

De relatie tussen onderzoek en beleid in het jeugdbeschermingsrecht

SOFIE DE BUS^a,
PAULINE EYKENS^b &
JOHAN PUT^c



Panopticon, 44 (4), 247-252
© 2023 Maklu | ISSN 0771-1409 | September 2023

- ^a Doctor-Assistent, Vakgroep Privaat- en Economisch Recht, afdeling Privaatrecht; Gastprofessor, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel
- ^b Praktijkassistent, Leuven Instituut voor Criminologie, KU Leuven.
- ^c Gewoon hoogleraar, Instituut voor Sociaal Recht; Leuven Instituut voor Criminologie, KU Leuven.

1. INLEIDING EN SITUERING ONDERZOEK

In het kader van de VUB-leerstoel wordt er jaarlijks een buitenlandse of een binnenlandse personaliteit uitgenodigd om aan de Vrije Universiteit Brussel gedurende een academiejaar of een semester een bijzondere leerstoel te bekleden. Deze leerstoel wordt, volgens een ~~beur-~~
~~tel~~, toegewezen aan de verschillende faculteiten van de Vrije Universiteit Brussel. Voor de VUB-leerstoel 2022-2023 heeft de Faculteit Recht en Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel Prof. dr. Johan Put van de KU Leuven voorgedragen als leerstoelhouder (proximi: Prof. dr. Elisabeth Alofs & Dr. Sofie De Bus). Deze VUB-Leerstoel 2022-2023 heeft als centraal thema het jeugdbeschermingsrecht. In het kader van deze VUB-leerstoel 2022-2023 werd op vrijdag 12 mei 2023 de eerste editie van de *Dag van het Jeugdbeschermingsrecht* georganiseerd. Deze Dag van het Jeugdbeschermingsrecht stelde het thema 'Onderzoek en Beleid in het Jeugdbeschermingsrecht' centraal. Hoewel er veel verbanden mogelijk zijn tussen onderzoek, beleid en praktijk, lag de klemtoon op de verhoopte, mogelijke en gerealiseerde impact van verricht onderzoek op het jeugdbeschermingsbeleid.

Het belang van kennisuitwisseling en samenwerking tussen beleid en onderzoek wordt al langer erkend (Brants, 2014; Dorren, 2022; Smet, 2013; van der Laan, 2008; van Hoesel en Herold, 2018). Zo stelt van der Laan (2008: 11) dat alleen intuïtie een slechte raadgever is; de nadruk dient te liggen op inzichten uit wetenschap gebaseerd op "kennis en gesystematiseerde ervaring". Op het niveau van regelgeving en beleid gaat ook steeds vaker aandacht uit naar evidence-based werken. Zo bepleitte het Duitse Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 31 mei 2006 de noodzaak voor een apart jeugddelinquentierecht, afgestemd op jongeren. Om dergelijke regelgeving uit werken, achtte het Duitse Grondwettelijk Hof het nodig dat de wetgever zich zou baseren op bestaande kennis en empirisch onderzoek. Het gevoerde beleid moest zorgvuldig en gefundeerd zijn op basis van wetenschappelijke inzichten en beschikbare ervaringskennis.¹ Ook op het Vlaamse beleidsniveau wordt de wens geuit om meer evidence based te gaan werken (Smets, 2013). De ambitie van Vlaanderen om evidence based te werken, is zeer duidelijk te vinden in de parlementaire

¹ Bundesverfassungsgericht 31 mei 2006, 2 BvR 1673/04 – 2 BvR 2402/04.

werkzaamheden bij het Jeugddelinquentiedecreet van 2019. De decreetgever stelt in de Memorie van Toelichting dat evidence based werken “als belangrijk werkingsprincipe naar voren wordt geschoven. Evidence based werken betekent een werking die gebaseerd is op kwantitatieve en/of kwalitatieve (wetenschappelijke onderzoeks)gegevens”.² Pleysier (2018: 7) merkt echter op dat de relatie onderzoek en beleid “geen evidente evenwichtsoefening” is. Op beleidsniveau spelen immers ook andere overtuigingen die economisch, politiek of ideologisch van aard kunnen zijn. Bovendien is het niet eenvoudig om concreet aan te tonen hoe wetenschappelijke kennis precies wordt aangewend in de beleidsvoering of op welke wijze gevoerd wetenschappelijk onderzoek doorsijpelt naar het beleidsniveau (Brants et al., 2004; Smet, 2013).

