

Verstrikt in het evidence based web

HANS NELEN*

Abstract

Evaluatie van criminaliteitsbeleid behelst meer dan de instrumentele vraag of iets werkt of niet. Desondanks wordt aan criminologen in toenemende mate deze eendimensionale vraag voorgelegd. De roep om beleid dat *evidence based* is, is niet alleen afkomstig uit beleidskringen of de politiek, maar valt ook meer en meer te beluisteren in de eigen wetenschappelijke omgeving. De schijn wordt gewekt dat door gebruik te maken van bepaalde onderzoeksdesigns alle relevante aspecten van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in eenduidige, cijfermatige eenheden zijn uit te drukken.

De eenzijdige oriëntatie op *what works-vragen* heeft geleid tot een verschraving van het evaluatieonderzoek. Niet de vraag *of* iets werkt dient centraal te staan, maar veeleer de vragen *wat* aan de interventie *ten grondslag* ligt, *hoe* de interventie wordt uitgevoerd en *waarom* een interventie zou kunnen werken, *voor wie*, en *onder welke omstandigheden*.

Ook de suggestie die in het evidence based denken zit opgesloten dat beleidsmakers en politici zich bij hun beslissingen primair laten leiden door wetenschappelijke bevindingen, is in hoge mate aanvechtbaar. Sterker nog, de nadruk die wordt gelegd op een wetenschappelijke onderbouwing van het criminaliteitsbeleid staat haaks op de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de aard en toonzetting van het politieke debat.

Kernwoorden: criminaliteitsbeleid – evaluatie – effectiviteit – *evidence based* – paradoxen

INLEIDING

Midden jaren negentig hoorde Cees Helman, vanwege zijn geringe postuur ook wel aangeduid als “Puk”, een Amsterdamse officier van Justitie een vordering ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel tegen hem uitspreken van 500 miljoen gulden (nu ongeveer 220 miljoen euro). De voor drugdelicten veroordeelde Helman zou samen met een aantal andere delinquenten – een netwerk dat zou zijn opgebouwd rondom Johan Verhoek, alias de “Hakkelaar”; om kleurrijke bijnamen heeft men in het criminele milieu nooit verlegen gezeten – een duizelingwekkend vermogen hebben verdiend en werd hiervoor hoofdelijk aansprakelijk gesteld. Hoewel de Amsterdamse rechtbank de bewuste officier van Justitie terugzond met het verzoek deze vordering beter te onderbouwen en in jurisprudentie van latere datum de nodige aandacht is besteed aan zowel het vraagstuk van de hoofdelijke aansprakelijkheid, als ook de wijze waarop de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel moet worden vastgesteld, staat de zaak Helman tot op de dag van vandaag te boek als een cause célèbre in ontnemingsland. Sedert de inwerkingtreding van de ontnemingswetgeving in 1993 is

* Hoogleraar criminologie aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht.

er namelijk geen omvangrijkere vordering op basis van art. 36e Sr. jegens een veroordeelde ingesteld. Pijnlijk genoeg moet hieraan echter meteen worden toegevoegd dat de ontnemingszaak jegens “Puk” jarenlang op de plank van het Amsterdamse openbaar ministerie is blijven liggen. Hoewel met een aantal tussenstappen de vordering werd teruggebracht tot 3 miljoen euro is er geen (euro)cent van dat bedrag ooit geïncasseerd.

Wat leert deze korte casus ons over de effectiviteit van justitieel ingrijpen? Cynische geesten zullen geneigd zijn om het verloop en de afloop van de zaak-Helman als symptomatisch te zien voor de inspanningen van de overheid bij de aanpak van criminele vermogens in algemene zin. Zij zullen deze inspanningen duiden met gebruikmaking van de metafoor van een wanhopig met hagel schietende overheid, die nadat de buks geleidigd is, tot de slotsom komt dat slechts enkele kuikens zijn geraakt en de grote vogels gevlogen zijn. Anderen zullen er op wijzen dat de zaak-Helman alle sporen draagt van kinderziekten waarmee de implementatie van nieuwe wetgeving per definitie gepaard gaat en dat inmiddels in de ontnemingsfeer toch enkele belangrijke successen geboekt zijn. Wellicht onderbouwen zij hun argumentatie met een verwijzing naar de (licht) stijgende lijn die inmiddels te ontwaren is met betrekking tot de incasso-opbrengsten. Ter illustratie: in 2008 werd 23 miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel geïncasseerd, een bedrag dat vijf jaar na inwerkingtreding van de regelgeving nog eens niet binnen was gehaald (Nelen en Sabe, 1998).

Maar wat bepaalt nu precies de mate van effectiviteit van de hierboven genoemde justitiële acties? De hoogte van de betalingsverplichting die door de rechter wordt opgelegd? Het bedrag dat door de overheid daadwerkelijk wordt geïncasseerd? De verhouding tussen die twee variabelen? De verhouding tussen afomingsopbrengsten en de geschatte omvang van witwassen? De mate waarin criminele ondernemers ontnemingsmaatregelen percipiëren als een onkostenpost? De mate waarin zij onder de betalingsverplichting gebukt gaan? De vraag of de laatstgenoemden hun gedrag aanpassen en minder recidiveren wanneer zij gedwongen worden het wederrechtelijk verkregen voordeel af te dragen?

Dit vragenlijstje is zeker niet uitputtend, maar laat wel goed zien dat aan het begrip effectiviteit verschillende dimensies zitten. Ondanks de veelzijdigheid en complexiteit van het begrip wordt aan criminologen en andere sociaalwetenschappers in toeneemende mate de eendimensionale vraag voorgelegd of zij willen onderzoeken of de door de overheid gekozen strategie, werkwijze, of interventie ‘werkt’. De heersende gedachte lijkt te zijn dat uitsluitend die justitiële interventies levensvatbaar zijn waarvan de effecten wetenschappelijk bewezen zijn. In het ambtelijke jargon zijn de termen ‘*evidence based*’ en ‘*best practices*’ dan ook niet meer weg te denken. Niet alleen in relatie tot interventies die zich richten op het bewerkstelligen van veranderingen onder veroordeelde delictplegers, maar ook met betrekking tot strategieën om georganiseerde criminaliteit en terrorisme te bestrijden, dan wel in te dammen.

Waar komt die roep om *evidence based policies* eigenlijk vandaan? En waarom is die roep in meer dan één opzicht paradoxaal? In welke opzichten dreigt het *evidence based* denken door te schieten? En wat mag er wel van criminologen worden verwacht als zij hun licht laten schijnen over de effecten van interventies om de criminaliteit te beteugelen? Deze vier vragen vormen de leidraad van het onderstaande betoog.¹

1 Het artikel is een uitwerking van de observaties die ik tijdens mijn inaugurele rede aan de Universiteit Maastricht kort te berde heb gebracht (Nelen, 2008).

1. DE OORSPRONG VAN HET EVIDENCE BASED DENKEN

In de meeste criminologische handboeken worden de jaren zeventig en begin jaren tachtig van de vorige eeuw gemarkeerd als een belangrijk omslagpunt in het strafrechtelijk en criminologische denken over straffen. Het defaitisme dat zich in de criminologie manifesteerde rondom de mogelijkheden (of beter onmogelijkheden) om delinquenten te resocialiseren – kernachtig samengevat met de woorden ‘nothing works’² – leidde in combinatie met het verzet tegen ongelijkheden in strafftoemeting en de onvrede over de rap stijgende criminaliteit tot de *just desert*-beweging. Deze beweging paste in de – door Garland (2001) – treffend beschreven ‘culture of control’, zij het dat, zoals Daems (2008) in zijn proefschrift overtuigend laat zien, ook andere ontwikkelingen de verharding van het straffklimaat in de hand hebben gewerkt. Het voert te ver om op al deze ontwikkelingen in het kader van dit artikel in te gaan. Ik volsta met de constatering dat de samenleving zich heeft ontwikkeld tot een risicosamenleving waarin de nadruk is komen te liggen op versterking van controlemechanismen en inperking van gelegenheidsstructuren die de veiligheid kunnen aantasten (Beck, 1992). In het justitiële domein kan daarbij gedacht worden aan investeringen in de sfeer van situationele en technische preventie, de uitbreiding van strafrechtelijke en bestuurlijke bevoegdheden, aanscherping van de strafftoemeting, maar ook aan het hinderlijk volgen van (groepen) mensen die mogelijkcrimineel in de toekomst criminele of terroristische activiteiten aan de dag zullen leggen. Diverse auteurs, onder wie Pieterman (2008) en Borgers (2007), hebben in dat verband gesproken van een voorzorgcultuur en voorzorgstrafrecht. Parallel aan deze intensivering van controlemechanismen is de mondiale burger zich op een breder terrein dan alleen het strafrecht af gaan zetten tegen te lankmoedig optreden van de overheid. Over de gehele linie (zorg, vreemdelingenproblematiek, sociale zekerheid etc.) is het vertrouwen in allerlei maatschappelijke instituties aanmerkelijk gedaald en de roep om harder en doortastender optreden sterker geworden (Elchardus, 2002; Van Swaaningen, 2005). Dat doortastende bestaat er onder andere uit dat interventies niet langer gebaseerd mogen zijn op ‘Fingerspitzengefühl’ en ervaringskennis maar moeten worden geschraagd door wetenschappelijk onderzoek. Alle bij de veiligheidszorg betrokken instellingen moeten zich kunnen verantwoorden voor de geleverde inspanningen, de geboekte resultaten en de bereikte effecten, hetgeen geleid heeft tot een stormachtige groei van de evaluatie-industrie. Het ‘nothing-works’ pessimisme is ingeruild door de vraag naar ‘what works’ en op zichzelf mag dat als een vooruitgang worden aangemerkt. De roep om wetenschappelijk bewijs heeft op justitieel terrein echter dusdanig om zich heen gegrepen, dat het hedendaagse debat over bijvoorbeeld de effectiviteit van penitentiaire programma’s, tbs-behandelingen etc. volledig door het *evidence based*-paradigma lijkt te worden beheerst. Justitiële gedragsinterventies, gericht op het terugdringen van recidive, dienen bijvoorbeeld gebaseerd te zijn op een veranderingsmodel waarvan de effecten wetenschappelijk bewezen zijn. Is het laatste niet het geval, dan wordt de interventie rücksichtslos overboord gezet. Maatgevend voor het bepalen van effectiviteit van een

2 Vaak wordt in dat verband gerefereerd aan de meta-evaluatie van Martinson (1974) waarin werd vastgesteld dat van veruit de meeste strafrechtelijke interventies geen aantoonbaar effect uitging naar het recidiveniveau.

