

Evalueren met Beleid

*H.G. van de Bunt**

Twee weken varen op het IJsselmeer met jonge veelplegers van misdrijven. De bedoeling is om deze jongeren een groter gevoel van eigenwaarde te geven, om zo de negatieve spiraal waarin zij zich bevinden te doorbreken. Het project is jaren geleden in het kader van een 'alternatieve' straf uitgevoerd én geëvalueerd in een wetenschappelijk onderzoek.

Een dergelijk onderzoek heeft altijd een uitkomst. Vergeleken met de controlegroep doet de zeilgroep het – X-maanden na de strafrechtelijke interventie – wel of niet beter in termen van recidive, werk en sociale contacten. Wat de uitkomst ook moge zijn, het deugt niet.

Het onderzoek niet, maar vooral het project niet. Wat kán de impact van twee weken varen zijn op een jong mensenleven dat al vol is van teleurstellingen, problemen, verslaving en overig ongeluk? Wie denken de projectontwerpers en -uitvoerders wel niet dat zij zijn dat zij een keerpunt in het leven van deze jongeren kunnen bewerkstelligen? Wat is hun speciale recept, hoe bejegenen zij de jongeren, hoe praten zij met hen, welke boodschap willen zij overdragen, hoe consequent en integer wordt dit uitgevoerd?

Met andere woorden: het ontbreekt aan een beleidstheorie, dat wil zeggen aan een wetenschappelijk toetsbare redenering waarin expliciet gemaakt wordt hoe het probleem en de interventie (de probleemoplossing) aan elkaar gekoppeld zijn. Het ontbreken van een beleidstheorie moet al voldoende reden zijn om af te zien van een evaluatieonderzoek. Immers zonder een dergelijke theorie is de interpretatie van de uitkomsten een slag in de lucht. Maar belangrijker nog is het gebrek aan inzicht in de feitelijke uitvoering van het project. Een project kan gesierd zijn met een klinkende beleidstheorie, maar zonder dat inzicht is elke evaluatie ervan ondeugdelijk.

Veel evaluatieonderzoek op het terrein van politie en justitie gaat evenwel mank aan dat euvel van gebrekkig inzicht in de feitelijke uitvoering. Zowel de praktijkmensen als de evaluatieonderzoekers krijgen eenvoudigweg niet de tijd voor een deugdelijke evaluatie.

Opdrachtgevers zijn vooral geïnteresseerd in evaluatieonderzoek van *nieuwe* interventies, en over de effecten van dat nieuwe beleid dient zo snel mogelijk gepubliceerd te worden. Twee, hooguit drie, jaar en

* De auteur is hoogleraar criminologie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

dan zijn de grenzen van het mogelijke doorgaans wel bereikt. Voor een deugdelijke evaluatie gelden andere termijnen. Pas als de interventie uitgedroefd is tot staande praktijk heeft het zin de effecten ervan onder de loep te nemen. Maar aan evaluatieonderzoek van de traditionele straffen (vrijheidsstraf, geldboete) wordt weinig aandacht en geld besteed. Alle evaluatiezorg gaat uit naar de onrijpe vruchten van justitiebeleid, zoals de taakstraffen, wet Melding Ongebruikelijke Transacties, elektronisch huisarrest en de Justitie in de Buurt-projecten (JiB's), waarvan de effecten werden gemeten voordat de betreffende maatregelen goed en wel geïmplementeerd waren. Het is een spanning tussen politieke opportuniteit en wetenschappelijke integriteit die nogal eens ten nadele van de integriteit uitvalt. Als het effect van een nieuwe interventie al na enkele jaren invoering moet worden gemeten, worden op zijn best kinderziekten of implementatieproblemen onderzocht. Het gevaar bestaat dat gesignaleerde gebreken of uitblijvende successen worden toegeschreven aan de interventie zelf. Dat zou ertoe kunnen leiden dat het nieuwe beleid al weer snel gewijzigd wordt. En ook de effectiviteit van de nieuwe maatregel dient direct geëvalueerd te worden...

