



Lessen uit (evaluatie)onderzoek naar rechtshandhaving

E.R. Kleemans, C.M. Klein Haarhuis, F.L. Leeuw, M.M.J. van Ooyen-Houben

Vraagstelling en beleidsbelang

Wat hebben we geleerd van twee jaar evaluatieonderzoek op het gebied van rechtshandhaving? Bij de overvloed aan beleidsonderzoeken, prestatiemetingen en evaluatieonderzoeken, ziet menig beleidsmaker door de bomen het bos niet meer. Daarom heeft het WODC een research synthese uitgevoerd op basis van 58 (evaluatie)onderzoeken die tussen 2002 en 2004 op het gebied van Rechtshandhaving zijn verschenen, in opdracht van het Ministerie van Justitie (Klein Haarhuis, Van Ooyen-Houben, Kleemans & Leeuw 2005).

Methode

Deze synthese heeft zich gericht op de volgende vragen:

- 1 Om wat voor typen interventies (beleidsmaatregelen) gaat het eigenlijk bij deze onderzoeken?
- 2 Op welke manier dient de kwaliteit van deze onderzoeken te worden beoordeeld en hoe bruikbaar zijn de resultaten voor een synthese?
- 3 Hoe kunnen de resultaten uit deze onderzoeken inhoudelijk worden gesynthetiseerd?

De gebruikte methode verenigt twee verschillende, uit de literatuur bekende stromingen. Enerzijds de stroming die de nadruk legt op de methodische kwaliteit van het onderliggende onderzoek (o.a. Farrington & Welsh 2005). Anderzijds de stroming die meer nadruk legt op het openen van de 'black box' van beleidsinterventies: wat is het in een bepaald beleid dat een bepaalde uitkomst veroorzaakt, hoe komt deze tot stand, voor wie, en onder welke condities? (o.a. Pawson 2002). Door deze focus op werkingsmechanismen kunnen ook belangrijke inzichten worden ontleend aan onderzoek dat niet aan de hoogste kwaliteitseisen voldoet, en aan onderzoek op andere beleidsterreinen (waar vergelijkbare interventies plaatsvinden).

Belangrijkste bevindingen

Hieronder volgt een selectie van de belangrijkste inhoudelijke bevindingen. Voor de bevindingen over de kwaliteit van de onderzoeken wordt verwezen naar het rapport (Klein Haarhuis et al. 2005).

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 is er sprake 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; of 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 manieren waarop dergelijke interventies kunnen worden geëvalueerd. Daarbij onderscheiden we de volgende vier typen evaluaties: project-evaluaties, organisatie-evaluaties, keten-evaluaties, en evaluaties van wet- en regelgeving.

Project-evaluaties

Projecten op het gebied van rechtshandhaving bestaan vaak uit verhoogde input van mankracht, expertise en middelen, en uit intensivering van samenwerking. Beleidsmakers vinden het belangrijk dat projecten goed aansluiten bij de bestaande ketenorganisatie. Daarom worden ketenpartners zoals politie en Openbaar Ministerie actief bij projecten betrokken. Een aantal projecten behelzen extra sturing of overleg. Door dit alles zou betere informatie beschikbaar moeten komen en handhavinginstrumenten beter gebruikt moeten worden. Dit moet dan leiden tot o.a. meer opsporingsonderzoeken, aanhoudingen, veroordelingen, en uiteindelijk tot een verhoogde pakkans en minder criminaliteit.

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.

Keten-evaluaties

Interventies in de keten beslaan meestal de hele keten van preventie, opsporing en vervolging tot en met sanctietoepassing. Het gaat vaak om de invoering van nieuwe regulering, handhavingsinstrumenten en -methoden en om verbetering van de communicatie en samenwerking tussen ketenpartners. Dit zou moeten leiden tot betere opsporings- en vervolgingsresultaten en uiteindelijk tot minder criminaliteit.

De onderzoeken stellen (onder meer) vast dat er systematische knelpunten zijn die bij verschillende vormen van ketenhandhaving telkens terugkeren. Dit zijn met name:

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

Door deze knelpunten werken de mechanismen in de praktijk niet zoals dat vooraf door het beleid werd beoogd. Verder blijkt dat de organisatie en de uitvoering van de handhaving in een aantal gevallen onder de norm worden bevonden. Op gemeentelijk niveau wordt bijvoorbeeld veel gedoogd. De ketenstructuur vertoont over het algemeen veel inefficiënties.

Zowel het beleid als de evaluaties lijken een blinde vlek te vertonen. Rechtshandhavingsbeleid draait uiteindelijk om het nalevingsgedrag van burgers en rechtspersonen, maar veel interventies en ook veel evaluatie-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 veelal buiten beschouwing blijven.

Literatuur

Farrington, D.P., B.C. Welsh

Randomized experiments in criminology. What have we learned in the last two decades?
Journal of Experimental Criminology, jrg. 1, nr. 1, 2005, pp. 9-38

Klein Haarhuis, C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, E.R. Kleemans, F.L. Leeuw

Kennis voor Beleid – Een synthese van 58 onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving
Den Haag, WODC – Ministerie van Justitie, 2005

WODC-Cahier, nr. 2005-5

Klein Haarhuis, C., M. van Ooijen-Houben, E. Kleemans, F. Leeuw

Rechtshandhaving geëvalueerd. Een synthese van 31 onderzoeken
Justitiële verkenningen, jrg. 31, nr. 8, 2005, pp. 54-71

Pawson, R.

Evidence-based policy; the promise of ‘realist synthesis’
Evaluation, jrg. 8, nr. 3, 2002, pp. 340-358

Deze reeks omvat korte verslagen van onderzoek dat door of in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl.