



Evaluatiekader Wet herziening ten uitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB)

In opdracht van:

WODC

Project:

2020.091

Publicatienummer:

2020.089-127

Datum:

Utrecht, 24 november 2021

Auteurs:

drs. Robbin te Velde

Jessica Kats MSc

mr. drs. Melvin Hanswijk

Rosa Kuipers MSc



Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Managementsamenvatting | 7 |
| 1 Inleiding | 11 |
| 1.1 Achtergrond en aanleiding voor het onderzoek | 11 |
| 1.2 Doelstelling | 11 |
| 1.3 Probleemstellingen en onderzoeksvragen | 11 |
| 1.4 Onderzoeksaanpak | 12 |
| 2 Beleidstheorie wet USB | 15 |
| 2.1 Wet USB in het kort | 15 |
| 2.2 Beperkte scope van het programma en de wet USB | 16 |
| 2.3 Methodologische overwegingen bij de reconstructie van de beleidstheorie | 17 |
| 2.4 Externe factoren | 19 |
| 2.5 Externe effecten | 19 |
| 2.6 Beschrijving van de beleidstheorie | 21 |
| 3 Indicatoren en databronnen | 30 |
| 3.1 Inleiding | 30 |
| 3.2 Indicatoren | 31 |
| 3.3 Beschikbaarheid van databronnen | 36 |
| 4 Design van de effect-evaluatie | 45 |
| 4.1 Onderdeel 1: empirische meting middelen en doelen | 45 |
| 4.2 Onderdeel 2: empirische test en logische toets van individuele tussenstappen | 47 |
| 4.3 Onderdeel 3: Integrale evaluatie van de beleidsinterventie | 50 |
| 5 Conclusies | 53 |
| 5.1 Welke werkzame bestanddelen worden verondersteld in (de Wet) USB? | 53 |
| 5.2 Welke (positieve of negatieve) neveneffecten zouden kunnen optreden? | 54 |
| 5.3 Is er evidentie dat de veronderstelde relaties ook echt (kunnen) bestaan c.q. plausibel en logisch zijn? | 55 |
| 5.4 Welke indicatoren kunnen we op basis van de beleidslogica onderscheiden en worden deze reeds vanuit SKM en USB gerapporteerd? | 60 |
| 5.5 Zijn er indicatoren die gezien de beleidslogica ontbreken, onmisbaar zijn en die (eenvoudig) kunnen worden toegevoegd aan SKM of USB? | 60 |
| 5.6 Zijn er indicatoren die onmisbaar zijn en uit andere bronnen moeten worden geëxtraheerd en zo ja, welke? | 61 |
| 5.7 Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet? | 61 |
| 5.8 Welke onderzoeken moeten op welke tijdstippen worden uitgevoerd om uitspraken te kunnen doen hierover over 5 jaar? | 63 |
| 6 Aanbevelingen | 65 |

| | |
|--|-----------|
| Literatuurlijst | 68 |
| Bijlage 1. Beleidstheorie-zoals-gerapporteerd | 71 |
| Bijlage 2. Overzicht interviewrespondenten..... | 73 |
| Bijlage 3. Casestudie CJIB-AICE..... | 74 |
| Bijlage 4. Casestudie DAS | 80 |
| Bijlage 5. Casestudie Ketendashboard Executie | 86 |
| Bijlage 6. Afspraken prestatiekenmerken | 90 |

De auteurs van dit rapport danken de begeleidingscommissie voor hun kritische reflecties op de inhoud. De commissie bestond uit: prof. J. (Ko) de Ridder (RUG), prof.mr. S. (Sonja) Meijer (VU/Radboud), mr. M (Meije) Jeurens (MinJenV|DG SenB), drs. F. (Frank) Willemsen (WODC).

Managementsamenvatting

Achtergrond onderzoek

Dit onderzoek dient ter voorbereiding van de ex post evaluatie van het programma USB (vanaf 2011) en de wet USB (vanaf 2020). Het onderzoek levert een blauwdruk op voor een evaluatie waarmee over enkele jaren kan worden bepaald of de doelen van het programma en de Wet USB ook daadwerkelijk zijn behaald.

De tenuitvoerlegging (uitvoering geven aan een strafrechtelijke beslissing) is het wezenlijke sluitstuk van de strafrechtketen. De ambitie van het kabinet is de strafrechtketen doelmatiger te laten functioneren en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen te optimaliseren.

Met de Wet USB worden het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten gewijzigd in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Met deze wet is de directe verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen verschoven van het OM naar de minister voor Rechtsbescherming.

Wat betreft de praktische uitvoering van de wet is er binnen het bestaande Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een nieuwe afdeling opgericht: het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executie (AICE). De taak van AICE is om de voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen die het OM aanlevert, namens de minister als opdracht uit te zetten bij de personen en instanties die met de feitelijke tenuitvoerlegging van die beslissingen zijn belast.

Deze wijzingen zouden moeten leiden tot verbeteringen, die als zodanig expliciet als doelen tijdens de totstandkoming van de wet zijn geformuleerd:

- [D1] Snellere tenuitvoerlegging (de tenuitvoerlegging van straffen gaat sneller);
- [D2] Zekerder tenuitvoerlegging (de straf wordt daadwerkelijk uitgevoerd);
- [D3] Tenuitvoerlegging op maat (bij wijze, tempo en volgorde van tenuitvoerlegging rekening houden met kenmerken & omstandigheden van 'de persoon');
- [D4] Slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten worden goed geïnformeerd over de veroordeelde en zijn straf en de terugkeer in de samenleving.

De beleidstheorie

De introductie van de wet USB is vergezeld gegaan van allerlei claims waarin het nut en de noodzaak van de wet wordt geformuleerd. Het doel van de evaluatie is om achteraf te toetsen of en in hoeverre deze claims daadwerkelijk zijn opgegaan. We hebben deze 'claims' gebruikt als basis om de beleidstheorie van het programma en de wet USB te reconstrueren. In de beleidstheorie wordt schematisch weergegeven wat de veronderstelde samenhang is tussen de doelen die worden nagestreefd, en de middelen die tijdens de interventie worden ingezet. De samenhang tussen het middel en het doel bestaat uit de causale keten die van het middel via een aantal tussenstappen naar het doel loopt. In dit onderzoek is voor alle vier doelen apart een beleidstheorie gereconstrueerd. Daarbij zijn er meestal meerdere causale paden die naar één doel leiden.

Om in het geval van het programma en de wet USB aan te kunnen tonen dat de doelen zijn bereikt vanwege de middelen die met het programma en de wet zijn ingezet, moet worden aangetoond dat in alle kritieke tussenstappen óók veranderingen zijn opgetreden. Met dat laatste wordt aangetoond dat de causale keten van middel naar doel ook daadwerkelijk in werking is getreden.

Van drie tussenstappen kan worden geconcludeerd dat ze een cruciale schakel vormen tussen de middelen die worden ingezet en de doelen die zijn geformuleerd zijn:

1. “ketenbrede afstemming van informatiesystemen” [T3];
2. “overdracht van administratieve taken naar AICE” [T5];
3. “uitvoering op basis van de persoonsgerichte aanpak” [T9].

Voor alle overige tussenstappen geldt dat niet. Overall kan worden geconcludeerd dat de logische onderbouwing van de beleidstheorie zwak is. De crux zit in de attributie van de eventuele doelbereiking aan USB. Als de doelen in 2025 zouden zijn bereikt en de middelen inderdaad daadwerkelijk zouden zijn ingezet dan is dat, vanwege de zwakte van de onderliggende beleidstheorie die de middelen aan de doelen verbindt, nog steeds geen afdoende (en zelfs geen voldoende) bewijs dat de USB heeft gewerkt. Mochten de cruciale tussenstappen [T3], [T5] en [T9] een significante verbeteringen laten zien, dan kan daar hooguit uit worden afgeleid dat de USB één van de factoren is geweest die heeft bijgedragen een snellere, betere en beter op maat gemaakte tenuitvoerlegging.

Zonder dat er een empirische meting heeft plaatsgevonden kan er, dus vooraf aan de ex post evaluatie, reeds een aantal condities worden geformuleerd waaraan de USB moet voldoen om grote efficiency- en effectiviteitswinsten te bereiken:

- Werkprocessen moeten worden ingericht naar de aard van het doel. Er is een inherente tegenspraak in het programma en de wet USB omdat de eerste twee doelen [D1, D2] zich richten op ‘de zaak’ en de laatste twee doelen [D3, D4] op ‘de persoon’. Nota bene, de huidige informatiesystemen van CJIB zijn ‘zaakgericht’, niet ‘persoonsgericht’.
- Om de efficiëntie en effectiviteit van de tenuitvoerleggingsketen als geheel te verhogen moeten taken logisch worden (her)verdeeld over meerdere gespecialiseerde partners in de keten. In het invulling van het programma USB is er juist voor gekozen om zoveel mogelijk administratieve taken binnen één partner (AICE) te concentreren. Dit is alleen een optimalere oplossing als er sprake is van hoge transactiekosten.
- Werkprocessen moeten zoveel mogelijk parallel (en niet serieel) worden uitgevoerd. In de invulling van het programma USB is de strikt seriële inrichting van de voorganger van AICE (LCA) overgenomen.
- Om de efficiëntie en effectiviteit van de tenuitvoerleggingsketen als geheel te verhogen moeten er informatie terugvloeien van latere fasen naar eerdere fasen in het proces. In de huidige inrichting van de tenuitvoerleggingsketen zijn dit soort iteraties niet (goed) mogelijk.

Externe factoren en externe effecten

Bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen kunnen – los van het effect van de uitvoering van het programma en de wet USB – (ook) van grote invloed zijn op de tenuitvoerlegging van straffen. Het is belangrijk om althans de meest relevante externe factoren vooraf te onderscheiden in de evaluatie, zodat de specifieke bijdrage van het programma en de wet USB geïsoleerd kan worden van het effect van deze externe factoren. Voor de evaluatie is van belang dat deze externe factoren zowel op de doelen als op de tussenstappen kunnen doorwerken. Plotselinge veranderingen zijn lastig te voorspellen maar over het algemeen goed te isoleren. Geleidelijke veranderingen zijn lastig te isoleren maar zijn over het algemeen goed te voorspellen omdat ze vaak zijn terug te voeren op flankerend beleid (dat bekend is).

Bij de inzet van middelen kunnen naast een (bedoeld) effect op het te bereiken doel ook externe effecten ontstaan. Strikt genomen is deze doorwerking op de externe omgeving niet relevant voor de evaluatie. Voor de bredere beoordeling van de doorwerking zijn effecten wel van belang omdat het programma en de wet USB hier politiek (ook) op zullen worden afgerekend.

Een (vermeend) negatief effect van de juridische verantwoordelijkheid van het OM naar de Minister is dat politieke overwegingen een sterkere rol in beslissingen over individuele zaken zouden kunnen gaan spelen.

Als positieve neveneffecten wordt een toename van de uniformiteit en van de kwaliteit van de tenuitvoerleggingen genoemd. Centralisatie, uniformering van werkprocessen en overdracht van administratieve taken naar AICE zijn de pijlers waar USB op rust. De toename van uniformiteit zou de kwaliteit ook kunnen verbeteren omdat er minder willekeur dan voorheen zou kunnen optreden in de tenuitvoerlegging op maat. Wanneer de uitvoerende ambtenaren van AICE de discretionaire ruimte die ze formeel hebben in de praktijk echter minder vaak zullen gebruiken dan voorheen de OM Executieveofficier, dan zou meer uniformiteit ook kunnen leiden tot minder maatwerk, en dus tot minder kwaliteit. De veronderstelling die onder de beleidstheorie ligt, is dat door de USB de tenuitvoerlegging tegelijkertijd sneller [D1], zekerder [D2] én beter op maat [D3] kan worden gemaakt. In hoeverre het nastreven van de eerste twee doelen en het derde doel elkaar niet tegenwerken moet empirisch worden bepaald in de ex post evaluatie.

Indicatoren en databronnen

Om de veranderingen te kunnen meten moet voor alle middelen, tussenstappen en doelen indicatoren worden gedefinieerd die veranderingen in de toestand van die elementen kunnen weergeven. Vervolgens moeten voor al deze indicatoren geschikte databronnen worden geïdentificeerd. In het onderzoek zijn 46 indicatoren gedefinieerd en 9 databronnen geïdentificeerd (zie hierna). Deze zijn in een gestructureerd overzicht (de *'Evidence Analysis database'*) in detail beschreven.

De vier doelen zijn allemaal multidimensionaal, dat wil zeggen dat ze op bepaalde aspecten kunnen zijn bereikt maar in dezelfde periode op andere aspecten (nog) niet. Om deze reden zijn er voor alle doelen meerdere indicatoren gedefinieerd.

De evaluatie van [D3] ("tenuitvoerlegging op maat") is niet eenduidig omdat dit doel op twee manieren kan worden gedefinieerd:

- louter procesmatig ('breed'). Er is sprake van tenuitvoerlegging op maat als aanvragen op eventueel maatwerk worden beoordeeld (dus los van uitkomst van de afweging);
- als uitkomst ('eng'). Er is sprake van tenuitvoerlegging op maat als er van het standaardproces wordt afgeweken.

Voor de zes middelen is de vertaling in indicatoren relatief eenvoudig. Omdat het om eendimensionale begrippen gaat is er slechts één indicator nodig.

Middel #6 ("OM blijft aanspreekpunt voor slachtoffers en verwanten") is een speciaal geval omdat de inzet van het middel inhoudt dat er geen verandering optreedt. Deze status quo is meetbaar gemaakt door te veronderstellen dat de situatie minimaal gelijk blijft – er zou in ieder geval in de perceptie van de doelgroepen geen verslechtering moeten optreden. De doelgroepen zijn in de praktijk waarschijnlijk niet geïnteresseerd van wie de informatie komt (OM of Minister) zolang ze maar goed worden geïnformeerd. Een methodologische uitdaging bij deze meting is dat de technische aspecten van de informatieoverdracht (tijdigheid, volledigheid) in de subjectieve beleving van slachtoffers en nabestaanden waarschijnlijk sterk zullen worden gekleurd door de kwalitatieve aspecten van de informatieoverdracht (empathie in de communicatie).

Voor 17 van de 21 tussenstappen uit de beleidstheorieën zijn er een of meerdere indicatoren gedefinieerd. Van de resterende vier tussenstappen worden er twee reeds afgedekt door het

voorafgaande middel. De andere twee tussenstappen (respectievelijk “effectievere aansturing tenuitvoerleggingsketen” en “effectievere & efficiëntere interne processen bij ketenpartners”) zijn praktisch gezien lastig meetbaar omdat daarvoor alle ketenpartners geëvalueerd zouden moeten worden.

Bij elke indicator zijn er een of meer geschikte databronnen geïdentificeerd. Er is daarbij in eerste instantie gezocht naar bronnen die al zijn toegesneden op het specifieke onderwerp van deze studie (namelijk het tenuitvoerleggingsproces). Uiteindelijk zijn er vijf kern-databronnen aangemerkt:

1. Strafrechtketen-monitor (WODC)
2. Monitor USB (WODC)
3. Data Alliantie Strafrechtketen (JenV, DG Strafrechtketen)
4. Ketendashboard Executie (CJIB)
5. Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE, primaire data)

We hebben elk van deze databronnen in detail bestudeerd aan de kant van een analyse van het technisch bestek/architectuur, demonstraties (USB-Monitor, Ketendashboard) en case studies (AICE, DAS, Ketendashboard). De databronnen staan in een bepaalde verhouding tot elkaar, en hebben elk hun specifieke voor- en nadelen.

De vijf kern-databronnen dekken niet alle 46 indicatoren. Dit geldt met name voor [D4] (“goed informeren”). Voor de ontbrekende indicatoren zal primaire dataverzameling (veldonderzoek, data verzameling uit operationele systemen, enquêtes, interviews) moeten worden ingezet.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding voor het onderzoek

Op basis van het rapport 'Prestaties in de strafrechtketen' heeft het toenmalige kabinet besloten om vanaf 2012 meer centraal te gaan sturen op de strafrechtketen, en om lopende initiatieven te bundelen voor een betere samenhang en regie op lopende verbeteringstrajecten ('programma USB'). Deze inspanningen waren gericht op het versterken van de prestaties van de gehele strafrechtketen. Doelstellingen voor de tenuitvoerlegging zijn het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk tenuitvoerleggen van straffen en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtketen.

Een voorwaarde voor het bereiken van deze doelen is dat de regie op de uitvoeringsketen en de samenwerking binnen de uitvoeringsketen wordt versterkt. Om dit te realiseren wordt met de Wet USB onder meer de coördinatie van de feitelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen centraal belegd bij een uitvoeringsdienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Op 1 januari 2020 – dus acht jaar na de start van het programma USB – is de *Wet USB* in werking getreden. Met de *Wet USB* worden het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten gewijzigd in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. De directe verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging is verschoven van het Openbaar Ministerie naar de Minister voor Rechtsbescherming. De belangrijkste gedachte achter de wet is dat de minister beter in staat zal zijn om regie te houden op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Dat moet o.a. leiden tot het sneller en zekerder uitvoeren van straffen, het versterken van de positie van slachtoffers en nabestaanden, het goed informeren van partners binnen en buiten de strafrechtketen en een (meer) persoonsgerichte tenuitvoerlegging.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek dient ter voorbereiding van de evaluatie van het programma USB (in de brede zin) die in 2025 zal plaatsvinden. Het onderzoek levert een blauwdruk op voor een evaluatie waarmee over enkele jaren kan worden bepaald of de doelen van het programma en de Wet USB ook daadwerkelijk zijn behaald. Deze *blauwdruk* bestaat uit een *plan van aanpak* voor een evaluatietraject inclusief *evaluatiekader* en bijbehorende objectieve en *meetbare indicatoren* die door de tijd heen kunnen worden gevolgd. De indicatoren moeten ook geschikt zijn om met terugwerkende kracht te kunnen worden ingezet, dat wil zeggen ze moeten ook de periode vóór de invoering van de wet dekken (bij voorkeur vanaf de start van het programma, in 2012).

1.3 Probleemstellingen en onderzoeksvragen

In de aanvraag voor het onderzoek zijn drie probleemstellingen geformuleerd. In dit rapport dekt elk volgende hoofdstuk één van de probleemstellingen. Per probleemstelling zijn er meerdere onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen worden in het laatste hoofdstuk (vijf) beantwoord.

De probleemstellingen luiden als volgt:

Probleemstelling A ('Reconstructie van de beleidslogica')

Welke werkzame bestanddelen worden verondersteld in de Wet USB en onderliggende initiatieven?

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

1. *Welke werkzame bestanddelen worden verondersteld in (de Wet) USB?*

2. Welke (positieve of negatieve) neveneffecten zouden kunnen optreden?
3. Is er evidentie dat de veronderstelde relaties ook echt (kunnen) bestaan c.q. plausibel en logisch zijn?

Probleemstelling B ('Identificeren van indicatoren')

Welke indicatoren kunnen op basis van de beleidslogica worden onderscheiden? Zijn er indicatoren die gezien de beleidslogica ontbreken, onmisbaar zijn en die (eenvoudig) kunnen worden toegevoegd aan SKM of USB-monitor of uit andere bronnen moeten worden geëxtraheerd en zo ja, welke?

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

4. Welke indicatoren kunnen we op basis van de beleidslogica onderscheiden en worden deze reeds vanuit SKM en USB gerapporteerd?
5. Zijn er indicatoren die gezien de beleidslogica ontbreken, onmisbaar zijn en die (eenvoudig) kunnen worden toegevoegd aan SKM of USB?
6. Zijn er indicatoren die onmisbaar zijn en uit andere bronnen moeten worden geëxtraheerd en zo ja, welke?

Probleemstelling C ('Vormgeven design van de effect-evaluatie')

Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet?

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

7. Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet (evaluatiekader)?
8. Welke onderzoeken moeten op welke tijdstippen worden uitgevoerd om uitspraken te kunnen doen hierover over vijf jaar?

1.4 Onderzoeksaanpak

Zoals hierboven aangegeven zijn het onderzoek en het rapport opgedeeld in drie onderdelen: het reconstrueren van de beleidstheorie (hoofdstuk 2), het identificeren van indicatoren en databronnen (hoofdstuk 3) en het ontwerpen van de effect-evaluatie (hoofdstuk 4). In onze aanpak hebben wij gebruik gemaakt van *Contribution Analysis* en *Process Tracing* (Befani & Mayne, 2014) (Mayne, 2019), een aanpak waarin een beleidstheorie wordt opgesteld en de individuele causale relaties en onderliggende aannames worden geanalyseerd, om uiteindelijk tot een *Contribution Narrative* te komen. Hieronder beschrijven we de gehanteerde aanpak per onderdeel.

1.4.1 Reconstructie beleidstheorie

De introductie van de wet USB is vergezeld gegaan van allerlei claims waarin het nut en de noodzaak van de wet wordt geformuleerd. Aangezien de wet dan uiteraard nog niet in werking is getreden gaat het hier altijd om de *veronderstelde* effecten van de wet op de beoogde doelen. Het doel van de evaluatie is om achteraf te toetsen of en in hoeverre deze claims daadwerkelijk zijn opgegaan. We hebben deze 'claims' gebruikt als basis om de 'enge' beleidstheorie te reconstrueren (dat wil zeggen de zaken die direct met het programma en de wet USB te maken hebben). De primaire methode hiervoor was **dossieronderzoek**, met de Memorie van Toelichting bij de wetwijziging als belangrijkste bron.¹ Andere kamerstukken en wetenschappelijke literatuur zijn geraadpleegd voor meer achtergrondinformatie bij bepaalde claims.

¹ Het onderliggende uitvoeringsbesluit en de ministeriële regeling bij de wet USB bleken voor de reconstructie van de beleidstheorie minder relevant, maar boden wel aanknopingspunten voor indicatoren.

Vanuit daar is ook gekeken naar beschrijvingen van relevante ontwikkelingen die in dezelfde periode (ruwweg 2010-2020) in de omgeving hebben plaatsgevonden. Dit betrof zowel autonome trends als vergelijkbare instrumenten/initiatieven (beide kunnen rivaliserende verklaringen voor het bereiken van de doelen van de USB bieden) als relevante randvoorwaarden – die nodig zijn om het programma/de wet USB te kunnen laten slagen. Dit is de uitgebreidere ‘brede’ beleidstheorie die we hebben gereconstrueerd.

Voor de eerste bewijsvoering van de beleidstheorie is wetenschappelijk **literatuuronderzoek** uitgevoerd met als doel te achterhalen of en welk bewijs er in de literatuur te vinden is voor (een deel van) de causale verbanden die in de (brede) beleidstheorie worden verondersteld. Vervolgens zijn **interviews** met beleidsambtenaren en andere stakeholders ingezet om de beleidstheorie te valideren en te verbeteren, zodat deze kan dienen als basis voor de effect-evaluatie. Een overzicht van de interviewrespondenten is opgenomen in Bijlage 2.

Om aan de verschillende stappen in de beleidstheorie indicatoren en bronnen te kunnen koppelen, hebben we de beleidstheorie opgebroken in de middel-doel combinaties waaruit deze is opgebouwd. In de ‘Evidence Analysis database’ zijn al deze middel-doel combinaties in tekst uitgewerkt en op gestructureerde wijze opgeslagen.

1.4.2 Identificatie indicatoren en databronnen

Ten behoeve van de effect-evaluatie in 2025 hebben we in dit onderzoek indicatoren en databronnen geïdentificeerd om de middelen, doelen en belangrijkste tussenstappen (‘kritieke tussenstappen’) meetbaar te maken. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van verschillende bestaande documentatie, dashboards en monitors (zie paragrafen 3.2 en 3.3). De belangrijkste bronnen zijn weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 1. Belangrijkste databronnen.

| databron | beheerder |
|--|--------------------------|
| Strafrechtketen (SKM)-monitor | WODC |
| Monitor USB (Tenuitvoerlegging) | WODC |
| Data Alliantie Strafrechtketen (DAS) | JenV, DG Strafrechtketen |
| Ketendashboard Executie | CJIB |
| Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) | AICE (primaire data) |

We hebben elk van deze databronnen in detail bestudeerd aan de kant van een **analyse van het technisch bestek/architectuur, demonstraties** (USB-Monitor, Ketendashboard) en **casestudies** (AICE, DAS, Ketendashboard). In de drie casestudies bekeken wij de informatiebronnen in meer detail. Bijlage 3 bevat de casestudie van CJIB-AICE, Bijlage 4 die van de DAS-monitor en Bijlage 5 gaat over het Ketendashboard Executie.

Aanvullend op het bovenstaande hebben **interviews** met beleidsambtenaren en andere stakeholders ook geholpen om inzichtelijk te krijgen welke indicatoren en informatiebronnen beschikbaar zijn (nu en in de toekomst) voor het evalueren van de Wet USB. Alle indicatoren en databronnen zijn in de Evidence Analysis Database opgenomen en gekoppeld aan de betreffende middelen, doelen en tussenstappen. Hierin is per indicator ook opgenomen of het een sterke of zwakke indicator is en of er een databron voor beschikbaar is (en zo ja, welke).

1.4.3 Ontwerp effect-evaluatie

Het laatste onderdeel van dit onderzoek betrof het ontwerpen van de effect-evaluatie en de handleiding voor het uitvoeren hiervan. Net als het voorliggende onderzoek volgt ons ontwerp van de effect-evaluatie de *Contribution Analysis*-methodiek. We hebben het ontwerp opgedeeld in drie onderdelen:

de empirische meting van de middelen en doelen; de empirische test en logische toets van individuele tussenstappen en de integrale evaluatie van de beleidsinterventie.

2 Beleidstheorie wet USB

2.1 Wet USB in het kort

De tenuitvoerlegging (uitvoering geven aan een strafrechtelijke beslissing) is het wezenlijke sluitstuk van de strafrechtketen. De ambitie van het kabinet is de strafrechtketen doelmatiger te laten functioneren en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen te optimaliseren. (Bruggen slaan. Regeerakkoord., 2012) (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 33 410, nr. 15, 2012) (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 34 086, nr. 3, 2015). De Algemene Rekenkamer constateerde in haar rapport (Algemene Rekenkamer, Prestaties in de strafrechtketen, 2012) dat de strafrechtketen onvoldoende presteert en dat onderlinge samenhang in de oplossing van de knelpunten ontbrak. Op basis van dit rapport en een rapport over de lange doorlooptijden in de strafrechtketen (Zuiderwijk, 2012) is besloten meer centraal te gaan sturen op de strafrechtketen en om lopende initiatieven te bundelen (programma Versterking Prestaties Strafrechtketen [VPS]) (Algemene Rekenkamer, Prestaties in de strafrechtketen, 2020). Specifiek voor de fase van de tenuitvoerlegging is in 2011 al begonnen met het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) (Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2012) (Minister van Veiligheid en Justitie, 2013).

Op 1 januari 2020 – dus acht jaar na de start van het programma USB – is de *Wet* herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB) in werking getreden. Met de Wet USB worden het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten gewijzigd in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Met deze wet is de directe verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen (die door de rechter of het OM zijn opgelegd) verschoven van het OM naar de minister voor Rechtsbescherming.

Wat betreft de praktische uitvoering van de wet is er binnen het bestaande Centraal Justitieel Incasobureau (CJIB) een nieuwe afdeling opgericht: het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executie (AICE). De taak van AICE is om de voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen die het OM aanlevert, namens de minister als opdracht uit te zetten bij de personen en instanties die met de feitelijke tenuitvoerlegging van die beslissingen zijn belast (zoals gevangenis, politie, openbaar ministerie, CJIB, reclassering, RvdK). Het OM blijft wel verantwoordelijk voor specifieke taken binnen de tenuitvoerlegging, zoals het aanbrengen van zaken bij de strafrechter voor een vervolgbeslissing.

De voorgestelde bevoegdheidsverdeling en de verdergaande centralisatie sloot aan bij de praktijk: in de praktijk voerde de Minister de straffen ook voor de invoering van de Wet USB al uit, hoewel het OM hier juridisch verantwoordelijk voor was. Het Ministerie was met andere woorden *de facto* al verantwoordelijk – en werd dit met de Wet USB ook *de jure*. Dit werd allerwege als een logische ruilverkaveling gezien (Robroek, 2018).

De belangrijkste gedachte achter de invoering van de Wet USB is dat overheveling van de wettelijke verantwoordelijkheden naar de Minister zal leiden tot een verbetering van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen omdat de Minister beter in staat wordt geacht om de regie op de tenuitvoerlegging te houden.

In concreto zou dit moeten leiden tot vier verbeteringen, die als zodanig expliciet tijdens de totstandkoming van de wet zijn geformuleerd:

1. **Snellere tenuitvoerlegging** (de tenuitvoerlegging van straffen gaat sneller)
2. **Zekerder tenuitvoerlegging** (de straf wordt daadwerkelijk uitgevoerd)
3. **Tenuitvoerlegging op maat** (bij wijze, tempo en volgorde van tenuitvoerlegging rekening houden met kenmerken & omstandigheden van 'de persoon')
4. Slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten worden **goed geïnformeerd** over de veroordeelde en zijn straf en de terugkeer in de samenleving.

Naast de verschuiving van de verantwoordelijkheid in de tenuitvoerlegging zijn ook enkele andere wijzigingen doorgevoerd, zoals: (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, sd)

- De Rechtspraak verstrekt een vonnis na ondertekening binnen 14 dagen aan het OM. Vervolgens moet het OM het vonnis, nadat tenuitvoerlegging mogelijk is, binnen 14 dagen bij het AICE aanleveren. Waar deze termijnen voorheen beruiste op onderlinge afspraken zijn ze met de wetwijziging gecodificeerd.
- De uitvoering van geldboetevonnissen tot en met € 340 waarvoor geen gratie mogelijk is, kan door het CJIB worden beëindigd als met voortzetting geen redelijk doel meer wordt gediend.
- Invrijheidsstelling gebeurt op de daadwerkelijke datum, dat kan ook in het weekend en op feestdagen zijn. Voor situaties waarin dit niet mogelijk blijkt is een beleidsregel vastgesteld met daarin een zestal limitatieve uitzonderingsmogelijkheden.
- Rechters en het OM kunnen een advies geven over de wijze van tenuitvoerlegging.
- Het verlengen van de standaardtermijn waarbinnen een taakstraf uitgevoerd moet worden, is niet meer mogelijk. Daarnaast wijzigt de bestaande uitvoeringstermijn:
 - Voor volwassenen gaat bij taakstraffen die in een vonnis zijn opgelegd een uitvoeringstermijn gelden van 18 maanden. Bij taakstraffen die zijn opgelegd in een strafbeschikking of transactie gaat een uitvoeringstermijn gelden van 9 maanden.
 - In jeugdzaken gaat een uitvoeringstermijn van 18 maanden gelden bij taakstraffen van 100 of meer uur. Bij taakstraffen van minder dan 100 uur gaat een uitvoeringstermijn gelden van 9 maanden.

2.2 Beperkte scope van het programma en de wet USB

De kern van het programma en de wet USB is het efficiënter maken van de werkprocessen binnen de tenuitvoerleggingsketen. Daarin speelt het invoeren van een ketenbreed informatiesysteem een cruciale rol.

Een belangrijke observatie uit de managementliteratuur (speciaal uit *Business process reengineering*) is dat het automatiseren van werkprocessen op zichzelf nagenoeg geen tot weinig effect heeft op verhoging van efficiëntie en effectiviteit van de werkprocessen – de werkprocessen zelf waarschijnlijk ook moeten worden herontworpen (Hammer, 1990) (Davenport & Short, 1990). Dat betekent bijvoorbeeld dat een overgang van een zaak- naar een persoonsgerichte aanpak alleen tot significante veranderingen in de uitvoering zal leiden als alle werkprocessen en aanverwante informatiesystemen óók worden ontwerpen rond 'de persoon' (en niet rond de zaak).

Op vergelijkbare wijze kan er – louter op basis van logica, dus zonder dat er een empirische meting (ex post evaluatie) plaatsvindt – vooraf reeds een aantal condities worden gedefinieerd waaraan de USB moet voldoen om de beoogde grote efficiency- en effectiviteitswinsten te bereiken. We noemen hier in ieder geval de volgende condities:

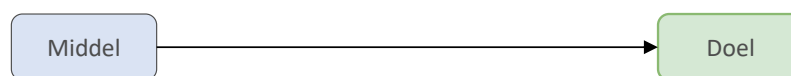
- Werkprocessen moeten worden ingericht naar de aard van het doel. Een probleem dat zich hierbij kan voordoen is dat dit voor de eerste twee doelen (zaakgericht) anders is dan voor de laatste twee doelen (persoonsgericht). Dit is een inherente tegenspraak in het programma en de wet USB;
- Om de efficiëntie en effectiviteit van de tenuitvoerleggingsketen als geheel te verhogen moeten taken logisch worden (her)verdeeld over meerdere gespecialiseerde partners in de keten (en dus niet worden geconcentreerd in één partner);
- Werkprocessen moeten zoveel mogelijk parallel (en niet serieel) worden uitgevoerd;
- Om de efficiëntie en effectiviteit van de tenuitvoerleggingsketen als geheel te verhogen moeten er informatie terugvloeiën van latere fasen naar eerdere fasen. Veranderingen in de eerdere fasen ('*upstream*') bepalen immers voor een belangrijk deel de winsten in de latere

fasen. Andersom liggen deze latere fasen ('downstream') logischerwijs dichterbij de uiteindelijke uitvoeringspraktijk (de feitelijke tenuitvoerlegging), en is deze empirische informatie van cruciaal belang om de eerdere fasen te herontwerpen.

Als er niet aan deze condities wordt voldaan, zullen de winsten die in termen van snelheid (efficiëntie), zekerheid (effectiviteit), tenuitvoerlegging op maat en goed informeren (beide kwaliteit) kunnen worden geboekt, per definitie beperkt zijn.

