

Voorwoord

Beleid berust op veronderstellingen, zo heette een artikel van Andries Hoogerwerf uit 1984. Veronderstellingen betroffen de relatie tussen de ingezette middelen van beleid ('interventies') en de doelen van beleid, maar ook het gedrag van degenen op wie het beleid gericht was.

Eerder had socioloog Van Doorn in de jaren vijftig het concept beleidstheorie ontwikkeld, waarmee hij wilde aangeven dat beleid te maken had met assumpties, ideologie en mens- en maatschappijbeelden. Helaas werd dit concept in de daaropvolgende jaren voor van alles en nog wat gebruikt, terwijl onderzoek naar beleidstheorieën nog niet of nauwelijks verricht werd. Mede daardoor verdween het concept van het toneel. Bram Pepers dissertatie over welzijnsbeleid had nog een hoofdstuk over dit onderwerp, maar daarna werd het stil in de Nederlandse maatschappijwetenschappen.

Pas eind jaren zeventig vond een zekere opleving plaats. Dat had te maken met de aandacht die 'verklarende sociologen' besteedden aan het reconstrueren van 'oriënterende hypothesen' tot 'verklarende, en toetsbare theorieën' (Wippler, 1973; Ultee, 1977). Een van de gast-redacteuren van dit themanummer over beleidstheorieën werkte in die traditie aan een dissertatie over theorieën die aan bevolkingsbeleid ten grondslag lagen (Leeuw, 1983). Langzaam maar zeker begon het aantal studies toe te nemen. Thema's varieerden van beleid ten aanzien van universitaire hervormingen, werkgelegenheid en sociale zekerheid tot emancipatie, energie, milieu en criminaliteit. Zo schreven Hoogerwerf en Bruinsma (1988) een artikel over het beleid dat verschillende kabinetten voerden rondom de bestrijding van de (veel voorkomende) criminaliteit en publiceerde Leeuw e.a. (1987) een overzichtsstudie naar het empirische gehalte van een dertigtal 'hypothesen' ten grondslag liggend aan beleid gericht op de bestrijding van kleine criminaliteit.¹

Gedeeltelijk in lijn hiermee maar meer gericht op het gebruik van (quasi-)experimenteel onderzoek, is het werk van Sherman et al te duiden, waarin geprobeerd wordt uit te zoeken wat werkt, wat níet werkt en wat veelbelovend is. Mede op grond van deze en analoge studies is binnen het OM een poging gedaan tot een gefundeerde hand-

¹ Het betrof de activiteiten die beoogden de binding van jongeren met de samenleving te versterken, en langs die weg de criminaliteit te beperken.

havingstrategie te komen: een beleidstheorie voor de aanpak van criminaliteit.²

Schoot het denken in termen van beleids- en interventietheorieën in de jaren tachtig verder wortel in Nederland, in de VS was dat al eerder gebeurd; in de jaren zestig verschenen de eerste studies waarin naar mentale 'modellen' van beleidsmakers gekeken werd als causale factor bij het verklaren van de succesvol of falend beleid (Rossi e.a., 1999). Het eerste leerboek op dit terrein verscheen eveneens in de VS maar dat gebeurde pas in de jaren tachtig (Chen, 1990). Inmiddels heeft zich binnen het beleids- en evaluatieonderzoek een traditie op dit gebied ontwikkeld met leerboeken, casestudies, overzichtsstudies en technieken (waaronder digitale).

Beleid berust, dus, op veronderstellingen en dat geldt ook voor justitieel beleid. Gastredacteur Berghuis betoogde vorig jaar dat het huidige veiligheidsprogramma beter onderbouwd kan (en moet) worden met behulp van criminologische kennis.³ Hij zag een verband tussen de onderbouwing van beleid en de vermoedelijke effectiviteit ervan. Intussen is er een omvangrijke productie van beleid, zoals ten aanzien van de opsporing (prestatiecontracten), cellenbouw, veelplegersaanpak, jeugdcriminaliteit, andere inrichting sancties enz. Het zijn stuk voor stuk onderwerpen die zich uitstekend lenen voor beleidstheoretische analyse. Enkele auteurs in dit nummer voeren op hun specifieke kennisterrein een dergelijke analyse uit volgens een stramien dat kan worden onderscheiden in drie vragen:

- Wat is de doelstelling van het beleid?
- Waarom wordt gedacht dat de in te zetten middelen bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen? Ofwel: wat is de achterliggende (beleids)theorie?
- Worden die veronderstellingen ondersteund door enigerlei empirische kennis?

De bedoeling van deze exercitie is niet alleen om inzicht te geven in instrumenten waarmee zwakke plekken in bestaand beleid kunnen worden blootgelegd. Belangrijker is dat met behulp van deze instrumenten *ex ante* beleidsopties op hun merites kunnen worden beoor-

2 Berghuis et al. Effectief optreden tegen criminaliteit een praktische strategie. In Goed Beschouwd. Den Haag: OM, 2002. Deze strategie vormt mede de basis voor het meerjarenplan van het OM Perspectief op 2006.

3 Rede voor het congres van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie i.s.m. SISWO, 23 mei 2003, Amsterdam: *Criminologische inzichten en recent strafrechtelijk beleid*.

deeld. Of beleid rationeel is, de veronderstelde werkingsmechanismen plausibel zijn en worden gesteund door wetenschappelijke kennis en inzichten, is immers vaak redelijk goed van te voren vast te stellen. In het openingsartikel behandelen Klein Haarhuis en Leeuw twee methoden waarmee theorieën die ten grondslag liggen aan beleidsprogramma's kunnen worden gereconstrueerd en geëvalueerd. De beleidswetenschappelijke methode maakt gebruik van interviews en analyse van argumentatie en documenten. De strategische methode is gericht op blootlegging van assumpties, groepsdynamiek en dialectisch debat. De beleidswetenschappelijke methode wordt vervolgens toegepast op een door de Wereldbank opgezet anti-corruptie-leerprogramma voor ontwikkelingslanden. De bedenkers van dit programma menen dat ondermeer workshops voor speciaal geselecteerde deelnemers uiteindelijk corruptie kunnen helpen verminderen mits maatschappelijke strategieën (bottom-up) in combinatie met politiek-bestuurlijke strategieën (top-down) worden ingezet. De wetenschappelijke validiteit van deze programmatheorie wordt vervolgens geëvalueerd met behulp van bestaande theorieën en onderzoeksresultaten. De overkoepelende programmatheorie is betrekkelijk betrouwbaar. Echter, het succes ervan hangt sterk af van de context waarbinnen deze wordt toegepast.

Van der Laan gaat vervolgens in op beleidstheorieën achter 'het straffen'. Politici en bestuurders, zo stelt hij, hebben de neiging de voorkeur te geven aan 'harde' oplossingen boven 'softe' opties. In tegenstelling tot wat hun intuïtie hen vertelt, zijn zulke interventies niet erg effectief. Systematisch onderzoek laat zien dat dergelijke programma's juist leiden tot meer recidive in plaats van minder. Andere typen interventies kunnen echter tot betere resultaten leiden. Grote meta-evaluaties, en in het bijzonder de ontwikkeling van methoden van meta-analyse met behulp waarvan grote aantallen interventieprogramma's kunnen worden bestudeerd aan de hand van een enkele standaard, hebben geresulteerd in een set basisbeginselen, ofwel condities waaraan interventies moeten voldoen om effectief te zijn. Op deze wijze zijn ook duidelijke standaarden ontstaan voor evaluatieonderzoek. De zogeheten What Works-beginselen kunnen in combinatie met deugdelijk onderzoek worden gebruikt om ex ante de potentiële effectiviteit van programma's te beoordelen. Door dit systematisch te doen kan een accreditatiesysteem worden ontwikkeld voor interventieprogramma's en wordt de praktijk van het straffen meer 'evidence based' en 'evidence driven'.

Van Ooyen-Houben reconstrueert in haar bijdrage de theorie achter het zogeheten drangbeleid voor criminele harddruggebruikers in Nederland. Vrijwillige behandeling van verslaafde criminelen is ineffectief gebleken omdat velen niet worden bereikt en er veel afvallers zijn. Daarom is men overgestapt op 'drang': een opgepakte verslaafde kan kiezen tussen behandeling en detentie. Als hij behandeling kiest, worden de vervolging en detentie opgeschort. Door middel van drang zouden verslaafden in behandeling moeten komen en blijven, hun levensomstandigheden verbeteren en zo minder misdrijven hoeven te plegen. Om inzicht in deze benadering te krijgen worden de onderliggende mechanismen en veronderstelde resultaten daarvan – de programmatheorie – expliciet gemaakt. Zo wordt duidelijk dat de drangbenadering bestaat uit drie op elkaar volgende stappen. Tijdens dat proces zou externe druk moeten worden overgenomen door interne motivatie. De context waarbinnen dit zich afspeelt, is echter niet altijd hetzelfde, waardoor theoretische mechanismen verschillen. Dit maakt drangbehandeling een gecompliceerd proces.

Vervolgens plaatst Van de Bunt in een korte, columnachtige bijdrage enkele kanttekeningen bij het bestaande evaluatieonderzoek op justitieel terrein. Zijn belangrijkste stelling is dat deugdelijk evaluatieonderzoek slechts mogelijk is als er inzicht bestaat in de (verschillende manieren van) uitvoering van projecten. Juist de wijze van implementatie is vaak beslissend voor de mate van gedragsbeïnvloeding, en daarom kan geen evaluatieonderzoek aan de praktijk voorbijgaan, aldus de auteur. Hij stelt dat menig evaluatieonderzoek te haastig wordt opgezet en dat opdrachtgevers vooral geïnteresseerd lijken in de effecten van nieuwe interventies. In zijn ogen heeft het pas zin de effecten van interventies te onderzoeken als deze uitgedoemd zijn tot staande praktijk.

In de bijdrage van Haveman verplaatst de aandacht zich naar straffen op supranationaal niveau. Als het gaat om de vraag hoe moet worden opgetreden tegen grove mensenrechtenschendingen in de wereld, heeft het strafrecht tegenwoordig een dominante positie, zo stelt de auteur. Dit is niet alleen opmerkelijk, maar ook alarmerend. Het strafrecht dient immers als *ultimum remedium* te worden ingezet. Het is hoog tijd voor rationalisering van deze discussie. Moeten we wel zo blij zijn met de opkomst van supranationale straftribunalen? De auteur wijst erop dat mensenrechtenschendingen in verschillende situaties verschillend worden gedefinieerd en op basis daarvan ook verschillend tegemoet dienen te worden getreden. Elke interventie

dient op maat gesneden te zijn, afhankelijk van het gestelde doel. Door de situaties waarin mensenrechtenschendingen optreden te herdefiniëren ontstaat vanzelf een verbreding van het arsenaal potentiële interventies. Een supranationale strafvervolging is slechts één mogelijke reactie die geschikt kan zijn in een gegeven situatie en bovendien waarschijnlijk slechts een kleine bijdrage kan leveren aan de oplossing van het probleem.

Wiebrens probeert in zijn bijdrage de theorie te reconstrueren achter het beleid van de zogeheten gebiedsgebonden politiezorg, dat in jaren negentig in bijna alle politieregio's werd ingevoerd. De belangrijkste ideeën die aan het concept ten grondslag liggen, stammen uit de jaren zeventig en tachtig en weerspiegelen de maatschappelijke problemen, oplossingen en inzichten van dat tijdperk. De Nederlandse versie van 'community policing' wil een voor de burger toegankelijk en herkenbaar politieapparaat creëren. Uitgangspunt is een probleemgeoriënteerde benadering waarbinnen de politie samenwerkt met andere lokale organisaties. Aangenomen wordt dat deze benadering leidt tot een daling van criminaliteit, sociale overlast en andere buurtproblemen. De auteur concludeert dat het moeilijk is een duidelijke theorie te ontwaren achter dit beleid en dat empirische gegevens over de effecten van gebiedsgebonden politiezorg schaars zijn. Er is geen duidelijke relatie tussen deze benadering en de veronderstelde effecten ervan. Dit is te betreuren aangezien het bestaande criminaliteitsbeleid met betrekking tot stedelijke problemen gebaseerd is op gebiedsgebonden politiezorg.

In het laatste artikel gaan Aarts, Goldenbeld en Van Schagen in op de dilemma's die kleven aan pogingen de maximumsnelheid te handhaven, met daarbij aandacht voor psychologische werkingsmechanismen en hun veronderstelde effecten. Zij maken daarbij gebruik van de evaluatie van een concreet handhandhavingsproject op provinciale wegen in Friesland. De conclusie luidt dat een gestructureerde uitvoering van politietoezicht ertoe leidde dat meer automobilisten zich aan de maximumsnelheid hielden en dat de verkeersveiligheid toenam.

Bert Berghuis
Frans Leeuw
Marit Scheepmaker

Literatuur

Berghuis, A.C. e.a.

Effectief optreden tegen criminaliteit: een praktische strategie

In: *Goed Beschouwd*, Den Haag, Openbaar Ministerie, 2002

Chen, H.T.

Theory-driven evaluations

Newbury Park, 1990

Hoogerwerf, A., Bruinsma, G.J.N.

Criminele politiek onder de kabinetten Den Uyl, Van Agt en Lubbers

Tijdschrift voor Criminologie, nr. 2 1988, p. 110-121

Leeuw, F.L.

Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag: een studie naar theorieën over gedrag die aan beleid ten grondslag liggen

Proefschrift Leiden, Sociologisch Instituut, 1983

Leeuw, F.L. e.a.

Sociale bindingen van jongeren, kleine criminaliteit en beleid: een stand-van zaken-onderzoek in tien sociaal-wetenschappelijke vakgebieden

Leiden, 1987

Rossi, P.H., Freeman, H. e.a.

Evaluation: a systematic approach

Thousand Oaks, 1999

Ultee, W.

Groei van kennis en stagnatie in de sociologie: een aantal regels van de methode en een kritische doorlichting van enkele sociologische tradities

Sociologisch Instituut Leiden, 1977

Wippler, R.

Theoretische sociologie als praktisch probleem: over stagnatie en vooruitgang bij het opstellen van sociologische theorieën

Inaugurele rede, Assen, 1973