interventie is de vraag hoe de interventie scoort op de meetlat, zoals ontworpen door de *Campbell Collaboration*.³

Ook strategieën die gericht zijn op de bestrijding van zware vormen van misdaad blijven niet verstoken van evidence based principes. Zo vertelde een hoge Nederlandse rijksambtenaar mij recentelijk dat aan het einde van deze kabinetsperiode voor de betrokken ministeries duidelijk moet zijn of de oprichting van Regionale Inlichtingen- en Expertise-eenheden (RIEC's)⁴ in het kader van de versterking van de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit toegevoegde waarde hebben of niet. Mochten de resultaten tegenvallen, dan zou dat volgens de ambtenaar in kwestie het einde kunnen betekenen van deze eenheden. Weinigen denken overigens dat het zover zal komen. Een opvallend gegeven is namelijk dat de oprichting van de RIEC's reeds op voorhand als succesvol is bestempeld. Nog voor er enig evaluatierapport verschenen is, zijn beleidsmakers, politici, maar ook sommige wetenschappers, er van overtuigd dat de weg die met de instelling van deze eenheden is ingeslagen, de juiste is.

2. PARADOXEN VAN HET EVIDENCE BASED PARADIGMA

Verwetenschappelijking van beleid?

Het bovenstaande optimisme legt een eerste paradox bloot die in het evidence based paradigma te ontdekken is. Beleidsmatig zijn soms bepaalde conclusies al getrokken en oplossingen aangedragen voordat überhaupt een probleemanalyse, laat staan een evaluatie heeft plaatsgevonden. De vraag is dan ook of, zoals het gebruik van de term evidence based policies suggereert, er eigenlijk wel sprake is van verwetenschappelijking van het beleid. In het licht van de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de aard en toonzetting van het politieke debat heb ik daarover zo mijn twijfels. Politici worden in de hedendaagse mediacratie bij het geven van een visie op een bepaald maatschappelijk probleem vaak meer gedreven worden door de uitkomsten van de meest recente opiniepeiling dan door de inzichten van wetenschappelijk onderzoek (Nelen, 2008). Juist op een terrein dat moreel zo zwaar beladen is als dat van de criminaliteitsbestrijding liggen de politieke en wetenschappelijke rationaliteit soms mijlenver uiteen. Anders valt toch ook niet te verklaren dat we al sinds jaar en dag mensen opsluiten terwijl binnen tal van disciplines een overdaad aan kennis voorhanden is over de contra-productieve effecten daarvan in termen van recidive en sociale uitsluiting?⁵ De ver-

3 Dit is een non-profit organisatie die als doel heeft om beleidsmakers te voorzien van informatie over de effecten van interventies op diverse terreinen (welzijn, onderwijs, criminaliteitsbestrijding etc). De resultaten van de systematische reviews die door de Campbell Collaboration worden uitgevoerd worden ook via de website van de organisatie toegankelijk gemaakt (www.campbellcollaboration.org).

4 In een Regionaal Informatie en Expertise Centrum werken diverse instellingen in de sfeer van opsporing en toezicht, zoals de politie, het openbaar ministerie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/ Economische Controle Dienst (FIOD-ECD), de belastingdienst, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en het bestuur samen in het kader van een integrale en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau.

5 Of, om een recent voorbeeld in een geheel andere setting aan te halen: hoe is het te rijmen met het denken in evidence based termen dat de Nederlandse minister Klink van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in december 2008 overging tot een verbod op hallucinogene paddenstoelen, terwijl het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) dat diezelfde minister adviseert over de gezondheidsrisico's van paddo's een jaar eerder tot de volgende conclusie kwam: "het gebruik van hallucinogene paddenstoelen levert een dusdanig laag risico op voor de individuele gezondheid en de samenleving, dat het verbieden van paddo's een te zwaar middel is in verhouding tot de overlast en de schade door het gebruik".

wondering die De Ruiter (2007) liet doorklinken in haar inaugurele reden over de halsstarrigheid waarmee wordt vastgehouden aan zware bestraffing doet dan ook enigszins naïef aan. Zoals hierboven al kort is uiteengezet past de verharding van het punitieve klimaat in een meer algemene tendens in de richting van een culture of control. Volgens Garland (2001) is de nadruk op repressie daarenboven mede het gevolg van verzet van politici tegen inperking van hun beslissingsmacht door de macht van wetenschappers, lobbyisten en consultants. Met behulp van populistisch taalgebruik en simplificatie, dan wel groteske vervorming van problemen, wordt ingespeeld op de angst van mensen en de suggestie gewekt dat de overheid in staat is de veiligheid van burgers te waarborgen. Boutellier (2002) lanceerde in dat verband de mooie term de 'veiligheidsutopie'.

Selectief gebruik

Nu zou kunnen worden tegengeworpen dat wellicht in het politieke debat over het bestrijden en indammen van criminaliteit de nuance af en toe ver te zoeken is, maar dat in ambtelijke beleidskringen en de uitvoeringspraktijk de ontvankelijkheid voor wetenschappelijke inzichten wel degelijk gegroeid is. Terwijl de politicus een ronkend no-nonsense verhaal houdt over normhandhaving dat een groot publiek aanspreekt, zouden beleidsambtenaren en uitvoerders zich wel degelijk aan de hand laten nemen door wetenschappers die hen de weg wijzen. Toch lijkt ook hier de wens vader van de gedachte. Hoewel het beleidsgerichte onderzoek in de sfeer van criminaliteitsbestrijding en -preventie de afgelopen decennia een hoge vlucht heeft genomen, moet worden onderkend dat uitermate selectief gebruik gemaakt wordt van onderzoekresultaten. Dat vloeit mede voort uit het feit dat bij het beleid betrokkenen meestal via een omweg van de uitkomsten van een onderzoek op de hoogte raken. Als het rapport zelf al ter hand wordt genomen, dan beperkt het lezen daarvan zich meestal tot de samenvatting. Slechts weinigen nemen een rapport integraal door. Deze laatste constatering heeft niet alleen betrekking op het leesgedrag van beleidsmakers of politici, maar is evenzeer van toepassing op wetenschappers zelf. Geen onderzoeker zal staande kunnen houden dat hij in staat is om de enorme hoeveelheid binnen- en buitenlandse literatuur die er op zijn of haar vakgebied verschijnt, bij te houden.

De grote hoeveelheid literatuur die er op sommige onderzoeksterreinen verschijnt en het selectieve gebruik dat daarvan wordt gemaakt, maken dat veel onderzoekresultaten via andere informatiedragers – in het bijzonder de media – hun weg vinden naar de relevante ontvangers. Als gevolg daarvan vindt filtering van informatie plaats en dat heeft zo zijn bezwaren. De media lichten namelijk niet zelden specifieke aspecten enorm uit en besteden aan andere aspecten nauwelijks aandacht.

Behalve de invloed van de media is nog een ander facet van belang in relatie tot de selectieve ontvangst van boodschappen die uit wetenschappelijk onderzoek afkomstig zijn. Beleidsambtenaren en politici richten zich namelijk vrijwel automatisch op de meest concrete resultaten en aanbevelingen die in een onderzoeksrapport te vinden zijn. Deze reflex weerspiegelt de volgende paradox die aan het evidence based denken te ontdekken valt. Hoewel alom wordt erkend dat van wetenschappers geen kant en klare oplossingen mogen worden verwacht, blijken beleidsmakers en uitvoerders juist daarop vaak met smart te zitten wachten (Nelen, 2000).

Toegenomen afhankelijkheid

De hoge, soms overspannen verwachtingen die van de wetenschap gekoesterd worden, verklaren ook goeddeels waarom wetenschappers steeds vaker worden ingehuurd als adviseur (van een ministerie, gemeente, parket, regiokorps etc.). Afgezien van de vraag of alle activiteiten die ten behoeve van beleidsmakers en uitvoerders worden ontplooid wel het predicaat wetenschappelijk verdienen, rijst een fundamentele vraag, namelijk in hoeverre dergelijke activiteiten zich verdragen met het uitvoeren van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Van de Bunt (1999) heeft tien jaar geleden terecht gewaarschuwd voor het gevaar dat wetenschappers ‘doodgeknuffeld’ worden door het beleid. Tegen de achtergrond dat wetenschappers in toenemende mate afhankelijk zijn geraakt van tweede- en derdegeldstroomprojecten om de onderwijs- en onderzoek-schoorsteen te laten roken, is dit gevaar er het afgelopen decennium bepaald niet kleiner op geworden.

Het tanende gezag van de wetenschap

Dat het verwachtingspatroon in de richting van de sociale wetenschappen – de criminologie in het bijzonder – soms buitensporig hoog is, betekent niet – en hier stuiten we alweer op een paradox – dat het gezag van de wetenschap onomstreden is. Alles wijst er juist op dat wetenschappers – net als andere professionals, zoals advocaten, notarissen, officieren van justitie, rechters en artsen – de afgelopen decennia ernstig aan gezag hebben ingeboet. De wijze waarop bijvoorbeeld de financiering en de output van wetenschappelijk onderzoek vandaag de dag onderhevig zijn aan allerlei kwaliteitsstoetsen – in de zin van peer reviews, onderzoeksvisities etc. – verraadt een fundamenteel gebrek aan vertrouwen in het beoordelingsvermogen van de wetenschappelijke beroepsgroep zelf. Talent en vakmanschap zijn geen vanzelfsprekendheden meer die door collega’s worden onderkend, gekoesterd en beloond, maar moeten keer op keer zowel intern als extern worden *bewezen*. De roep om transparantie heeft geleid tot een enorme bureaucratie waarin de wetenschapper bijna meer tijd kwijt is aan de verantwoording van zijn plannen en projecten dan aan de uitvoering van zijn onderzoek.⁶ Waar de talentvolle wetenschapper voorheen kon volstaan met een uitleg op hoofdlijnen van zijn plannen en vorderingen – “praat me eens bij” – moest hij gaandeweg steeds meer anderen zien te overtuigen van het nut en de noodzaak van de zaken waarmee hij bezig was – “laat het me zien” – tot het moment dat ook dat niet meer afdoende was en hij genooddaakt werd met bewijs op de proppen te komen dat zijn plannen en prestaties van uitzonderlijke kwaliteit zijn – “overhandig me het doorslaggevend bewijs”. Aan de hand van dat ‘bewijs’ krijgt de wetenschapper, het instituut waar hij leiding aan geeft, de faculteit, ja zelfs de universiteit, tegenwoordig een rapportcijfer toebedeeld waaraan bovenmatig veel waarde wordt toegekend. Hoewel iedereen weet hoe betrekkelijk dergelijke overzichten zijn, staart menig bestuurder van een universiteit en onderwijsambtenaar zich blind op de jaarlijkse nationale en internationale *rankings* waarin instituten, faculteiten en universiteiten op onderwijs- en onderzoeksgebied de maat genomen worden. De wetenschappelijke wereld begint in dat opzicht aardig te lijken op de entertainmentindustrie, waarin kijkcijfers en externe beoordelingen doorslaggevend zijn voor de continuering van programma’s. Dat werkt

