

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond van het onderzoek	5
1.2 Synthese van onderzoek naar rechtshandhaving	6
1.3 Beschrijving van de evaluatie-onderzoeken	10
1.4 Onderzoeksvragen en methode van onderzoek	14
1.4.1 Beoordeling van de onderzoekskwaliteit	14
1.4.2 Inhoudelijke synthese	16
1.5 Indeling van het rapport	17
2 De kwaliteit van het onderzoek	19
2.1 Beoordeling van de onderzoekstechnische kwaliteit	19
2.2 De onderzoekstechnische kwaliteit van de evaluaties	20
2.2.1 Project-evaluaties	20
2.2.2 Organisatie-evaluaties	21
2.2.3 Keten-evaluaties	24
2.2.4 Evaluatie van wet- en regelgeving	25
2.3 Conclusie	31
3 Inhoudelijke synthese	33
3.1 Project-evaluaties	33
3.1.1 Veronderstellingen achter het beleid	33
3.1.2 Mechanismen in de praktijk	34
3.1.3 Resultaten	34
3.2 Keten-evaluaties	35
3.2.1 Veronderstellingen achter het beleid	35
3.2.2 Mechanismen in de praktijk	35
3.2.3 Resultaten	39
3.3 Evaluaties van wet- en regelgeving	40
3.3.1 Veronderstellingen achter het beleid	40
3.3.2 Mechanismen in de praktijk	41
3.3.3 Resultaten	41
3.4 Monitoren	45
3.5 Overige onderzoeken	46
3.6 Conclusie	49
4 Samenvatting en conclusie	55
Geselecteerde studies voor de synthese	61
Overige literatuur	67

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-gedragsprobleem*': 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 misdadbestrijding, 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.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De laatste decennia is de productie van beleidsonderzoeken sterk in omvang toegenomen. Cijfers laten zien dat overheden vele honderden beleidsonderzoeken op jaarbasis verrichten en vergelijkbare cijfers voor grote non-gouvernementele organisaties wijken daar nauwelijks van af (Leeuw & Cooksey, 2004). Daarbij komen nog de 'monitoren' en 'indicatoren' die in toenemende mate worden ontwikkeld ten behoeve van de beleidsbepaling en – uitvoering (Zall Kusek & Rist, 2004). In tal van landen is de laatste jaren hard gewerkt aan het tot stand brengen van een infrastructuur voor beleids- en evaluatieonderzoek. Dat zijn hoopvolle ontwikkelingen, want om de effectiviteit en doelmatigheid van overheidsbeleid in complexe samenlevingen vast te stellen, is het niet meer voldoende om af te gaan op de 'ogen en oren' van beleidsmakers zelf.

De tijd dat er in Nederland nauwelijks enige vorm van evaluatieonderzoek was, zoals treffend beschreven door Hoogerwerf (1977), ligt gelukkig ver achter ons. Toch is het niet allemaal rozengeur en maneschijn. Zo heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) kritische noten gekraakt over de 'meetindustrie' die de RMO in verband brengt met onder meer de zogenaamde VBTB-operatie, de druk op doelmatigheid door de Algemene Rekenkamer en de verschillende vormen van prestatiemeting. VBTB staat voor 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' en omvat een serie vanuit het Ministerie van Financiën begeleide activiteiten om onder meer kennis te verkrijgen over de effectiviteit en kosten van beleid teneinde mede daardoor tot effectievere beleidsbegrotingen te komen. Maar volgens de RMO garandeert al dit meten geenszins succesvol beleid en kan het de doelmatigheid van organisaties zelfs schaden, wanneer een eenzijdig soort procedurele kennis wordt gegenereerd, losgekoppeld van de inhoud van het beleid (RMO, 2003).

Recent heeft het Sociaal Cultureel Planbureau (Wittebrood en Van Beem, 2004) vanuit een tweede gezichtspunt daar kritische vragen aan toegevoegd. Deze organisatie wijst er op dat de methodische kwaliteit van veel evaluatieonderzoek op het terrein van de criminaliteitsbestrijding in Nederland zwak ontwikkeld is, althans als dat wordt afgezet tegen internationale kwaliteitsstandaarden zoals de 'Maryland Scientific Methods Scale' (Farrington e.a., 2002).

Een derde vraag, die hierbij van belang is, wordt treffend getypeerd door de uitdrukking 'From studies to streams' (Rist & Stame, 2004), namelijk hoe de kennis uit al die 'stromen' onderzoeken, monitoren en indicatoren is te synthetiseren én hoe kan worden bevorderd dat deze kennis ook daadwerkelijk wordt gebruikt voor het beleid. Het is immers niet langer zinvol, noch mogelijk om de vraag naar de rol van kennis voor beleid te duiden in termen van enkel en alleen 'meer onderzoek'. De grote aantallen studies maken dat simpelweg niet langer mogelijk.

Het belang van systematische *syntheses* van bestaand onderzoek neemt dan ook toe, niet alleen vanwege de aantallen studies maar ook vanwege het feit

dat de aanlevering van kennis voor beleid vaak geschiedt in *partjes en delen* (Leeuw, 2004). In plaats van te kijken naar wat afzonderlijk onderzoek oplevert, dat is verricht binnen een specifieke context en binnen een zekere periode, zou de vraag veeleer moeten zijn wat al die studies ons nu te zeggen hebben over centrale veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Zijn bepaalde zaken niet al eens eerder onderzocht, in andere landen, of op aanverwante probleemgebieden? Kan kennis vanuit het ene probleemveld niet gemakkelijk worden getransporteerd naar een ander probleemveld, waardoor kennis ook veel eerder - in de fase van de beleidsvoorbereiding - kan worden benut (zie o.a. Pawson, 2002)? Ging vroeger de aandacht vooral uit naar het vaststellen van de benutting van enkele tientallen evaluatieonderzoeken bij de *bijsturing* van beleid (Weiss & Bucuvalas, 1980), nu dient ook de vraag te worden gesteld hoe door middel van syntheses van bestaand onderzoek kennis ten behoeve van de *beleidsvoorbereiding* kan worden geproduceerd.

1.2 Synthese van onderzoek naar rechtshandhaving

In dit rapport presenteren wij 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 met betrekking tot het VBTB-thema Rechtshandhaving. De keuze voor dit thema is in zekere zin willekeurig. Ook andere VBTB-thema's kunnen worden gekozen voor een dergelijke exercitie. Maar het gekozen thema biedt in ieder geval goed inzicht in de diversiteit aan onderzoek dat wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie. Het biedt daarmee ook een brede blik op de kwaliteit en de bruikbaarheid van (beleids)evaluatieonderzoek. Het grootste deel van de 58 geselecteerde onderzoeken is uitgevoerd door of vanwege het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het gaat om 10 intern uitgevoerde onderzoeken en 48 onderzoeken die onder begeleiding van WODC-medewerkers zijn uitbesteed aan universitaire onderzoeksinstituten en particuliere onderzoeksbureaus. Daarnaast zijn 2 evaluatieonderzoeken van het Expertisecentrum Rechtshandhaving (Erh) van het Ministerie van Justitie in de synthese betrokken. Concreet hebben de onderzoeken vooral betrekking op opsporingsbeleid en de handhaving van straf- en ordeningswetgeving.¹ Meer specifiek 'politie-onderzoek' wordt met name uitgevoerd onder de vlag van het programma 'Politie & Wetenschap' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en is hier buiten beschouwing gebleven.

¹ De indeling naar thema's en begrotingsdoelstellingen is in de Begroting 2005 anders dan in de jaren daarvoor. In navolging van de terminologie van de Begroting 2005 gaat het hier om onderzoek dat primair betrekking heeft op de begrotingsdoelstellingen 13.2 (een doeltreffende justitiële opsporing) en 13.3 (doelmatige handhaving van straf- en ordeningsrecht alsmede een doeltreffend strafrechtelijk optreden). Het hoeft geen betoog dat dit onderzoek ook relevant kan zijn voor andere begrotingsdoelstellingen zoals 13.1 (voorkomen van criminaliteit), 13.4 (effectieve tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen) en 13.5 (zorg voor de slachtoffers van criminaliteit).

Inhoudelijk weerspiegelen de geselecteerde onderzoeken niet alleen het brede taakveld van de rechtshandhaving, maar ook de diversiteit en de complexiteit van de sturingsrelaties van het Ministerie van Justitie met de samenleving. Relatief zelden is er sprake van interventies die rechtstreeks zijn gericht op verandering van het nalevingsgedrag 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.

In het kader van deze synthese is daarom een typologie ontwikkeld van soorten (evaluatie)onderzoek, die recht doet aan de verschillende typen interventies en daarmee ook aan de verschillende wijzen waarop dergelijke interventies kunnen worden geëvalueerd:

1 *Project-evaluaties.*

Onderzoek naar de uitvoering en resultaten van concrete projecten. Bijvoorbeeld: het instellen van een anoniem meldpunt voor misdrijven, of een project ter bestrijding van drugsgelateerde overlast en criminaliteit door intensivering van handhavingsinspanningen, controle over onroerend goed en aanpassingen van het coffeeshopbeleid.

2 *Organisatie-evaluaties.*

Onderzoek naar het functioneren van specifieke organisaties. Bijvoorbeeld: het Openbaar Ministerie en de aanpak van milieudelicten.

3 *Keten-evaluaties.*

Onderzoek naar het functioneren van de gehele handhavingsketen, of van aspecten/maatregelen die de hele keten aangaan. Bijvoorbeeld: het functioneren van de keten ongebruikelijke transacties (melding, verwerking, opsporing en vervolging).

4 *Evaluatie van wet- en regelgeving.*

Onderzoek naar de werking van nieuwe wet- en regelgeving, of van wijzigingen in wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld: het opheffen van het bordeelverbod en het reguleren van de prostitutie-sector, of een wetswijziging ter verruiming van de toepassingsmogelijkheden van DNA-onderzoek.

5 *Monitoren.*

Periodieke metingen van de 'stand van zaken' met betrekking tot centrale doelen (uitkomsten) van (handhavings)beleid. Bijvoorbeeld: het herhaaldelijk meten van onder meer slachtofferschap, gevoelens van onveiligheid en opinies over de politie (de Politie-monitor Bevolking), of van kengetallen met betrekking tot drugscriminaliteit (de Nationale Drug Monitor).

6 *Overige onderzoeken.*

Achtergrondstudies die relevant zijn bij de vorming en totstandkoming van beleid, maar ook bij de implementatie daarvan. Bijvoorbeeld: systematisch onderzoek naar de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland ter ondersteuning van het beleid ter bestrijding ervan, of

Tabel 1 De geselecteerde onderzoeken ingedeeld naar type (evaluatie-)onderzoek

Evaluaties	
Project-evaluaties	<p><i>Overzichtelijke interventies</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Project Meld Misdaad Anoniem (Blauw Research, 2003). – Evaluatie team opsporing oorlogsmisdrijven; het 'NOVO-team' (Beijer e.a., 2002). – Evaluatie Kernteams, opgericht voor de uitvoering van grotere en complexere opsporingsonderzoeken (Klerks e.a., 2002). <p><i>Multimodale interventies</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Integratie van Financieel Rechercheren in de handhavingsketen (Faber en Van Nunen, 2002). – Drugsoverlast in Venlo; indicatoren en nulmeting (Snippe en Bieleman, 2002). – Drugsoverlast in Venlo; tussenmeting (Snippe, Bieleman en Kruize, 2004). – Indicatoren voor het monitoren van de XTC-aanpak (Snippe, Oldersma, Bieleman, 2002). – Inspannen tegen XTC: eerste meting (Snippe, Kruize en Bieleman, 2003).
Organisatie-evaluaties	<ul style="list-style-type: none"> – Openbaar Ministerie en de aanpak van milieuzaken (DHV Milieu en infrastructuur, 2002).
Keten-evaluaties	<p><i>Beschrijving huidige situatie – breed</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Quick scan van de handhaving in het landelijk gebied (Bos e.a., 2001). – Staat van de handhaving door gemeenten (Andersson Elffers Felix, 2002). – Handhaving afvalstoffenregeling (Frederiks e.a., 2003). <p><i>Beschrijving inefficiënties</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Naar redelijke doorlooptijden in de strafrechtsketen (Berenschot, 2002). <p><i>Beschrijving nieuwe vormen (eventueel pilot)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen (Bekkers e.a., 2003). – Evaluatie van de keten Ongebruikelijke Transacties (Faber en Van Nunen, 2004). – Handhaving leerplichtwet via lokale partners (BBSO, 2003).
Evaluatie van wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> – Gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod (6 deelonderzoeken + synthese) (Daalder, 2002). – Invoering van het Transactiebesluit Milieudelicten (Blomberg e.a., 2002). – Evaluatie van de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (eerste fase) (Bokhorst e.a., 2002). – Evaluatie van de Wet Herziening Gerechtelijk Vooronderzoek (Verrest en Beenackers, 2002). – Handhaafbaarheid van de Meststoffenwet (Prinsen e.a., 2002). – Naleving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Prinsen en Vossen, 2002). – DNA-onderzoek in opsporing en bewijsvoering in strafzaken, nulmeting (Buitter, Dubelaar, Haesen e.a., 2003). – Doping en handel. Onderzoek naar aard en omvang van dopinghandel en ontwikkeling van indicatoren (Oldersma, Snippe en Bieleman, 2002). – Gebruik en aanschaf van cannabis door 16- en 17-jarigen (Van Ooyen-Houben en Siepermann, 2002).
Monitoren	<ul style="list-style-type: none"> – Politiemonitor bevolking 2003 (Projectbureau Politiemonitor, 2003). – Monitor Criminaliteit & Rechtshandhaving (Van der Heide en Eggen (red.), 2003). – THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops 2001-2002, 2002 extra en 2002-2003 (Niesink, Pijlman, Rigter, Hoek en Mostert, 2002, 2003a, 2003b).* – Aantal coffeeshops en gemeentelijk beleid in 2001 (Bieleman en Goeree, 2002). – Coffeeshops in Nederland 2002; aantallen, gemeentelijk beleid en handhaving AHOJ-G criteria (Bieleman, Goeree en Naayer, 2003). – Nationale Drug Monitor, jaarbericht 2002 en 2003 (Bureau NDM, 2002, 2003). – Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers. Achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drug Monitor, jaarbericht 2002 (Meijer, Grapendaal, Van Ooyen e.a., 2003).

Overige onderzoeken	
	<ul style="list-style-type: none"> - Georganiseerde criminaliteit in Nederland (Kleemans e.a., 2002). - Prevention of organised crime, a situational approach (Van de Bunt en Van der Schoot, 2003). - Vuurwapengebruik, -bezit en -handel (Spapens en Bruinsma, 2002a). - Smokkel van handvuurwapens uit Oost-Europa (Spapens en Bruinsma, 2002b). - Russische georganiseerde criminaliteit in Nederland (Siegel, 2002). - XTC over de grens. Een studie naar XTC-koeriers en kleine smokkelaars (Van de Bunt, Kunst en Siegel, 2002). - Verkennend onderzoek naar oorzaken van organisatiecriminaliteit (Van den Berg e.a., 2002). - Compliance als transactievoorwaarde (Legal Vision, 2002). - Verkennend onderzoek naar veelplegers in de populatie van vervolgde daders (Wartna en Tollenaar, 2004). - Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing (De Poot e.a., 2004). - Onderzoek naar het bewaren van verkeersgegevens door telecom-aanbieders ten behoeve van de opsporing (Stratix, 2003). - Duitsland-Nederland en de afdoening van strafzaken (Tak en Fiselier, 2002). - Het ophelderingspercentage als maatstaf voor het succes van opsporing (Smit e.a., 2003). - Nut van de vangst-hervangstmethode (Cruyff en Van der Heijden, 2003). - Criminaliteitsonderzoek: methoden, bronnen, mogelijkheden en beperkingen (Nieuwkamp, 2001). - Scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing van beleid (De Ruijter, 2002). - Meting niet gedoogde cannabisaanbieders (haalbaarheidsstudie) (Maalsté, Jansen en De Bie, 2002).

* In samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Vanaf 2004 geen justitiebijdrage meer.

onderzoek naar kenmerken en motieven van XTC-koeriers ter voorbereiding op een preventiecampagne.

In tabel 1 zijn de 58 geselecteerde onderzoeken ingedeeld volgens de bovenstaande systematiek. Daarbij geldt dat alle studies – met uitzondering van de laatste categorie – vallen onder de terminologie van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE), die onlangs nader is uitgewerkt voor het Ministerie van Justitie (RPE Justitie 2004). In deze regeling wordt aangegeven dat over een periode van vijf jaar alle begrotingsdoelstellingen voldoende dienen te worden 'afgedekt' door middel van prestatiegegevens, evaluatieonderzoek en/of (organisatie) audits. Naast de verantwoordelijkheden van de beleidsdirecties, wordt hierbij bijzondere aandacht besteed aan de rol van DFEZ, DAD en WODC. Kort gezegd dienen DFEZ en beleidsdirecties te zorgen voor voldoende 'afdekking', daarbij ondersteund door (organisatie)audits door de DAD en (evaluatie)onderzoek door of vanwege het WODC.²

Tabel 1 geeft goed inzicht in de diversiteit van de onderzochte interventies. Ook valt op dat *geen* van deze interventies rechtstreeks is gericht op verandering van het gedrag van individuen, en dus gemakkelijk zou kunnen

² Wellicht ten overvloede wordt er op gewezen dat er tussen evaluatieonderzoek en (organisatie)audits ook overlappingsen mogelijk zijn.

worden geëvalueerd door zo dicht mogelijk de voorwaarden van een wetenschappelijk experiment te benaderen: voor- en nameting, gebruik van een controlegroep en gerandomiseerde toewijzing van individuen aan de controlegroep respectievelijk de groep die de interventie ondergaat. Dit is een belangrijke constatering, omdat kwaliteitscriteria zoals bijvoorbeeld de 'Maryland Scientific Methods Scale' (MSMS) (Farrington e.a., 2002), sterk door dit gedachtegoed zijn geïnspireerd. Dit betekent overigens niet dat deze kwaliteitscriteria irrelevant zijn, maar dat deze binnen de context van de onderzochte interventie op waarde dienen te worden geschat (zie verder: hoofdstuk 2).

Acht onderzoeken vallen in de categorie 'project-evaluaties'. Het gaat hierbij concreet om zes projecten. Twee van de zes projecten hebben betrekking op relatief overzichtelijke interventies, de overige projecten zijn complexer en omvatten een multimodale aanpak. Eén onderzoek betreft een zogenaamde organisatie-evaluatie, terwijl zeven evaluaties de handhavingsketen als geheel betreffen, soms toegespitst op deelaspecten van de handhaving (bijvoorbeeld: milieubeleid of ongebruikelijke transacties). Vijftien evaluaties slaan terug op de invoering of wijziging van wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er vijf monitoren aangetroffen, waarbij vaak meerdere metingen zijn verricht, hetgeen resulteert in totaal tien onderzoeken. Voor een deel gaat het hierbij om breed opgezette monitoren die verschillende beleidsdoelstellingen betreffen (bijvoorbeeld: criminaliteit en rechtshandhaving), voor een deel gaat het om specifieke, kleinere onderwerpen (bijvoorbeeld: het aantal coffeeshops en gemeentelijk beleid). Ook deze monitoronderzoeken hebben betrekking op uitkomsten van beleid en kunnen daarom tot het evaluatieonderzoek worden gerekend. Periodiek worden dezelfde indicatoren in beeld gebracht, waardoor beleidsmakers een vinger aan de pols kunnen houden en op tijd het beleid kunnen aanpassen, indien zich relevante ongewenste veranderingen voordoen.

De categorie 'overige onderzoeken' ten slotte bevat 17 andere studies, die niet rechtstreeks aan een bepaalde interventie kunnen worden gekoppeld, maar die wel relevant kunnen zijn voor het voorbereiden en bijsturen van beleid.

1.3 Beschrijving van de evaluatie-onderzoeken

Om enig inzicht te krijgen in de aard van de geselecteerde evaluatie-onderzoeken, wordt in deze paragraaf kort de inhoud van deze onderzoeken besproken. Het gaat dan achtereenvolgens om de volgende categorieën: project-evaluaties, organisatie-evaluaties, keten-evaluaties en evaluaties van wet- en regelgeving. De monitoren en 'overige onderzoeken' worden later bij de inhoudelijke synthese in hoofdstuk 3 besproken.

Project-evaluaties

De acht project-evaluaties hebben betrekking op zes projectmatige interventies. Twee van de acht evaluaties hebben betrekking op relatief overzichtelijke interventies: het instellen van een anoniem meldpunt voor misdrijven respectievelijk het instellen van een nieuw team met een nieuwe taakopdracht (het opsporen van oorlogsmisdrijven). Het project M. ('Meld

Misdaad Anoniem') betreft een telefonische meldlijn, en is op 4 september 2002 gestart met een pilot in vijf politieregio's. Het uiteindelijke doel van dit project is het leveren van een bijdrage aan de opsporing van misdrijven, met behulp van een actieve houding van de burger bij de aanpak van criminaliteit. Het NOVO-team (Nationaal Opsporingsteam Voor Oorlogsmisdrijven) is opgericht voor een periode van zes jaar (1998-2003) met als specifiek doel om oorlogsmisdrijven op te sporen en bewijs te verzamelen.

