



Gateway Review™

Gateway Reviewrapport
Wet Straffen en Beschermen



Welke zegen komt van boven?

Programma/project-titel: Wet Straffen en Beschermen
Gatewaynummer: 2020-RO-19
Privacy-rubricering: Organisatievertrouwelijk

Gateway Review 0 – Strategie en bereik

Versie nummer: 1.0 definitief / **geanonimiseerd**
Datum van oplevering aan SRO: 25 september 2020
Organisatie: Ministerie van Justitie en Veiligheid
Opdrachtgever:
Gateway Review periode: 14-09-2020 t/m 18-09-2020

Gateway Review Teamleider:
Leden Gateway Reviewteam:

Programma/project-titel: Wet Straffen en Beschermen
Gatewaynummer: 2020-RO-19
Privacy-rubricering: Organisatievertrouwelijk

Context

Op basis van het Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst (2017) wordt de bij detentie ingezette persoonsgerichte aanpak, waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag, van een wettelijke basis voorzien. In mei 2018 is een versie van het wetsvoorstel Straffen en Beschermen in consultatie gegeven. Het wetsvoorstel is op 25 juni 2019 met een ruime Kamermeerderheid in de Tweede Kamer aangenomen, en op 23 juni 2020 door de Eerste Kamer. De beoogde inwerkingtredingsdatum is vastgesteld op 1 mei 2021.

Vraagstelling

Bij het programma ten aanzien van de implementatie van de Wet Straffen en Beschermen (hierna: wet senb) vervult, directeur Directie Sanctietoepassing en Jeugd de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt hij een Gateway Reviewtype 0 aan op eerdergenoemd programma.

Aan deze Gateway Review ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

In hoeverre zijn de programma- en projectplannen die voor de (volledige, dus procesmatige en informatie-technische) implementatie zijn ontwikkeld toereikend om daadwerkelijke inwerkingtreding van de wet senb begin 2021 mogelijk te maken?

Hierbij kunnen de volgende onderwerpen aan bod komen:

- Gereedheid van planvorming bij de betrokken instanties
- Samenhang plannen en activiteiten over instanties heen
- Gedeeld eigenaarschap bij belanghebbenden
- Kwaliteit van de planvorming, met name waar het gaat om veranderlast en tempo
- Verhouding tussen verandercapaciteit en geschatte veranderlast bij deelnemende instanties (inherent aan de wet in den brede)
- Onderkende risico's en onzekerheden, alsmede de mitigerende maatregelen
- De governance (structuur en sociaal) van de veranderopgave, zowel op het niveau van de individuele instanties als op ketenniveau
- Vormgeving van de ketenafstemming
- Financiële consequenties, programma
- Communicatie
- Verwachtingen

Bij de vraagstelling zullen alle vier de aspecten van het 'Klavertje 4' (inhoudelijk, procedureel, relationeel en cultureel) in ogenschouw worden genomen.

Het reviewteam dankt alle gesprekspartners voor hun bereidheid om met ons te spreken, en voor hun openheid en inbreng daarbij. Een Gateway Review houden in corona-tijd is een bijzondere ervaring. De ondersteuning door van Bureau Gateway en van de SRO-organisatie, heeft zeker bijgedragen aan het feit dat alles, ondanks de fysieke afstand, toch goed is verlopen.

Leeswijzer

Programma/project-titel: Wet Straffen en Beschermen
Gatewaynummer: 2020-RO-19
Privacy-rubricering: Organisatievertrouwelijk

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Gateway Review Delivery Confidence uitspraak gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hier nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans van het programma te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk:

Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.

Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Gateway Review Delivery Confidence uitspraak

Status:



Een Gateway Review is een collegiale reflectie die wordt uitgevoerd op verzoek van de eigenaar van een programma/project. Het is een voor de eigenaar persoonlijk uitgebracht collegiaal advies voorafgaand aan een belangrijk besluit of de start van een volgende fase. Hierbij wordt, rekening houdend met de actuele situatie, bekeken in hoeverre het voorgenomen besluit realistisch en realiseerbaar is en wordt een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om de slaagkans te vergroten.

Het reviewteam constateert, op basis van de gevoerde gesprekken, dat de doelstellingen van de Wet Straffen en Beschermen breed worden gedragen. Zonder uitzondering staan ketenpartners positief tegenover de in de wet gecreëerde waarborgen. Ook het eigenaarschap van ketenpartners voor de benodigde implementatie van de regelgeving in de eigen organisatie is sterk aanwezig. Naar de mening van het reviewteam is hiermee een belangrijke en noodzakelijke basis aanwezig voor een geslaagde implementatie.