Om meer zicht te krijgen op de relatie onderzoek en beleid binnen jeugdrecht en jeugdbescherming, werden de onderzoeksgroepen van de Vlaamse universiteiten bevraagd die in ruime zin werken binnen jeugdrecht, jeugdbescherming en/of jeugdcriminologie. De bevraging³ werd georganiseerd ter voorbereiding op de *Dag van het Jeugdbeschermingsrecht*. De bevraging gebeurde aan de hand van semigestructureerde interviews waarbij diverse topics aan bod kwamen (onderzoeksvisie, —ervaringen en -lijnen, type onderzoek, relatie onderzoek, beleid en praktijk). In deze bijdrage beperken we ons tot de voornaamste bevindingen over de relatie onderzoek en beleid in het domein van het jeugdbeschermingsrecht in de ruime zin, vanuit het perspectief van de bevraagde onderzoeksgroepen. We bespreken een aantal vaststellingen met aandacht voor eventuele aanbevelingen, zonder deze inzichten te willen generaliseren. We hopen met deze bijdrage aan te zetten tot reflectie en het debat over de relatie tussen onderzoek en beleid verder te zetten.

Er wordt eerst ingegaan op de samenwerking tussen onderzoek en beleid. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de vertaalbaarheid van onderzoeksresultaten naar beleid en stilgestaan bij mogelijke obstakels in de relatie tussen onderzoek en beleid. De bijdrage wordt afgesloten met een korte reflectie waarin wordt nagedacht over mogelijke aanpassingen of verbeteringen in de relatie tussen onderzoek en beleid.

2. SAMENWERKING TUSSEN ONDERZOEK EN BELEID

De samenwerking tussen onderzoek en beleid heeft volgens de bevraagde onderzoeksgroepen van de Vlaamse universiteiten voornamelijk een ad hoc karakter. De samenwerking ontstaat in veel gevallen naar aanleiding van een specifieke (prangende) vraag of een acuut probleem, waarover beleid bijvoorbeeld advies vraagt of een overheidsopdracht uitschrijft. Ook kan de samenwerking voortvloeien uit het netwerk van (iemand binnen) de onderzoeksgroep omdat er bijvoorbeeld een eerdere samenwerking is geweest. In dit laatste geval is het netwerk van belang waardoor het volgens bepaalde onderzoeksgroepen nog ‘te veel op het hoofd van de persoon’ is; andere onderzoeksgroepen/universiteiten kunnen ook de nodige expertise hebben, maar zijn bijvoorbeeld onvoldoende gekend bij het beleid. Er leeft bij sommige van de bevraagde onderzoeksgroepen daardoor het gevoel dat het “*vaak op basis van toeval is dat je betrokken wordt*”. Er bestaat met andere woorden geen duidelijke ‘verbinding’ tussen onderzoek en beleid, noch een structuur om de relatie tussen onderzoek en beleid te ondersteunen.

² MvT bij het ontwerp van Vlaams jeugddelinquentiedecreet, *Parl. St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1670/1, 10.

³ De bevraging werd uitgevoerd door Prof. dr. Johan Put (KU Leuven), dr. Sofie De Bus (Vrije Universiteit Brussel) en mevr. Pauline Eykens (KU Leuven).

Twee onderzoeksgroepen werken, naast ad hoc, ook structureel samen met agent-schappen en kabinetten, weliswaar via hun lidmaatschap bij steunpunten, stuurgroepen, raadgevende comités en/of adviesraden. Dergelijke samenwerking wordt als zeer nuttig aanzien omdat er daar ruimte is voor overleg en met de verschillende partners aan tafel wordt gezeten. Er wordt wel gesteld dat in die samenwerking wetenschappers hun onafhankelijke positie moeten kunnen vrijwaren en zich behoeden voor mogelijke elementen van sturing bij de uitvoering van het onderzoek. van Hoesel en Herold (2018) merken op dat die onafhankelijkheid vanuit onderzoek een belangrijke reden is om afstand te creëren met het beleid. De vraag rijst evenwel of die afstand aan te raden is, omdat afstand niet alleen de kennisoverdracht naar beleid kan bemoeilijken, maar ook het beleid minder zicht geeft op hoe het onderzoeksproces verloopt. Uit de bevraging komt evenwel een suggestie die hier mogelijk aan tegemoet kan komen. Zo kan de samenwerking tussen onderzoek en beleid meer structureel worden door bijvoorbeeld de inbedding van een wetenschappelijke adviesraad die de connectie kan maken tussen de expertise bij onderzoek enerzijds en de vragen en expertise bij het beleid anderzijds.