6 Hoewel er in de criminologie inmiddels meer vrouwen dan mannen werkzaam zijn, houd ik voor de leesbaarheid vast aan de mannelijke persoonlijke en bezittelijke voornaamwoorden.

een bepaald type onderzoek in de hand. Want laten we wel wezen: de kans is klein dat een baanbrekend onderzoeksprogramma dat tegen heersende opvattingen ingaat eenzelfde goede beoordeling – en dito financiering – krijgt als een programma dat voortborduurt op een in zwang zijnd wetenschappelijk paradigma. Ook de wetenschap zelf is dus besmet geraakt met het evidence based virus en sommigen hebben in dit verband zelfs de vrees uitgesproken dat de wetenschap uiteindelijk ten onder gaat aan de ‘evaluïtis’.⁷

Voorzorgstrafrecht staat haaks op evidence based denken

De laatste paradox die ik hier wil bespreken betreft de moeizame verhouding tussen evidence based uitgangspunten en die van het voorzorgstrafrecht. In de risicosamenleving wordt, zoals hierboven al is aangestipt, veel waarde gehecht aan preventief optreden teneinde allerhande veiligheidsrisico's te beheersen. Een risicosamenleving kiest in de woorden van Borgers (2007) noodgedwongen voor de ‘vlucht naar voren’. Dat brengt per definitie onzekerheden met zich. Wanneer op basis van risicoanalyses de kans hoog wordt ingeschat dat de veiligheid van de samenleving wordt bedreigd, zal de gemiddelde gezagsdrager niet talmen en onmiddellijk preventief ingrijpen. En hier wringt de schoen. Risicofactoren kunnen vaak niet empirisch worden getoetst en achteraf is de juistheid van de risicoanalyses meestal niet vast te stellen. De genoemde voorzorgsmaatregelen staan derhalve haaks op het evidence based principe dat gehanteerd wordt bij de beoordeling van justitiële interventies. Daar geldt immers het adagium dat “indien je niet zeker van je zaak bent, je de interventie beter na kunt laten”.

Het doorgeschoten evidence based denken

Na lezing van de bovenstaande paradoxen kan bij de argeloze lezer het beeld zijn gerezen dat ik een tegenstander ben van beleid dat geschraagd wordt door inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Uiteraard is dat een misvatting. Criminologen moeten zich zeker niet opsluiten in de ivoren toren van de wetenschap. Zij dienen zich in te spannen om de producten van hun wetenschappelijke arbeid in vruchtbare bodem te laten vallen. Daarmee doel ik niet alleen op het aanjagen van wetenschappelijke discussie in de eigen wetenschappelijke omgeving, maar ook op het ‘vertalen van onderzoeksresultaten’ ten behoeve van beleidsfunctionarissen, vertegenwoordigers van uitvoeringsinstanties en andere relevante maatschappelijke instellingen. Het is mijns inziens van groot belang dat criminologen en andere sociaal-wetenschappers wier werkterrein raakt aan criminaliteitsbestrijding – en preventie aan de maatschappelijke omgeving duidelijk maken welke implicaties en relevantie hun onderzoeksresultaten hebben voor de beleidsontwikkeling. Een decennium geleden stelde ik in dat verband vast dat de ‘nazorg’ van wetenschappelijke activiteiten nogal eens verwaarloosd wordt, in de zin dat wetenschappers te weinig geneigd zijn om bevindingen en conclusies van individuele onderzoeksprojecten in een bredere maatschappelijke context te plaatsen en daarover niet alleen met elkaar maar ook met relevante derden in discussie te gaan (Nelen, 2000). Naar mijn overtuiging is gedurende de afgelopen tien jaar

7 Een interessante polemiek hieromtrent was te vinden in de bijlage *Opinie & Debat* van *NRC Handelsblad* van 29 november 2008. De term ‘evaluïtis’ wordt daarin gebruikt door de Zwitserse hoogleraren Frey en Osterloh. Zij benadrukken en hekelen de perverse effecten van peer-review beoordelingen en prestatiemetingen via citatie-indexen. De Leidse hoogleraar Raan daarentegen ziet evaluaties ook in de wetenschap als een onmisbaar beoordelingsinstrument.

binnen de criminologie op dit punt weinig vooruitgang geboekt en de oproep tijdens de laatste bijeenkomst van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK)⁸ om meer prioriteit te geven aan ‘publieke criminologie’ ondersteun ik dan ook van harte. Ook de substantiële toename van het aantal afgestudeerde criminologen in Nederland als gevolg van de nieuwe opleidingen criminologie kan mijns inziens alleen maar worden toegejuicht.⁹ De instroom van nieuwe lichten criminologen in relevante maatschappelijke functies – binnen beleidsafdelingen, politie, OM, lagere overheden etc. – verlaagt ook de drempel om wetenschappelijke inzichten tot deze geledingen door te laten dringen. Of in de praktijk vervolgens ook naar deze inzichten gehandeld wordt, is, zo heb ik hierboven al uitvoerig toegelicht, daarmee echter nog allesbehalve gegarandeerd.