Tegelijkertijd komt het reviewteam op basis van de beschikbare documentatie en gesprekken tot de conclusie dat *volledige* implementatie van de wet per 1 mei 2021, waarbij zowel de noodzakelijke (keten-)processen als de informatie-technische voorzieningen op orde zijn (de vraag zoals voorgelegd aan het reviewteam), niet reëel is. Meerdere individuele ketenpartners spreken van een minimumvariant voor implementatie per 1 mei 2021. Dit is een variant die minimaal nodig is om een verantwoorde inwerkingtreding van de wet senb mogelijk te maken, verder te noemen 'startvariant'. Deze variant blijkt noch bij de individuele ketenpartners, noch over de keten heen uitgewerkt. De beelden die daarbij geschetst worden bevatten concessies aan met name de mate van informatie-technische uitwerking van de implementatie. Echter, handmatige oplossingen die voor de ene ketenpartij acceptabel zijn lijken een no-go te zijn voor de andere ketenpartij. Voor een mogelijke startvariant zijn nog meer randvoorwaarden niet vervuld.

Dit betreft in de eerste plaats het ontbreken van een formeel besluit over welke organisatie verantwoordelijk wordt voor het proces van informeren en raadplegen van slachtoffers. Dit besluit is nodig om tijdig over alle benodigde financiële middelen te kunnen beslissen, om processen uit te kunnen werken binnen en tussen organisaties, en om in bijbehorende personele en digitale voorzieningen te kunnen voorzien. Ook als dit besluit morgen wordt genomen, dan is twijfelachtig of op 1 mei 2021 het informeren en raadplegen van slachtoffers op kwalitatief toereikende wijze geborgd kan zijn.

Het bovengenoemde eigenaarschap voor de implementatieverantwoordelijkheid in de eigen organisatie betekent niet dat ketenpartijen voldoende kennis hebben van de vraagstukken en pijnpunten van de andere ketenpartijen. Het reviewteam ziet een kritische basishouding als het over het presteren van anderen gaat, of om de bereidwilligheid zich aan te passen. Gezamenlijk gevoeld eigenaarschap van de keten zou zowel in tijd als in kwaliteit een sprong voorwaarts betekenen. Het CBE heeft hierin een bepalende rol. Het sturend vermogen kan versterkt worden als meer gewerkt wordt vanuit overzicht, gezamenlijkheid, en goede kennis van de behoefte van de uitvoering. De aanwezigheid van plannen alleen is niet voldoende. Ook de sturing door de

programmadiirectie kan hierin een rol spelen. Het programma heeft baat bij een stevige invulling van de rol van ketenregisseur, waarin sturen op partnerschap en onderlinge verbinding een belangrijke component is. Ook een ketenbudget kan hierin behulpzaam zijn.




De organisatie- en besluitvormingsstructuur binnen het programma en binnen de JenV-lijn wordt soms als troebel ervaren. Het helpt als dit wordt verduidelijkt.

Het reviewteam is veel zorg tegengekomen over het absorptievermogen van de uitvoering, dat door deze implementatie verder onder druk komt te staan. Met elkaar concurrerende trajecten en projecten, overgangsrecht dat dubbele regimes vereist, financiering of subsidie die nog niet beschikbaar is waardoor voorfinanciering nodig is voor investeringen, ontwikkeling en implementatie die parallel lopen; het zet de capaciteit maar ook de kwaliteit onder druk. Gesprekspartners voelen zich hierin niet altijd gehoord en gefaciliteerd. In dit verband vraagt het reviewteam ook aandacht voor het vanuit het programma leggen en onderhouden van een stevige verbinding met alle partijen die betrokken zijn bij het Bestuurlijk Akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie'.

Buiten de scope van dit implementatieprogramma, maar wel behulpzaam aan het programma, is het voorzien in structurele verandercapaciteit in de executieketen. De voortdurende stroom van veranderingen die op de ketenpartners afkomt, zowel in processen als in digitale facilitering daarvan, heeft baat bij een voortdurende en samenhangende capaciteit om deze veranderingen mogelijk te maken. Het reviewteam denkt dat opeenvolgende implementatieprogramma's profijt kunnen hebben van de kennis en menskracht die door de tijd heen over de hele keten wordt opgebouwd.

Tot slot. Op basis van de nu beschikbare informatie uit documentatie en interviews is het reviewteam van mening dat volledige implementatie van de wet senb op 1 mei 2021 niet reëel is. Enkele noodzakelijke besluiten en een zware investering in aandacht en tijd als benoemd in dit rapport tot 1 november 2020 en ook tussen 1 november 2020 en 1 mei 2021 maken implementatie misschien alsnog mogelijk. In alle gevallen zal na 1 mei 2021 nog veel werk verzet moeten worden om een volledige implementatie van de wet ook in kwalitatieve zin mogelijk te maken. Het geheel aan bevindingen overziend, kent het reviewteam aan de huidige situatie van het programma implementatie wet senb de R.O.G.-status Oranjerood toe.

Bij de bepaling van de Status van de Gateway Review Delivery Confidence uitspraak dienen de volgende definities gebruikt te worden:

Kleur	Toelichting status
	GROEN Een geslaagde implementatie van het programma (binnen tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	ORANJEGROEN Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	ORANJE Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of de deadline niet te worden overschreden.
	ORANJEROOD Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	ROOD Een geslaagde implementatie van het programma lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de programmdefinities, tijdsplanning, begroting of op te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Gateway Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

Aanbeveling	Urgentie
1. Neem de volledige implementatie van de wet senb als uitgangspunt voor de scope van het programma. Formuleer van daaruit tussenresultaten, waaronder een startvariant op 1 mei 2021, en leg dwarsverbanden over de hele keten.	Essentieel
2. Besluit uiterlijk 1 november over een ketenbreed gedragen startvariant voor implementatie die een verantwoorde inwerkingtreding van de wet senb per 1 mei 2021 mogelijk maakt.	Kritiek
3. Neem op de kortst mogelijke termijn een besluit over het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het informeren en raadplegen van slachtoffers bij het CJIB.	Kritiek
4. Investeer in een relatie tussen de ketenpartners waarin vertrouwen, het open gesprek, oprechte interesse in elkaars problematiek en wederzijds respect centraal staan.	Essentieel
5. Verduidelijk de overleg- en besluitvormingsstructuur van het programma in relatie tot andere besluitvormingsprocessen in de lijn en binnen de keten.	Essentieel
6. Kijk kritisch naar de effectiviteit van het CBE als sponsorgroep van het programma, en introduceer de rol van ketenregisseur.	Essentieel
7. Verdiep je vanuit het CBE meer in de gevolgen en risico's voor de uitvoering in de eigen organisatie én de keten, en faciliteer elkaar ruimhartig in het implementatieproces.	Essentieel
8. Leg vanuit het programma verbinding met het programma Bestuurlijk Akkoord Kansen bieden voor re-integratie, en daarmee met de daarbij betrokken partijen.	Essentieel
9. Organiseer structurele verandercapaciteit in de executieketen.	Aanbevolen

Programma/project-titel: Wet Straffen en Beschermen
Gatewaynummer: 2020-RO-19
Privacy-rubricering: Organisatievertrouwelijk

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek Doe onmiddellijk	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel Doe binnenkort	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma binnenkort actie onderneemt.
Aanbevolen	Het programma kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

Bevindingen en aanbevelingen

1. Volledige implementatie per 1 mei 2021 is niet reëel, een adequate startvariant is onzeker

De vraagstelling aan het reviewteam is ‘in hoeverre de programma- en projectplannen die voor de (volledige, dus procesmatige en informatie-technische implementatie) zijn ontwikkeld toereikend zijn om daadwerkelijke inwerkingtreding van de wet senb begin 2021 (lees: 1 mei 2021) mogelijk te maken’. De vraagstelling noemt diverse invalshoeken voor toetsing. Het reviewteam begrijpt dit in zijn totaliteit als de vraag in hoeverre alle randvoorwaarden aanwezig zijn voor verantwoorde inwerkingtreding van de wet per 1 mei 2021.

Uit vrijwel alle gesprekken blijkt dat er op dit moment onvoldoende zicht is op wat er gereed moet zijn op 1 mei, zowel qua in te richten ketenwerkprocessen als qua noodzakelijke ondersteunende informatievoorziening. Overeenstemming is er wel over het feit dat de implementatie geleidelijk moet plaatsvinden. Per 1 mei zou er dan een minimumvariant voor implementatie moeten zijn; een eerste stap of plateau in de richting van volledige implementatie van de wet op een later moment in de tijd, verder te noemen ‘startvariant’. Deze startvariant wordt niet expliciet genoemd in het programma.