Ook een interventie als het instellen van nieuwe gespecialiseerde opsporingsteams voor vormen van georganiseerde criminaliteit ('Kernteams') is nog redelijk overzichtelijk. De zes Kernteams zijn in 1996 ingesteld om grotere en complexere zaken aan te pakken dan de reguliere regionale rechte teams. Hiermee zouden ze een meerwaarde moeten hebben ten opzichte van de bestaande opsporingsstructuur. Ieder kernteam had zijn eigen specialisme. Intussen zijn deze Kernteams opgegaan in een nieuwe organisatie, de 'Nationale Recherche'.

De andere projecten zijn nog complexer en kunnen zonder meer als 'multimodale interventies' worden gekarakteriseerd: een project ter stimulering van 'financieel redden', een project ter bestrijding van drugsoverlast in Venlo en de evaluatie van de inspanningen in het kader van de Nota 'Samenspannen tegen XTC'.

In 1996 ging het project 'Financieel Redden' van start met als doel om financieel redden te integreren in de handhavingsketen, vanuit de overtuiging dat dit een belangrijk middel kan zijn bij de bestrijding van vooral georganiseerde criminaliteit en fraude. Het project kende zeven subdoelstellingen met betrekking tot o.a. communicatie, ontwikkeling van methoden en regelgeving, en organisatorische vormgeving.

Sinds 2001 loopt in de grensplaats Venlo het project 'Hektor', dat tot doel heeft het tegengaan van overlast door gebruik van en handel in voornamelijk softdrugs in de binnenstad, vooral door drugstoerisme vanuit Duitsland. Het project heeft een looptijd van vier jaar en kent een multimodale aanpak: een handhavingstraject, een vastgoedtraject en een aanpassing van het coffeeshopbeleid.

Het project 'Samenspannen tegen XTC' ten slotte heeft tot doel om de productie van XTC in Nederland en distributie van XTC naar andere landen aanmerkelijk te reduceren. Van 2002 tot en met 2006 wordt de aanpak van XTC geïntensiveerd door versterking en verbreding van het bestaande stelsel. Concreet houdt dit in: de aanpak van precursoren en hulpmiddelen, productielocaties en handel in binnen- en buitenland.

Organisatie-evaluaties

Er is slechts één organisatie-evaluatie verricht. Deze was gericht op de feitelijke en potentiële stuurkracht van het Openbaar Ministerie met betrekking tot milieudelicten die worden aangebracht. Met dit onderzoek werd beoogd om eventuele verbeterpunten aan te leveren voor de door het OM gehanteerde milieu-strategie.

Keten-evaluaties

Drie van de zeven geselecteerde keten-evaluaties geven vooral een brede beschrijving van de huidige situatie op een aantal deelterreinen: de

handhavingspraktijk in het landelijk gebied, de huidige handhavingspraktijk in gemeenten, en de organisatie van het landelijk afvalbeheer.

De eerste evaluatie betreft een 'quick scan' naar de handhavingspraktijk in het landelijke gebied. Dit is gebeurd op vier onderwerpen: de Boswet en uitvoering van natuur-compensatieregelingen, de Jachtwet, stelsels van Aanlegvergunningen, en diverse voorschriften bij vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Uiteindelijke doelen zijn de handhaving van het milieu (bescherming van flora en fauna). Uit deze onderwerpen wordt duidelijk dat er een complex aan regelgeving bestaat, en een groot aantal organisaties met uiteenlopende bevoegdheden. Er is voornamelijk sprake van repressieve handhaving (bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en privaatrechtelijk), bijvoorbeeld via verboden, vergunningen en sancties.

De tweede evaluatie richt zich op 'de staat van handhaving gemeenten' en betreft de handhaving van gemeentelijke veiligheidsvoorschriften ten aanzien van bouw en inrichtingen in 13 doorsnee-gemeenten. Geïnventariseerd zijn werkwijzen, inzet en productie, organisatie, democratische inbedding en kwaliteit. Het uiteindelijke doel is de naleving van relevante wet- en regelgeving.

De derde studie betreft de Afvalstoffenregeling (Plan 2002-2012), die bij verschillende milieu- en daarmee samenhangende wetten is ondergebracht. Het zwaartepunt van de evaluatie ligt bij de Wet Milieubeheer. Het doel van de keten van handhavende organisaties (provincies, gemeenten, VROM-inspectie, politie en recherche, douane en OM) is de naleving van milieuwetgeving.

Bij de vierde evaluatie 'naar redelijke doorlooptijden in de strafrechtsketen' (2002) is de strafrechtelijke keten onderwerp van onderzoek. Deze bestaat uit een aantal organisaties, met als belangrijkste de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. In deze evaluatie is als beoordelingscriterium voor de handhavingsketen gebruikt: de zo efficiënt mogelijke opsporing en veroordeling van delicten.

De overige drie keten-evaluaties betreffen nieuwe vormen van handhaving, soms in de vorm van pilots. Het onderzoek naar integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen richt zich op de huidige praktijk van samenwerking en integratie in 'voorloper' gemeenten. Het betreft de keten van preventie, signalering ofwel toezicht, oordeelsvorming en het voorafgaande handhavingsbeleid. Deze wordt beoordeeld op sterke en zwakke punten in onder meer effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit.

In de keten Melding ongebruikelijke transacties vindt de verwerking plaats van ongebruikelijke transacties, waaronder bancaire diensten, effectenhandel, casino's, creditcardmaatschappijen, en verkoop van goederen met een zeer grote waarde. Doel van de keten is om de integriteit van de financiële sector te bevorderen door het voorkomen en tegengaan van witwassen van crimineel verkregen gelden.

De laatste evaluatie heeft betrekking op ordeningswetgeving ('Handhaven Op Niveau'), waar Justitie zich heeft toegelegd op de ontwikkeling van 'best practices'. De evaluatie richt zich concreet op een pilot-project met betrekking tot de handhaving van de leerplichtwet met betrokkenheid van uiteenlopende lokale actoren zoals gemeente, schoolraad, jeugdzorg en politie.

Evaluatie van wet- en regelgeving

Bij de evaluatie van wet- en regelgeving is driemaal sprake van relatief overzichtelijke interventies.

De leeftijdsgrens in de cannabiswet is vanaf 1996 verhoogd tot 18 jaar en heeft tot doel om het gebruik van cannabis door 16- en 17-jarigen te doen verminderen, door deze groepen uit coffeeshops te weren.

De wetwijziging ten behoeve van DNA-onderzoek (na 2001) heeft tot doel om het gebruik van DNA-onderzoek in strafvorderlijke context te stimuleren, wat moet leiden tot een hoger ophelderingspercentage. Zo mag in plaats van bloed wangslijm worden gebruikt, en mag DNA-onderzoek ook bij lagere sancties worden ingezet. Daarnaast mag DNA-onderzoek worden gedaan 'in het belang van het strafrechtelijk onderzoek' en niet alleen wanneer 'dringend noodzakelijk'. Ook wordt geld vrijgemaakt voor vergroting van expertise en wordt de capaciteit van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) uitgebreid.

De wetgeving met betrekking tot de handel in dopinggerelateerde middelen is in 2001 overgeheveld van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening naar de Wet Economische Delicten (WED). Hiermee zijn de mogelijkheden voor strafrechtelijke aanpak uitgebreid. Er kunnen zwaardere straffen worden opgelegd (langere gevangenisstraffen en hogere geldboetes) en meer opsporings- en vervolgingsmiddelen worden toegepast, zoals het vorderen van inzage in gegevens en bescheiden en het onderzoeken en bemonsteren van zaken.

De zes overige geëvalueerde wetten en regelgeving betreffen meer complexe, multimodale interventies.

De opheffing van het wettelijke bordeelverbod per 1 oktober 2000 is een overzichtelijke interventie, maar met de doelstellingen van deze wetwijziging lijkt er te worden geanticipeerd op toekomstig flankerend beleid of wet- en regelgeving. De zes doelstellingen betreffen onder meer: het beheersen, reguleren en kunnen bestrijden van de exploitatie van vrijwillige prostitutie; de bescherming van minderjarigen en de positie van prostituees, en het terugdringen van criminele randverschijnselen. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de lokale overheden.

Op 1 februari 2000 is de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB) in werking getreden; een uitbreiding op het Wetboek van Strafvordering (Sv). In de wet wordt een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden (zoals het tappen van telefoongesprekken en infiltratie) genormeerd, niet alleen om misbruik tegen te gaan, maar ook om de opsporing van (met name georganiseerde) criminaliteit te faciliteren. Daarnaast wordt de sturing van de opsporing door het Openbaar Ministerie (Officier van Justitie) versterkt. Ook de controleerbaarheid van de opsporing wordt vergroot (verslag, verantwoording ter zitting).

De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek (WHg) trad op 1 februari 2000 in werking en houdt, complementair aan de Wet BOB, een aantal wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering in. Doel van deze wet is het gerechtelijk vooronderzoek te stroomlijnen (meer bevoegdheden voor de Officier van Justitie) en in overeenstemming te brengen met de eisen die vanuit de praktijk en vanuit de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen worden gesteld. De nieuwe wet kent tevens verruiming van doorzoekings- en

inbeslagnamebevoegdheden. De implementatie van de WHg is aangesloten op die van BOB.

Het Transactiebesluit Milieudelicten (TbM) trad op 1 november 2000 in werking in zes arrondissementen. Het betreft een proefproject met een looptijd van tweeënehalf jaar, dat tot doel heeft om het bestaande handavingsinstrumentarium van bestuursorganen met betrekking tot het milieurecht aan te vullen.

De twee laatste geëvalueerde wetten betreffen de naleving en handhaving van de (bestaande) Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de Meststoffenwet (bij de laatste in het bijzonder het mineralenafgiftesysteem). Deze wetten hebben tot doel om de emissie van afval- en meststoffen te beheersen, en daarmee milieuvervuiling tegen te gaan. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van vergunningen (afspraken), heffingen en boetes. De twee wetten zijn geëvalueerd op hun effectiviteit in 2000-2001 door het Expertisecentrum Rechtshandhaving (Erh) van het Ministerie van Justitie, met hetzelfde monitor-instrument.

Bovenstaande beschrijvingen van de evaluaties in deze studie demonstreren hoe breed het scala aan onderwerpen op het terrein van rechtshandhaving is dat onderhevig is aan onderzoek.

1.4 Onderzoeksvragen en methode van onderzoek

Dit rapport geeft antwoord op de volgende twee *onderzoeksvragen*:

- 1 Wat is de kwaliteit van de geselecteerde onderzoeken?
- 2 Wat zijn de inhoudelijke bevindingen van de onderzoeken?

De eerste onderzoeksvraag zal worden beantwoord in hoofdstuk 2 (de kwaliteit van het onderzoek), de tweede in hoofdstuk 3 (inhoudelijke synthese).

1.4.1 Beoordeling van de onderzoekskwaliteit

Voor de eerste onderzoeksvraag zijn de evaluaties beoordeeld aan de hand van vier kwaliteitsindicatoren:

- 1 Ten eerste is nagegaan of meerdere informatiebronnen worden gebruikt in de evaluaties en overige onderzoeken. Het gebruik van meerdere bronnen om hetzelfde verschijnsel te meten verhoogt de betrouwbaarheid van onderzoeksbevindingen (Yin, 1994).
- 2 Ten tweede is nagegaan of in de onderzoeken wordt vastgesteld of en in welke mate een (beleids)maatregel *daadwerkelijk is geïmplementeerd*. Eerder onderzoek laat zien dat de programma-integriteit (de daadwerkelijke uitvoering van een programma conform plan) vaak te wensen over laat. Ook een recent rapport van de Algemene Rekenkamer (2003) toont aan dat er veel meer (beleids)maatregelen worden gemaakt dan dat er daadwerkelijk worden uitgevoerd. Als evaluatieonderzoek effecten gaat meten van (beleids-)maatregelen die niet goed zijn geïmplementeerd ontstaat een attributieprobleem. Het is dus van belang

in een procesevaluatie te checken of een (beleids)maatregel is geïmplementeerd.

- 3 Ten derde is geanalyseerd of in de onderzoeken aandacht wordt besteed aan de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de (beleids)programma's. *Hoe* (via welke *mechanismen*) wordt beleid verondersteld te werken, en tot welke resultaten zou dit moeten leiden? Wanneer over 'mechanismen' wordt gesproken, gaat het om determinanten van gedrag van objecten van beleid, waaronder daders, politie- en justitie-functionarissen, bestuurders die binnen en tussen ketens opereren, et cetera. Een voorbeeld op het gebied van rechtshandhaving zijn determinanten van de werking van sancties, zoals verwachte pakkans en strafhoogte. Deze mechanismen zijn direct gericht op potentiële overtreders van wet- en regelgeving. Andere relevante mechanismen zijn bijvoorbeeld communicatieprocessen, via welke organisatieveranderingen (dienen te) worden geaccepteerd. Deze mechanismen zijn meer 'indirect' en gericht op (onderdelen van de) handhavingsorganisatie. De veronderstellingen achter beleid kunnen het best worden beschreven in (als-dan) termen. Een mechanisme als 'verhoogde handhavingsinspanning' is dan als volgt weer te geven: *als* er meer handhavingsinspanningen plaatsvinden, *dan* neemt de (verwachte) pakkans toe. Hierdoor zou uiteindelijk de geregistreerde criminaliteit moeten afnemen. Dit is de 'theorie' waarop het beleid is gebaseerd. Vervolgens is het van belang dat er aandacht wordt besteed aan de vraag in welke mate de mechanismen *in de praktijk* opgeld doen.
- 4 Ten slotte speelt bij evaluatie-onderzoek de vraag of de beoogde resultaten van de onderzochte beleidsinterventie door die interventie tot stand zijn gekomen, of door iets anders. Dit is een kwestie van interne validiteit van een evaluatie-onderzoek. Deze verwijst naar de mate waarin de gebruikte onderzoekszet geschikt is om na te kunnen gaan of een bepaalde beleidsinterventie de beoogde resultaten heeft *veroorzaakt* (Cook and Campbell, 1979; Sherman e.a., 2002). Hoe zekerder dit kan worden vastgesteld, des te hoger de interne validiteit, en hoe meer gesproken kan worden van *effecten* in strikte zin. Voor de beoordeling van deze interne validiteit van de onderzoeken hebben we gebruik gemaakt van de *Maryland Scientific Methods Scale (MSMS)*. De MSMS is een vijfpuntsschaal waarmee een oordeel kan worden gegeven over de interne validiteit van effectevaluaties (Sherman e.a., 2002; Farrington e.a., 2002). In de onderhavige synthesestudie wordt de volgende indeling gebruikt (zie tabel 2).

Volgens Cook and Campbell (1979) vormt een quasi-experimenteel design (niveau 3) het minimum waarmee op verantwoorde wijze conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van een beleidsmaatregel. Hierbij wordt er van uitgegaan dat, om de effecten van beleidsmaatregelen en – interventies vast te stellen, het belangrijk is dat *zowel voor als na* de invoering ervan metingen worden verricht op resultaatindicatoren. Daarnaast is het belangrijk dat de effecten niet kunnen worden toegeschreven aan *andere* factoren dan de beleidsmaatregel in kwestie, bijvoorbeeld aan gelijktijdige beleidsmaatregelen of externe omstandigheden. Om deze reden zou een controlegroep moeten worden ingezet: een met de experimentele groep

Tabel 2 Vijf niveaus van interne onderzoeksvaliditeit conform Maryland Scientific Methods Scale

Niveau 1: Samenhang tussen een beleidsmaatregel en uitkomstvariabele na invoering van de beleidsmaatregel
Niveau 2: Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, zonder (vergelijkbare) controlegroep
Niveau 3: Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, gemeten in een experimentele en vergelijkbare controlegroep (<i>quasi-experimenteel design</i>)
Niveau 4: Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel gemeten in een quasi-experimentele setting, met controle voor andere variabelen die de uitkomstvariabele beïnvloeden
Niveau 5: Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, waarbij de beleidsmaatregel 'at random' is toebedeeld aan een experimentele en een controlegroep (<i>experimenteel design</i>).

vergelijkbare groep die niet in aanraking komt met de beleidsmaatregel. Door middel van een dergelijke controleconditie kan worden vastgesteld wat er gebeurt in een situatie waarin de beleidsmaatregel in kwestie niet wordt toegepast.

Bij de beoordeling aan de hand van de MSMS worden evaluatie-onderzoeken hier niet zonder meer afgerekend op de zekerheid waarmee effecten aan beleid kunnen worden gekoppeld. Per evaluatie wordt beoordeeld of een toepassing van de MSMS *zinnig* is. De MSMS wordt per definitie van toepassing geacht op evaluaties van concrete interventies, zoals wetwijzigingen en concrete projecten. Het komt echter regelmatig voor dat een strikte effectstudie eenvoudigweg (nog) niet op zijn plaats is. In de eerste plaats pretenderen veel evaluaties geen zuivere effectstudies te zijn, maar eerder beschrijvingen van de beleidspraktijk en knelpunten daarin. In de tweede plaats kan de implementatie van een project of wetwijziging nog niet zijn voltooid, en kunnen er geen betekenisvolle effecten worden verwacht. In de derde plaats kan het in sommige gevallen moeilijk zijn om effecten te meten, bijvoorbeeld doordat nulmetingen niet meer goed verricht kunnen worden of doordat controlecondities niet te vinden zijn. Het is bijvoorbeeld heel goed mogelijk dat beleidsmakers al gestart zijn met het te evalueren beleid vóórdat er een nulmeting kon plaatsvinden. Ook kan er bij sommige vormen van beleid bijna onmogelijk een vergelijkbare controlegroep worden gevormd, bijvoorbeeld omdat deze beleidsmaatregelen overal in het land gelijktijdig zijn ingevoerd en er geen groepen of gebieden zijn te vinden die niet onder de toepassing van de nieuwe maatregel vallen.

1.4.2 Inhoudelijke synthese

Bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag (de synthese van de inhoudelijke resultaten) vormt de diversiteit van de onderzoeken een probleem. Bij een inhoudelijke synthese van onderzoeksresultaten worden onderzoeken immers in de regel geselecteerd op thematische verwantschap:

- Dezelfde soort interventie (of vergelijkbare interventies);
- Dezelfde doelgroep (of vergelijkbare doelgroepen);
- Dezelfde werkingsmechanismen (op vergelijkbare probleemgebieden) (zie o.a. Pawson, 2002).

De inhoudelijke verwantschap bij de 58 geselecteerde onderzoeken gaat in dit geval niet veel verder dan het brede thema rechtshandhaving. De verschillen tussen de objecten van de onderzoeken zijn daarvoor te groot. De inhoudelijke synthese is in dit rapport daarom uitgevoerd per categorie: project-evaluaties, organisatie-evaluaties, keten-evaluaties, evaluaties van wet- en regelgeving, monitoren, en overige onderzoeken. De mogelijke inhoudelijke verwantschap tussen de evaluaties betreft de interventies waarop de evaluaties zijn gericht.

Bij de inhoudelijke synthese zijn wij als volgt te werk gegaan. In kaart is gebracht *hoe* beleidsinterventies hebben geleid tot de gevonden resultaten. Waar mogelijk zijn daarom per evaluatieonderzoek de in het beleid aanwezige verklaringen of *mechanismen* gespecificeerd, die moeten zorgen dat de beleidsmaatregelen of programma's effectief zijn (vgl. Leeuw, 2003; Rogers, Hacsı e.a., 2000). Deze onderliggende mechanismen worden echter lang niet altijd door beleidsmakers geëxpliciteerd. Ook beleidsevaluatoren specificeren vaak alleen beleidsdoel, beleidsmaatregel en verwachte effecten. Daarom hebben wij bij deze synthese op een andere manier gewerkt door, in navolging van Pawson & Tilley (1997), de volgende zaken te reconstrueren:

- a *Het beleid (respectievelijk de 'theorie' die er aan ten grondslag ligt), zoals ontleend aan de evaluatierapporten*
 - De veronderstelde ('als...dan...') *mechanismen* die het beleid moeten 'maken'.
 - Eventuele condities waaronder effecten van beleid worden verwacht.
- b *De bevindingen (praktijk).*

De daadwerkelijke uitwerking (het 'hoe') van het geëvalueerde programma of beleidsmaatregel (al dan niet gekoppeld aan de veronderstelde als-dan-mechanismen). Randvoorwaarden of *condities* waaronder het beleid al dan niet effectief blijkt te zijn (zoals omgevingskenmerken, organisatiekenmerken, kenmerken van daders). Op deze manier is het in de eerste plaats mogelijk om te komen tot een overzichtelijke presentatie van de resultaten per studie. In de tweede plaats biedt dit de kans om kennis uit de verschillende onderzoeken in samenhang te beschrijven ofwel te synthetiseren. In de derde plaats kan kennis over mechanismen gegenereerd worden die ook *op andere beleidsvelden* kan worden toegepast.

1.5 Indeling van het rapport

Hoofdstuk 2 van dit rapport geeft antwoord op de vraag wat de kwaliteit is van de geselecteerde studies en hoe deze kwaliteit dient te worden beoordeeld. Daarna komen in hoofdstuk 3 de inhoudelijke bevindingen systematisch aan de orde. In beide hoofdstukken zullen wij gebruik maken van de hiervoor gepresenteerde indeling van (evaluatie)onderzoek in de volgende categorieën: project-evaluaties, organisatie-evaluaties, keten-evaluaties, evaluaties van wet- en regelgeving, monitoren en overige onderzoeken. In hoofdstuk 4 sluiten we het rapport af met conclusies en aanbevelingen.