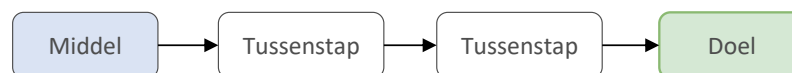
2.3 Methodologische overwegingen bij de reconstructie van de beleidstheorie

In de beleidstheorie wordt de onderliggende logica beschreven van een beleidsinterventie (hier: de invoering van het programma en de wet USB) (Hoogerwerf, 1987) (Leeuw & Mevissen, 2015). In de beleidstheorie wordt schematisch weergegeven wat de veronderstelde samenhang is tussen de doelen die worden nagestreefd, en de middelen die tijdens de interventie worden ingezet.



Figuur 1. Basisbouwsteen van de beleidstheorie: basale middel-doel combinatie

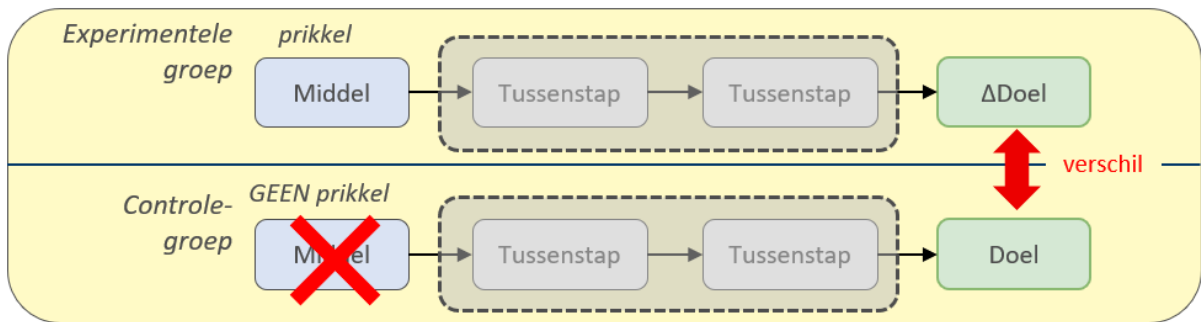
De samenhang tussen het middel en het doel bestaat uit de causale keten die loopt van het middel naar het doel (Swanborn, 1987, pp. 87-97). Dat gaat meestal via een aantal noodzakelijke tussenstappen.



Figuur 2. Causale keten in beleidstheorie: volledige middel-doel combinatie

In een experimentele onderzoeksontwerp (zoals bij veel medische onderzoeken) hoeven de tussenliggende stappen niet beschreven te worden – ze kunnen een 'black box' blijven.² Dat kan omdat er in deze opzet altijd gebruik wordt gemaakt van een controlegroep. Dat is een deel van de populatie dat qua kenmerken exact hetzelfde is als de populatie waar de interventie zich op richt (de experimentele groep), maar waar de interventie niet op wordt gepleegd (en daar ook geïsoleerd van kan worden). De effectiviteit van het middel kan dan worden beoordeeld door het verschil in doelbereiking tussen de experimentele groep en de controlegroep te analyseren. Bij de experimentele groep moet er dan een verandering zijn waar te nemen (Δ Doel), bij de controlegroep niet (of althans een kleinere verandering).

² Dat wil zeggen: er kan sprake van interverniërende variabelen zijn. In dat geval wordt de onafhankelijke variabele (hier: de prikkel) niet rechtstreeks door op de afhankelijke variabele (hier: Δ Doel) maar indirect, via een 'bemiddelende' (interveniërende) variabele. Δ Doel wordt dan nog steeds verklaard door Δ Middel, maar het beschrijven van de intermedieërende variabele verduidelijkt dan wel de aard van de causale relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke relatie (Swanborn, 1987, pp. 302-306). Een voorbeeld uit de medische praktijk: hoge temperaturen kunnen hoofdpijn veroorzaken. De intermedieërende variabele is hier tekort aan inname van water. Bij hogere temperaturen verliest een lichaam meer vocht, en als dit vocht niet wordt aangevuld (door te drinken) kan dit leiden tot hoofdpijn. Hoge temperaturen leiden dus niet zondermeer tot hoofdpijn maar alleen als er onvoldoende wordt gedronken.



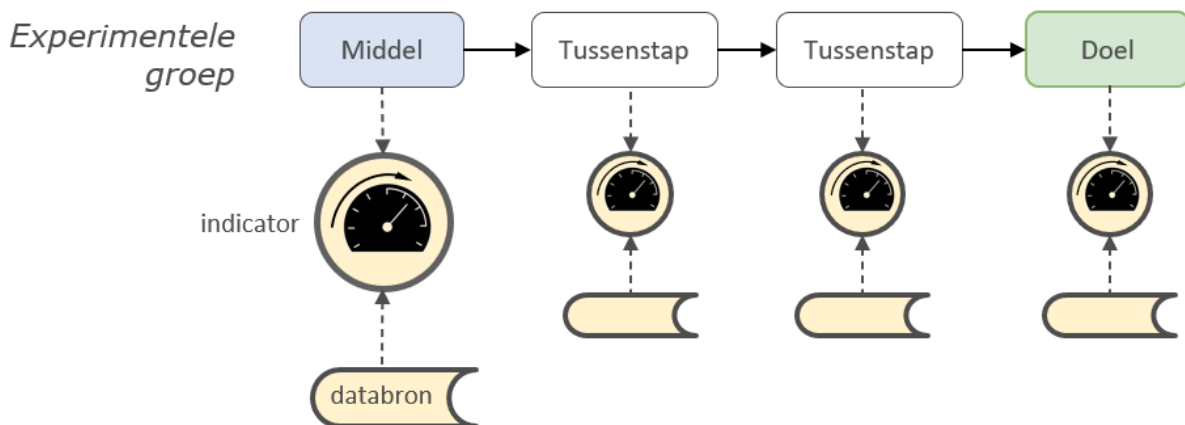
Figuur 3. Tussenstappen als 'black box' in experimentele onderzoeksontwerp

In het geval van de evaluatie van het programma en de wet USB is het niet mogelijk om van een experimentele onderzoeksopzet gebruik te maken. Dat komt omdat er geen controlegroep kan worden samengesteld.

Theoretisch is het dan nog steeds mogelijk om de beschrijving van de tussenstappen achterwege te laten. Dat kan echter alleen in het uitzonderlijke geval dat het middel – en alleen het middel – zowel voldoende als noodzakelijk is om het doel te bereiken ('double decisive test') (Schmitt & Beach, 2015). In alle andere gevallen is het niet voldoende om de effectiviteit van het middel aan te tonen door alleen maar te laten zien dat het doel is bereikt nadat het middel is ingezet (Figuur 1). *Er zal daarnaast moeten worden aangetoond dat er in alle tussenliggende stappen ook veranderingen zijn opgetreden.* Met andere woorden, dat de causale keten ook daadwerkelijk in werking is getreden. Deze tussenstappen moeten bij voorkeur noodzakelijk zijn om van het middel naar het doel te gaan ('hoop test'), maar in ieder geval voldoende zijn ('smoking gun test') (Schmitt & Beach, 2015).

In het geval van de onderhavige evaluatie voldoet geen van de middelen die zijn beschreven in de beleidstheorie aan de 'double decisive test'. We zullen daarom voor elke middel-doel combinatie ook de kritieke (noodzakelijke of voldoende) tussenstappen moeten beschrijven om de effectiviteit van de beleidsinterventie te kunnen evalueren. Tenslotte zullen we rekening moeten houden met externe factoren die ook (tegelijktijd) op de tussenstappen – of direct op het doel – kunnen inwerken. Deze factoren zullen we moeten uitsluiten en als dat niet mogelijk is, voor ze moeten corrigeren (zie hierna, 2.3).

We kunnen deze middel-doel combinaties meetbaar maken door voor elk van de elementen (middelen, tussenstappen, doelen) indicatoren te definiëren die veranderingen in de toestand van die elementen kunnen weergeven, en door bij elk van deze indicatoren geschikte databronnen te zoeken. Al deze informatie is, per middel-doel combinatie, opgeslagen in de zogenaamde 'Evidence Analysis database' (zie hoofdstuk 4).



Figuur 4. Schematische weergave van de beleidstheorie: middel-doel combinaties (inclusief verwijzingen, indicatoren en databronnen)

2.4 Externe factoren

Bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen kunnen – los van het effect van de uitvoering van het programma en de wet USB – (ook) van grote invloed zijn op de tenuitvoerlegging van straffen. Het is belangrijk om althans de meest relevante externe factoren vooraf te onderscheiden in de evaluatie, zodat de specifieke bijdrage van het programma en de wet USB geïsoleerd kan worden van het effect van deze externe factoren.

Voor de evaluatie is van belang dat deze externe factoren zowel op de doelen als op de tussenstappen kunnen doorwerken.

Bij het eerste type externe factoren gaat het meestal om flankerend beleid. Een voorbeeld daarvan is het instellen van het *Fugitive Active Search Team* (FASTNL)³ of het sluiten van een uitleveringsverdrag met een populair 'vluchtland'. Het is aannemelijk dat deze externe factoren invloed hebben op één van de doelen van de USB, namelijk een zekerdere tenuitvoerlegging. Als deze externe factoren tot een sprongsgewijze wijziging in de doelbereiking zorgen (in dit geval: er worden opeens veel meer straffen tenuitvoergelegd dan voorheen) zijn ze goed te isoleren. Immers, de status van de tussenstappen die leiden van het middel en het doel binnen de USB is hetzelfde gebleven. De oorzaak van de plotselinge stijging of daling moet dan wel van buiten komen. Bij een geleidelijke invloed op het doel is de invloed van de externe factor lastiger te isoleren.

De doorwerking van het tweede type externe factor is per definitie lastiger te isoleren. Ze werken immers door op een of meerdere tussenstappen – als daardoor het bijbehorende doel eerder of later wordt bereikt zou dit aan de werking van de USB worden toegeschreven. Ook hiervoor geldt weer dat sprongsgewijze veranderingen beter zijn te identificeren (en dus te isoleren) dan geleidelijke veranderingen. Een voorbeeld van een dergelijke plotselinge verandering is de COVID-crisis of terroristische aanslagen. Deze zijn van invloed op de beschikbare capaciteit binnen de tenuitvoerleggingsketen waardoor werkvoorraden oplopen. Voorbeelden van meer geleidelijke veranderingen zijn bijvoorbeeld politieke koersveranderingen (meer repressie of meer preventie) die tot een andere prioritering van de executietaak leiden, en/of tot een andere balans tussen vonnissen en strafbeschikkingen. Beide hebben invloed op de werkvoorraad en dus op de snelheid van de tenuitvoerlegging.

Plotselinge veranderingen zijn lastig te voorspellen (maar goed te isoleren). Geleidelijke veranderingen zijn over het algemeen terug te voeren op flankerend beleid. De beleidsdynamiek in het domein Veiligheid en Justitie is groot. Er zijn in de afgelopen jaren veel nieuwe beleidsinitiatieven gelanceerd. Voor de evaluatie is het van belang om een goed overzicht te hebben van al deze ontwikkelingen. In het Actieplan Strafrechtketen is een dergelijk overzicht in 2021 aangekondigd (Bestuurlijk Ketenberaad, 2020). Ten tijde van schrijven van dit rapport is het overzicht echter nog niet beschikbaar.

2.5 Externe effecten

Bij de inzet van middelen kunnen naast een (bedoeld) effect op het te bereiken doel ook externe effecten ontstaan. Dit is de omgekeerde richting zoals die onder externe factoren is beschreven: het is de doorwerking van het programma en de wet USB op de omgeving. Strikt genomen zijn deze externe effecten voor de evaluatie van het programma en de wet USB niet relevant. Die beperkt zich immers tot de doelbereiking van de vier doelen die in paragraaf 2.1 zijn opgesomd. Voor een brede beoordeling van de uitwerking van het programma en de wet USB zijn deze externe effecten echter wel van belang. Dit is immers waar het programma en de wet politiek op zal worden afgerekend.

³ FASTNL is een samenwerkingsverband van de politie en het OM dat binnen een Europees netwerk (FAST) actief is. Het team is opgericht om internationaal gesignaleerde veroordeelden met vrijheidsstraffen van meer dan 300 dagen op te sporen (Minister voor Rechtsbescherming, 2020).

In dit perspectief zijn met name de negatieve externe effecten van belang. Een voorbeeld van een dergelijk effect is dat de verschuiving van de juridische verantwoordelijkheid van het OM naar de Minister tot gevolg kunnen hebben dat beslissingen over tenuitvoerlegging meer politiek beïnvloed worden. (Meijer, De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, 2015) In de discussies over het wetsvoorstel is al gewezen op een mogelijk versterkte parlementaire bemoeienis met beslissingen in individuele zaken. Voor een goede en onafhankelijke strafrechtspraak is het van belang dat deze op enige afstand van de politiek kan worden uitgeoefend en dat beslissingen in individuele zaken genomen moeten kunnen worden los van politieke druk. Met de wet USB is de minister verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, hij dient hierover verantwoording af te leggen aan het parlement. (Meijer, 2018) De minister is dus zowel voor het beleid als voor individuele zaken volledig politiek verantwoordelijk. (Meijer, 2012) Overigens wordt in één van de interviews deze kritiek van de hand gewezen door erop te wijzen dat het afleggen van politieke verantwoordelijkheid voorheen ook al gebeurde.

Positieve externe effecten worden in beleidsevaluaties soms gebruikt om tot een positieve beoordeling te komen van ineffectieve maatregelen (dat wil zeggen maatregelen die hun eigen doelen niet hebben gehaald). Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. Er moet dan ook de nodige voorzichtigheid worden betracht met het naar voren brengen van positieve externe effecten. Zij kunnen hooguit als aanvullende informatie worden genoemd.⁴ In het geval van de het programma en de wet USB zijn er in ieder geval drie (vermeende) positieve externe effecten die dusdanig relevant lijken dat ze een aparte vermelding behoeven. Het eerste effect is dat de bevordering van ketenregie op de tenuitvoerlegging (een tussenstap) logischerwijs meer uniformiteit tot gevolg heeft. Dit zou tot een toename van de rechtszekerheid kunnen leiden; wat een belangrijk doel op zich is binnen wetgeving. Een tweede effect is dat de uitvoering van het programma en de wet USB leidt tot een beter zicht en meer grip op de keten (ook een tussenstap), en dat dit uiteindelijk resulteert in een toename van de kwaliteit van de tenuitvoerlegging.⁵ Het derde effect mogelijke is een onderlinge doorwerking van een intern doel (snellere tenuitvoerlegging) op een ander intern doel (zekerder tenuitvoerlegging): een snellere tenuitvoerlegging kan ook een toename in zekerheid met zich meebrengen door een reductie van uitval door verjaring.

Voor alle drie de externe effecten geldt dat het randgevallen zijn: dat wil zeggen ze zouden eerder als 'interne' elementen kunnen worden beschouwd. De eerste twee effecten kunnen dan als indicator worden gebruikt om het functioneren van de programma en de wet USB te kunnen meten (zie Figuur 4). Een toename van de uniformiteit en de kwaliteit van de tenuitvoerlegging is een indicatie voor een toename van de zekerheid. Andersom geredeneerd is het moeilijk voor te stellen dat de zekerheid in de tenuitvoerlegging zou zijn toegenomen zonder dat de uniformiteit en de kwaliteit zou zijn toegenomen. Het derde effect is welbeschouwd geen extern effect maar een – zelfversterkend – intern effect. Het (eerder) bereiken van het doel van zekerder tenuitvoerlegging kan immers geheel worden toegeschreven aan de implementatie van het programma en de wet zelf.⁶ Wel kan de invloed van dit effect worden geïsoleerd door de correlatie tussen de gemiddelde doorlooptijd en het percentage daadwerkelijk ten uitvoer gelegde straffen en maatregelen vooraf te bepalen. Als deze correlatie

⁴ Vergelijk de positie van kwalitatieve effecten in maatschappelijke kosten-baten analyses. De meest relevante van deze effecten worden wel apart genoemd maar beïnvloeden de uitkomst van de kosten-baten analyse niet. Dat wil zeggen ze kunnen een negatieve uitkomst (kosten>baten) niet in een positieve uitkomst veranderen (Romijn & Renes, 2013).

⁵ In de claims is niet nader beschreven wat er onder 'kwaliteit' wordt verstaan (althans niet in termen van uitkomsten). Er is ook geen ratio gegeven voor de gewenste verandering (=kwaliteit moet omhoog). Om een verandering in termen van 'kwaliteit' te meten, is het nodig om de achterliggende motivatie van de beleidsmaker te achterhalen.

In termen van informatievoorziening zijn er wél gedetailleerde kwaliteitseisen gedefinieerd, in de vorm van 'prestatiekenmerken' (zie bijlage 6).

⁶ De invloed van dit 'zelfversterkende effect' kan wel apart worden beschreven (zie hoofdstuk 4).

inderdaad sterk is dan zou een daling van de gemiddelde doorlooptijd altijd tot een toename van de zekerheid moeten leiden, los van de inzet van de middelen die specifiek gericht zijn op een toename van de zekerheid.

2.6 Beschrijving van de beleidstheorie

We hebben op basis van de onderliggende stukken (Memorie van Toelichting, Kamerstukken, beleidsdocumenten) een eerste versie van de beleidstheorie beschreven (zie Bijlage 1). Dit is de beleidstheorie zoals ze is gerapporteerd. Vervolgens hebben we deze versie geconsolideerd volgens de systematiek die in paragraaf 2.1 is beschreven. Dat is in twee stappen gebeurd:

1. We hebben alleen die tussenstappen meegenomen waarvan in de onderliggende beleidsstukken expliciet een verband is verondersteld tussen die tussenstap en een middel of doel (of een andere tussenstap);
2. We hebben alleen de kritieke tussenstappen meegenomen, dat wil zeggen de stappen die minimaal voldoende zijn (maar bij voorkeur noodzakelijk) om de volgende stap (of het einddoel) te bereiken.

Voor de overzichtelijkheid hebben we voor elk einddoel een apart schema opgesteld. In de schema's staan de **middelen** links, de **doelen** rechts, de **tussenstappen** in het midden, en de **externe factoren** (gestippelde pijlen naar binnen) en **externe effecten** (gestippelde pijlen naar buiten) boven en beneden.

2.6.1 Snellere tenuitvoerlegging (doel 1)

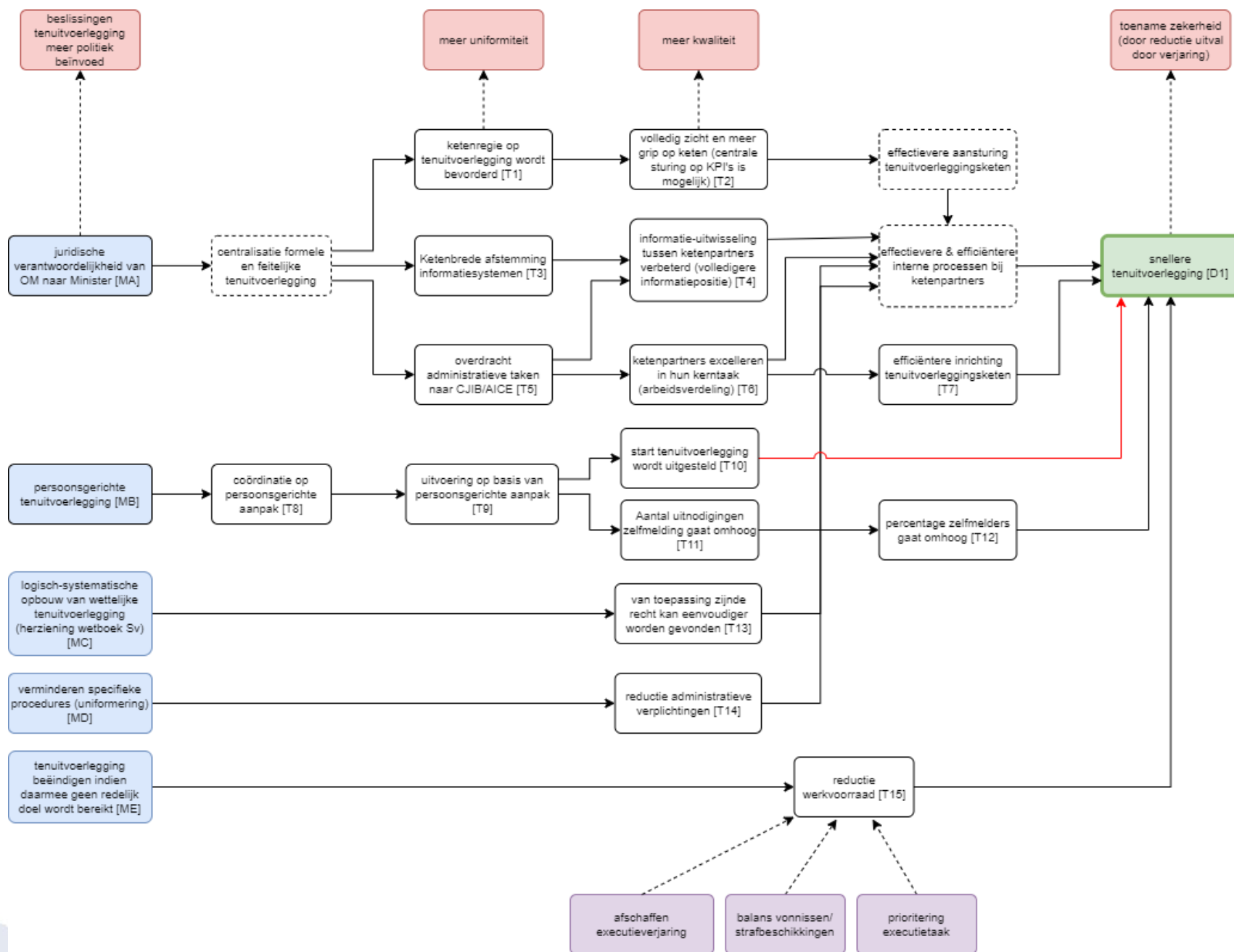
Volgens documentatie en theorie zijn er verschillende middelen mogelijk om snellere tenuitvoerlegging (D1) te bereiken. Hieronder volgt een bespreking van verschillende middel-doel-combinaties (en bijbehorende tussenstappen) omtrent het realiseren van een snellere tenuitvoerlegging.

- MA – D1: De verschuiving van de juridische verantwoordelijkheid van OM naar de minister [MA] leidt in theorie tot centralisatie van de formele en feitelijke tenuitvoerlegging en daardoor tot een effectievere en efficiëntere aansturing, inrichting en uitvoering van interne processen van ketenpartners binnen de tenuitvoerlegging (en dus een snellere tenuitvoerlegging). De centralisatie van de tenuitvoerlegging wordt mede vormgegeven door AICE, die de verantwoordelijkheid heeft gekregen voor administratieve taken, maar ook voor een ketenbrede afstemming van informatiesystemen en ketenregie (Wet USB MvT). De toename van effectiviteit en efficiëntie komt vooral doordat er meer zicht en grip is op de keten door centrale sturing op KPI's (b.v. door Ketendashboard Executie, zie casestudie in Bijlage 5), ketenpartners een vollediger informatiepositie hebben en doordat door de overdracht van administratieve taken ketenpartners zich beter kunnen richten op hun kerntaak (door afname van werklast op de tien arrondissementsparketten).
- MB – D1: De implementatie en uitvoering van de tenuitvoerlegging via een persoonsgerichte aanpak zou volgens de theorie zowel een positief als negatief effect kunnen hebben op de snelheid van de tenuitvoerlegging. Allereerst zou een coördinatie op persoonsgerichte aanpak kunnen leiden tot minder onlogische tenuitvoerleggingen in de tijd (rekening houdend met verschillende sancties voor een persoon, en andere omstandigheden), waardoor het mogelijk leidt tot minder vertraging en uiteindelijk tot een snellere tenuitvoerlegging (Wet USB MvT). Echter in interviews met advocaten komt naar voren dat het ook mogelijk is dat de start van de tenuitvoerlegging juist wordt uitgesteld omdat er rekening wordt gehouden met de context van de persoon. Daarnaast gaven advocaten in interviews ook aan

dat door de persoonsgerichte aanpak het percentage zelfmelders vermoedelijk omhoog gaat. Dit heeft mogelijk ook als effect dat de tenuitvoerlegging sneller verloopt, doordat minder veroordeelden op de vlucht slaan na een oproep tot zelfmelding.

- MC – D1: Het derde middel [MC] is de herschikking van het wetboek. Deze herschikking moet het toepasselijke recht eenvoudiger te vinden maken (Wet USB MvT). Dit draagt bij aan efficiëntere interne processen en kan ook op deze manier leiden tot een snellere tenuitvoerlegging.⁷
- MD – D1: naast dat AICE een groot deel van de administratieve taken op zich neemt, is er met de Wet USB ook een zekere mate van uniformering van de wettelijke procedures ingesteld [MD], wat ook zorgt voor het verminderen van administratieve verplichtingen van ketenpartners (Wet USB MvT). Ook dit kan leiden tot efficiëntere processen bij ketenpartners en dus een snellere tenuitvoerlegging.
- ME – D1: Als laatste is relevant dat de tenuitvoerlegging van kleine geldboetes kan worden beëindigd indien hiermee geen redelijk doel meer wordt gediend [ME]. Logischerwijs kan dit leiden tot een reductie van de werkvoorraad en dus tot snellere tenuitvoerlegging. Opmerking hierbij is wel dat het beslissingsproces om de tenuitvoerlegging te beëindigen in theorie meer tijd zou kunnen kosten dan er wordt bespaard door de tenuitvoerlegging te beëindigen, waardoor het effect negatief zou worden.

⁷ Nota bene, deze efficiëntieslag wordt deels bereikt door een deel van de verantwoordelijkheden op het bord van de verdachten te leggen. Vanwege deze verschuiving heeft Brouwer betoogd dat de modernisering van het Wetboek in de brede, systematische zin de positie van de verdachte verslechtert ten opzichte van het huidige wetboek (Brouwer, 2020). Bij die stand van zaken zou het niet volstaan om op een enkele verandering te wijzen die als voordelig voor de verdediging zou kunnen worden geduid.



Figuur 5. *Beleids Theorie snellere tenuitvoerlegging*
 Dialogic innovatie • interactie

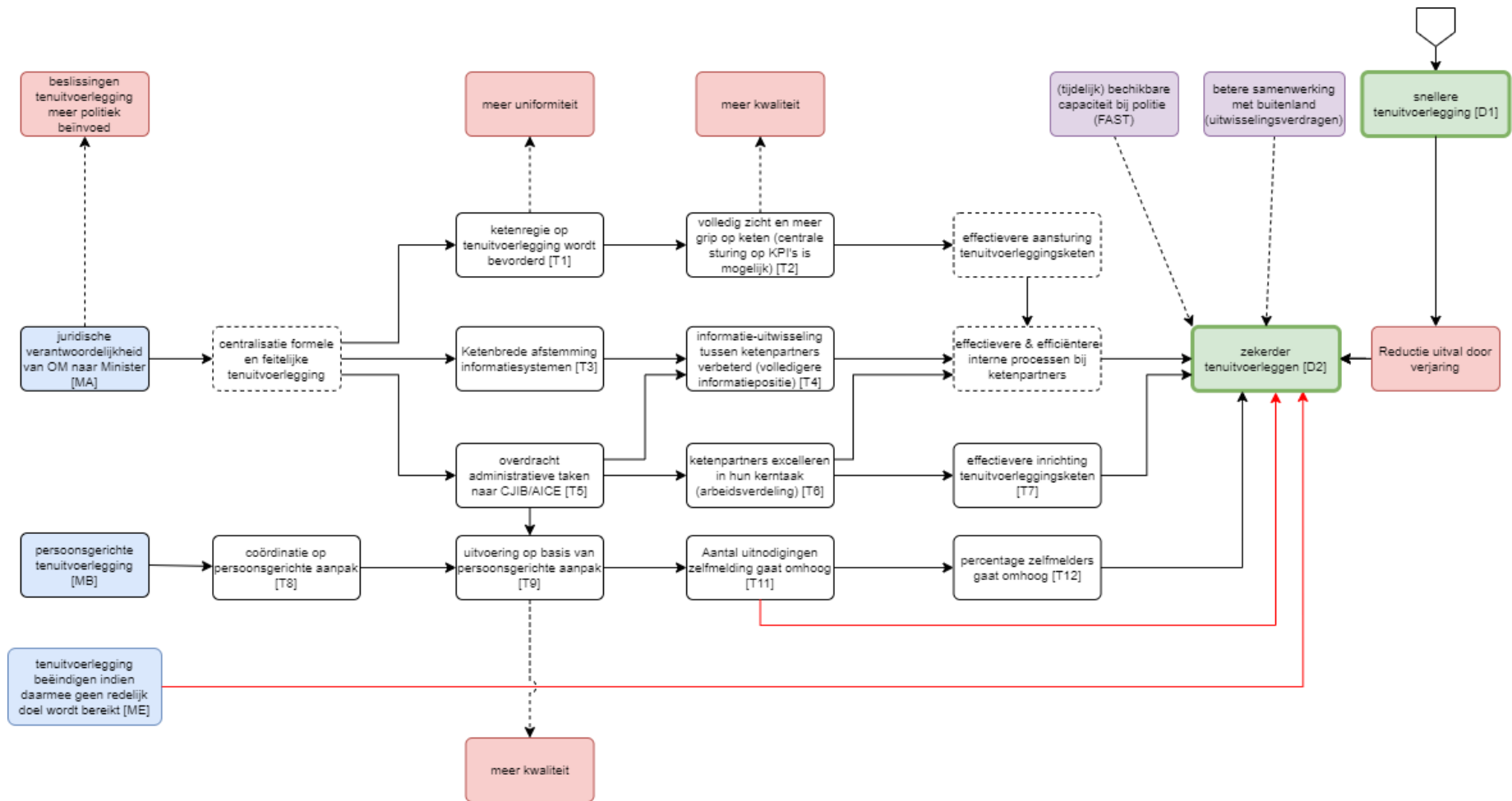
2.6.2 Zekerder tenuitvoerlegging (doel 2)

Voor het doel zekerder tenuitvoerlegging worden grotendeels dezelfde stappen gevolgd als voor het doel snellere tenuitvoerlegging. De verschuiving van de juridische verantwoordelijkheid van OM naar minister [MA] volgt eenzelfde pad via de kritieke tussenstappen die hierboven zijn toegelicht naar het doel zekerder tenuitvoerlegging [D2]. Met andere woorden, effectievere en efficiëntere interne processen bij ketenpartners en een effectievere inrichting van de tenuitvoerleggingsketen zou in theorie niet alleen leiden tot snellere tenuitvoerlegging, maar ook tot zekerder tenuitvoerlegging.

Ook een persoonsgerichte tenuitvoerlegging [MB] kan leiden tot een zekerder tenuitvoerlegging. De onderliggende redenatie is dat er bij een persoonsgerichte benadering een betere selectie van personen wordt gemaakt die wel of niet geschikt zijn voor zelfmelding. Er wordt, met andere woorden, beter rekening wordt gehouden met het daadwerkelijke vluchtrisico van veroordeelden. Als het risico hoger is worden veroordeelden niet opgeroepen, maar aangehouden, wat leidt tot een zekerder tenuitvoerlegging. Andersom zou de persoonsgerichte benadering tot meer kwaliteit kunnen leiden omdat een groep veroordeelden nu de vrijheid krijgt om zichzelf te melden anders met het nodige machtsvertoon zouden worden aangehouden (wat uiteraard veel meer ruchtbaarheid geeft in de persoonlijke sfeer).⁸

Tot slot is er de maatregel dat tenuitvoerlegging van kleine geldboetes voortaan beëindigd kan worden indien daarmee geen redelijk doel meer wordt gediend [ME]. De pijl in het schema is rood, omdat sprake is van een negatief effect: de mogelijkheid om tenuitvoerlegging te beëindigen zorgt logischerwijs voor een minder zekerder tenuitvoerlegging. Dit is echter geen ongewenst effect: het gaat immers om situaties waarin ervoor bewust wordt *gekozen* om de straf niet ten uitvoer te leggen.

⁸ Overigens wordt dat laatste door advocaten betwist vanwege de neiging tot standaardisering en uniformering ('dichtregelen'). Er zouden volgens deze respondenten in theorie wel meer uitzondering kunnen worden gemaakt maar in de praktijk gebeurt dat juist minder dan voorheen. Er zouden dus meer veroordeelden dan voorheen worden opgepakt voor wie anders, via een verzoek aan de OvJ door de advocaat, een uitzondering was gemaakt, en die zich dan (toch) zelf hadden gemeld bij de justitiële inrichting (zie hierna, doel 3). Uit de feitelijke metingen in de evaluatie zal moeten blijken welke visie het meest overeenkomt met de empirie.