3. DE VERTAALBAARHEID VAN ONDERZOEKRESULTATEN NAAR BELEID

Uit de bevraging komt naar voor dat er steeds aandacht is voor de vertaalbaarheid van de onderzoeksresultaten naar het beleid en het formuleren van beleidsaanbevelingen. Uit onderzoek van Smet (2013) bleek ook dat beleidsmakers veel belang hechten aan de aanwezigheid van beleidsaanbevelingen. De bevroegde onderzoeksgroepen geven aan dat de mogelijkheid daartoe afhankelijk is van de aard van het onderzoek. Zo lenen empirisch en sociaalwetenschappelijk onderzoek zich makkelijker tot een vertaling van de onderzoeksresultaten naar het beleid en het formuleren van beleidsaanbevelingen. Indien onderzoek gebeurt in opdracht van een externe opdrachtgever is er steeds aandacht voor beleidsaanbevelingen, omdat het formuleren ervan vaak is vereist. Bij fundamenteel-theoretisch onderzoek is die vertaalslag moeilijker te maken, omdat de aard van het onderzoek zich daar minder toe leent; het onderzoek en de publicaties in een academische setting zijn algemeen beschouwd ook minder gericht op het formuleren van beleidsaanbevelingen.

Dit betekent niet dat er in academisch onderzoek geen aandacht zou zijn voor aanbevelingen; ze worden bijvoorbeeld opgenomen in doctoraatsonderzoeken of publicaties, maar komen ook aan ~~op~~ tijdens studienamiddagen. De keerzijde is natuurlijk dat deze aanbevelingen het beleid veeleer onrechtstreeks (of helemaal niet) bereiken. Het gevoerde onderzoek, dat mogelijk ook zeer nuttig kan zijn voor (jeugd)beschermingsbeleid, blijft daardoor onder de radar of bereikt niet de mensen die er op beleidsniveau rond werken. Het gevoel leeft dat de impact van onderzoek via klassieke vormen van verspreiding, zoals publicaties en studienamiddagen, beperkt is. Er wordt daarom gezocht naar andere kanalen met een meer directe impact zoals sociale media. Zo worden bepaalde publicaties of resultaten van onderzoek gedeeld via LinkedIn of gepubliceerd op sociaal.net. De ervaring leert dat die kanalen meer worden gedeeld en er op die manier meer kans is dat het onderzoek het beleid bereikt. Zo blijkt uit de bevraging: *“Je stuurt het uit in de (digitale) wereld in de hoop dat de beleids-makers het oppikken die er op dat moment ook mee bezig zijn.”*

Er wordt daarnaast ook gebruik gemaakt van nieuwere technieken zoals podcasts of one pagers, waarin publicaties, onderzoek en beleidsaanbevelingen worden ‘vertaald’ naar meer toegankelijke en behapbare teksten. Hoewel dit een andere manier van werken vergt, kan het wel één zijn die op langere termijn de kloof tussen onderzoek en beleid kan verkleinen, én beleid kan informeren over het lopend onderzoek.

4. OBSTAKELS IN DE RELATIE TUSSEN ONDERZOEK EN BELEID

4.1 Een verschil in verwachtingen

De bevroegde universiteiten wijzen op het verschil in verwachtingen die bestaan bij onderzoekers en beleidsmensen. Het wordt omschreven als “*lange termijn onderzoek en korte termijn beleid*.” Onderzoek in opdracht van beleid is vaak beperkt in tijd en dient te gebeuren met beperkte middelen. De vragen of oproep tot onderzoek vanuit beleid komen ook eerder laat bij het onderzoek terecht. Het gevoel leeft dat er daardoor weinig tijd en middelen zijn om het onderzoek conform de academische normen uit te voeren, maar ook dat beleid niet altijd op de hoogte is van de complexiteit van het voeren van wetenschappelijk onderzoek. Aan de andere kant leeft bij het beleid het gevoel dat onderzoekers niet steeds voldoende kennis hebben van het beleidsproces en de beleidsvoering (Smet, 2013).

van Hoesel en Herold (2018) wijzen ook op de voorzichtigheid die onderzoekers kenmerkt wanneer ze uitspraken en aanbevelingen doen naar beleid toe; in het bijzonder om onnodige generalisering en/of framing te vermijden. Het risico bestaat dat beleid daardoor de waarde van de onderzoeksresultaten gaat onderschatten. De bevraging bevestigt deze vaststellingen. Vanuit onderzoek wordt de onafhankelijke positie hoog in het vaandel gedragen en een zekere “*voorzichtigheid in de wetenschappelijke uitspraken*” gehanteerd. De realiteit is immers veel genuanceerder waardoor er zelden één pasklaar en duidelijk antwoord bestaat. Daartegenover staat beleid dat vaak nood heeft aan duidelijkheid; zij verkiezen hanteerbare en ondubbelzinnige oplossingen (Smet, 2013).

4.2 De impact van eigen onderzoek op beleid en cherry picking

De impact van het eigen onderzoek op beleid is volgens de bevroegde onderzoeksgroepen moeilijk in te schatten. Impact op het niveau van het beleid is niet direct aanwijsbaar en veel meer impliciet. Er wordt ook opgemerkt dat gevoerd onderzoek weinig impact lijkt te hebben wanneer de resultaten niet geheel in lijn liggen met de visie of verwachtingen van het beleid. Zo wordt gesteld:

“Ik heb naar aanleiding van een heel beknopt onderzoek gesproken in een Commissie in de Senaat en het resultaat van dat onderzoek lag niet in lijn met wat de meerderheid graag had en daar is zelfs nooit een verslag gepubliceerd over de hoorzitting. Als je in een kort artikel of annotatie schrijft ‘aanbeveling aan de wetgever’, dat wordt natuurlijk niet opgepikt hé. Tenzij je daar misschien een rechtstreekse lijn hebt. Je moet gewoon met het kabinet contact opnemen en dat aankaarten. Want dat kan zelfs over heel technische punten gaan waar eigenlijk geen discussie over kan bestaan, die eigenlijk gewoon moeten worden rechtgezet. Zelfs dat. Dat gebeurt vaak niet.”

Andere onderzoeken hebben wel een duidelijke impact omdat ze bijvoorbeeld aansluiten bij prioriteiten in het beleid en de politiek, bijvoorbeeld inzake kinderrechten. Het aanvoelen is wel dat onderzoek sneller impact zou hebben op praktijkniveau. Zo kan een werkwijze in hulpverlening worden gewijzigd naar aanleiding van onderzoek of zijn in rechtspraak verwijzingen te vinden naar gevoerd onderzoek. Dergelijke impact is mogelijk ook sneller vaststellen en meer zichtbaar vergeleken met de impact op beleidsniveau.

De onduidelijkheid over de wijze waarop eigen onderzoek impact kan hebben op beleid, hangt samen met de indruk die de bevroegde onderzoeksgroepen hebben dat “*veel*

inzichten uit het gevoerde onderzoek niet worden gebruikt”. De idee leeft daardoor dat heel wat informatie uit het onderzoek of aangeleverde rapport niet wordt gebruikt. Het kan frustrerend zijn voor onderzoekers gezien heel wat tijd en mankracht worden besteed aan het onderzoek en af te leveren rapport, vaak naast de andere taken die zij opnemen. De context waarin beleid en politiek ageert, kan hiermee te maken hebben. Mogelijk interpreteren zij de onderzoeksresultaten en aanbevelingen op een andere manier, of maken zij bepaalde afwegingen die te maken hebben met keuzes op beleids- of politiek vlak. Soms is het ook niet mogelijk om de aanbevelingen geheel te volgen. De context en het klimaat waarin beleid werkt, zijn onderhevig aan veranderingen, waarin tevens bepaalde institutionele regels en normen of ideologieën aanwezig zijn (Dorren, 2022).

Dorren (2022) merkt evenwel op dat onderzoek wel degelijk impact kan hebben op beleidsniveau maar daarom niet direct waarneembaar hoeft te zijn. Zo kunnen de onderzoeksresultaten aanzetten tot een reflectie die in toekomstig beleidswerk kan worden meegenomen. Onderzoekers weten dat in principe niet, waardoor enige terugkoppeling nuttig kan zijn, al was het maar om zicht te krijgen op wat er uit het onderzoek werd gebruikt en wat niet, net als de redenen daartoe. Beleid zou op dat vlak transparanter kunnen zijn, door mee te delen waarom gevoerd onderzoek al dan niet wordt meegenomen in de verdere beleidsvoering- en beslissingen (Dorren, 2022).

5 RUIMTE VOOR VERBETERING ...

Het belang van kennisuitwisseling en samenwerking tussen beleid en onderzoek staat buiten kijf (Brants, 2014; Dorren, 2022; Smet, 2013; van der Laan, 2008; van Hoesel & Herold, 2018) en blijkt ook uit de gedane bevraging bij de deelnemende Vlaamse universiteiten. Aan de hand van deze bevraging worden ook een aantal suggesties gedaan om de relatie tussen onderzoek en beleid meer vorm te geven en waar nodig te verbeteren.

