikkeling op dat vlak te zijn. Wanneer de Toegang mee de PI in zou willen gaan zou dit tijd besparen en de lijntjes met de Toegang korter maken. Er zou dan eenzelfde winst geboekt kunnen worden als het geval was in Breda door de detachering, zonder dat een dusdanig verregaande stap genomen zou hoeven te worden in Tilburg.

5.2.2.4. Conclusie

Alhoewel de werkwijze van Breda voor een groot deel op die van Tilburg lijkt zijn er toch een aantal belangrijke verschillen. Zo begint Breda op een heel ander startpunt. Waar het re-integratieteam in Tilburg al een aantal jaar op deze manier werkt, en de vaste werkwijze alleen uitgebreid is met nieuwe middelen, geldt voor Breda bijvoorbeeld dat alleen al het bezoeken van de PI's volledig nieuw is. Daarnaast is er voor het experiment een (bijna) geheel nieuw team samengesteld uit personen die gedetacheerd worden aan de gemeente door verschillende organisaties. Ook de regierol over een casus is in Breda anders. Het re-integratieteam haalt de vraag op in de PI om de casus daarna in zijn geheel over te dragen aan een regisseur in het sociaal domein. Over de resultaten van Breda op het gebied van de leefgebieden valt uitgedrukt in cijfers nog niet zoveel te zeggen doordat ook Breda te maken heeft met veel missende data. Op het gebied van het proces loopt Breda er tegenaan dat het in de praktijk lastig blijkt casussen over te dragen aan een regisseur in het sociaal domein en dat gemeente tot de conclusie is gekomen dat de detacheringsconstructie op gespannen voet met de privacywetgeving staat. Hieruit blijkt dus dat op het gebied van het proces het voor Tilburg lastig zal zijn onderdelen van de Bredase aanpak een op een over te nemen. Er zitten echter wel elementen in, zoals bijvoorbeeld het spreiden van het ophalen van de vraag en het uitzetten van de acties, die interessant zouden kunnen zijn voor Tilburg.

6) Conclusie

Het doel van deze evaluatiestudie was het meten van de effectiviteit van het experimentele beleid ten aanzien van de re-integratie van ex-gedetineerden dat de gemeente Tilburg voerde vanaf januari van dit jaar. Het doel van het experiment is het verminderen van de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten door ex-gedetineerden. Om de effectiviteit te meten is gebruik gemaakt van kwantitatieve en kwalitatieve dataverzamelmethode die samen de informatie op hebben geleverd waarmee de gestelde hoofd- en deelvragen beantwoord kunnen worden. In deze conclusie zullen de deelvragen een voor een langsgelopen en beantwoord worden. De beantwoording van deze deelvragen mondt tenslotte uit in de beantwoording van de hoofdvraag.

In veel overheidsdocumenten wordt gesteld dat uit wetenschappelijk onderzoek zou zijn gebleken dat het op orde hebben van de vijf leefgebieden de kans op recidive verkleint. Deze onderzoeken worden vaak aangevoerd als argument voor het inzetten op verbetering van de vijf leefgebieden. Bij het zoeken naar deze wetenschappelijke literatuur bleek echter dat deze onderzoeken er niet zijn. Zoals beschreven in het theoretisch kader is voor elk van de leefgebieden wel wat geschreven over het verband met criminaliteit, maar een onderzoek dat het hier veronderstelde verband empirisch aantoonde is niet gevonden. Om deze reden is het veronderstelde verband tussen het op orde hebben van de leefgebieden, en de kleinere kans op recidive, voor elk van de vijf leefgebieden getoetst. Alleen voor het leefgebied huisvesting is een statistisch significant verband gevonden. Dit betreft een statistisch zwak verband.

Op geen van de vijf onderzochte leefgebieden is als gevolg van het experiment een significante verandering in de doorgemaakte ontwikkeling tijdens detentie geconstateerd. Wel is vastgesteld dat personen die bezocht zijn tijdens detentie, na detentie significant vaker een inkomen hebben dan personen die niet bezocht zijn tijdens detentie. Hierbij is sprake van een statistisch zwak verband. In de experimentgroep is om uiteenlopende redenen ongeveer vijftig procent van de regionaal gedetineerden niet bezocht in de PI. Van de inzet van de vier nieuwe middelen is nog in beperkte mate gebruik gemaakt. In de experimentgroep waren drie personen die bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling van de vaste lasten hebben ontvangen. Dit is niet meer dan in de vergelijkingsgroep. In de experimentgroep waren vijf personen die aan de gestelde voorwaarden voor herleving van de uitkering voldeden. Voor al deze personen is herleving van de uitkering gerealiseerd. De gemiddelde beslistermijn in deze vijf gevallen was met een gemiddelde van zeventien dagen fors korter dan bij een reguliere uitkeringsaanvraag het geval is. Hier moet echter wel rekening gehouden worden met het beperkte aantal observaties waar dit gemiddelde op gebaseerd is. Er kan dus nog niet met zekerheid gezegd worden dat de beslistermijn korter is geworden als gevolg van de nieuwe procedure. Van het uitbetalen van liquiditeit en het loslaten van de kostendelersnorm kan door problemen met de registratie niet met zekerheid vastgesteld worden hoe vaak hier gebruik van gemaakt is.

De meerderheid van de op basis van de implementatieliteratuur vastgestelde voorwaarden voor succesvolle implementatie lijken aanwezig te zijn. Zoals zojuist besproken is echter de veronderstelde causale theorie, op basis van de beschikbare cijfers, niet aangetoond. Het experiment heeft niet aantoonbaar geleid tot een betere ontwikkeling op de leefgebieden, en het veronderstelde verband tussen het op orde hebben van de leefgebieden en een kleinere kans op recidive werd alleen voor het leefgebied huisvesting gevonden. Daarnaast is er een capaciteitstekort geconstateerd dat ervoor zorgt dat niet alle gedetineerden in de regio bezocht kunnen worden en de dataregistratie achterloopt en incompleet is. Ook komt het re-integratieteam te weinig toe aan doorontwikkeling van het aanbod op de leefgebieden en de gewenste deskundigheidsbevordering. De leden van het re-integratieteam en de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen geven wel beide aan dat zij vinden dat de onderlinge samenwerking en verstandhouding verbeterd is in de afgelopen periode. Volgens hen is dit (mede) het gevolg van het Citydealexperiment geweest. Het leefgebied inkomen lijkt mede door de nieuwe middelen en de goede verstandhouding tussen re-integratie en Werk en Inkomen goed ondervangen. De reeds beschikbare middelen zijn voor de overige leefgebieden, met name huisvesting, echter nog niet voldoende om de bestaande knelpunten op deze gebieden weg te nemen.

Voor wat betreft de kwantitatieve resultaten is het door het eveneens grote aantal ‘missing values’ in Breda niet mogelijk uitspraken te doen over verschil in kwantitatieve resultaten tussen beide gemeenten. Wel is vast te stellen dat de werkwijze in Breda op een aantal punten nadrukkelijk afwijkt van de werkwijze in Tilburg. Hier zitten een aantal elementen in die voor Tilburg interessant zouden kunnen zijn. Zo zijn in Breda het bezoeken van de PI’s en het uitzetten van de acties bij ketenpartners gescheiden taken. Mogelijk zou dit in Tilburg een oplossing kunnen zijn voor het feit dat een fors gedeelte van de gedetineerden niet bezocht wordt in de PI. Het detacheren van werknemers van andere organisaties en afdelingen binnen de gemeente is interessant vanuit het oogpunt van ‘korte lijntjes’, maar wordt door Breda beoordeeld als zijnde in strijd met privacywetgeving.

De hierboven beschreven inzichten brengen ons bij de beantwoording van de hoofdvraag: *In hoeverre is het experiment effectief in het terugdringen van de kans op recidive en welke elementen maken eventueel dat het experiment effectief is?* Op basis van de uit deze dataset voortgekomen resultaten lijken we op te kunnen maken dat recidive alleen vermindert zou kunnen worden door het leefgebied huisvesting beter te organiseren. Het experiment is hier echter niet in geslaagd. De score op huisvesting is in de experimentgroep niet beter dan in de vergelijkingsgroep het geval is. De experimentele middelen die ingaan op huisvesting worden ook nog relatief weinig ingezet. Het huidige pakket aan (experimentele) maatregelen blijkt niet afdoende om het leefgebied huisvesting beter vorm te geven. Ook voor de overige leefgebieden is voor de experimentgroep geen significante verbetering waargenomen in de ontwikkeling tijdens detentie ten opzichte van de vergelijkingsgroep.

Daarmee is echter niet gezegd dat het experiment geen positieve invloed heeft gehad. Door de uitvoering van dit experiment zijn verbeterpunten in het proces en het gehele re-integratiebeleid inzichtelijk geworden. Deze input kan gebruikt worden om het re-integratiebeleid in de toekomst aan te scherpen. Daarmee voldoet de uitvoering van het experiment aan de uitgangspunten van het groendrukdenken. Bovendien geven de leden van het re-integratieteam aan blij te zijn met de nieuwe mogelijkheden en geven zij aan dat de Citydeal een positief effect heeft gehad, doordat het re-integratie extra onder de aandacht heeft gebracht en het op ‘hogere overlegtafels’ wordt besproken dan eerder het geval was. De problematiek van de doelgroep op de leefgebieden is nu beter in beeld en ten slotte geven zowel het re-integratieteam als de medewerkers van Werk en Inkomen aan dat het experiment de samenwerking en de onderlinge bekendheid, en daarmee de verstandhouding tussen beide teams, heeft verbeterd.

7) Discussie

In dit discussiehoofdstuk worden allereerst de limitaties van het onderzoek ten aanzien van de betrouwbaarheid en de validiteit besproken. Vervolgens worden de gevonden resultaten verklaart. Hierbij is tevens aandacht voor de betekenis van de geconstateerde beperkingen van het onderzoek op de gevonden resultaten. Hierna worden enkele aanbevelingen gedaan waarin aandacht is voor de vraag óf en zo ja, in welke vorm, het experiment omgezet zou moeten worden in regulier beleid. Daarna wordt de mogelijkheid van vervolgonderzoek besproken en tenslotte wordt afgesloten met een bijzondere ‘bijvangst’ van dit onderzoek.

Beperkingen van het onderzoek

De beantwoording van de eerste twee deelvragen steunt volledig op een statistische analyse. Helaas geldt voor de beantwoording van beide deelvragen dat de dataset waarmee gewerkt wordt de nodige beperkingen kent die grote invloed zouden kunnen hebben op de uitkomst van de resultaten.

Het aantal missing values in het onderzoek is erg groot. Voor de meeste leefgebieden is het percentage onderzoekseenheden waarvoor de waarden missen groter dan vijftig procent. Doordat bovendien het aantal missings voornamelijk op bepaalde uitkomsten voor komen heeft dit er vermoedelijk toe geleid dat op een aantal leefgebieden in de cijfers een over-representatie van een aantal waarden voor komt. Daarnaast is ook de betrouwbaarheid van de cijfers niet altijd gegarandeerd. In veel gevallen is uitgegaan van wat de gedetineerde zelf zei over zijn situatie. Het is bekend dat, zeker bij een screening in de PI, gedetineerden niet altijd de waarheid spreken omdat zij niet zitten te wachten op bemoeienis van de overheid. Daarnaast is in veel gevallen voor het in kaart brengen van de situatie na detentie uitgegaan van een verwachte situatie. In veel gevallen was het niet mogelijk dit te verifiëren om zo de werkelijke situatie na detentie vast te stellen. Het is overigens niet erg verwonderlijk dat de gehanteerde dataset de nodige beperkingen bevat. Het WODC voert doorlopend eigen onderzoek uit naar de re-integratie van ex-gedetineerden waarbij, net als in dit onderzoek het geval is, gekeken wordt naar de vijf leefgebieden. Het WODC constateert dat het tegen soortgelijke problemen aanloopt bij de dataverzameling.

Een probleem bij het hanteren van het begrip ‘recidive’ in dit onderzoek is dat de gehanteerde monitoringsperiode waarin gekeken wordt of er sprake is van recidive aanmerkelijk korter is dan de gebruikelijk gehanteerde periode van twee jaar. Daar komt bij dat de monitoringsperiode in het geval van de experiment groep in veel gevallen aanmerkelijk korter was dan bij de vergelijkingsgroep het geval was. Dit was het gevolg van het simpele feit dat er nog maar weinig tijd verstreken was tussen het moment van vrij komen uit detentie en het moment waarop gemeten werd.

De besproken beperkingen van de gehanteerde dataset betekenen dat de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek tekortschieten om uitspraken met een grote mate van zekerheid te kunnen doen.

Verklaring en interpretatie gevonden kwantitatieve resultaten

Een van de meest opvallende en belangrijke constatering die uit dit onderzoek naar voren is gekomen is dat het geclaimde wetenschappelijke bewijs voor het verband tussen het op orde hebben van de leefgebieden en recidive niet bestaat. Afgezien voor het leefgebied huisvesting is in dit onderzoek ook geen bewijs voor deze aanname gevonden. Hiermee is overigens niet gezegd dat het verband in werkelijkheid niet bestaat. Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschreven kent de dataset waarmee gewerkt is de nodig beperkingen. Om deze reden moeten we uitkijken met het doen van te stellige uitspraken over dit verband.

Vlak voor het uitkomen van dit onderzoek kwam het WODC met een soortgelijk onderzoek naar het verband tussen de leefgebieden en de kans op recidive. Zij stellen dat het hebben van een ID-

bewijs, werk of opleiding, huisvesting en het niet in behandeling zijn bij verslavingszorg samenhangen met een kleinere kans op recidive. Wat betreft de vergelijkbaarheid met dit onderzoek zijn wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo kijkt het WODC-onderzoek niet naar inkomen, maar naar het hebben van een opleiding of werk. Het verklarende mechanisme dat ervoor zou zorgen dat het hebben van werk of een opleiding zou leiden tot minder recidive gaat meer in op het hebben van een dagbesteding, en de sociale verbintenissen die hierbij komen kijken, dan over het inkomen dat er mee gepaard gaat. Ook bij het punt dat het niet in behandeling zijn bij verslavingszorg samenhangt met een kleinere kans op recidive moeten we kritisch zijn. Het verklarende mechanisme hierachter is niet dat het in behandeling zijn bij verslavingszorg de kans op recidive vergroot, maar dat het hebben van een verslaving deze kans vergroot.

Ten aanzien van de nieuwe middelen valt op dat deze maar weinig ingezet zijn. Voor de doorbetaling vaste lasten gaat het slechts om een drietal gevallen. Een keer minder dan in de vergelijkingsgroep het geval was. Van het herleven van de uitkering is vijf keer gebruik gemaakt. Een verklaring voor het feit dat maar weinig gebruik gemaakt wordt van deze middelen is dat er eigenlijk ook maar weinig personen zijn die aan de gestelde voorwaarden voldoen. Het doorbetalen van vaste lasten wordt pas echt interessant wanneer iemand meerdere maanden vast zit. Van de ruim 120 personen in de experimentgroep waren er slechts 34 die dertig dagen of langer vast zaten. De rest zat korter dan een maand. Voor het herleven van de uitkering is het bovendien een voorwaarde dat de gedetineerde voor detentie al een uitkering van de gemeente ontving. Er waren in de experimentgroep vijf personen die langer dan een maand vast hadden gezeten én voor detentie een uitkering kregen en daarmee dus aan beide voorwaarden voldeden. Voor al deze vijf personen is na detentie de uitkering herleefd. Voor het leefgebied inkomen werd wel vastgesteld dat gedetineerden die bezocht zijn tijdens detentie, na detentie significant vaker over een inkomen beschikken dan gedetineerden die tijdens detentie niet bezocht zijn. Wellicht zou het experiment dus wel degelijk een positieve invloed kunnen hebben, in ieder geval op het leefgebied inkomen, maar is het bereik van het experiment te klein om in de cijfers een significante verbetering waar te kunnen nemen.

Het gehoopte resultaat van een fikse verbetering op elk van de leefgebieden in de experimentgroep ten opzichte van de vergelijkingsgroep helaas uitgebleven. Wanneer we kijken naar de middelen van de Citydeal kan dit echter nauwelijks als een verrassing komen. Naast het feit dat ze zoals net beschreven maar weinig ingezet zijn, zijn alle vier de maatregelen feitelijk gericht op inkomen. De redenatie achter het doorbetalen van de vaste lasten was dat op deze manier schulden in de vorm van een huurachterstand zouden worden voorkomen. De hoop was dat door het loslaten van de kostendelersnorm meer ex-gedetineerden zich bij vrienden of familie in zouden kunnen schrijven. Deze redeneerlijn is niet per se verkeerd, maar gaat op zijn best om een indirect ‘spin-off effect’. Door een interventie te plaatsen op het leefgebied inkomen wordt gehoopt dat (financiële) problemen die het leefgebied huisvesting bemoeilijken worden voorkomen. Voor de leefgebieden zorg en identiteitsbewijs is er in het experimentele beleid eigenlijk niks veranderd. Met het huidige pakket aan extra maatregelen zou dus behalve voor het leefgebied inkomen eigenlijk ook geen verbeteringen verwacht kunnen worden.

Verklaring en interpretatie kwalitatieve resultaten

Het doorgemaakte proces past goed in het groendrukdenken zoals dat beschreven is in het theoretisch kader. Volgens deze manier van denken kan ontwikkeling alleen ontstaan wanneer geleerd wordt binnen een organisatie. Op een aantal plekken hebben we dat tijdens dit proces teruggezien. Een aantal onvoorziene obstakels in het proces van het herleven van de uitkering en het doorbetalen van de vaste lasten zijn al overwonnen. Daarnaast is in dit onderzoek vastgesteld dat de maatregelen zoals ze er nu liggen niet alle leefgebieden ondervangen. Wanneer men werk wil maken om de situatie op alle vijf de leefgebieden significant te verbeteren dan zal ook voor elk van de leefgebieden specifieke maatregelen

ontwikkelt moeten worden. Daarnaast constateert dit onderzoek dat de huidige manier van dataregistratie tekortschiet om er gedegen onderzoek mee te kunnen doen. Wil men dit in de toekomst beter doen dan zal er geïnvesteerd moeten worden in een betere dataregistratie. Deze constatering vormen de reflectie waar het experiment, en in de bredere zin het re-integratiebeleid, op aangepast kan worden om zo tot een optimalisering van het beleid te komen.

Opvallend is dat ondanks dat de kwantitatieve resultaten geen significante verbetering op de leefgebieden aantonen, en dat het veronderstelde verband tussen het op orde hebben van de leefgebieden en de kans op recidive niet aangetoond is, de kwalitatieve resultaten van de procesanalyse wel overwegend positief zijn. Leden van het re-integratieteam benoemen dat zij blij zijn met de nieuwe mogelijkheden en dat de samenwerking met W&I verbeterd is. De discrepantie tussen deze resultaten is te verklaren vanuit de wetenschappelijke literatuur die in het methode hoofdstuk in het kader beschreven is. In het bijgevoegde kader wordt ingegaan op een mogelijke bias die in een procesanalyse als deze op kan treden. Zoals in dit kader ook geschreven staat is het volledig legitiem dat professionals de omstandigheden zo proberen te beïnvloeden dat het voor hen het prettigst werkt. Dit moet daarom dan ook niet als iets negatiefs gezien worden, maar vormt mogelijk wel een deel van de verklaring voor een op het eerste oog tegenstelling tussen de resultaten van het kwantitatieve- en het kwalitatieve deel van dit onderzoek.

Aanbevelingen

Dit onderzoek moet gezien worden als het beginpunt en een eerste aanzet voor vervolgonderzoek. Er is een gedegen methode ontwikkeld die als grondslag voor toekomstig onderzoek kan dienen. De resultaten van deze tussentijdse evaluatie vormen een indicatie, maar kunnen niet als de absolute waarheid aangenomen worden. Daarvoor ontbreekt te veel data, is de onderzoeksperiode te kort geweest en is er te veel onzekerheid over de betrouwbaarheid van de verzamelde data. Dit is een gevolg van een gebrek aan registratie vanuit zowel de PI als de gemeente en het feit dat geen autorisatie voor alle benodigde systemen verkregen kon worden.

Als de gemeente Tilburg wil dat gedegen onderzoek gedaan kan worden naar de werkzaamheid van het gevoerde experiment, en naar de veronderstelling dat het voorzien in de vijf leefgebieden de kans op recidive verkleint, dan moeten gegevens nauwkeuriger geregistreerd worden. De invoerschil geeft met de mogelijkheid tot het invullen van een quickscan en het toevoegen van alle relevante documenten voldoende mogelijkheid dit te doen. Op dit moment is het echter zo dat met de beperkt beschikbare capaciteit de prioriteit niet wordt gelegd bij het registreren van de opgehaalde informatie. Een verbetering in de registratie zal dus gezocht moeten worden in het uitbreiden van de beschikbare capaciteit van het team, het geven van meer prioriteit aan dataregistratie (mogelijk ten koste van andere werkzaamheden) of het vinden van snellere registratiemethoden zodat met evenveel inspanning meer vastgelegd kan worden.

Uit de resultaten van deelvraag twee lijken we op te kunnen maken dat er een verband is tussen het bezoeken van gedetineerden in detentie en het op orde hebben van het leefgebied inkomen na detentie. Tevens bleek echter dat 'slechts' vijftig procent van de gedetineerden in de regio PI's tijdens detentie gesproken wordt. Het lijkt dus de moeite waard om meer in te zetten op het bereiken van een groter percentage gedetineerden. Hierbij kan gekeken worden of het mogelijk is de capaciteit voor het aantal casemanagers uit te breiden of dat het anders invullen van de regierol hieraan bij kan dragen.