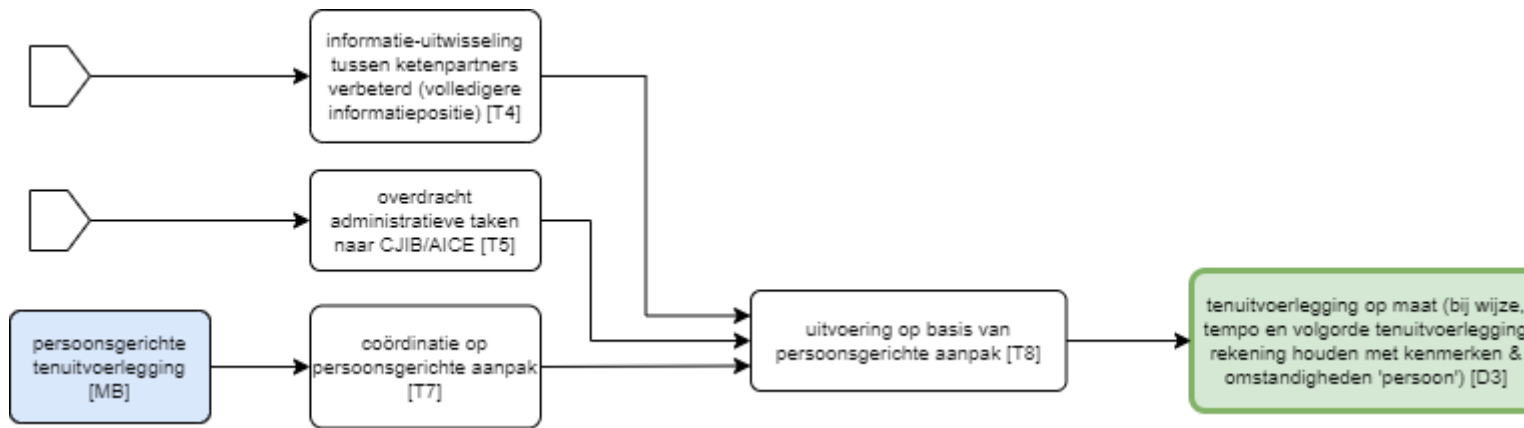


Figuur 6. Beleidstheorie zekerder tenuitvoerlegging

2.6.3 Persoonsgerichte tenuitvoerlegging (doel 3)

Het doel (betere) 'tenuitvoerlegging op maat' -- bij wijze, tempo en volgorde van de tenuitvoerlegging rekening houden met de kenmerken en omstandigheden van 'de persoon' [D3] -- wordt in theorie bereikt door uitvoering op basis van een persoonsgerichte aanpak. Hoewel een expliciet middel (als startpunt van de keten) in de beleidsstukken ontbreekt, impliceert dit dat persoonsgerichte tenuitvoerlegging [MB] tevens het middel is. Daaruit volgt de kritieke tussenstap 'coördinatie op de persoonsgerichte aanpak'. Ook andere tussenstappen die uit de andere middelen voortkomen dragen bij aan de uitvoering op basis van de persoonsgerichte aanpak. Het betreft met name de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners en de overdracht van administratieve taken naar CJIB-AICE.

Merk op dat persoonsgerichte tenuitvoerlegging als doel op zich is gedefinieerd. Het pad van middel naar doel loopt niet via meer (of minder) zelfmelden, en vaker (of minder vaak) uitstellen van de start van de uitvoering van de straf of maatregel. Uit de causale relaties die in de onderliggende stukken en in de interviews zijn genoemd komt geen eenduidig beeld naar voren over het effect van de persoonsgerichte tenuitvoerlegging op de snelheid en zekerheid van de tenuitvoerlegging. Wat betreft de doorwerking op de snelheid worden bijvoorbeeld twee tegengestelde effecten geponeerd. De persoonsgerichte benadering zou moeten resulteren in een afname van het aantal niet-passende straffen, dus in minder (tijdrovende) correcties achteraf, en dus in een afname van de gemiddelde doorlooptijd. Andersom zouden er, vanwege de persoonsgerichte benadering, vaker uitzonderingen worden gemaakt, zou er vaker uitstel aan de tenuitvoerlegging worden verleend, en zou dit leiden tot een toename van de gemiddelde doorlooptijd. Of dit laatste effect in de praktijk optreedt wordt door meerdere respondenten betwist. De dubbelheid is gelegen in de hoge mate van standaardisatie die AICE nastreeft in het uitvoeren van de persoonsgerichte tenuitvoerlegging. Er wordt dus vaker gekeken of een veroordeelde in aanmerking komt voor een afwijkende tenuitvoerlegging (wel/niet zelfmelden, wel/geen uitstel tenuitvoerlegging) maar in de praktijk volgt uit deze afweging volgens advocaten bijna standaard dat er geen ruimte is om een uitzondering te maken. Vóór de komst van de Wet USB konden advocaten direct overleggen met de betrokken Officier van Justitie. Er toen meer ruimte zijn geweest om uitzonderingen te maken.



Figuur 7. Beleidstheorie persoonsgerichte tenuitvoerlegging

2.6.4 Goed informeren (doel 4)

Het laatste doel van de wet USB is dat stakeholders (slachtoffers, familie) en partners van buiten de strafrechtketen (gemeenten, zorginstanties) beter worden geïnformeerd over de veroordeelde en zijn straf en de terugkeer in de samenleving (D4).

Met het in werking treden van de Wet USB is er vanuit het belang van de slachtoffers voor gekozen om de wettelijke verantwoordelijkheid voor dit doel niet over te hevelen van het OM naar het Ministerie.⁹ De achterliggende gedachte is dat het eerste contact altijd met het OM is, en dat er binnen het OM al kennis en een infrastructuur is opgebouwd (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 34 086, nr. 3, 2015). Daarmee blijft de feitelijke uitvoering van het (goed) informeren van slachtoffers en nabestaanden in handen van het Informatiepunt Detentieverloop (IDV), dat een onderdeel is van het arrondissementsparket Arnhem. Het IDV informeert echter enkel slachtoffers en nabestaanden van zeer ernstige delicten waarbij veroordeelden een vrijheidsbenemende straf uitzitten (straffen binnen gevangeniswezen, jeugdinstellingen en Tbs-klinieken)¹⁰. Recent is er wel vanuit het Ministerie een portaal ontwikkeld om een brede groep van slachtoffers (beter) te informeren: het portaal Mijnslachtofferzaak¹¹ dat in opdracht van het OM door de Justitiële Informatiedienst (Justid) wordt beheerd.

Welbeschouwd is Mijnslachtofferzaak (en aanverwante initiatieven) geen onderdeel van het programma en de wet USB. Het OM was immers al verantwoordelijk voor het goed informeren van de stakeholders en externe partners, en dat blijft zo. Wat wel onderdeel van de evaluatie zou kunnen zijn is om te toetsen of het daadwerkelijk in het belang van de slachtoffers en familie is om de verantwoordelijkheid voor informeren bij het OM te (blijven) beleggen. Bij ons weten is deze aanname uit de beleidstheorie nooit getoetst in de praktijk, en zeker niet bij de direct betrokken zelf (slachtoffers en familie).

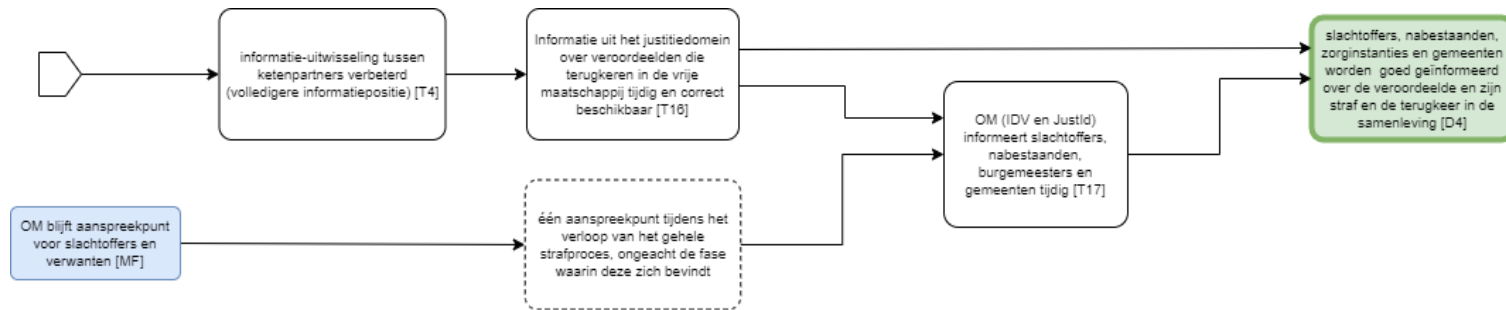
Indirect kan de implementatie van het programma en de wet USB wel bijdragen aan het adequaat informeren van stakeholders en externe partijen omdat wordt verondersteld dat de informatie-uitwisseling tussen alle ketenpartners verbeterd. Naast de centrale positie die in de informatie-uitwisseling aan AICE is gegeven, is hiervoor ook het Informatieportaal Justitiabelen (INJUS) ontwikkeld (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 34 086, nr. 3, 2015). Dit betekent dat de informatiepositie van het OM zou verbeteren in termen van volledigheid en tijdigheid. Of dit uiteindelijk ook tot een verbetering van de informatiepositie van de stakeholders en de externe partijen leidt, is afhankelijk van de mate waarin het OM (in casu het IDV en Mijnslachtofferportaal) ook daadwerkelijk gebruik maken van deze informatie.

In de wet USB wordt expliciet gesproken over het goed informeren van slachtoffers en nabestaanden. In een enge interpretatie is dat beperkt tot louter technische aspecten (tijdigheid, volledigheid). In een brede interpretatie vallen hier ook (en vooral) kwantitatieve aspecten onder (de kwaliteit van de informatieoverdracht zelf, bijvoorbeeld in termen van empathie). Een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners heeft geen effect op deze kwalitatieve aspecten. Bij ons weten is de kwaliteit van de informatieoverdracht zoals die door de direct betrokken wordt ervaren, tot nu toe nog niet onderzocht (althans niet vanuit het OM en/of het Ministerie).

⁹ Vanuit bestuurskundig perspectief is een relevante vraag in dit opzicht van wie 'het beleid' is. Er zijn meestal immers meerdere 'probleemeigenaren' (in dit geval minimaal het Ministerie van JenV en het OM), en deze hebben allemaal specifieke belangen. De voor- en nadelen van een beleidswijziging (in casu: het niet overhevelen van de verantwoordelijkheid voor de communicatie naar het slachtoffer toe) zullen dan ook anders zijn voor elke probleemeigenaar.

¹⁰ Zie <https://slachtofferwijzer.nl/organisatie/informatiepunt-detentieverloop/> Overigens wordt er geen duidelijke afbakening gegeven ten opzichte van 'ernstige' en 'minder ernstige' delicten.

¹¹ Zie <https://mijnslachtofferzaak.nl/kb/home>



Figuur 8. Beleidstheorie goed informeren

3 Indicatoren en databronnen

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn voor elk van de vier doelen geconsolideerde beleidstheorieën opgesteld. De middelen, doelen en tussenstappen die daarin zijn opgenomen zijn afgeleid uit onderliggende beleidsstukken. Dit is ook als selectiecriteria gebruikt. Als er geen expliciete vermelding van een causale relatie is genoemd waarin de tussenstap voorkomt ("de inzet van middel A leidt tot doel X via tussenstap AX_y "; " AX_y leidt tot AX_z en AX_z tot doel X"), is de stap niet opgenomen.¹²

De bronvermelding verbindt de beleidstheorie met de beleidspraktijk. De bronvermelding betekent dat er een of meer gezaghebbende actoren uit de beleidspraktijk zijn die hebben gesteld dat tussenstap AX_y direct of indirect bijdraagt aan het bereiken van doel X. Het gaat hier echter om veronderstelde causale verbanden. De kern van de evaluatie is nu om te toetsen in hoeverre deze veronderstelde verbanden ook daadwerkelijk opgaan in de empirische werkelijkheid. Om dat te kunnen doen moeten veranderingen in de toestand ('state') van zowel de middelen als de tussenstappen als de doelen worden gemeten. Het meetbaar maken van de elementen uit een beleidstheorie gaat in twee stappen (zie Figuur 4):

1. voor elk element wordt een indicator gedefinieerd. Dat is een variabele waarin de veranderingen in de toestand van een middel, tussenstap of doel in een meetschaal kunnen worden uitgedrukt.¹³
2. Voor elke indicator bestaat een geschikte databron. Indicatoren moet gevuld kunnen worden met data anders blijven het theoretische constructen. Naast de aanwezigheid van de data spelen ook praktische zaken: de data moet bijvoorbeeld toegankelijk zijn, en binnen een redelijke termijn tegen redelijke kosten kunnen worden verzameld.¹⁴

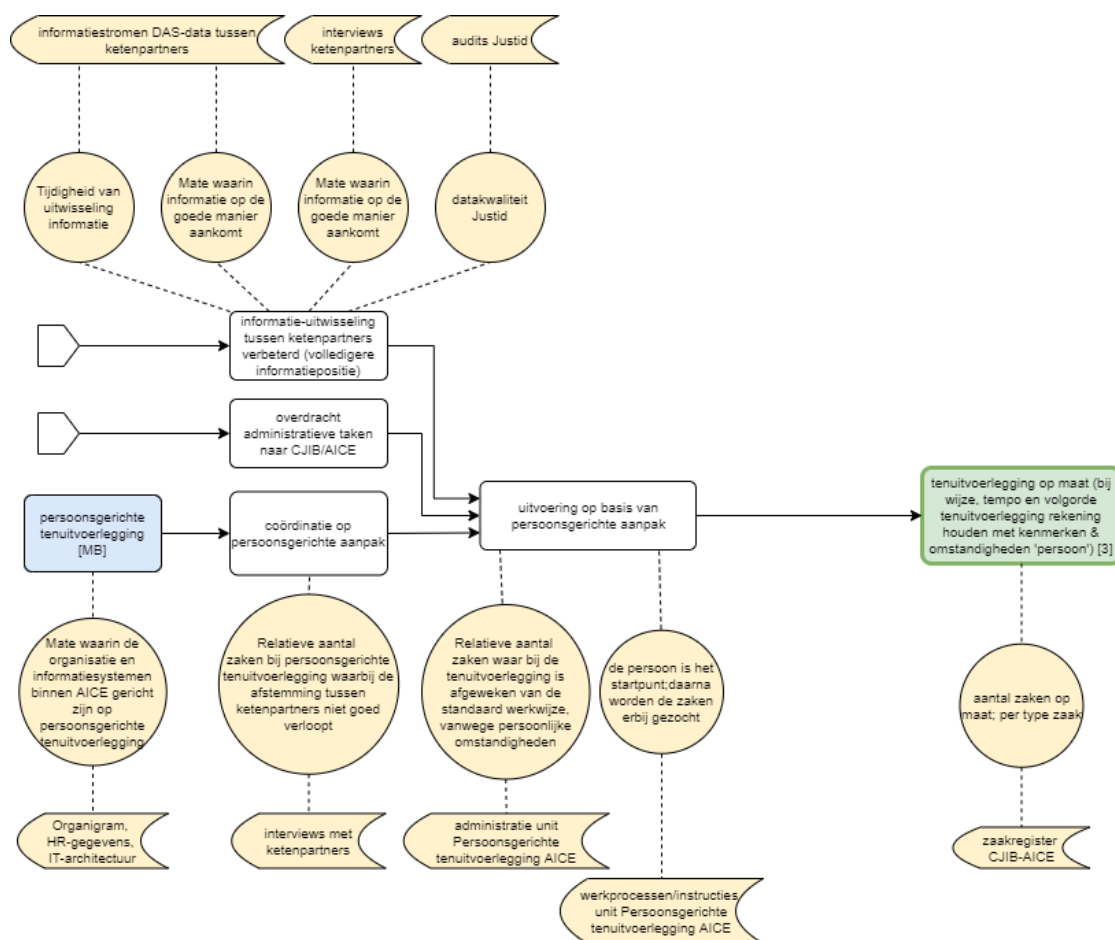
In de zogenaamde 'Evidence Analysis Database' zijn gedetailleerde beschrijvingen opgenomen van alle indicatoren en bijbehorende databronnen die in het onderhavige onderzoek zijn geïdentificeerd.¹⁵ Voor de beleidstheorie voor D3 ("Persoonsgerichte tenuitvoerlegging", zie Figuur 7) ziet dit er, volgens de structuur van Figuur 4 bijvoorbeeld als volgt uit:

¹² Er bestaat, met andere woorden, voor elke stap een bronvermelding.

¹³ Nominale schaal (wel/niet), ordinale schaal (groter, kleiner), interval schaal (relatieve verschillen, in cijfers), ratio schaal (relatieve verschillen, met absoluut nulpunt; de cijfers zijn nu ook in absoluut opzicht betekenisvol [$A=2B \rightarrow A$ is twee maal zo groot als B])

¹⁴ Het gebruik van secundaire data ligt uit praktisch oogpunt het meest voor de hand – het is immers al verzameld. Nadeel is dat deze data voor een andere indicator is verzameld en niet zondermeer geschikt is om te hergebruiken voor de beoogde indicator uit de USB evaluatie.

¹⁵ Deze database is als een apart (Excel-)bestand met deze rapportage meegestuurd.



Figuur 9. Beleidstheorie voor 'Persoonsgerichte tenuitvoerlegging' (D3), met indicatoren en databronnen

3.2 Indicatoren

Voor alle vier doelen ($\{D1..D4\}$) en alle zes middelen $\{MA..MF\}$ uit de beleidstheorieën zijn er indicatoren gedefinieerd. Op enkele uitzonderingen na is dit ook voor alle tussenstappen uit de beleidstheorieën gebeurd. De tussenstappen waar geen indicatoren voor zijn gedefinieerd, zijn in de schema's met een gestippelde rand weergegeven en zijn niet genummerd (bijvoorbeeld: 'centralisatie formele en feitelijke tenuitvoerlegging' in D1 en D2).

Voor de middelen is de vertaling in indicatoren relatief eenvoudig. Omdat het om eendimensionale begrippen gaat is er slechts één indicator nodig. Verder kan er meestal van basale meetschalen gebruik worden gemaakt. De indicator voor MA ("Juridische verantwoordelijkheid van OM naar Ministerie") kan bijvoorbeeld direct worden afgeleid uit het doel ("De juridische verantwoordelijkheid van OM is overgedragen naar de minister") en er kan een nominale meetschaal worden gebruikt (op tijdstip t_0 is de verantwoordelijkheid formeel overgedragen, daarvoor nog niet). In de evaluatie kan dit tijdstip vervolgens als scheidslijn worden gebruikt (vergelijking van situatie vóór en ná de formele overdracht).

In principe kan voor de indicator van middel MF ("OM blijft aanspreekpunt voor slachtoffers en verwanten") ook een nominale schaal worden gebruikt ("OM is verantwoordelijk of niet"), ware het niet dat de situatie juist niet verandert. Er is dus geen scheidslijn. In plaats daarvan hebben we de indicator daarom gedefinieerd als een (procesmatige) kwaliteitseis ("Slachtoffers en nabestaanden krijgen gedurende het gehele strafproces informatie van het OM"). We kunnen daardoor meten of er aan de kwaliteitseis is voldaan. In het veronderstelde causale verband wordt er al vóór de invoering van de Wet USB aan deze kwaliteitseis voldaan,

en blijft de situatie minimaal hetzelfde. Met andere woorden, de situatie zou in ieder geval niet moeten verslechteren.

Voor bijvoorbeeld middel MB ("persoonsgerichte tenuitvoerlegging") volstaat een nominale meetschaal niet voor de bijbehorende indicator ("mate waarin de organisatie en informatiesystemen binnen AICE gericht zijn op persoonsgerichte tenuitvoerlegging"). Dit vereist minimaal een ordinale meetschaal: "ten opzichte van het vorige meetpunt zijn er een aantal aanpassingen doorgevoerd").

Tabel 2. Overzicht van middelen en hun indicatoren

| Code | Omschrijving middel | Indicator |
|------|--|--|
| MA | Juridische verantwoordelijkheid van OM naar minister | De juridische verantwoordelijkheid van OM is overgedragen naar de minister |
| MB | Persoonsgerichte tenuitvoerlegging | Mate waarin de organisatie en informatiesystemen binnen AICE gericht zijn op persoonsgerichte tenuitvoerlegging |
| MC | Logisch-systematische opbouw van wettelijke tenuitvoerlegging (herziening wetboek) | Hernummering/consolidering artikelen Wet Sr |
| MD | Verminderen specifieke procedures (uniformering) | Ontwikkeling aantal specifieke procedures door de tijd (voor- en na modernisering Wetboek Sr) |
| ME | Tenuitvoerlegging beëindigen indien daarmee geen redelijk doel wordt bereikt | Aantal gevallen waarin Minister gebruik maakt van bevoegdheid om tenuitvoerlegging te beëindigen op grond van art.6:1:11 Sv) |
| MF | OM blijft aanspreekpunt voor slachtoffers en verwanten | Slachtoffers en nabestaanden krijgen gedurende het gehele strafproces (ook tijdens en na de tenuitvoerlegging) informatie van het OM |

De vier doelen zijn allemaal multidimensionaal, dat wil zeggen dat ze op bepaalde aspecten kunnen zijn bereikt maar in dezelfde periode op andere aspecten (nog) niet. Om deze reden zijn er voor alle doelen meerdere indicatoren gedefinieerd. Voor Doel 1 ('Snellere tenuitvoerlegging') en Doel 2 ('Zekerder tenuitvoerlegging') is weliswaar slechts één indicator opgenomen maar die is in beide gevallen gebaseerd op een 'prestatiekenmerk' uit een bestaande databron (de USB-Monitor) die op zijn beurt uiteenvalt in verschillende dimensies. Voor D1 is dat de (i) startsnelheid en de (ii) reactiesnelheid, voor D2 het percentage zaken dat (i) veilig (ii) foutloos en (iii) conform afspraak is afgehandeld.

Tabel 3. Overzicht van doelen en hun indicatoren

| Code | Omschrijving doel | Indicator |
|------|---|---|
| D1 | Snellere tenuitvoerlegging (de tenuitvoerlegging van straffen gaat sneller) | Prestatiekenmerk tijdigheid (het sneller uitvoeren van de straf) door het meten van de startsnelheid (T1, het percentage zaken dat binnen de afgesproken periode, gemeten vanaf de strafrechtelijke beslissing is gestart) en de reactiesnelheid (T2, het percentage zaken waarin binnen de afgesproken periode, gemeten vanaf het mislukken van de tenuitvoerlegging, een nieuwe beslissing is genomen). |
| D2 | Zekerder tenuitvoerlegging (de straf wordt daadwerkelijk uitgevoerd) | Prestatiekenmerk zekerheid (veilig, foutloos en conform afspraak) door het meten van het percentage afgedane zaken (Z1, het percentage zaken dat binnen de afgesproken periode, gemeten vanaf de strafrechtelijke |

| Code | Omschrijving doel | Indicator |
|------|---|---|
| | | beslissing, is afgedaan of gestart) en de reactie op overtreding (Z2, het percentage zaken dat binnen de afgesproken periode, gemeten vanaf het mislukken van de tenuitvoerlegging, alsnog is afgedaan of gestart). ¹⁶ |
| D3 | Tenuitvoerlegging op maat (bij wijze, tempo en volgorde tenuitvoerlegging rekening houden met kenmerken & omstandigheden van 'de persoon') | Aantal keer dat een uitvoerder van taakstraffen de beslissing heeft genomen om de projectplaats of aard van de werkzaamheden te wijzigen, een waarschuwing te geven of de taakstraf op te schorten; per type beslissing, en waarom. |
| D3 | | Aantal keer dat AICE beslist om af te wijken van de hoofdregel dat vrijheidsbeneming voor vrijheidsbeperking gaat. |
| D3 | | Aantal keer dat bewust is afgeweken van procedures: <ol style="list-style-type: none"> 1. Aantal keer dat vrijheidsbenemende sancties van een veroordeelde niet aansluitend op elkaar zijn uitgevoerd. 2. Aantal keer dat vrijheidsbeperkende sancties niet gelijktijdig zijn uitgevoerd. 3. Aantal keer dat is afgeweken van de standaard detentievolverde. 4. Aantal keer dat, bij een jeugdige veroordeelde, het toezicht op taakstraffen door verschillende instanties/organisaties werd uitgevoerd. 5. Aantal keer dat, bij een jeugdige veroordeelde, vrijheidsstraffen in verschillende instellingen worden uitgevoerd. |
| D4 | Slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten worden goed geïnformeerd over de veroordeelde en zijn straf en de terugkeer in de samenleving | Aantal malen dat een nabestaande of slachtoffer niet op tijd wordt geïnformeerd. ¹⁷ |
| D4 | | Aantal klachten geregistreerd bij OM/IDV van slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten over informeren over veroordeelde, en aantal verstuurde excuusbrieven |

Van de 21 tussenstappen die in de geconsolideerde beleidstheorieën zijn opgenomen zijn er vier waarvoor geen indicatoren zijn gedefinieerd:

- (1) centralisatie formele en feitelijke tenuitvoerlegging (in D1 en D2);
- (2) effectievere aansturing tenuitvoerleggingsketen (in D1 en D2);
- (3) effectievere & efficiëntere interne processen bij ketenpartners (in D1 en D2);
- (4) één aanspreekpunt tijdens het verloop van het gehele strafproces, ongeacht de fase waarin deze zich bevindt (in D4).

¹⁶ Ook van het CJIB zijn de statussen van sancties inzichtelijk, namelijk 'open', 'succesvol tenuitvoergelegd', 'niet succesvol tenuitvoergelegd', en 'onbekend'.

¹⁷ Dat betekent: minimaal 1 week van tevoren.

(1) en (4) zijn beide een operationalisering van het voorgaande middel (respectievelijk MA en MF). De middelen worden al gedekt door een eigen indicator. (1) en (4) zijn in dat opzicht overbodig maar zijn toch gehandhaafd in de geconsolideerde beleidstheorie omdat het conceptueel noodzakelijke tussenstappen zijn tussen de middelen en de tussenstappen die daarna komen. (2) en (3) zijn praktisch gezien lastig meetbaar omdat daarvoor alle ketenpartners geëvalueerd zouden moeten worden.

Tabel 4. Overzicht van tussenstappen en hun indicatoren

| Code | Omschrijving tussenstap | Indicator |
|------|---|---|
| T1 | Ketenregie op tenuitvoerlegging wordt bevorderd | Er is sprake van meer uniformiteit in de tenuitvoerlegging (minder variatie tussen arrondissementen) |
| T1 | | Er zijn heldere werkafspraken tussen alle ketenpartners vastgelegd |
| T2 | Volledig zicht en meer grip op keten (centrale sturing op KPI's is mogelijk) | Er zijn per doel een of meerdere KPI's gedefinieerd |
| T2 | | Er zijn dashboards waarop KPI's worden bijgehouden, en deze dashboards worden ook daadwerkelijk gebruikt (loggegevens) |
| T2 | | Er zijn KPI's die specifiek gericht zijn op personen (niet op zaken) |
| T3 | Ketenbrede afstemming informatiesystemen | Aantal e-services waarvan gebruikt wordt gemaakt (als % van totaal) |
| T3 | | Standaarden en definities zijn op elkaar afgestemd |
| T4 | Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners is verbeterd (volledigere informatiepositie) | Tijdigheid van uitwisseling informatie [wel of niet ontvangen van informatie], zie Prestatiekenmerk Tijdigheid (in Bijlage 6). ¹⁸ |
| T4 | Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners is verbeterd (vollediger informatiepositie) | Mate waarin de informatie op de goede manier aankomt bij de volgende ketenpartner: zie Prestatiekenmerk Kwaliteit en Volledigheid (in Bijlage 6). ¹⁹ |
| T4 | | Ketenpartners ervaren dat er een betere informatie-uitwisseling is (mede door de DAS-omgeving bijvoorbeeld of gebruik van andere e-voorzieningen) |
| T4 | | Verbeterde datakwaliteit informatiesystemen Justid |
| T4 | Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners is verslechterd | Aantal keren dat informatie moet worden gehaald (nabellen, mailen etc.). ²⁰ |
| T5 | Overdracht administratieve taken naar AICE (CJIB) | Formele overdracht van bestaande taken aan AICE |

¹⁸ Er zijn de volgende KPI's beschikbaar: Tijdigheid aanleveringen OM aan AICE, Tijdigheid reactie AICE aan OM, Tijdigheid heraanlevering OM aan AICE, tijdigheid aanleveringen AICE aan ketenpartners, tijdigheid reactie ketenpartner aan AICE, tijdigheid heraanlevering AICE aan ketenpartner.

¹⁹ Er zijn de volgende KPI's beschikbaar: Volledigheid aanleveringen OM aan AICE, Volledigheid aanleveringen AICE aan ketenpartners.

²⁰ Nota bene, 'triggers' voor een vervolgstap ('jullie moeten iets doen') zouden automatisch binnen moet komen ("niet halen maar brengen").

| Code | Omschrijving tussenstap | Indicator |
|------|---|--|
| T5 | | Mandaat AICE voor nieuwe taken |
| T6 | Ketenpartners excelleren in hun kerntaak (Arbeidsverdeling) | Operationele werkafspraken/arbeidsverdeling taken |
| T6 | | De prestaties van individuele ketenpartners verbeteren |
| T7 | Efficiëntere inrichting tenuitvoerleggingsketen | Werkprocessen verlopen parallel i.p.v. serieel: zaken worden tegelijkertijd bij verschillende ketenpartners uitgezet. ²¹ |
| T8 | Coördinatie op persoonsgerichte aanpak | Aantal zaken waarin de afstemming tussen ketenpartners niet goed verloopt, als percentage van het totale aantal zaken waarbij persoonsgerichte tenuitvoerlegging is toegepast |
| T8 | | Mate waarin AICE in staat is om volledige persoonsbeelden op te stellen. |
| T9 | Uitvoering op basis van persoonsgerichte aanpak | De persoon wordt als start genomen, en daarna worden de zaken erbij gezocht (en niet andersom). |
| T9 | | Aantal zaken waar bij de tenuitvoerlegging is afgeweken van de standaard werkwijze, vanwege persoonlijke omstandigheden, als percentage van totaal aantal zaken die door AICE worden behandeld. 1. aantal zaken waarbij zaakdossier is verrijkt met informatie over de persoon. 2. aantal zaken waarbij wijzigingen in de tenuitvoerlegging zijn aangebracht. |
| T9 | | Aantal verzoeken dat binnenkomt (van advocaten) om af te wijken van tenuitvoerlegging; en aantal afgewezen verzoeken |
| T9 | | Aantal keer dat, naar achteraf blijkt, per ongeluk is afgeweken van procedures: 1. Aantal keer dat vrijheidsbenemende sancties van een veroordeelde niet aansluitend op elkaar zijn uitgevoerd. 2. Aantal keer dat vrijheidsbeperkende sancties niet gelijktijdig zijn uitgevoerd. 3. Aantal keer dat is afgeweken van de standaard detentievolvergorder. 4. Aantal keer dat, bij een jeugdige veroordeelde, het toezicht op taakstraffen door verschillende instanties/organisaties werd uitgevoerd. 5. Aantal keer dat, bij een jeugdige veroordeelde, vrijheidsstraffen in verschillende instellingen worden uitgevoerd. |
| T10 | Start van tenuitvoerlegging wordt uitgesteld | Mutaties in starttijd tenuitvoerlegging zaken |

²¹ Bijvoorbeeld, bij een combinatie van taakstraf en gevangenisstraf wordt de gevangenisstraf meteen uitgevoerd (DJI), daarna taakstraf (Reclassering). Reclassering is bij het begin van de gevangenisstraf al op de hoogte gebracht van het feit dat ze over een halfjaar de taakstraf moet uitvoeren.

| Code | Omschrijving tussenstap | Indicator |
|------|---|---|
| T11 | Aantal uitnodigingen zelfmelders gaat omhoog | Aantal uitgenodigde zelfmelders: - als % van totaal - als % van 'first offenders' |
| T12 | Percentage zelfmelders gaat omhoog | Feitelijk aantal zelfmelders: - als % van totaal - als % van 'first offenders' |
| T13 | Van toepassing zijnde recht kan eenvoudiger worden gevonden | Structuur wetboek (nummering artikelen) is eenduidiger te interpreteren |
| T14 | Reductie administratieve verplichtingen | De verschillende ketenpartners ervaren minder administratieve verplichtingen door intrede Wet USB |
| T15 | Reductie werkvoorraad | Kengetallen: Aantal zaken instroom/voorraad/uitstroom binnen de tenuitvoerleggingsfase |
| T16 | Informatie uit het justitiedomein over veroordeelden die terugkeren in de vrije maatschappij tijdig en correct beschikbaar voor publieke instanties zoals gemeenten | Tijdigheid, kwaliteit en volledigheid van informatie van het OM aan externe partners (Justid aan gemeenten en burgemeester, en IDV aan slachtoffers en nabestaanden). |
| T17 | Het OM (IDV en Justid) informeert slachtoffers, nabestaanden, burgemeesters en gemeenten tijdig | Slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten zijn tevreden over de wijze en kwaliteit van infomeren over de veroordeelde en zijn straf en de terugkeer in de samenleving |

3.3 Beschikbaarheid van databronnen

We hebben bij elke indicator een of meer geschikte databronnen geïdentificeerd. We hebben daarbij in eerste instantie gezocht naar bestaande databronnen. De overweging is dat verzamelen van primaire data over het algemeen een arbeidsintensieve en dus kostbare aangelegenheid is. We geven daarom de voorkeur aan secundaire data. Binnen de bestaande databronnen hebben we vervolgens een voorkeur voor bronnen binnen het justitiële domein. Hier is de overweging dat deze bronnen al (groten)deels zijn ingericht op de specifieke vraagstelling van dit onderzoek (de evaluatie van de tenuitvoerlegging).

In Tabel 5 staan de kernbronnen die we hebben geïdentificeerd. We hebben elk van deze databronnen in detail bestudeerd aan de kant van een analyse van het technisch bestek/architectuur, demonstraties (USB-Monitor, Ketendashboard) en case studies (AICE, DAS, Ketendashboard).

Tabel 5. Overzicht van kern-databronnen

| databron | beheerder |
|--|--------------------------|
| Strafrechtketen (SKM)-monitor | WODC |
| Monitor USB (Tenuitvoerlegging) | WODC |
| Data Alliantie Strafrechtketen (DAS) | JenV, DG Strafrechtketen |
| Ketendashboard Executie | CJIB |
| Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) | AICE (primaire data) |

De databronnen staan in een bepaalde verhouding tot elkaar, en hebben elk hun specifieke voor- en nadelen.

- De SKM-Monitor heeft als doel de hoofdstromen in de strafrechtketen inzichtelijk te maken en om (afwijkende) trends waar te nemen (Minister van Justitie en Veiligheid, 2019). Het voordeel van de monitor is dat ze de gehele strafrechtketen dekt. Veranderingen die eerder in de keten plaatsvinden (en die mogelijk als externe factor van belang zijn bij de evaluatie van de wet USB) worden dus ook gemonitord. Het nadeel is dat de cijfers alleen op hoog aggregatieniveau beschikbaar zijn: ze geven alleen de in- en uitstroomaantallen per ketenfase.
- De Monitor USB richt zich specifiek op de ketenfase van de tenuitvoerlegging en beschikt over veel preciezere data dan de SKM-Monitor. De beperking zit hier deels in de scope (alleen de eerste twee doelen – sneller en zekerder tenuitvoerlegging – worden beschreven) en deels in de methode (er is voor een cohortmethode gekozen; cijfers lopen daardoor altijd minimaal enkele maanden achter).
- De Data Alliantie Strafrechtketen (DAS) zou kunnen worden beschouwd als de opvolger van de SKM maar is welbeschouwd geen monitor: het is een architectuur om data tussen ketenpartners uit te wisselen.²² Het doel is op één centrale plek de data van de partners in de strafrechtketen op te slaan, te uniformeren, aan elkaar te koppelen en te voorzien van eenduidige terminologie. (Bestuurlijk Ketenberaad, 2020). Het grote voordeel van de DAS is dat er op het microniveau (individuele zaken) koppelingen kunnen worden gemaakt over de gehele keten. De DAS is echter al jaren in ontwikkeling (waarbij de nadruk ligt op het maken van afspraken tussen ketenpartners) en is nog niet operationeel. Onbekend is in hoeverre de data van DAS (die zich vooral richt op beleids- en verantwoordingsinformatie) geschikt is voor evaluatieve doeleinden, en of de data ook voor deze doeleinden gebruikt mag worden²³.
- Het Ketendashboard Executie is een recent initiatief vanuit CJIB zelf.²⁴ Het initiatief is gestart vanuit twee data-analisten vanuit CJIB en WODC (ook betrokken bij USB-monitor) en zal geleidelijk steeds verder worden uitgebreid en geprofessionaliseerd. Het doel van het Dashboard is om het zicht en de grip op de tenuitvoerleggingsfase te verbeteren. Het dashboard is gebaseerd op CJIB-data en helpt bij het inzichtelijk maken van de huidige status van de hele tenuitvoerlegging voor het CJIB/AICE. Dit wordt gedaan via het presenteren van verschillende Kengetallen en KPI's (mogelijk uitgesplitst naar variabelen naar keuze). De data die (deels) in de DAS terecht zou kunnen, zit al in het Ketendashboard.
- AICE zelf is, als centrale speler in de uitvoering van de Wet USB, een belangrijke vindplek voor relevante en zeer gedetailleerde data.²⁵ De data komt immers zo dicht mogelijk bij de bron vandaag. Het gaat hier echter uiteraard om 'ruwe', primaire data. De nieuwe informatie-architectuur van AICE bestaat uit een persoonsregister, een zaakregister en een opdrachtenregister. Deze architectuur is momenteel nog in ontwikkeling. In het persoonsregister wordt informatie op persoonsniveau bijgehouden. Het Strafrechtketennummer staat centraal als manier om de persoon te identificeren en gegevens op te halen uit andere systemen. Alle relevante informatie rondom zaken wordt bijgehouden in het zaakregister van AICE. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over welke informatie wanneer gedeeld wordt met ketenpartners en andersom, datum van de start van de tenuitvoerlegging en of er sprake was van zelfmelding. In het opdrachtenregister komen de opdrachten binnen

²² De DAS staat in de case studie in Bijlage 4 uitgebreid beschreven.

²³ Wel voor "wetenschappelijk onderzoek" (Bestuurlijk Ketenberaad, 2020). Het is echter onduidelijk of hier ook het evalueren van interne processen onder valt.

²⁴ Het Ketendashboard staat in de case studie in Bijlage 5 uitgebreid beschreven.

²⁵ De data die mogelijk verkrijgbaar is binnen AICE staat in de case studie in Bijlage 3/Bijlage 4 uitgebreid beschreven.

(vaak dus het vonnis). In de huidige informatiestructuur kost het (nog) veel tijd om bepaalde doorsnedes over de verschillende systemen te maken. Een aanzienlijk deel van de relevante primaire data is al in opgeschoonde en toegankelijke vorm in het Ketendashboard Executie opgenomen.

Deze kern-databronnen dekken niet alle indicatoren. Dit geldt met name voor het D4 ('goed informeren'). Voor de ontbrekende indicatoren zal primaire dataverzameling moeten worden ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende soorten dataverzameling:

- Administratieve data achterhalen van andere ketenpartners
 - D3: DJI
 - D4: Informatiepunt Detentieverloop (IDV) en Injus
 - T3 + T4: Justid
- Interviews met stakeholders (T4, T7)
- Enquêtes onder eindgebruikers en betrokkenen
 - T11 (advocaten, rechters)
 - T15 (contactpersonen Veiligheidshuizen)
 - MF + T16 (slachtoffers, nabestaanden)

In de (lange) tabel op de volgende pagina's is per indicator weergegeven welke databron wij het meest geschikt achten. In de '*Evidence analysis database*' zijn nog meer details en velden (frequentie update, opmerkingen bij bronnen) opgenomen.

Tabel 6. Overzicht van alle indicatoren met de meest geschikte databron

| Doel/middel/ tussenstap | Indicator (beknopt) | Geschikte informatiebron | Type bron |
|---------------------------------|--|---|-----------|
| Snellere tenuitvoerlegging (D1) | Tijdigheid (startsnelheid en reactiesnelheid) | USB-monitor | secundair |
| Zekerder tenuitvoerlegging (D2) | Percentage afgedane zaken en de reactie op overtreding | USB-monitor | secundair |
| Tenuitvoerlegging op maat (D3) | Aantal zaken waarbij de tenuitvoerlegging op maat heeft plaatsgevonden i.t.t. de standaard werkwijze | Afdeling persoonsgerichte beoordeling AICE (PGB Team) | secundair |
| Tenuitvoerlegging op maat (D3) | Aantallen per type zaak 'op maat'-wijziging van de standaard werkwijze | Afdeling persoonsgerichte beoordeling AICE (PGB Team) | secundair |
| Tenuitvoerlegging op maat (D3) | Aantal keer dat een uitvoerder taakstraffen de beslissing heeft genomen om de projectplaats of aard van de werkzaamheden te wijzigen, een waarschuwing te geven of de taakstraf op te schorten; per type beslissing, en waarom | Reclassering (wordt momenteel niet bijgehouden door AICE) | secundair |
| Tenuitvoerlegging op maat (D3) | Aantal keer dat AICE besluit af te wijken van de hoofdregel dat vrijheidsbeneming voor vrijheidsbeperking gaat | Afdeling persoonsgerichte beoordeling AICE (PGB Team) | primair |
| Tenuitvoerlegging op maat (D3) | Aantal keer dat bewust is afgeweken van procedures (sancties aansluitend of gelijktijdig uitvoeren, volgorde sancties, toezicht, instellingen) | DJI of AICE (wordt niet goed bijgehouden) | primair |
| Goed informeren (D4) | Aantal keer dat een nabestaande of slachtoffer niet op tijd (min. 1 week van tevoren) wordt geïnformeerd | Cijfers Informatiepunt Detentieverloop (hierna: IDV) en Mijnslachtofferzaak | primair |
| Goed informeren (D4) | Aantal geregistreerde klachten en aantal verstuurde excuusbrieven | IDV en Injus | secundair |

| Doel/middel/ tussenstap | Indicator (beknopt) | Geschikte informatiebron | Type bron |
|---|--|--|-----------|
| Juridische verantwoordelijkheid van OM naar Minister (MA) | De juridische verantwoordelijkheid van OM is overgedragen naar de Minister | Bekendmaking wet USB in Staatsblad | secundair |
| Persoonsgerichte tenuitvoerlegging (MB) | Mate waarin de organisatie en informatiesystemen binnen AICE gericht zijn op persoonsgerichte tenuitvoerlegging | Organigram, HR-gegevens; IT-architectuur | secundair |
| Herziening wetboek (MC) | Hernummering/consolidering artikelen Wet Sr | Herziene versies Wetboek van Strafrecht | secundair |
| Verminderen specifieke procedures (MD) | Ontwikkeling aantal specifieke procedures door de tijd (voor- en na modernisering Wetboek Sr) | Wetboek van Strafrecht | secundair |
| Tenuitvoerlegging beëindigen indien daarmee geen redelijk doel wordt bereikt (ME) | Aantal gevallen waarin Minister gebruik maakt van bevoegdheid om tenuitvoerlegging te beëindigen op grond van art.6:1:11 Sv | Rapportage aan Raad voor de Rechtspraak | secundair |
| OM blijft aanspreekpunt voor slachtoffers en verwanten (MF) | Slachtoffers en nabestaanden krijgen gedurende het gehele strafproces (ook tijdens en na de tenuitvoerlegging) informatie van het OM | Enquête onder slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten over de wijze van informeren over de veroordeelde en zijn straf en de terugkeer in de samenleving. | primair |
| Ketenregie op tenuitvoerlegging wordt bevorderd (T1) | Er is sprake van meer uniformiteit in de tenuitvoerlegging (minder variatie tussen arrondissementen) | USB-monitor en Ketendashboard Executie | secundair |
| Ketenregie op tenuitvoerlegging wordt bevorderd (T1) | Er zijn heldere werkafspraken tussen alle ketenpartners vastgelegd | Samenwerkingsreglement USB | secundair |
| Volledig zicht en meer grip op keten (T2) | Er zijn per doel één of meerdere KPI's gedefinieerd | Ketenjaarplannen en besluiten Klankbordgroep KPI's | secundair |
| Volledig zicht en meer grip op keten (T2) | Er zijn dashboards waarop KPI's worden bijgehouden, en deze dashboards worden ook daadwerkelijk gebruikt (loggegevens) | <u>Actief</u> management informatiesystemen JenV en Ketendashboard Executie | primair |

| Doel/middel/ tussenstap | Indicator (beknopt) | Geschikte informatiebron | Type bron |
|--|--|---|-----------|
| Volledig zicht en meer grip op keten (T2) | Er zijn KPI's die specifiek gericht zijn op personen (niet op zaken) | Actief management informatiesystemen JenV en Ketendashboard Executie | secundair |
| Ketenbrede afstemming informatiesystemen (T3) | Aantal e-services waarvan gebruikt wordt gemaakt (als % van totaal) | Lijst e-services Justid | secundair |
| Ketenbrede afstemming informatiesystemen (T3) | Standaarden en definities zijn op elkaar afgestemd | Voortgang implementatie Informatieplan Werk@Wijzer | secundair |
| Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners is verbeterd (T4) | Tijdigheid van uitwisseling informatie (prestatiekenmerk) | Ketendashboard Executie | secundair |
| Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners is verbeterd (T4) | Mate waarin de informatie op de goede manier aankomt bij de volgende ketenpartner (prestatiekenmerk) | Ketendashboard Executie | secundair |
| Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners is verbeterd (T4) | Ketenpartners ervaren dat er een betere informatie-uitwisseling is | Interviews met ketenpartners (OM, AICE, CJIB, DJI, Reclasseringsorganisaties, nationale Politie, Justid, RvdK, JR, Rechtspraak) | primair |
| Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners is verbeterd (T4) | Verbeterde datakwaliteit informatiesystemen Justid | Informatie-audits Justid | secundair |
| Overdracht administratieve taken naar AICE (T5) | Formele overdracht van bestaande taken aan AICE | Accordering afspraken Samenwerkingsreglement USB | secundair |
| Overdracht administratieve taken naar AICE (T5) | Mandaat AICE voor nieuwe taken | Accordering afspraken Samenwerkingsreglement USB | secundair |
| Ketenpartners excelleren in hun kerntaak (T6) | Operationele werkafspraken/arbeidsverdeling taken | Ketenjaarplannen | secundair |
| Ketenpartners excelleren in hun kerntaak (T6) | De prestaties van individuele ketenpartners verbeteren | SKM, Monitor USB, Ketendashboard Executie | secundair |
| Efficiëntere inrichting ten-uitvoerleggingsketen (T7) | Werkprocessen verlopen parallel | AICE-systemen | primair |

| Doel/middel/ tussenstap | Indicator (beknopt) | Geschikte informatiebron | Type bron |
|--|---|---|-----------|
| Coördinatie op persoonsgerichte aanpak (T8) | Aantal zaken waarin de afstemming tussen ketenpartners niet goed verloopt, als percentage van het totale aantal zaken waarbij persoonsgerichte tenuitvoerlegging is toegepast | Interviews met ketenpartners (OM, AICE, CJIB, DJI, Reclasseringsorganisaties, nationale Politie, Justid, RvdK, JR, Rechtspraak) | primair |
| Coördinatie op persoonsgerichte aanpak (T8) | Aantal zaken waarin de afstemming tussen ketenpartners niet goed verloopt, als percentage van het totale aantal zaken waarbij persoonsgerichte tenuitvoerlegging is toegepast | Persoons- en zaakregister AICE (nog in ontwikkeling) en/of interviews afdeling Persoonsgerichte beoordeling AICE | secundair |
| Coördinatie op persoonsgerichte aanpak (T8) | Mate waarin AICE in staat is om volledige persoonsbeelden op te stellen | Ketendashboard Executie en/of interviews afdeling Persoonsgerichte beoordeling AICE | secundair |
| Uitvoering op basis van persoonsgerichte aanpak (T9) | De persoon wordt als start genomen, en daarna worden de zaken erbij gezocht | Werkprocessen AICE | secundair |
| Uitvoering op basis van persoonsgerichte aanpak (T9) | Aantal zaken waarbij de tenuitvoerlegging is afgeweken van de standaard werkwijze, vanwege persoonlijke omstandigheden, als percentage van totaal aantal zaken die door AICE worden behandeld | Administratie afdeling Persoonsgerichte beoordeling AICE (PGB Team) ²⁶ | secundair |
| Uitvoering op basis van persoonsgerichte aanpak (T9) | Aantal verzoeken dat binnenkomt (van advocaten) om af te wijken van tenuitvoerlegging; en aantal afgewezen verzoeken | Administratie afdeling Persoonsgerichte beoordeling AICE (PGB Team) | secundair |

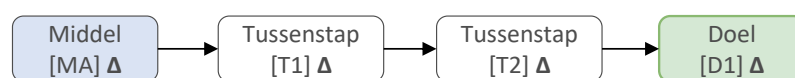
²⁶ Een praktische uitdaging is hier dat de beslissing van een AICE medewerker om af te wijken van de standaardprocedure onderdeel uit maakt van de discretionaire bevoegdheid van de medewerker. Formeel gezien hoeft er dus geen nadere onderbouwing te worden gegeven (er is immers geen sprake van een beschikking in de bestuursrechtelijke betekenis van het woord). Dat betekent dat de medewerker ook geen aantekening hoeft te maken van de afwijking. Wel zal er in de praktijk altijd sprake zijn van een wijziging van de datum, van het al dan niet zelfmelden, of van de volgorde waarin tenuitvoerleggingen worden uitgevoerd. Al deze wijzigingen zullen ergens in de administratieve systemen moeten worden doorgevoerd. Ze komen daar dus alsnog boven water.

| Doel/middel/ tussenstap | Indicator (beknopt) | Geschikte informatiebron | Type bron |
|--|--|---|-----------|
| Uitvoering op basis van persoonsgerichte aanpak (T9) | Aantal keer dat, naar achteraf blijkt, per ongeluk is afgeweken van procedures (sancties aansluitend of gelijktijdig uitvoeren, volgorde sancties, toezicht, instellingen) | DJI/AICE | primair |
| Start tenuitvoerlegging wordt uitgesteld (T10) | Starttijd tenuitvoerlegging zaken | Monitor USB en Ketendashboard Executie | secundair |
| Aantal uitnodigingen zelfmelders gaat omhoog (T11) | Aantal uitgenodigde zelfmelders: als % van totaal en als % van 'first offenders' | Administratie afdeling Persoonsgerichte beoordeling AICE (PGB Team) | secundair |
| Percentage zelfmelders gaat omhoog (T12) | Aantal zelfmelders: als % van totaal en als % van 'first offenders' | Module zelfmelden Ketendashboard Executie en monitor USB | secundair |
| Van toepassing zijnde recht kan eenvoudiger worden gevonden (T13) | Structuur wetboek (nummering artikelen) is eenduidiger te interpreteren | Enquête onder verschillende gebruikersgroepen (rechters, OM-officieren, advocaten, docenten/studenten) van wetboek | primair |
| Reductie administratieve verplichtingen (T14) | De verschillende ketenpartners ervaren minder administratieve verplichtingen door intrede Wet USB | Interviews met betrokken ketenpartners binnen processen tenuitvoerlegging van straffen (OM, AICE, CJIB, DJI, Reclasseringsorganisaties, nationale Politie, Justid, RvdK, JR, Rechtspraak) | primair |
| Reductie werkvoorraad (T15) | Aantal zaken instroom/voorraad/uitstroom binnen de tenuitvoerleggingsfase | SKM monitor, Ketendashboard Executie, DAS-monitor | Secundair |
| Informatie over veroordeelden die terugkeren in de maatschappij tijdig en correct beschikbaar voor publieke instanties (T16) | Tijdigheid, kwaliteit en volledigheid van informatie van het OM aan publieke instanties | Enquête onder contactpersonen Veiligheidshuizen | primair |
| Het OM informeert slachtoffers of nabestaanden tijdig (T17) | Slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten zijn tevreden over de wijze en kwaliteit van informeren over de veroordeelde en zijn straf en de terugkeer in de samenleving | Enquête onder slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten over de wijze van informeren over de veroordeelde en zijn straf en de terugkeer in de samenleving | primair |

4 Design van de effect-evaluatie

4.1 Onderdeel 1: empirische meting middelen en doelen

De logica van aanpak van de evaluatie is in paragraaf 2.3 op hoofdlijnen al beschreven. De kern is dat voor elke middel-doel combinatie ook de kritieke (noodzakelijke of voldoende) tussenstappen moeten beschrijven om de effectiviteit van de beleidsinterventie te kunnen evalueren. De verandering (Δ) in de toestand van het doel ('doelbereiking neemt toe of af') moet altijd gepaard gaan met een verandering in de toestand van het middel die daar in de tijd aan vooraf gaat. Om aan te tonen dat de verandering in de toestand van het doel is toe te schrijven aan de inzet van het middel, moet óók worden vastgesteld dat de bijbehorende kritieke tussenstappen een verandering in dezelfde richting hebben ondergaan. Dit is de empirische test (zie volgende paragraaf).



Figuur 10. Causale relatie tussen middel \rightarrow tussenstap \rightarrow doel

Er is een logische volgorde in de evaluatie van de elementen uit Figuur 10. *Stap 1 en 2 vormen daarbij samen het eerste deel van de evaluatie:*

1. De evaluatie start met de inventarisatie van de inzet van de middelen. Als er geen verandering in de inzet van het middel heeft plaatsgevonden, kan er per definitie geen effect aan het middel worden toegeschreven.
2. Als er (meer) inzet van het middel heeft plaatsgevonden maar de doelbereiking niet is veranderd, kan er ook geen effect aan het middel worden toegeschreven. Er gelden dan wel twee disclaimers:
 - a. Er kan een aanzienlijke tijd overheen gaan voordat een verandering in de inzet van het middel doorwerkt op het doel. Met deze vertraging zal moeten worden rekening gehouden. Dat kan bijvoorbeeld door in de tijd vanaf de evaluatie van het doel terug te rekenen (op t_0 moet er op t_{-2} wél een Δ middel hebben plaatsgevonden).
 - b. In theorie zou het middel weldegelijk effect op het doel kunnen hebben gehad, maar hebben tegengestelde externe factoren ervoor gezorgd dat er netto geen verandering in het doel valt waar te nemen. Overigens is het onwaarschijnlijk dat het tegengestelde effect exact dezelfde sterkte zou hebben als het effect van de inzet van het middel. Of er externe factoren in het spel zijn (waarvoor dan gecorrigeerd zou moeten worden) kan worden afgeleid uit sprongsgewijze veranderingen die plaatsvinden in de toestand van een doel of een tussenstap. Als de inzet van het middel of de voorafgaande tussenstap niet sprongsgewijs is veranderd, zal er in de meeste gevallen sprake zijn van een externe factor. Die kan dan worden getraceerd door met terugwerkende kracht grote veranderingen in de beleidscontext van het programma en de wet USB te inventariseren. Externe factoren die geleidelijk aan (dus sluipenderwijs) op tussenstappen of doelen inwerken, zijn moeilijk te traceren. Hooguit kunnen vooraf een aantal externe factoren worden benoemd waarvan op basis van voorkennis kan worden verondersteld dat ze

(sterk) door kunnen werken op bepaalde doelen of tussenstappen. Die externe factoren kunnen dan ook tijdens de evaluatie worden gemonitord.²⁷

- Als er én een verandering in de inzet van het middel heeft plaatsgevonden én een verandering in dezelfde richting in de doelbereiking, zal tenslotte moeten worden vastgesteld dat de bijbehorende kritieke tussenstappen in de tussenliggende periode óók in dezelfde richting zijn veranderd. *Dit is het tweede onderdeel van de evaluatie.* Deze wordt in de volgende paragraaf besproken.

Het eindresultaat van het eerste onderdeel van de evaluatie is een overzicht van alle veranderingen die door de tijd met de indicatoren zijn gemeten in respectievelijk (1) de middelen en (2) de doelen. In het geval van de evaluatie van het programma en de wet USB ziet dit overzicht voor de middelen er op dit moment als volgt uit (*dit is dus de nulmeting*):

Tabel 7. Overzicht van gemeten veranderingen in middelen (Onderdeel 1 van de evaluatie)

| Code | Omschrijving middel | Gemeten verandering |
|------|--|--|
| MA | Juridische verantwoordelijkheid van OM naar minister | De juridische verantwoordelijkheid van OM is per 1 januari 2020 volledig overgedragen naar de minister. |
| MB | Persoonsgerichte tenuitvoerlegging | In 2020 is de organisatie van AICE ingericht op persoonsgerichte tenuitvoerlegging (PGB Team), het informatiesysteem niet (dat is volledig zaakgericht). |
| MC | Logisch-systematische opbouw van wettelijke tenuitvoerlegging (herziening wetboek) | In de periode 2013-2021 zijn x boeken van het Wetboek Sr herzien (jaarcijfers). |
| MD | Verminderen specifieke procedures (uniformering) | In de periode 2013-2021 is het aantal specifieke procedures in het Wetboek Sr met y gedaald (jaarcijfers). |
| ME | Tenuitvoerlegging beëindigen indien daarmee geen redelijk doel wordt bereikt | In de periode 2015-2021 heeft de Minister z maal tenuitvoerlegging beëindigd op grond van art.6:1:11 Sv (jaarcijfers). |
| MF | OM blijft aanspreekpunt voor slachtoffers en verwanten | In 2021 is het OM het enige aanspreekpunt, net als in de jaren ervoor. |

En voor de doelen:

Tabel 8. Overzicht van gemeten veranderingen in middelen (Onderdeel 1 van de evaluatie)

| Code | Omschrijving doel | Gemeten verandering |
|------|---|---|
| D1 | Snellere tenuitvoerlegging (de tenuitvoerlegging van straffen gaat sneller) | Prestatiekenmerk tijdigheid USB-Monitor: In de periode 2016-2020 is de startsnelheid x en de reactiesnelheid y (kwartaalcijfers, per sanctiestroom) toegenomen. |
| D2 | Zekerder tenuitvoerlegging (de straf wordt daadwerkelijk uitgevoerd) | Registratie AICE: In 2021 is a% van de zaken 'open'; b% 'succesvol tenuitvoergelegd'; c% 'niet succesvol tenuitvoergelegd'; en d% 'onbekend'. Prestatiekenmerk zekerheid USB-Monitor: |

²⁷ Dat betekent ook dat er indicatoren voor deze externe factoren worden gedefinieerd en gevuld met data, of dat er met terugwerkende kracht data over de ontwikkelingen (trends) van deze externe factoren wordt verzameld.

| Code | Omschrijving doel | Gemeten verandering |
|------|---|--|
| | | In de periode 2016-2020 is $e\%$ van de zaken afgedaan en voor $f\%$ van de mislukte zaken een nieuwe beslissing genomen (kwartaalcijfers, per sanctiestroom). |
| D3 | Tenuitvoerlegging op maat (bij wijze, tempo en volgorde tenuitvoerlegging rekening houden met kenmerken & omstandigheden van 'de persoon') | PGB Team: In 2021 zijn p vrijheidsbenemende sancties van een veroordeelde niet aansluitend op elkaar zijn uitgevoerd; zijn q vrijheidsbeperkende sancties niet gelijktijdig zijn uitgevoerd; is r maal afgeweken van de standaard de-tentivevolgorde; zijn s gevallen bij een jeugdige veroordeelde het toezicht op taakstraffen door verschillende instanties uitgevoerd; zijn t vrijheidsstraffen van een jeugdige veroordeelde in verschillende instellingen uitgevoerd. |
| D4 | Slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten worden goed geïnformeerd over de veroordeelde en zijn straf en de terugkeer in de samenleving | In de periode 2015-2021 zijn x nabestaanden of slachtoffers niet op tijd geïnformeerd; zijn er y klachten geregistreerd bij OM/IDV van slachtoffers, nabestaanden, zorginstellingen en gemeenten over informeren over veroordeelde; en zijn er z excuusbrieven verstuurd. |

4.2 Onderdeel 2: empirische test en logische toets van individuele tussenstappen

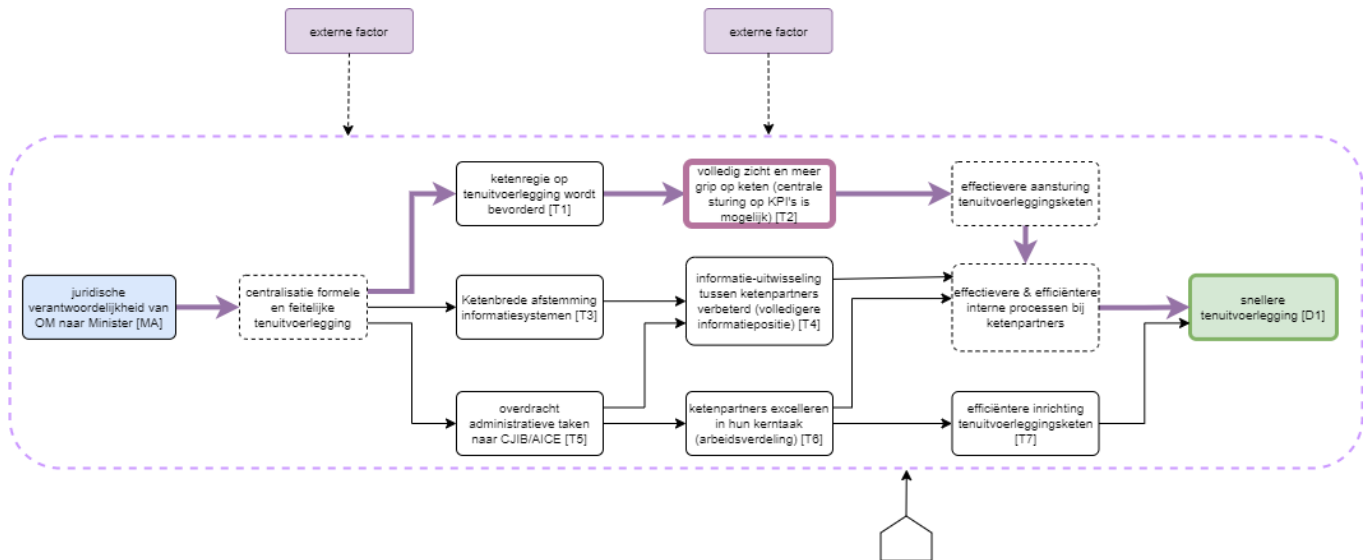
De evaluatie van het programma en de wet USB komt in onze aanpak neer op het beoordelen van de overall validiteit van de onderliggende beleidstheorie. De aanname is dat het redelijk is om te concluderen dat de inzet van een middel aan de doelbereiking heeft bijgedragen als de stappen en veronderstellingen die in de beleidstheorie worden gemaakt, in de praktijk zijn gerealiseerd (waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijke invloed van externe factoren) (Befani & Mayne, 2014). De beleidstheorie biedt het kader voor het argument dat de interventie (het programma en de wet USB) een verschil heeft gemaakt (dat wil zeggen de tenuitvoerlegging hebben verbeterd). De evaluatie identificeert de zwakke plekken in de argumentatie – of laat omgekeerd zien waar het meeste bewijs nodig is om de beleidstheorie alsnog overeind te houden (Befani & Mayne, 2014).

We doen dat op gestructureerde wijze door voor elke kritieke tussenstap in de beleidstheorie afzonderlijk de waarschijnlijkheid te beoordelen dat het onderliggende argument (de 'claim') klopt.

Een voorbeeld ter verduidelijking: in de doel-middelcombinatie MA – D1 is de 'claim' van tussenstap T2 dat:

"volledig zicht en meer greep op de keten centrale sturing op KPI's mogelijk maakt; dat dit leidt tot een effectievere aansturing van de tenuitvoerleggingsketen; dat deze effectievere aansturing tot de interne processen bij ketenpartners effectiever & efficiënter maakt; en dat dit tenslotte leidt tot een snellere tenuitvoerlegging".

Deze claim is als zodanig expliciet in de onderliggende beleidsstukken genoemd (dat wil zeggen: er is letterlijk gesteld dat T2 ('volledig zicht en meer grip op de keten') leidt tot een 'Effectievere aansturing van de tenuitvoerleggingsketen'.



Figuur 11. Voorbeeld evaluatie tussenstap T2 ('volledig zicht en meer grip op keten')

Wat is nu de waarschijnlijkheid dat deze claim klopt? Dit hangt van vier geneste oorzaken af. De eerste twee oorzaken bespreken we in deze paragraaf (dit is het tweede deel van de evaluatie), de laatste twee oorzaken in de volgende paragraaf (*dit is het derde deel van de evaluatie*):

- (1) De mate waarin de tussenstap zelf (hier dus T2) in de praktijk is gerealiseerd.
- (2) De positie van de tussenstap in het causale pad waar de tussenstap deel van uitmaakt. In Figuur 11 zijn dat alle elementen die door een dikke paarse pijl zijn verbonden.
- (3) De relatieve positie van het causale pad ten opzichte van andere alternatieve paden voor dezelfde doel-middel combinatie. Dit zijn alle paden dit in Figuur 11 zijn weergegeven, dus alle paden binnen het gestippelde paarse kader.
- (4) De eventuele invloed van andere causale paden (buiten het paarse kader om) en externe factoren op het causale pad waar de tussenstap deel van uitmaakt.

(1) valt af te lezen aan de indicator(en) die voor deze stap zijn gedefinieerd. Die moeten een verandering in de situatie van T2 laten zien, en wel in dezelfde richting als het middel (MA) en het doel (D1). Dit is dus een empirische test op basis van de data die is verzameld om de indicator te vullen.

(2) kan, net als onder (1), in eerste instantie worden afgeleid uit de veranderingen in de situatie van de tussenstap die voor T2 (T1) en na T2 ('Effectievere aansturing tenuitvoerleggingsketen') zijn opgetreden. Dit is een empirische toets.²⁸

²⁸ Nota bene: opeenvolgende stappen binnen een causaal pad kunnen ook een tegengesteld effect hebben op de doelbereiking. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de doel-middel combinatie MB ('Persoonsgerichte tenuitvoerlegging') – D2 ('Zekerder tenuitvoerlegging'). Een toename van het aantal uitnodigingen voor zelfmelding T11 (een vermeend effect van de intensivering van de persoonsgerichte tenuitvoerlegging) leidt tot een afname van de zekerheid (omdat sommige personen zich nu zullen actief zullen onttrekken aan de tenuitvoerlegging); tegelijkertijd leidt dit in de vervolgstap T12 tot een toename van het aantal personen dat zich daadwerkelijk zelf meldt, en dus tot een toename van de zekerheid. Welk van de twee effecten uiteindelijk overheerst (dus of er een netto toename of afname optreedt) kan alleen empirisch worden gemeten.

Vervolgens vindt er een logische toets plaats van het veronderstelde effect van de tussenstap op de vervolgstap (Bennett, 2010).²⁹ De vraag die dan gesteld moet worden is: “welke verandering in de situatie van de vervolgstap zouden zeer onwaarschijnlijk zijn als het effect van de vorige stap (T2) niet aanwezig was geweest?” (Befani & Mayne, 2014).

Bijvoorbeeld: als een volslagen onbekende wielrenner de Tour de France wint (een onwaarschijnlijke gebeurtenis) dan is het onwaarschijnlijk dat er géén doping in het spel zou zijn. Een voorbeeld van een minder overtuigende claim: als de tuinstoelen buiten nat zijn geworden (een niet-zo-onwaarschijnlijke gebeurtenis) dan is het onwaarschijnlijk dat het niet heeft geregend. Dat laatste hangt er maar vanaf. Als de stoelen op een warme zomerdag nat zijn is er waarschijnlijk gesproeid (en heeft het niet geregend). Als de stoelen vroeg in de ochtend nat zijn is het waarschijnlijk van de dauw (of van de regen in de voorgaande nacht; maar in ieder geval niet van sproeien want het is onwaarschijnlijk dat iemand midden in de nacht gaat sproeien). In alle andere gevallen heeft het waarschijnlijk wel geregend. Samengevat: het is waarschijnlijk dat het effect (dat in de empirische test is vastgesteld) is opgetreden vanwege het causale mechanisme dat (in de beleidstheorie) is verondersteld (hier: het heeft geregend) maar het is waarschijnlijk dat het óók door andere causale mechanismes zou kunnen hebben opgetreden (sproeien, dauw). Deze claim in de beleidstheorie is dus zwak onderbouwd.