Uit de bevraging komt naar voor dat de samenwerking tussen onderzoek en beleid iets meer gestructureerd mag verlopen, en er mag worden nagedacht over het bewerkstelligen van een zekere connectie tussen onderzoek en beleid. Er is nood aan overleg en communicatie, en het scherp stellen van bepaalde ideeën en aannames die over elkaar leven. Het zal onderzoek en beleid ten goede komen indien er uitwisseling is over bestaande expertise, lopend onderzoek en beleidsvragen. Dergelijke uitwisseling maakt het mogelijk te weten wie waarover werkt en waar onderzoek en beleid elkaar kunnen vinden, helpen en versterken. Daarnaast zal het belangrijk zijn om vanuit onderzoek en beleid de verwachtingen duidelijk te stellen en waar nodig grenzen aan te geven. Zo kan vanuit onderzoek duidelijk worden gemaakt wat mogelijk is binnen het voorgestelde budget en tijds kader waarin het beleid voorziet wanneer het bijvoorbeeld om advies verzoekt of onderzoek wenst te laten verrichten.

Uit de bevraging blijkt ook de nood aan meer contact met beleid, in het kader van onderzoek gevoerd in opdracht van beleid of bij concrete vragen uitgaande van het beleid. van Hoesel en Herold (2018) merken ook op dat het onderzoek slechts op specifieke momenten betrokken wordt in het beleidsproces. De uitvoering van het onderzoek kan enige tijd in beslag nemen, waarbij het beleid zich ook focust op andere zaken of het beleid na afloop van het onderzoek alweer nieuwe prioriteiten heeft, wat de terugkoppeling tussen onderzoek en beleid bemoeilijkt. De bevroegde onderzoeksgroepen werpen daarom op dat het bijvoorbeeld interessant kan zijn om één-op-één gesprekken te organiseren met beleidsmakers op basis van een concrete vraag of het te voeren onderzoek. Tot slot zou het onderzoeksrapport

ook persoonlijk kunnen worden overhandigd aan de opdrachtgever, wat de zichtbaarheid van de onderzoekers ten goede kan komen, maar ook ruimte laat om even te reflecteren over de resultaten van het gevoerde onderzoek.

De bestaande expertise vanuit onderzoek kan tot slot ook binnen worden gebracht in beleid door aanwerving van ex-onderzoekers. De impact van onderzoek kan daardoor worden vergroot en de link tussen onderzoek en beleid worden versterkt. Het maakt ook een mogelijke terugkoppeling eenvoudiger, gezien de voormalige onderzoeker nog een connectie zal hebben met de onderzoekswereld. Dorren (2022) stelt daarnaast voor om onderzoekers 'te koppelen' aan beleidsmedewerkers, zodat kennisuitwisseling makkelijker wordt en waar nodig bijkomende verduidelijking of onderzoek kan worden gevraagd. Ook onderzoek op langere termijn zal de relatie tussen onderzoek en beleid ten goede komen; er wordt immers een langdurige samenwerking tot stand gebracht. De bedenking blijft evenwel of dergelijk lange termijn onderzoek vanuit beleidsperspectief een haalbare kaart is, gelet op de vaak en snel veranderende contexten en prioriteiten. Het kan een te overwegen piste zijn voor bepaalde thema's die gedurende een langere termijn op de agenda blijven.

Deze bijdrage hoopt het debat over de relatie onderzoek en beleid alvast verder te zetten; er is nood aan bijkomend onderzoek om deze visies verder in kaart te brengen, en bijkomend de relatie tussen onderzoek en praktijk, met aandacht voor de verschillende stemmen in dit verhaal.

REFERENTIES

- Brans, M., Florence, E., Jacobs, D., Martiniello, M., Rea, A., Swyngedouw, M., & Van der Straeten, T. (2004). *Onderzoek en beleid: de gevalstudie van immigratie in België*. Academia Press.
- Brants, M. (2014). Beleidsonderzoek in Vlaanderen. *Beleidsonderzoek Online*, 10.5553/Beleidsonderzoek.000033
- Dorren, L. (2022). Is het erg als politici niet luisteren? *Beleidsonderzoek Online*, 1-3.
- Pleysier, S. (2018). Op weg naar een "evidence based" jeugddelinquentierecht? *Tijdschrift voor Jeugd- en Kinderrechten*, 3-8.
- Smet, V. (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet? *Beleidsonderzoek Online*, 10.5553/Beleidsonderzoek.000031.
- van der Laan, P. (2008). Wetenschap versus intuïtie. Professioneel ingrijpen bij ernstige jeugdproblematiek. *Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Sociaal Pedagogisch Hulpverleners aan de Universiteit van Amsterdam*. Vossiuspers Uva.
- van Hoesel, P., & Herold, M. (2018). Een positieve relatie tussen beleid en kennis. *Beleidsonderzoek Online*, 10.5553/BO/221335502018000006001.