Een ander misverstand dat op basis van het eerste deel van mijn betoog zou kunnen zijn ontstaan, is dat ik een tegenstander ben van onderzoek dat plaatsvindt op basis van de uitgangspunten van de *Campbell Collaboration*. Ook hier is een aanvulling – en indien nodig een correctie – op de beeldvorming op zijn plaats. Methodologisch gezien valt er immers weinig af te dingen op het streven van de onderzoekers die zich onder deze vlag verenigd hebben om een zo hoog mogelijk kwaliteitsniveau te bereiken in termen van onderzoeksdesigns. Voor het meten van effecten van interventies die zich richten op het bewerkstelligen van veranderingen onder veroordeelde delictplegers is onderzoek op basis van de *what-works* principes dan ook zeker waardevol.

Wel ben ik van mening dat de eenzijdige oriëntatie op *what-works*-vragen conform de uitgangspunten van de *Campbell Collaboration* heeft geleid tot een verschraling van het evaluatieonderzoek. Waar ik vooral moeite mee heb is de starre, dogmatische opvatting dat dit type onderzoek meer wetenschappelijke kennis zou genereren dan andere vormen van wetenschapsbeoefening. Fervente aanhangers van deze stroming zijn er bijvoorbeeld van overtuigd dat er ten aanzien van de evaluatie van interventiestrategieën een hiërarchie bestaat van high quality research, waarbij onderzoek dat zich bedient van randomized controlled trials (rct) aan de top van de ranglijst staat en het meer kwalitatief georiënteerde onderzoek onderaan bungelt. Verschillende auteurs (Pawson, 2006; Lum e.a., 2006; Kleemans e.a. (2007)) hebben echter vastgesteld dat strikt vasthouden aan de voorgeschreven methodologische criteria van de Campbell Collaboration impliceert dat systematische reviews van interventies vrijwel onmogelijk worden.¹⁰ De meeste evaluaties voldoen namelijk niet aan deze criteria en kunnen daaraan ook niet voldoen. Ingewikkelde interventies en strategieën – zoals de ontneming van wederrechtelijk voordeel waarmee ik deze beschouwing opende – en evaluaties van samenwerkingsprojecten zijn niet in een (quasi-) experimenteel design te vangen. Het voert dan ook veel te ver om de lijn van de Campbell Collaboration te volgen en al deze studies te diskwalificeren en als onbruikbaar terzijde te schuiven. Op het gebied van georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit of terrorisme zou dan in het geheel geen evaluatiestudie meer denkbaar zijn. De alternatieve werkwijze die Klee-

8 Gedoeld wordt op het jaarcongres van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK) van 18 en 19 juni 2009 in Leiden. Overigens kwam het thema ‘public criminology’ op dat congres niet uit de lucht vallen, want ook tijdens diverse internationale conferenties (ESC, BSC etc.) en in wetenschappelijke tijdschriften (zoals een special issue van *Theoretical Criminology*) was al aandacht aan de publieke rol van de criminologie besteed.

9 In België is het aantal criminologen dat een publieke functie vervult natuurlijk van oudsher al hoog.

10 Lum et al. (2006) inventariseerden in lijn met de eisen die de Campbell Collaboration daar aan stelt 354 evaluaties van antiterrorismebeleid en constateerden dat slechts zeven studies niveau 4 of 5 haalden op de Maryland Scientific Method Scale (MSMS).

mans e.a. (2007) voorstellen – door henzelf aangeduid als ‘browsing for evidence’ – vertrekt wat dat betreft vanuit een beduidend realistischer perspectief.¹¹

Wat mag er dan wel van de criminologie worden verwacht?

De bovenstaande overwegingen en eerder behandelde paradoxen in ogenschouw nemend zal het geen verbazing wekken dat ik de term *evidence based* voor het heden-daagse criminaliteitsbeleid in meer dan één opzicht misplaatst vind. Eerder heb ik in dat verband de term *evidence maze* laten vallen om te waarschuwen voor het gevaar dat de sociale wetenschappen – de criminologie in het bijzonder – verstrikt raken in het evidence based web en zich uitsluitend nog what-works vragen stellen (Nelen, 2008). Door de nadruk die is komen te liggen op dit paradigma dreigt de criminologie verkeerd gepositioneerd te raken. We weten allemaal dat sociaal-wetenschappelijk onderzoek geen kant en klare, toepassingsgerichte kennis oplevert, laat staan oplossingen voor complexe maatschappelijke problemen, zoals criminaliteit. Dat zou ook niet de ambitie van de criminologie moeten zijn. Bij evaluatieonderzoek hoort dan ook niet de vraag *of* iets werkt centraal te staan, maar veeleer de vragen *waarop* die interventie eigenlijk gericht is, *waarom* een interventie zou kunnen werken, *voor wie*, en onder *welke omstandigheden*.¹² Daarnaast moet de uitvoering van de interventie bestudeerd worden, waarbij het ook zaak is om te achterhalen hoe degenen die belast zijn met de uitvoering het beleid interpreteren en waarderen en welk belang zij toekennen aan de handhaving daarvan. Dit cluster van vragen en aandachtspunten onderstreept de noodzaak om voldoende inzicht te verwerven in het te bestrijden probleem, de maatschappelijke context waarin dat zich manifesteert, de wijze waarop de beleidsuitvoering gestalte krijgt en, last but not least, in de betekenis die personen op wie de interventie direct of indirect is gericht, aan hun eigen gedrag, de ontwikkelingen in de werk-omgeving en aan de reactie van overheidszijde hechten.