2 De kwaliteit van het onderzoek

In dit hoofdstuk staat de onderzoekstechnische kwaliteit van de bestudeerde onderzoeken centraal. We gaan afzonderlijk in op de kwaliteit van project-evaluaties, organisatie-evaluaties, keten-evaluaties, evaluaties van wet- en regelgeving en monitoronderzoek. We concentreren ons hier op de evaluatie-onderzoeken. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies op een rij gezet.

2.1 Beoordeling van de onderzoekstechnische kwaliteit

Zoals is uiteengezet in paragraaf 1.4 is de kwaliteit van de onderzoeken beoordeeld aan de hand van de volgende indicatoren:

- 1 Gebruikt het onderzoek meerdere informatiebronnen?
- 2 Geeft het onderzoek aandacht aan de vraag of de (beleids)maatregel daadwerkelijk is geïmplementeerd?
- 3 Bevat het onderzoek een reconstructie van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan een (beleids)maatregel? Met andere woorden: wordt helder gemaakt *hoe* een (beleids)maatregel verondersteld wordt te werken en wat de beoogde resultaten zijn? Daarbij hoort ook de vraag: wordt in het onderzoek ook de feitelijke werking van de mechanismen in kaart gebracht? Bij deze indicator kan het gaan om een beschrijving van een uitgewerkte 'programmatheorie', maar ook om meer globale beschrijvingen van beleidsveronderstellingen.
- 4 Op welk niveau van de Maryland Scale (MSMS) kan het onderzoek ingeschaald worden? Laat het onderzoek conclusies toe over het effect van een (beleids)maatregel?

Voorafgaand aan de beoordeling zijn alle onderzoeken gescreend aan de hand van algemene criteria voor wetenschappelijk onderzoek. Over het algemeen zijn de onderzoeken systematisch opgezet, zijn onderzoeksdoel en -probleemstelling helder gespecificeerd en vloeien de onderzoeksvragen en het design hier consistent uit voort. In een synthese door Wittebrood en Van Beem (2004) worden deze algemene aspecten van onderzoekskwaliteit ook wel aangeduid met de term 'descriptieve validiteit'.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal de onderzoekskwaliteit worden beschreven voor de volgende categorieën evaluatie-onderzoeken: project-evaluaties (paragraaf 2.2.1); organisatie-evaluaties (paragraaf 2.2.2); keten-evaluaties (paragraaf 2.2.3) en evaluatie van wet- en regelgeving (paragraaf 2.2.4).

De verschillende categorieën komen terug in tabel 3 tot en met 6. Hierin wordt per evaluatie aangegeven:

- De te evalueren beleidsmaatregel(-en) (X) en de beoogde resultaten (Y);
- De opzet van de evaluatie in grote lijnen (kwalitatief of kwantitatief; beschrijvend of toetsend; selectie; meetmethode; informatiebronnen);
- Of de mate van implementatie van het te evalueren beleid in kaart is gebracht;
- De mate waarin een onderzoek de werking van centrale mechanismen achter het beleid in kaart brengt;
- Hoe het onderzoek kan worden ingeschaald op de MSMS (niveau 1-5), en een toelichting op de score.

Op basis van deze tabellen zijn conclusies te trekken over de onderzoekstechnische kwaliteit van de evaluaties. De tabellen met toelichting staan beschreven in de volgende paragraaf. Opmerkelijk is dat het bij de evaluatie-onderzoeken steeds gaat om ex post evaluaties; ex ante evaluaties zijn niet aangetroffen.

2.2 De onderzoekstechnische kwaliteit van de evaluaties

Het meeste evaluatie-onderzoek bestaat uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Documentenonderzoek (inclusief secundaire analyse van databestanden) en de analyse van registratiegegevens worden vaak gecombineerd met interviews (telefonisch, schriftelijk dan wel face-to-face) met leden van de doelgroep of met geselecteerde experts.

2.2.1 Project-evaluaties

Tabel 3 geeft een overzicht van de onderzoekstechnische kwaliteit van project-evaluaties. De in totaal acht onderzoeken hebben betrekking op zes projecten.

Twee projecten op het terrein van de rechtshandhaving omvatten concrete 'interventies' die zich lenen voor de evaluatie van effecten. Dit zijn de instelling van speciale rechercheteams (het NOVO-team en de Kernteams) en de instelling van een anoniem meldpunt in het kader van het project 'Meld Misdaad Anoniem'. De andere projecten zijn multi-modaal van aard en kennen dus een veelvormige aanpak: het integreren van financieel rechercheren in de handavingsketen, het project Hektor tegen drugsoverlast in Venlo, en de intensievere aanpak van XTC. De interventies in deze multimodale projecten zijn onder meer: de inzet van meer mankracht, middelen, voorlichting en verbreding van samenwerking.

Uit de beschrijving van de opzet wordt duidelijk dat alle project-evaluaties meerdere informatiebronnen gebruiken, waarbij meestal sprake is van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve data. Door dit gebruik van verschillende bronnen ontstaat er een genuanceerd en meer valide beeld van de situatie dan wanneer slechts op één enkele bron zou zijn afgegaan. Bij alle onderzochte project-evaluaties wordt in beeld gebracht in hoeverre de geplande (beleids-)interventie is geïmplementeerd. De mate waarin dat gebeurt, varieert echter per evaluatie. Zo leende de pilot 'Meld Misdaad

Anoniem' zich goed voor het in kaart brengen van het proces van melding tot opsporing, terwijl de evaluatie van de Kernteams een beschrijving biedt van het algehele functioneren, *waaronder* aspecten van het implementatieproces. In vijf evaluaties wordt ingegaan op de werking van centrale mechanismen achter beleid. Dit houdt in dat in meer of minder gedetailleerde vorm wordt beschreven *hoe* een interventie wordt geacht te werken, en in hoeverre deze werking ook in de praktijk optreedt. In enkele gevallen (bijvoorbeeld bij de evaluatie van het project Hektor in Venlo, of van de XTC-aanpak) zijn de indicatoren voor het evaluatieonderzoek aan de veronderstelde werkingsmechanismen ontleend.

Vier evaluaties hebben een longitudinale opzet met een nulmeting, tussenmeting en eindmeting (Project M., Evaluatie NOVO-team, Samenspannen tegen XTC en Hektor). Controlecondities ontbreken. Dit betekent dat het gaat om onderzoek op niveau 2 van de MSMS. Omdat het implementatieproces van deze interventies vanaf de start is gevolgd, zijn eventuele effecten met meer zekerheid aan het beleid toe te schrijven. Voor de projecten 'Samenspannen tegen XTC' en 'Hektor' geldt echter dat de opdracht tot het onderzoek pas gegeven werd nadat het startschot voor het project was gegeven. Als gevolg hiervan zijn de nulmetingen te laat van start gegaan. In beide projecten wordt weliswaar getracht om een inhaalslag te maken aan de hand van geregistreerde cijfers, maar dit blijkt niet volledig mogelijk.

Bij twee van de acht project-evaluaties vond er geen nulmeting plaats (evaluatie Kernteams en Financieel Rechercheren). Wel zijn de Kernteams enkele jaren eerder al een keer geëvalueerd, maar de vergelijkbaarheid van beide onderzoeken is niet groot. Deze evaluaties bevinden zich daarom op niveau 1 van de MSMS: omdat de nulmeting ontbreekt, kunnen de gemeten uitkomsten met geen enkele zekerheid aan het beleid worden toegeschreven. Om deze redenen zijn de studies *de facto* niet meer dan een verslag van de mate van doelbereiking. Omdat Financieel Rechercheren echter het enige project is op dit terrein, zal het beoogde projectdoel 'mate van integratie' (bijvoorbeeld onder de regionale politiekorpsen) wel met enige zekerheid aan het project zijn toe te schrijven.

In alle project-evaluaties ontbreken controlegroepen of – gebieden waartegen projectresultaten kunnen worden afgezet. Voor het ontbreken hiervan zijn verschillende redenen aan te voeren (zie boven). Zo is met betrekking tot de evaluatie van de Nota 'Samenspannen tegen XTC' de aanpak van XTC en XTC-koeriers direct landelijk ingezet. Het vinden van vergelijkbare groepen of gebieden buiten de interventie was daarom niet mogelijk.

2.2.2 *Organisatie-evaluaties*

De enige evaluatie die een concreet onderdeel van de handhavingsorganisatie betreft is het onderzoek naar de stuurkracht van het Openbaar Ministerie (OM). Tabel 4 biedt een overzicht van de onderzoekstechnische kwaliteit van deze evaluatie.

Tabel 3 De kwaliteit van project-evaluatie-onderzoek

Interventie (X) en beoogd effect (Y)	Opzet evaluatie	Evaluatie van de implementatie?	Reconstructie en evaluatie van beleidsveronderstellingen (mechanismen, resultaten)	MSMS (1-5) Toelichting
Project M. Instelling van een anoniem meldpunt misdrijven moet leiden tot meer opsporingen en meer vervolgingen.	<ul style="list-style-type: none"> * Inventarisatie en proces-beschrijving van binnengekomen meldingen in 5 politieregio's gedurende de eerste 8 maanden van het project. * Media analyse van ongeveer 300 artikelen * Steekproef onder de bevolking voor interviews (voor en na) t.a.v. attitudes en perceptie van M. 	Ja	Beschrijving van de werking met strakke proceslijn (van communicatie tot meldingen, tot en met verwerking en gebruik van de meldingen). Hierdoor kunnen effecten met meer zekerheid worden toegeschreven aan het beleid.	Niveau 2 Nulmeting en tussenmeting beschikbaar. Geen controlecondities.
NOVO-team voor oorlogsmisdrijven moet leiden tot opsporing, intermediair en bewijsvergaring.	<p>Tussen-evaluatie van effecten, aan de hand van documentstudie en interviews.</p> <p>Bestudering van de condities waaronder NOVO heeft gefunctioneerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Contextanalyse – Interne analyse – Triangulatie en rapportage. 	Ja.	Beschrijving van de werkingsmechanismen, met confrontatie tussen geformuleerde en uitgevoerde taken.	Niveau 2 Nulmeting en tussenmeting beschikbaar. Geen controlecondities.
Kernteams: gespecialiseerde opsporingsteams dienen complexer en grootschaliger zaken aan te pakken en op te lossen.	<p>Beschrijvende studie van de 'toegevoegde waarde' van de Kernteams.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Desk-onderzoek – Géén dossier-onderzoek (is verantwoord) – Interviews in alle 7 Kernteams onder functionarissen (slechts 8 per team) en enquêtes onder alle medewerkers. 	Ja.	Geen reflectie op centrale mechanismen van beleid, maar focus op implementatieproces en organisatie.	Niveau 1 Nulmeting ontbreekt. Het ontbreken van een nulmeting is niet expliciet verantwoord. Geen controlecondities. <i>De facto</i> dus een doelbereikings-onderzoek. Wel wordt meestal goed verantwoord waarom informatie gebrekkig is.
Financieel Rechercheren: opleiding en communicatie tussen ketenpartners (politie, OM) moet leiden tot acceptatie, integratie en implementatie van financieel rechercheren. Dit ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit en fraude.	<p>Studie naar de mate van implementatie na 5 jaar, met als hoofdindicator: de integratie van FR in de handhavingketen.</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Kwalitatief</i>: Interviews (N=155), enquêtes (N=833), trefwoorden-brainstorm, documentstudie – <i>Kwantitatief</i>: Compas-gegevens, IFT registraties, BOOM, CJIB. Voor evaluatie van het onderwijsonderdeel is een steekproef getrokken. Niet representatief voor politieregio's en parketten. 	Ja.	De feitelijke werkingsmechanismen worden niet sterk teruggekoppeld naar veronderstelde mechanismen, maar staan verdeeld over de deelrapporten.	Niveau 1 Nulmeting ontbreekt. Geen controlecondities. Omdat FR het enige project over dit onderwerp is zijn sommige resultaten automatisch met enige zekerheid aan het project FR toe te schrijven.

Project 'Hektor' moet drugsoverlast in Venlo terugdringen met behulp van een multimodale aanpak.	<ul style="list-style-type: none"> - Verzameling van registratiegegevens politie, belastingdienst, OM - Interviews met ondernemers - Peiling drugsoverlast onder bevolking - Observaties door stadswachten aan de hand van schema. 	Ja, bij eindmeting.	Beschrijving van de veronderstelde aanpak en uitkomsten, indicatoren op basis hiervan vastgesteld. Er vindt terugkoppeling naar veronderstellingen plaats.	Niveau 2 Opzet met nulmeting, tussenmeting en eindmeting. Geen controlecondities.
'Samenspannen tegen XTC' moet de XTC-productie en -handel in en vanuit Nederland terugdringen.	<ul style="list-style-type: none"> - Eerst zijn indicatoren geïnventariseerd voor meten van input, samenwerking en resultaten - De indicatoren zijn gescreend op validiteit en beschikbaarheid. - 59 indicatoren gekozen voor de eerste meting gebaseerd op plannen van de aanpak XTC (beoogde input, processen, output en 'outcome'). - Gegevens uit registratiesystemen van betrokken actoren. - Schriftelijke vragenlijst over samenwerking. 	Ja, bij tussenmeting.	Veronderstellingen worden beschreven en indicatoren op basis hiervan vastgesteld. Bevindingen worden teruggekoppeld naar veronderstellingen. De studie laat zien wat er van de geplande aanpak tot stand is gekomen.	Niveau 2 Opzet met nulmeting, tussenmeting en eindmeting. Geen controlecondities.

Tabel 4 De kwaliteit van organisatie-evaluaties

Interventie (X) en beoogd effect (Y)	Opzet evaluatie	Evaluatie van de implementatie?	Reconstructie en evaluatie van beleidsveronderstellingen (mechanismen, resultaten)	MSMS (1-5) Toelichting
Invloed van het Openbaar Ministerie (OM) op aard en omvang van processen-verbaal (pv's) met betrekking tot milieudelicten.	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdreeksanalyse (SPSS) van aantal pv's (desk) - 4 case-studies met interviews (achtergrondstudie). 	Ja	De feitelijke werking wordt met pv's en interviews nagegaan. Er is echter géén terugkoppeling naar centrale beleidsmechanismen.	Niveau 1 Diepte studie van mogelijke factoren die de stuurkracht van het OM bepalen.

Het onderzoek naar de stuurkracht van het OM bevat een evaluatie van de implementatie en beschrijving van de feitelijke werking van het beleid. Het onderzoek is gericht op oorzaken en achtergronden van fluctuaties in het aantal verdachten van milieudelicten. Deze oorzaken en achtergronden worden vervolgens teruggevoerd op de stuurkracht van het OM. Deels wordt hiermee ook de implementatie van milieuwetgeving geëvalueerd. Als evaluatie bevindt dit onderzoek zich op niveau 1 van de MSMS.

2.2.3 *Keten-evaluaties*

Tabel 5 geeft een overzicht de onderzoekstechnische kwaliteit van evaluaties van ketenstructuren.

Evenals de bovengenoemde organisatie-evaluatie beogen de keten-evaluaties vaak geen effecten in kaart te brengen. Het doel van de keten-evaluaties is veel vaker om knelpunten te inventariseren in bestaande ketens van rechtshandhaving. Alleen bij nieuwe handhavingsvormen, zoals de Keten Ongebruikelijke Transacties en de handhaving van de leerplichtwet zijn effecten relevant.

De evaluaties van de ketenstructuren zijn over het algemeen kwalitatief/beschrijvend van aard. Alle evaluaties zijn gebaseerd op een combinatie van interviews (betrokkenen, doelgroep, experts) en documentenanalyse (inclusief secundaire gegevensbronnen). Dit gebeurt soms in een beperkt aantal cases (bijvoorbeeld 'pilots', regio's, of deelterreinen), soms breder.

In iedere keten-evaluatie wordt bij de inventarisatie van knelpunten in meer of mindere mate een beeld geschetst van het 'implementatieproces', namelijk het functioneren van de ketenstructuur. In de 'quick scan' naar handhaving in het landelijke gebied, de studie naar integrale handhaving en de 'staat van handhaving in gemeenten' worden maar enkele aspecten van de implementatie belicht. In de evaluaties van de 'Keten Ongebruikelijke Transacties' en van de 'Afvalstoffenregeling' worden de verschillende fasen van het implementatieproces meer uitgebreid beschreven.

In drie van de zeven keten-evaluaties (het onderzoek naar doorlooptijden, de evaluatie Handhaving Leerplichtwet en de Keten Ongebruikelijke Transacties) zijn veronderstellingen uit het beleid (mechanismen) met betrekking tot het functioneren van de handhavingketen min of meer expliciet in kaart gebracht en met de praktijk geconfronteerd. Dit heeft geleid tot een systematischer inventarisatie van knelpunten. Zo zijn in het onderzoek naar doorlooptijden een aantal praktijk-inefficiënties opgespoord ten opzichte van een 'ideaal' functionerende handhavingketen. In de overige vier keten-evaluaties wordt er niet duidelijk teruggekoppeld naar centrale beleidsmechanismen.

Wat betreft de interne validiteit en de inschaling op de Maryland Scale (MSMS) bevindt het overgrote deel van de keten-evaluaties (zes) zich op niveau 1. Eventuele resultaten zijn dus met geen enkele zekerheid aan de ketenhandhaving toe te schrijven; alleen de mate van doelbereiking is in kaart gebracht. Het evalueren van effecten is echter ook niet het expliciete doel van deze onderzoeken. De onderzoeken zijn vooral gericht op de inventarisatie en beschrijving van knelpunten, organisatievormen of 'best practices'.

Eén studie, naar de handhaving van de Leerplichtwet, bevindt zich op niveau 2 van de MSMS. Deze evaluatie kent zowel een nulmeting als een beschrijving van al of niet werkzame mechanismen in de handavingsketen. De bereikte resultaten zijn hierdoor met meer zekerheid toe te schrijven aan het beleid.

2.2.4 *Evaluatie van wet- en regelgeving*

Tabel 6 geeft een overzicht van onderzoekstechnische aspecten van evaluaties van wet- en regelgeving. De in totaal vijftien onderzoeken hebben betrekking op negen verschillende wijzigingen in wet- en regelgeving. Alle negen evaluaties van (wijzigingen in) wet- en regelgeving maken gebruik van een combinatie van interviews (betrokkenen, doelgroep, experts) en documentenanalyse en/of cijfermateriaal. Hierdoor is de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens groter. Zo zijn in twee evaluaties bevindingen uit interviews met mogelijke wetsovertreders (de doelgroep) gevalideerd aan de hand van gegevens uit externe controles. Soms wordt duidelijk dat het voor evaluatieonderzoek moeilijk is om juiste en volledige gegevens te halen uit registraties van betrokken organisaties. Voorbeelden zijn het onderzoek naar gebruik van DNA, het onderzoek naar dopinggeduide middelen en dat naar de XTC-aanpak. Onderzoekers kunnen dan onderzoeksvragen niet beantwoorden of zijn aangewezen op nieuwe empirische dataverzameling. In acht van de negen evaluaties is het implementatieproces in meer of mindere mate in kaart gebracht.

De mate waarin veronderstelde werkingsmechanismen achter de wet- en regelgeving zijn gereconstrueerd en geëvalueerd, is geringer dan bij de evaluaties van projecten en ketenstructuren. In twee evaluaties (van de invoering van het 'Transactiebesluit Milieudelicten' en van het gebruik en aanschaf van cannabis door 16- en 17-jarigen) vindt een heldere terugkoppeling plaats naar de beoogde werkingsmechanismen. Dit vergroot het inzicht in de relatie tussen resultaten en de geëvalueerde wet- en regelgeving. Bovendien is bij het onderzoek naar DNA vooraf een grondige analyse gemaakt van de verschillen tussen de oude en de nieuwe wetgeving en zijn de onderzoeksindicatoren daarop gebaseerd. Van de overige evaluaties zijn er enkele waarin de beschrijving van werkingsmechanismen alleen zeer summier heeft plaatsgevonden. Zo wordt bij de evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod en van de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB – eerste fase) veeleer teruggekoppeld naar centrale uitgangspunten van het beleid, dan naar beoogde werkingsmechanismen.

Van de negen evaluaties van wet- en regelgeving bevinden zich er drie op Niveau-2 van de MSMS (invoering van het Transactiebesluit Milieudelicten (TbM), verruiming van wettelijke mogelijkheden tot gebruik van DNA-onderzoek en het onderzoek naar dopinggeduide middelen). Deze onderzoeken kennen een opzet met een nulmeting van de situatie vóór invoering van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving, naast een nameting achteraf, zonder controlegroep. Bij het onderzoek naar dopinggeduide middelen past de kanttekening dat het een opzet kent conform niveau 2, maar dat gegevens op de vooraf vastgestelde indicatoren bij de nulmeting nauwelijks te verkrijgen waren.