Wil men dus echte winst op alle leefgebieden boeken dan zullen de mogelijkheden op de overige leefgebieden ook uitgebreid moeten worden. Vooral op het leefgebied huisvesting zijn de problemen groot, en de mogelijkheden beperkt. De Citydeal maatregelen waarvan gehoopt werd dat deze indirect een positief effect op het leefgebied zouden hebben, blijken niet aan deze verwachtingen te voldoen. Om de situatie op dit leefgebied te verbeteren lijkt echt een voorziening als een doorstroomwoning of een Exodus-huis nodig te zijn. In het verleden zijn al pogingen ondernomen een dergelijke voorziening

gefinancierd te krijgen, maar dit is tot op heden niet gelukt. Mogelijk biedt de verwachte komst van een wettelijke taak het bestuurlijke draagvlak dat nodig is om de (financiële) steun voor een dergelijke voorziening te krijgen.

De vier nieuwe middelen zijn door het college goedgekeurd voor de looptijd van het experiment. Wanneer het experiment afloopt zal besloten moeten worden of, en in welke vorm, het experimentele beleid omgezet zal worden in regulier beleid. Een positief resultaat van het experiment is aan de hand van de cijfers niet direct vast te stellen. Dit was gezien de korte looptijd van het experiment ook nog niet te verwachten. De beschreven beperkingen aan de dataset maken het daarnaast lastig conclusies over de effectiviteit van het experiment te trekken op basis van de cijfers. Aan de nieuwe maatregelen zijn echter weinig extra kosten gebonden en voor individuele klanten kan het weldegelijk een positief verschil maken. De professionals van het re-integratieteam zijn zeer content met de nieuwe mogelijkheden en het lijkt een positief effect te hebben op de relatie en de samenwerking tussen het re-integratieteam en Werk en Inkomen. Mijn advies zou daarom zijn om de nieuwe maatregelen onderdeel te maken van het reguliere beleid. Eventueel zou wel gekeken kunnen worden of het noodzakelijk en wenselijk is om het loslaten van de kostendelersnorm te behouden aangezien dit middel nog nooit is ingezet³⁷.

Vervolgonderzoek

Bij aanvang van dit onderzoek was al bekend dat er vervolgonderzoek zou komen aangezien dit onderzoek een tussenevaluatie betreft. De voortgang van het experiment zal tot het beoogde eind in september 2019 voortdurend gemonitord worden. Deze tussentijdse meting heeft belangrijke kwetsbaarheden in het gebruik van de beschikbare data bloot gelegd. In de dataregistratie zal dus structureel iets moeten veranderen, wil men aan het eind van de looptijd van het experiment met enige zekerheid op basis van de statistiek iets kunnen zeggen over de werkzaamheid van het experiment. Als dit niet mogelijk blijkt te zijn moet men er mogelijk voor kiezen om de focus meer op een kwalitatieve evaluatie van het proces te leggen.

Aanvankelijk was het ook de bedoeling in dit onderzoek een maatschappelijke kosten-batenanalyse op te nemen. Al snel bleek echter dat het uitvoeren van een dergelijke analyse een dusdanig grote en gecompliceerde opdracht is dat het binnen de periode die voor dit onderzoek beschikbaar was niet haalbaar werd geacht een dergelijke analyse uit te voeren. Om deze reden is ervoor gekozen dit onderdeel hier te laten varen. Dit neemt echter niet weg dat dit nog steeds een erg relevant en interessant onderdeel voor de eindevaluatie is. Mogelijk kan bij vervolgonderzoek wel voldoende tijd en capaciteit vrij gemaakt worden om een dergelijke analyse uit te voeren. Interessante vragen daarin zouden kunnen zijn wanneer het break-even point wordt verwacht en waar de baten en lasten in de organisatie landen. Met andere woorden: is de partij die betaalt ook de partij die er de baten van ontvangt?

Opmerkelijke bijvangst

Een van de grootste verrassingen in het onderzoeksproces was het feit dat bleek dat er geen wetenschappelijke onderbouwing bestaat voor het veronderstelde verband tussen het op orde hebben van de leefgebieden en recidive. Dit bewijs wordt wel op meerdere plekken geclaimd wordt. Vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid kwam uiteindelijk de bevestiging dat de keuze voor inzet op deze vijf leefgebieden niet gemaakt is op basis van wetenschappelijk onderzoek, maar dat het gebaseerd is op ruim 25 jaar praktijkervaringen van professionals in het veld.

De bewering dat uit onderzoek was gebleken dat het op orde hebben van de leefgebieden een positief effect heeft op de recidive werd op meerdere plekken klakkeloos overgenomen. Hiermee wordt

³⁷ Hierbij moet aangetekend worden dat deze mogelijkheid voor alle inwoners geldt en niet alleen voor ex-gedetineerden.



een soort zekerheidsclaim gedaan die niet waargemaakt kan worden. Het feit dat het voor kan komen dat in officiële overheidscommunicatie geschreven wordt dat iets uit onderzoek is gebleken, terwijl dit niet het geval is, roept de vraag op in hoeveel andere gevallen dit gebeurt.

Literatuurlijst

- Adams, S. (1976). Evaluation: A way out of rhetoric. *Rehabilitation, recidivism, and research*, 75-91.
<https://agendastad.nl/over-agenda-stad/>
- Bleijenbergh, I. L. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boeije, H. *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Denken en doen, Boom Lemma
- Collegebesluit nieuwe middelen 2017
- <https://www.computable.nl/artikel/nieuws/overheid/5727675/250449/tilburg-kiest-centric-voor-sociaal-domein.html>
- Cullen, F. T. (2005). The twelve people who saved rehabilitation: How the science of criminology made a difference. *Criminology*, 43(1), 1-42.
- Cullen, F. T. (2013). Rehabilitation: Beyond nothing works. *Crime and Justice*, 42(1), 299-376.
- Dawson, P., Stanko, B., Higgins, A. and Rehman, U. (2011), *An Evaluation of the Diamond Initiative: Year Two Findings*, Metropolitan Police Service/London Criminal Justice Partnership, London.
- Gendreau, P., & Ross, B. (1979). Effective correctional treatment: Bibliotherapy for cynics. *Crime & Delinquency*, 25(4), 463-489.
- Gendreau, P., & Ross, R. R. (1987). Revivification of rehabilitation: Evidence from the 1980s. *Justice Quarterly*, 4(3), 349-407.
- Helsloot, I., & Van Reenen, P. (2014). Leidt professionalisering nog tot een professionele(re) politie? *Het tijdschrift voor de politie*, 77(7), 26-30. Geraadpleegd van <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/pdf/91451.pdf>
- Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Londen: Sage.
- Hoeve, M., G.J. Stams, M. van der Zouwen, M. Vergeer, K. Jurrius & J. Asscher (2014). A Systematic Review of Financial Debt in Adolescents and Young Adults: Prevalence, Correlates and Associations with Crime. *PLOS one*, 9 (8). Pp: 1 – 16.
- Hosmer, D. W., Hosmer, T., Le Cessie, S., & Lemeshow, S. (1997). A comparison of goodness-of-fit tests for the logistic regression model. *Statistics in medicine*, 16(9), 965-980.
- Hull, C., & Hjern, B. (1982). Helping small firms grow: An implementation analysis of small firm assistance structures. *European Journal of Political Research*, 10(2), 187-198.
- Kirk, R. E. (2007). Experimental design. *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*.
- Latessa, E. J., & Lowenkamp, C. (2005). What are criminogenic needs and why are they important. *For the Record*, 4, 15-16.
- Lammers, J. (2007). *Categorische data analyse met SPSS*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6(4), 391-409.

- Maes, E., & B. Mine (2017). Recidive na ontslag uit de gevangenis bij gedetineerden met een problematiek van alcohol- en/of druggebruik. *Panopticon*, 38 (6). Pp: 470.
- Makarios, M., Steiner, B. and Travis, L.F. III (2010), “Examining the predictors of recidivism among men and women released from prison in Ohio”, *Criminal Justice and Behaviour*, Vol. 37, pp. 1337-77.
- Martinson, R. (1978). New findings, new views: A note of caution regarding sentencing reform. *Hofstra L. Rev.*, 7, 243.
- McLaughlin, M. W. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation. *Educational evaluation and policy analysis*, 9(2), 171-178.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1980). Conceptual framework. *Policy Studies Journal*, 538-60.
- Meredith, T. (2007), “Developing and implementing automated risk assessments in parole”, *Justice and Policy Research*, Vol. 9, pp. 1-24.
- Merton, R. (1938). Social structure and anomie. *American Sociological Review* 3. Pp: 672 – 682.
- Van Meter, Donald and Von Horn, Carl (1975). 'The Policy Implementation Process: A conceptual Framework,' *Administration and Society* 6 (Feb.): 445—88
- Miller, H. and Miller, J. (2010), “Community in-reach through jail re-entry: findings from a quasi-experimental design”, *Justice Quarterly*, Vol. 27 No. 6, pp. 893-910.
- Mitchell, O., Wilson, D. B., & MacKenzie, D. L. (2007). Does incarceration-based drug treatment reduce recidivism? A meta-analytic synthesis of the research. *Journal of Experimental Criminology*, 3(4), 353-375.
- Ministerie van veiligheid en justitie 22 januari 2018,
<https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/handleidingalgemeneverordeninggegevensbescherming.pdf>
- Nesbit, R. et al. (2011) Wrestling with Intellectual Diversity in Public Administration: Avoiding Disconnectedness And Fragmentation while Seeking Rigor, Depth, and Relevance. *JPART*, 21, 13-28 (Theoretisch kader)
- O'Leary, C. (2013). The role of stable accommodation in reducing recidivism: What does the evidence tell us?. *Safer communities*, 12 (1). Pp: 5 – 12.
- Paudel, N. R. (2009). A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, 25(2), 36-54.
- Richting aan re-integratie convenant re-integratie van (ex-) gedetineerden
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6(1), 21-48.
- Sampson, R. J., & Laub, J. H. (2003). Life-course desisters? Trajectories of crime among delinquent boys followed to age 70. *Criminology*, 41(3), 555-592.
- Sieben, I., & Linssen, L. (2009). Logistische regressie analyse: een handleiding. Geraadpleegd via [www. ru. nl/publish/pages/525898/logistischeregressie. pdf](http://www.ru.nl/publish/pages/525898/logistischeregressie.pdf).