Onderzoekers kunnen op drie manieren met dit dilemma omgaan. In de eerste plaats kan de opdracht worden geweigerd omdat deze (nog) niet onderzoekbaar is. Dit is een principiële maar niet erg reële optie voor veel evaluatieonderzoekers die aangewezen zijn op contractonderzoek of in dienst zijn bij de opdrachtgever. Een tweede reactie is om de ambities van de opdrachtgever terug te schroeven, en in gezamenlijk overleg te komen tot een evaluatieonderzoek dat, gegeven de korte termijn waarbinnen het onderzoek afgerond moet zijn, wel onderzoekbaar is. Het toverwoord is: *procesevaluatie*. In veel gevallen kan een procesevaluatie een goed compromis zijn tussen de betrokken belangen. Het derde type reactie kan zijn dat de onderzoeker geheel voorbij gaat aan bestaande implementatieperikelen. Een voorbeeld: de opdracht is het effect van de JiB's of van de maatregel van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) te evalueren. Beide beleidsinstrumenten worden echter op uiteenlopende wijze in de praktijk gebracht, waardoor de JiB of SOV in Maastricht moeilijk op één lijn te stellen is met die in Amsterdam. Het toverwoord is hier: *black box*. Dit is de reactie van de onderzoeker die wel inziet dat de interventie die geëvalueerd moet worden gebrekkig of uiteenlopend wordt geïmplementeerd, maar hij houdt er bewust geen rekening mee. Hij wil het effect meten van de maatregel *sec*, door de situatie voor en na de

interventie met elkaar te vergelijken. Hoe de maatregel feitelijk is uitgevoerd doet er niet toe, belangrijk is dát hij is toegepast.

In deze laatste opvatting wordt ten onrechte veel betekenis toegekend aan het type sanctie dat wordt toegepast. Op deze aanname berust in feite elk evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van 'de' taakstraf of 'de' SOV. Uit het vele evaluatieonderzoek naar gedragsbeïnvloeding door sancties blijkt evenwel dat niet zozeer het type interventie ertoe doet, maar wel de snelheid en de zekerheid van de toepassing ervan. Bovendien blijkt keer op keer hoe belangrijk de feitelijke uitvoering is: worden degenen die de interventie ondergaan eerlijk behandeld, krijgen zij voldoende persoonlijke aandacht, wordt er consistent op hen gereageerd, etc.? Anders gezegd: juist de wijze van implementatie is beslissend voor de mate van gedragsbeïnvloeding, en daarom kan geen evaluatieonderzoek aan deze praktijk voorbijgaan.

Het zojuist geschetste dilemma kan gemakkelijk omzeild worden door een alternatief voor evaluatieonderzoek te kiezen. Opdrachtgevers en evaluatieonderzoekers grijpen eigenlijk veel te gemakkelijk naar het middel van het evaluatieonderzoek indien zij meer willen weten over de werking van interventies. Zij slaan overhaast een cruciale fase over, namelijk van registratie en descriptief onderzoek. Wie adequaat wil ingrijpen, moet eerst de problematiek goed kennen en zich pas daarna bezinnen op effectiviteitsvragen. Wie wil weten of meer blauw op straat bijdraagt aan vermindering van objectieve en/of subjectieve veiligheid, zal zich eerst dienen af te vragen wat dat blauw op straat eigenlijk in de praktijk doet en kan doen. Voor de beantwoording van deze essentiële vragen zijn geen evaluatieonderzoeken nodig maar descriptieve studies over het straatpolitiewerk.

Maar ook theoretisch geïnspireerd onderzoek kan een heel goede vervanger zijn van overhaast evaluatieonderzoek. Dit onderzoek zou gericht kunnen zijn op belangrijke assumpties, waarop interventies gebaseerd zijn. Bij de bestrijding van georganiseerde misdaad is bijvoorbeeld een assumptie geweest dat aanpak van misdaadgeld de achilleshiel raakt van criminele samenwerkingsverbanden. Recent is dit ook het uitgangspunt geworden bij de bestrijding van terrorisme. Dit zou een uitstekend vertrekpunt kunnen vormen voor fundamenteel theoretisch onderzoek naar het keuzegedrag van criminele organisaties. Zo zijn er vele andere voorbeelden te geven van theoretisch interessant onderzoek met een hoge mate van beleidsrelevantie. Het is een aantrekkelijk alternatief voor evaluatieonderzoek, dat het spoor volgt van de beleidstheorie van concrete interventies en beleidsprojecten. Maar zijn de opdrachtgevers bereid om hun dogma's en uitgangspunten ter discussie te stellen?