Dat geldt hier ook zeker voor T2: het is redelijk waarschijnlijk dat een ‘volledig zicht en meer grip op de keten’ leiden tot een ‘effectievere aansturing van de tenuitvoeringleggingsketen’ maar er zijn vele andere causale mechanismes die hetzelfde effect zouden kunnen verklaren. Men kan zelfs betogen dat T2 niet eens voldoende is om tot een effectievere aansturing van de keten te komen. Immers ‘volledig zicht en meer grip op de keten’ leidt op zichzelf niet tot een ‘effectievere aansturing’. De ‘bestuurder’ (*principal*) die de ‘bestuurden’ (*agents*) in de keten centraal aanstuurt, zal ook daadwerkelijk gebruik moeten maken van het ‘volledige zicht’ en de ‘betere grip’ (met andere woorden: de verbeteringen in T2 moeten worden ge-effectueerd – of dat daadwerkelijk is gebeurd kan empirisch worden vastgesteld).³⁰

Het eindresultaat van het tweede onderdeel van de evaluatie is een overzicht van de uitkomsten van de empirische testen en logische toetsen voor elk van de kritieke tussenstappen. In het geval van de onderhavige evaluatie gaat het om zeventien tussenstappen. Daarbij kan het volgende format worden gebruikt:

Tabel 9. Voorbeeld beschrijving uitkomsten empirische test en logische toets individuele tussenstap T2 (Onderdeel 2 van de evaluatie)

| Code | Omschrijving tussenstap |
|--|--|
| T2 | Volledig zicht en meer grip op keten (centrale sturing op KPI's is mogelijk) |
| empirische test (gemeten verandering) | |
| Situatie in 2021: Voor D1 ('snellere tenuitvoerlegging') en D2 ('zekerder tenuitvoerlegging') zijn meerdere KPI's gedefinieerd, voor D3 ('op maat') en D4 ('goed informeren') niet; er zijn geen KPI's gedefinieerd die specifiek gericht zijn op personen; er zijn twee actieve dashboards (USB-Monitor en Ketendashboard) waarop KPI's worden bijgehouden. Daadwerkelijk gebruik is onbekend. | |
| Logische toets (waarschijnlijkheid van het veronderstelde causale mechanisme) | |

²⁹ Nota bene: ook als er geen data voorhanden is en/of er geen indicator is gedefinieerd (zoals bij de vervolgstap van T2, 'Effectievere aansturing tenuitvoeringleggingsketen' het geval is) kan er nog steeds een logische toets plaatsvinden.

³⁰ Voor een goed overzicht van de Principal Agent Theory, zie (Eisenhardt, 1989).

Zwak ('*straw in the wind test*'). Hooguit voldoende voorwaarde mits de stap feitelijk wordt geëffectueerd (dashboards worden gebruikt, keten wordt daadwerkelijk bijgestuurd op basis van KPI's)

4.3 Onderdeel 3: Integrale evaluatie van de beleidsinterventie

In het derde en laatste onderdeel van de evaluatie wordt de beleidsinterventie (hier: de implementatie van het programma en de wet USB) integraal (dus als geheel) beoordeeld. De kernvraag die daarbij beantwoord moet worden is:

"Waren de interventiemechanismes zoals ze beschreven staan in de beleidstheorie, de meest plausibele verklaring voor de uitkomsten (de veranderingen in de doelen)?" (met andere woorden: kan de doelbereiking grotendeels worden toegeschreven aan de implementatie van het programma en de wet USB?)

De integrale beoordeling gebeurt door (3) de onderlinge samenhang tussen alternatieve individuele causale ketens en (4) de mogelijke onderlinge verbanden en invloeden van buitenaf te beschrijven.

- (3) De relatieve positie van het causale pad ten opzichte van andere alternatieve paden voor dezelfde doel-middel combinatie. Dit zijn alle paden dit in Figuur 11 zijn weergegeven, dus alle paden binnen het gestippelde paarse kader.
- (4) De eventuele invloed van andere causale paden (buiten het paarse kader om) en externe factoren op het causale pad waar de tussenstap deel van uitmaakt.

(3) In veel gevallen leiden er vanuit een middel meerdere wegen naar Rome (in casu: het doel). Dat is ook in het bovenstaande voorbeeld in Figuur 11 het geval. Voor de betreffende doel-middel combinatie MA-D1 bestaan, naast het causale pad in kwestie (de route via T1→T2) vier alternatieve paden:

- A. T3→T4 (*a*)
- B. T5→T4 (*b*)
- C. T5→T6 (*c*)
- D. T5→T6→T7 (*d*)

Uit het onderlinge vergelijk van de alternatieve paden kan de specifieke bijdrage van een individueel causaal pad aan de doelbereiking van het middel worden afgeleid. Daarvoor kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van multiple regressie.³¹ Δ doel [D1] wordt dan beschreven als een functie van alle afzonderlijke paden.³² Het gewicht van een pad $\{a \dots d\}$ beschrijft dan de specifieke invloed van dat pad.

(4) Er kunnen ook invloeden op een causale keten inwerken van buiten de alternatieve causale ketens (dat wil zeggen van buiten het paarse kader in Figuur 11). Die invloeden kunnen zowel intern zijn (kruisverbanden binnen de beleidstheorie, afkomstig van andere causale verbanden) als extern (externe factoren). In beide gevallen moet bij het bepalen van de bijdrage van een individuele keten aan de doelbereiking voor deze invloeden worden gecorrigeerd.

³¹ Voor een uitgebreide handleiding zie bijvoorbeeld (Harrell, 2001).

³² In formule: $f(\Delta\text{doel}) = aA + bB + cC + dD + e$. De laatste term e is het residu (de *error term*). Om multiple regressie toe te kunnen passen moet wel aan de voorwaarde worden gedaan dat de variabelen in het model (hier: de alternatieve paden) niet (of nauwelijks) met elkaar samenhangen. Is dat wel het geval dan is er sprake van colineariteit.

Een voorbeeld van interne doorwerking is het indirect effect van een snellere (D1) op een zekerder tenuitvoerlegging (D2). De relatie loopt via een extern effect van een snellere tenuitvoerlegging, namelijk een reductie van de uitval door verjaring (zie rechterzijde van Figuur 6). De redenatie is daarbij als volgt: als de tenuitvoerlegging sneller verloopt, daalt de gemiddelde doorlooptijd en daalt ook het percentage zaken dat over de termijn gaat.³³ Het is goed mogelijk om dit effect – de autonome toename van zekerheid door de afname van de gemiddelde doorlooptijd – te isoleren van de eventuele doorwerking van de middelen die rechtstreeks op een toename van de zekerheid van de tenuitvoerlegging zijn gericht. Dat kan wanneer de twee variabelen (hier: gemiddelde doorlooptijd en percentage zaken dat uitvalt door verjaring) sterk met elkaar correleren. Als deze correlatie inderdaad sterk is dan zou een daling van de gemiddelde doorlooptijd altijd tot een toename van de zekerheid moeten leiden, los van de inzet van de middelen die specifiek gericht zijn op een toename van de zekerheid. Het is daarbij een groot voordeel dat we op voor meerdere sanctiestromen (Monitor USB, Ketendashboard) over lange tijdsreeksen van data beschikken. Omdat de doorwerking niet voor elke sanctiestroom hetzelfde zal zijn, kunnen we tot een precieze schatting komen door de trends in de datastromen met elkaar te vergelijken.

Om de invloed van externe factoren te isoleren kunnen we grotendeels dezelfde methode toepassen. Hoe we moeten omgaan met externe factoren is reeds in paragraaf 2.4 beschreven. Bij sprongsgewijze veranderingen zal er meestal sprake zijn van een incidentele gebeurtenis. Die zijn over het algemeen goed zichtbaar en kunnen met terugwerkende kracht worden geïdentificeerd. De 'sprong' in de trend (een tijdelijks sterke stijging of daling) kan dan worden verklaard door deze gebeurtenis (de externe factor). Voor het bepalen van de interne effecten (dat wil zeggen van de doorwerking van het programma en de wet USB) kunnen deze sprongen worden genegeerd door te rekenen met de geprojecteerde trendlijn (en niet met de feitelijke empirische ontwikkeling).³⁴

Externe factoren die incrementeel doorwerken zijn moeilijker achteraf te identificeren (zie paragraaf 2.4). Dat betekent dat vooraf zoveel mogelijk van dit type externe factoren zullen moeten worden benoemd. Vaak gaat het hier om flankerend beleid. Deze factoren zouden dus in principe al bekend moeten zijn. In het specifieke geval van de tenuitvoerlegging wordt er gewerkt aan een lijst met alle relevante aanpalende beleidsmaatregelen. Voor het isoleren van de incrementele doorwerking van dit type externe factoren is de methode die hiervoor beschreven staat ook uitstekend geschikt. Voorwaarde is dan wel dat er ook voor deze externe factor een indicator wordt gedefinieerd, en dat deze minimaal op intervalniveau gemeten wordt (dat wil zeggen in een getal kan worden uitgedrukt). Een voorbeeld hiervan zou een specifieke maatregel buiten het programma en de wet USB kunnen zijn die (ook) doorwerkt op de werkvoorraad. Als we dit effect kunnen kwantificeren kunnen we het daarna isoleren en daarmee bepalen wat de specifieke bijdrage was van de maatregel binnen het programma die op de reductie van de werkvoorraad was gericht (namelijk middel E: 'tenuitvoerlegging beëindigen indien geen redelijk doel wordt bereikt'), dus los van het optreden van de externe factor.

³³ Dat laatste volgt overigens niet noodzakelijk uit een daling van de gemiddelde doorlooptijd. Het is zeer wel mogelijk dat een versnelling geen invloed heeft op de 'outliers' (de zaken met een uitzonderlijk lange doorlooptijd). Het hangt, met andere woorden, van de exacte verdeling af van de zaken. Die verdeling kan wederom alleen empirisch worden vastgesteld.

³⁴ Nota bene, in bepaalde databronnen wordt de versturende invloed van incidentele factoren al bijgehouden. In het Ketendashboard Executie is het effect van 'Covid-19' bijvoorbeeld al *hard coded* onderscheiden in het dashboard, en kan het als een apart thema worden geselecteerd (zie Bijlage 5).

Het eindresultaat van het derde onderdeel van de evaluatie is een *evidence-based* narratief waarin de overall werking van de beleidsinterventie kwalitatief wordt geïndiceerd (Mayne, 2019).

In het geval van de evaluatie van de implementatie van het programma en de wet USB in de periode 2021-2025 zou deze narratief er bijvoorbeeld als volgt uit kunnen beschreven:

"Doel 1 ('Snellere tenuitvoerlegging') is deels behaald. Het is waarschijnlijk dat de inzet van middel A ('overheveling juridische verantwoordelijkheid naar de Minister') daaraan heeft bijgedragen. De belangrijkste tussenstap was daarbij een efficiëntere inrichting van de tenuitvoerleggingsketen. De middelen C ('herziening Wetboek Sr') en D ('verminderen specifieke procedures') hebben geen bijdrage geleverd aan het versnellen van de tenuitvoerlegging. Het sterkste effect op doel 1 is een extern effect, namelijk de veranderde verhouding tussen vonnissen en strafbeschikkingen. Hierdoor is de werkvoorraad vanaf 2023 afgenomen. Middel E ('tenuitvoerlegging beëindigen indien geen redelijk doel wordt bereikt') heeft in verhouding weinig invloed op de reductie van de werkvoorraad. Het feit dat doel 1 deels is behaald is dus slechts in geringe mate toe te schrijven aan de implementatie van het programma en de wet USB.

Doel 2 ('Zekerder tenuitvoerlegging') is grotendeels behaald. Het is zeer waarschijnlijk dat middel A daaraan sterk heeft bijgedragen. Die bijdrage is zowel direct (met name via een verbeterde informatie-uitwisseling tussen ketenpartners) als indirect (via een snellere tenuitvoerlegging). De vermeende negatieve doorwerking van de inzet van middel E blijkt in de praktijk nauwelijks effect te sorteren. De inzet van het FAST-team (een externe factor) heeft ook aan een zekerder tenuitvoerlegging bijgedragen maar was tijdelijk van aard en in verhouding tot het effect van middel A was de doorwerking beperkt.

Doel 3 ('Tenuitvoerlegging op maat') is deels behaald. Er spelen hier geen externe factoren – de doelbereiking komt volledig voor conto van de implementatie van het programma en de wet USB. De belangrijkste bijdrage komt van de feitelijke uitvoering op basis van de persoonsgerichte aanpak. Die is vooral verbeterd door een betere informatie-uitwisseling tussen ketenpartners, niet door meer coördinatie op de persoonsgerichte aanpak.

Doel 4 ('Goed informeren van slachtoffers en nabestaanden') is in beperkte mate behaald. Het behouden van de positie van het OM als aanspreekpunt heeft geen invloed gehad op doel 4. De implementatie van het programma en de wet USB heeft alleen indirect tot een lichte verbetering geleid van de informatiepositie van slachtoffers en nabestaanden, doordat de informatievoorziening tussen ketenpartners is verbeterd en de informatievoorziening aan gemeenten (die op hun beurt ook slachtoffers en nabestaanden informeren) daardoor ook deels is verbeterd."

Dit narratief vormt als het ware het oplegblad voor de resultaten van de delen 1 (middelen en doelen) en 2 (kritieke tussenstappen). Die geven veel uitgebreider en in meer detail de onderbouwing voor de narratief van deel 3.

5 Conclusies

We beantwoorden in dit hoofdstuk stuk voor stuk alle onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1.

5.1 Welke werkzame bestanddelen worden verondersteld in (de Wet) USB?

Alle centrale werkzame bestanddelen die bij de totstandkoming van de Wet USB zijn genoemd, zijn in de geconsolideerde beleidstheorie opgenomen. Deze theorie is schematisch weergegeven aan het einde van hoofdstuk 2. Er zijn vier doelen geformuleerd. Voor elk van de doelen zijn dit de belangrijkste bestanddelen:

5.1.1 Snellere tenuitvoerlegging [D1]

Door de juridische verantwoordelijkheid van het OM naar de Minister te verschuiven treedt er een centralisatie op in de formele en feitelijke tenuitvoerlegging. Daardoor is het beter mogelijk informatie en uitvoeringstaken over de gehele keten af te stemmen. Dit leidt tot een effectievere aansturing en een efficiëntere inrichting van de tenuitvoerleggingsketen, en tot effectievere en efficiëntere interne processen bij de ketenpartners. Uiteindelijk zorgt dit voor een snellere tenuitvoerlegging. Binnen dit geheel speelt de overdracht van administratieve taken aan CJIB/AICE een centrale instrumentele rol.

Parallel daaraan leidt de invoering van de regel dat tenuitvoerleggingen worden beëindigd waarmee geen redelijk doel wordt bereikt, tot een reductie van de werkvoorraad en daarmee uiteindelijk ook tot een snellere tenuitvoerlegging.

De herziening van het Wetboek van Strafrecht en de uniformeren van procedures verhogen beide indirect de efficiëntie van interne processen bij ketenpartners en leiden daarmee uiteindelijk tot een snellere tenuitvoerlegging.

De invoering van de persoonsgerichte tenuitvoerlegging heeft een tweeledig effect op de snelheid van de tenuitvoerlegging. Aan de ene kant zal dit ertoe leiden dat de start van een tenuitvoerlegging vaker zal worden uitgesteld – en dus tot een afname van de snelheid. Aan de andere kant zal dit indirect leiden tot een toename van het percentage zelfmelders, daarmee tot een efficiëntere tenuitvoerlegging en dus tot een toename van de snelheid. Al naar gelang de gewichten van de twee sporen leidt tot netto tot een af- of toename van de snelheid van de tenuitvoerlegging.

5.1.2 Zekerder tenuitvoerlegging [D2]

De werkzame bestanddelen voor 'zekerder tenuitvoerlegging' komen grosso modo overeen met die voor doel 1. De verschillen zijn:

De invoering van de regel dat tenuitvoerleggingen waarmee geen redelijk doel wordt bereikt worden beëindigd leidt direct tot een *afname* van de zekerheid van de tenuitvoerlegging.

De invoering van de persoonsgerichte tenuitvoerlegging heeft wederom een tweeledig effect, maar nu via andere factoren: de toename van het aantal *uitnodigingen* voor zelfmelding leidt tot een *afname* van de zekerheid maar de *toename* van het *percentage* zelfmelders leidt juist tot een toename van de zekerheid, beide vanwege het risico dat de veroordeelde op de vlucht slaat.

De snellere tenuitvoerlegging als geheel leidt tot een zekerder tenuitvoerlegging omdat er minder uitval optreedt door verjaring.

5.1.3 Persoonsgerichte tenuitvoerlegging [D3]

De invoering van de persoonsgerichte tenuitvoerlegging maakt de coördinatie op persoonsgerichte aanpak [over de keten heen] mogelijk, en daarmee ook een uitvoering van de tenuitvoerlegging waarbij in de wijze, het tempo en de volgorde rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken en omstandigheden van 'de persoon'.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak is dat er accurate, actuele en gedetailleerde informatie over 'de persoon' beschikbaar is. Door de betere afstemming in de keten en door de centrale rol van CJIB/AICE (zie doel 1) wordt aan deze randvoorwaarde voldaan.

5.1.4 Goed informeren [D4]

Bij het opstellen van de Wet USB is er bij dit doel expliciet voor gekozen om *geen* wijzingen in de uitvoering door te voeren: het OM was en blijft het aanspreekpunt voor slachtoffers en nabestaanden, en verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan gemeenten en zorginstanties. Dit veronderstelt dat al deze partijen al goed worden geïnformeerd (er zijn immers geen veranderingen nodig, of althans niet via USB).

Indirect kan USB wel bijdragen aan verbeteringen van de informatievoorziening omdat het OM nu in principe, vanwege de betere informatie-uitwisseling in de keten, tijdig over meer volledige informatie beschikt (vergelijk de redenering onder doel 3).

5.2 Welke (positieve of negatieve) neveneffecten zouden kunnen optreden?

De overdracht van de juridische verantwoordelijkheid van het OM naar de Minister leidt ertoe dat de Minister dichter op de rechterlijke macht zit. In de discussie tijdens de totstandkoming van de Wet USB is erop gewezen dat beslissingen over tenuitvoerlegging door deze overdracht meer politiek beïnvloed zouden kunnen worden. Een interviewpartner noemt als risico van de formele verantwoordelijkheid dat de Minister de tenuitvoerlegging van een straf op de lange baan zou kunnen schuiven. Anderen zien het risico van beïnvloeding eerder andersom, in de zin dat er vanwege politieke of maatschappelijke druk meer druk achter de tenuitvoerlegging wordt gezet. Dit hangt samen met het feit dat het risico voor de Minister groter is nu hij formeel rechtstreeks verantwoordelijk is (hoewel de Minister in de praktijk al verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging was en ook politieke verantwoording aflegde aan het parlement).

In hoeverre politieke beïnvloeding ook daadwerkelijk optreedt kan empirisch worden vastgesteld door te analyseren of (en in hoeveel gevallen) politieke overwegingen een rol hebben gespeeld in beslissingen over individuele zaken (en of dat voorheen dan niet het geval was).

In de wet USB (en uiteraard in het programma USB) ligt de nadruk echter sterk op de uitvoering (en veel minder op legalistische overwegingen). Zowel de wet als het programma richten zich in de kern op het verbeteren van de informatie-uitwisseling binnen de tenuitvoerleggingsketen. Dat zou, naast de expliciet geformuleerde einddoelen van een snellere, zekerder en beter op maat gesneden tenuitvoerlegging, ook moeten leiden tot twee positieve neveneffecten: een toename van de *uniformiteit* en van de *kwaliteit* van de tenuitvoerleggingen. In dat laatste geval wordt een onderlinge relatie verondersteld: een toename van de uniformiteit leidt (ook) tot een toename van de kwaliteit.

Over deze relatie zijn de meningen verdeeld. De overheveling van taken van OM executie-officieren naar AICE zou inderdaad de uniformiteit kunnen verhogen in de zin dat er minder willekeur zou kunnen optreden (geen bilaterale afspraken meer tussen een advocaat en een

individuele OM executieofficier). In weerwil tot wat er onder doel 3 (persoonsgerichte tenuitvoerlegging) wordt betoogd, zou dit echter ook leiden tot *minder* maatwerk. Het optreden van meer uniformiteit wordt dan gezien als een *negatief* in plaats van een positief neveneffect. Het leidt tot een afname in plaats van een toename van de kwaliteit.

Ook hier speelt weer de tegenstelling tussen theorie en praktijk. In theorie is er met de overdracht van administratieve taken naar AICE veel meer ruimte dan voor de USB voor maatwerk – daar is zelfs een aparte afdeling binnen AICE voor opgericht. Er wordt nu standaard, op basis van uniforme beslisregels, bekeken of er bij een tenuitvoerlegging rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken en omstandigheden van 'de persoon'. In de praktijk werken uniforme regels volgens de critici van de regeling niet: er is altijd een zekere mate van discretionaire ruimte vereist. De uitvoerende ambtenaren van AICE hebben deze ruimte formeel gezien wel maar ze hebben niet de 'magistratelijke bevoegdheid' die de OM executieofficier voorheen wel had. Daardoor zal de ruimte die er in theorie wel is, in de praktijk waarschijnlijk niet of nauwelijks worden benut ('*computer says no*').³⁵

Centralisatie, uniformering van werkprocessen en overdracht van administratieve taken naar AICE zijn de pijlers waar USB op rust. De veronderstelling die onder de beleidstheorie ligt is dat door de USB de tenuitvoerlegging tegelijkertijd sneller (doel 1), zekerder (doel 2) én beter op maat (doel 3) kan worden gemaakt. In hoeverre het nastreven van de eerste twee doelen en het derde doel elkaar niet tegenwerken kan empirisch worden bepaald. Dit is volgens ons de kern van de evaluatie in 2025. De meting moet zich dan niet beperken tot incidentele gevallen waarbij er sprake zou zijn van minder maatwerk dan voor de introductie van USB maar zou veranderingen in de algehele kwaliteit van de tenuitvoerlegging in over-schouw moeten nemen. De vraag is of de tenuitvoerlegging gemiddeld genomen sneller, zekerder én meer op maat is geworden, en dat dit niet ten koste is gegaan van elke uitzonderingsgevallen.

Met betrekking tot goed informeren (doel 4) kan tenslotte worden betoogd dat er een negatieve signaalfunctie uit kan gaan van het feit dat deze specifieke taak niet is overgeheveld van het OM naar de Minister. Cynisch beredeneerd: de informatievoorziening aan slachtoffers en nabestaanden wordt door het OM nu niet bepaald als een kerntaak gezien, en niemand anders wil dit moeilijke dossier overnemen.

5.3 Is er evidentie dat de veronderstelde relaties ook echt (kunnen) bestaan c.q. plausibel en logisch zijn?

Alle relaties die zijn verondersteld zijn schematisch weergegeven in de beleidstheorie aan het eind van hoofdstuk 2. Dit zijn de causale ketens die leiden van een middel M naar een doel D. Als we deze ketens beoordelen volgens de systematiek die hiervoor in hoofdstuk vier (paragraaf 4.2 en 4.3) is beschreven, kunnen we daar de volgende conclusies uit trekken:

5.3.1 Snellere tenuitvoerlegging [D1]

- Centralisatie *an sich* is een essentiële randvoorwaarde voor het bevorderen van de ketenregie [T1] en een ketenbrede afstemming van informatiesystemen [T3]. Het is in theorie mogelijk dat deze tussenstappen zonder voorafgaande centralisatie worden bereikt maar in de praktijk is dit onwaarschijnlijk. Het gaat hier echter om een

³⁵ Anders gesteld: bij grote aantallen wordt er al snel gewerkt op basis van precedentes. In de praktijk leidt dit er meestal toe dat een (open) regeling al snel wordt 'dichtgeregeld'. Zie bijvoorbeeld (Lubach, 2014).

centralisatie van de formele en feitelijke verantwoordelijkheid – de feitelijke verantwoordelijkheid voor tenuitvoerlegging lag reeds bij de Minister, dus daar heeft de wet USB weinig aan veranderd. Wel kan worden betoogd dat de Minister nu meer kan sturen omdat hij nu ook de formele verantwoordelijkheid heeft.

- Ceteris paribus geldt dit voor de overdracht van administratieve taken aan AICE [T5]. In de praktijk voerde CJIB het gros van deze taken al uit. AICE is weliswaar expliciet opgericht vanuit de wet USB (in deze zin is de wet een proceswet) maar er bestond binnen CJIB al jarenlang een voorganger van AICE, het 'Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen' (LCA). Met de komst van de wet USB (in het bijzonder het Takenbesluit) is de uitvoering van de administratieve taken wel verder geoperationaliseerd. In de feitelijke uitvoering (zie hierna) is echter nog steeds niet altijd duidelijk wie juridisch de eindverantwoordelijke is voor de taak: AICE of de ketenpartner (zoals het OM) waar ze de taak van heeft overgenomen.
- Centrale sturing op KPI's [T2] is een van de manieren waarmee de ketenregie over de tenuitvoerlegging [T1] kan worden bevorderd. Er zijn andere manieren en het werken met KPI's is daarmee hooguit een noodzakelijke voorwaarde voor een effectievere aansturing van de keten – mits T2 feitelijk wordt geëffectueerd. Met andere woorden, dat de KPI's daadwerkelijk worden gebruikt door het Ministerie, en dat de ketenpartners ook daadwerkelijk worden aangestuurd (en het beleid wordt bijgestuurd) op basis van de KPI's. Dat eerste is het geval (zij het op gescheiden schaal), dat tweede moet in de praktijk nog blijken.
- Het verbeteren van de informatiestromen binnen de tenuitvoerleggingsketen is een cruciale randvoorwaarde voor alle vier de doelen die zijn gesteld. Dit is ook een belangrijk onderdeel van het programma USB. De [T3] ketenbrede afstemming van informatiesystemen (zoals het gebruik van een overall architectuur, uniforme definities en generieke protocollen) is een noodzakelijke voorwaarde om de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners te verbeteren [T4].
- Er is reeds jarenlang aan de ketenbrede afstemming van informatiestromen en -systemen gewerkt (o.a. in het Informatieplan Werk@Wijzer en in binnen de Data Alliantie Strafrechtketen). Uiteindelijk gaat het om de feitelijke (her)inrichting van de informatiesystemen van elk van de betrokken ketenpartners. Om de gestelde doelen te bereiken zouden er minimaal de volgende veranderingen moeten worden doorgevoerd. Op basis van de inhoud van de bestaande plannen kunnen we concluderen dat het niet plausibel is dat de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners significant bijdraagt aan een snellere, zekerder of meer persoonsgerichte aanpak:
 - Een transitie van *pull* naar *push* berichten (deels gedekt in de bestaande plannen);
 - Een transitie van gevolgtijdige (seriële) naar parallelle uitvoering van de fasen in een tenuitvoerleggingsproces (niet gedekt in bestaande plannen);
 - Een transitie van zaak- naar persoonsgericht werken (niet gedekt in de bestaande plannen).
- De overdracht van administratieve taken aan een afdeling die *dedicated* is aan de feitelijke uitvoering van de tenuitvoerlegging -- het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) – is een tweede belangrijke component van USB [T5]. De onderliggende gedachte is dat AICE als de 'spin in het web' gaat functioneren waardoor de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners verbeterd [T4] en elke ketenpartner zijn specifieke kerntaak beter kan uitvoeren [T6]. Het concentreren van de administratieve en informationele zaken binnen één gespecialiseerde afdeling kan evident leiden tot een efficiëntere afhandeling van processen (omdat dat binnen één afdeling gebeurt) en effectievere aansturing van de keten (omdat dit vanuit één centrale afdeling gebeurt).

- Ten aanzien van de eerste veronderstelling geldt de disclaimer dat, althans in termen van volume, de bulk van de beslissingen nog steeds via CJIB lopen en niet via AICE (namelijk alle beschikkingen zoals strafbeschikkingen en boetes die niet in eerste instantie voor het OM komen). Deze processen waren al heel efficiënt. De invoering van de wet USB heeft hier geen wijzingen in aangebracht. Voor de resterende (20%) van de beslissingen is het inderdaad plausibel om te veronderstellen dat de centrale administratieve afhandeling door AICE zowel leidt tot een versnelling van de uitvoering (doel 1) als tot een meer uniforme en zekerder tenuitvoerlegging (doel 2, zie hierna).
- Wat betreft de rol van AICE in het bewerkstelligen van een optimale verdeling van processen over de verschillende ketenpartners [T6] geldt dat de huidige werkwijze daar niet zondermeer aan toe lijkt te dragen.
 - Ten eerste probeert AICE zoveel mogelijk administratieve taken naar zich toe te trekken en van andere ketenpartners over te nemen. Als er sprake is van hoge transactiekosten bij de overdracht van taken is deze concentratie binnen een afdeling een plausibel argument. Als dat niet zo is, geldt vanuit het perspectief van de keten als geheel dat een logische verdeling van taken over meerdere gespecialiseerde partners tot een [T7] efficiëntere inrichting van de tenuitvoerleggingsketen zou leiden (het arbeidsverdelingsargument), in ieder geval in termen van snelheid
 - AICE zou dan meer de rol van ketenregisseur op zich nemen. Die heeft het al in de zin dat het signalen stuurt aan de volgende partners in de keten (DJI en Reclassering) wanneer die met hun deel van het proces moeten beginnen. De wijze waarop dat gebeurt is echter nog op de traditionele LCA-manier, dat wil zeggen sequentieel in plaats van parallel.³⁶ Het parallel afgeven van signalen zou waarschijnlijk nog tot aanzienlijke effectievere en efficiëntere interne processen bij de ketenpartners kunnen leiden, en uiteindelijk tot een snellere tenuitvoerlegging. Deze winsten treden nu niet op.
- De causale ketens die worden verondersteld bij de middelen 'herziening wetboek Sv' [MC], 'verminderen specifieke procedures' [MD] en 'tenuitvoerlegging beëindigen indien daarmee geen redelijk doel wordt bereikt' [ME] zijn allemaal logisch. In effecten die worden verondersteld in de respectievelijke tussenstappen ('van toepassing zijnde recht kan eenvoudiger worden gevonden' [T13]; 'reductie administratieve verplichtingen' [T14]; 'reductie werkvoorraad' [T15]) zullen waarschijnlijk daadwerkelijk optreden.³⁷ De omvang van deze effecten is echter dusdanig klein dat het niet plausibel is om te veronderstellen dat deze stappen direct [ME] of indirect [MC en MD] in de praktijk een merkbaar effect zullen hebben op de snelheid van de tenuitvoerlegging [D1].

³⁶ Er is dus ook geen feedbackloop van DJI of Reclassering naar AICE over tenuitvoerleggingen. Ceteris paribus is er ook geen feedback loop van CJOIB/AICE naar het OM of de rechtbank. Dat laatste zou wellicht de informatiepositie van de rechter ten tijde van het proces aanzienlijk kunnen verbeteren. Die beschikt nu vaak slechts over weinig (achter)grondinformatie over 'de persoon'.

³⁷ Overigens lijkt de herziening van het wetboek Sv in de praktijk niet zondermeer tot meer overzichtelijkheid [T13] te leiden. Voor een kritische bespreking zie bijvoorbeeld: (van der Meij, 2020) Cassatie in het belang van de puzzelwet USB. Mr-online. <https://www.mr-online.nl/cassatie-in-het-belang-van-de-puzzelwet-USB> (laatst aangepast op 22 februari 2021).

5.3.2 Zekerder tenuitvoerlegging [D2]

- Voor D2 gelden alle de punten die hiervoor onder D1 al zijn gemaakt. Zo is het inderdaad logisch om te veronderstellen dat het middel 'tenuitvoerlegging beëindigen indien daarmee geen redelijk doel wordt bereikt' [ME] per definitie tot een afname van de zekerheid van de tenuitvoerlegging [D2] leidt (het vonnis wordt immers in het geheel niet meer uitgevoerd) maar ook nu het feitelijk merkbare effect gering zijn.
- Specifiek voor D2 geldt dat het veronderstelde kruisverband tussen een snellere en zekerder tenuitvoerlegging logisch en plausibel is. Een daling van de gemiddelde doorloopsnelheid zal in de meeste gevallen leiden tot een reductie van de uitval door verjaring (dit is echter geen noodzakelijk verband, zie paragraaf 4.3). Of het hier om een significant effect gaat valt nog te bezien. Dit is een empirische vraag die uitstekend met bestaande indicatoren kan worden beantwoord.
- Specifiek voor D2 geldt verder dat de centralisatie van de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak bij AICE [T9] in vergelijking tot de situatie vóór USB zondermeer tot een vermindering van willekeur zal leiden. Het eventueel afwijken van de standaard tenuitvoerlegging is immers niet meer afhankelijk van de uitkomsten van incidentele afspraken tussen een advocaat en een OM executieofficier. Het is dus plausibel om te veronderstellen dat de persoonsgerichte uitvoering via AICE inderdaad tot een zekerder tenuitvoerlegging zal leiden. Het blijft echter een open vraag in hoeverre deze uniformeren niet in gespannen voet staat met het einddoel van de persoonsgerichte aanpak, namelijk bij wijze, tempo en volgorde tenuitvoerlegging rekening houden met de specifieke kenmerken en omstandigheden van 'de persoon' [D3] (zie hierna).