Tabel 5 De kwaliteit van onderzoek naar de handhavingsketen

Interventie (X) en beoogd effect (Y)	Opzet evaluatie	Evaluatie van de implementatie?	Reconstructie en evaluatie van beleidsveronderstellingen (mechanismen, resultaten)	MSMS (1-5) Toelichting
Handhaving landelijk gebied: beschrijving van het functioneren van bestaande handhavings-structuren (Regelgeving, toezicht en opsporing, sancties) ten behoeve van het milieu.	'Quick-scan' monitoronderzoek (4 deelreinen): – Verkennende gesprekken met betrokkenen – Desk-research Per terrein overzicht van: – Wet- en regelgeving – Toezicht en opsporing – Sanctionering.	Ja.	Per terrein zijn relevante beleidsdoelen, betrokken organisaties, regelgeving, en implementatie-procedures beschreven. Géén terugkoppeling naar centrale beleidsmechanismen, wél inventarisatie van knelpunten.	Niveau 1 Onderzoek gericht op inventarisatie van <i>knelpunten</i> in de handhaving. Mate van handhaving globaal in kaart gebracht. Geen nulmeting, geen controlecondities.
Staat van Handhaving gemeenten. Huidige handhavings-praktijk in gemeenten en de naleving ervan.	– Kwalitatief-beschrijvend onderzoek a.h.v. 13 doorsnee-gemeenten voor het formuleren van uniforme prestatie-kengetallen. *Interviews met ambtenaren *Desk-research *Geen statistische representativiteit.	Ja.	De evaluatie gaat niet expliciet in op centrale werkings-mechanismen; wel wordt een aantal achtergronden van gebrekkige handhaving geschetst.	Niveau 1 Onderzoek naar bestaande organisatie-vormen. Geen nulmeting, geen controlecondities.
Afstoffen-regeling. Organisatie van landelijk afvalbeheer, naleving van milieuwetgeving.	Alle betrokken diensten onderzocht; daarbij steekproef onder gemeenten. – Interviews met veel betrokkenen *Documentstudie – Workshop – Diepte-onderzoek (drie deelstromen).	Ja.	De uitgangspunten van het beleid zijn herhaald. Er wordt niet expliciet teruggekoppeld naar centrale mechanismen achter het beleid; wel worden er knelpunten geïnventariseerd waarmee dat zou kunnen.	Niveau 1 Geen nulmeting, geen controlecondities. Een effectstudie lijkt ook niet van toepassing; het doel is eerder om knelpunten te inventariseren t.b.v. een nieuw strategisch plan.
'Naar redelijke doorlooptijden in de strafrechtketen' onderzoekt de efficiëntie van de hele handhavingsketen. Deze komt tot uiting in de doorlooptijden.	– Interviews met politie, OM, ZM, reclassering, CJB etc. – Basismateriaal / cijfers – Doorlooptijden en theoretisch relevante factoren in kaart brengen. Combineren met interviews over redelijkerwijs mogelijke behandelperiodes.	Ja.	De procesgang in de strafrechtketen (beleid) wordt gereconstrueerd. Bevindingen t.a.v. de efficiëntie (doorlooptijden) worden aan de hand daarvan teruggekoppeld.	Niveau 1 Geen nulmeting, geen controlecondities. In de studie staat het in kaart brengen van efficiëntieproblemen voorop.

<p>Integrale handhaving: meer gecoördineerde handhaving door verschillende actoren zou moeten leiden tot meer: (o.a.) efficiëntie, professionaliteit, legaliteit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Desk- studie: beschrijving van situatie in ‘voorloper’-gemeenten (best practices). – Vervolgens een verkenning van de praktijk a.h.v. een selectie van casus-gemeenten en interviews met handhavers, naast expertmeetings. – Vervolgens beoordeling van vier scenario's van handhavingsvormen a.h.v. de praktijk. 	<p>Ja.</p>	<p>Er wordt niet expliciet teruggekoppeld naar centrale beleidsmechanismen; wel worden er condities geformuleerd waaronder integrale handhaving al of niet zou werken.</p>	<p>Niveau 1 Geen nulmeting, geen controlecondities. Geen effectstudie, eerder een inventarisatie van ‘best practices’ in de handavingsketen van gemeenten.</p>
<p>Keten ongebruikelijke transacties. Organisatie van de verwerking, opsporing en vervolging van ongebruikelijke transacties moet leiden tot meer opsporingen en vervolgingen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Forward- en backward-tracking, en experimenten. – Steekproef en (beperkte) reikwijdte goed verantwoord. – (Groeps-) interviews – Documenten-onderzoek – Gebruik van bestaande databestanden. 	<p>Ja.</p>	<p>Centrale mechanismen achter het beleid zijn benoemd en nagelopen in de praktijk. Niettemin heeft het ontbreken van een helder beleidsdoel zijn weerslag gehad op de helderheid van de evaluatie. Knelpunten in de uitvoering en de werking van het beleid zijn in kaart gebracht.</p>	<p>Niveau 1 Geen nulmeting, geen controlecondities.</p>
<p>Handhaving van de leerplichtwet via inschakeling van lokale partners.</p>	<p>Combinatie van een kwalitatieve en kwantitatieve aanpak. Onderzoek gehouden gedurende ontwikkeling van de pilot:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Documentstudie – Enquêtes (3 keer) in onderwijs en bij leidinggevenden. 	<p>Ja.</p>	<p>Veronderstelde werkingsmechanismen achter beleid zijn nagegaan aan de hand van de praktijk. Op deze manier zijn knelpunten systematisch in kaart gebracht.</p>	<p>Niveau 2 Nulmeting en tussenmeting, met procesbeschrijving.</p>

Tabel 6 De kwaliteit van onderzoek naar wet- en regelgeving

Interventie (X) en beoogd effect (Y)	Opzet evaluatie	Evaluatie van de implementatie?	Reconstructie en evaluatie van beleidsveronderstellingen (mechanismen, resultaten)	MSMS (1-5) Toelichting
<p>Gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod Scheiding tussen strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie moet leiden tot:</p> <p>A) sanering van de prostitutiebranche B) krachtiger optreden tegen uitbuiting: seksueel misbruik minderjarigen.</p>	<p>6 deelonderzoeken, waarbinnen telkens andere design-keuzes.</p> <p>Algemeen: interviews onder uiteenlopende betrokkenen (prostituees, exploitanten, sleutelinformanten, zakelijke dienstverleners, gemeentelijke diensten, politie, Belastingdienst, UWV en de Nederlandse bevolking.</p>	Ja.	<p>Uitgangspunten van het beleid worden beschreven, en de feitelijke werking wordt hier <i>deels</i> naar teruggekoppeld. Hierdoor enig inzicht in knelpunten.</p>	<p>Niveau 1 Geen nulmeting of controlecondities. Het ontbreken van een nulmeting wordt deels verantwoord.</p>
<p>Invoering van het Transactiebesluit Milieudelicten (TbM) betekent een completer handhavings-instrumentarium, dat moet leiden tot verhoogde effectiviteit en efficiëntie van handhaving, en uiteindelijk naleving.</p>	<p>Monitoring-systeem met nulmeting, tussenmeting en eindmeting. Alleen toegepast op 'pilots':</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interviews - Cijfermateriaal. 	Ja.	<p>Vooraf gespecificeerde mechanismen achter het beleid worden nagegaan op hun feitelijke werking, waardoor de interne validiteit wordt vergroot.</p>	<p>Niveau 2 Nul- en tussenmeting, geen controlecondities.</p>
<p>Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB) - fase 1: Codificatie van bijzondere opsporingsbevoegdheden met OvJ als centraal punt, samen met heldere verdeling van bevoegdheden moeten leiden tot:</p> <p>A) ondervangen van risico's voor betrouwbaarheid/ integriteit van de opsporing en B) nagaan inbreuk op grondrechten.</p>	<p>Achtergronden van de wet, de implementatie ervan en meningen en verwachtingen zijn in kaart gebracht</p> <ul style="list-style-type: none"> - Literatuuronderzoek: o.a. wetsteksten lagere regelgeving en kamerstukken, adviezen, wetenschappelijke literatuur. - Interviews (45) met relatief ervaren uitvoerders (vooral politie en OM) in 3 regio's (eerste helft 2001). <p>Sterk onderbouwd design.</p>	Ja.	<p>De bevindingen (voornamelijk met betrekking tot de implementatie) worden teruggekoppeld naar de drie hoofddoelen van de wet BOB.</p>	<p>Niveau 1 Gebrekkige nulmeting, geen controlecondities. Eerste-fase onderzoek naar voorlopige doelbereiking. Eindevaluatie is later uitgevoerd (publicatie: eind 2004)</p>

<p>Wet Herziening Gerechtelijk Vooronderzoek Verschuiving in bevoegdheden en plichten naar OvJ (stroomlijning); Aanpassing doorzoekings- & inbeslagname-bepalingen. Het uiteindelijk beoogde effect is niet concreet geformuleerd.</p>	<p>Desk-studie (wetsgeschiedenis, jurisprudentie) en interviews in 3 arondissementen. Goede verantwoording van designkeuzes.</p>	<p>Ja.</p>	<p>Volgens de auteurs laten gebrekkige en voorlopige gegevens 'geen bespiegelingen over dieperliggende keuzes in de wet' toe. Wel worden uitspraken gedaan over het implementatie-proces.</p>	<p>Niveau 1 Onderzoek naar eerste-fase doelbereiking. Geen nulmeting (dit is verantwoord), geen controlecondities. Effecten bleken moeilijk meetbaar vanwege veranderende praktijk (wetgeving, jurisprudentie). Vervolgevaluatie is later uitgevoerd (publicatie: eind 1004/begin 2005).</p>
<p>Handhaafbaarheid van de Meststoffenwet. Heffingen op meststoffen (mineralen); mestafzet-overeenkomsten en flankerend EU-beleid moeten leiden tot een reductie van mestdump.</p>	<p>Nalevingsgedrag: – Literatuurstudie o.a AID, OM – Fraudegevoeligheidsanalyse – Interviews onder de doelgroep met 'randomised response' techniek (anoniem) – Deze zelfrapportage is vergeleken met bevindingen uit externe controles. – Steekproef(-kader) is onduidelijk. – Er wordt teruggekoppeld naar de 'Tafel van Elf'.</p>	<p>Ja.</p>	<p>De verschillende stappen in de handhaving zijn in kaart gebracht (reactie, pv, waarschuwing, sanctie). Aan de hand van de Tafel van Elf zijn systematische knelpunten van het beleid geïnventariseerd.</p>	<p>Niveau 1 In kaart brengen van stand van zaken met betrekking tot de handhaving. (Daarom) geen nulmeting, geen controlecondities.</p>
<p>Naleving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren: Loosbeperkingen a.h.v. *vergunningen *metingen *heffingen *sancties op teveel lozen of niet-aangifte moeten leiden tot naleving en reductie van lozingen in water.</p>	<p>Nalevingsgedrag: – Desk-studie naar handhavingsactiviteit – Interviews onder de doelgroep a.h.v. 'randomised response' (anoniem) – Deze zelfrapportage is vergeleken met bevindingen uit externe controles – Onderzoek onder experts naar knelpunten in naleving en handhaving. – Steekproef(-kader) is onduidelijk. – Er wordt teruggekoppeld naar de 'Tafel van Elf'.</p>	<p>Ja.</p>	<p>De verschillende stappen in de handhaving zijn in kaart gebracht (reactie, pv, waarschuwing, sanctie). Aan de hand van de Tafel van Elf zijn systematische knelpunten van het beleid geïnventariseerd.</p>	<p>Niveau 1 In kaart brengen van stand van zaken met betrekking tot de handhaving. (Daarom) geen nulmeting, geen controlecondities.</p>

Vervolg tabel 6

Interventie (X) en beoogd effect (Y)	Opzet evaluatie	Evaluatie van de implementatie?	Reconstructie en evaluatie van beleidsveronderstellingen (mechanismen, resultaten)	MSMS (1-5) Toelichting
<p>DNA-onderzoek in opsporing en bewijsvoering in strafzaken, nulmeting.</p> <p>Wetswijziging (nov. 2001) voor ruimere toepassing van DNA-onderzoek (o.a. wangsljmonderzoek, onderzoek bij lagere straffen) moet leiden tot meer gebruik van DNA onderzoek en tot een hoger ophelderings-percentage.</p>	<p>– Analyse van dossiers bij parketten en griffies in 4 regio's over het jaar 1999</p> <p>– Analyse van bestanden DNA (NFI)</p> <p>– Interviews met actoren</p> <p>– Analyse landelijke gegevens over afhandeling van strafzaken.</p> <p>Kleine steekproef van d ossiers, wel zo representatief mogelijk gekozen.</p>	Ja.	<p>*Uitvoerige analyse en vergelijking oude en nieuwe wetgeving. *Indicatoren worden op basis daarvan vastgesteld.</p> <p>*Nog geen terugkoppeling, het gaat hier om een nulmeting.</p>	<p>Niveau 2</p> <p>Het onderzoek is zelf een nulmeting van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van DNA-onderzoek t.b.v. opsporing.</p>
<p>'Aard en omvang van dopinghandel en ontwikkeling van indicatoren' betreft de overheveling van handel in dopinggeduide middelen naar de Wet Economische Delicten (WED). Dit moet de handel in en bereiding van doping terugdringen.</p>	<p>Quick-scan onderzoek:</p> <p>– Interviews met 61 sleutelinformanten, o.a. in sportscholen en fitnesscentra</p> <p>– Screening van Internet (belangrijke handelsplaats).</p>	Nee.	<p>Indicatoren voor evaluatie zijn vastgesteld op basis van een summiere beschrijving van de veronderstelde werking. Nog geen terugkoppeling, het gaat hier om een nulmeting.</p>	<p>Niveau 2</p> <p>Onderzoek naar de stand van zaken rond dopingbereiding en handel.</p> <p>Het onderzoek vormt de nulmeting voor toekomstig effectenonderzoek; geen controlecondities.</p>
<p>Gebruik en aanschaf van cannabis door 16- en 17-jarigen: verhoging van de wettelijke minimumleeftijd van 16 tot 18 jaar moet leiden tot minder koop en gebruik van cannabis onder 16- en 17-jarigen.</p>	<p>Beknopte literatuurstudie en secundaire analyses van data uit surveys en registratiesysteem verslavingszorg. De studie geeft een landelijk beeld, de gebruikte cijfers zijn van goede kwaliteit.</p>	Ja.	<p>Nagegaan is in hoeverre de in het beleid veronderstelde werkingsmechanismen ook feitelijk van toepassing zijn. Hiermee zijn tekortkomingen van het beleid blootgelegd.</p>	<p>Niveau 1</p> <p>Enmalige meting waarbij de samenhang tussen verhoging leeftijdsdrempel en een aantal uitkomstvariabelen is onderzocht.</p>

De overige zes onderzoeken bevinden zich op Niveau-1 van de MSMS. Bij deze onderzoeken ontbreekt het aan een nulmeting of andere controlecondities. Het ontbreken van een nulmeting wordt soms weliswaar aangeroerd, maar gebrekkig verantwoord (evaluatie opheffing bordeelverbod en evaluatie Wet-BOB (eerste fase)). Bij de evaluatie van de Wet Herziening Gerechtelijk Vooronderzoek wordt het ontbreken van een nulmeting wél verantwoord, en toegeschreven aan het voortijdig ingezette beleid. In geen van deze onderzoeken wordt echter geclaimd dat er 'effectmetingen' worden gedaan (behalve de probleemstelling van de studie naar de opheffing van het bordeelverbod; deze bevat het woord 'effecten'). Overal is sprake van een meting van 'de stand van zaken', of van 'voorlopige doelbereiking'. In de meeste van deze evaluaties wordt niet uitgelegd waarom geen zuivere (eerste) effecten worden gemeten. Wel wordt soms vermeld dat het meten van (eind-)effecten nog niet mogelijk is vanwege de korte periode na de invoering van een wet of wetswijziging.

Bij studies waarin wordt gegeneraliseerd naar de onderzoekspopulatie ontbreekt het ten slotte enkele keren aan een goed verantwoorde steekproef: bij 'Handhaafbaarheid van de Meststoffenwet' en van de 'Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren'.

2.3 Conclusie

De geselecteerde onderzoeken zijn beoordeeld aan de hand van vier criteria van onderzoekstechnische kwaliteit. Hieruit ontstaat het volgende beeld.

- Veruit de meeste onderzoeken gebruiken data uit meerdere informatiebronnen. Vaak is sprake van een combinatie van interviews, documentenonderzoek en/of een analyse van geregistreerde cijfers. Door de uitkomsten uit verschillende bronnen weer te geven en te combineren, wordt een genuanceerd beeld gegeven van de situatie met betrekking tot het onderzochte onderwerp. Dit komt de betrouwbaarheid en de externe validiteit van de onderzoeken ten goede. Registratiegegevens blijken niet altijd even goed bruikbaar voor beantwoording van de onderzoeksvragen.
- Afgezien van enkele nulmetingsonderzoeken brengen alle besproken evaluaties in beeld of en in hoeverre de (beleids)maatregel is geïmplementeerd. Hierdoor geven de evaluaties zicht op de zogenoemde 'programma-integriteit' en kan met meer zekerheid een verband worden aangenomen tussen een beleidsmaatregel en de resultaten ervan. Op dit aspect van de interne validiteit scoren de evaluaties over het geheel genomen dus goed.
- In ruim één derde van de evaluaties is expliciet beschreven langs welke mechanismen een nieuwe beleidsmaatregel tot de beoogde resultaten zou moeten leiden, en in hoeverre de praktijk deze veronderstellingen ondersteunt. Deze evaluaties geven meestal heldere analyses van de werking van beleid in de praktijk, en bieden inzicht in de belangrijkste knelpunten daarbij. In de meeste evaluaties wordt echter geen expliciete analyse van veronderstelde en werkzame mechanismen gegeven. Wel worden de in beleidsplannen voorkomende interventies en de beoogde doelen gereproduceerd. In een aantal gevallen worden hier ook de

- meetindicatoren uit afgeleid, waardoor het verband tussen de geplande (beleids)interventie en latere resultaten verder kon worden verhelderd.
- Afgemeten aan de Maryland-schaal van experimenteel onderzoek, die een inschaling van evaluaties op interne validiteit mogelijk maakt, bevinden de meeste evaluaties zich op niveau 1 of 2. Bij enkele keten- en organisatie-evaluaties kan de toepassing van de Maryland-schaal worden betwist, omdat een effectmeting duidelijk niet is beoogd. Bij evaluaties op niveau 1 (ongeveer tweederde deel) gaat het vaak om eenmalige inventarisaties, waarbij uitkomsten van een bepaalde (beleids)maatregel in beeld worden gebracht. Er is dan wel sprake van een evaluatie, maar de opzet is niet longitudinaal, er is geen nulmeting die gevolgd wordt door vervolgmetingen. Het doel van deze onderzoeken is vaak het inventariseren van knelpunten, het zoeken naar mogelijke relevante factoren voor het functioneren van een organisatie, of het schetsen van 'best practices'. Een opzet op een ander niveau is in deze gevallen niet aangewezen. Bij onderzoeken op niveau 2 (ongeveer éénderde) is wel sprake van meerdere metingen. In gevallen waarin dit wordt gecombineerd met een beschrijving van de implementatie en van werkingsmechanismen kan hierdoor wel bij benadering een conclusie worden getrokken over het verband tussen een (beleids)maatregel en een effect. Omdat bij geen enkele evaluatie een controlegroep is gevormd, wordt niveau 3 van de Maryland-schaal niet gehaald. Soms bleek dit niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat een wet of een maatregel al landelijk was ingevoerd. Meestal wordt in evaluaties echter niet expliciet verantwoord waarom een controleconditie ontbreekt.

Samengevat is een sterk punt van de onderzochte evaluaties dat veruit de meeste onderzoeken gebruik maken van data uit meerdere informatiebronnen. Ook wordt in nagenoeg alle onderzoeken nagegaan in hoeverre de (beleids)maatregelen zijn geïmplementeerd. Ruim éénderde van de evaluaties omvat een reconstructie van de werking van centrale mechanismen in de (beleids)maatregel. Minder sterk is de opzet wanneer die wordt afgemeten aan de MSMS. Soms kan de toepassing van deze schaal worden betwist, omdat een effectmeting duidelijk niet is beoogd. Ook is in sommige gevallen het bereiken van een hoger niveau niet mogelijk, omdat maatregelen landelijk zijn ingevoerd, of nog niet aan de orde, omdat op een te vroeg tijdstip om een evaluatie of inventarisatie van knelpunten wordt gevraagd. In andere gevallen kan men zich echter afvragen of met enige creativiteit en overleg met opdrachtgevende beleidsdirecties niet een hoger niveau van onderzoek had kunnen worden bereikt. Ten slotte valt op dat er geen ex ante evaluaties zijn aangetroffen.

3 Inhoudelijke synthese

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de inhoudelijke resultaten van de geselecteerde onderzoeken. We volgen ook hier de indeling naar de categorieën project-evaluaties, organisatie-evaluaties, keten-evaluaties en evaluaties van wet- en regelgeving. In de categorie organisatie-evaluaties is slechts één onderzoek in de steekproef aanwezig, waardoor is afgezien van een inhoudelijke synthese. Ten slotte volgen schematische overzichten van de inhoud van monitoren en van overige onderzoeken.

Per categorie van evaluaties wordt achtereenvolgens wordt besproken, (a) wat de veronderstellingen in het beleid waren ten aanzien van de werkingsmechanismen; (b) hoe (via welke mechanismen) het beleid in de praktijk bleek te werken; en (c) welke resultaten er zijn bereikt.

3.1 Project-evaluaties

Tabel 7 geeft een overzicht van de acht project-evaluaties: de interventie(s) en beoogde effecten, de veronderstelde mechanismen, de bevindingen met betrekking tot mechanismen en andere factoren, en de resultaten (meestal geen effecten in strikte zin). De acht onderzoeken hebben betrekking op zes projecten.