Het laatst genoemde aspect verdient enige toelichting. In menig evaluatieonderzoek ligt de nadruk namelijk zo sterk op de organisatie, *output* en *outcome* van de beleidsinterventies – leveren die wel datgene op wat we hoopten? – dat de neiging bestaat om uitsluitend nog van boven naar beneden naar de interventie te kijken. Het perspectief van de doelgroep blijft dan onderbelicht. Over de vraag in hoeverre de interventie aansluit op de gewoontes van de subjecten die met de interventie te maken krijgen, op welke wijze zij tegen die interventie aankijken en deze interpreteren komen we in de meeste evaluatierapporten weinig tot niets te weten.

Laten we met het bovenstaande in het achterhoofd nogmaals kijken naar het voorbeeld van de ontnemingswetgeving waarmee ik dit artikel begon. Hoe zou met behulp van sociaal-wetenschappelijk onderzoek meer inzicht kunnen worden geboden in de werking van deze wetgeving, met inachtneming van de hierboven geschetste beperkingen? Allereerst dienen in dat verband de gedragsmechanismen die blijken de

11 Kleemans e.a. (2007) maakten een synthese van 31 evaluatiestudies van interventies in de Nederlandse strafrechtketen. Deze studies verschilden sterk in hun methode van evaluatie en behaalde resultaten. Sommige richtten zich meer op de achterliggende mechanismen van de interventies en de toepassing in de praktijk, terwijl anderen meer zicht boden op de output en resultaten. Bij het beoordelen van de studies werd gekeken naar de volgende punten: de inhoud van de interventies en de beoogde effecten, mechanismen die ervoor moeten zorgen dat de interventies werken en bijhorende contextuele factoren die van invloed zouden kunnen zijn, hoe een interventie werkt, omstandigheden waaronder een programma succesvol is en wanneer niet en resultaten van de programmadoelen.

12 Pawson (2006) spreekt in dit verband van de realist approach.

beleidstheorie(ën) in werking moeten worden gesteld, worden blootgelegd en geanalyseerd. Nelen en Sabee (1998) hebben daaromtrent ruim een decennium geleden vastgesteld dat de pijlers waarop de ontnemingswetgeving rust niet in alle opzichten even stevig zijn. Meer recent heeft Levi (2007) geprobeerd om vanuit de kennis die is opgebouwd rondom georganiseerde criminaliteit en witwassen lessen te trekken voor de aanpak van de financiering van terrorisme. Hij heeft daarbij ook de assumpties tegen het licht gehouden die ten grondslag liggen aan het concept van financieel rechercheren dat zowel in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit als die tegen terrorisme het leidende principe vormt. Hij komt uiteindelijk tot de slotsom dat de ambities op dit gebied bescheiden moeten zijn. Financieel rechercheren kan een bijdrage leveren aan de informatieverzameling – vooral op lokaal niveau – wellicht meer inzicht verschaffen in de werkwijze en organisatie van terroristische netwerken en op bescheiden schaal mogelijkheden bieden voor inbeslagneming en voordeelsontneming. Veel verder dan dat reikt de polsstok vermoedelijk niet.

Over vragen als in hoeverre voordeelsontneming een rem zet op criminaliteit en een bijdrage vormt aan een effectievere bijdrage van criminaliteitsbestrijding, hoeft echter niet louter in theoretisch-beschouwende zin te worden gesproken. Deze vragen kunnen goed vertaald worden in empirisch onderzoek. Wat opvalt is dat daarbij meestal het perspectief van de handhavende instanties wordt gekozen en dat de groep op wie de interventie gericht is – de delictplegers – in menig onderzoeksdesign onvoldoende aandacht krijgt. Uitzondering op deze regel vormt de promotiestudie van Vrugink (2000) die als eerste de effectiviteit van de ontnemingsmaatregel heeft bestudeerd vanuit het perspectief van de veroordeelden die met deze maatregel te maken krijgen. Hoewel er op de uitvoering van zijn onderzoek en de conclusies die Vrugink trekt wel het een en ander aan te merken valt – zie daarvoor de recensie van mijn hand in TvC (Nelen, 2001) – kan op de grondgedachte om door middel van een experiment en interviews met gedetineerden die tot een ontnemingsmaatregel zijn veroordeeld inzicht te verwerven in de mate waarin en wijze waarop hun gedrag door (de dreiging van) een ontnemings sanctie beïnvloed wordt, worden voortgeborduurd.