5.3.3 Tenuitvoerlegging op maat [D3]

- Een uitvoering op basis van een persoonsgerichte aanpak [T8] vereist daaraan voorafgaand een coördinatie op de persoonsgerichte aanpak over de gehele keten [T7]. Een grote uitdaging daarbij is dat de werkprocessen (en informatiesystemen) van het OM en van CJIB en AICE volledig zijn ingericht rond zaken en niet rond personen. Dit compliceert een gecoördineerde persoonsgerichte afhandeling. AICE kan weliswaar zaken op persoon koppelen (dus zien of er meerdere vonnissen, strafbeschikkingen en boetes betrekking hebben op één persoon) maar het kan niet op persoon uitvoeren [T8]. Dat komt omdat de voorraden zaken bij verschillende andere afdelingen liggen, en die zijn gericht op het zo snel mogelijk wegwerken van hun zaken.
- De redenatie dat een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners AICE een vollediger informatiepositie geeft [T4] is op zich plausibel. Ook hier geldt echter de belemmering dat de informatiesystemen van het OM en van AICE zelf nog zaakgericht zijn. Het is dus ten eerste maar de vraag of alle relevante informatie over een 'persoon' volledig en tijdig bij AICE doorkomt, en ten tweede op welke wijze AICE deze specifieke persoonsgebonden informatie in zijn eigen systemen kan administreren (en doorgeven aan DJI en Reclassering).
- Een fundamentele vraag is of het streven binnen AICE naar efficiency (snellere tenuitvoerlegging) en zekerheid (uniformiteit in uitvoering) niet per definitie op gespannen voet staat met het streven naar een uitvoering waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van 'de persoon'. Met andere woorden, of met de verregaande bureaucratisering die is vereist voor een snelle en efficiënte tenuitvoerlegging niet de menselijke maat verloren gaat. AICE controleert nu in principe bij elke tenuitvoerlegging of er voor 'de persoon' in kwestie moet worden afgeweken van het standaardproces. Dat is een evidente verbetering ten opzichte

van de situatie vóór de komst van USB, waarbij dit een min of meer willekeurig proces was. Dus de claim dat de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak door AICE tot een tenuitvoerlegging leidt waarbij in den brede beter rekening wordt gehouden met de kenmerken en omstandigheden van 'de persoon' is plausibel. Daarbij gelden dan wel de stringente randvoorwaarden dat AICE (inderdaad) tijdig over alle relevante informatie over 'de persoon' in kwestie beschikt, en dat de werkinstructies aan de medewerkers van het PGB Team dusdanig intelligent zijn opgesteld dat ze elke bijzondere situatie automatisch kunnen vertalen in een uitvoering op maat (informatiesysteem is leidend), óf voldoende discretionaire ruimte overlaten aan de medewerkers om van het standaardproces af te wijken (medewerker is leidend). Of en in hoeverre er in de praktijk aan deze randvoorwaarden wordt voldaan is een empirische vraag die kan worden gemeten door de ontwikkeling in het aantal zaken te volgen waarin wordt afgeweken van het standaardproces.

5.3.4 Goed informeren slachtoffers en nabestaanden [D4]

- De zwakte van de causale keten voor D4 zit helemaal aan het begin, namelijk bij het middel dat wordt ingezet: 'het OM blijft aanspreekpunt voor slachtoffers en verwanten' [MF]. De onderliggende aanname is dat slachtoffers en nabestaanden er [veel] belang aan hechten dat ze door één en dezelfde partij worden geïnformeerd. Deze hypothese is echter nooit getoetst bij de doelgroepen waar het middel zich expliciet op richt, namelijk de slachtoffers en nabestaanden. Er spelen veel meer factoren een rol bij 'goed informeren' van slachtoffers en nabestaanden (zie ook hierna, onder vraag 7), en het blijven aanhouden van het OM als een aanspreekpunt is binnen deze factoren waarschijnlijk van ondergeschikt belang. Dit is geen noodzakelijke en ook geen voldoende voorwaarde om de informatievoorziening aan slachtoffers en nabestaanden te verbeteren.
- In de praktijk zou het platform mijnslachtofferzaak.nl kunnen worden gezien als de praktische operationalisatie van het streven naar één centraal aanspreekpunt. Het portaal is door het Ministerie gebouwd en wordt door Justid in opdracht van het OM beheerd. De link met USB is dus dat het OM de eigenaar is van dit portaal (en niet het Ministerie of een derde partij zoals Slachtofferhulp). Wie de jure de eigenaar is van het portaal lijkt weinig tot geen invloed te hebben op de feitelijke werking van het platform. Hier is dus geen plausibele link met de USB.
- Indirect is er wel een link via de (vermeende) verbetering van de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners [T4]. Die zou er onder andere voor kunnen zorgen dat ook informatie uit het justitiedomein over veroordeelden die terugkeren in de maatschappij tijdig en correct beschikbaar zijn [T15]. Dat is een plausibele claim. Of dat in de praktijk ook leidt tot een verbetering van de informatiepositie van slachtoffers en verwanten zou onder andere moeten blijken uit de volledigheid van de informatie die elk van de ketenpartners aan het platform mijnslachtofferzaak.nl aanlevert. De politie kiest er tot nu toe bijvoorbeeld voor om zwaardere zaken niet op het portaal te vermelden. In plaats daarvan werkt de politie met zaakrechercheurs die direct contact hebben met het slachtoffer en/of de verwanten.

5.3.5 Samengevat: algehele beoordeling plausibiliteit en logica veronderstelde relaties

Overall is de logische onderbouwing van de beleidstheorie zwak. Drie belangrijke tussenstappen waarvan wel kan worden gesteld dat ze een cruciale schakel vormen tussen de middelen die worden ingezet en de doelen die zijn geformuleerd zijn (1) de ketenbrede afstemming van informatiesystemen [T3]; (2) de overdracht van administratieve taken naar AICE [T5] en (3) de uitvoering op basis van de persoonsgerichte aanpak [T9]. Het is goed mogelijk om te meten of en in hoeverre de middelen {MA...MF} zijn ingezet en de doelen {D1...D4} zijn behaald. De crux zit in de attributie van de eventuele doelbereiking aan USB. Als de doelen in 2025 zouden zijn bereikt en de middelen inderdaad daadwerkelijk zouden zijn ingezet dan is dat, vanwege de zwakte van de onderliggende beleidstheorie die de middelen aan de doelen verbindt, geen afdoende (en zelfs geen voldoende) bewijs dat de USB heeft gewerkt. Hooguit kan de voortgang op T3, T5 en T9 in de voorafgaande periode worden gemeten. Als de indicatoren voor deze tussenstappen significante verbeteringen laten zien, dan kan daar voorzichtig uit worden afgeleid dat de USB één van de factoren is geweest die heeft bijgedragen een snellere, betere en beter op maat gemaakte tenuitvoerlegging.

5.4 Welke indicatoren kunnen we op basis van de beleidslogica onderscheiden en worden deze reeds vanuit SKM en USB gerapporteerd?

De indicatoren voor alle middelen, doelen en tussenstappen staan beschreven in paragraaf 3.2. Ze zijn in detail verder uitgewerkt in de bijgeleverde spreadsheet (de 'Evidence Analysis Database').

Van de 46 indicatoren die in de database zijn opgenomen worden er zeven gedekt door de Monitor USB en/of de SKM. Het gaat hier om de volgende indicatoren:

- Snellere tenuitvoerlegging (tijdigheid en reactiesnelheid) [D1]
- Zekerder tenuitvoerlegging (zekerheid en reactie op overtreding) [D2]
- Ketenregie op tenuitvoerlegging wordt bevorderd [T1]
- Ketenpartners excelleren in hun kerntaak (arbeidsverdeling) [T6]
- Start van tenuitvoerlegging wordt uitgesteld [T10]
- Aantal uitnodigingen zelfmelders gaat omhoog (percentage zelfmelders) [T11]
- Reductie werkvoorraad [T15]

5.5 Zijn er indicatoren die gezien de beleidslogica ontbreken, onmisbaar zijn en die (eenvoudig) kunnen worden toegevoegd aan SKM of USB?

De kenmerken van de Monitor USB, de SKM en de DAS (die als opvolger kan worden gezien van de SKM) staan kort beschreven in paragraaf 3.3. Een uitvoerige casestudie van de DAS is opgenomen in bijlage 4.

Het gros van de indicatoren kan niet worden gedekt door de SKM of de Monitor USB. Het is op grond van de specifieke inrichting van deze monitoren ook niet eenvoudig om (een aantal van) deze indicatoren op te nemen in deze monitoren. Voor een aantal van deze indicatoren is het Ketendashboard Executie van CJIB een geschikte databron.

De DAS bestaat vooralsnog voorlopig alleen nog maar op papier en is meer een architectuur dan een database. De indicatoren die mogelijk kunnen worden gedekt door de DAS, kunnen ook uit de onderliggende databronnen worden gedekt die toeleveren aan de DAS.

5.6 Zijn er indicatoren die onmisbaar zijn en uit andere bronnen moeten worden geëxtraheerd en zo ja, welke?

In de lange tabel aan het eind van hoofdstuk 3 hebben wij een overzicht gemaakt van de informatiebronnen die wij het meest geschikt achten om alle indicatoren te dekken. Daarvan worden er zoals eerder gemeld slechts 7 (15%) gedekt door de Monitor USB en/of de SKM.

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de verdeling van de indicatoren over de verschillende (typen) informatiebronnen.³⁸ Aan de staart van de verdeling staan de primaire bronnen. Het verzamelen van data uit deze bronnen is relatief arbeidsintensief (en dus duur). Een uitzondering is het veldonderzoek bij AICE. Dit is een belangrijke informatiebron (dekt 6 indicatoren). Deze indicatoren kunnen echter op geen andere wijze worden gedekt dan door veldonderzoek te doen bij AICE. Desk research omvat een veelheid aan documenten zoals wetteksten, jaarplannen, informatieplannen, samenwerkingsreglementen en auditrapporten.³⁹

Tabel 10. Overzicht van verdeling indicatoren over informatiebronnen

| informatiebron | aantal indicatoren |
|--|---------------------------|
| desk research (documentonderzoek) | 12 (24%) |
| Ketendashboard Executie | 10 (20%) |
| USB/SKM | 7 (14%) |
| veldonderzoek @ AICE | 6 (12%) |
| operationele systemen AICE (PGB team) | 5 (10%) |
| enquête | 4 (8%) |
| interviews | 3 (6%) |
| overige secundaire bronnen (IDV, Injus) | 2 (4%) |
| veldonderzoek @ ketenpartners (Reclassering) | 1 (2%) |

5.7 Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet?

De gehele methodologie van dit onderzoek is zo opgezet dat er in 2025 plausibele uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet (en het programma) USB. De kern van de methodologie staat beschreven in paragraaf 2.2. De (vermeende) effectiviteit van de beleidsinterventie kan worden aangetoond als er aan drie voorwaarden is voldaan:

- (1) de beoogde doelen {D1...D4} zijn bereikt;
- (2) de middelen {MA...MF} zijn ingezet;
- (3) de kritieke tussenstappen {T1...T16} zijn in de gewenste richting veranderd.

³⁸ Omdat er in de secundaire bronnen enige overlap is, komt het totaal uit op 50 in plaats van 46. Vandaar dat het percentage voor USB/SKM nu op 14% in plaats van 15% uit komt.

³⁹ Zie wederom de 'Evidence Analysis Database' voor meer details.

Met de cruciale stap (3) wordt aangetoond dat de causale keten van middel naar doel ook daadwerkelijk in werking is getreden.

Om vast te kunnen stellen of er (inderdaad) veranderingen in de situatie van de doelen, middelen en tussenstappen zijn opgetreden, moeten deze veranderingen empirisch worden gemeten. Dat is in onze opzet gebeurd door voor elk doel, middel en tussenstap een of meerdere indicatoren voor te ontwikkelen (zie paragraaf 3.2), en bij elk van deze indicatoren een geschikte databron te zoeken (zie paragraaf 3.3).

Van de zes middelen kan gevoeglijk worden vastgesteld dat ze feitelijk zijn ingezet. Hooguit moet de mate waarin ze zijn ingezet door de tijd nog worden vastgesteld.

Voor de doelen D1 en D2 zijn er 'harde' indicatoren beschikbaar. Met andere woorden, de voortgang in een snellere en/of zekerder tenuitvoerlegging is op een precieze en robuuste wijze te monitoren. De Monitor USB en het Ketendashboard Executie spelen hier een centrale rol. De cruciale tussenstap is hier of de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners daadwerkelijk is verbeterd [T4], en welke bijdrage de overdracht van administratieve taken aan AICE hier aan bij heeft gedragen [T5].

Als input voor [T4] is over de ketenbrede afstemming van informatiesystemen al veel op papier gezet [T3]. De crux is of (en in hoeverre) al deze planning in de praktijk zijn uitgevoerd. Deze veranderingen kunnen worden gemeten door middel van de indicatoren die voor [T3], [T4] en [T7] zijn geformuleerd. Andere verklikkers zijn de mate waarin DAS in de praktijk in gebruik is genomen (DAS fungeert in dit opzicht dus als een indicator in plaats van een informatiebron). Andere verklikkers voor een (structurele) verbetering van de informatiestromen zijn hiervoor reeds benoemd: de transities van *pull* naar *push* berichten; van seriële naar parallelle start van taken; van zaak- naar persoonsgericht informatiesysteem).

Voor het evalueren van de bijdrage van AICE aan een snellere en zekerder tenuitvoerlegging zullen verbeteringen in de operationele bedrijfsvoering moeten worden gemeten. Hiervoor kan deels gebruik worden gemaakt van het Ketendashboard Executie; deels zal hier primaire data voor moeten worden verzameld uit de operationele systemen van AICE. Merk op dat DAS zich juist niet richt op dit soort operationele data.

De evaluatie van D3 is minder eenduidig. Dat komt deels omdat niet zondermeer duidelijk is als onder een 'tenuitvoerlegging op maat' wordt beschouwd. Als er standaard bij elke beoordeling wordt gekeken naar de specifieke kenmerken van 'de persoon' kan dat als een 'tenuitvoerlegging op maat' worden beschouwd, los van de uitkomst van de beoordeling. Dit is de brede opvatting, die wordt gedekt door een van de indicatoren van [T9]: "De persoon wordt als start genomen, en daarna worden de zaken erbij gezocht". Die informatie kan uit de feitelijke werkprocessen van AICE (PGB team) worden afgeleid. In de enge opvatting is de uitkomst van de beoordeling van belang en worden alleen die tenuitvoerleggingen als "op maat" beschouwd wanneer er van het standaardproces is afgeweken. Het gros van de indicatoren van [T9] gaat uit van deze enge opvatting. Als er vaker tenuitvoerleggingen "op maat" zouden worden uitgevoerd dan zou dat terug moeten komen in een toename van het aantal gevallen waarin de tenuitvoerlegging wordt uitgesteld [T10] en in een toename van het aantal uitnodigingen tot zelfmelding [T11]. Het vermeende effect op een afname willekeur in de gevallen waarin een tenuitvoerlegging op maat wordt uitgevoerd (ten opzichte van het oude regime onder OM) kan 'hard' worden gemeten door, per type vonnis, de variatie tussen arrondissementen door de tijd te meten [T1]. De split per arrondissement zit zowel in de Monitor USB als in het Ketendashboard Executie. Of het streven naar uniformiteit ten koste gaat van de 'menselijke maat' (zie hiervoor, onder 5.2) is lastig vast te stellen omdat dit deels een subjectieve ervaring is. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden gemeten door een panelonderzoek onder advocaten. Een objectieve maat is "[het] aantal keren dat een verzoek

van een advocaat om een uitzondering te maken wordt afgewezen door AICE" (één van de indicatoren onder [T9]). Het aantal ingediende verzoeken zal op zijn beurt echter worden beïnvloed door het percentage afwijzingen.

Voor D4 geldt dat een verbetering van de informatievoorziening aan slachtoffers, verwanten en partners buiten de keten (in casu gemeenten) alleen kan worden gemeten door enquêtes uit te zetten bij de genoemde doelgroepen van de informatievoorziening, dus onder slachtoffers/nabestaanden en gemeenten (burgemeesters, contactpersonen Veiligheidshuizen). Als alternatief voor de eerste enquête zou eventueel het feitelijk gebruik van het portaal mijnslachtofferhulp.nl (webstatistieken) kunnen worden gebruikt. Het punt is hier echter dat voor de link met het programma en de wet USB alleen de vraag van belang is of het niet-overhevelen van de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening van het OM een effect heeft gehad op de kwaliteit van de informatievoorziening. De claim dat het voor slachtoffers en verwanten van belang is om het OM als (eerste) contactpunt te behouden kan alleen worden onderzocht door deze stelling in een enquête onder (of in een serie interviews met) slachtoffers en nabestaanden uit te vragen. Deze doelgroepen zijn waarschijnlijk niet geïnteresseerd van wie de informatie komt (OM of Minister of een derde partij zoals Slachtofferhulp) zolang ze maar goed worden geïnformeerd. Een methodologische uitdaging bij deze meting is dat de technische aspecten van de informatieoverdracht (tijdigheid, volledigheid) in de subjectieve beleving van slachtoffers en nabestaanden waarschijnlijk sterk zullen worden gekleurd door de kwalitatieve aspecten van de informatieoverdracht (empathie of gebrek daaraan in de communicatie; zie hiervoor paragraaf 2.5.4).

Indirect kan het programma en de wet USB wel een bijdrage leveren aan het verbeteren van de informatiepositie van slachtoffers/nabestaanden en gemeenten (althans in de technische aspecten) door een algehele verbetering van de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners [T4]. Of de informatiepositie van deze doelgroepen ook daadwerkelijk is verbeterd kan worden gemeten door de 'aanbodzijde' van de communicatie te meten [T16]. Indicatoren voor slachtoffers en verwanten zijn het aantal brieven dat door IDV is verzonden en (de toename in) de informatie die via mijnslachtofferhulp.nl wordt aangeboden, en voor burgemeesters de informatie die door Justid via Injus wordt aangeboden.

5.8 Welke onderzoeken moeten op welke tijdstippen worden uitgevoerd om uitspraken te kunnen doen hierover over 5 jaar?

Het tijdstip van de metingen hangt af van het type informatiebron dat wordt gebruikt om de betreffende indicatoren te vullen. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven voor alle informatiebronnen uit tabel 10.

Tabel 11. Overzicht van tijdstip meetings per type informatiebron

| Informatiebron | Tijdstip meeting |
|---|-------------------------|
| a. desk research (documentonderzoek) | Nulmeting + nameting |
| b. Ketendashboard Executie | Continue, kwartaalbasis |
| c. USB/SKM | Continue, kwartaalbasis |
| d. veldonderzoek @ AICE | Nulmeting + nameting |
| e. operationele systemen AICE (PGB team) | Continue, jaarbasis |
| f. Enquête | Nulmeting + nameting |
| g. Interviews | Jaarlijks (panel)* |
| h. overige secundaire bronnen (IDV, Injus) | Continue, jaarbasis |
| i. veldonderzoek @ ketenpartners (Reclassering) | Nulmeting + nameting |

De frequentie van het documentonderzoek, het veldonderzoek (AICE en Reclassering) en de enquêtes (respectievelijk onder gebruikers van het wetboek Sv [T13] en onder slachtoffers/verwanten en gemeenten [T17]) kan worden beperkt tot een nulmeting en een nameting (op het moment van de evaluatie zelf, dus in 2025).

De interviews (met ketenpartners {T4, T8, T14}; met advocaten [T8]) zouden idealiter jaarlijks, als panelonderzoek, moeten worden uitgevoerd. Qua kosten is dit waarschijnlijk niet haalbaar (tenzij de meting als online enquête wordt uitgevoerd; maar daar lenen de vragenstellingen zich niet goed voor). Er zou dan minimaal een nul- en nameting moeten plaatsvinden, bij voorkeur zoveel mogelijk onder dezelfde respondenten.

De frequentie van de metingen op basis van monitoren {D1, D2, T1, T2, T4, T6, T8, T10, T12, T15} hangt af van de frequentie die de monitoren zelf hanteren. De SKM, Monitor USB en Ketendashboard Executie beschikken over gedetailleerde getallen op kwartaalbasis en gaan terug tot 2016. De periode vóór 2020 kan met terugwerkende kracht als nulmeting voor de introductie van de wet USB (maar niet voor het programma USB) worden gebruikt. Als er opvallende sprongen in de tijdsreeksen worden geconstateerd zal met terugwerkende kracht een reconstructie voor dat jaar moeten worden gemaakt van de factoren die in die tijd mogelijkwijs een rol hebben gespeeld. Dit kunnen constructen zijn (zoals een eenmalige bulkinvoer van zaken of een verandering van definities), of externe factoren (zoals een significante verandering in het beleid of incidentele gebeurtenissen zoals de snelrechtvonnissen vanwege de Covid-rellen).

IDV en Justid (Injus) beschikken over lange tijdsreeksen die minimaal op jaarlijkse basis worden ververst. Deze cijfers worden echter niet via monitoren ontsloten en zullen dus bij de bron zelf moeten worden verzameld.

Dit laatste geldt ook voor de operationele gegevens van AICE. Die worden *near real-time* bijgehouden maar zijn verspreid over verschillende systemen. Er zal, zeker aan het begin (bij de inrichting van de 'informatiestraat'), een aanzienlijke investering moeten worden gedaan om deze gefragmenteerde primaire data te verzamelen. Idealiter gebeurt dit in nauwe samenwerking met de beheerders van het Ketendashboard Executie, en wordt de indicatoren die zijn gebaseerd op de operationele data van AICE {D3, T8, T9, T11}, als nieuwe modules toegevoegd aan het bestaande dashboard.

6 Aanbevelingen

Deze aanbevelingen zijn erop gericht om de doeltreffendheid en de effecten van het programma en van de wet USB adequaat te kunnen evalueren.

- (1) Volg bij het uitvoeren van de ex post evaluatie van het programma en de wet USB zoveel mogelijk het stramien zoals dat in het onderhavige rapport is beschreven. Op deze manier kan er optimaal gebruik worden gemaakt van het voorwerk dat in dit onderzoek is verricht.
 - a. De onderliggende beleidstheorie is in hoofdstuk 2 in detail beschreven. Deze dient in 2025 te worden geactualiseerd. Op hoofdlijnen zal de beleidstheorie waarschijnlijk echter ongewijzigd blijven.
 - b. De bijbehorende indicatoren en databronnen zijn in hoofdstuk 3 beschreven (en in de *Evidence Analysis database* verder uitgewerkt). Bij een actualisatie van de beleidstheorie dienen ook de bijbehorende indicatoren te worden bijgewerkt. Vanuit de aanbodkant geredeneerd kunnen nieuwe databronnen (of uitbreidingen in bestaande databronnen) aanleiding geven om nieuwe indicatoren op te stellen en/of bestaande indicatoren aan te passen.
 - c. Het ontwerp van de effect-evaluatie is in hoofdstuk 4 op hoofdlijnen beschreven. Dit is inclusief een mogelijke structuur voor het evaluatierapport:
 - i. Inzet middelen en doelbereiking.
 - ii. veranderingen in kritieke tussenstappen.
 - iii. integrale evaluatie (*evidence-based narrative*).
- (2) Start de metingen voor de (eenmalige) ex post evaluatie in 2025 nu al op en voer ze continue uit. Als er pas in 2025 een eenmalige meting wordt uitgevoerd kan er geen robuuste ex post evaluatie worden uitgevoerd.
 - a. Voor de frequentie van de metingen verwijzen wij naar de tabel in paragraaf 5.8. Het gros van de metingen zou bij voorkeur minimaal op kwartaalbasis moeten worden uitgevoerd.
 - b. Wat betreft de planning geldt voor alle typen metingen dat ze zo snel mogelijk (dat wil zeggen uiterlijk 2022) zouden moeten worden uitgevoerd. Dat geldt in ieder geval voor de nulmetingen (*a*, *d*, *f* en *i* uit tabel 11). Laat de nulmetingen zo snel mogelijk uitvoeren. De nulmetingen hadden idealiter net vóór de introductie van de wet USB moeten plaatsvinden (eind 2019). Gegeven de vertraging waarmee effecten doorwerken is enig uitstel niet problematisch maar de metingen zou nu wel zo snel mogelijk moeten worden uitgevoerd.
 - c. Idem voor de inrichting van de 'informatiestraat' voor de operationele gegevens van AICE (*e*). Ook deze zou zo snel mogelijk moeten worden ingericht.
- (3) De uitvoerder van de ex post evaluatie (de evaluator) zal nauw samen moeten werken met de te evalueren partijen (in het bijzonder met CJIB/AICE). Een belangrijk van de informatie die nodig is om de metingen uit te kunnen voeren is immers afkomstig uit primaire data, en deze data is alleen bij (en via) deze partijen te verkrijgen (*d*, *e*, *h*, *i*). Dit scheidt een principal-agent probleem (de te evalueren partij heeft er over het algemeen weinig belang bij om de data ter beschikking te stellen) (Eisenhardt, 1989). Het probleem kan hier worden omzeild door een 'omgekeerde bewijslast' toe te passen. Dat wil zeggen, zolang er onvoldoende informatie voorhanden is over (de veranderingen in) de tussenstappen waarbij CJIB/AICE betrokken zijn, zal moeten worden geconcludeerd dat de werkzaamheden van CJIB/AICE geen

bijdrage hebben geleverd aan de (eventuele) doelbereiking. In het licht van de overall conclusies over de beleidstheorie (in paragraaf 5.3.5) is dit een gerechtvaardigde keuze.

- (4) Voor het inrichten en verkrijgen van de 'informatiestraat' (e) ligt een zeer nauwe samenwerking met de beheerders van het Ketendashboard Executie ligt hierbij voor de hand.
 - a. Idealiter worden de (ruwe) operationele gegevens automatisch ingelezen en vertaald naar een set van (gestileerde) indicatoren die samen met de evaluator worden bepaald.⁴⁰ De operationalisaties in dit rapport geven daartoe een eerste aanzet.⁴¹
 - b. Om de administratieve lasten voor CJIB/AICE zo laag mogelijk te houden verdient het aanbeveling om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande set van prestatie-indicatoren.⁴² Deze indicatoren worden reeds gebruikt als basis voor sturingsinformatie en rapportages.
 - c. Gegeven het belang van het Ketendashboard voor de evaluatie van de wet USB pleiten wij ervoor om de organisatie een steviger basis te geven, en om voor het onderhoud en de doorontwikkeling van het dashboard ook op structurele basis middelen ter beschikking te stellen. Organisatorisch kan er wellicht worden samengewerkt met de Monitor USB (WODC). De organisatie van het dashboard heeft op dit moment een wankel basis (het dashboard is welbeschouwd een uit de hand gelopen hobbyproject dat door één persoon wordt doorontwikkeld en beheerd).
 - d. Voor de Monitor USB geldt in zekere mate hetzelfde als voor het Ketendashboard Executie. Anders dan het Ketendashboard loopt de Monitor al jaren maar ook in dit geval wordt het project in feite door één persoon beheerd en doorontwikkeld. De komst van de DAS is mogelijk een bedreiging voor de Monitor USB omdat de bronbeheerders nu minder geneigd zijn om de data aan de monitor te leveren. In theorie zou een deel van de data uit de DAS kunnen worden gehaald maar wij betwijfelen ten eerste of deze data in de praktijk beschikbaar zal komen. De DAS is dus geen alternatief voor de Monitor USB (en ook niet voor de SKM).
- (5) Het is voor de evaluatie van belang om bij zelfmelders het onderscheid tussen 'first offenders' en recidivisten te maken in de data van de Monitor USB, het Ketendashboard Executie, en in de data uit de 'informatiestraat' van AICE. Voor het monitoren van de vorderingen op zowel D2 en D3 is het percentage zelfmelders een belangrijke indicator. Of een toename van het aantal zelfmelders leidt tot een toename of afname van de zekerheid van de tenuitvoerlegging hangt sterk af van de aard van 'de persoon'. Voor recidivisten werkt zelfmelding waarschijnlijk negatief door, voor first offenders positief.
- (6) Voor de enquêtes onder slachtoffers en verwanten lijkt een integratie met de bestaande surveys van het CBS (Veiligheidsmonitor) op het eerste oog wellicht voor de hand te liggen maar in de praktijk verwachten wij dat dit meer moeite zal kosten

⁴⁰ In informatiesystemen is over het algemeen exact te achterhalen wanneer bepaalde handelingen uitgevoerd zijn. Hierdoor kan achteraf (aan de hand van de datering – *time stamps* – die automatisch aan berichten/handeling worden toegekend) worden gecontroleerd hoe vaak bepaalde acties binnen of buiten de gestelde termijnen zijn uitgevoerd.

⁴¹ Zie hoofdstuk 3 en voor meer details de onderliggende *Evidence Analysis database*.

⁴² Zie bijlage 6. Er zijn daarnaast ook specifieke prestatiekenmerken voor CJIB/AICE gedefinieerd in recente operationele ketenafspraken.

dan het uitzetten van een enquête in eigen beheer. Daarbij ligt het voor de hand om nauw samen te werken met Slachtofferhulp Nederland.

- (7) Stel een overzicht op van nieuwe beleidsinitiatieven en beleidsinstrumenten die direct of indirect betrekking hebben op de strafrechtketen. Voor de evaluatie van de wet USB is het van groot belang om een goed overzicht te hebben van alle relevante aanpalende initiatieven omdat deze als externe factoren direct kunnen doorwerken op de doelen waar de wet USB zich op richt of indirect via een of meerdere tussenschappen.⁴³
 - a. Als basis kan hiervoor het overzicht worden gebruikt dat recent door het Ministerie van V&J is opgesteld. Dit overzicht telt naar verluidt circa 250 beleidsinitiatieven, waarvan circa 50 relevant voor de evaluatie van het programma en de wet USB.
 - b. Idealiter zou dit overzicht jaarlijks moeten worden bijgewerkt. Dat kan door het Ministerie zelf worden gedaan maar WODC is ook een logische nexus omdat deze lijst voor veel andere onderzoeken binnen het domein van Justitie en Veiligheid ook relevant zal zijn.
- (8) Bij het uitvoeren van dit (voor)onderzoek hebben wij veel nuttige informatie en inzichten gekregen via 'goed geïnformeerde kritische buitenstaanders' (zoals strafrechtadvocaten en ZZP-ers die in het tenuitvoerleggingsketen actief zijn). Deze personen zullen als het goed is via de enquêtes en interviews sowieso als respondenten in de toekomstige evaluatie worden bevraagd. Het is daarnaast wellicht raadzaam om een of meerdere van deze 'kritische buitenstaanders' aan de begeleidingscommissie van de evaluatie toe te voegen.

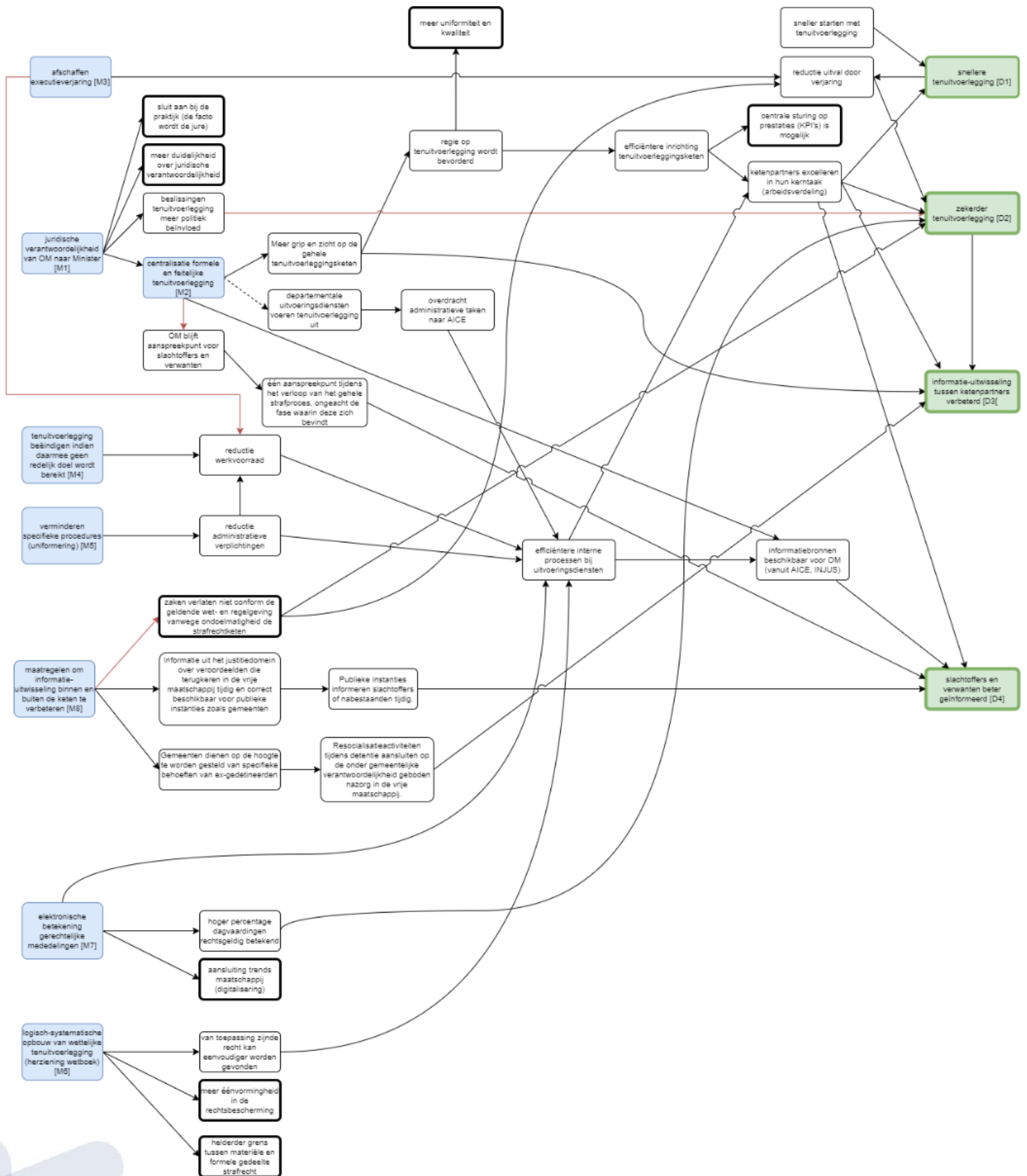
⁴³ Zie paragraaf 2.4.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Den Haag. Opgehaald van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2012/02/29/prestaties-in-de-strafrechtketen>
- Algemene Rekenkamer. (2020). *Prestaties in de strafrechtketen*. Den Haag.
- Befani, B., & Mayne, J. (2014). Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation. *IDS Bulletin*, 45(6), 17-36.
- Bennett, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. In H. Brady, & D. Collier, *Rethinking Social Inquiry* (pp. 207-219). Lanham MD: Rowman and Littlefield.
- (sd). *Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen*. Opgeroepen op oktober 27, 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042962/2020-01-01>
- Bestuurlijk Ketenberaad. (2020). *Actieplan Strafrechtketen*. Den Haag: Bestuurlijk Ketenberaad.
- Brouwer, D. (2020). Modernisering Wetboek van Strafvordering allerminst reden tot tevredenheid. *Advocatenblad*(10), 56-59.
- Bruggen slaan. Regeerakkoord. (2012). Opgehaald van <https://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf>
- Davenport, T. H., & Short, J. E. (1990). The new industrial engineering: information technology and business process redesign. *Sloan Management Review*, 31(4), 11-27.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Hammer, M. (1990, July-August). Reengineering work: don't automate, obliterate. *Harvard Business Review*, 68(4), 104-112.
- Harrell, F. E. (2001). *Regression Modeling Strategies with Applications to Linear Models, Logistic Regression and Survival Analysis*. Springer-Verlag: New York.
- Hoogerwerf, A. (1987). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In P. Lehning, & J. B. Simonis, *Handboek beleidswetenschap* (pp. 23-40). Meppel/Amsterdam: Boom.
- Kamerstukken 2011/12. 33 000 VI, n. 1. (sd).
- Kamerstukken II 2012/13, 3. 1. (sd).
- Leeuw, F., & Mevissen, J. W. (2015). Beleidstheorieën, gedragsmechanismen en evaluatieonderzoek. In P. H. van Hoesel, J. W. Mevissen, & B. Dekker, *Kennis voor beleid* (pp. 83-100). Assen: Van Gorcum.
- Lubach, D. A. (2014). Bouwen met vertrouwen. In H. B. Winter, A. Tollenaar, & A. T. Marseille, *Ridderorde. Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering. Liber Amicorum Ko de Ridder* (pp. 211-219). Oisterwijk.
- Mayne, J. (2019). Revisiting Contribution Analysis. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 34(2), 171-191.