3.1.1 Veronderstellingen achter het beleid

In het merendeel van de projecten wordt het vinden van een *goede aansluiting* bij de bestaande ketenorganisatie van de opsporing van groot belang geacht voor het bereiken van de doelstellingen. Daarom zijn ketenpartners zoals politie en Openbaar Ministerie actief betrokken. Bovendien zijn nieuwe organen, zoals het NOVO-team, XTC-teams en een aantal Kernteams zowel qua aansturing als beheersmatig ondergebracht bij ketenpartners (o.a. het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), kernteams en regiokorpsen). Veel projectactiviteiten zijn geënt op de *verhoogde input* van mankracht, expertise en middelen, en *intensievere samenwerking*; al dan niet met behulp van nieuwe organen zoals - behalve NOVO-team en Kernteams - ook het Meldpunt Misdad Anoniem (zie tabel 2 voor een overzicht). Bij specifieke onderwerpen, zoals financieel rechercheren en de aanpak van complexe opsporingsonderzoeken, drugsoverlast en oorlogsmisdrijven, behelst het project vaak *extra sturing en overleg*, of *het bevorderen van expertise* bij medewerkers van de betrokken organisaties, zoals rekercheteams. Hier en daar bleek sprake van aanpassingen in *wet- en regelgeving* (Kernteams, NOVO-team) of werd dit beoogd met het project (Financieel Rechercheren).

Twee projecten (het anonieme misdadmeldpunt en financieel rechercheren) hebben een sterke *communicatieve* inslag. Verondersteld wordt dat via *media-aandacht* dan wel via interne *opleiding en kennisverspreiding* het gebruik van het geboden handhavinginstrumentarium (door burgers en uitvoerders, zoals politiekorpsen) zal toenemen.

De vaak op vele fronten verhoogde input zou moeten leiden tot verbeterde informatieposities en meer (gebruik van) handhavingsinstrumenten onder uitvoerders, en tot meer output in termen van aantallen opsporingsonderzoeken, aanhoudingen en veroordelingen. Al met al zou dit moeten leiden tot een verhoogde pakkans en uiteindelijk tot verminderde criminaliteit.

3.1.2 *Mechanismen in de praktijk*

De verhoogde inzet van expertise, middelen en samenwerking bleek in alle projecten voor een aanzienlijk deel gerealiseerd. De informatiepositie van een aantal partners blijkt te zijn versterkt (zie tabel 7).

Bij een aantal projecten wordt de kwaliteit van de samenwerking als redelijk beoordeeld. Er wordt echter ook een aantal *knelpunten in de samenwerking* geconstateerd, zoals minder goede informatie-uitwisseling bij drugsonderzoek, en een tekort aan 'soepele werkverhoudingen' bij de opsporing van oorlogsmisdrijven.

Tijdens de uitvoering van de projecten bleken er vaak *problemen in de aansturing* op te treden wat heeft geleid tot fragmentatie en inefficiënties. Zo hadden de Kernteams te maken met minstens twintig organen, en verliep hun aansturing complex, traag en vaak onhelder.

In enkele projecten bleek er sprake van *kwaliteitsgebreken* onder medewerkers. De Kernteams bijvoorbeeld, hadden te maken met gebrek aan scholing en expertise, en het NOVO-team met een groot verloop van personeel.

Organisaties blijken vaak terughoudend met het oppakken van de aan nieuwe projecten verbonden activiteiten. Dit kan duiden op een *variant op het bekende 'kennis-attitude-gedragsprobleem'*: de via communicatie opgedane projectkennis in een organisatie hoeft nog niet te betekenen dat die kennis ook in daden wordt omgezet. Dit fenomeen is onderwerp geweest van vele wetenschappelijke studies (zie o.a. LaPiere, 1934; Tazelaar, 1980). Ook bij het project Financieel Rechercheren zien we eenzelfde bewustzijns-actieprobleem. Nieuwe initiatieven blijken dan moeilijk ingebed te raken in bestaande werkprocessen. Wel bleek uit het grote aantal meldingen naar aanleiding van het project 'Meld Misdaad Anoniem' dat burgers veel gebruik maakten van deze nieuwe mogelijkheid. Maar de inbedding in de bestaande werkprocessen van de opsporingsdiensten leverde meer problemen op.

3.1.3 *Resultaten*

Met betrekking tot de project-evaluaties dient het spreken over 'effecten' te worden gerelativeerd. Om vast te stellen of resultaten daadwerkelijk toegeschreven kunnen worden aan projecten en men dus van effecten kan spreken, is in de eerste plaats een nulmeting nodig (Farrington e.a., 2003: 16-17). Hiermee wordt de 'score' op de doelstelling van een project (bijvoorbeeld de mate van drugsoverlast in Venlo) vóór de start van het project in kaart gebracht. Maar in de praktijk vindt vaak geen nulmeting plaats, of pas nadat het project is gestart. In de tweede plaats zou het bestaan van effecten moeten worden nagegaan door de score op de projectdoelstelling te vergelijken met de score in een situatie waarin géén project is uitgevoerd.

Echter, ook deze controlemetingen blijken in de praktijk vaak te ontbreken. Om deze redenen wordt in het onderstaande dan ook niet van effecten in strikte zin gesproken, maar van *resultaten*.

De verhoogde inzet blijkt in veel gevallen te leiden tot meer 'productie' (output) door de betrokken diensten, zoals communicatie, aanhoudingen en opsporingsonderzoeken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Hektor-project in Venlo en bij de XTC-aanpak. In een aantal evaluaties wordt expliciet vermeld dat het bereiken van de uiteindelijke projectdoelen een zaak van lange adem zal zijn. Eindeffecten worden op de langere termijn wel mogelijk geacht, met eventuele aanpassingen aan projecten.

De beoogde, zeer diverse einddoelen van de verschillende projecten blijken vooralsnog niet of nauwelijks gerealiseerd. Zo heeft het NOVO-team bijvoorbeeld nog geen extra veroordelingen opgeleverd, en is er door het project 'Financieel Rechercheren' nog geen volledige integratie van financieel rechercheren in de handhavingsketen (politie en OM) bewerkstelligd.

Daarnaast bleken de resultaten van de Kernteams niet goed vast te stellen vanwege de gedifferentieerde opzet van de teams.

3.2 Keten-evaluaties

Tabel 8 biedt een overzicht van de 7 keten-evaluaties. De 'interventies' die bij de keten-evaluaties worden onderzocht komen in feite neer op het 'produceren' van handhavingsstructuren, inclusief wet- en regelgeving, communicatieprocessen, coördinatie en samenwerking. Deze hebben meestal betrekking op de gehele keten van preventie, opsporing en vervolging, tot en met sanctietoepassing.

3.2.1 Veronderstellingen achter het beleid

De mechanismen die ketenstructuren zouden moeten doen slagen (of falen), zijn maar deels van tevoren geëxpliciteerd. Wat betreft de naleving staan vaak de (subjectieve ofwel gepercipieerde) controle- en detectiekans bij potentiële wetsovertreders centraal.

Centrale mechanismen die de efficiëntie van de ketenorganisatie zouden bepalen, zijn veelal de aansturing, de communicatie en de samenwerking tussen ketenpartners in de verschillende stadia van het handhavingsproces (van preventie, opsporing en vervolging tot en met sanctietoepassing).

3.2.2 Mechanismen in de praktijk

Oorzaken voor de gevonden inefficiënties in de handhavingsketen worden in veel onderzoeken 'ad hoc' (dat wil zeggen, gaandeweg het onderzoek) gevonden. Terugkerende voorbeelden zijn: gebrek aan prioriteit, vertrouwen en normen onder de ketenpartners. Bij de keten 'ongebruikelijke transacties' wordt geconstateerd dat er teveel een focus is op het oplossen van misdrijven, en te weinig op het verwerven van algemene kennis en preventie. In ongeveer de helft van de onderzoeken vindt er een wat meer systematische terugkoppeling naar de veronderstelde werkingsmechanismen plaats. In het

Tabel 7 Overzicht van de project-evaluaties: interventie(s) en beoogde effecten, veronderstelde mechanismen, bevindingen m.b.t. mechanismen en andere factoren, en resultaten

Projecten	Interventie(s) en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Feitelijke werking van mechanismen; overige factoren	Resultaten
Project 'M.' (Meld Misdaad Anoniem)	Instelling van een anoniem meldpunt misdrijven moet leiden tot meer opsporingen en meer vervolgingen.	<ul style="list-style-type: none"> - Communicatie 'M' - Bekendheid bij burger - Attitudes - Intentie tot gedrag - Feitelijk gedrag bij burgers - Front office: meldpunt - Back office: verwerken van bruikbare meldingen - Resultaat: opsporing, vervolging. 	<ul style="list-style-type: none"> - Knelpunt is de beslissingsbevoegdheid van 'backoffices' - Van welke typen delicten meldingen zijn gewenst, is beter te sturen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Front-office, 2000 gesprekken - Burger-attitudes positief - 6 tot 9% onderzocht - 1-2% resultaat in de opsporing - Geen lange-termijn effecten beschikbaar.
Evaluatie NOVO-team oorlogsmisdrijven	Het NOVO-team is opgericht ter opsporing van oorlogs-misdrijven, Intermediëring en bewijs-vergaring.	<ul style="list-style-type: none"> - Aangifte - Bewijsvergaring - Verhoor - Institutionele inbedding: aansluiting bij ketenpartners - Rapportage. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aard van de zaken is problematisch (moeilijk bewijsbaar) - Goede kwaliteit NOVO-team - Lage prioriteit bij ketenpartners. 	Het NOVO-team heeft geen nieuwe opsporingen gegenereerd.
Evaluatie Kernteams	Instelling van gespecialiseerde opsporingsteams moet leiden tot meer, complexere, en grootschalige opsporingsonder-zoeken.	Expertise en mankracht verenigen in speciale teams.	<ul style="list-style-type: none"> - Veel verschillen tussen kernteams - Gebrek aan landelijke strategische aansturing - Positie 'uit de wind' blijkt gunstig voor complexiteit, expertise, samenhang en continuïteit - Medewerkers blijken te licht opgeleid - Kernteams blijken onontbeerlijk als communicatie-knooppunt. 	Geen eenduidige conclusie mogelijk over de toegevoegde waarde van de kernteams
Financieel Rechercheren	Opleiding en communicatie tussen ketenpartners (politie, OM) moet leiden tot acceptatie, integratie en implementatie van financieel rechercheren. Ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit en fraude.	<p><i>Sub-doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijk-organisatorische adviezen - Communicatie-verbetering - Opleidingen - Methoden-ontwikkeling - Aanpassing wet- en regelgeving - Ontwikkeling van preventieve maatregelen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Doelstelling niet helder en te ambitieus - Beleving van delicten als niet ernstig - Te gering zaakaanbod - Gebrek aan aansturing. 	<ul style="list-style-type: none"> - Financieel rechercheren is op de agenda gezet bij politie en Openbaar Ministerie - Wel geïntegreerd onder specialisten, maar niet in de gemiddelde politieregio.

Project 'Hektor' tegen drugs-overlast in Venlo	Drugsoverlast terugdringen met behulp van een multimodale aanpak.	<ul style="list-style-type: none"> - Intensivering van de handhaving: verhoogde input van mensen en middelen (hogere pakkans) - Aanpak van drugsgerelateerd vastgoed - Aanpassing coffeeshopbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inspanningen en 'productie' (bijv. aanhoudingen) van betrokken diensten zijn toegenomen - Aanpassing coffeeshopbeleid nog niet gerealiseerd ten tijde van tussenmeting. 	<ul style="list-style-type: none"> - Overlast en criminaliteit bij tussenmeting nog niet verminderd - Geregistreerde drugspannen, -dealers en -runners afgenomen - Groter gevoel van veiligheid en meer economische activiteit.
Evaluatie Nota 'Samen-spannen tegen XTC'	Reductie van productie en handel XTC in en vanuit Nederland.	<ul style="list-style-type: none"> - Intensivering van de aanpak van XTC: verhoogde input van mensen en middelen (hogere pakkans) - Aanpak van precursoren en hulpmiddelen, productielocaties en handel. 	<p>Eerste resultaten overwegend in de beoogde richting:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inspanningen en 'productie' (bijv. ontmantelingen) door betrokken diensten toegenomen - De informatie-positie van Douane, FIOD-ECD is versterkt - De samenwerking van opsporings- en controlediensten is geïntensiveerd. 	<ul style="list-style-type: none"> - Meer inbeslagnames in het eerste jaar van implementatie - Meer productieplaatsen ontmanteld - Minder milieudumpingen - Vooralnog geen nadere resultaten (alleen eerste meting verricht).

Tabel 8 Overzicht van de keten-evaluaties: interventie(s) en beoogde effecten, veronderstelde mechanismen, bevindingen m.b.t. mechanismen en andere factoren, en resultaten.

Handhavings-keten	Interventie(s) en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Feitelijke werking van mechanismen; overige factoren	Resultaten
Handhaving landelijk gebied	Bestaande handhavings-structuren: regelgeving, toezicht en opsporing, sancties ten behoeve van het milieu.	Zeer breed, omvat o.a. regulering via vergunningen, en controle- en detectiekans bij geboden en verboden.	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan aansturing - Tekort aan handhavings- capaciteit - Gebrek aan prioriteit. 	Handhaving blijkt over het algemeen gebrekkig.
Staat van Handhaving gemeenten	Huidige handhavings-praktijk in gemeenten en de naleving ervan.	Effecten van verboden en plichten.	<ul style="list-style-type: none"> - Tekort aan capaciteit (personeel) - Gebrek aan normen, veel gedoogsituaties. 	Naleving onder de norm.
Afvalstoffen-regeling	Organisatie van landelijk afvalbeheer, naleving van milieuwetgeving.	<ul style="list-style-type: none"> - Hoofdlijnenbeleid - Verticale binding met bestuursorganen *Minimumstandaard - Integraal toezicht - Vergunningenstelsel en sancties. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan samenwerking en coördinatie - Gebrek aan kennis en capaciteit - Gebrek aan vertrouwen - Normen ontbreken - Meer internationale oriëntatie vereist - Meer financiële prikkels. 	Handhavingstelsel werkt onvoldoende.
Doorlooptijden in de strafrechtsketen	Betreft de gehele handhavings-keten. Efficiëntie van de handhaving komt tot uiting in de doorlooptijden.	Procesmodel: <ul style="list-style-type: none"> - Opsporing door politie - Vervolging door OM - Berechting door rechtbank/Hof - Executie door OM. 	De volgende aspecten binnen de keten kunnen beter: <ul style="list-style-type: none"> - coördinatie - samenwerking met externe partners - deelbewerkingen meer in lijn brengen met elkaar. 	Doorlooptijden kunnen korter met gemiddeld 6,7 maanden.
Integrale handhaving	Meer gecoördineerde handhaving door verschillende actoren leidt tot meer: o.a. efficiëntie, professionaliteit, legaliteit.	Keten samenbrengen tot 'een consistent geheel'. Ook coördinatie en samenwerking.	De handhaving wordt bemoeilijkt door verschillen in: <ul style="list-style-type: none"> - stijlen - werkwijzen - beleidscycli - prioriteiten. 	Coördinatie tussen organen binnen gemeenten bestaat al. Integrale handhaving lijkt hiervoor geen noodzakelijke voorwaarde.
Keten ongebruikelijke transacties	Organisatie van de verwerking, opsporing en vervolging van ongebruikelijke transacties moet leiden tot meer opsporingen en vervolgingen.	Proactie, preventie, detectie, (pre-)conversie, intake en weging, onderzoek.	<ul style="list-style-type: none"> - Teveel focus op oplossen van misdrijven, te weinig op algemene kennis-verwerving en preventie - Teveel focus op de keten i.p.v. integrale besturing - Gebrek aan justitiële oriëntatie en sturing - Gebrekkige, of slecht bruikbare meldingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Omvang van transactie-meldingen toegenomen; doch de bijdrage aan opsporing is moeilijk te monitoren - Ongebruikelijke transacties zijn nog onvoldoende ingebed in ketenstructuur.
Handhaving leerplichtwet via lokale partners	Handhaving van de leerplichtwet, met inschakeling van lokale partners.	Verhoogde registratie van schoolverzuim en goede samenwerking partners.	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrekkige regierol gemeente - Verbeterde samenwerking met lokale partners. 	Registratie van schoolverzuim is jaarlijks met 56-60% gestegen.

onderzoek naar inefficiënties in de strafrechtsketen worden bijvoorbeeld de daadwerkelijke inefficiënties vanuit een vooraf opgesteld procesmodel opgespoord.

Systematische knelpunten (mechanismen) uit de praktijk die in deze onderzoeken telkens terugkeren zijn onder meer:

- 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.

3.2.3 Resultaten

De beoogde resultaten van de geëvalueerde ketenstructuren betreffen meestal het nalevingsgedrag op verschillende deelterreinen, zoals milieu- en leerplicht. Ook efficiëntere procedures (bijvoorbeeld van opsporing) behoren tot de beoogde resultaten.

In het onderstaande zal niet worden gesproken van effecten in strikte zin maar van resultaten, omdat in de meeste gevallen géén metingen van de score op de doelstellingen voor blijken te komen in situaties zonder handhavingsketen. Zulke metingen dienen plaats te vinden vóór het instellen van de keten (nulmetingen), of in vergelijkbare situaties zonder handhavingsketen (controlemetingen) (Farrington e.a., 2003:16-17). Het gebrek aan dergelijke metingen in de bestudeerde evaluaties zou kunnen worden toegeschreven aan het feit dat de geëvalueerde handhavingsorganisaties vaak al jaren bestaan. Bovendien zijn de meeste evaluaties gericht op het 'in kaart brengen' van handhavingsmechanismen en het duiden van knelpunten en inefficiënties. Voorbeelden zijn de evaluaties van 'de staat van de handhaving van ordeningswetgeving' in het landelijke gebied en op gemeentelijk niveau, en de rechtshandhaving door de strafrechtsketen als geheel.

De organisatie en uitvoering van de handhaving wordt in een aantal gevallen onder de norm bevonden. Zo zou er op gemeentelijk niveau veel worden gedoogd, en zou de inbedding van de handhaving van ongebruikelijke transacties nog onvoldoende zijn ingebed in de strafrechtsketen. Bovendien zou de ketenstructuur over het algemeen veel inefficiënties vertonen.

Daarnaast lijken de keten-evaluaties een blinde vlek te vertonen. Het beleid inzake rechtshandhaving 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 handhavingsketen, terwijl de uiteindelijke effecten hiervan op het nalevingsgedrag vaak buiten beschouwing blijven.

3.3 Evaluaties van wet- en regelgeving

Tabel 9 geeft een overzicht van de negen evaluaties van wet -en regelgeving: de interventie(s) en beoogde effecten, de door ons op basis van de rapporten gereconstrueerde veronderstelde werkingsmechanismen, de bevindingen met betrekking tot de mechanismen en andere factoren, en de resultaten (meestal geen effecten in strikte zin).

De veelvormigheid van de geëvalueerde wet- en regelgeving is groot. 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.

3.3.1 Veronderstellingen achter het beleid

De meest voorkomende interventie in de bestudeerde evaluaties is het uitbreiden van het handhavingsinstrumentarium van de verantwoordelijke organisaties. Een voorbeeld van zulke uitbreidingen is het verkrijgen van meer wettelijke bevoegdheden voor (methoden van) opsporing (o.a. huiszoeken, tappen van telecommunicatie, of DNA- onderzoek). Dit type interventie ligt ten grondslag aan zeven van de negen bestudeerde wet- en regelgevingen, of wijzigingen hierin (met uitzondering van twee evaluaties van milieuwetgeving). Met de opheffing van het Bordeelverbod is uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium bereikt via de scheiding tussen strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van exploitatie. De met de opheffing tot stand gekomen niet-strafwaardige bordeelprostitutie kan zo worden gereguleerd en beheerst.

Verwacht wordt dat het uitgebreidere handhavingsinstrumentarium zal leiden tot meer aandacht voor, en vervolgens ook tot een ruimere toepassing van de opsporings- en handhavingsmogelijkheden. Dit zal volgens sommige studies leiden tot een verhoogde efficiëntie van de handhaving. Er is bijvoorbeeld geen toestemming van 'hogerhand' meer nodig voor specifieke vormen van strafrechtelijk onderzoek (zie WHg en Transactiebesluit Milieudelicten). Daarmee wordt ook beoogd om de effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium te vergroten, wat een hoger ophelderingspercentage tot gevolg kan hebben.

In een aantal wetswijzigingen wordt de implementatie toebedeeld aan één centrale actor. Zo vervullen de gemeenten een centrale rol bij het implementeren van het nieuwe prostitutiebeleid, onder meer door een vergunningstelsel op orde te brengen en aan voorlichting te doen. De Officier van Justitie krijgt een centrale rol toebedeeld bij de uitvoering van de Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek.

Bij sommige wetswijzigingen vindt er een verschuiving in, dan wel stroomlijning van bevoegdheden plaats (BOB, WHg). Met de centrale actoren en stroomlijning van bevoegdheden wordt verwacht dat de efficiëntie en rechtmatigheid van vooronderzoek en opsporingsonderzoek zal toenemen. In de twee evaluaties van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de Meststoffenwet wordt de effectiviteit van bestaande wet- en regelgeving gemonitord, zonder dat hierin wijzigingen zijn aangebracht. De belangrijkste beleidsinstrumenten zijn hier vergunningensystemen, lozingsafspraken en boetes. Het klassieke werkings- mechanisme hierachter is: de kosten van

milieubelasting voor potentiële overtreders dusdanig opstuwen (via strafhoogte en sanctiekans) dat de wetten worden nageleefd.

3.3.2 *Mechanismen in de praktijk*

De werkingsmechanismen uit de praktijk, die in de evaluaties naar voren worden gebracht, zijn zeer divers.