In het programma wordt niet helder gemaakt dat de implementatiestap die per 1 mei gezet kan worden niet meer kan zijn dan een gedeeltelijke implementatie van de wet. Bij geïnterviewden bestaat weinig concreet beeld van de startvariant. Het minst zicht bestaat op het proces ‘informer en betrekken slachtoffers’, één van de belangrijke pijlers van de wetswijziging. Dit beeld ontbreekt binnen de organisaties van de betrokken ketenpartners, en daarmee ook over het geheel van de keten. Hetzelfde geldt voor het totaal aan processen en voorzieningen dat nodig is voor de volledige implementatie van het wetsvoorstel. Als de ‘stip op de horizon’ helder is, is terug redeneren naar tussenproducten op de datum van 1 mei mogelijk. Dat is nu niet het geval. Het reviewteam is dan ook verrast over het feit dat de programmascope niet doorloopt na 1 mei. Dit versterkt de indruk dat er niet vanuit (inhoudelijk) overzicht wordt gestuurd.

De druk op de datum van 1 mei, die overigens sterk gevoeld wordt, betekent in de praktijk dat inhoudelijke vraagstukken en ICT-vraagstukken door elkaar heen lopen. Dit wordt door veel geïnterviewden als ongewenst ervaren. Immers, de ICT-oplossingen die worden gekozen kunnen na verloop van tijd, als de werkprocessen scherper zijn uitgekristalliseerd, niet passend blijken te zijn. Hierbij speelt bovendien mee dat er bij bijv. CJIB, OM en DJI diverse andere implementatietrajecten lopen (bijv. wet USB) die nog niet zijn afgerond. Hierdoor ontstaat een stapeling van niet altijd op elkaar aansluitende wijzigingen in ICT-systemen, en ook een tekort aan capaciteit op de korte termijn om de voor déze implementatie noodzakelijke wijzigingen door te voeren. Het nog jarenlang in de lucht moeten houden van het oude en nieuwe VI-regime is een extra complicatie voor uitvoeringsorganisaties.

Op het gebied van ICT bestaat nog geen eenduidig beeld over de te gebruiken systemen in de informatie-uitwisseling met het OM. Het reviewteam heeft de indruk dat, hoewel er recent een doelarchitectuur voor de strafrechtketen is opgesteld, deze doelarchitectuur voor de tenuitvoerleggingsketen nog onvoldoende concreet is.

Een belangrijk formeel besluit dat ontbreekt is het antwoord op de vraag welke organisatie verantwoordelijk wordt voor het informeren en betrekken van slachtoffers over besluiten rond de

voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI). De meeste betrokken organisaties lijken het erover eens te zijn dat deze rol – om diverse redenen – bij het CJIB belegd moet worden. Geïnterviewden – en het reviewteam met hen – ervaren dit als een belangrijke ontbrekende randvoorwaarde voor geslaagde implementatie van de wet per 1 mei. Het reviewteam heeft de indruk dat geen van de verantwoordelijke spelers zijn vingers wil branden aan ‘het doorhakken van de knoop’, terwijl er in de gesprekken geen serieuze bezwaren tegen deze keuze naar voren zijn gekomen.

Ook het zicht op de inhoud van lagere regelgeving ter uitvoering van de wet senb ontbreekt nog bij ketenpartners. Zolang hierover geen duidelijkheid bestaat, is voorbereiding van de implementatie niet goed mogelijk. Zo staan bijvoorbeeld over het ketenwerkproces informeren en raadplegen van slachtoffers nog beleidsvragen open die invloed hebben op tempo en wijze van implementatie. Dit betreft naast de toedeling van verantwoordelijkheden ook inhoudelijke vraagstukken.

De ontbrekende helderheid over wie, wat, met welke kwaliteit en op welk tijdstip gereed moet hebben heeft ook tot gevolg dat raming van de financiële middelen moeilijk is. Een toewijzingsbesluit over de financiële middelen c.q. een subsidieverstrekking is nodig om capaciteit te kunnen inkopen. Niet alleen voor aanschaf of wijziging van ICT-systemen, maar ook voor het werven van nieuwe medewerkers en het opleiden van medewerkers.

Sommige geïnterviewden gaven aan ‘het kan niet, maar ik doe het toch’, omdat ‘nee zeggen geen optie is’. Niettemin blijkt uit de gesprekken dat er serieuze zorg is over de kwaliteit van werkprocessen en voorzieningen die per 1 mei beschikbaar kunnen zijn. De vrees bestaat dat er ‘houtje-touwtje’- oplossingen worden gekozen, die soms zelfs minder geavanceerd zijn dan in de huidige situatie. Waar nu digitale oplossingen zijn, moet dan tijdelijk handmatige (e-mail) informatie-uitwisseling plaatsvinden. Ook zijn veel geïnterviewden beducht dat, met eerdere ervaringen in het achterhoofd, na het verstrijken van de datum van 1 mei de druk eraf is om blijvend te sturen op een kwalitatief goed proces met een goede digitale ondersteuning.

Als termijn die nodig is voor implementatie binnen en tussen uitvoeringsorganisaties wordt in de gesprekken een periode van circa zes maanden genoemd nadat randvoorwaardelijke besluiten en lagere regelgeving helder zijn. Dit correspondeert met de in de gesprekken veel genoemde datum van 1 november 2020.

Het reviewteam concludeert dat een *volledige* implementatie van de wet senb per 1 mei 2021 niet reëel is. Dit is echter kennelijk ook niet beoogd. Of een adequate startvariant voor implementatie haalbaar is per 1 mei, is onzeker. Randvoorwaardelijke besluiten, helderheid over relevante uitvoeringsregelgeving en over een ketenbreed gedragen startvariant vóór 1 november is daarvoor in ieder geval noodzakelijk. Maar ook als dat lukt, ligt er een grote implementatiedruk op alle ketenpartijen om inwerkingtreding van de wet senb per 1 mei mogelijk te maken.

Aanbeveling: Neem de volledige implementatie van de wet senb als uitgangspunt voor de scope van het programma. Formuleer van daaruit tussenresultaten, waaronder een startvariant op 1 mei 2021, en leg dwarsverbanden over de hele keten.

Aanbeveling: Besluit uiterlijk 1 november over een ketenbreed gedragen startvariant voor implementatie die een verantwoorde inwerkingtreding van de wet senb per 1 mei 2021 mogelijk maakt.

Aanbeveling: Neem op de kortst mogelijke termijn een besluit over het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het informeren en raadplegen van slachtoffers bij het CJIB.

2. Aandacht voor partnerschap en samenwerking in de keten

Veel geïnterviewden vertelden het reviewteam over de complexiteit van het samenwerken in de keten. De beleefde problematiek is divers, waar vergelijkbare problematieken zijn komen deze veelvuldig voor ook buiten de strafrecht- of USB-keten, en het geheel wordt als knellend ervaren. Het reviewteam ondersteunt van harte de al voorgenomen inzet van het instrument *Inzicht in keteninitiatieven*¹, waarmee de slaagkans van de implementatie van de wet senb kan worden ingeschat en vergroot.

Ook al is de steun voor de visie achter de wet senb breed, de deelnemers die in projecten en overleggen ervoor moeten zorgen dat de keten de bedoelde resultaten levert ervaren de samenwerking als suboptimaal. Een basispatroon is dat geïnterviewden aangeven binnen de eigen organisatie hard te werken aan de implementatie, dat zij 'op zich' de invoeringsdatum zouden kunnen halen, ware het niet dat andere partijen hun werk niet goed genoeg doen, zich te formeel opstellen of niet tijdig keuzes maken. Tijdig succes lijkt dan moeilijk of zelfs onmogelijk. Er is beperkt oog voor de problematiek van de partners en er is onvoldoende gemeenschappelijke taal. Zo bleek er verschil in interpretatie van de term 'advies' in één van de processen tussen CJIB en OM.

Onder de beleefde tijdsdruk zijn deelnemers geneigd zich terug te trekken op hun onderdeel in enge zin, in plaats van tijd te nemen voor elkaar en mee te denken en te werken aan de prestaties van anderen. Elk van de organisaties voelt zich wel eigenaar van het eigen onderdeel, maar het gevoel van eigenaarschap van de keten en van trots op de ketenprestaties als geheel is dun gezaaid.

Aanbeveling: Investeer in een relatie tussen de ketenpartners waarin vertrouwen, het open gesprek, oprechte interesse in elkaars problematiek en wederzijds respect centraal staan.

In het recente rapport van ABDTOPConsult, *Werk aan Uitvoering*², is een reeks handelingsperspectieven uitgewerkt.