Staatscourant 1 juni 2017 <https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/stcrt-2017-30344.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dStaatscourant%26vrt%3d%2522City%2bDeal%2522%26zkd%3dInDeGeheleText%26dpr%3dAlle%26spd%3d20170810%26epd%3d20170810%26sdt%3dDatumPublicatie%26planId%3d%26pnr%3d1%26rpp%3d10&resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>

Maud Stinckens, 'Op zoek naar innovatie in het beleidsimplementatieonderzoek: de meerwaarde van 'Qualitative Comparative Analysis'', Beleidsonderzoek Online februari 2016, DOI:

10.5553/BO/221335502016000002001

Moors, H., & Balogh, L. (2007). Warme overdracht of koude kermis? Wat goed en slecht gaat in de nazorg voor ex-gedetineerden. Justitiële Verkenningen, 5(4), 7.

Petersilia, J. & R. Rosenfeld (2008). Parole, desistance from crime and community integration. Washington, DC: National Academies Press, National Research Council.

Raad van Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming. (2017). Van detineren naar re-integreren. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2017/10/04/tk-bijlage-beleidsreactie-rsj-rapport-van-detineren-naar-reintegreren>

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

Strauss, A., & Corbin, J. (1998). Basics of qualitative research: Procedures and techniques for developing grounded theory.

Swanborn, P. G. (2004). Evalueren. Boom Koninklijke Uitgevers.

Turner III, D. W. (2010). Qualitative interview design: A practical guide for novice investigators. The qualitative report, 15(3), 754.

Uggen, C., & S. Wakefield (2008). What have we learned from longitudinal studies of work and crime?. In Akiva M. Liberman (ed.) The long view of crime: A syn- thesis of longitudinal research. New York, NY: Springer. Pp: 191 – 219.

de Vocht, A. (2017). Basishandboek SPSS 24: IBM SPSS statistics 24. Bijleveld Press.

Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. Harvard educational review, 47(2), 171-197.

Weijters, G., J. Rokven & S. Verweij (2018). Monitor nazorg (ex-)gedetineerden – meting 5. Beschrijving van de problematiek van ex-gedetineerden en de relatie met recidive. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Winter, Soren C. (2003), "Implementation Perspective: Status and Reconsideration", (Chapter 16) In Handbook of Public Administration, ed. BG Peter and J Pierre. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage 212-222 pp.

Zhang, S.X., Roberts, R.E.L. and Callanan, V.J. (2006), "Preventing parolees from returning to prison through community-based reintegration", Crime and Delinquency, Vol. 52, p. 551.

Bijlage 1: Observaties algemeen

Bedoeling van dit document is om observaties ten aanzien van de nieuwe werkwijze vast te leggen. Ik zit vaak op kantoor bij het re-integratieteam waardoor ik goed mee krijg tegen welke problemen in de uitvoering zij aanlopen.

Datum: 16 mei 2018

Locatie: kantoor SK 5

Observatie: RR2 heeft iemand aan de telefoon die een jaar uit detentie is. Die persoon geeft aan geen huisvesting te hebben, en daar belt hij voor. RR2 geeft in eerste instantie aan dat ze niet zoveel kunnen doen, want ze hebben geen huizen. Vervolgens legt RR2 wel uit dat Tilburg nu de mogelijkheid tot loslaten kostendelersnorm heeft. Klant lijkt meteen negatief te reageren. Vervolgens moet RR2 klant overtuigen hoe de regeling werkt.

- Volgens klant was een dak/thuislozen uitkering maar tijdelijk (jaar) en moest dan opnieuw aangevraagd worden. In eerste instantie reageerde rest daar verbaasd op maar RR5 gaf later aan dat ze daar wel vaker iets van gehoord had.

Categorie: loslaten kostendelersnorm

Datum: 4 juni 2018

Locatie: Kantoor SK 5

Observatie: RR1 kreeg van W&I een 'boos' telefoontje dat een cliënt van hem niet op was komen dagen bij het meldinggesprek. Vervolgens heeft RR1 gebeld met de casemanager van cliënt in de PI. Deze bleek zeven weken ziek thuis te hebben gezeten. De caseload bleek niet helemaal goed overgedragen te zijn. Mailtje waarin stond dat gesprek ingepland was en waarvan cliënt op de hoogte gesteld zou moeten worden was niet geopend en dus was cliënt niet op de hoogte gesteld. Buiten zijn eigen schuld om heeft hij dus niet op dit gesprek kunnen komen. Dit heeft als gevolg dat hij weer onder op de stapel belandt en de laatste paar weken in detentie niet als wachttijd gelden. RR1 gaf aan dat hij ging proberen om een nieuw gesprek onder dezelfde voorwaarden te regelen. Maar hij gaf aan dat hij dacht dat dit lastig ging worden.

- Even vinger aan de pols houden hoe dit verhaal zich verder ontwikkelt.

Datum: 4 juni 2018

Locatie: SK 5

Observatie: Persoon is op 29 mei vrijgekomen en een dag later weer opgepakt. Bedoeling van experimenteel beleid is om dit soort zaken te voorkomen. Lijkt hier dus niet geslaagd te zijn.

Categorie: snelle recidive

Datum: 4 juni 2018

Locatie

Observatie: Poolse klant wordt besproken. Hij heeft wel een verblijfsvergunning en heeft in het verleden ook gewerkt. Heeft daarom ook recht op een uitkering. Hij zou mogelijk gebruik kunnen maken van Traverse. Wordt vervolgens besproken dat iemand alleen in aanmerking kan komen voor Traverse wanneer iemand ook een uitkering heeft. Iemand die geen uitkering heeft kan dus ook geen gebruik maken van de (nood)opvang van Traverse. Dit betekent overigens dus ook dat Oost Europeanen die hier wel mogen verblijven in het kader van vrij verkeer goederen en personen, maar

geen aanspraak kunnen maken op een uitkering niet in de maatschappelijke opvang opgevangen kunnen worden. Lijkt me een factor die het organiseren van tijdelijk onderdak bemoeilijkt en het extra belangrijk maakt dat iemand snel een uitkering krijgt. Zeker wanneer hij geen onderdak heeft.

Categorie: Huisvesting/uitkering.

Datum: 20 augustus 2018

Locatie: kantoor

Observatie: RR4 was aan de telefoon met Judith. Hadden eerst al een aantal dingen besproken over of RR5 wel/niet kon werken als gevolg van haar operatie. Kwamen daarna op het onderwerp van de planning voor PI bezoek. Kwam toen ter sprake dat iemand (ik vermoed RR2) al acht weken niet in de PI was geweest terwijl zij voornamelijk naar Grave ging en Grave helemaal vol zit op het moment. Sprak een beetje irritatie uit. RR4 zei op een gegeven moment iets van: *“Ja maar als dat dan zo is, dan moet ze dat aangeven”*.

Waarom relevant? Deze observatie geeft aan dat de uitvoering dus niet altijd gaat zoals de bedoeling is. Volgens het beleid zou in principe iedereen bezocht moeten worden. Maar in de praktijk zie je dat dit heel vaak niet lukt door planningsproblemen. Dit is ook logisch als je bedenkt dat een van de drie casemanagers acht weken lang geen PI kan bezoeken. Een heel percentage van de gedetineerde zit korter dan acht weken. Bianca noemde daarin ook nog expliciet het verschil met RR1 die voor zijn vakantie zich juist zoveel mogelijk in liet plannen zodat die mensen in ieder geval nog gezien waren.

Datum: 9 augustus

Locatie: kantoor re-integratieteam

Observatie: RR1 had een gedetineerde die op korte termijn vrij kwam gekoppeld aan een vrijwilliger. Het was echter nog niet gelukt de gedetineerde in contact te brengen met de vrijwilliger. Dit zou ook niet meer gaan lukken voordat RR1 op vakantie ging. Omdat hij wel wilde dat de gedetineerde en vrijwilliger elkaar al ene keer gezien zouden hebben, voordat de cliënt vrij kwam besloot RR1 om in zijn vakantie samen met de vrijwilliger naar de PI te gaan. Toen RR1 dit besprak met RR5 vroeg zij of hij niet iemand anders kon laten gaan. RR1 gaf hier op aan dat hij het liever zelf doet omdat je dan zeker weet dat het goed gaat, en een overdracht ook tijd kost. Daarnaast gaf hij ook aan dat dit wel iemand was *“die je wel iets gunt”*.

Waarom relevant: Dit is een typisch voorbeeld van de vrijheid van een SLB, hij hoeft die niet te doen en de kans was groot dat wanneer deze cliënt een andere casemanager had het niet zou gebeuren, daarnaast zie je dat SLB bereid zijn meer tijd en moeite te steken in cliënten die ze graag mogen of waarvan ze vinden dat deze het verdienen. Het op deze manier omgaan met je tijd is een typisch voorbeeld van de beleidsvrijheid van Lipsky. Het is deze beleidsvrijheid die er voor zorgt dat beleid niet altijd zo geïmplementeerd wordt als dat het bedacht is.

Datum: 20 augustus

Locatie: Kantoor re-integratieteam

Observatie: ik hoorde RR4 bellen met een (vrouwelijke) cliënt. Vervolgens had ik het met haar even over de casus. Zij vertelde dat het ging om een vijftig jarige vrouw die samen met haar vriend flinke schulden had opgebouwd. Ze zagen hier geen uitweg meer uit en besloten daarom wiet te gaan telen. Daar zijn ze voor gepakt, en hebben ze een gevangenisstraf voor gekregen. Inmiddels is ze weer vrij en is de relatie verbroken. Als gevolg daarvan heeft ze nu geen eigen huis en woont ze tijdelijk bij haar (bejaarde) ouders in. Doordat ze bij haar ouders in woont wordt ze flink gekort op haar uitkering (toepassen van de kostendelersnorm) door de schulden die ze heeft zit ze onder bewindvoering. De bewindvoerder moet het kleine beetje uitkering dat ze krijgt aan schuldeiser terugbetalen waardoor ze eigenlijk geen leefgeld heeft. De cliënt is nu druk op zoek naar woonruimte maar dat is lastig te vinden, want er is weinig aanbod en ze heeft maar een heel klein budget. RR4 gaf aan dat wanneer ze meer



inkomsten had (uit werk, of loslaten kostendelersnorm) een groot deel van het probleem opgelost zou worden.

Waarom relevant? Ik vroeg waarom de kostendelersnorm niet losgelaten werd, aangezien dat nu een van de mogelijkheden is. RR 4 gaf aan dat dat niet kon omdat het een vrouw uit Oisterwijk betreft. RR4 gaf daarbij aan dat ze nu weinig voor haar kunnen betekenen. Terwijl ze dat wel gekund hadden als deze vrouw uit Tilburg zou komen.

- RR4 gaf later in het interview aan dat het waarschijnlijk toch geen verschil had gemaakt wanner deze vrouw in Tilburg had gewoond omdat ze helemaal geen leefgeld van de bewindvoerder krijgt. Dat zou in Tilburg niet anders zijn geweest.