Uit de evaluatie van de handhaving van milieuwetgeving blijkt inderdaad dat de hoogte van de gepercipieerde detectie- en sanctiekans van invloed is op de mate van naleving in de doelgroep. De handhaving van milieuwetgeving maakt dus dat veel potentiële overtreders de wet toch gaan naleven. Een detectiekans die binnen de doelgroep als laag wordt gepercipieerd, vormt dan ook een risico voor de naleving.

In enkele studies wordt acceptatie en verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van de nieuwe wet- en regelgeving naar voren gebracht als een succesfactor (milieuwetgeving en WHg). Echter, andere studies benadrukken de onwennigheid en een aarzelend gebruik van nieuwe bevoegdheden (BOB). Hier tegenover staat het voorbeeld van de wetsverruiming inzake DNA-onderzoek, waarbij nieuwe methoden van DNA-onderzoek al vooruitlopend op de wetwijziging werden gebruikt.

De implementatie en doelbereiking van de gewijzigde prostitutiewetgeving blijkt sterk afhankelijk van de centrale actoren in de handhaving, de gemeenten. Een gebrek aan gelijkvormigheid van gemeentebestuur lijkt verschuivingen in prostitutie naar andere plaatsen binnen of zelfs buiten Nederland in de hand te hebben gewerkt. Een sterk lokaal georiënteerde handhaving is dan ook niet afdoende voor het interlokale en zelfs internationale karakter van de prostitutie.

Twee wetsevaluaties (Transactiebesluit Milieudelicten-TbM en WHg) zeggen iets over de mate van implementatie. Bij beide wordt gemeld dat de implementatie (vooralsnog) goed is verlopen. Volgens de evaluatoren is er bij het TbM een completer handhavingsinstrumentarium gerealiseerd onder bestuursorganen: er is meer samenwerking tussen bestuur en Openbaar Ministerie en er is meer aandacht voor strafrechtelijke handhaving onder bestuursorganen. Draagvlak, capaciteit en voorbereiding blijken daarbij belangrijk.

Het weren van 16 en 17-jarigen door coffeeshops om het gebruik in deze leeftijdscategorie te verminderen blijkt in de praktijk niet altijd te gebeuren. Bovendien lijkt de interventie deels omzeild te worden, omdat 16- en 17-jarigen via oudere vrienden of kennissen toch aan cannabis uit de coffeeshops kunnen komen. De evaluatie laat dan ook zien dat de interventie niet helemaal uitpakt zoals aanvankelijk werd verondersteld.

3.3.3 *Resultaten*

Zoals uit hoofdstuk 2 is gebleken, zijn eventuele resultaten (zoals aanhoudingen of ophelderingspercentages) vaak niet met zekerheid toe te schrijven aan de wet- en regelgeving in kwestie (en eventueel flankerend beleid). In de eerste plaats vanwege het feit dat een nulmeting ontbreekt (opheffing bordeelverbod, WHg) of gebrekkig is (BOB). In de tweede plaats vanwege het feit dat de wetten of wetwijzigingen nog maar kort voor het

Tabel 9 **Overzicht van evaluaties van wet- en regelgeving: interventie(s) en beoogde effecten, veronderstelde mechanismen, bevindingen m.b.t. mechanismen en andere factoren, en resultaten.**

Wetten en/of regelgeving	Interventie(s) en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Feitelijke werking van mechanismen; overige factoren	Resultaten
Gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod.	De opheffing van het bordeelverbod moet de mogelijkheid bieden tot A) sanering van de prostitutiebranche, en B) een krachtiger optreden tegen uitbuiting; seksueel misbruik minderjarigen.	<ul style="list-style-type: none"> - Scheiding tussen strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van de exploitatie van prostitutie faciliteert beheersing en regulering - Gemeenten krijgen hierin een centrale rol. 	<ul style="list-style-type: none"> - Actieve gemeenten blijken een voorwaarde voor slagen - Starheid (cultuur) vertraagt het reguleringsproces - Toename (ICT) mobiliteit, samen met uiteenlopend gemeentebestuur leiden tot grotere veelvormigheid van prostitutie - Handhavings-niveau (gemeente) past niet bij de (interlokale en internationale) karakter van prostitutie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vooralsnog geen effecten vast te stellen - Grotere veelvormigheid van prostitutie - Verschuivingen (locatie, meer vormen zoals escort, Internet) - Achterstand in vergunningenbeleid en communicatie naar prostituees toe - Eindevaluatie in 2005.
Invoering van het Transactiebesluit Milieudelicten (TbM).	Invoering TbM ofwel een completer handhavings-instrumentarium moet leiden tot verhoogde effectiviteit en efficiëntie van handhaving, en ten slotte naleving.	Uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium van bestuursorganen.	<ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak - Capaciteit - Het reeds hebben gevoerd van een lik-op-stuk beleid. 	<ul style="list-style-type: none"> - Effect: doelstellingen goeddeels bereikt. - Completer instrumentarium rechtshandhaving - Meer samenwerking - Meer aandacht voor rechtshandhaving - Naleving: nog niet te zeggen.
Eerste evaluatie van de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB-1).	Codificatie van bijzondere opsporingsbevoegdheden met Officier van Justitie (OvJ) als centraal punt, samen met heldere verdeling van bevoegdheden moeten leiden tot: A) ondervanging van risico's voor de betrouwbaarheid en integriteit van de opsporing en B) nagaan inbreuk op grondrechten.	<ul style="list-style-type: none"> - Verantwoorde en transparante opsporingsbeslissingen - Meer mogelijkheden in de opsporing - Rechtmatige afhandeling rechtszaak. 	<ul style="list-style-type: none"> - Er werd al geanticipeerd op wet BOB voordat deze in werking trad - Onwennigheid met nieuwe wetgeving, aarzelend gebruik van nieuwe bevoegdheden - Administratieve randvoorwaarden te laat rond, fouten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Niets te zeggen over effecten - Gebruik van nieuwe bevoegdheden is vooralsnog gering - Eindevaluatie eind 2004 gereed.
Evaluatie van de Wet Herziening Gerechtelijk Vooronderzoek.	Verschuiving in bevoegdheden en plichten naar Officier van Justitie (stroomlijning); samen met aanpassing doorzoekings- en inbeslagnamebepalingen moeten uiteindelijk leiden tot verbeterde opsporingsresultaten.	<ul style="list-style-type: none"> - Algemeen: stroomlijning gerechtelijk vooronderzoek, t.b.v. opsporing (efficiëntie) - Verruiming van bevoegdheden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Er bestaat acceptatie - De implementatie lijkt goed te verlopen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Over eindeffecten nog niets te zeggen - Werklast lijkt onveranderd.

Naleving van de Meststoffenwet.	<ul style="list-style-type: none"> - Meststoffen - heffingen - Mestafzet-overeenkomsten en - Flankerend EU-beleid moeten leiden tot inperkingen van het dumpen van mineralen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij niet-naleving spelen controlekans, detectiekans en strafwaarte een rol - Heffing op lozing met aangiftesysteem - In mestafzet-overeenkomst wordt koppeling gelegd tussen productie en afzetruimte. 	<p>Positieve werking:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het verantwoordelijkheidsgevoel is groot - Grote detectiekans bij controles: kosten van overtreding hoog. <p>Negatieve werking:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kleine controlekans - Kosten van naleving zijn ook hoog. 	<p>Handhaving zou potentiële overtreders weerhouden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5-21% doet onjuiste aangifte - 5-9% heeft onjuiste boekhouding - 24-31% is overtreder van MINAS regels - 9% is opzettelijk overtreder - Expert-inschattingen geven veel hogere overtredingspercentages weer dan de doelgroepen zelf.
Naleving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.	<p>Loosbeperking door middel van (WVO):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vergunningen - Metingen - Heffingen - Sancties op teveel lozen of niet-aangifte moeten leiden tot inperking van lozingen (door ze beheers- en handhaafbaar te maken) = naleving WVO. 	<ul style="list-style-type: none"> - Heffingen (= kosten) van lozing - Controle- en sanctiemechanismen t.b.v. detectiekans en strafwaarte - Verzuimboetes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lage controle- en detectiekans - Hoge nadelen van naleving versus lage voordelen - Bedrijfs grootte en regio lijken resp. het aantal overtredingen en de kans op te vergroten. <p><i>Ad hoc:</i> Er zijn knelpunten in de handhaving, zoals onvoldoende kennis van de regels onder doelgroep, onvoldoende slagkracht systeem, naleefbaarheid vergunningen onvoldoende, te late reactie op overtredingen.</p>	<p>Handhaving zou 66% potentiële overtreders weerhouden.</p> <p>Naleving is beperkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 64% overtreders van aangifte vergunning - 35% WVO-overtreders. <p>Zelfrapportage blijkt 'rooskleuriger' dan bevindingen uit externe controles.</p>
DNA-onderzoek in opsporing en bewijsvoering in strafzaken, nulmeting.	<p>Wetswijziging (november 2001) voor ruimere toepassing van DNA-onderzoek (o.a. wangsljmonderzoek, onderzoek bij lagere straffen) moet leiden tot meer gebruik van DNA onderzoek en tot een hoger ophelderingspercentage.</p>	<p>Verbrede toepassing en expertise bevorderen het gebruik van DNA onderzoek.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - DNA al in 1999 gevestigd opsporingsmiddel - Politie heeft moeite met toepassing DNA-onderzoek in werkprocessen - Verder nog niet bekend (alleen nulmeting). 	<ul style="list-style-type: none"> - DNA-onderzoek was al breed toegepast - (Nog) geen informatie over eindeffecten (ophelderingspercentage), alleen nulmeting beschikbaar.

Vervolg tabel 9

Wetten en/of regelgeving	Interventie(s) en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Feitelijke werking van mechanismen; overige factoren	Resultaten
Aard en omvang van dopinghandel en ontwikkeling van indicatoren.	Wetswijziging (mei 2001) waarbij handel in dopinggeduide middelen wordt overgeheveld naar de Wet op de Economische Delicten (WED). Dit moet de handel in en bereiding van dopinggeduide middelen terugdringen.	Meer bevoegdheden tot aanpak en bestrijding moeten dopinghandel, -bereiding en -gebruik terugdringen.	Nog niet bekend (alleen nulmeting).	<ul style="list-style-type: none"> - Nog geen informatie over eindeffecten - Voorafgaand aan de wetswijziging leek handel en gebruik toegenomen.
Gebruik en aanschaf van cannabis door 16- en 17-jarigen.	Wijziging criteria coffeeshops (1996): verhoging van minimumleeftijd cannabis-aankoop van 16 tot 18 jaar. Dit moet leiden tot minder koop en gebruik van cannabis onder 16- en 17-jarigen.	<ul style="list-style-type: none"> - Jongeren (van 16 en 17) vormen een risicogroep voor cannabisgebruik - Door hen niet meer toe te laten in coffeeshops wordt de drempel voor gebruik verhoogd. 	<ul style="list-style-type: none"> - 16- en 17-jarigen worden niet consequent geweerd uit coffeeshops - Jongeren zoeken naar andere wegen om toch te kunnen gebruiken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebruik bij 16- en 17 jarigen is gestabiliseerd - Coffeeshop is nog wel verkooppunt, alleen vaker via vrienden of kennissen.

Tabel 10 Monitoren

Politie monitor Bevolking (2003)	Criminaliteit en Rechtshandhaving (2001)	Monitor THC (2001/2 en 2002/3)	Monitor Coffeeshops	Nationale Drug Monitor* (2002/3)
<ul style="list-style-type: none"> - Criminaliteit - Onveiligheid *Preventiegedrag burgers - Kwaliteit van de politie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Strafrechtssysteem NL - Slachtoffers en onveiligheidsgevoelens - Geregistreeerde criminaliteit naar categorie en regio - Vervolg en berechting - Tenuitvoerlegging van sancties - Internationaal perspectief - Strafrechtketen in samenhang. 	<ul style="list-style-type: none"> - THC gehalte in cannabis in Nederlandse coffeeshops - Prijzen van verschillende soorten cannabis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal gedoogde coffeeshops in Nederland - Wijze en mate van handhaving coffeeshop-richtlijnen - Vormen van gemeentelijk coffeeshop-beleid - Wijze en mate van naleving coffeeshopricht-lijnen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal en kenmerken Opiumwet-verdachten - Aandeel Opiumwet in opsporings-onderzoeken georganiseerde criminaliteit - Inbeslagnames drugs - Opiumwetzaken OM en RM - Sancties in Opiumwetzaken - Recidive van Opiumwetovertreders - Aantal drugsgebruikende verdachten - Persoons- en delictkenmerken verslaafde verdachten - Ondersteuning voor drugsgebruikers in het strafrechtelijk systeem - Aantal deelnemers SOV.

* Op detailniveau zijn er nog meer indicatoren.

evaluatieonderzoek zijn ingevoerd, en er van effecten nog geen sprake kan zijn (opheffing bordeelverbod, BOB-deel 1, WHg, en de nulmetingen met betrekking tot DNA-onderzoek en doping). In de derde plaats ontbreken controlecondities.

In een aantal evaluaties (TbM en milieuwetgeving) worden wel uitspraken gedaan over het bereiken van in het beleid gestelde (eind-)doelen. De doelbereiking in deze evaluaties wordt overwegend positief beoordeeld. Door het TbM zijn bestuursorganen voorzien van een completer handhavingsinstrumentarium, maar over de hieruit voortkomende naleving valt nog niets te zeggen. De efficiëntie van het handhavingsinstrumentarium in 6 arrondissementen geeft een gemengd beeld. De evaluatie van milieuwetgeving geeft ook een gemengd, doch overwegend positief beeld: zonder de vergunningen-, heffings- en sanctiestelsels zou de belasting van het milieu een stuk groter zijn.

Neveneffecten van het prostitutiebeleid zijn onvoldoende onderzocht. Hoewel de scheiding tussen strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van de exploitatie van prostitutie een kernpunt is van de opheffing van het bordeelverbod, heeft de eerste evaluatie zich vrijwel niet gericht op de uitwerking van de opheffing van het bordeelverbod op (blijvend) illegale vormen van prostitutie, zoals vrouwenhandel en escortservices. In de eindevaluatie in 2005 zal dit gemis zeker moeten worden goedge maakt.

3.4 Monitoren

Op het terrein van de rechtshandhaving komen jaarlijks cijfermatige gegevens beschikbaar over uiteenlopende indicatoren, variërend van geregistreeerde criminaliteit tot THC-concentraties in cannabisproducten. Deze monitoren zijn geen effectonderzoeken, maar zorgen wel voor een 'vinger aan de pols' op belangrijke uitkomst-indicatoren van beleid. In deze zin bieden monitoren de mogelijkheid om te sturen op beleidsprestaties en hebben ze een evaluatieve functie.

Een overzicht van monitoren en de gebruikte indicatoren is te vinden in tabel 10. Monitoregegevens zijn gebaseerd op primaire gegevens uit enquêtes (steekproeven; bijvoorbeeld: de Politie-monitor; de populatie van Nederlandse gemeenten in de coffeeshopmonitor), of op een samenvoeging van bestaande databestanden (bijvoorbeeld: Nationale Drug Monitor, Monitor Criminaliteit en Rechtshandhaving). De monitoren worden met bepaalde intervallen (vaak jaarlijks) volgens een (min of meer) vaste methode uitgevoerd. De methode moet vergelijkingen over meerdere jaren mogelijk maken.

De kwaliteit van de gegevens in de monitoren varieert. Sommige gegevens, zoals bijvoorbeeld de informatie over het THC-gehalte in cannabis of het aantal coffeeshops in Nederland, zijn beter dan andere, zoals data uit bestaande registraties. Zo zijn bijvoorbeeld de cijfers over inbeslagnames van drugs in de Nationale Drug Monitor niet valide en geven deze een onderschatting van de werkelijke hoeveelheid in beslag genomen drugs. Bij een monitor is het van belang dat de (uitkomst)indicatoren goed zijn gedefinieerd en dat een relatie kan worden gelegd met het beleid. Dit is in de onderzochte monitoren het geval. Soms, zoals bij de Nationale Drug Monitor,

is een aparte voorstudie uitgevoerd ter vaststelling en analyse van relevante indicatoren.

Wat opvalt is dat voor de indicatoren in de monitoren meestal geen exacte streefgetallen zijn geformuleerd. Monitoren hebben dan wel een 'thermometer' functie, maar het is niet altijd duidelijk wanneer sprake is van 'koorts'. Hiervoor is het nodig dat beleidsdoelen goed zijn geoperationaliseerd. Monitoren kunnen wel aanleiding zijn tot nader onderzoek, zoals bijvoorbeeld bij de THC-monitor, waarbij stijgende THC-waarden hebben geleid tot diepgaander onderzoek onder gebruikers (Korf e.a., 2004).

Opmerkelijk is ook dat op het gebied van drugs vrij veel wordt gemonitord. Deels heeft dit te maken met de verplichte aanlevering van gegevens in internationaal verband, maar deels kan dit duiden op het belang dat door het beleid wordt gehecht aan het zorgvuldig volgen van ontwikkelingen en het op tijd kunnen signaleren van mogelijke problemen, met het oog op stabilisatie en beheersbaarheid.

3.5 Overige onderzoeken

In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de inhoudelijke bevindingen van de uitgevoerde evaluatie-onderzoeken. Maar niet alleen evaluatieonderzoek is relevant voor het voorbereiden en bijsturen van beleid. Daarom besteden we hier ook aandacht aan de inhoudelijke bevindingen van de overige onderzoeken. Deze kunnen weliswaar niet als evaluatieonderzoek worden getypeerd, maar kunnen toch zeer relevant en bruikbaar zijn voor het voorbereiden en bijsturen van beleid. Veel van dit onderzoek levert immers kennis op over het probleemveld waarop het beleid zicht richt. Zonder goed inzicht in dit probleemveld is het onmogelijk om goed beleid te ontwikkelen.

Tabel 11 geeft een beknopt overzicht van de bevindingen uit de overige onderzoeken. Daaruit blijkt dat – naast vijf meer methodologisch getinte studies – alle overige studies inzicht geven in het probleemveld waarop het beleid zich richt, of in de processen, die bij het beïnvloeden van dit probleemveld een rol spelen: georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit en veelplegers, maar ook rechercheprocessen, het ophelderingspercentage en de afdoening van strafzaken.

Georganiseerde criminaliteit in Nederland (Kleemans e.a., 1998; 2002)

Een goed voorbeeld van een onderzoek dat zich rechtsreeks richt op een centraal probleemveld van de rechtshandhaving is het langlopende onderzoek naar de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (Kleemans e.a., 1998; 2002). Dit onderzoek heeft op basis van uitvoerige analyses van grootschalige opsporingsonderzoeken verschillende conclusies opgeleverd, die rechtstreeks raken aan de veronderstellingen die aan het beleid ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit ten grondslag liggen:

- *Georganiseerde criminaliteit in Nederland heeft een sterk transitkarakter en wordt vooral gekenmerkt door grensoverschrijdend personen-, geld- en goederenverkeer. Aanknopingspunten voor de preventie en bestrijding*

van dit soort criminaliteit kunnen daarom vooral worden gevonden in het grensoverschrijdende karakter van de illegale activiteiten en in het feit dat logistiek daarbij een belangrijke plaats inneemt. Dit betekent vooral aandacht voor grenscontroles en faciliterende factoren (zie verder: Kleemans e.a., 2002; Van de Bunt en van der Schoot, 2004). Voor een bestuurlijke aanpak van deze vormen van georganiseerde criminaliteit bestaan minder aanknopingspunten dan buitenlandse voorbeelden (zoals New York) suggereren.

- *De onderzochte criminele samenwerkingsverbanden vertonen weinig overeenkomsten met het traditionele beeld van duurzame piramidale organisaties met een strenge hiërarchie, een duidelijke taakverdeling, een gedragscode en een intern sanctiesysteem. In veel gevallen is er eerder sprake van criminele netwerken, waarbinnen daders in wisselende verbanden samenwerken.*
Dit betekent dat ook andere opsporingsstrategieën mogelijk zijn dan langdurige, kostbare, grootschalige rechercheonderzoeken met verregaande opsporingsmethoden (zoals infiltratie en – in het verleden – het doorlaten van grote partijen drugs), waarbij ingrijpen telkens wordt uitgesteld tot het moment waarop de totale ‘criminele organisatie’ in één klap kan worden ontmanteld. In dit verband is de strategie van de ‘korte klappen’ ontwikkeld, waarbij al in een eerder stadium inbeslagnames en aanhoudingen worden verricht en waarbij dit onderdeel is van een bewuste strategie in het kader van een langer lopend rechercheonderzoek.
- *De hoofdverdachten uit de onderzochte zaken zijn op verschillende punten kwetsbaar gebleken voor de opsporing: door ‘onnodige’ betrokkenheid bij de concrete uitvoering van criminele activiteiten, door noodzakelijke betrokkenheid bij bepaalde onderdelen van het criminele proces (zoals geldhandelingen en de communicatie met andere daders) en door ‘afgedwongen’ betrokkenheid (bij inbeslagnames en andere problemen).*
In het laatste geval is de onmisbaarheid van bepaalde daders niet hun kracht maar juist hun zwakte. Dit biedt verschillende aanknopingspunten voor de opsporing.
- In het onderzoek wordt uitvoerig ingegaan op *het wisselen, verplaatsen en besteden van misdaadgeld*. Het verplaatsen van misdaadgeld naar het buitenland is in veel gevallen voldoende om het vrijelijk te kunnen besteden. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van geldkoeriers, bankinstellingen, legale money transfers en ondergrondse bankiers. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat de mogelijkheden voor de opsporing van ondergrondse bankiers groter zijn dan algemeen wordt aangenomen. Misdaadgeld wordt vooral geïnvesteerd in onroerend goed, (dekmantel)bedrijven en horecagelegenheden. De bekendheid met een bepaalde branche (o.a. via sociale relaties) speelt hierbij een belangrijke rol. Verder blijkt uit de onderzochte zaken dat daders veelvuldig investeren in de landen van herkomst, maar ook in de landen waar zij hun criminele activiteiten verrichten.