3. Verduidelijk de overleg- en besluitvormingsstructuur

Ten behoeve van de implementatie van de wet senb is een programma-organisatie ingericht en een programmaplan opgesteld. Daarmee is een formele basis gelegd voor de organisatie- en besluitvormingsstructuur binnen het programma. In de gesprekken is echter gebleken dat deze structuur in de praktijk voor de ketenpartners niet het houvast biedt dat ermee is beoogd. Wellicht komt dat door de verscheidenheid aan besluitvormingsgremia. In de Justitieketen is sprake van zowel een horizontale lijn, waarin het programma functioneert, als een verticale lijn, waarin JenV buiten het programma om als opdrachtgever van een aantal ketenpartners beslist over o.a. regelgeving, beleid en financiering. Het reviewteam acht het gewenst dat nog eens duidelijk naar ketenpartners wordt gecommuniceerd hoe de besluitvorming binnen het programma zich verhoudt tot andere besluitvormingsstructuren.

¹ Inzicht in keteninitiatieven : Ontwikkeling van een instrument waarmee de slaagkans van initiatieven in maatschappelijke ketens kan worden ingeschat en vergroot (dissertatie), Tjitske Visser, 2016.

² 'Werk aan uitvoering (fase 2): Handelingsperspectieven en samenvatting analyse', door minister Koolmees op 11-09-2020 aan de Tweede Kamer aangeboden. Bijvoorbeeld: "Ga uit van vertrouwen en hanteer het 'stewardshipsmodel'", "Hanteer bestuurlijke werkagenda's", en "Neem TIJD voor elkaar en organiseer goede ondersteuning".

Het is niet voor alle ketenpartners duidelijk hoe de verantwoordelijkheidsverdeling in het programma is geregeld. Zo vallen ketenprojecten die alle ketenpartners raken onder de verantwoordelijkheid van de programmadirecteur, maar projecten gericht op samenwerkingsverbanden tussen twee of meerdere specifieke ketenpartners onder de verantwoordelijkheid van het CBE-lid van één van de betrokken ketenpartners. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid bij ketenpartners en soms tot vertraging in het besluitvormingsproces.

Binnen het programma wordt het CBE verantwoordelijk gesteld voor de (aan)sturing van de implementatie. Uit sommige interviews komt naar voren dat het CBE in de praktijk soms wordt ervaren als verdragende factor in de besluitvorming en dat gezamenlijkheid wordt gemist. Met betrekking tot dat laatste punt heeft het reviewteam ook begrepen dat (nog) niet alle ketenpartners deelnemen aan de vergaderingen van het CBE. Tevens heeft het reviewteam de indruk dat het functionele niveau van de deelnemers verschillend is. Sommigen geïnterviewden omschreven de vergaderingen van het CBE als demotiverend door de grote hoeveelheid stukken die voor de vergaderingen wordt rondgestuurd. Ook het detailniveau is regelmatig genoemd, terwijl grotere thema's die juist op het niveau van het CBE bespreking verdienen (genoemd is o.a. de uitvoeringsproblematiek) onvoldoende op tafel komen. Het reviewteam stelt vast dat een herijking van rol, positie, samenstelling en werkwijze van het CBE gewenst is. Dit zal de effectiviteit van het CBE en het draagvlak voor het programma vergroten.

De inzet van de programmadirecteur is gericht op het realiseren van de ketenvoorzieningen. In de gesprekken is gebleken dat er, naast deze noodzakelijk meer 'technocratische' rol, ook behoefte is aan een ketenregisseur, iemand die vanuit het programma meer op de inhoud verbindt, en als een soort oliemannetje opereert. Een aantal ketenpartners geeft aan dat dit zich in eerste instantie wellicht niet goed verhoudt met de cultuur binnen de keten, maar dat een dergelijke rol wel kan bijdragen aan een grotere focus op het ketenbelang. Het beschikken over een ketenbudget kan bijdragen aan meer (functionele) sturing vanuit het programma.

Een ander aspect van programmasturing dat in de interviews naar voren komt, is het feit dat sommige ketenpartners ervaren dat er vanuit het programma (te) weinig rekening wordt gehouden met de specifieke positie waarin zij zich bevinden. Ketenpartners hebben niet allemaal dezelfde relatie tot JenV, iedere ketenpartner kent zijn eigen 'interne dynamiek', en ketenpartners hebben ook onderling specifieke relaties. In de gesprekken is aangegeven dat hier meer aandacht voor zou moeten zijn in de programmasturing. De wens om vanuit het programma meer nadruk te leggen op 'partnerschap' is daarbij vaak geuit.