Bijlage 2: Observatie meldingsgesprek

Observatie meldingsgesprek detentieklient in doelgroep

Locatie: kantoor Werk en inkomen burgemeester Brokxlaan gemeente Tilburg

Datum: 9 april 2018

Detentieduur:

Klant heeft ongeveer twee maanden gezeten. Oorspronkelijk zou zijn detentie duren tot mei 2018, maar straf is ingekort naar aanleiding van bezwaarprocedure tot maart 2018. Doordat zijn detentie was ingekort, en dit niet bekend was bij re-integratieteam, was er geen gesprek ingepland op het moment dat hij buiten kwam op 20 maart. Hij heeft vervolgens zelf contact gezocht met RR3, maar kon hem niet bereiken omdat hij op dat moment niet aanwezig was. Daarna is hij zelf langs geweest bij Burgemeester Brokxlaan om een afspraak te regelen. Dit is niet de eerste keer dat ik hoor dat er in de communicatie iets mis gaat omdat niet bekend is dat iemand vervroegd vrij komt. Dit lijkt wel een punt waar iets moet gebeuren.

Problemen aanvraag doorbetaling vaste lasten:

Klant had op advies van RR3 in de PI een aanvraag gedaan voor bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling vaste lasten. Hij had daarvoor een aanvraagformulier ingevuld in de PI en deze aan zijn casemanager (in de PI) gegeven. Naar zeggen van de klant had de casemanager hem gezegd dat het formulier was opgestuurd naar 'de gemeente'. Naar wie of welke afdeling dat specifiek is geweest is niet bekend. Het is nu dus ook niet bekend waar het aanvraagformulier gebleven is, en de bijzondere bijstand is dan ook niet uitbetaald, terwijl meneer daar wel recht op zou hebben onder de geldende voorwaarden. Doordat de huurbaas zich wel schappelijk op wilde stellen, en detentie slechts twee maanden heeft geduurd heeft de klant zijn kamer wel behouden, maar heeft hij nu wel twee maanden huurachterstand.

- Ook de volgende klant had gebruik willen maken van bijzondere bijstand, maar ook hier liep dit niet goed. In dit geval omdat einddatum van detentie nog niet bekend was. Dit lijkt er dus op te duiden dat, hoewel de doorbetaling van de vaste lasten op papier een goede voorziening is, er in de praktijk nog wel eens wat mis gaat. (Wellicht een beetje vergelijkbaar met de maatregelenmatrix)

Bankafschriften:

De bankafschriften van de laatste drie maanden worden gecheckt om te kijken of iemand vermogen heeft, en hoe en waarvan iemand geleefd heeft. Vraag me nu overigens af waarom dit nu moest, aangezien gesteld wordt dat dit soort dingen niet meer hoeven omdat op het gebied van vermogen er toch nagenoeg niets verandert kan zijn en bekend is waar iemand van geleefd heeft. Waarschijnlijk was het dan ook geen probleem geweest wanneer hij deze papieren niet meegenomen had, maar omdat hij ze toch mee had is er ook naar gekeken.

Intakegesprek werkconsulent:

Normaal gesproken wordt er op het moment dat iemand bijstand aanvraagt tijdens het eerste gesprek ook meteen een afspraak bij de werkconsulent ingepland in de hoop iemand zo naar werk te kunnen begeleiden. Dat gebeurt in het geval van ex-gedetineerden niet, zo staat in het collegebesluit en de interne memo. W&I 1 en ik vroeg ons af waarom dit zo is. Ex-gedetineerden behoren tot een moeilijk bemiddelbare groep en je zou wellicht toch verwachten dat er dan zo snel mogelijk met een werktraject begonnen zou worden.



Sfeer gesprek:

De sfeer tijdens het gesprek was ontspannen en open. Klant gaf eerlijk toe uit detentie te komen. Deed daar verder niet moeilijk over en leek zich daar ook niet voor te schamen. Opstelling van W&I 1 tegenover de klant was heel coöperatief en welwillend. Wilde met hem mee denken, kende hem volledige bedrag aan liquiditeit toe. Natuurlijk was er wel sprake van een verhouding waarin klant afhankelijk is van medewerker TUB maar dit werd niet benadrukt in het gesprek via verbale of non-verbale communicatie.

Bijlage 3: waarborging privacy

3.1 Opslag en verwerking gegevens:

De gegevens die in het kader van dit onderzoek verzameld worden zijn in veel gevallen privacygevoelige persoonsgegevens. Om deze gegevens te kunnen verzamelen is het tevens noodzakelijk geweest opgeslagen informatie van meerdere systemen aan elkaar te koppelen. Gezien de gevoeligheid van deze informatie is vooraf goed nagedacht over de manier waarop de gegevens verwerkt worden zodat de privacy zo veel mogelijk gewaarborgd blijft.

De gegevens in het databestand zijn gepseudonimiseerd. Dit houdt in dat aan de gegevens niet direct een naam gekoppeld is. Wanneer iemand echter toegang heeft tot de juiste systemen en gegevens aan elkaar kan koppelen is het wel mogelijk de gegevens tot een natuurlijk persoon te herleiden. Zolang het onderzoek loopt is het noodzakelijk de gegevens op deze manier op te slaan omdat in een later stadium nog meer informatie beschikbaar kan komen. Voor de nauwkeurigheid en volledigheid van het databestand is het dan nodig onderzoekseenheden te kunnen identificeren om deze nieuwe informatie toe te voegen of aan te passen. Nadat de statistische analyse heeft plaats gevonden worden de resultaten geanonimiseerd gepubliceerd. De data is dan niet meer herleidbaar tot individuele natuurlijke personen. Na publicatie van het onderzoek zullen uit het databestand die variabelen verwijderd worden die het mogelijk maken gegevens te herleiden tot natuurlijke personen. Op deze manier blijft de noodzakelijke informatie beschikbaar voor de opdrachtgever indien zij deze data op een later moment willen hergebruiken voor statistisch onderzoek, maar zijn de gegevens niet meer herleidbaar.

Gedurende de loop van het onderzoek zal de dataset alleen op locatie gebruikt en geopend worden. De data zal dus niet op een mobiel apparaat gezet worden waarbij de kans op verlies bestaat. Daarnaast zal de data niet per e-mail gedeeld worden om de kans op datalekken te minimaliseren.

Volgens artikel 50 van de Algemene Verordening Persoonsgegevens (APV) is het toegestaan gegevens te verwerken voor andere doeleinden dan waarvoor ze oorspronkelijk verzameld zijn indien het doel van de verwerking van gegevens verenigbaar is met het oorspronkelijke doel waarvoor de gegevens verzameld zijn. Dit onderzoek voldoet aan deze voorwaarde aangezien het oorspronkelijke doel van het registreren van de informatie op de vijf leefgebieden het bevorderen van de re-integratie is. Dit onderzoek tracht de beschikbare kennis over re-integratie door inzet op de leefgebieden te vergroten. Hieruit blijkt dat beide doelen verenigbaar zijn, en het dus toegestaan is deze gegevens te gebruiken.

De kwalitatieve informatie wordt verkregen door interviews en observatie. Voorafgaand aan ieder interview zal toestemming aan de respondent gevraagd worden om het interview op te nemen op een geluidsdrager. Vervolgens worden de interviews getranscribeerd voor de verdere analyse en wordt het transcript opgestuurd naar de respondent. Dit geeft de respondent de kans bepaalde passages aan te passen, uit te breiden of te schrappen wanneer hij dat wil. De respondent behoudt het recht te besluiten dat hij niet wil dat (delen van) het interview in het eindrapport terugkomt. Van de observaties worden gedurende het hele traject aantekeningen bijgehouden. Voorafgaand aan publicatie van het onderzoek zullen deze aantekeningen ter controle voorgelegd worden aan de het betreffende personen.

3.2 Privacy verantwoording aanvraag gegevens query

Dit document dient ter verantwoording van de query van de Suite die is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de Citydeal ‘re-integratie ex-gedetineerden’. In het kader van deze Citydeal voert de gemeente Tilburg experimenteel beleid die als doel heeft het recidivecijfer, en de daarmee gepaard gaande overlast en maatschappelijke kosten, onder kortgestrafte ex-gedetineerde terug te dringen. Bij deze experimentele werkwijze wordt ingezet op het op orde brengen van de vijf leefgebieden (ID

bewijs, huisvesting, inkomen, zorg en schulden) die vastgelegd zijn in het convenant 'richting aan re-integratie' dat in 2014 gesloten is tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Om de werkzaamheid van dit experiment vast te kunnen stellen dient dit experiment geëvalueerd te worden. Deze evaluatie spitst zich toe op de vraag of de inzet van de nieuwe middelen die in het kader van het experiment beschikbaar zijn gesteld hebben geleid tot een verbeterde situatie op het gebied van de leefgebieden voor de betrokken ex-gedetineerden. Daarnaast wordt het veronderstelde verband tussen het op orde hebben van de leefgebieden, en een kleinere kans op recidive getoetst. Om deze evaluatie uit te kunnen voeren is informatie nodig uit suites van de afdeling Werk & Inkomen die een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van het experiment.

Onderstaand is uiteengezet welke informatie is opgevraagd uit Suites, wat het doel van deze informatie is en waarom niet volstaan kan worden met andere, minder belastende, informatie.

Welke informatie: Welke informatie is precies opgevraagd uit de Suite. Gaat het om alleen een simpele ja of nee, of is er meer informatie gevraagd zoals bijvoorbeeld loopduur en hoogte.

Doel van deze informatie: Waarom is deze informatie nodig, en hoe draagt het bij aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

Minimalisering inbreuk privacy: Hoe is ervoor gezorgd dat er zo min mogelijk inbreuk wordt gemaakt op de privacy van de cliënt als gevolg van het opvragen van de data. Wanneer dit niet mogelijk is wordt beschreven waarom het niet mogelijk is te werken met minder (gevoelige) gegevens.

Opslag en verwerking gegevens: Hoe wordt de verkregen info uit de query opgenomen in het hoofd databestand. En welke verwerkingen worden er vervolgens mee uitgevoerd.

Welke informatie (identificatie)? BSN-nummer

Doel van deze informatie? Bij het opvragen van de query wordt een lijst met BSN-nummers aangeleverd. Op deze manier kan uit de volledige database van W&I uitsluitend de informatie opgehaald worden van personen die tot de doelgroep behoren. De informatie uit de query zal per onderzoekseenheid toegevoegd worden aan de informatie ten aanzien van de onderzoekseenheid die al is vastgelegd (veelal uit de Invoerschil Veiligheid en Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN)). Het BSN-nummer is nodig om de informatie aan de juiste persoon te kunnen koppelen.

Minimalisering inbreuk privacy

Wanneer gebruik wordt gemaakt van het BSN wordt een forse inbreuk gemaakt op de privacy van de cliënt in kwestie. Er is daarom naar gekeken of er andere persoonsgegevens denkbaar waren die het mogelijk zouden maken de verkregen data aan de juiste persoon te koppelen, zonder het BSN te hoeven gebruiken. Dit bleek echter niet mogelijk. Zo is het niet mogelijk te zoeken op basis van adres en geboortedatum omdat een fors deel van de doelgroep dakloos is en dus als R.N.I, V.O.W of geëmigreerd in de Gemeentelijke Basis Administratie geregistreerd staat. In de invoerschil veiligheid en DPAN is het bovendien niet mogelijk te zoeken op basis van adres.

