

Samenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken die in de periode januari 2002 – mei 2004 in opdracht van het Ministerie van Justitie zijn uitgevoerd op het gebied van rechtshandhaving. Het (evaluatie)onderzoek op het terrein van rechtshandhaving is divers van aard. Inhoudelijk weerspiegelen de evaluatieonderzoeken niet alleen het brede taakveld van rechtshandhaving, maar ook de diversiteit en de complexiteit van de sturingsrelaties van Justitie met de samenleving. Relatief zelden is er sprake van interventies die rechtstreeks zijn gericht op verandering van het gedrag van burgers. Veel vaker blijkt er sprake te zijn van:

- Interventies in de vorm van speciale projecten en nieuwe organisatievormen.
- Indirecte sturing door de financiering van organisaties.
- Indirecte sturing van ketens van organisaties.
- Stimulering van innovatie in (ketens van) organisaties.
- Invoering of wijziging van wet- en regelgeving.

Op basis van dit inzicht zijn wij gekomen tot een indeling in typen evaluatieonderzoek, die recht doet aan de verschillende typen interventies en daarmee ook aan de verschillende wijzen waarop dergelijke interventies kunnen worden geëvalueerd. De (evaluatie)onderzoeken zijn in dit rapport onderscheiden in de volgende categorieën: project-evaluaties, organisatie-evaluaties, keten-evaluaties, evaluaties van wet- en regelgeving, monitoren, en overige onderzoeken.

Naast een oordeel over de kwaliteit van de uitgevoerde onderzoeken (hoofdstuk 2), bevat het rapport een synthese van de inhoudelijke resultaten van de afzonderlijke onderzoeken (hoofdstuk 3). De inhoudelijke synthese heeft geleid tot de volgende belangrijke conclusies.

Uit de synthese van *project-evaluaties* is onder meer gebleken dat de voorgenomen intensivering van handavingsinspanningen in veel gevallen is gerealiseerd, en dat ook de beoogde 'productie' - bijvoorbeeld in de vorm van communicatiegerichte activiteiten, aanhoudingen of opsporingsonderzoeken - is gestegen. Maar de uiteindelijk beoogde projectdoelen lijken hiermee vooralsnog niet bereikt. Daarnaast blijkt dat bestaande organisaties vaak terughoudend zijn met het oppakken van activiteiten die met nieuwe projecten zijn gemoeid. Dit kan duiden op een variant van het bekende '*kennis-attitude-gedragprobleem*': de via communicatie opgedane projectkennis in een organisatie hoeft nog niet te betekenen dat die kennis ook in daden wordt omgezet. Ook de inbedding in bestaande werkprocessen levert nogal eens problemen op.

Uit de synthese van keten-evaluaties is onder meer gebleken dat er systematische knelpunten zijn die bij verschillende vormen van

ketenhandhaving telkens terugkeren. Dit zijn met name:

- Gebrek aan aansturing van de organisatie; te weinig integrale besturing.
- Gebrek aan coördinatie tussen ketenpartners en met externe partners.
- Gebrek aan gelijkvormigheid in beleid tussen ketenpartners (verschillende stijlen, werkwijzen, beleidscycli en prioriteiten); deelbewerkingen in de keten zijn te weinig in lijn met elkaar.
- Gebrek aan organisatiecapaciteit.
- Gebrek aan deskundigheid (opleidingsniveau).
- Te veel focus op misdaadbestrijding, ten koste van preventie en kennisverwerving.

Daarnaast lijken de keten-evaluaties een blinde vlek te vertonen.

Rechtshandavingsbeleid draait uiteindelijk om het nalevingsgedrag van burgers en rechtspersonen, maar veel onderzoek is daar niet rechtstreeks op gericht. De focus betreft voornamelijk de uitwerking van beleidsingrepen op de handhavingketen, terwijl de uiteindelijke effecten hiervan op het nalevingsgedrag vaak buiten beschouwing blijven.

Uit de synthese van *evaluaties van wet- en regelgeving* spreekt vooral de veelvormigheid. De wetten en regelgeving beslaan terreinen variërend van de handhaving van drugs-, milieu- en prostitutiebeleid, tot en met wetgeving over de regulering van opsporing en handhaving.

De meest voorkomende interventie in de bestudeerde evaluaties is het uitbreiden van het handavingsinstrumentarium van de verantwoordelijke organisaties. Verwacht wordt dat het uitgebreidere handavingsinstrumentarium zal leiden tot meer aandacht voor, en vervolgens ook tot een ruimere toepassing van de opsporings- en handavingsmogelijkheden. Dit zal volgens sommige studies leiden tot een verhoogde efficiëntie van de handhaving.

Het daadwerkelijke gebruik van een aantal verruimde handavingsmogelijkheden is gering en vertoont knelpunten. Wel blijkt de hoogte van de gepercipieerde detectie- en sanctiekans (zoals verwacht) invloed te hebben op de mate van naleving onder potentiële milieuvervuilers. Eventuele resultaten, zoals aanhoudingen of ophelderingspercentages zijn vaak niet met zekerheid toe te schrijven aan de geëvalueerde wet- en regelgeving. In tweéederde van de studies ontbreekt de nulmeting. Bovendien zijn wetten of wetswijzigingen nog maar kort voor het evaluatieonderzoek ingevoerd. De doelbereiking van wet- en regelgeving wordt overwegend positief beoordeeld. Zo zijn bestuursorganen voorzien van een completer handavingsinstrumentarium. De evaluatie van milieuwetgeving laat daarnaast zien dat zonder de vergunningen-, heffing- en sanctiestelstels de belasting van het milieu een stuk zwaarder zou zijn.

Al met al laat de inhoudelijke synthese van evaluatie-onderzoeken zien dat de beoogde input van (beleids)maatregelen in veel gevallen wel tot stand komt, maar dat processen zoals verbeterde samenwerking en informatie-uitwisseling nog veel knelpunten kennen. De output in termen van opsporingsonderzoeken, aanhoudingen of veroordelingen neemt enerzijds toe, maar wordt anderzijds soms ook als onder de maat beschouwd.

De uiteindelijk beoogde beleidsresultaten zijn niet altijd gemeten of blijken (nog) niet behaald. Vaak zou gericht onderzoek vereist zijn geweest om behaalde resultaten (of het gebrek hieraan) met meer zekerheid aan het gevoerde beleid toe te kunnen schrijven.

Monitoren hebben een functie als 'vinger aan de pols' en zijn gebaseerd op empirische dataverzameling en registratiegegevens. De kwaliteit van de gegevens varieert. De uitkomstindicatoren die in beeld komen zijn niet helder gekoppeld aan streefgetallen, maar kunnen wel aanleiding vormen tot nader onderzoek.

Ten slotte is duidelijk geworden dat naast evaluatie-onderzoeken ook de *overige onderzoeken* relevante resultaten opleveren voor het beleid. Veel van dit onderzoek levert immers kennis op over het probleemveld waarop het beleid zicht richt, of in de processen die bij het beïnvloeden van dit probleemveld een rol spelen. Zonder goed inzicht in het probleemveld en in deze processen is het onmogelijk om goed beleid te ontwikkelen. Ook bieden dergelijke studies aanknopingspunten voor ex-ante evaluaties van mogelijke beleidsmaatregelen.