Aanbeveling: Verduidelijk de overleg- en besluitvormingsstructuur van het programma in relatie tot andere besluitvormingsprocessen in de lijn en binnen de keten.

Aanbeveling: Kijk kritisch naar de effectiviteit van het CBE als sponsorgroep van het programma, en introduceer de rol van ketenregisseur.

4. Werk aan en voor uitvoering

Het reviewteam is onder de indruk van het werk dat al is verzet en wat nog moet gebeuren in de uitvoering. De geïnterviewden zijn zeer positief over de maatschappelijke effecten van de wet en zijn daarom gemotiveerd om ermee aan de slag te gaan.

Zoals in paragraaf 1 in een ander verband is aangegeven, concurreren veel andere trajecten en projecten concurreren al met elkaar om dezelfde schaarse capaciteit die nodig is voor de implementatie van de wet senb. Op sommige plekken is de financiering of subsidie niet geregeld. Organisaties moeten daardoor voorinvesteringen doen en kunnen noodzakelijk personeel (nog) niet werven. Er is zorg over het overgangsrecht, omdat dit nog decennia verschillende werkwijzen naast elkaar met zich meebrengt. Op basis van de gesprekken vraagt het reviewteam zich af of hier goed naar geluisterd wordt en of er gewerkt wordt aan oplossingen. Een faciliterende rol vanuit het programma kan hierbij helpen.

De implementatiewerkwijze die nu is gekozen voert bovendien de druk op om snel te implementeren, terwijl dat volgens de meeste geïnterviewden niet kan. Ontwikkeling en implementatie worden parallel opgepakt. Hierdoor moet in de uitvoering het werkproces telkens opnieuw worden aangepast. Er is bijvoorbeeld onvoldoende tijd om gestarte pilots goed af te ronden en de resultaten daarvan een plek te geven in de implementatie. Naast de genoemde capaciteitsknelpunten, komt hierdoor ook de kwaliteit van de implementatie in het gedrang. Alles bij elkaar genomen is er naar de mening van het reviewteam reden tot zorg over het absorptievermogen van de betrokken uitvoeringsorganisaties.

Het bovenstaande noodzaakt tot het, zeker bij bestuurders, hebben van voldoende oog voor de complexiteit en de (grenzen aan de) mogelijkheden van organisaties van ketenpartners. De gesprekken wekken de indruk dat met name bij de CBE-leden te weinig kennis aanwezig is van wat er daadwerkelijk op de werkvloer speelt. Er zou vooral gestuurd worden op het beschikbaar zijn van uitvoeringstoetsen en implementatieplannen. Dit wordt als een gemis ervaren, met consequenties voor de kwaliteit van de implementatie. De gevolgen van de implementatie van de wet senb voor de uitvoeringsorganisaties en de keten zijn naar de mening van het reviewteam onvoldoende in kaart gebracht, en daarmee niet toereikend als vertrekpunt voor een ketenbrede risico-analyse.

De voortdurende stroom van veranderingen vraagt om een samenhangende capaciteit om deze veranderingen mogelijk te maken. Het reviewteam denkt dat het organiseren van structurele verandercapaciteit in de executieketen behulpzaam kan zijn. Opeenvolgende implementatieprogramma's hebben dan profijt van de kennis en menskracht die door de tijd heen over de hele keten is opgebouwd.

Tenslotte is er weinig tot geen zicht op de aparte lijn rond het Bestuurlijk Akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie'. Hierin staan de afspraken centraal die op het terrein van de vijf benoemde leefgebieden van de gedetineerde moeten leiden tot een snelle en succesvolle integratie in de samenleving. Hier zijn meer partijen betrokken dan nu een plek hebben in het programma. We adviseren daarom vanuit het programma de verbinding te leggen met het programma voor het Bestuurlijk Akkoord Kansen bieden voor re-integratie, en daarmee met de daarbij betrokken partijen.

Aanbeveling: Verdiep je vanuit het CBE meer in de gevolgen en risico's voor de uitvoering in de eigen organisatie én de keten, en faciliteer elkaar ruimhartig in het implementatieproces.

Aanbeveling: Organiseer structurele verandercapaciteit in de executieketen.

Aanbeveling: Leg vanuit het programma verbinding met het programma Bestuurlijk Akkoord Kansen bieden voor re-integratie, en daarmee met de daarbij betrokken partijen.