Bovenstaand voorbeeld maakt duidelijk dat systematisch empirisch onderzoek op een centraal probleemveld van de rechtshandhaving (de bestrijding van georganiseerde criminaliteit), velerlei aanknopingspunten kan

opleveren met centrale veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Aan verschillende beleidsinitiatieven en opsporingsstrategieën liggen immers veronderstellingen ten grondslag over het handelen van daders. Het probleem is echter dat deze veronderstellingen veelal impliciet blijven en zelden op hun juistheid worden getoetst. Systematisch wetenschappelijk onderzoek kan hier een belangrijke bijdrage aan het empirisch funderen van de rechtshandhaving.

Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing (De Poot e.a., 2004)

Een ander voorbeeld is het begin 2004 gepubliceerde onderzoek naar rechercheprocessen in Nederland (De Poot e.a., 2004). Hoewel er veel capaciteit, mensen en middelen worden besteed aan regionale en landelijke recherche-eenheden en de aansturing daarvan, was er tot voor kort nauwelijks inzicht in hoe deze rechercheprocessen verlopen. Er was wel veel kritiek op het functioneren van de recherche, maar – zowel in Nederland als daarbuiten – ontbrak het aan voldoende inzicht in het concrete werk van rechercheurs en de wijze waarop dit werk door de omringende organisatie en het beleid van bestuur, justitie en korpsleiding wordt beïnvloed. Het uitgevoerde onderzoek geeft niet alleen inzicht in het werk van de recherche en de knelpunten die zich hierbij kunnen voordoen, maar vooral ook in de dilemma's waarmee het recherchemanagement en de rechercheurs bij dit werk worden geconfronteerd en in de keuzen die ze maken:

- Het recherchemanagement en de rechercheleiding kiezen vaak voor een bepaalde organisatievorm of recherchestrategie of voor de inzet van een bepaalde opsporingsmethode, zonder dat ze zich expliciet afvragen voor welk dilemma ze staan en welke alternatieve oplossingen er zijn. Het onderzoek laat zien dat het expliciet afwegen van de voor- en nadelen van verschillende alternatieven de kwaliteit van het recherchewerk ten goede komt. Aandacht wordt besteed aan onder meer: centrale of decentrale organisatie, algemene of specialistische kennis, prioriteit of posterioriteit geven aan een onderzoek of onderzoeksstap, projectmatig of ad-hoc werken, hiërarchisch leiderschap of ruimte laten aan individuele rechercheurs, breed of smal onderzoek verrichten, groot team of klein specialistisch team, rationaliteit en structuur aanbrengen in onderzoek of veel ruimte laten voor toeval en intuïtie.
- Recherchezaken zijn in te delen in vier verschillende categorieën zaken, die eenzelfde soort opsporingsproces vereisen: klip- en klaarzaken, verificatiezaken, opsporingszaken en zoekzaken. De aard van het misdrijf is van minder belang.
- De snelheid waarmee de politie op een zaak kan reageren heeft een grote invloed op de ophelderingkans, maar slechts 22 procent wordt snel (binnen 10 minuten) bij de politie gemeld. In het merendeel van de zaken heeft de politie eenvoudigweg niet de kans om goed op een zaak te investeren.
- Locale politiekennis en/of kennis die is opgeslagen in politiebestanden, levert bij meer dan de helft van de zaken een essentiële bijdrage aan de identificatie van de dader.
- Er blijken veel meer zaken te zijn waarin een verdachte wordt geïdentificeerd dan de officiële ophelderingcijfers doen vermoeden.

Deze zaken worden alternatief afgehandeld, opgelegd op verzoek van het slachtoffer of door de politie geseponneerd, en komen dus niet in de ophelderingscijfers tot uitdrukking.

- Regio's verschillen sterk in de mate waarin men oog heeft voor het eigen functioneren en gericht is op verbetering. In regio's waarin men open en kritisch naar het eigen functioneren kijkt, worden fouten, vertragingen en inefficiënties niet gezien als noodzakelijk kwaad, maar als uitdagingen en leermomenten. In deze regio's blijken de onderzoeken veel meer gestructureerd te verlopen en verlopen ook beslissingsprocessen transparant. Dit komt de kwaliteit van het opsporingsproces zeer ten goede.

De bovenstaande twee voorbeelden geven de beleidsrelevantie aan van systematisch wetenschappelijk onderzoek naar een bepaald centraal probleemveld (georganiseerde criminaliteit) of naar een belangrijke intermediaire factor bij het opsporingsbeleid (rechercheprocessen). Dergelijke achtergrondstudies kunnen ook materiaal opleveren voor ex-ante evaluaties van mogelijke beleidsalternatieven. Tabel 11 biedt een samenvattend overzicht van de bevindingen uit alle 'overige onderzoeken', samen met hun toepasbaarheid en relevantie.

3.6 Conclusie

Op basis van de informatie uit de evaluatie-onderzoeken is een overkoepelend overzicht gereconstrueerd van in het beleid veronderstelde mechanismen en resultaten. Dit overzicht is vervolgens geconfronteerd met de realiteit zoals deze uit de evaluaties is afgeleid. Figuur 1 bevat het overzicht van veronderstellingen in het beleid over de mechanismen via welke de beoogde resultaten kunnen worden bereikt. In de tekst volgend op de figuur worden deze veronderstellingen geëvalueerd op hun feitelijke werking.

Bij een aantal beleidsinitiatieven wordt de kwaliteit van de samenwerking als redelijk beoordeeld. Niettemin is de versterking van *processen* niet altijd geslaagd. Vooral de samenwerking tussen ketenpartners laat soms te wensen over. Knelpunten in de samenwerking betreffen vooral gebrekkige informatie-uitwisseling en coördinatie.

Daarnaast hebben *problemen in de aansturing* geleid tot een gebrek aan gelijkvormigheid en tot inefficiënties, vooral bij initiatieven waarbij veel organen zijn betrokken.

De realiteit zoals blijkt uit de evaluaties

De inhoudelijke synthese laat zien dat de beoogde *input* bij veel beleidsinitiatieven tot stand is gekomen. De informatiepositie van een aantal ketenpartners is versterkt en de inzet van meer menskracht en middelen is gerealiseerd. Acceptatie en verantwoordelijkheidsgevoel onder de ketenpartners lijken hieraan te hebben bijgedragen.

Tabel 11 Overige onderzoeken: overzicht van toepasbaarheid en bevindingen.

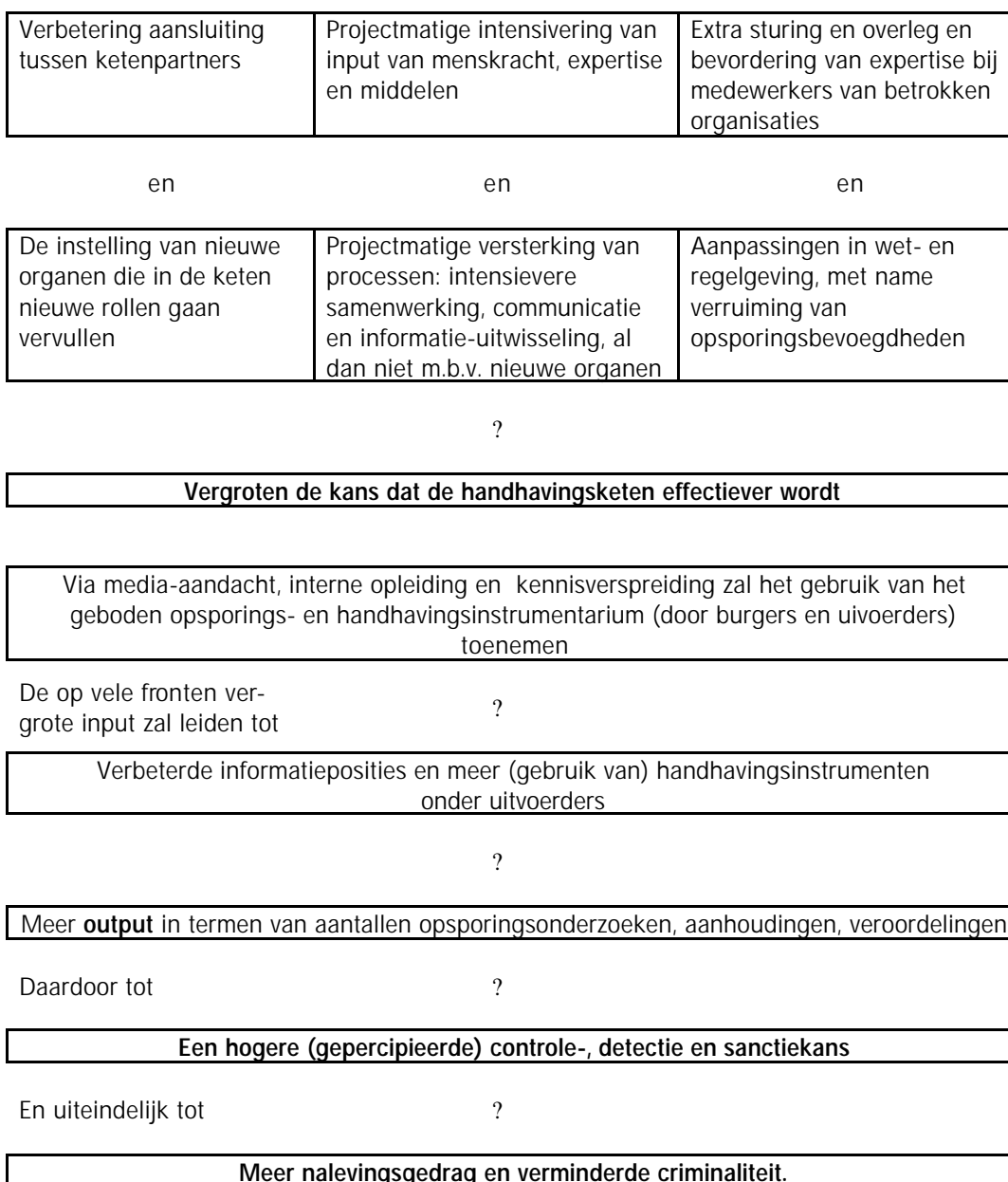
Onderzoek	Toepasbaarheid / relevantie	Bevindingen
Georganiseerde criminaliteit in Nederland (Kleemans e.a., 2002).	Inzicht in de aard van de georganiseerde criminaliteit.	<ul style="list-style-type: none"> – Grensoverschrijdend karakter – Criminele netwerken en dynamisch karakter – Kwetsbaarheid hoofdverdachten – Corruptie vaak niet noodzakelijk – Investing misdaadgeld voornamelijk in onroerend goed en horeca (en in land van herkomst).
Prevention of organised crime, a situational approach (Van de Bunt en Van der Schoot, 2003).	Inzicht in gelegenheidsstructuren voor georganiseerde criminaliteit. Hierop zijn preventieve maatregelen te baseren.	<p>De bevindingen betreffen veeleer de <i>aard</i> van de georganiseerde criminaliteit dan de oorzaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Misbruik van dienstverlening, kennis en vaardigheden van personen, diensten, of instellingen. – Misbruik van instrumenten: rechtspersonen, documenten etc.
Vuurwapengebruik, -bezit en -handel (Spapens en Bruinsma, 2002a).	Inzicht in de omvang van wapencriminaliteit in Nederland: gebruik, bezit en handel.	<ul style="list-style-type: none"> – De omvang van het gebruik blijkt niet duidelijk toegenomen. – De verdachte is meestal man, 20-30 jaar oud, met gewelddadig verleden, en relatief vaak allochtoon. – Er is sprake van gebrekkige politieregistraties.
Smokkel van handvuurwapens uit Oost-Europa (Spapens en Bruinsma, 2002b).	Inzicht in de omvang en aard van smokkel in handvuurwapens.	<ul style="list-style-type: none"> – 22% van de illegale wapens die Nederland binnenkomen, zijn afkomstig uit voorm. Oostblok – Er zijn tussen de 15 en 25 importeurs.
Russische georganiseerde criminaliteit in Nederland (Siegel, 2002).	Doorgronden van het fenomeen Russische maffia via groepen immigranten. Dit kan input opleveren voor beleid.	<ul style="list-style-type: none"> – Russische maffia in Nederland is actief en waarschijnlijk betrokken bij huurmoorden, afpersing en fraude. – Percepties verschillen echter sterk.
XTC over de grens. Een studie naar XTC-koeriers en kleine smokkelaars (Van de Bunt, Kunst en Siegel, 2002).	Inzicht in omvang en kenmerken van smokkelaars XTC en in smokkelwijzen vanuit Nederland naar buitenland. Ter voorbereiding van campagne die smokkelaars moet tegenhouden.	<ul style="list-style-type: none"> – De meeste smokkelaars zitten vast in VS, Engeland en Duitsland – Koeriers zijn behoorlijk 'street wise' (leeftijd en strafrechtelijke ervaring) – Onderscheid te maken naar koeriers opererend binnen netwerken (naar VS) en kleine smokkelaars die op eigen rekening opereren (Duitsland). – Voorlichting moet feiten voorhouden en informatie geven over o.a. strafduur.
Verkenkend onderzoek naar oorzaken van organisatiecriminaliteit (Van den Berg e.a., 2002).	Inzicht in de aard, oorzaken van organisatiecriminaliteit en eventuele implicaties voor preventie en bestrijding ervan.	<ul style="list-style-type: none"> – Daderprofielen: middelbare mannen in leidersfunctie; niet bovengemiddeld opgeleid; geen 'amorele' houding maar wel recidivist. – Oorzaken: Gelegenheidsstructuren, zoals type product of dienst, vertrouwen, organisatie-leeftijd en -omvang. – Aanknopingspunten voor aanpak: de massaliteit (onpersoonlijkheid), collectiviteit, veelkleurigheid, en het dynamische karakter van organisatiecriminaliteit.
Compliance als transactievoorwaarde (Legal Vision, 2002).	Inzicht in het nut van een compliance-programma.	Compliance lijkt alleen te werken bij reeds bestaand kwaliteitsmanagement.

Verkennd onderzoek naar veelplegers in de populatie van vervolgdaders (Wartna en Tollenaar, 2004).	Kennis over veelplegers is van belang voor preventie, opsporing en sanctietoepassing.	De helft van 1 miljoen onderzochte strafzaken is gepleegd door 20% van de daders (veelplegers).
Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing (De Poot, e.a. 2004).	Inzicht in de vormgeving van het rechercheproces (onderzoek, opsporing en oplossing van misdrijven) in Nederland.	<ul style="list-style-type: none"> - Typologie van opsporingsonderzoeken (klip- en klaarzaken, verificatiezaken, opsporingszaken en zoekzaken), en de daarbij te hanteren strategieën en methoden. - Inzicht in dilemma's bij keuzes in rechercheonderzoeken en alternatieve oplossingen. - Er zijn veel meer zaken waarin een verdachte wordt geïdentificeerd dan de officiële ophelderingscijfers doen vermoeden. - Locale politiekennis en/of kennis die is opgeslagen in politiebesteden, levert bij meer dan de helft van de zaken een essentiële bijdrage aan de identificatie van de dader. - De snelheid waarmee de politie op een zaak kan reageren heeft een grote invloed op de ophelderingskans, maar slechts 22 procent wordt snel bij de politie gemeld. - Regio's verschillen sterk in de mate waarin men oog heeft voor het eigen functioneren en gericht is op verbetering.
Onderzoek naar het bewaren van verkeersgegevens door telecom-aanbieders ten behoeve van de opsporing (Stratix, 2003).	Informatie over de bewaarplaats van relevante gegevens kan bij opsporing (-sbeleid) van belang zijn.	<ul style="list-style-type: none"> - Telefonie-aanbieders hebben ervaring met het verstrekken van verkeersgegevens; Internet Service Providers (ISP's) en Internetcafe's hebben hiermee minder ervaring. - Indien voor de toekomst wordt besloten tot een bewaarplicht, moeten basisregels worden geformuleerd per telecom-aanbieder.
Duitsland-Nederland en de afdoening van strafzaken (Tak en Fiselier, 2002).	Leren van verschillen tussen landen in de afdoening van strafzaken.	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende ophelderingspercentages - Verschillen in afdoening - Verschillende organisatiestructuur (o.a. aantal officieren van Justitie; taakafbakening) - Verschillende rechts- en procescultuur.
Het ophelderingspercentage als maatstaf voor het succes van opsporing (Smit e.a., 2003).	Er is een nieuwe maatstaf nodig, gezien de twijfels over de betrouwbaarheid van het bestaande ophelderingspercentage.	<p>De twijfels over de betrouwbaarheid van het ophelderingspercentage blijken gegrond:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niet alle delicten worden erin verdisconteerd. Een beter alternatief is het verdachten-ratio, het aantal verdachten per 100 delicten. - Tussen politieregio's bestaan sterke verschillen in ophelderingspercentages, waardoor de betrouwbaarheid daalt. - In Nederland is het ophelderingspercentage relatief laag, o.a. door andere strafrechtsketen, definitie en registratie. Een aanvullende maat voor de effectiviteit van opsporing en rechtshandhaving is daarom noodzakelijk.

Vervolg tabel 11

Onderzoek	Toepasbaarheid / relevantie	Bevindingen
Nut van de vangst-hervangstmethode (Cruyff en Van der Heijden, 2003).	Onderzoek dient t.b.v. opsporingsresultaten en onderzoek naar omvang van delicten Verder ontwikkelen van de methode t.b.v. schatting van 'dark number'.	De methode is toegepast op twee 'slachtofferloze delicten': (1) rijden onder invloed en (2) illegaal wapenbezit – Gebruik van het HKS (politiebestand) bleek moeizaam en vol valkuilen. Hiervoor is een handreiking ontworpen t.b.v. later onderzoek. – Onduidelijkheid over de geldigheid van de assumpties die ten grondslag liggen aan de schattingsmethode.
Criminaliteitsonderzoek: methoden, bronnen, mogelijkheden en beperkingen (Nieuwkamp, 2001).	Geeft inzicht in de stand van zaken met betrekking tot criminaliteitsonderzoek 'ter voorbereiding van de opsporing'; en over de toegankelijkheid van bronnen.	– Inventarisatie van bronnen en methoden bij een twintigtal onderzoeken. – Politiegegevens en zaaksdossiers (afgerond) zijn het meest informatief, naast expert-interviews.
Scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing van beleid (De Ruijter, 2002).	Bruikbaar bij de ex ante toetsing van wet- en regelgeving en de ontwikkeling van dynamisch beleid. Biedt inzicht in mogelijke ontwikkelingen na invoering van regelgeving.	Uit de DHW (art.20) zijn in een workshop enkele 'robuuste' beleidsopties geïdentificeerd: – Gericht werken – Klanten kennen: contacten – Platforms – Alternatieven stimuleren – Experimenteren.
– Meting niet gedoogde cannabisaanbieders (Maalsté, Jansen en De Bie, 2002).	Nagaan in hoeverre meting of schatting mogelijk is, welke methodes mogelijk zijn, welke kwaliteit data hebben en wat randvoorwaarden zijn, ter voorbereiding op monitoronderzoek.	– Schatting is mogelijk, maar zal kwalitatief zijn en moet gerelateerd aan aantal gedoogde verkooppunten. – Heeft geleid tot pilot waarin enkele methoden worden getest.

Figuur 1 **Overzicht van veronderstelde werkingsmechanismen zoals afgeleid uit de evaluatie-onderzoeken**



Her en der is de verhoging van de input echter nog niet voltooid. Bij enkele beleidsinitiatieven bleek er sprake van *kwaliteitsgebreken* onder medewerkers, zoals een gebrek aan scholing en expertise. Ook is er een gebrek aan organisatiecapaciteit gesignaleerd. Ten slotte zou er soms teveel focus zijn op misdaadbestrijding in plaats van preventie en kennisvergaring.

De beoogde *output* (aantal opsporingsonderzoeken, aanhoudingen en veroordelingen) wordt in een aantal gevallen gerealiseerd. Er lijkt bovendien een positief verband te bestaan tussen de gepercipieerde controle- en detectiekans en de naleving van (milieu-)beleid. Maar de handhavingsketen voldoet regelmatig niet aan de 'norm'.

De uiteindelijk beoogde resultaten, het verhogen van het nalevingsgedrag en het terugdringen van criminaliteit, blijken vaak nog niet gehaald. Soms is dit

wellicht nog een zaak van langere adem. In enkele andere gevallen is met redelijke zekerheid te stellen dat dit het gevolg is van gebrekkige handhaving. Echter, voor veel beleidsinitiatieven geldt dat meer gericht onderzoek nodig is om behaalde resultaten (of gebrek hieraan) met meer zekerheid aan het gevoerde beleid toe te kunnen schrijven. Meer aandacht zou nog kunnen worden besteed aan relevante neveneffecten van beleidsinitiatieven. Ook krijgt het nalevingsgedrag van burgers vooralsnog relatief weinig aandacht.

4 Samenvatting en conclusie

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.

Inhoudelijke synthese

Uit de synthese van *project-evaluaties* is onder meer gebleken dat de voorgenomen intensivering van handhavingsinspanningen 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-gedragsprobleem*': 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).