CONCLUSIE

In de sfeer van criminaliteitsbestrijding en preventie wordt veel meer geëvalueerd dan enkele decennia geleden het geval was. Die ontwikkeling suggereert dat beleidsmakers en de bij uitvoering van het beleid betrokkenen zich in toenemende mate door wetenschappelijke inzichten laten leiden. De term evidence based die in dat verband vaak wordt gebezigd is echter in meer dan één opzicht misleidend en misplaatst. Evaluaties spelen namelijk slechts een bescheiden rol in het beleidsproces. Aan de wens tot evalueren liggen meestal politiek-strategische redenen ten grondslag in plaats van zuivere wetenschappelijke belangstelling. Onderzoek speelt dan ook zelden een prominente rol bij concrete beslissingen. De invloed van evaluatieonderzoek – voor zover die al is vast te stellen – is meer een indirecte. Derden worden voorzien van inzichten en zienswijzen omtrent de totstandkoming, uitvoering en werking van beleid en het is van tal van omstandigheden – die buiten het bereik van de onderzoeker liggen – afhankelijk of die derden zich daaraan iets gelegen laten liggen. Ook onderzoek waaruit geen concrete aanwijzingen naar voren komen voor het bijstellen van het beleid of de uitvoering daarvan, kan zeer waardevolle wetenschappelijke kennis voortbrengen. Behalve aan kennisaccumulatie kunnen evaluaties bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan demysti-

ficatie, ofwel het tot de juiste proporties terugbrengen van de beeldvorming op een bepaald terrein.

Evaluatie van criminaliteitsbeleid stelt een onderzoeker voor complexe vragen, zeker wanneer dat beleid gericht is op de preventie van slecht zichtbare vormen van criminaliteit en het wegnemen van gelegenheidsstructuren. Evaluatie behelst meer dan de instrumentele vraag of iets werkt of niet, maar dient er op gericht te zijn om de ratio achter- en de dynamiek en mechanismen van hedendaagse criminaliteitsbestrijding bloot te leggen. De hedendaagse criminoloog doet er dan ook verstandig aan zich niet uitsluitend door what works-vragen te laten leiden. Hij zal inzicht moeten verwerven in het te bestrijden probleem, op zoek moeten naar de assumpties waarop een beleidsmaatregel rust en deze analyseren in het licht van de beschikbare wetenschappelijke kennis. Daarnaast zal hij voldoende ruimte in moeten bouwen voor een analyse van de uitvoeringspraktijk – ook vanuit het perspectief van de uitvoerders zelf. Ook dient de groep waarop de interventie gericht is op enigerlei wijze in de analyse te worden betrokken. Tot slot zal hij de vastgestelde effecten – beoogd/niet-beoogd, gewenst/ongewenst – tegen elkaar (en tegen de assumpties in de beleidstheorie) af moeten wegen. Confectie-evaluaties zijn in dat verband ondenkbaar. De evaluator zal elke keer tot een op maat gesneden onderzoeksdesign moeten zien te komen. Een niet geringe opgave, maar wel een uitdagende klus.

LITERATUUR

- Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage
- Borgers, M.J. (2007), *De vlucht naar voren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, Hans (2002) *De veiligheidsutopie; hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom.
- Bunt, H.G. van de (1999), Beleid uit Wetenschap, *Justitiële verkenningen*, jrg. 25, nr. 6, pp. 13-21.
- Daems T. (2008), *Making Sense of Penal Change*, Oxford: Oxford University Press Series: Clarendon Studies in Criminology.
- Elchardus, Mark (2002) *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Garland, D. (2001), *The culture of control; crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press.
- Kleemans, E., C Klein Haarhuis,, F. Leeuw, M. van Ooyen-Houben (2007), Law enforcement interventions in the Netherlands: mapping interventions and 'browsing' for evidence, *Evidence & Policy*, vol. 3, no. 4, pp. 487-504.
- Levi, M. (2007), Lessons for countering terrorist financing from the war on serious and organized crime, in T. Biersteker and S. Eckert, *Countering the Financing of Terrorism*, London: Routledge. (pp.260-288)
- Lum, C., Kennedy, L.W., Shirley, A. J. (2006) The effectiveness of counterterrorism strategies.
- Martinson, R., What works?; questions and answers about prison reform, *The public interest*, 1974, pp. 22-54
- Nelen (2008), *Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek*. Maastricht: Universiteit Maastricht (oratie)
- Nelen, H (2001), Loont misdaad nog steeds?; bespreking van proefschrift van J. Vrugink, Gepakt en gezakt; invloed van de ontnemingsmaatregel op daders, *Tijdschrift voor criminologie*, jrg. 43, nr. 4, pp. 422-427

- Nelen, J.M. (2000), *Gelet op de wet; de evaluatie van strafwetgeving onder de loep*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Nelen, J.M., V. Sabee (1998), *Het vermogen te ontnemen; evaluatie van de ontnemingswetgeving - eindrapport*. Den Haag: ministerie van Justitie, WODC (Onderzoek en beleid, nr. 170).
- Pawson, R. (2006), *Evidence based Policy; a realist perspective*, London: Sage Publications.
- Pieterman, R. (2008), *De voorzorgcultuur; streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Ruiter, C. de (2007), *Ik heb niets beters te doen*, Maastricht, Universiteit Maastricht (oratie UM, 28 september 2007).
- Swaaningen, R. van (2005), Public Safety and the management of fear, *Theoretical Criminology*, vol. 9, no. 3, pp. 289-305.
- Vruggink, J. (2000) *Gepakt en gezakt; invloed van de ontnemingsmaatregel op daders*, Amsterdam: Thela Thesis.