Opslag gegevens: het BSN is uitsluitend bedoeld om individuele onderzoekseenheden gedurende de loop van het onderzoek te kunnen herkennen en de verkregen informatie uit verschillende databronnen aan elkaar te kunnen koppelen. Het kan nodig blijken te zijn de persoon in kwestie later in het systeem nog een keer terug te zoeken. Het BSN-nummer op zich wordt niet in het SPSS-databestand opgenomen en er worden geen bewerkingen mee uitgevoerd.

Welke informatie (leefgebied): Heeft betrokkene een uitkering van de gemeente ontvangen? (Ja, van xx-xx-xxxx tot xx-xx-xxxx en van xx-xx-xxxx of N.V.T)

Doel van deze informatie: Een van de vijf vastgestelde leefgebieden is inkomen. Om de effectiviteit van het experiment vast te kunnen stellen is het dus nodig de situatie op het gebied van inkomen voorafgaand en direct na detentie in kaart te brengen. Voor een fors deel van de doelgroep van dit experiment geldt dat zij een uitkering van de gemeente krijgen in het kader van de Participatiewet. Daarom wil ik van de gehele groep weten of zij een uitkering ontvingen, en daarmee dus over een inkomen beschikten, op het moment dat zij de PI ingingen en op het moment dat zij de PI uitkwamen. Door de looptijd van de uitkering, indien van toepassing, naast de detentieperiode te leggen is het dus mogelijk om vast te stellen of iemand bij aanvang detentie en bij het verlaten van detentie over een inkomen beschikte. Veel informatie wordt tevens uit DPAN gehaald. PDAN is echter niet altijd betrouwbaar. Enerzijds komt dit doordat het altijd uit gaat van de informatie die de gedetineerden opgeven en het blijkt dat deze niet altijd de waarheid spreken. Door de informatie uit de query naast de informatie uit DPAN te leggen kunnen eventuele fouten uit het databestand gehaald worden. Daarnaast is het zo dat voor de situatie na detentie DPAN vraagt naar de verwachte situatie. Wanneer in DPAN de verwachte situatie 'uitkering P-wet' is, is in het databestand voor inkomen = ja gekozen. Met de uitkomst van de query kan voor deze gevallen gecontroleerd worden of iemand na detentie werkelijk een inkomen in de vorm van een uitkering heeft verkregen.

Minimalisering inbreuk privacy: Er is voor gekozen alleen te kijken naar de vraag of iemand wel, of niet, een uitkering van de gemeente Tilburg ontvang. De hoogte van de verkregen uitkering is niet van belang voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag en daarom is uitsluitend de uitkeringsperiode, en niet de hoogte, van de uitkering opgevraagd.

Opslag en verwerking gegevens: De informatie wordt aangeleverd in de vorm van twee begin- en einddatums van de uitkering. Deze data worden naast de, reeds bekende, detentieperiode gelegd. Op die manier wordt duidelijk of iemand op het moment van aanvang van detentie en bij het verlaten van detentie een uitkering had. Deze informatie wordt vervolgens ingevuld als een dichotome (ja/nee) variabele in het gehanteerde SPSS-databestand.

Welke informatie ((experimenteel middel): Is de kostendelersnorm losgelaten? (Ja, periode xx-xx-xxxx tot xx-xx-xxxx of N.V.T)

Doel van deze informatie: Een van de vier nieuwe middelen is de mogelijkheid tot het loslaten van de kostendelersnorm. De gedacht hierachter is dat doordat het loslaten van de kostendelersnorm een barrière bij mensen weg kan halen om een ex-gedetineerde vriend of familielid onderdak te verlenen. Om de effectiviteit van deze maatregel te kunnen beoordelen willen we inzichtelijk maken hoe vaak deze maatregel is toegepast. En willen we tevens zien of het toepassen van deze maatregel er toe geleid heeft dat iemand onderdak kreeg, en behield.

Minimalisering inbreuk privacy: Het is nodig om zowel te weten dat de kostendelersnorm is losgelaten, als voor welke periode dit geldt. Het is namelijk zo dat het loslaten van de kostendelersnorm niet alleen mogelijk is voor ex-gedetineerden maar voor alle inwoners van Tilburg indien zij voldoen aan de gestelde voorwaarden (een aantoonbare noodsituatie en van tijdelijke aar). Door de detentieperiode naast de periode waarvoor de kostendelersnorm is losgelaten te leggen kunnen we aannemelijk maken dat het loslaten van de kostendelersnorm een gevolg is van de detentie, zonder meer details over de kwestie te hoeven weten.

Opslag en verwerking gegevens: In het geval dat voor een onderzoekseenheid in het onderzoek de kostendelersnorm is losgelaten wordt de periode waarvoor dit geldt naast de detentieperiode gelegd. Op basis daarvan wordt bepaald of dit noodzakelijk is geweest als gevolg van de detentie. Daarna wordt de informatie in het bestand opgenomen als 'loslaten kostendelersnorm; ja/nee'. In de gevallen waar de kostendelersnorm is losgelaten wordt gekeken hoe voor hen het leefgebied 'huisvesting' zich tijdens de detentie heeft ontwikkeld om zo een uitspraak te kunnen doen over de werkzaamheid van het middel.

Welke informatie (experimenteel middel): Uitbetaling bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling vaste lasten (Ja/Nee)

Doel van deze informatie: Het tweede nieuwe middel van het experiment is de doorbetaling van de vaste lasten. Idee hierachter is dat het vaak voor komt dat voor mensen die een eigen huis bezitten (zowel huur als koop) dit huis kwijtraken terwijl zij in detentie zitten doordat ze de vaste lasten niet kunnen betalen. Om dit te voorkomen is het in het experimentele beleid voor gedetineerde mogelijk om bijzondere bijstand in de vorm van het laten doorbetalen van de vaste lasten aan te vragen. Om de effectiviteit van deze maatregel te kunnen beoordelen willen we weten hoe vaak hier gebruik van gemaakt is, en of in de gevallen dat hier gebruik van gemaakt is het ertoe heeft geleid dat de persoon in kwestie zijn huisvesting na detentie behouden heeft.

Minimalisering inbreuk privacy: Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag gaat het er alleen om of de maatregel ingezet wordt. De hoogte van de doorbetaalde vaste lasten zijn niet van belang en daarom is dit in de query niet opgevraagd.

Opslag en verwerking gegevens: het resultaat van de query zal als ja of nee toegevoegd worden aan het databestand. Vervolgens zal voor de personen die deze bijzondere bijstand ontvangen hebben gekeken worden of zij inderdaad hun huisvesting hebben behouden.

Welke informatie (leefgebied): Schulden (ja/nee/N.V.T.)

Doel van deze informatie: Een van de vijf onderzochte leefgebieden is het hebben van schulden. De situatie ten aanzien van schulden is reeds opgehaald uit de DPAN-bestanden of uit de Quick scan in de invoerschil. In veel gevallen is deze informatie echter niet vastgelegd in deze twee databronnen. Door deze informatie op te vragen uit de suite kan dit leefgebied voor meer onderzoekseenheden ingevuld worden en kan de statistische analyse uitgevoerd worden met een grotere 'N' waardoor de kans op statistisch significante resultaten groter wordt.

Minimalisering inbreuk privacy: Voor het in kaart brengen van dit leefgebied wordt alleen gekeken of iemand wel of geen schulden heeft. Naar de hoogte van de schulden wordt dus niet gekeken. Deze informatie is daarom ook niet opgevraagd.

Opslag en verwerking gegevens: De informatie uit de query wordt gebruikt om de variabele schulden in het oorspronkelijke databestand te controleren, en uit breiden in de gevallen wanneer uit de query extra informatie komt.

Welke informatie (proces): buiten behandeling genomen (Ja/nee of N.V.T.)

Doel van deze informatie: Een van de nieuwe middelen is het laten herleven van de uitkering. Het idee erachter is dat hierdoor een uitkering sneller verleent kan worden zodat er geen onnodige tijd verloren gaat door een lang aanvraagproces. Onderdeel van het herleven van de uitkering is dat wanneer de benodigde documenten niet aanwezig zijn de aanvraag beoordeeld wordt op basis van de informatie die al bekend is, en op basis waarvan de vorige uitkering is goedgekeurd. Dit zou dus moeten lijden tot minder buiten behandeling stellingen dan in de uitgangssituatie. Door deze informatie op te vragen willen we achterhalen of er in de experimentele groep inderdaad minder buiten behandeling stellingen zijn geweest ten opzichte van de uitgangssituatie (vergelijkingsgroep)

Minimalisering inbreuk privacy: Er wordt alleen informatie opgevraagd of een aanvraag al dan niet buiten behandeling is gesteld. Er wordt niet naar verdere details gevraagd.

Welke informatie (nieuwe maatregel): Verwerkingstermijn nieuwe aanvraag (aanvraag op xx-xx-xxxx toegekend op xx-xx-xxxx of N.V.T.)

Doel van deze informatie: Zoals al eerder geschreven is een van de maatregelen het laten herleven van de uitkering. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat dit ertoe zal leiden dat het aanvraag proces sneller zal gaan en iemand dus niet onnodig lang zonder uitkering, en daarmee zonder inkomen zit. Door de per eenheid de verwerkingstermijn vast te stellen is het mogelijk te onderzoeken

of de gemiddelde verwerkingstermijn van een aanvraag teruggedrongen is als gevolg van het experiment.

Opslag en verwerking informatie: Voor de eenheden die een uitkering van de gemeente ontvangen worden de aanvraag en de toekenningsdatum toegevoegd aan het hoofd databestand. Er kan berekend worden hoeveel dagen gemiddeld tussen aanvraag en goedkeuring zitten. Door de verwerkingstermijn tussen de experiment- en vergelijkingsroep te vergelijken kan vastgesteld worden of het laten herleven van de uitkering er inderdaad toe heeft geleid dat de verwerkingstermijn korter is.

Minimalisering inbreuk privacy: Er wordt ten aanzien van het in kaart brengen of iemand een uitkering van de gemeente heeft, geen extra inbreuk op privacy gemaakt.

Welke informatie (nieuwe maatregel): Terugbetalen (crediteuren ja/nee, N.V.T)

Doel van deze informatie: Bij het herleven van de uitkering kan ervoor gekozen worden de uitkering toe te kennen op basis van de reeds bekende informatie. De vermogenscheck die in het reguliere beleid plaatsvindt aan de voorkant, vindt nu drie maanden na toekennen van de uitkering plaats. Het kan zo zijn dat de situatie tussen de eerste toekenning en de twee vermogenscheck wel degelijk veranderd is. Een onverwacht bijgevolg van het herleven van de uitkering zou dus kunnen zijn dat meer mensen achteraf onterecht ontvangen geld terug moeten betalen. Hiermee zouden ze in de financiële problemen kunnen komen. Het herleven van de uitkering zou daarmee natuurlijk zijn beoogde doel voorbij schieten.

Minimalisering inbreuk privacy: Zoals bij voorgaande variabelen ook al het geval was wordt alleen gevraagd naar het al dan niet terug moeten betalen. De hoogte van het terug te betalen bedrag wordt niet opgevraagd.

Opslag en verwerking informatie: De variabele wordt toegevoegd aan het hoofd databestand waarna een vergelijking tussen de experiment- en de vergelijkingsgroep uit wordt gevoerd.

Welke informatie (nieuwe maatregel): verstrekken liquiditeit (ja/nee of N.V.T)

Doel van deze informatie: De laatste nieuwe maatregel is de mogelijkheid tot het verschaffen van liquiditeit aan ex-gedetineerden met een uitkering. Het idee hierachter is dat er enige tijd over het aanvragen van een uitkering en het eerste uitbetalingsmoment gaat. Dit betekent dus dat de cliënt in kwestie tot de eerste uitbetaling zonder geld zit, en dat dit de kans op recidive in die periode groter maakt. Om deze reden kan ervoor gekozen worden liquiditeit te verstrekken. Wij willen weten hoe vaak dit gebeurd is, en of personen die deze liquiditeit hebben gekregen minder vaak recidive plegen dan personen die deze liquiditeit niet hebben gekregen.

Minimalisering inbreuk privacy:

Opslag en verwerking informatie: De variabele wordt toegevoegd aan het hoofd databestand waarna een vergelijking tussen de experiment- en de vergelijkingsgroep uit wordt gevoerd.

Bijlage 4: output SPSS

In deze bijlage is de SPSS output opgenomen die niet in het hoofdbestand opgenomen zijn. Het gaat om output voor de beantwoording van de deelvragen 1 en twee. Onderstaand is voor elk van de deelvragen de relevante output weergegeven. De tabellen zijn rechtstreeks uit SPSS overgenomen.

4.1 Deelvraag 1

Lengte aanvraag termijn uitkering

Lengte aanvraagtermijn uitkering vergelijkingsgroep.

Statistics		
Beslistermijn		
N	Valid	12
	Missing	140
Mean		29,33

Voorwaarden voor opname: groep = vergelijking (=1)

Het grote aantal missing values wordt veroorzaakt doordat iedere onderzoekseenheid in deze groep waarvan geen uitkeringsgeschiedenis bekend is als missing is gerekend.

Lengte aanvraagtermijn uitkering experimentgroep niet voldaan aan voorwaarden Citydeal.

Statistics		
Beslistermijn		
N	Valid	5
	Missing	0
Mean		54,20

Voorwaarden voor opname zijn: groep = vergelijking (1) & uitkering_voor = nee (2)

Lengte aanvraagtermijn doelgroep Citydeal:**Statistics**

Beslistermijn

N	Valid	5
	Missing	0
Mean		17,00

Voorwaarden voor opname zijn: groep = experiment (2) & lengte_detentie $\geq$ 30 dagen & ingangsdatum uitkering $\geq$ einddatum detentie & uitkering_voor = ja (1)

Verandering tijdens detentie vergelijkingsgroepAantal valide resultaten en aantal 'missing values' vergelijkingsgroep.**Statistics**

		Verandering tijdens detentie schulden?	Verandering tijdens detentie inkomen?	Verandering tijdens detentie huisvesting?	Verandering tijdens detentie zorgverzekering?	Verandering tijdens detentie zorgtraject?	Verandering tijdens detentie ID?
N	Valid	70	78	102	70	34	111
	Missing	82	74	50	82	118	41

Verandering leefgebied schulden:**Verandering tijdens detentie schulden?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nee, positief	17	11,2	24,3	24,3
	Nee, negatief	53	34,9	75,7	100,0
	Total	70	46,1	100,0	
Missing	Onbekend	82	53,9		
Total		152	100,0		

Verandering leefgebied inkomen:**Verandering tijdens detentie inkomen?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	5	3,3	6,4	6,4
	Nee, positief	58	38,2	74,4	80,8
	Nee, negatief	15	9,9	19,2	100,0
	Total	78	51,3	100,0	
Missing	Onbekend	74	48,7		
Total		152	100,0		

Verandering leefgebied huisvesting:**Verandering tijdens detentie huisvesting?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	7	4,6	6,9	6,9
	Ja, negatief	7	4,6	6,9	13,7
	Nee, positief	71	46,7	69,6	83,3
	Nee, negatief	17	11,2	16,7	100,0
	Total	102	67,1	100,0	
Missing	Onbekend	50	32,9		
Total		152	100,0		

Verandering leefgebied zorgverzekering:**Verandering tijdens detentie zorgverzekering?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	1	,7	1,4	1,4
	Ja, negatief	2	1,3	2,9	4,3
	Nee, positief	56	36,8	80,0	84,3
	Nee, negatief	11	7,2	15,7	100,0
	Total	70	46,1	100,0	
Missing	Onbekend	82	53,9		
Total		152	100,0		

Verandering leefgebied zorgtraject:
Verandering tijdens detentie zorgtraject?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	2	1,3	5,9	5,9
	Ja, negatief	3	2,0	8,8	14,7
	Nee, positief	20	13,2	58,8	73,5
	Nee, negatief	9	5,9	26,5	100,0
	Total	34	22,4	100,0	
Missing	Onbekend	118	77,6		
Total		152	100,0		

Verandering leeftraject legitimatiebewijs:
Verandering tijdens detentie ID?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	2	1,3	1,8	1,8
	Ja, negatief	1	,7	,9	2,7
	Nee, positief	88	57,9	79,3	82,0
	Nee, negatief	20	13,2	18,0	100,0
	Total	111	73,0	100,0	
Missing	Onbekend	41	27,0		
Total		152	100,0		

Verandering tijdens detentie experimentgroep

		Statistics					
		Verandering tijdens detentie schulden?	Verandering tijdens detentie inkomen?	Verandering tijdens detentie huisvesting?	Verandering tijdens detentie zorgverzekering?	Verandering tijdens detentie zorgtraject?	Verandering tijdens detentie ID?
N	Valid	65	74	69	47	30	89
	Missing	56	47	52	74	91	32

Verandering leefgebied schulden:**Verandering tijdens detentie schulden?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	1	,8	1,5	1,5
	Nee, postief	11	9,1	16,9	18,5
	Nee, negatief	53	43,8	81,5	100,0
	Total	65	53,7	100,0	
Missing	Onbekend	56	46,3		
Total		121	100,0		

Verandering leefgebied inkomen:**Verandering tijdens detentie inkomen?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	7	5,8	9,5	9,5
	Ja, negatief	2	1,7	2,7	12,2
	Nee, postief	55	45,5	74,3	86,5
	Nee, negatief	10	8,3	13,5	100,0
	Total	74	61,2	100,0	
Missing	Onbekend	47	38,8		
Total		121	100,0		

Verandering leefgebied huisvesting:**Verandering tijdens detentie huisvesting?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	1	,8	1,4	1,4
	Ja, negatief	4	3,3	5,8	7,2
	Nee, positief	42	34,7	60,9	68,1
	Nee, negatief	22	18,2	31,9	100,0
	Total	69	57,0	100,0	
Missing	Onbekend	52	43,0		
Total		121	100,0		

Verandering leefgebied zorgverzekering:**Verandering tijdens detentie zorgverzekering?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	1	,8	2,1	2,1
	Nee, positief	38	31,4	80,9	83,0
	Nee, negatief	8	6,6	17,0	100,0
	Total	47	38,8	100,0	
Missing	Onbekend	74	61,2		
Total		121	100,0		

Verandering leefgebied zorgtraject:**Verandering tijdens detentie zorgtraject?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	4	3,3	13,3	13,3
	Ja, negatief	4	3,3	13,3	26,7
	Nee, positief	17	14,0	56,7	83,3
	Nee, negatief	5	4,1	16,7	100,0
	Total	30	24,8	100,0	
Missing	Onbekend	91	75,2		
Total		121	100,0		

Verandering leefgebied legitimatiebewijs:**Verandering tijdens detentie ID?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja positief	1	,8	1,1	1,1
	Ja, negatief	1	,8	1,1	2,2
	Nee, positief	69	57,0	77,5	79,8
	Nee, negatief	18	14,9	20,2	100,0
	Total	89	73,6	100,0	
Missing	Onbekend	32	26,4		
Total		121	100,0		

PI bezoek

Onderstaand is voor ieder leefgebied onderzocht of de variabele 'bezoeken in de PI' verband houdt met de mate waarin gedetineerden het leefgebied op orde hebben. Hieruit is op te maken dat alleen in het geval van inkomen een significant verband bestaat tussen het bezoeken in de PI en het op orde hebben van het leefgebied.

Schulden:**Is cliënt bezocht in de PI? * Schuld voor ja nee****Crosstabulation**

Count

		Schuld voor ja nee		
		Ja	Nee	Total
Is cliënt bezocht in de PI?	Ja	34	8	42
	Nee	14	2	16
Total		48	10	58

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	,348 ^a	1	,555		
Continuity Correction ^b	,040	1	,841		
Likelihood Ratio	,367	1	,545		
Fisher's Exact Test				,710	,436
Linear-by-Linear Association	,342	1	,559		
N of Valid Cases	58				

- a. 1 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,76.
b. Computed only for a 2x2 table

Inkomen:**Crosstab**

Count

		Inkomen ja nee		
		Ja	Nee	Total
Is cliënt bezocht in de PI?	Ja	34	4	38
	Nee	22	9	31
Total		56	13	69

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2- sided)	Exact Sig. (2- sided)	Exact Sig. (1- sided)
Pearson Chi-Square	3,824 ^a	1	,051		
Continuity Correction ^b	2,709	1	,100		
Likelihood Ratio	3,854	1	,050		
Fisher's Exact Test				,067	,050
Linear-by-Linear Association	3,768	1	,052		
N of Valid Cases	69				

- a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,84.
b. Computed only for a 2x2 table

Huisvesting:**Crosstab**

Count

		Huisvesting na ja nee		
		Ja	Nee	Total
Is cliënt bezocht in de PI?	Ja	29	13	42
	Nee	13	11	24
Total		42	24	66

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2- sided)	Exact Sig. (2- sided)	Exact Sig. (1- sided)
Pearson Chi-Square	1,462 ^a	1	,227		
Continuity Correction ^b	,889	1	,346		
Likelihood Ratio	1,447	1	,229		
Fisher's Exact Test				,290	,173
Linear-by-Linear Association	1,439	1	,230		
N of Valid Cases	66				

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 8,73.

b. Computed only for a 2x2 table

Zorgverzekering:

Crosstab

Count

		Zorgver na ja nee		
		Ja	Nee	Total
Is cliënt bezocht in de PI?	Ja	28	7	35
	Nee	8	1	9
Total		36	8	44

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2- sided)	Exact Sig. (2- sided)	Exact Sig. (1- sided)
Pearson Chi-Square	,380 ^a	1	,537		
Continuity Correction ^b	,017	1	,895		
Likelihood Ratio	,417	1	,518		
Fisher's Exact Test				1,000	,474
Linear-by-Linear Association	,372	1	,542		
N of Valid Cases	44				

a. 1 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,64.

b. Computed only for a 2x2 table

Zorgtraject**Crosstab**

Count

		Zorgtraject na ja nee		
		Ja	Nee	Total
Is cliënt bezocht in de PI?	Ja	13	31	44
	Nee	5	30	35
Total		18	61	79

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2- sided)	Exact Sig. (2- sided)	Exact Sig. (1- sided)
Pearson Chi-Square	2,580 ^a	1	,108		
Continuity Correction ^b	1,786	1	,181		
Likelihood Ratio	2,672	1	,102		
Fisher's Exact Test				,176	,090
Linear-by-Linear Association	2,547	1	,110		
N of Valid Cases	79				

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7,97.

b. Computed only for a 2x2 table

Legitmatiebewijs:**Crosstab**

Count

		ID na ja nee		
		Ja	Nee	Total
Is cliënt bezocht in de PI?	Ja	35	12	47
	Nee	24	6	30
Total		59	18	77

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2- sided)	Exact Sig. (2- sided)	Exact Sig. (1- sided)
Pearson Chi-Square	,313 ^a	1	,576		
Continuity Correction ^b	,080	1	,777		
Likelihood Ratio	,317	1	,573		
Fisher's Exact Test				,783	,393
Linear-by-Linear Association	,309	1	,578		
N of Valid Cases	77				

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7,01.

b. Computed only for a 2x2 table

4.2 Deelvraag 2:

Per leefgebied is onderzocht of het op orde hebben van het leefgebied na detentie verband houdt met gepleegde recidive. Onderstaand is voor ieder leefgebied afzonderlijk de resultaten weergegeven. Hieruit is op te maken dat alleen voor het leefgebied huisvesting een significant bestaat tussen het op orde hebben van huisvesting en een verkleinde kans op recidive.

Schulden:

Is er sprake van schuld na detentie? * Is er nieuwe detentiemelding geweest? Crosstabulation

Count

		Is er nieuwe detentiemelding geweest?		
		Ja	Nee	Total
Is er sprake van schuld na detentie?	Ja	20	167	187
	Nee	4	47	51
Total		24	214	238

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	,313 ^a	1	,576		
Continuity Correction ^b	,080	1	,777		
Likelihood Ratio	,317	1	,573		
Fisher's Exact Test				,783	,393
Linear-by-Linear Association	,309	1	,578		
N of Valid Cases	77				

a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7,01.

b. Computed only for a 2x2 table

Inkomen:**Is er sprake van inkomen na detentie? * Is er nieuwe detentiemelding geweest?****Crosstabulation**

			Is er nieuwe detentiemelding geweest?		Total
			Ja	Nee	
Is er sprake van inkomen na detentie?	Ja	Count	29	194	223
		% within Is er sprake van inkomen na detentie?	13,0%	87,0%	100,0%
	Nee	Count	15	67	82
		% within Is er sprake van inkomen na detentie?	18,3%	81,7%	100,0%
Total	Count		44	261	305
	% within Is er sprake van inkomen na detentie?		14,4%	85,6%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	1,358 ^a	1	,244		
Continuity Correction ^b	,964	1	,326		
Likelihood Ratio	1,304	1	,254		
Fisher's Exact Test				,271	,163
Linear-by-Linear Association	1,354	1	,245		
N of Valid Cases	305				

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 11,83.

b. Computed only for a 2x2 table

Huisvesting:**Is er sprake van huisvesting na detentie? * Is er nieuwe detentiemelding geweest?****Crosstabulation**

			Is er nieuwe detentiemelding geweest?		Total
			Ja	Nee	
Is er sprake van huisvesting na detentie?	Ja	Count	29	210	239
		% within Is er sprake van huisvesting na detentie?	12,1%	87,9%	100,0%
	Nee	Count	18	58	76
		% within Is er sprake van huisvesting na detentie?	23,7%	76,3%	100,0%
Total	Count		47	268	315
	% within Is er sprake van huisvesting na detentie?		14,9%	85,1%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	6,060 ^a	1	,014		
Continuity Correction ^b	5,184	1	,023		
Likelihood Ratio	5,570	1	,018		
Fisher's Exact Test				,025	,014
Linear-by-Linear Association	6,041	1	,014		
N of Valid Cases	315				

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 11,34.

b. Computed only for a 2x2 table

Zorgverzekering:**Is er sprake van een zorgverzekering na detentie? * Is er nieuwe detentiemelding geweest?****Crosstabulation**

			Is er nieuwe detentiemelding geweest?		Total
			Ja	Nee	
Is er sprake van een zorgverzekering na detentie?	Ja	Count	19	139	158
		% within Is er sprake van een zorgverzekering na detentie?	12,0%	88,0%	100,0%
	Nee	Count	7	26	33
		% within Is er sprake van een zorgverzekering na detentie?	21,2%	78,8%	100,0%
Total	Count		26	165	191
	% within Is er sprake van een zorgverzekering na detentie?		13,6%	86,4%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	1,959 ^a	1	,162		
Continuity Correction ^b	1,256	1	,262		
Likelihood Ratio	1,772	1	,183		
Fisher's Exact Test				,169	,133
Linear-by-Linear Association	1,949	1	,163		
N of Valid Cases	191				

a. 1 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,49.

b. Computed only for a 2x2 table

Zorgtraject:**Is er sprake van een zorgtraject na detentie? * Is er nieuwe detentiemelding geweest?****Crosstabulation**

			Is er nieuwe detentiemelding geweest?		Total
			Ja	Nee	
Is er sprake van een zorgtraject na detentie?	Ja	Count	12	53	65
		% within Is er sprake van een zorgtraject na detentie?	18,5%	81,5%	100,0%
	Nee	Count	21	183	204
		% within Is er sprake van een zorgtraject na detentie?	10,3%	89,7%	100,0%
Total	Count		33	236	269
	% within Is er sprake van een zorgtraject na detentie?		12,3%	87,7%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	3,055 ^a	1	,080		
Continuity Correction ^b	2,343	1	,126		
Likelihood Ratio	2,824	1	,093		
Fisher's Exact Test				,086	,067
Linear-by-Linear Association	3,044	1	,081		
N of Valid Cases	269				

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7,97.

b. Computed only for a 2x2 table

Legitimatiebewijs:**Is er sprake van een ID-bewijs na detentie? * Is er nieuwe detentiemelding geweest?****Crosstabulation**

			Is er nieuwe detentiemelding geweest?		Total
			Ja	Nee	
Is er sprake van een ID-bewijs na detentie?	Ja	Count	28	221	249
		% within Is er sprake van een ID-bewijs na detentie?	11,2%	88,8%	100,0%
	Nee	Count	9	37	46
		% within Is er sprake van een ID-bewijs na detentie?	19,6%	80,4%	100,0%
Total	Count		37	258	295
	% within Is er sprake van een ID-bewijs na detentie?		12,5%	87,5%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	2,450 ^a	1	,117		
Continuity Correction ^b	1,751	1	,186		
Likelihood Ratio	2,203	1	,138		
Fisher's Exact Test				,144	,097
Linear-by-Linear Association	2,442	1	,118		
N of Valid Cases	295				

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,77.

b. Computed only for a 2x2 table

Bijlage 5: Beschrijving problemen dataverzameling

Zoals in het hoofdbestand van dit onderzoek reeds beschreven waren er een aantal obstakels die de dataverzameling bemoeilijkten. Om de leesbaarheid van het onderzoek te vergroten is ervoor gekozen om in deze bijlage de moeilijkheden van de dataverzameling te beschrijven, en dit dus niet in het hoofdbestand op te nemen.

Verspreide gegevens:

Bij aanvang van het onderzoek leek de dataverzameling van de vijf leefgebieden makkelijk te zijn omdat gedacht werd dat het mogelijk was informatie uit de invoerschil en of DPAN geautomatiseerd op te vragen waardoor alle benodigde informatie meteen in een enkel bestand op te vragen zou zijn. Al snel bleek dit niet mogelijk te zijn omdat beide systemen daarvoor niet voldoende ingevuld waren. Dit betekende dus dat de onderzoeker handmatig in meerdere systemen moest gaan zoeken om de informatie bij elkaar te zoeken. Hierdoor was de dataverzameling aanmerkelijk meer arbeidsintensief dan gedacht werd. Daar kwam ook bij dat niet voor alle onderzoekseenheden überhaupt te vinden was. Met name voor personen die niet in de PI bezocht waren was maar weinig informatie te vinden. Dit heeft ertoe geleid dat alle inspanningen ten spijt het onderzoek toch erg veel missende data heeft.

Momentopname:

Een tweede probleem bij het ophalen van de informatie was dat het moment dat informatie vastgelegd wordt het een momentopname betreft. De screening door de casemanager in de PI is kort na aanvang van detentie en gaat in op de situatie op dat moment. Het is daardoor dan vaak moeilijk te bepalen hoe de situatie na detentie zal zijn. In sommige gevallen is er wel een verwachte situatie naar detentie opgenomen, maar aangezien het om een verwachte situatie gaat en in veel gevallen na detentie niet te verifiëren was of het daadwerkelijk zo gegaan is als verwacht levert ook dit weer veel missende data op. Als gevolg van het feit dat het om momentopnames gaat is op een aantal leefgebieden ook een overrepresentatie van bepaalde uitkomsten opgetreden doordat een van de twee uitkomsten (ja of nee) vaker vastgelegd is dan de andere uitkomst. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld dat het vaak wel expliciet genoemd wordt wanneer iemand geen huist heeft, maar niet expliciet benoemd wordt als iemand wel huisvesting heeft. Hierdoor lijkt het aantal daklozen in de onderzochte groepen groter dan het hoogstwaarschijnlijk in werkelijkheid is.

Privacy:

De benodigde data wordt als erg privacygevoelig gezien. Voor de dataverzameling werkte dit belemmerend doordat autorisatie voor systemen aangevraagd moest worden om dit in te kunnen zien. In gevallen waarin het wel mogelijk was om autorisatie te krijgen ging er veel tijd zitten in het verkrijgen van de autorisatie. Voor een aantal systemen bleek het ook niet mogelijk om autorisatie te krijgen (GBA & Suite). Uit de Suite moest daardoor een query opgevraagd worden. Dit kostte ook erg veel tijd en inspanning om hiervoor toestemming te krijgen. In bijlage drie staat de aanvraag van de query en de maatregelen die daarin zijn genomen om zo min mogelijk inbreuk te maken op de privacy beschreven.