- Teveel focus op misdadbestrijding, ten koste van preventie en kennisverwerving.

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

Rechtshandhavingsbeleid 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 handhavingsketen, 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 handhavingsinstrumentarium van de verantwoordelijke organisaties. Verwacht wordt dat het uitgebreidere handhavingsinstrumentarium zal leiden tot meer aandacht voor, en vervolgens ook tot een ruimere toepassing van de opsporings- en handhavingsmogelijkheden. Dit zal volgens sommige studies leiden tot een verhoogde efficiëntie van de handhaving.

Het daadwerkelijke gebruik van een aantal verruimde handhavingsmogelijkheden 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 tweéderde 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 handhavingsinstrumentarium. De evaluatie van milieuwetgeving laat daarnaast zien dat zonder de vergunningen-, heffings- 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.

Duidelijk is 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.

De kwaliteit van de onderzoeken

Over het algemeen zijn de onderzoeken systematisch opgezet. De doelstelling van het onderzoek en de probleemstelling zijn helder gespecificeerd en de onderzoeksvragen en het onderzoeksdesign vloeien hier consistent uit voort. Deze algemene aspecten van onderzoekskwaliteit worden ook wel aangeduid met de term 'descriptieve validiteit' (Wittebrood en Van Beem, 2004).

Voor het bepalen van de onderzoekstechnische kwaliteit van elk van de evaluaties zijn er in deze studie de volgende vier criteria gebruikt:

- In hoeverre worden meerdere informatiebronnen gebruikt voor het doen van uitspraken?
- Wordt het implementatieproces gereconstrueerd, zodat duidelijk is in hoeverre het geëvalueerde beleid ook is gerealiseerd?
- In hoeverre brengt de evaluatie veronderstellingen achter het beleid met betrekking tot werkzame mechanismen en resultaten in kaart? In hoeverre wordt aan de hand van de praktijk teruggekoppeld naar deze veronderstellingen?
- Met hoeveel zekerheid kunnen gevonden resultaten aan het geëvalueerde beleid worden toegeschreven? Om dit vast te stellen is gebruik gemaakt van de Maryland Scientific Methods Scale, waarbij nulmetingen en controlegroepen noodzakelijk worden geacht voor het spreken over effecten.

Toepassing van deze criteria op de geselecteerde evaluaties levert het volgende beeld op:

- Veruit de meeste evaluaties gebruiken data uit meerdere informatiebronnen. Vaak is sprake van een combinatie van interviews, documentenonderzoek en/of een analyse van geregistreerde cijfers. Door de uitkomsten uit verschillende bronnen weer te geven en te combineren, wordt een genuanceerd beeld gegeven van de situatie met betrekking tot het onderzochte onderwerp. Dit komt de betrouwbaarheid en de externe validiteit van de onderzoeken ten goede. Registratiegegevens zijn echter niet altijd even goed bruikbaar voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.
- Afgezien van enkele nulmetings-onderzoeken brengen alle besproken evaluaties in kaart, of en in hoeverre de (beleids)maatregel is geïmplementeerd. Hierdoor geven de evaluaties zicht op de zogenoemde 'programma-integriteit' en kan met iets meer zekerheid een verband worden aangenomen tussen een beleidsmaatregel en de resultaten ervan.
- Ruim één derde van de evaluaties omvat een reconstructie van beleidsveronderstellingen. Dit houdt in dat expliciet is beschreven via welke mechanismen een nieuwe beleidsmaatregel tot de beoogde

resultaten zou moeten leiden, en in hoeverre de praktijk deze veronderstellingen ondersteunt. Deze evaluaties leiden over het algemeen tot heldere analyses van de werking van beleid in de praktijk, en tot inzicht in de belangrijkste knelpunten.

- De Maryland-schaal van experimenteel onderzoek maakt een inschaling mogelijk van evaluaties op interne validiteit. De meeste evaluaties blijken zich op niveau 1 of 2 te bevinden. Evaluaties op niveau 1 (ongeveer tweederde deel) beslaan voornamelijk éénmalige metingen van de resultaten van een bepaalde (beleids)maatregel. Meestal wordt niet of slechts deels verantwoord waarom een nulmeting ontbreekt. Bij onderzoeken op niveau 2 (ongeveer éénderde) is sprake van tenminste een nulmeting, en soms ook tussenmetingen. Indien dit wordt gecombineerd met een beschrijving van de implementatie en met een reconstructie en evaluatie van beleidsveronderstellingen, kan bij benadering een conclusie getrokken worden over het verband tussen een (beleids)maatregel en behaalde resultaten. In veel van de onderzoeken op niveau 2 bleek dit het geval.

Soms kan de toepassing van de Maryland-schaal worden betwist, omdat een effectmeting duidelijk niet is beoogd. Ook is in sommige gevallen het bereiken van een hoger niveau niet mogelijk, omdat maatregelen landelijk zijn ingevoerd of omdat op een te vroeg tijdstip om een evaluatie of inventarisatie van knelpunten wordt gevraagd. In andere gevallen kan men zich echter afvragen of met enige creativiteit en overleg met opdrachtgevende beleidsdirecties niet een hoger niveau van onderzoek had kunnen worden bereikt.

- Ten slotte valt op dat er geen ex ante evaluaties zijn aangetroffen.

Op basis van deze bevindingen kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd voor beleidsmakers en de evaluatoren van beleid:

- Het blijft te allen tijde van belang om de mate van implementatie van een (beleids)maatregel vast te stellen, voordat tot een effectstudie wordt overgegaan.
- De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan een (beleids)maatregel kunnen diepgaander worden uitgewerkt en met de praktijk worden geconfronteerd dan tot nog toe is gebeurd. Een dergelijke aanpak vergroot de generaliseerbaarheid van evaluaties naar andere onderwerpen, en maakt het mogelijk om veronderstelde werkingsmechanismen te toetsen aan elders opgedane praktijkervaringen.
- Het tijdig opdracht verlenen tot een nulmeting kan de kwaliteit van onderzoek voor de toekomst doen toenemen. Dit vergt alertheid van de kant van opdrachtgevers en beleid.
- Als de maatregel eerst in de vorm van een pilot wordt ingevoerd, is het vormen van een controlegroep beter mogelijk, waardoor de kwaliteit van evaluatie-onderzoek kan toenemen.
- In meer gevallen dan nu zijn wellicht ex ante evaluaties mogelijk.
- Bij ieder nieuw evaluatie-onderzoek dient te worden afgewogen welke opzet in de gegeven situatie is aangewezen, gelet op de doelstelling en de situatie rond het onderzoek. Soms is een opzet met herhaalde metingen en controlegroepen niet noodzakelijk voor het verkrijgen van de

gevraagde kennis, en kan worden volstaan met het vaststellen van de 'stand van zaken'.

Hoewel het evaluatie-onderzoek qua opzet goed lijkt afgestemd op de beleidsvragen en zicht geeft op implementatie en resultaten van beleid, zijn verbeteringen mogelijk, zowel wat betreft de inhoud als de kwaliteit. Evaluaties kunnen aan waarde winnen als kennisbron voor beleidsmakers. Vooral wanneer een evaluatie inzicht verschaft in *hoe* beleid werkt en of het effectief is, kunnen beleidsmakers beter gefundeerde beslissingen nemen voor effectieve preventie en bestrijding van criminaliteit.

Geselecteerde studies voor de synthese

Andersson EIFFERS Felix

Staat van Handhaving, analyse verlening en handhaving vergunningen in 13 casus-gemeenten

Utrecht, Andersson EIFFERS Felix, 2002

BBSO

Handhaving leerplichtwet Breda

Nijmegen, BBSO, 2003

Beijer, A., A.H. Klip, M.A. Oomen, A.M.J. van der Spek

Evaluatie van het Nationaal Opsporingsteam Voor Oorlogsmisdrijven

Utrecht, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap

i.s.m. Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen,

Universiteit Utrecht, 2002

Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg, A.B. Ringeling

Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale

handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen

Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2003

Berenschot

Naar redelijke doorlooptijden in de strafrechtsketen

Utrecht, Berenschot, 2002

Berg, E.A.I.M. van den, R. Aidala, E.M.Th. Beenackers

Organisatiecriminaliteit. Aard, achtergronden en aanpak

Den Haag, WODC, 2002

Reeks WODC-Onderzoeksnotities, nr. 2002-8

Bieleman, B., P. Goeree

Coffeeshops in Nederland; aantallen en gemeentelijk beleid in 2001

Groningen/Rotterdam, IntraVal, 2002

Bieleman, B., P. Goeree, H. Naayer

Coffeeshops in Nederland 2002; aantallen, gemeentelijk beleid en

handhaving AHOJ-G criteria

Groningen/Rotterdam, IntraVal, 2003

Blauw Research

Evaluatie Pilot Meld Misdad Anoniem; eindrapportage

Rotterdam, Blauw Research, 2003

Blomberg, A.B., S. Verberk, F.C.M.A. Michiels

Een gunstig aanbod; een onderzoek naar de werking van het

Transactiebesluit milieudelicten

Utrecht/Den Haag, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid / NILOS /

B&A Groep, 2002

Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel, C.F.M. van der Meij

Evaluatie van de wet BOB- fase 1

Den Haag, Ministerie van Justitie – WODC, 2002

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 197

Bos, J., E. Boiten, G. Preenen-De Rooij, M. Verberk

Quick Scan Handhaving in het Landelijk Gebied (eindrapport)

Den Haag, B&A Groep, 2001

- Buiter, L., M. Dubelaar, N. Haesen e.a.**
DNA-onderzoek in opsporing en bewijsvoering in strafzaken
 Leiden, Universiteit Leiden, Seminarium voor Bewijsrecht, 2003
- Bunt, H.G. van de, D. Kunst, D. Siegel**
XTC over de grens; een studie naar XTC-koeriers en kleine smokkelaars
 Rotterdam, EUR, 2002
- Bunt, H.G. van de, C. van der Schoot (red.)**
Prevention of Organised Crime
 Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2003
 Reeks Onderzoek en beleid, nr. 215
- Bureau NDM**
Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2002
 Utrecht, Bureau NDM, 2002
- Bureau NDM**
Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2003
 Utrecht, Bureau NDM, 2003
- Cruyff, M.J.L.F. de, P.G.M. van der Heijden**
Benutting HKS en ontwikkeling vangst-hervangstmethode
 Universiteit Utrecht, Onderzoeksschool IOPS, 2002
- Daalder, A.L.**
Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001
 Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2002
 Reeks Onderzoek en beleid, nr. 200
- DHV Milieu en Infrastructuur**
OM strategie Milieuhandhaving, een onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van fluctuaties in het aantal verdachten van milieudelicten
 Den Haag/Amersfoort, DHV/WODC, 2002
- ES&E**
Handhaving prostitutiebranche door gemeentelijke diensten
 Den Haag, Eysink Smeets & Etman, 2002
- ES&E**
Handhaving prostitutiebranche door Politiekorpsen, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV/GAK
 Den Haag, Eysink Smeets & Etman, 2002
- Faber, W., A.A.A. van Nunen**
Het ei van Columbo? Evaluatie van het project Financieel Rechercheren
 Oss, Faber Organisatievernieuwing, 2002
- Faber, W., A.A.A. van Nunen**
Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties
 Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2004
- Frederiks, G., G.B.J.A. van Kessel, H. ten Holt, K.A. Klein Koerkamp, A.W. van Bergen**
Handhaving Afvalstoffenregeling
 Nijmegen, NOVIO Consult, 2003
- Goderie, M., F. Spierings, S. ter Woerds**
Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod
 Utrecht, Verwey-Jonker instituut, 2002

- Heide, W. van der, A.Th. Eggen (red.)**
Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; ontwikkelingen en samenhangen
 Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2003
 Reeks Onderzoek en beleid, nr. 211
- Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen, H.G. van de Bunt, m.m.v. R.F. Kouwenberg, G. Paulides, J. Barenzen**
Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor
 Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2002
 Reeks Onderzoek en beleid, nr. 198
- Klerks, P.P.H.M., C.J.E. in 't Velt, A. Ph. Van Wijk, M.M.E.A. Scholtes, P.S. Nijmeijer, J.G.M. van der Velde**
De voorhoede van de opsporing – Evaluatie van de kernteams als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit
 Den Haag, Reed Business Information, 2002
- Legal Vision**
Compliance als transactievoorwaarde
 Rotterdam, Legal Vision, 2002
- Meijer, R.F., M. Grapendaal, M.M.J. van Ooyen, B.J.S. Wartna, M. Brouwers, A.A.M. Essers**
Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor; jaarbericht 2002
 Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2002
 Reeks Onderzoek en beleid, nr. 204
- Maalsté, N., I. Jansen, E. de Bie**
Meting niet-gedoogde cannabisaanbieders; haalbaarheidsstudie, in opdracht van de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen van het Ministerie van Justitie
 Den Haag, ES&E, 2002
- Niesink, R.J.M., F.T.A. Pijlman, S. Rigter, J. Hoek, L. Mostert**
THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2001-2002)
 Utrecht, Trimbos-instituut, 2002
- Niesink, R.J.M., F.T.A. Pijlman, S. Rigter, J. Hoek, L. Mostert**
THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2002 Extra)
 Utrecht, Trimbos-instituut, 2003
- Niesink, R.J.M., F.T.A. Pijlman, S. Rigter, J. Hoek, L. Mostert**
THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2002-2003)
 Utrecht, Trimbos-instituut, 2003
- Nieuwkamp, S.M.G.**
Criminaliteitsonderzoek. Methoden, bronnen, mogelijkheden en beperkingen
 Universiteit Twente, Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPIT), Enschede/Hengelo, 2001
- Oldersma, F., J. Snippe, B. Bieleman**
Doping en handel; onderzoek naar de aard en omvang van dopinghandel en ontwikkeling van indicatoren
 Groningen/Rotterdam, IntraVal, 2002

Ooyen-Houben, M. van, M. Siepermann

Gebruik en aanschaf van cannabis door 16- en 17-jarigen

Den Haag, Ministerie van Justitie – WODC, 2002

Reeks WODC Onderzoeksnotities 2002/7

Poot, C. de, R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen, F.R. Muller

Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing

COT/NSCR/WODC, Den Haag/ Leiden, Alphen aan den Rijn, Kluwer,

2004

Prinsen, H.M., R.M.M. Vossen

Eindrapport Naleving en Handhaving van de Wet Verontreiniging

Oppervlaktewateren in 2000-2001

Den Haag, Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving,

2002

Prinsen, H.M., A.H. Spriensma-Heringa, R.M.M. Vossen

Evaluatie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet over de jaren 2000-2001

Den Haag, Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving,

2002

Projectbureau Politie monitor

Politie monitor bevolking 2003, landelijke rapportage

Den Haag/Hilversum, 2003

Ruijter, de

Scenario's en dynamisch beleid. Onderzoek naar de scenariomethode als

instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving en ontwikkeling

van dynamisch beleid

Amsterdam, De Ruijter, 2002

Siegel, D.

Russian 'Biznes' in the Netherlands

University of Utrecht, Willem Pompe Instituut, Utrecht, 2002

Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meier, P.P.J. Groen

Het ophelderingspercentage nader beschouwd

Den Haag, WODC, 2003

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 213

Snippe, J., B. Bieleman

Monitoring Drugoverlast Venlo. Indicatoren en nulmeting

Groningen/Rotterdam, Intraval, 2002

Snippe, J. F. Oldersma, B. Bieleman

Inspannen tegen XTC. Indicatoren voor het monitoren van de XTC-aanpak

Groningen/Rotterdam, Intraval, 2002

Snippe, J., A. Kruize, B. Bieleman

Inspannen tegen XTC: eerste meting, stand van zaken 2002 nota

'Samenspannen tegen XTC'

Groningen/Rotterdam, Intraval, 2003

Snippe, J., B. Bieleman, A. Kruize

Hektor in Venlo. Monitoren drugoverlast Venlo, tussenmeting

Groningen/Rotterdam, Intraval, 2004

Spapens, A.C., M.Y. Bruinsma

Vuurwapens gezocht. Vuurwapengebruik, -bezit en – handel in Nederland, 1998-2000

Tilburg, Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek en advies (IVA), 2002a

Spapens, A.C., M.Y. Bruinsma

Smokkel van handvuurwapens vanuit voormalige Oostbloklanden naar Nederland

Tilburg, Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek en advies (IVA), 2002b

Stratix Consulting Group

Eindrapport Onderzoek 'Bewaren Verkeersgegevens door Telecommunicatie-aanbieders'

Schiphol, Stratix Consulting Group BV, 2003

Tak, P.J.P., J.P.S. Fiselier

Duitsland-Nederland en de afdoening van strafzaken

Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2002

Vanweesenbeeck, I., M. Höing, P. Vennix

De sociale positie van prostituees in de gereguleerde bedrijven, een jaar na wetswijziging

Utrecht, Rutgers Nisso Groep, 2002

Veldkamp Marktonderzoek

De prostitutiebranche, acceptatie door dienstverlenende instellingen

Amsterdam, Veldkamp Marktonderzoek BV, 2002

Veldkamp Marktonderzoek

Het imago van de prostitutie

Amsterdam, Veldkamp Marktonderzoek BV, 2002

Verrest, P.A.M., E.M.Th. Beenackers

Evaluatie Wet Herziening Gerechtelijk Vooronderzoek, eerste fase van het onderzoek

Den Haag, WODC, 2002

Reeks WODC-Onderzoeksnotities 2002/3

Wartna, B.J.S., N. Tollenaar

Bekenden van Justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders

Den Haag, WODC, 2004

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 216

Overige literatuur

Algemene Rekenkamer

Tussen Beleid en Uitvoering, lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Den Haag, Kamerstukken II, 2002-2003, 28831 nrs. 1-2, 2003

Cook, T.D. and T.D. Campbell

Quasi-experimentation: Design and analysis issues in field settings

Chicago, Rand McNally/ Boston, Houghton- Mifflin, 1979

Farrington, D.P., D.C. Gottfredson, L.W. Sherman, B. C. Welsh

The Maryland Scientific Methods Scale, In: Sherman, L. W., Farrington, D. P., Welsh, B. C. & D. Layton MacKenzie (eds.) *Evidence-Based Crime Prevention*

London, Routledge, p.13-21, 2002

Hoogerwerf, A.

Effecten van overheidsbeleid

Beleid en Maatschappij 4, nr. 11, p. 302-315, 1977

Lapiere

Attitudes versus actions, 1934, quoted in Atkinson, Smith, Bem, Hilgard, *Introduction to Psychology*

US: Harcourt Brace Jovanovich, 1990

Korf, D.J., M. Wouters, A. Benschop, P. van Ginkel

Sterke wiet: een onderzoek naar blowgedrag, schadelijkheid en afhankelijkheid van cannabis

Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2004.

Leeuw, F.L.

Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved

American Journal of Evaluation 24 nr. 1, p. 5-20, 2003

Leeuw, F.L.

Ketens van kennis en kennis voor ketens: over kennisproductie, interdisciplines en overbruggingsmogelijkheden, typen beleid en wetenschap, In: *Kennis voor Ketens. Verzamelde bijdragen en WODC-lezing 2004*

Den Haag, WODC, 2004

Leeuw, F.L., L. Cooksy

Evaluating the performance of development agencies: the role of meta-evaluations, In: World Bank, *Proceedings of the Fifth Conference on Evaluations*

Washington, World Bank, 2004

Pawson, R.

Evidence-based policy: the promise of 'realist synthesis'

Evaluation, 8, nr. 3, p. 340-358, 2002

Pawson, R.

Assessing the quality of evidence in evidence-based policy: why, how and when?

Londen, ESRC UK Research Methods Programme Conference, Buxton (unedited first draft), 2003

- Pawson, R., N. Tilley**
 What works in evaluation research?
British Journal Of Criminology, 34, nr. 3, p. 291-306, 1994
- Pawson, R., N. Tilley**
Realistic Evaluation
 Londen/Thousand Oaks/New Delhi, Sage Publications, 1997
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)**
Bevrijdende kaders, Sturen op verantwoordelijkheid
 Den Haag, SDU Uitgevers, 2004
- Rist, R.C., N. Stame**
From Studies to Streams
 New Brunswick, Transaction Publishers, 2004
- Rogers, P.J., T.A. Hacsí, A. Petrosino, T.A. Huebner (eds.)**
Program theory evaluation: Practice, promise and problems. New directions in evaluation nr. 87
 San Francisco CA, Jossey-Bass, p. 5-17, 2000
- Sherman, L.W., D. P. Farrington, B.C. Welsh, D.L. MacKenzie (eds.)**
Evidence-based crime prevention
 London, Routledge, 2002
- Tazelaar, F.**
Mentale incongruenties- Sociale restricties- gedrag: een onderzoek naar beroepsparticipatie van gehuwde vrouwelijke academici, dissertatie, S.I.
 Utrecht, 1980
- Van Thiel, S., F.L. Leeuw**
 The performance paradox in the public sector
Public Performance and Management Review 25, nr. 3, p. 267-281, 2002
- Weiss, C., M.J. Bucuvalas**
Social science research and decision making
 New York, Columbia University Press, 1980
- Wittebrood, K., M. van Beem**
Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedsbeperking: wat werkt en wat werkt niet? (Werkdocument 2)
 Den Haag, Sociaal Cultureel Planbureau i.o.v. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2004
- Yin, R.K.**
Case study research, design and methods
 Newbury Park, Sage Publications, 1994
- Zall Kusek, J., R.C. Rist**
Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system, A Handbook for development practitioners
 Washington, The World Bank, 2004.