Programma/project-titel: Wet Straffen en Beschermen
Gatewaynummer: 2020-RO-19
Privacy-rubricering: Organisatievertrouwelijk

Volgende Gateway Review

Het reviewteam adviseert een volgende Gateway Review te houden aan de vooravond van de (volledige) implementatie van de Wet Straffen en Beschermen.

Bijlage A

Doelen Gateway Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het Gateway Reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. In dit type Gateway Review kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

BIJLAGE B

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de Gateway Review zijn geraadpleegd.

Nr.	Titel document
1	Visie 'Recht doen, kansen bieden'
2	MvT bij wv straffen en beschermen
3	Nota nav verslag bij wv straffen en beschermen
4	NvW bij wv straffen en beschermen
5	Behandeling TK wv straffen en beschermen
6	Voortzetting behandeling TK wv straffen en beschermen
7	Wv straffen en beschermen
8	Brief stand van zaken moties TK
9	MvA bij wv straffen en beschermen
10	Nadere MvA bij wv straffen en beschermen
11	Publicatie wet straffen en beschermen (juli 2020)
12	Verslag plenaire behandeling 15 juni 2020 - deel 1
13	Verslag plenaire behandeling 15 juni 2020 - deel 2
14	Verslag plenaire behandeling 16 juni 2020 - deel 1a
15	Verslag plenaire behandeling 16 juni 2020 - deel 1b
16	Verslag plenaire behandeling 16 juni 2020 - deel 2
17	Verslag stemming 23 juni 2020
18	Bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie'
19	Handreiking 'Kansen bieden voor re-integratie'
20	Impactanalyse bij wv straffen en beschermen
21	Eerste voortgangsbrief visie recht doen kansen bieden
22	Tweede voortgangsbrief visie recht doen kansen bieden
23	Uitvoeringsbesluit senb consultatieversie 01 06 2020 (consultatie)
24	Wijziging ministeriële regeling DBT-kader
25	Wijziging ministeriële regelingen wet senb
26	Nota aanpak verdiepingsslag ketenwerkprocessen wet senb
27	Notulen AO SenB 19 mei 2020
28	Notulen AO SenB 26 mei 2020
29	Notulen AO SenB 2 juni 2020
30	Notulen AO SenB 9 juni 2020
31	Notulen AO SenB 16 juni 2020
32	Notulen AO SenB 23 juni 2020
33	Notulen AO SenB 30 juni 2020
34	Notulen AO SenB 9 juli 2020
35	Verslag CBE 5 maart 2020
36	Verslag CBE 2 april 2020
37	CBE Memo inwerkingtredingsdatum wet senb (mei 2020)
38	Verslag CBE 14 mei 2020
39	CBE nota senb voortgang verdieping programmakaart gateway (juni 2020)
40	CBE bijlage vraagstellingen gateway reviews wet senb (juni 2020)
41	Verslag CBE 18 juni 2020
42	CBE Oplegger ketenwerkprocessen wet straffen en beschermen (juli 2020)

Programma/project-titel: Wet Straffen en Beschermen
Gatewaynummer: 2020-RO-19
Privacy-rubricering: Organisatievertrouwelijk

43	CBE Oplegger voortgang programmaplan wet straffen en beschermen (juli 2020)
44	CBE onderliggende doc 2020 07 10 uitwerking verdieping ketenwerkproces wet senb (juli 2020)
45	Programmaplan implementatie wet senb v0.9
46	PSA wet senb v1.0.1
47	Toekenningsbrief DJI wet senb
48	Toekenningsbrief OM wet senb
49	Toekenningsbrief CJIB wet senb
50	Toekenningsbrief 3RO wet senb
51	Implementatietabel DJI wet senb
52	Implementatieplan OM wet senb
53	Implementatieplan CJIB wet senb
54	Implementatieplan 3RO wet senb
55	Implementatieplan ZM wet senb
56	Uitvoeringstoets SHN wet senb
57	Uitvoeringstoets Justid wet senb
58	Vorbereiding verdieping ketenwerkproces informeren en raadplegen slachtoffers
59	Factsheet wet senb
60	Implementatieplan DSenJ wet senb
61	Programma planning
62	Verzoek uitvoeringstoets informeren en raadplegen slachtoffers - CJIB
63	Verzoek uitvoeringstoets informeren en raadplegen slachtoffers - DJI
64	Verzoek uitvoeringstoets informeren en raadplegen slachtoffers - 3RO

Programma/project-titel: Wet Straffen en Beschermen
Gatewaynummer: 2020-RO-19
Privacy-rubricering: Organisatievertrouwelijk