- Meijer, S. (2012). *Openbaar ministerie en tenuitvoerlegging*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Meijer, S. (2015). *De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen*.
- Meijer, S. (2018). De veranderende rol van het Openbaar Ministerie bij de sanctie-uitvoering. *Strafblad*.
- Minister van Justitie en Veiligheid. (2018). *Werk@wijzer. Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (v7.5)*.
- Minister van Justitie en Veiligheid. (2019). *Strafrechtketen 2019. factsheet strafrechtketenmonitor*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Minister van Veiligheid en Justitie. (2013). *Rechtsstaat en Rechtsorde*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Minister voor Rechtsbescherming. (2020). *Rechtsstaat en Rechtsorde*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Robroek, R. (2018). *Executie na de Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Romijn, G., & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schmitt, J., & Beach, D. (2015). The contribution of process tracing to theory-based evaluations of complex aid instruments. *Evaluation*, 429-447.
- Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. (2012). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012*. Den Haag.
- Swanborn, P. G. (1987). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Meppel/Amsterdam: Boom.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012). *Brief van de informateurs*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2015). *Memorie van Toelichting Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen*. Den Haag.
- van der Meij, P. (2020). *Cassatie in het belang van de puzzelwet USB*. Opgehaald van Mr-online: <https://www.mr-online.nl/cassatie-in-het-belang-van-de-puzzelwet-usb>
- Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen*. (sd). Opgeroepen op oktober 27, 2020, van Onderwerpen strafrechtketen: <https://www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/wet-usb>
- Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen*. (sd). Opgeroepen op oktober 27, 2020, van Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039301/2020-07-25>
- Zuiderwijk, A. C. (2012). *Doorlooptijden in de strafrechtketen*. Den Haag: WODC.

Bijlage 1. Beleidstheorie-zoals-gerapporteerd



Bijlage 2. Overzicht interviewrespondenten

Tabel 12. Overzicht interviewrespondenten

| Naam | Organisatie | Functie |
|-----------------------|---|---|
| Astrid Scheidema | Ministerie JenV, CJIB-AICE | Juridisch beleidsadviseur |
| Bareld Mud | Ministerie JenV | Business analist |
| Bert Knobbout | Hof Den Haag | Raadsheer |
| Danny Brand | CJIB | Analist management informatie |
| Duco van Dijk | MijnSlachtofferzaak | Project manager |
| Inge Henneken-Hordijk | Ministerie JenV, Directie Strafrechtketen | Beleidsanalist |
| Judith Cortel | Slachtofferhulp Nederland | Juridisch medewerker |
| Maarten Schep | Ministerie JenV | Adviseur keteninformatie |
| Meije Jeurens | Ministerie JenV | Coördinerend beleidsmedewerker uitvoering straffen en maatregelen |
| Niels Netten | WODC | Onderzoeker |
| Patrick van der Meij | Cleerdin & Hamer Advocaten | Strafrechtadvocaat en partner |
| Rachel Bruinen | Cleerdin & Hamer Advocaten | Strafrechtadvocaat |
| René van Koetsveld | Ministerie JenV, Directie Strafrechtketen | Projectleider/controller |
| Rick Robroek | Openbaar Ministerie, Rijksuniversiteit Groningen | Raadsadviseur en universitair docent |
| Sonja Meijer | Vrije Universiteit Amsterdam, Radboud Universiteit Nijmegen | Universitair docent straf(proces)recht, bijzonder hoogleraar penitentiair recht |

Bijlage 3. Casestudie CJIB-AICE

Wat is het AICE?

Het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) is bij het CJIB ingericht om de uitvoering van straffen te coördineren. Het AICE zorgt ervoor dat elke ketenpartner op het juiste moment de juiste informatie ontvangt. Die taak was niet altijd zo uitgebreid, maar lijkt wel een logisch gevolg van de ontwikkelingen. Het CJIB werd in 1990 in het leven geroepen om de inning van verkeersovertradingen op te pakken voor het OM. Al snel werden er ook niet-geldelijke sancties toegevoegd aan deze taak. Er kwam een 'Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen' (LCA) binnen CJIB. Uit het rapport van de rekenkamer (Algemene Rekenkamer, Prestaties in de strafrechtketen, 2012) bleek dat het CJIB goed in staat was om zicht te houden op zaken. Deze conclusie, en het feit dat het OM van de executiepoet af wilde⁴⁴, leidde ertoe dat het LCA (hernoemt AICE) bij het opstellen van de Wet USB namens de minister werd aangewezen als ketenregisseur.

Het CJIB-AICE mag nu zelf de beslissingen nemen die ze voorheen aan het OM moesten vragen te nemen. Het uitgangspunt van de wet USB is dat alle strafrechtelijke beslissingen die uitgevoerd moeten worden via AICE lopen. Een andere tak binnen CJIB is Innen & Incasieren (I&I). Deze groep is belast met de uitvoering van geldelijke sancties. Deze zaken worden rechtstreeks aangeboden aan I&I en is daarmee een uitzondering. Het AICE kan de zaakinformatie wel raadplegen. De taken en verantwoordelijkheden voortkomend uit de wet Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen zijn:

1. Het namens de minister voeren van de operationele Ketenregie.
2. Het namens de minister vervullen van een coördinerende rol t.a.v. alle door de met de tenuitvoerlegging belaste ketenpartners ten uitvoer te leggen strafrechtelijke beslissingen (incl. vervolgbeslissingen). AICE zorgt voor de juiste routing en informatiedeling tussen betrokken ketenpartner, waardoor deze in staat worden gesteld strafrechtelijke beslissingen snel en zeker ten uitvoer te leggen.
3. Het namens de minister opstellen en aanleveren van (persoonsgerichte) lasten tot tenuitvoerlegging of aanhouding waarmee de feitelijke tenuitvoerleggingsorganisaties snel vernemen dat een strafrechtelijke beslissing ten uitvoer moet worden gelegd en zij daartoe kunnen overgaan.

Het AICE is de spreekwoordelijke spin in het web wat betreft de tenuitvoerlegging en heeft in theorie volledig zicht op de zaken. Het (systeem van) AICE is voor de evaluatie van de Wet USB dus van waarde als informatieverzamelingspunt. In deze casestudie wordt de mogelijke potentie van de data bijgehouden door CJIB-AICE verder uitgewerkt.

Welke data wordt bijgehouden door CJIB?

AICE is in een overgangsfase. De nieuwe informatie architectuur bestaat uit een persoonsregister, een zaakregister en een opdrachtenregister. Deze zijn gericht op het proces in tegenstelling tot de oude systemen die op sanctieniveau functioneren. Er wordt momenteel ook nog deels in de oude systemen gewerkt. Dit zijn zo'n 30 verschillende systemen (elke sanctiestroom heeft een eigen systeem). Wel wordt er al jaren aan koppelingen tussen de systemen gewerkt om efficiënt(er) informatie op te vragen.

⁴⁴ Zo blijkt uit de interviews.

Persoonsregister

In het persoonsregister wordt informatie op persoonsniveau bijgehouden. Het Strafrechtkennummer staat centraal als manier om de persoon te identificeren en gegevens op te halen uit andere systemen.

Zaakregister AICE

Alle relevante informatie rondom zaken wordt bijgehouden in het zaakregister van AICE. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over welke informatie wanneer gedeeld wordt met ketenpartners en andersom, datum van de start van de tenuitvoerlegging en of er sprake was van zelfmelding. Dit systeem heeft wel enkele beperkingen. Zo gaan nog lang niet alle stromen via deze route (geldelijke sancties ontbreken in het systeem en worden uitgevoerd door CJIB-I&I). Ook wordt (nog) niet bijgehouden hoe vaak er sprake is van tenuitvoerlegging op maat en wat voor uitzondering er dan wordt gemaakt.

Oprachtenregister

In het opdrachtenregister komen de opdrachten binnen (vaak dus het vonnis).

Ketendashboard Executie

Het AICE levert input voor de USB-monitor, maar is ook zelf aan de slag gegaan met een ketendashboard waarbinnen informatie wordt bijgehouden over de tenuitvoerlegging. Dit dashboard behandelen wij in een aparte casestudie.

Ketenplannen en samenwerkingsreglementen

Uit de wet volgen rechtstreeks afspraken over tijdigheid, kwaliteit en volledigheid. Daarnaast zijn er afspraken met de keten gemaakt, bijvoorbeeld in de Werk@Wijzer – Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (Minister van Justitie en Veiligheid, Werk@wijzer. Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (v7.5), 2018).

Welke data bijgehouden door CJIB-AICE is bruikbaar om Wet USB te evalueren (indicatoren voor evaluatie USB) in 2025?

Zoals ook in de beleidstheorie is gepresenteerd, heeft de Wet USB verschillende doelen voor ogen. De beleidstheorie bevat middelen die via kritieke tussenstappen leiden tot deze doelen. Het AICE is betrokken bij een aantal van deze middelen, kritieke tussenstappen en doelen. De (rapportage over de) activiteiten van het AICE die zijn voortgekomen uit de Wet USB kunnen informatie leveren om vast te kunnen stellen of de doelen behaald zijn. Hieronder behandelen we eerst de doelen en vervolgens de middelen en kritieke tussenstappen waar het AICE bij betrokken is.

Vaststellen behaalde doelen Wet USB

Het AICE is direct betrokken bij een aantal doelen en houdt hierover informatie bij. Het gaat om:

- **Snellere tenuitvoerlegging (D1).** De nieuwe arbeidsverdeling en vollediger informatiepositie leiden in theorie tot effectievere en efficiëntere interne processen bij ketenpartners en een efficiëntere inrichting van de tenuitvoerleggingsketen met als gevolg een snellere tenuitvoerlegging (doel 1). Uit interviews concluderen wij wel dat er vooral lineair wordt gewerkt en dat dat de nodige gevolgen heeft voor de doorlooptijd (elke opeenvolgende fase kent een minimale doorlooptijd). In de ideale inrichting zou volgens geïnterviewden bij de last tot tenuitvoerlegging een aantal

processen parallel moeten worden opgestart, met als gevolg een nog snellere tenuitvoerlegging. Deze data zijn in ieder geval voorhanden. De doorlooptijden van zaken worden niet bijgehouden, maar de data kan wel gebruikt worden om het te berekenen (van elke actie of melding wordt de datum geregistreerd). Belangrijk is dan om vooraf duidelijk af te spreken welke taken worden meegeteld en welke niet, en om de uitkomsten per sanctiestroom te bekijken aanzien daar flinke verschillen tussen zitten.

- **Tenuitvoerlegging op maat (bij wijze, tempo en volgorde tenuitvoerlegging rekening houden met kenmerken en omstandigheden van 'de persoon') (D3).** Een gevolg van de uitvoering op basis van een persoonsgerichte aanpak is dat de tenuitvoerlegging op maat plaatsvindt. Wat dat betreft lijkt het beleid vooral uniformer. Uit interviews blijkt dat voor de wet USB uitvoering op maat sterk afhangt van de betrokken officier van justitie. AICE werkt volgens beleidsregels. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt een uitzondering gemaakt door zaakregisseurs. AICE heeft daarvoor een afdeling die zich bezighoudt met persoonsgerichte beoordeling (is een persoon bijvoorbeeld echt te ziek om te gaan zitten). De meeste verzoeken tot opschorting worden overigens afgewezen. Op dit moment wordt in de systemen niet bijgehouden bij hoeveel zaken tenuitvoerlegging op maat heeft plaatsgevonden. Wel is het goed mogelijk dat het team dat zich bezighoudt met de persoonsgerichte aanpak binnen AICE een overzicht bijhoudt van zaken waarbij wordt afgeweken van de standaard werkwijze. Dan kan op basis van die informatie ook inzicht verkregen worden in de variatie tussen type zaken.

Vaststellen ingezette middelen

De bronnen van AICE zijn relevant voor het volgende ingezette middel:

- **Persoonsgerichte tenuitvoerlegging (MB).** De mate waarin de organisatie en informatiesystemen binnen AICE gericht zijn op de persoonsgerichte tenuitvoerlegging is een belangrijke indicator voor dit middel. Dat is vast te stellen via o.a. de IT-architectuur. In de strafrechtketen – ook bij AICE - wordt nog zaakgericht gewerkt. Dat betekent dat medewerkers wel zaken op persoon kunnen koppelen (zien of er meerdere vonnissen betrekking hebben op één persoon), maar niet op de persoon kunnen uitvoeren. Er is op dit moment ook geen persoonsgerichte database, maar een schil dat een query uitvoert (en dus feitelijk informatie opvraagt uit de andere systemen). Volledig persoonsgericht werken vraagt ook om een cultuuromslag binnen het CJIB. Het overgrote deel van de personen heeft echter maar één zaak en die kunnen zo standaard verwerkt worden, aldus interviewrespondenten. Uiteindelijk is het wel de bedoeling dat alle strafrechtelijke beslissingen een check krijgen of ze standaard verwerkt kunnen worden of niet. Zo niet, dan wordt er persoonsgericht gewerkt door bijvoorbeeld sancties in een bepaalde volgorde uit te voeren.

Vaststellen relatie tussen middelen en doelen (en bijbehorende kritieke tussenstappen)

Het AICE kan bijdragen aan de informatievoorziening nodig om de volgende kritieke tussenstappen te beoordelen⁴⁵:

- **Overdracht administratieve taken naar AICE (T5).** Deze kritieke tussenstap leidt tot de doelen sneller en zekerder tenuitvoerleggen. Met het inwerking treden van de Wet USB zijn diverse werkprocessen bij AICE terecht gekomen. In het Takenbesluit zijn de nieuwe taken die volgen uit de wettelijke taken van de wet USB

⁴⁵ Zie de schematische doel/middel-combinaties voor elk van de vier doelen.

verder geoperationaliseerd. In de Werk@Wijzer – Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (Minister van Justitie en Veiligheid, Werk@wijzer. Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (v7.5), 2018) hebben drie werkgroepen de gewenste ketenarchitectuur uitgewerkt. Volgens dit document is het AICE binnen de uitvoeringsketen verantwoordelijk voor het zorgen voor zicht en grip op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (incl. de administratieve sancties in de zin van de Wahv) en bevordert het persoonsgericht ten uitvoerleggen (o.a. volgorde van ten uitvoerlegging). Ook administreert AICE als noodzakelijke activiteit bij de kerntaak van routeren en coördineren: het vastleggen van procesinformatie. En AICE kan administratieve taken namens een andere uitvoeringsorganisatie uitvoeren (taakoverdracht), zodat de uitvoeringsorganisatie in staat wordt gesteld zich te concentreren op zijn kerntaken. Tot slot stelt AICE managementinformatie ter beschikking aan de keten. In het kader van deze taken en verantwoordelijkheden zijn de werkprocessen van de keten uitgewerkt. (Minister van Justitie en Veiligheid, Werk@wijzer. Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (v7.5), 2018) Het AICE is voornamelijk betrokken bij het procesgebied 'tenuitvoerleggen en re-integreren'. De belangrijkste werkprocessen voor AICE zijn:

- Gratieverzoek behandelen. Proceseigenaar bij dit proces is Dienst Justis. AICE levert informatie aan, waaronder het persoonsgericht coördinatie dossier, en ontvangt informatie over genomen beslissingen.
- Tenuitvoerlegging persoonsgericht coördineren. AICE is proceseigenaar. De doelen van dit proces zijn:
 - Het ordenen van de tenuitvoerlegging van een of meer (strafrechtelijke) beslissingen
 - Het persoonsgericht beoordelen van de tenuitvoerlegging van (strafrechtelijke) beslissingen
 - Het opstellen van een persoonsgerichte last tot tenuitvoerlegging voor een of meer uitvoeringsorganisatie(s)
 - Het bewaken van de uitvoering van de last tot tenuitvoerlegging
 - Het verwerken van afloopberichten van lasten tot tenuitvoerlegging
- Geldelijke sancties tenuitvoerleggen. Het Coördinerend beraad executie is proceseigenaar. Het doel van dit proces is het innen van geldelijke sancties van 'de persoon' door middel van aanschrijving, verhaal of incasso door de afdeling I&I van het CJIB. Het proces start op basis van een persoonsgerichte last tot tenuitvoerlegging geldelijke sancties dat wordt verstrekt door het AICE. Het AICE wordt geïnformeerd over de genomen stappen en wordt bij vervangende hechtenis verzocht het aantal dagen te bepalen.
- Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen. Het Coördinerend beraad executie is proceseigenaar. Het doel van dit proces is het verrichten van taken voor de uitvoering van vrijheidsbeperkende (gedrag beïnvloedende) (strafrechtelijke) beslissingen zoals voorwaarden, gedragsaanwijzingen, maatregelen en taakstraffen uit te voeren door de uitvoeringsorganisaties politie, (jeugd)reclassering en/of door de Raad voor de Kinderbescherming. Het AICE stelt een last tot tenuitvoerlegging vrijheidsbeperkende sancties beschikbaar en wordt vervolgens door de uitvoeringsorganisatie geïnformeerd over de genomen stappen.
- Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen. De proceseigenaar is wederom het Coördinerend beraad executie. Dit proces bestaat uit de volgende taken:
 - 'De persoon' overdragen of heenzenden. Het betreft de uitvoering van een strafrechtelijke beslissing door de opsporingsinstantie die 'de persoon' heeft aangehouden. Het AICE wordt hierover geïnformeerd.

- 'De persoon' plaatsen bij/onder verantwoordelijkheid van DJI. Dit is een taak van het AICE.
- Last tot tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende sancties beheren. Het beheer bestaat uit het bewaken van de detentiermijnen, de detentievogorde en het berekenen van de einddatum detentie. Dit is een taak van het AICE.
- Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen. Het doel van deze taak is het opstellen van een plan van aanpak voor de uitvoering van de vrijheidsbenemende (strafrechtelijke) beslissingen en het begeleiden van de persoon in de re-integratie in de maatschappij. Het AICE wordt geïnformeerd over de verschillende genomen stappen.
- Betekening besturen en uitvoeren. Betekening houdt in dat gerechtelijke stukken op de bij de wet voorgeschreven wijze bekend moeten worden gemaakt aan verdachten of veroordeelden. Het OM is proceseigenaar. Het AICE stelt de Akte van uitreiking op en informeert de uitvoeringsorganisatie of 'de persoon' (bij elektronische betekening).
Het AICE is ook betrokken bij andere processen. Het AICE wordt dan vooral geïnformeerd over bepaalde genomen stappen, bijv. rondom een aanhouding of (wijziging in) sancties. De indicatoren die bij deze kritieke tussenstap horen gaan over de daadwerkelijke overdracht van taken (formele overdracht van bestaande taken aan AICE en mandaat AICE voor nieuwe taken). Het is mogelijk dat niet alle beoogde over te dragen taken daadwerkelijk zijn overgedragen. Daarvoor moet worden gekeken naar de accordering van afspraken in het Samenwerkingsreglement USB en de uiteindelijke uitvoering.
- **Ketenregie op de tenuitvoerlegging wordt bevorderd (T1).** Een gevolg van de centralisatie van de formele en feitelijke tenuitvoerlegging is in theorie dat de ketenregie wordt bevorderd. Het AICE speelt daarin een belangrijke rol. Het AICE is operationeel ketenregisseur en heeft dus het overzicht van een zaak vanaf het punt van de strafrechtelijke beslissing tot en met de afronding van de tenuitvoerlegging. Het departement is strategisch ketenregisseur. Heldere werkafspraken tussen alle ketenpartners zijn vastgelegd in het samenwerkingsreglement USB.
- **Ketenbrede afstemming informatiesystemen (T3).** Er is een informatieplan gemaakt en standaarden en definities zijn op elkaar afgestemd in de Werk@Wijzer. Het AICE is wederom hier de spin in het web.
- **Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners verbeterd (volledigere informatiepositie) (T4).** De hierboven beschreven werkprocessen en de rol van het AICE in deze processen zou moeten leiden tot een betere informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. Het AICE heeft de rol van spin in het web en zorgt ervoor dat elke ketenpartner op het juiste moment de juiste informatie bevat en wel volgens de gemaakte afspraken (zie verderop de prestatiekenmerken tijdigheid, kwaliteit en volledigheid). Informatieoverdrachten tussen ketenpartners worden bijgehouden in het zaakregister.
- **Ketenpartners excelleren in hun kerntaak (arbeidsverdeling) (T6).** Doordat het AICE een aantal taken heeft overgenomen, hebben ketenpartners meer ruimte om zich te richten op hun kerntaak. Operationele werkafspraken of afspraken rondom de arbeidsverdeling zijn opgenomen in de ketenjaarplannen.
- **Coördinatie op persoonsgerichte aanpak (T7).** Uit het middel persoonsgericht tenuitvoerlegging (B) volgt de coördinatie op de persoonsgerichte aanpak. Het AICE is verantwoordelijk voor het persoonsgericht dossier. (Minister van Justitie en Veiligheid, Werk@wijzer. Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (v7.5), 2018) Het AICE is daarnaast operationeel ketenregisseur en heeft dus het overzicht van een zaak vanaf het punt van de strafrechtelijke beslissing

tot en met de afronding van de tenuitvoerlegging. Zo kan het AICE wanneer relevant informatie over de persoonlijke situatie delen met ketenpartners. Wanneer informatie gedeeld wordt (zowel van AICE naar ketenpartner als andersom), wordt dit bijgehouden in de systemen van AICE. Dit betekent dus dat het persoons- en zaakregister interessante bronnen zijn om na te gaan in hoeveel zaken de afstemming tussen ketenpartners (niet) goed verloopt wanneer het gaat om persoonsgerichte tenuitvoerlegging.

- **Uitvoering op basis van persoonsgerichte aanpak (T8).** Hoe vaak er sprake is van tenuitvoerlegging op maat en wat voor uitzondering er dan wordt gemaakt wordt niet systematisch bijgehouden door het AICE.
- **Start tenuitvoerlegging wordt uitgesteld (T9).** Een mogelijk gevolg van de uitvoering op basis van de persoonsgerichte aanpak is dat de start van de tenuitvoerlegging wordt uitgesteld door het AICE. De datum van de start van de tenuitvoerlegging is opgenomen in het zaakdossier.
- **Percentage zelfmelders gaat omhoog (T10).** Een ander mogelijk gevolg van de uitvoering op basis van de persoonsgerichte aanpak is dat het percentage zelfmelders omhooggaat. Volgens interviewrespondenten was zelfmelden voor de wet USB de uitzondering. Bij aanloop van de wet is besloten dat iedereen in aanmerking komt tenzij (uitgesloten moord en zeden). In de beslissing daarvan wordt persoonsgericht gewerkt. Zelfmelden is een fase binnen een vrijheidsstraf. Voor het datawarehouse van AICE is recent een functioneel ontwerp opgeleverd om dit zelfmeldproces te kunnen monitoren.

Prestatiekenmerken

In de Werk@Wijzer (Minister van Justitie en Veiligheid, Werk@wijzer. Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (v7.5), 2018) zijn afspraken omtrent prestatiekenmerken opgenomen (zie Bijlage 6). De meeste informatie om te kunnen bepalen of aan de afspraken is voldaan, kan uit de systemen van het AICE worden gehaald. Vaak gaat het dan om de datum van een toevoeging aan het zaakdossier. Zo worden doorlooptijden niet bijgehouden, maar kan de data wel gebruikt worden om dat te berekenen. Alle informatie van ketenpartners die wordt teruggekoppeld, wordt eveneens vastgelegd en is dus mee te nemen in de evaluatie. Aangezien de afspraken gelden voor meerdere ketenpartners, speelt eerder de vraag of alles belegd is (wie controleert wat).

Tot slot

Dat de systemen van AICE een schat aan informatie bevatten die nodig is voor de evaluatie van de Wet USB is overduidelijk. Van veel van de indicatoren weten we dus dat de informatie voorhanden is. Lastiger is het feit dat AICE gebruik maakt van veel verschillende systemen. Daar zijn wel doorsnedes over te maken, bijvoorbeeld aan de hand van het Strafrechtketennummer of over sanctiestromen, maar dat kost veel tijd. Door tijdig aan te geven welke informatie gewenst is, en daar bij het verder uitbouwen van de informatiesystemen rekening mee te houden, kan de informatie ten tijde van de evaluatie relatief eenvoudig worden opgevraagd.

Bijlage 4. Casestudie DAS

Wat is de DAS?

DAS staat voor Data Alliantie Strafrechtketen en is een gevolg uit de gevonden beperkingen binnen Monitor SKM. De DAS-omgeving betreft de bestuurlijke informatievoorziening (niet operationele informatievoorziening) van de strafrechtketen binnen een beveiligde omgeving (platform). DAS is een initiatief in ontwikkeling om één plek te gaan organiseren om de data van de strafrechtketen te bundelen; dit om een betere samenwerking tussen ketenpartners in te strafrechtketen en centrale beschikbaarheid van data te realiseren. Volgens het Memorandum van de DAS (2021), worden de gegevens binnen de DAS-omgeving verwerkt voor de volgende drie doeleinden:

1. Het gezamenlijk eenduidig en transparant presenteren van gegevens over prestaties van de strafrechtketen aan bestuurders en de samenleving in de vorm van cijfers op een daartoe door de DAS ingerichte website⁴⁶;
2. Het centraal beschikbaar stellen van data voor statistieken ten behoeve van monitoring-, beleids- en verantwoordingsinformatie, ad hoc vragen en wetenschappelijk onderzoek;
3. Het centraal uniformeren en eenduidig bewerken van data over (het functioneren van) de strafrechtketen ten behoeve van een structurele en efficiënte samenwerking.

De DAS-omgeving is voor de evaluatie van de Wet USB vooral van waarde voor omdat het data kan aanleveren om het effect van de implementatie van de nieuwe wetgeving Wet USB in 2025 te bepalen. De DAS-omgeving is echter (nu) nog in ontwikkeling, waarom het zeer waardevol is om niet alleen na te gaan welke datapunten er nu al beschikbaar zijn, maar ook in de toekomstige jaren. In deze casestudie wordt de mogelijke potentie van de DAS-omgeving voor het evalueren van de Wet-USB verder uitgewerkt.

Wat voor data is er beschikbaar in de DAS?

Microdata

De focus van de beschikbare data ligt op de data bij de ketenpartners. Op dit moment wordt er data verzameld van de Politie, het OM, NIAS, CJIB, DJI, 3RO en RvdK. Volgens geïnterviewde is het haalbaar om historische data (vanaf ongeveer 2012) van verschillende ketenpartners ingelezen te hebben vóór de evaluatie van de Wet USB in 2025. Voor de DAS-omgeving is de informatiebehoefte uitgesplitst in **verschillende variabelen aan datapunten** die bij iedere ketenpartner dienen te worden verzameld. De daadwerkelijke datapunten om aan deze informatiebehoefte te kunnen voldoen, kunnen verschillen per ketenpartner. De variabelen waarvan de data per ketenpartner worden verzameld, zijn gepresenteerd in de onderstaande tabel.

⁴⁶ Hier wordt aansluiting gezocht met het project Criminaliteit in Beeld (CiB), waarbij het gegevens over de strafrechtketen publiceert op een online platform. DAS kan deze gegevens aanleveren.

Tabel 13: Overzicht van datavariabelen en voorbeelden microdata DAS-omgeving van elk van de ketenpartners

| Informatiebehoefte naar variabele | Verkregen van ketenpartner(s) | Voorbeelden microdata variabele |
|--|------------------------------------|--|
| Identificerende nummers ketenbreed | Alle | Pakketnummers (variëties van soorten pakketnummers per ketenpartner mogelijk) |
| Identificerende nummers organisatiespecifiek | Alle | Unieke IDs omtrent incident, verdachte, aangifte, (kind)zaak, feit, dossier, slachtoffer, aanvraag |
| Data t.a.v. procesverloop | Alle | Denk aan instroom en uitstroomaantallen, doorlooptijden |
| Persoonskenmerken verdachte | Politie, OM, NIAS, CJIB, DJI, RvdK | Geboortedatum, geboorteland, geslacht, leeftijd, soort persoon |
| Kenmerken m.b.t. aangeleverd of behandelde partij | Politie, OM, CJIB, DJI, 3RO, RvdK | Eenheid, district of team van de politie, uitsplitsing naar regio/arrondissement |
| Kenmerken t.a.v. delict (en vonnis) | Politie, OM, NIAS, CJIB, DJI | Gemeentecode, Wijk, Buurt, Type delict, Sanctietype, inhoud vonnis |
| Kenmerken t.a.v. onderzoeksdossier | Politie | Status type onderzoek, behandeld onderdeel |
| Kenmerken t.a.v. afhandeling verdachte | Politie | Status ZSM en betrokken ketenpartners, type afhandeling |
| Kenmerken t.o.v. proces | Politie, OM, NIAS | Soort Kennisname, reden aanhouding, behandeling, preventieve hechtenis, betekening |
| Kenmerken m.b.t. aangifte, aangevers en slachtoffers | Politie | Type aangifte, aantal aangifte, hoedanigheid slachtoffer |
| Kenmerken t.a.v. beslissing | OM | Type beslissing, type sanctie, type strafbeschikking type transactie, verzet |
| Kenmerken m.b.t. zaak | NIAS | Type zaak, uitsplitsing naar forum, misdrijf of overtreding |
| Kenmerken t.a.v. feit | NIAS | Kenmerken feit, uitsplitsing pleegplaats, uitsplitsing afdoening op feitsniveau |
| Kenmerken t.a.v. beslissing rechter | NIAS | Type afdoening, type straf, koppeling straffen en feiten |
| Kenmerken t.a.v. opgelegde sanctie | CJIB | Type sanctie, type bedrag bij financiële sanctie, duur vrijheidsstraf, resultaat executie |
| Achtergrondkenmerken justitiebele | CJIB | Uitsplitsing naar woonplaats |
| Kenmerken t.a.v. detentie | DJI | Verdieping op in- of uitstroom, reden uitschrijving, verblijfstitel, bestemming, type gedetineerde |
| Berekende verblijfsduren | DJI | Uitsplitsing verschillende bedrijfsduren |
| Achtergrondkenmerken gedetineerde | DJI | Woonplaats, geboorteland en nationaliteit, staat en beroep, verblijfplaats |
| Kenmerken t.a.v. opdracht 3RO | 3RO | Uitsplitsing naar type opdracht en resultaat |
| Kenmerken t.a.v. product en besluit RvdK | RvdK | Uitsplitsing naar type product en besluit |

Data omtrent (de wijze van) informatievoorziening richting slachtoffers of andere slachtofferstatistieken is niet aanwezig in de DAS-omgeving. De enige informatie die over

slachtoffers en nabestaanden beschikbaar is via de DAS-omgeving is de *type aangifte* en de *hoedanigheid van het slachtoffer bij de aangifte*.

Om de data centraal te uniformeren en eenduidige te kunnen bewerken, koppelt de DAS de datapunten van verschillende ketenpartners *op het niveau van microdata* aan elkaar. Dit is het essentiële verschil met de voorganger van de DAS, de SKM (Strafrechtketen Monitor). In de SKM was het alleen mogelijk om op geaggregeerd niveau (totalen per fase) koppelingen te maken.

De microdata is op verschillende niveaus koppelbaar:

- Op persoonsniveau;
- Op bedrijfsniveau;
- Op adresniveau;
- Op incidentniveau;
- Op feitniveau;
- Op zaaksniveau.

Omdat de microdata ook op persoonsniveau koppelbaar is, is het belangrijk om een gezamenlijke sleutel te vinden voor het waarborgen van gevoelige gegevens (omtrent privacywetgeving). De sleutel is nodig om de data vanuit alle informatiehouders aan elkaar te koppelen.

Er is op dit moment (buiten het initiatief van de DAS-omgeving) nog géén 1-op-1 link tussen de informatie tussen de instroom en uitstroomaantallen van ketenpartners; de DAS-omgeving kan daar verandering in brengen. De microdata is nodig om de kwaliteit van de statistieken te kunnen waarborgen: mogelijk zijn er verschillen (en dus ook mogelijke fouten) in registraties tussen verschillende ketenpartners. De DAS-omgeving kan deze verschillen inzichtelijk maken. Voorbeelden van verschillen die in het Memorandum van de DAS (2021) worden genoemd zijn registraties rondom geslacht, nationaliteit, zaakskenmerken, behandeld forum en uitspraken.

Informatieproducten

De DAS-omgeving stelt data beschikbaar voor statistieken van huidige informatieproducten. Een aantal van deze informatieproducten zijn al reeds bekend en ook van belang voor het evalueren van de Wet-USB in 2025:

- De Strafrechtketenmonitor/Factsheet (SKM);
- De Uitvoering strafrechtelijke beslissingen (USB) monitor;
- De Doorlooptijdenmonitor.

Uiteindelijk is het de intentie om via de DAS data op te kunnen halen (*datawarehouse*: 'een brede databak'), en te gebruiken voor bovenstaande informatieproducten zoals de USB-monitor (zaakstromen) of de SKM (in en uitstroomaantallen per ketenpartner). Door de data uit de DAS-omgeving wordt het mogelijk om zaken te *'track & traceren'*; hierdoor wordt het mogelijk om analyses vanaf begin tot einde in de strafrechtketen vooruit en achteruit in de tijd uit te voeren.

De verdere bruikbaarheid van de DAS-omgeving voor het evalueren van de Wet USB wordt in de volgende paragraaf besproken.

Welke data uit de DAS-omgeving is bruikbaar om Wet USB te evalueren (indicatoren voor evaluatie USB) in 2025?

Vaststellen behaalde doelen Wet USB

Zoals ook in de beleidstheorie is gepresenteerd, heeft de wet USB verschillende doelen voor ogen. De DAS-omgeving zou data kunnen aanleveren die bijdraagt om vast te stellen of deze doelen (los van de relatie met de middelen door het intreden van Wet USB) überhaupt behaald zijn.

Mede dankzij de DAS-omgeving kan de volgende informatie worden verzameld om het behalen van de volgende doelen te bepalen⁴⁷:

- **Snellere tenuitvoerlegging (D1).** Via de huidige monitor Wet USB is nog geen inzicht in de snelheid van de tenuitvoerlegging *over de gehele populatie*. Daarnaast werkt Wet USB met cohorten. De microdata van de DAS-omgeving omtrent *starttijden van zaken* zou kunnen helpen om de precieze snelheid nog beter vast te stellen in de monitor Wet USB.
- **Zekerdere tenuitvoerlegging (D2).** Via de huidige monitor Wet USB is nog geen inzicht in de zekerheid van de tenuitvoerlegging *over de gehele populatie*. Daarnaast werkt Wet USB met cohorten. De microdata van de DAS-omgeving zou kunnen helpen om de precieze zekerheid nog beter vast te stellen in de monitor Wet USB. Denk aan microdata over *uitval door verjaring en ook in- en uitstroomaantallen* door de gehele keten.
- **Tenuitvoerlegging op maat⁴⁸ (D3).** Op dit moment wordt er nog niet persoonsgebonden gecoördineerd en uitgevoerd. De data die de DAS aggregereert en koppelt op persoons niveau is hierbij zeer van waarde voor de persoonsgebonden coördinatie en uitvoering van de tenuitvoerlegging door AICE/CJIB.

Vaststellen relatie tussen middelen en doelen (en bijbehorende kritieke tussenstappen)

Naast de bovenstaande doelen kan er ook, met behulp van data en procesmatige inzichten, door de DAS worden bepaald of en in hoeverre de middelen (en bijbehorende kritieke tussenstappen) hebben bijgedragen aan het behalen van de doelen van Wet USB. Het gaat hierbij om de volgende kritieke tussenstappen⁴⁹:

- **Ketenbrede afstemming informatiesystemen (T3).** Niet de data uit de DAS-omgeving, *maar de plannen en realisatie omtrent het uitrollen en gebruiken van de DAS-omgeving zelf kan duiden of er daadwerkelijk een ketenbreed informatiesysteem wordt gebruikt door de verschillende ketenpartners*. Officiële documentatie over de DAS-omgeving kan hier ook als input dienen. Er kan worden nagegaan of er een informatieplan beschikbaar is met standaarden en definities die tussen ketenpartners op elkaar zijn afgestemd.
- **Verbeterde informatie-uitwisseling tussen ketenpartners (T4).** (om zo een snellere, zekerder en meer op maat gemaakte tenuitvoerlegging te komen). Via de

⁴⁷ Nota bene: het doel **goed informeren van het slachtoffer (D4)** kan niet door de DAS worden ondersteund omdat er over dit spoor niet (of nauwelijks) informatie wordt bijgehouden.

⁴⁸ Het tenuitvoerleggen op maat bij wijze, tempo en volgorde van de tenuitvoerlegging waarbij rekening wordt gehouden met de kenmerken en omstandigheden van de persoon).

⁴⁹ Zie de schematische doel/middel-combinaties voor elk van de vier doelen.

DAS-omgeving kan zowel data verkregen worden over de **kwantiteit** van de informatie-uitwisseling (komen stukken informatie bij de verschillende ketenpartners in de keten aan (of niet)? Blijft er nog informatie bij ketenpartners 'hangen?') en de **kwaliteit** van de informatie-uitwisseling (als de rechter een aanvulling in het systeem registreert, komt dat ook goed over bij het CJIB? Klopt de informatievoorziening tussen ketenpartners? Hier zullen fysieke processtukken met de digitale versies moeten worden vergeleken.)

- **Volledig zicht en grip op de keten (centrale sturing op KPI's mogelijk) (T2).** Is er door de DAS inderdaad een (real-time) dashboard ter beschikking met KPI's die inzicht geef in het presteren van de keten, en ook de centrale data van de strafrechtketen beschikbaar stelt (bijvoorbeeld via de CiB website)? Kan er bijvoorbeeld aan de verschillende prestatiekenmerken (uit Werk@Wijzer) worden voldaan door de verschillende ketenpartners met behulp van de data uit DAS binnen de tenuitvoerlegging van straffen?
- **Percentage zelfmelders en uitstelling van starttijden (T10 en T9).** Gerelateerd aan de persoonsgerichte aanpak (en een zekerder tenuitvoerlegging) is het waardevol om te weten of het percentage zelfmelders omhoog gaat en of de starttijden worden uitgesteld vanwege de persoonsgerichte tenuitvoerlegging. Door het gebruik van data uit de DAS-omgeving kan hier een sluitend en real-time beeld van gecreëerd worden.
- **Reductie van uitval door verjaring (T14).** Om uiteindelijk een zekerder tenuitvoerlegging te kunnen garanderen is het nuttig om te onderzoeken of de verjaring ook daadwerkelijk afneemt voor *heel de populatie* (datapunt datum verjaring voor heel de populatie), dat mede door data uit de DAS-omgeving kan worden ingezien via Monitor USB.

Het verder uitdiepen van de prestatie van de keten door intrede Wet USB⁵⁰

Gegeven dat er door de DAS een complete dataset van de hele keten beschikbaar zou moeten zijn, waarbij op verschillende niveaus microdata aan elkaar kan worden gekoppeld, zou er volgens het Memorandum van de DAS (2021) in ieder geval aan de volgende informatiebehoefte kunnen worden voldaan:

- De personen binnen de strafrechtketen kunnen worden gevolgd (dit kan van waarde zijn om te kijken in hoeverre zaken persoonsgericht worden uitgevoerd (door intrede van de Minister en AICE));
- De in- en uitstroom van zaken kunnen sluitend worden gevolgd (dit is van waarde om te bepalen *waar* in de strafrechtketen het is fout gegaan waardoor er afwijkingen zijn in de in- en uitstroom van zaken; een analyse is mogelijk van begin tot einde van strafrechtketen), waardoor er een compleet beeld en zicht is op de zekerheid van tenuitvoerlegging van straffen;
- De doorlooptijden binnen de strafrechtketen kunnen goed berekend worden (nu zit daar in de tenuitvoerlegging fase soms een afwijking in, doordat de Monitor Wet USB werkt met cohorten, en daardoor niet de precieze datum van de tenuitvoerlegging van straffen zichtbaar is), waardoor er een compleet en goed zicht is op de snelheid van de tenuitvoerlegging van straffen.

Verder is het mogelijk om met de data van de DAS opvallende patronen te ontdekken (omdat het zowel data voor wet USB als SKM-monitor aan elkaar kan koppelen).

⁵⁰ Zoals ook wordt aangegeven in het Memorandum van de DAS (2021)

Tot slot

Een belangrijke noot die gemaakt is door geïnterviewden is dat de DAS altijd een **registratieve versie blijft van de werkelijkheid**. Hier dient rekening mee te worden gehouden bij het analyseren van de data uit de DAS. Dit geldt onverkort voor de toepassing van DAS-data bij de evaluatie van de Wet USB. Het kan voorkomen dat er fouten staan in het systeem van de DAS. Continue controle naar de feitelijke correctheid (de kwaliteit) van de data uit DAS zal dus altijd nodig blijven. Dit heeft ook sterke gevolgen voor de kwaliteit van de informatievoorziening tussen ketenpartners.

Bijlage 5. Casestudie

Ketendashboard Executie

Wat is het Ketendashboard Executie?

Het ketendashboard executie is een dashboard dat zich focust op het verbeteren van het zicht en de grip op de tenuitvoerleggingsfase. Het dashboard is gebaseerd op CJIB-data en helpt bij het inzichtelijk maken van de huidige status van de hele tenuitvoerlegging voor het CJIB/AICE. Dit wordt gedaan via het presenteren van verschillende Kengetallen en KPI's (mogelijk uitgesplitst naar variabelen naar keuze). Het initiatief is gestart vanuit twee data-analisten vanuit CJIB en WODC (ook betrokken bij USB-monitor) en zal geleidelijk steeds verder worden uitgebreid en geprofessionaliseerd.

Het dashboard wordt (in 2021) enkel nog gebruikt voor het CJIB/AICE, maar kan in de toekomst ook data inzichtelijk maken voor andere ketenpartners. Hiervoor lopen nu gesprekken met ketenpartners. Op dit moment is het dashboard werkend, wordt het wekelijks verversd en zal binnenkort worden verrijkt met het visualiseren via Microsoft PowerBI.

Het Ketendashboard Executie onderscheidt zich van de USB-monitor op dat deze meer operationele data bevat. De USB-monitor heeft een signalerende functie en is gebaseerd op aanleverde data van alle ketenpartners in de tenuitvoerlegging. Het Ketendashboard Executie kan worden ingezet voor een verdiepende analyse (m.g.v. de analyse modus binnen het dashboard), waar de data meer inzicht geeft achter de opvallende patronen uit de USB-monitor. De USB-monitor werkt met cohorten (op kwartaal basis), terwijl het Ketendashboard niet met cohorten werkt en wekelijks verversd kan worden. Op deze manier vullen de dashboards elkaar aan en zijn complementair aan elkaar.

Wat voor data is er beschikbaar in het Ketendashboard Executie?

Microdata

Zoals eerder benoemd is het dashboard gebaseerd op de data van het CJIB. Op dit moment is er historische data van 2019, 2020 en 2021 beschikbaar. Er wordt niet voor gekozen om, naarmate het dashboard vordert, alle data in het dashboard te houden gezien het dashboard hier heel traag van wordt. Het is wel mogelijk om historische data op te vragen en in het dashboard te laten zien indien dat gewenst is. De data kunnen in het dashboard op verschillende niveaus worden gecategoriseerd en geselecteerd.

De eerste categorie zijn de pilaren waarin Kengetallen en KPI's zijn gepresenteerd, namelijk:

1. Pilaar 'Vervolging' (stap voorafgaand aan de start van tenuitvoerlegging)
2. Pilaar 'Aanlevering'
3. Pilaar 'AICE'
4. Pilaar 'Tenuitvoerlegging'

Daarnaast kan er ook een doorsnede worden gemaakt om de *samenhang op persoon* inzichtelijk te maken.

Er zijn ook 4 aanvullende te onderscheiden categorieën die kunnen worden geselecteerd, namelijk:

- A. Vonnissen en arrestanten
- B. OM-beslissingen

- C. WAWV (verkeersboetes)
- D. Internationaal (sanctiestromen die volledig internationaal zijn)

Als laatste kunnen ook onderscheidende thema's worden geselecteerd (deze zijn hard gecoörd): Onvindbaren, Vuurwerk en COVID-19. Indien er meer thema's relevant zijn, kunnen deze ook worden toegevoegd.

Door het selecteren van thema's, Kengetallen en KPI's binnen de Pilaren en overige categorieën kan de data van het aantal sancties, aantal personen, aantal vonnissen en aantal zaken zonder SKN worden uitgezet over de tijd (per week, per maand, per kwartaal of per jaar). Er kan daarbij worden ingezien:

- Aantallen per parket;
- Aantallen per tijdseenheid;
- Aantal per sanctiesoort;
- Aantal met status 'Open' ;
- Aantallen met Status 'Gesloten – Succesvol';
- Aantallen met Status 'Gesloten – Niet succesvol'.

Naast de aantallen sancties kan er ook worden gekeken in bijvoorbeeld percentages en bedragen. Op deze manier zijn er heel veel verschillen variabelen mogelijk waarop kan worden gefilterd. Hierdoor dient het Ketendashboard Executie als een goede tool om verdiepende analyses te doen op opvallende resultaten binnen de USB-monitor of het algemeen presteren van CJIB/AICE.

Kengetallen en KPI's

In het dashboard worden Kengetallen en KPI's gepresenteerd die de status van de tenuitvoerlegging inzichtelijk maken. De huidige (2021) opzet van de Kengetallen en KPI's staan in onderstaande Tabel. Voor ieder van deze Kengetallen en KPI's kan gevarieerd worden in het wel of niet selecteren van verschillend variabelen zoals hierboven toegelicht. Ieder van deze kengetallen heeft ook een norm die wordt gehanteerd (is enkel inzichtelijk in het dashboard zelf).

Tabel 14: Overzicht van bestaande KPI's en Kengetallen Ketendashboard Executie

| Pilaar | KPI/Kengetal | Naam |
|---------------|-------------------------|---------------------------------|
| Vervolging | KPI (in %) | Uitstroom vervolging |
| Vervolging | Kengetal (in aantallen) | Instroom (huidig jaar) |
| Vervolging | Kengetal (in aantallen) | Voorraad (alle jaren) |
| Vervolging | Kengetal (in aantallen) | Uitstroom (huidig jaar) |
| Vervolging | Kengetal (in aantallen) | Aanlevertijd |
| Aanlevering | KPI (in %) | Volledigheid aanleveringen OM |
| Aanlevering | KPI (in %) | Tijdigheid aanleveringen OM |
| Aanlevering | KPI (in %) | Tijdigheid reactie AICE |
| Aanlevering | KPI (in %) | Tijdigheid heraanlevering OM |
| Aanlevering | Kengetal (in aantallen) | Aanleveringen OM |
| Aanlevering | Kengetal (in aantallen) | Prognose |
| Aanlevering | Kengetal (in aantallen) | Invoer |
| Aanlevering | Kengetal (in aantallen) | Aanlevertijd |
| AICE | KPI (in %) | Volledigheid aanleveringen AICE |
| AICE | KPI (in %) | Tijdigheid aanleveringen AICE |

| Pilaar | KPI/Kengetal | Naam |
|-------------------|-------------------------|--|
| AICE | KPI (in %) | Tijdigheid reactiva ketenpartner |
| AICE | KPI (in %) | Tijdigheid heraanlevering AICE |
| AICE | Kengetal (in aantallen) | Aanleveringen AICE |
| AICE | Kengetal (in aantallen) | Prognose |
| Tenuitvoerlegging | KPI (in %) | Uitstroom tenuitvoerlegging |
| Tenuitvoerlegging | KPI (in %) | Startsnelheid (van boetevoonnissen, ontne- mingsmaatregelen en schadevergoedingsmaatregelen) |
| Tenuitvoerlegging | KPI (in %) | Zekerheid (van boetevoonnissen, ontne- mingsmaatregelen en schadevergoedingsmaatregelen) |
| Tenuitvoerlegging | Kengetal (in aantallen) | Instroom (huidig jaar) |
| Tenuitvoerlegging | Kengetal (in aantallen) | Voorraad (alle Jaren) |
| Tenuitvoerlegging | Kengetal (in aantallen) | Uitstroom (huidig jaar) |
| Tenuitvoerlegging | Kengetal (in aantallen) | Executieopdrachten |
| Tenuitvoerlegging | Kengetal (in aantallen) | Zelfmelders |

Welke data uit het Ketendashboard Executie is bruikbaar om Wet USB te evalueren (indicatoren voor evaluatie USB) in 2025?

Vaststellen behaalde doelen Wet USB

Zoals ook in de beleidstheorie is gepresenteerd, heeft de wet USB verschillende doelen voor ogen. Zoals bij onderstaande doelen duidelijk wordt, geeft het Ketendashboard Executie niet alleen meer zicht en grip op de executieketen, maar heeft ook een verdiepende en verklarende functie op signalen uit de Monitor-USB.

Mede dankzij het Ketendashboard Executie kan de volgende informatie worden verzameld om het behalen van de volgende doelen te bepalen:

- **Snellere tenuitvoerlegging (D1).** Monitor-USB is leidend in het vaststellen van de snelheid van de tenuitvoerlegging. Het Ketendashboard Executie kan bij uitzonderingen en outliers deze mogelijk verklaren door het uitpluizen van de operationele data.
- **Zekerdere tenuitvoerlegging (D2).** Monitor-USB is leidend in het vaststellen van de zekerheid van de tenuitvoerlegging. Het Ketendashboard Executie kan bij uitzonderingen en outliers deze mogelijk verklaren door het uitpluizen van de operationele data.
- **Tenuitvoerlegging op maat⁵¹ (D3).** Op dit moment wordt er nog niet persoonsgebonden gecoördineerd en uitgevoerd bij CJIB/AICE. Het is dus niet mogelijk om inzicht te krijgen in hoeverre er ook daadwerkelijk persoonsgericht is gehandeld door AICE. Wel kunnen er in het Ketendashboard Executie feitelijke doorsnedes worden gemaakt op de persoon (anoniem), denk aan totalen, zaken per persoon en uitspraken per persoon. Er wordt aangegeven dat de gemiddelden hier echter nog wel een vertekend beeld geven; er zitten veel outliers in.

⁵¹ Het tenuitvoerleggen op maat bij wijze, tempo en volgorde van de tenuitvoerlegging waarbij rekening wordt gehouden met de kenmerken en omstandigheden van de persoon).

Vaststellen relatie tussen middelen en doelen (en bijbehorende kritieke tussenstappen)

Naast de bovenstaande doelen kan er ook, met behulp van data en procesmatige inzichten, door het Ketendashboard Executie worden bepaald of en in hoeverre de middelen (en bijbehorende kritieke tussenstappen) hebben bijgedragen aan het behalen van de doelen van Wet USB. Het gaat hierbij om de volgende kritieke tussenstappen⁵²:

- **Volledig zicht en grip op de keten (centrale sturing op KPI's mogelijk) (T2).** Dit is het voornaamste doel van het Ketendashboard Executie. Door het inzicht in de KPI's en Kengetallen, en de mogelijkheid om verdiepende analyses te draaien, is het voor AICE/CJIB mogelijk om meer zicht en grip te krijgen op de tenuitvoerleggingsfase.
- **Werkvoorraad ketenpartners (AICE) (T13).** Zoals in Tabel 1 wordt gepresenteerd, is de werkvoorraad van AICE inzichtelijk (instroom, uitstroom en voorraad).
- **Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners is verbeterd (volledigere informatiepositie) (T4).** Er zijn de volgende KPI's beschikbaar: Tijdigheid aanleveringen OM aan AICE, Tijdigheid reactie AICE aan OM, Tijdigheid heraanlevering OM aan AICE, tijdigheid aanleveringen AICE aan ketenpartners, Tijdigheid reactie ketenpartner aan AICE, Tijdigheid heraanlevering AICE aan ketenpartner. Er zijn de volgende kengetallen beschikbaar: Aanlevertijd Vervolging, Aanlevertijd OM
- **Percentage zelfmelders en uitstelling van starttijden (T9 en T10).** Het percentage zelfmelders en uitstellen van starttijden is ook inzichtelijk.

Zoals aangegeven dient het dashboard nu enkel nog voor het gebruik van CJIB/AICE. In de toekomst zouden de ketenpartners hier ook een rol in kunnen krijgen. Indien dat gebeurt kan het presteren van de ketenpartners, en dus ook de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners mogelijk uniform inzichtelijk worden gemaakt en op de lange termijn ook nog worden verbeterd.

Tot slot

Er is bij het opzetten van het Ketendashboard Executie geprobeerd om het 'goed informeren van slachtoffers en nabestaanden' in te bouwen. De data (een 1 of 0 in het systeem indien een slachtoffer wel of niet geïnformeerd wil worden) zegt eigenlijk nog niks over of een slachtoffer *goed* geïnformeerd is: is de brief wel gestuurd? Is de brief angekommen? Hoe heeft het slachtoffer de informatie geïnterpreteerd? De definitie van 'goed informeren' is een lastig begrip en kan daardoor moeilijk worden ondervangen in een dashboard met enkel kwantitatieve informatie.

Waar mogelijk bestaat er ook een samenwerking tussen het DAS-initiatief en het Ketendashboard Executie. De DAS zou dan data kunnen aanleveren van alle ketenpartners die via het Ketendashboard Executie dan inzichtelijk kan worden gemaakt. De vraag is wel of dat kan, gezien het DAS-initiatief niet voor operationele doeleinden, maar vooral voor wetenschappelijke doeleinden zal worden ingezet.

⁵² Zie de schematische doel/middel-combinaties voor elk van de vier doelen.

Bijlage 6. Afspraken prestatiekenmerken

In de Werk@Wijzer (*Minister van Justitie en Veiligheid, Werk@wijzer. Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (v7.5), 2018*) zijn afspraken omtrent prestatiekenmerken opgenomen.

Tabel 15. Prestatiekenmerken. Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid (9 april 2018). Werk@wijzer. Architectuur voor de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen. (v7.5).

| Proces | Type kenmerk | Afspraak |
|---|--------------|--|
| 'de persoon' aanhouden | Tijdigheid | Een last tot aanhouding moet binnen 30 dagen uitgevoerd zijn |
| Voorgeleiding behandelen | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> • Strafprocesreglement: Zo spoedig mogelijk doch uiterlijk 16.00 uur de dag voor de voorgeleiding/toetsing informeert het OM de ZM (is niet van toepassing op toetsingen van verdachten die zijn aangehouden tussen donderdag 15.00 uur en vrijdag 09.00 uur én uit termijnoverwegingen op die vrijdag getoetst dienen te worden). |
| Voorgeleiding behandelen | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> • Verstrek beschikkingen/bevelen direct na opmaak aan de uitvoeringsorganisaties. |
| Verzoek vordering raadkamer behandelen | Tijdigheid | Strafprocesreglement: De dossiers ten behoeve van de raadkamer gevangenhouding, alsmede vorderingen op grond van art. 67b Sv, worden tenminste 2 werkdagen vóór de behandeling verstrekt door het OM aan de ZM. |
| Verzoek vordering raadkamer behandelen | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> • Verstrek beschikkingen/bevelen direct na opmaak aan AICE. |
| Verzoek vordering raadkamer behandelen | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> • Informeer 3RO direct nadat de beslissing is genomen dat: <ul style="list-style-type: none"> o De beperkingen opgeheven zijn; o 'De persoon' onmiddellijk in vrijheid gesteld wordt. |
| Verzoek vordering raadkamer behandelen | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> o 'De persoon' onmiddellijk in vrijheid gesteld wordt. |
| Vervolgbeslissing nemen door het CJIB-I&I (o.v.v. OM) | Tijdigheid | Informeel AICE binnen 5 werkdagen over de beoogde vervolgstappen inzake een verzoek vervolgbeslissing/melding overtreding. |
| Vervolgbeslissing nemen door OM | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> • Een tul-zitting op een overtreding van een bijzondere voorwaarde moet binnen een (1) maand na constatering gepland zijn. |
| Vervolgbeslissing nemen door OM | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> • De vordering verlenging proeftijd v.i. moet uiterlijk dertig (30) dagen voor afloop van de proeftijd ingediend worden. |
| Vervolgbeslissing nemen door OM | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> • De vordering tenuitvoerlegging van de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel moet uiterlijk dertig (30) dagen voor de beëindiging van de gevangenisstraf of terbeschikkingstelling ingediend worden. |

| Proces | Type kenmerk | Afspraak |
|---------------------------------|--------------|---|
| Vervolgbeslissing nemen door OM | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> De vordering verlenging van de last tot tenuitvoerlegging van de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel moet uiterlijk dertig (30) dagen voor afloop van de lopende zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheids[1]beperkende maatregel ingediend worden. |
| Vervolgbeslissing nemen door OM | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Informeert AICE binnen 5 werkdagen over de beoogde vervolgstappen inzake een verzoek vervolgbeslissing/melding overtreding. |
| Vervolgbeslissing nemen door OM | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Stel zo nodig uiterlijk dertig (30) dagen voor de mogelijke v.i.-datum een 'vordering uitstel/afstel v.i.' op. |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Het OM ontvangt de strafrechtelijke beslissing van de ZM: |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | o het 'PV ter terechtzitting'; bevel ten behoeve van een sanctie die dadelijk uitvoerbaar is: direct na de uitspraak |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | o het 'vonnis/arrest/beschikking': binnen 14 dagen na uitspraak |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Het OM stelt binnen 1 maand na verzending aanzegging het schriftuur op voor de Hoge Raad |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Het OM verstuurt de geaccepteerde strafrechtelijke beslissing naar AICE: |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | o Het 'PV ter terechtzitting': direct na overdracht door de ZM |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | o Het 'vonnis/arrest/beschikking': binnen 14 dagen na overdracht door de ZM |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Statusinformatie moet direct na bekend worden verstrekt worden aan het AICE. |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Strafprocesreglement: Schriftelijke voorbereiding ontnemingsvordering: |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | o Conclusie van antwoord door de advocaat: zes weken op verzoek ZM |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | o Conclusie van repliek door het openbaar ministerie: vier weken na antwoord advocaat |
| Rechtspreken in 1e/2e aanleg | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Conclusie van dupliek door de advocaat: vier weken na repliek OM |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Indienen schriftuur na aanzegging: |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | o Reguliere strafzaak (art. 437 Sv): |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | - OM à binnen 1 maand na verzending aanzegging |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | - Raadsman 'de persoon' à binnen 2 maanden na betekening aanzegging |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | - binnen 1 maand na verzending kennisgeving. |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | o Beschikkingen (art. 447 Sv): |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | - Raadsman 'de persoon' à binnen 1 maand na betekening aanzegging |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | o Uitleveringen (art.31 UW), Wots-zaken (art. 32 WOTS): |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | - OM à binnen 1 maand na beroep in cassatie |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | - Raadsman 'de persoon' à vóór de dienende rechtsdag. |
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | <ul style="list-style-type: none"> Aanzeggen rechtsdag door middel van betekening: |

| Proces | Type kenmerk | Afspraak |
|---|--------------|---|
| Cassatie behandelen | Tijdigheid | o Uitleveringen (art. 31 UW), Wots-zaken (art. 32 WOTS) à ten minste 8 dagen voor de zitting |
| Herziening behandelen | Tijdigheid | Aanzeggen rechtsdag: |
| Herziening behandelen | Tijdigheid | o Herzieningen à tenminste 10 dagen voor de zitting (niet in het geval de herzieningsaanvraag kennelijke ongegrond is of niet-ontvankelijk is) |
| Gratieverzoek behandelen | Tijdigheid | • De verzoeker moet binnen 6 weken aanvullende informatie aanleveren nadat Justis hiertoe verzocht heeft |
| Gratieverzoek behandelen | Tijdigheid | • Het gratieverzoeken afhandelen gebeurt binnen 6 maanden na het indienen van het gratieverzoek |
| Gratieverzoek behandelen | Tijdigheid | • Aanleveren OM-advies gebeurt binnen 3 weken na het indienen van het verzoek door Justis |
| Gratieverzoek behandelen | Tijdigheid | • Aanleveren ZM-advies gebeurt: |
| Gratieverzoek behandelen | Tijdigheid | • Binnen 9 weken na advies van het OM |
| Gratieverzoek behandelen | Tijdigheid | • Binnen 6 weken als alleen ZM adviseert |
| Gratieverzoek behandelen | Tijdigheid | • Aanleveren van informatie Adviescollege levenslang-gestraften => binnen 9 weken |
| Gratieverzoek behandelen | Kwaliteit | • gemeten aan de hand van klachten bij: |
| Gratieverzoek behandelen | Kwaliteit | o de Ombudsman |
| Gratieverzoek behandelen | Kwaliteit | o aantal kort gedingen |
| Gratieverzoek behandelen | Kwaliteit | • Goed leesbaar en volledig |
| Geldelijke sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • Uitbetaling aan slachtoffers uit het schadefonds geweldsmisdrijven moet na 8 maanden, na het onherroepelijk worden van het vonnis/arrest, uitgekeerd worden. |
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • Een taakstraf uit een vonnis/arrest moet binnen 18 maanden na OH voltooid zijn. Een taakstraf uit een strafbeschikking moet binnen 9 maanden voltooid zijn. |
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • De GI koppelt binnen 5 dagen een JR-medewerker aan de casus. |
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • De GI verstrekt binnen 6 weken na startgesprek een Plan van aanpak aan de RvdK. |
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • De GI verstrekt halfjaarlijks conform jeugdwet een voortgangsrapportage aan de RvdK. |
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • De termijn waarbinnen het startgesprek plaatsvindt, is afhankelijk van de sanctie: |
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | o Dadelijk uitvoerbare sanctie => zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 5 dagen na mondelinge uitspraak; |
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | o Schorsingen en v.i. => binnen maximaal 7 dagen; |
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | o Voorwaardelijke veroordelingen => binnen maximaal 14 dagen na ontvangst en bij geen samenloop met detentie. |
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • Informeer/overleg 90 dagen voorafgaand aan het verstrijken van de uitvoeringsopdracht inzake verlenging / beëindiging van v.i.-besluiten, zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel en Tbs-/PIJ-maatregelen. |

| Proces | Type kenmerk | Afspraak |
|--|--------------|---|
| Vrijheidsbeperkende sancties tenuitvoerleggen | Kwaliteit | • De uitvoeringstermijn (proeftijd) van een sanctie die dadelijk uitvoerbaar is, start op het moment dat de rechter de uitspraak heeft gedaan. |
| 'De persoon' plaatsen bij/onder verantwoordelijkheid van DJI | Tijdigheid | Indien een vrijheidsbenemende sanctie onherroepelijk is moet 'de persoon' als zelfmelder of arrestant binnen 30 dagen geplaatst worden bij DJI. |
| Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • Termijn waarbinnen detentie- en re-integratieplan is opgesteld: 30 dagen na binnenkomst; |
| Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • Termijn actualisering detentie- en re-integratieplan: 6- wekelijks. |
| Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • Termijn waarbinnen perspectiefplan is opgesteld: 3 weken na binnenkomst. |
| Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • Termijn actualisering perspectiefplan: 12 weken na binnenkomst, en vervolgens elke 4 maanden. |
| Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | • Termijnen ten behoeve van v.i.-besluit: |
| Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | o Geactualiseerd DJI/3RO-advies: 75 dagen voor mogelijke v.i.-datum; |
| Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | o Geactualiseerd OM-advies: 60 dagen voor mogelijke v.i.-datum; |
| Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | o Vordering 'Uitstel/afstel v.i.': 30 dagen voor mogelijke v.i.-datum; |
| Vrijheidsbenemende sancties tenuitvoerleggen | Tijdigheid | o v.i.-besluit: ? dagen voor v.i.-datum. |
| Adviseren door de 3RO | Kwaliteit | De geldigheidsduur van een reclasseringsadvies bedraagt een jaar. |
| Adviseren door RvdK | Tijdigheid | Er is een principeafspraken gemaakt tussen Raad en politie die luidt dat de politie bij IVS de resultaten van de preselectie binnen 1 uur verstrekt aan de Raad. Door ZSM is er al vóór de IVS een preselect en daarvoor is een 2 uurs-termijn. De 1-uurstermijn geldt alleen waar geen ZSM was |
| Adviseren door RvdK | Kwaliteit | De geldigheidsduur van een raadsadvies bedraagt een half jaar. |
| Adviseren door NIFP-Deskundigen | Volledigheid | Vraagstelling(en) van opdrachtgever is beantwoord. |
| Adviseren door NIFP-Deskundigen | Tijdigheid | • Consultfase afgerond binnen 7 dagen vanaf datum voorgeleiding RC. • Rapportagebemiddeling binnen 70 dagen na ontvangst aanvraag rapportage. |
| Adviseren door NIFP-Deskundigen | Tijdigheid | NB. In 2014 worden gedifferentieerde normtijden per onderzoek ingevoerd. |
| Adviseren door NIFP-Deskundigen | Tijdigheid | KPI: 80% van aanvragen PJ-rapportage binnen normtijd afgehandeld. |
| Adviseren door NIFP-Deskundigen | Kwaliteit | Kwaliteitskaders van het NIFP (per ambulante casus NIFP-feedback). |
| Adviseren door NIFP-PBC | Volledigheid | Vraagstelling(en) van opdrachtgever is beantwoord. |
| Adviseren door NIFP-PBC | Tijdigheid | Consult binnen 7 dagen vanaf datum voorgeleiding. PBC levert de rapportage in de 10de week na plaatsing van de observandus in het PBC. |
| Adviseren door NIFP-PBC | Tijdigheid | KPI: 80% van aanvragen PJ-rapportages binnen normtijd afgehandeld. |
| Adviseren door NIFP-PBC | Kwaliteit | Kwaliteitskaders van het NIFP |

| Proces | Type kenmerk | Afspraak |
|--|--------------|--|
| Re-integratie-activiteiten levenslanggestrafte onderzoeken | Tijdigheid | Eerste toetsing door adviescollege levenslanggestrafte: |
| Re-integratie-activiteiten levenslanggestrafte onderzoeken | Tijdigheid | o Start beoordeling dossier => 23 jaar na datum in verzekeringstelling |
| Re-integratie-activiteiten levenslanggestrafte onderzoeken | Tijdigheid | o Beschikbaar stellen onderzoeksopdracht aan adviseurs => 23 jaar + 8 maanden na datum in verzekeringstelling |
| Re-integratie-activiteiten levenslanggestrafte onderzoeken | Tijdigheid | o Beschikbaar hebben alle adviezen => 24 jaar + 4 maanden na datum in verzekeringstelling |
| Re-integratie-activiteiten levenslanggestrafte onderzoeken | Tijdigheid | o Advies Adviescollege levenslanggestrafte beschikbaar => 24 jaar + 10 maanden na datum in verzekeringstelling |



Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl

