

# FATIK



## themanummer Naar een Evidence-based gevangenisbeleid in België?

29ste jaargang • juli-augustus-september 2011 • nr. 131

Driemaandelijks uitgave

FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

Inhoud	<b>Editoriaal</b>	<b>3</b>
	• Naar een evidence-based gevangenisbeleid in België? <i>Luc Robert</i>	
	<b>Artikel</b>	<b>5</b>
	• Een kennisgestuurd strafrechtelijk beleid? <i>Elke Devroe</i>	
	• Evidence-based werken met gedetineerden. Waarom eigenlijk niet? <i>Stef Decoene</i>	
	• Evidence based werken in een correctionele praktijk: <i>lessons to learn from down under?</i> <i>Hilde Tubex</i>	
	<b>Interview</b>	<b>24</b>
	• "Geconstipeerd en hongerig": een systeem op zoek naar wetenschappelijke ondersteuning in tijden van overbevolking. Fatik sprak met minister van Justitie Stefaan De Clerck <i>Luc Robert</i>	
	<b>Ook dat nog</b>	<b>32</b>

## FATIK

Tijdschrift voor Strafbeleid en  
Gevangeniswezen  
Verschijnt vier keer per jaar  
29ste jaargang  
juli-augustus-september 2011, nr. 131

ISSN 0772-5167

## Redactie

*Hoofdredactie:* Tom Daems  
*Eindredactie:* Femke Quagebeur  
*Redactie:* Neil Paterson, Peter Pletincx, Luc  
Robert, Veerle Scheirs, Marc Tassier, Karen  
Verpoest, Chris Hermans

*Vormgeving:* Bram Wets

Abonnement op FATIK? Bel 09/223.07.38

## Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.  
Gebroeders De Smetstraat 75, 9000 Gent  
tel: 09/223.07.38 – fax.: 09/223.08.48  
e-mail: [info@mensenrechten.be](mailto:info@mensenrechten.be)  
website: [www.mensenrechten.be](http://www.mensenrechten.be)

## Redactionele samenwerking en disclaimer

*FATIK, Tijdschrift voor Strafbeleid en  
Gevangeniswezen* strekt tot een zo volledig  
mogelijke berichtgeving over de evoluties op  
het vlak van strafbeleid en gevangeniswezen.

Voor publicatie aangeboden teksten mogen  
rechtstreeks naar het redactiesecretariaat  
worden gestuurd. De redactie behoudt zich  
alle rechten voor de publicatie van ingezonden  
teksten, artikels, werken, advertenties ed. te  
weigeren.

Aan de totstandkoming van deze publicatie  
is de uiterste zorg besteed. Voor informatie  
die nochtans onvolledig of onjuist is  
opgenomen, aanvaarden de redactie en de  
uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke  
auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen  
redactionele bijdragen.

## Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabbonnementen

Lid + abonnement op Tijdschrift voor  
Mensenrechten: 27 €  
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor  
Strafbeleid en Gevangeniswezen: 35 €  
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 60 €  
Steunend lid + abonnement op beide  
tijdschriften: 96 €  
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

Het is ook mogelijk om, losgekoppeld van  
het lidmaatschap, een abonnement op de  
tijdschriften te bekomen.  
Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

De inhoudstafels van de oudere jaargangen zijn  
consulteerbaar op de website van de Liga voor  
Mensenrechten - [www.mensenrechten.be](http://www.mensenrechten.be)

© Niets uit deze publicatie mag worden veelevoudigd en/of openbaar  
gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers  
of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en  
schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uit respect voor mens en milieu wordt FATIK gedrukt op kringlooppapier en  
zonder vluchtige Organische Stoffen door Druk in de Weer, Gent

## Editoriaal

3

### Naar een evidence-based gevangenisbeleid in België?

*Luc Robert*

## Artikel

5

### Een kennisgestuurd strafrechtelijk beleid?

*Elke Devroe*

### Evidence-based werken met gedetineerden. Waarom eigenlijk niet?

*Stef Decoene*

### Evidence based werken in een correctionele praktijk: *lessons to learn from down under?*

*Hilde Tubex*

## Interview

24

### “Geconstipeerd en hongerig”: een systeem op zoek naar wetenschappe- lijke ondersteuning in tijden van overbevolking. Fatik sprak met minister van Justitie Stefaan De Clerck

*Luc Robert*

## Ook dat nog

32

## Naar een evidence-based gevangenisbeleid in België?

### Inleiding: Nobelscriminologie

Afgelopen juni vond het zesde Stockholm Criminology Symposium plaats. Die bijeenkomst biedt een forum aan wetenschappers, beleidsmensen en praktici en is gekoppeld aan de uitreiking van de jaarlijkse Stockholm Prijs in de criminologie, een prijs naar analogie met de Nobelprijzen. Qua formele omkadering hoeft de tot hertoe officieuze Nobelprijsuitreiking voor Criminologen niet onder te doen voor *the real deal*: de prijsuitreiking vindt plaats in dezelfde (overigens zeer prachtige) zaal als de Nobelprijsceremonie. De prijs werd overhandigd door de Zweedse koningin, gans de ceremonie was vergezeld van speeches van allerhande hoogwaardigheidsbekleders en de twee laureaten<sup>1</sup>, en alle aanwezigen kregen een 'koninklijk' diner aangeboden in een met bladgoud bedekte koninklijke zaal. Wie bij zoveel pracht en praal zijn nuchterheid dreigt te verliezen – nochtans op zich een opgave, gezien de sterk afgemeten hoeveelheden wijn en vermits het optionele digestief duur betaald moest worden; wellicht een deel van het ontradingseffect ten aanzien van alcoholgebruik, maar het is me tot op heden nog niet duidelijk of betalen voor een digestief deel uitmaakt van een evidence-based aanpak - zou nog vergeten dat het hier 'slechts' om één van de vele conferenties en prijzen in de criminologische wetenschappen gaat. Anderzijds lijkt de toon gezet. Met ca. 700 deelnemers uit een dertigtal landen steekt het symposium stilaan qua grootte en prestige de jaarlijkse Conferentie van de Europese Vereniging voor Criminologie naar de troon. Het succes van het criminologiesymposium in Stockholm hangt hoogstwaarschijnlijk ook samen met de toenemende aandacht voor empirisch criminologisch onderzoek dat directe beleidsrelevantie heeft en dat volgens de meest gestrengde methodologische vereisten en criteria gebeurt. Het symposium wordt vaak in één adem genoemd met evidence-based en experimentele criminologie. De oprichting van het symposium vormt in die zin een bijkomende stap in een beweging waarbij o.a. nieuwe onderzoeksinstituten werden opgericht, nieuwe gespecialiseerde tijdschriften het licht zagen, de nadruk op kwantitatief onderzoek is komen te liggen, een nieuwe standaard voor de beoordeling van empirisch criminologisch onderzoek stilaan opgang kent en, vooral, een nieuwe relatie tussen onderzoek en strafbeleid lijkt tot stand te komen.

In meerdere landen heeft een evidence-based aanpak de afgelopen jaren een grote plaats gekregen en dat zowel in de wetenschappelijke wereld als in uiteenlopende fasen van de strafrechtsbedeling, van preventie tot en met strafuitvoering. In de Angelsaksische wereld en in de Scandinavische landen is evidence-based beleid in de strafrechtsbedeling al jaren ingeburgerd. We hoeven niet ver te zoeken om dicht bij huis een voorbeeld te vinden: onze Noorderburen trekken al meerdere jaren de kaart van een evidence-based aanpak in de strafrechtsbedeling. Om een voorbeeld te geven: op 30 augustus 2005 installeerde de toenmalige minister van justitie in Nederland een Erkenningcommissie Gedragsinterventies Justitie, een commissie van experts die interventies (behandelingen) beoordeelt op kwaliteitscriteria, waaronder de beperking van recidive (in vergelijking met een of meerdere controlegroepen).<sup>2</sup> Die commissie rapporteert aan de minister over de efficiëntie van interventies, met eventuele gevolgen voor interventies en de organisaties die ze aanbieden (publieke financiering,...). Het hoeft dan ook niet te verbazen dat wetenschappelijk evaluatieonderzoek bij onze Noorderburen schering en inslag is.

### Nobele criminologie

De claims van voorstanders van een evidence-based aanpak zijn niet min. Eén van de roergangers, Lawrence Sherman, hamert al vele jaren op de grote voordelen van een strafrechtsbedeling die geënt is op methodologisch rigoreus uitgevoerd onderzoek. Zijn stelling is (vereenvoudigd) dat het beste beschikbare onderzoek telkens moet bekeken worden en dat met die resultaten rekening moet gehouden worden door beleidsmakers en praktici. Zou dat niet gebeuren, dan ontbreken stevige empirische fundamenten voor het beleid en de praktijk – beide staan dan op los zand, geschraagd op vooronderstellingen en leken theorieën.<sup>3</sup>

1 Prof. John Laub en Prof. Robert Sampson, twee criminologische zwaargewichten in onderzoek naar o.a. desistance (het stopzetten van een criminele carrière) en levenslooponderzoek van (ex-)delinquenten, kregen dit jaar de prijs. Zie [www.criminologyprize.com](http://www.criminologyprize.com).

2 Voor meer informatie, zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recidive/erkenningcommissie-gedragsinterventies>.

3 Sommigen spreken zelfs van kwakzalverij, zie E.J. Latessa, FT. Cullen en P. Gendreau, "Beyond Correctional Quackery – Professionalism and the Possibility of Effective Treatment", Federal Probation, 2002, Vol.66, 43-49.

De beste wetenschap, dat is voor Sherman en voor tal van andere criminologen experimenteel onderzoek, met als summum een *randomized controlled trial* (RCT): een onderzoeksopzet waarbij meerdere groepen, op basis van een op toeval gebaseerde toewijzing van vergelijkbare personen tot één van de groepen, voor en na een interventie (vb. een behandeling of een straf) vergeleken worden op één of meerdere indicatoren. Beleid dat op RCT-gebaseerd onderzoek is gestoeld, zal volgens hem uitmonden in verbeteringen: er kan met andere woorden beter opgetreden worden, omdat beter geweten is wat oorzaken en gevolgen zijn bij een bepaalde straf, maatregel, interventie of behandeling.<sup>4</sup>

Voor Sherman kan een wetenschapper niet anders dan 'de handen vuilmaken', met andere woorden, wetenschappelijke resultaten houden altijd verband met de praktijk. Hij verdedigt het standpunt dat een wetenschapper meteen zelf een vertaalslag geeft en aanbevelingen formuleert, eerder dan een 'hands off' benadering aan te hangen. Dat laatste is volgens hem een mythe: een wetenschapper kan dan wel kiezen om geen aanbevelingen te formuleren naar het beleid en de praktijk toe, maar dat houdt op zich een standpunt in, namelijk dat niet-beleidsrelevant onderzoek een optie is. Dat is een valse optie, want enkel de wetenschapper heeft de luxe om aan de kant te gaan staan, de praktijkwerker en de beleidsmaker hebben die keuze niet. Voor hen geldt de vraag hoe de zaken aan te pakken, niet of ze dat doen. En, zo vindt Sherman, *'whether that direction should be altered or unaltered by the best science available is a central question [...] for the entire science of criminology'*.<sup>5</sup>

De vermeende voordelen van een evidence-based strafrechtsbedeling omvatten: efficiëntiewinsten (want minder uitgaven, omdat meer en beter richting specifieke doelen gewerkt wordt met de juiste instrumenten), economische besparingen (o.a. door meer efficiëntie), maar ook een betere besluitvorming die transparant is (want gestoeld op publiek toegankelijke wetenschappelijke resultaten), daardoor ook duidelijk is voor de personen die het voorwerp van beslissingen uitmaken en dus potentieel als meer gelegitimeerd en zelfs meer rechtvaardig kan ervaren worden (wat ook weer kan leiden tot een extra aanzet in regelvolgend gedrag) en zelfs, meer principiële, méér vrijheid. Voor hem hebben wetenschappelijke resultaten en vrijheid alles met elkaar te maken – een 'nobele' criminologie zou leiden tot een meer objectieve en daardoor meer humane en betere strafrechtsbedeling. Of die voordelen ook effectief volgen bij een evidence-based aanpak, wat mogelijke afwegingen en nadelen zijn, dat komt in de bijdragen van dit themanummer aan bod.

## En in België?

Internationaal neemt de aandacht voor evidence-based beleid en praktijk alleen maar toe. Maar hoe staat het met België en Vlaanderen? Die vraag is vrij snel beantwoord: tot op heden lijkt er helemaal geen sprake te zijn van een evidence-based benadering bij de strafuitvoering.<sup>6</sup> De redenen voor die afwezigheid zijn divers en omvatten een tekort aan basiscijfers (anno 2011 zijn er op meerdere vlakken in de strafuitvoering minder cijfers voorhanden dan pakweg 30 jaar geleden), het ontbreken van een op wetenschappelijke principes gebaseerde evaluatiecultuur bij het beleid maar ook bij de criminologie aan de universiteiten, enz.

FATIK wenst met dit themanummer aandacht te besteden aan enkele hete hangijzers inzake een evidence-based aanpak en heeft daarbij beroep kunnen doen op drie academici die elk van zeer nabij vertrouwd zijn met onderzoek, beleid en praktijk. Elke Devroe gaat in het eerste artikel in op kernbegrippen en concepten omtrent een evidence-based benadering. Hilde Tubex, voormalig professor criminologie aan de VUB, heeft gedurende jaren in een onderzoeksteam gewerkt in Australië, waar de brug tussen wetenschap, beleid en praktijk centraal stond. Ze belicht haar ervaringen met een gevangeniswezen dat evidence-based werkt en wikt en weegt voor- en nadelen af. Stef Decoene, professor criminologie aan de VUB en lid van de PSD van de gevangenis van Hasselt, gaat in op kritieken ten aanzien van evidence-based werken. Hij legt de band tussen de wetten op de interne en externe rechtspositie en evidence-based praktijk en komt tot de conclusie dat één en ander in België tot voordelen zou kunnen leiden. Afsluitend komt de politieke eindverantwoordelijke van het gevangeniswezen aan het woord: Minister van Justitie Stefaan De Clerck wijst op de nood aan meer criminologische input en op meerdere uitdagingen die de strafuitvoering en Justitie wachten.

## Luc Robert\*

4 L. W. Sherman, "Evidence and liberty: the promise of experimental criminology", *Criminology & Criminal Justice*, 2009, Vol.9, Nr.1, 6.

5 L.W. Sherman, "Dirty Hands and Social Science", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 1993, Vol.30, 362.

6 Die conclusie is niet nieuw. Zie S. Snacken en K. Beyens, "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust'...", in K. Van Cauwenbergh (ed.) *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde. Jubileumeditie ter gelegenheid van 10 jaar Orde van de Dag*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2008, 108.

\* Luc Robert is vrijwillig wetenschappelijk medewerker, Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), K.U.Leuven en contractueel onderzoeker, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC).

## Een kennisgestuurd strafrechtelijk beleid?

Elke Devroe \*

**Als Belgische criminoloog durf ik me wel eens de vraag te stellen of het Belgisch strafrechtelijk beleid wel gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek, en zo ja, aan welke voorwaarden dit onderzoek dan moet voldoen. Als ik naar de ons omliggende landen kijk, hinkt België – als het op overheidsinvestering in wetenschappelijk onderzoek aankomt – volledig achterop.<sup>1</sup> Transparantie en accountability werden de afgelopen jaren belangrijke waarden binnen elke vorm van strafrechtelijk beleid. Deze waarden maakten in de jaren '90 reeds de kern uit van de 'New Public Management filosofie' van de Westerse samenlevingen.<sup>2</sup> Ook de actoren in de strafuitvoering ontsnapten niet aan de tendens tot 'meer evalueren'. De laatste jaren doet dan ook het begrip 'evidence-based policy' zijn intrede in het penale discours, waarbij men werkt volgens 'best practices' die, volgens wetenschappelijke methodologieën, hun effect bewezen hebben. 'Evidence-based policy' als term duikt de laatste jaren geregeld op in allerlei teksten, politieke programma's en richtlijnen. Termen als evaluatie, performantie, systematic review, meta-analyse, assessment, kwaliteitsmeting en evidence-based policy worden daarbij vaak door elkaar heen gebruikt.**

Voor de beleidsmaker en de politicus zijn de resultaten van wetenschappelijk onderzoek slechts één rationaliteit, die veelal wordt ondergesneeuwd door andere beweegredenen. Dagjespolitiek, reactief optreden naar aanleiding van incidenten, en het beïnvloedbaar zijn door lobbygroepen, de publieke opinie en het stemgedrag zijn tekenend voor de politieke wereld.<sup>3</sup> Toch stijgt de overtuiging dat beslissingen in de praktijk gebaseerd moeten zijn op 'best practices' die hun effect hebben bewezen. Dit lijkt glashelder. Evidence-based policy roept inderdaad interessante vragen op voor de beleidsmaker. Moet men bepaalde alternatieve maatregelen afschaffen omdat ze niet hebben gewerkt of er nog recidive is opgetreden? Hebben bepaalde programma's die in de gevangenis worden aangeboden

aan de dader een rechtstreekse invloed op het gedrag van de gedetineerde? In tijden van begrotingscrisis wordt de financiering van programma's onder een vergrootglas gelegd en wordt evidence-based policy zeer actueel.

Deze bijdrage belicht in eerste instantie (1) het begrip 'knowledge-based policy', in tweede instantie (2) de term 'evidence-based policy' en in derde instantie (3) het evaluatie-onderzoek. Zowel de definiëring als de methodologische voorwaarden worden hier geschetst. Besluitend wordt inzicht gegeven op het aantal door de minister van Justitie uitbestede onderzoeken in de strafuitvoering in de periode 1995-2009. Deze bijdrage heeft niet de pretentie iedere lezer laaiend enthousiast te maken voor 'evidence-based policy'. Dat was ook niet de bedoeling. Wel poogt ze een raamkader te bieden waarin essentiële begrippen worden toegelicht zodanig dat eenieder die met deze stroming aan de slag wil, weet wat ze inhoudt en wat de methodologische vereisten zijn.

### Knowledge-based policy

In het model van 'knowledge-based policy' (KBP) staat de wetenschappelijke analyse centraal bij probleemoplossing. Beleidsmakers gebruiken in het KBP-model kennis en 'reasoned experiment'<sup>4</sup> bij de prioriteitenstelling. 'Knowledge' kan gedefinieerd worden als het meest waardevolle element op een hiërarchisch georganiseerd continuüm gaande van data over informatie tot kennis. Het hoogste te bereiken doel op dit continuüm is wijsheid.<sup>5</sup> De 'producers van knowledge' zijn dan academici, werkzaam aan universiteiten.<sup>6</sup> Het gaat hierbij om een doorgedreven benutting van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek, die het beleid moet 'verwetenschappelijken'. Deze benutting of vertaalslag is echter een niet zo evident gegeven. Er is vaak wel wetenschappelijk materiaal aanwezig over strafrechtelijk beleid, maar hoe bruikbaar is dit voor de beleidsmaker?<sup>7</sup> We schetsen kort het nut van het betrekken van wetenschappelijke resultaten bij

\* Elke Devroe is hoofdredacteur politietijdschrift 'Politiestudies' en lid van de Belgische stuurgroep Campbell.

1 E. Devroe, De ontmoeting tussen criminologisch onderzoek en strafrechtelijk beleid, *Brussel, Politeia*, 2002, 343 p.

2 P.H.M. Van Hoesel, F.L. Leeuw en J.W.M. Mevissen (red.), *Beleidsonderzoek in Nederland, Kennis voor beleid: ontwikkeling van een professie, Assen, Van Gorcum*, 2005, 186 p.

3 E. Devroe, "Wetenschap voor beleid of beleid voor wetenschap? Een analyse van 15 jaar politie en Justitie onderzoek in België", *Panopticon*, 31, 3, 2010, 11-39.

4 J. M. Keynes, *The collected writings of John Maynard Keynes*, Vols. 1-30, Londen, Macmillan, 1971.

de beleidsbepaling. Wetenschap speelt een cruciale rol en staat garant voor een mate van objectiviteit en neutraliteit die broodnodig is in het politiek besluitvormingsproces. In hevige debatten waar tegengestelde belangen spelen van groepen die tot een consensus moeten komen, zullen de 'neutrale' wetenschappelijke resultaten van empirisch onderzoek met een hoog experimenteel designgehalte een constructief en ontmijnend effect hebben in de discussies. Wetenschap kan dienen tot het uitzetten van vaste, neutrale punten in de controverse.<sup>8</sup> Het transformeren van politieke in wetenschappelijke aandachtspunten kan helpen conflicten in politieke besluitvorming te verminderen. En bovenal: wetenschap is gericht op kennisvermeerdering, al dan niet ondersteund door empirisch onderzoek. De nieuwsgierigheid van sommige onderzoekers leidt ertoe nieuwe, innovatieve thema's te onderzoeken en kritische vragen te durven stellen bij huidig en reeds uitgevoerd beleid.

## Evidence-based policy

### Het ruime kader

De term 'evidence-based' komt overgewaaid vanuit de Angelsaksische medische traditie (de Cochrane-beweging).<sup>9</sup> Sinds jaren is 'evidence-based' ook in de sociale wetenschappen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië geen onbekend begrip meer. Als we binnen Europa blijven, moeten we de sterke onderzoekstraditie van Groot-Brittannië vermelden. Ieder departement van het Home Office heeft een eigen onderzoeksbudget waarin gewerkt wordt met een systematisch onderzoeksprogramma waarin de belangrijkste thema's en prioriteiten zijn uitgewerkt. Na de verkiezing van New Labour in de regering (1997) met slogans als '*what counts is what works*' laaide de interesse in de '*what works*' principes hoog op. In 1998 en 1999 werden diverse regeringsinitiatieven gelanceerd om de effec-

tiviteit van interventies aan de hand van 'evidence' vast te stellen en het gebruik van deze studies in beleid te vergroten. De 'modernising government White Paper' (1999) was hier heel duidelijk over: toekomstig beleid moet 'evidence-based' zijn.<sup>10</sup> Sinds het aantreden van de eerste regering Blair zijn onderzoeksresultaten politiek kapitaal geworden. Aan de Universiteit van Londen werd zelfs een 'Center for Evidence-based policy and practice' ingericht.<sup>11</sup> De oprichting van een internationaal tijdschrift dat specifiek gewijd is aan de experimentele criminologie<sup>12</sup> bewijst dat deze stroming niet meer weg te denken is uit de hedendaagse criminologie.<sup>13</sup>

### De definitie

Het streefdoel van evidence-based beleidsvoering bestaat in de vervanging van de actuele 'incidentdriven' politiek door beleid op basis van rationele keuzen en wetenschappelijke inzichten.<sup>14</sup> Een dergelijke benadering leunt aan bij het 'what works' gedachtegoed dat omschreven wordt als "*het streven naar effectieve(re) interventies door middel van onderzoek dat voldoet aan de hoogste methodologische eisen (gerandomiseerde, gecontroleerde veldexperimenten), door gebruikmaking van kwantitatieve researchsynthesen (door middel van meta-analyses) en door binnen de interventies te focussen op empirisch onderbouwde technieken*".<sup>15</sup>

In het Nederlands betekent de term 'evidence-based' letterlijk 'bewezen werkzaam'. Aan de hand van wetenschappelijk onderzoek zal moeten aangetoond worden of een maatregel al dan niet werkt. Let wel op: 'evidence-based policy' is niet hetzelfde als 'evidence-based werken'. Het eerste betekent aan beleid doen waarbij de inzichten van wetenschappelijk onderzoek worden vertaald in beleidsaanbevelingen. Het tweede betekent experimenteel onderzoek doen, dat voldoet aan een aantal strenge criteria voor experimenteel onderzoek. Maar men kan experimenteel onderzoek ver-

5 P. Gottschalk, "Information sources in police intelligence", *The Police Journal*, 82, 2009, 149-161.

6 T. H. Davenport, *Thinking for a living*, Boston, Harvard Business School Press, 2005.

7 Weiss (1978, 1997 en 2003) heeft diverse modellen aangereikt om de benutting van wetenschappelijk onderzoek in beleid te beschrijven, waar we echter –binnen het bestek van deze bijdrage– niet op in kunnen gaan. Zie: C. Weiss, "Research for policy's sake: the enlightenment function of social research", *Policy Analysis*, 3 (4), 1997, 531-545.

8 A. Vranckx, *Wetenschap voor beleid. Een communicatieprobleem?*, Brussel, VUBpress, 2000, 270 p.

9 De Cochrane Collaboration (CC) bestaat al sinds 1993 en is een internationale non-profit organisatie die tot doel heeft systematische reviews aan te maken, te verspreiden en up-to-date te houden over interventies binnen het brede veld van de gezondheidszorg, in: Hannes K., *Nieuwsbrief Campbell* nummer 1 maart 2006. Sinds januari 2001 is er ook een Belgische tak van CC actief (Zie verder: [www.cebam.be](http://www.cebam.be)). België wilde ook niet achterblijven op de internationale 'evidence-based' evoluties. Vanaf 2005 werd in eigen land een Campbell stuurgroep opgericht die Campbell activiteiten moet ontwikkelen en ondersteunen. De Cochrane Collaboration, die het initiatief nam, heeft de Belgian Campbell Group (BCG) in het beginstadium mee uitgebouwd. Beide groepen bieden actief ondersteuning aan Belgische auteurs van systematische reviews en organiseren jaarlijks een aantal studiedagen met betrekking tot dit onderwerp, in E. Devroe, L. Deschamps en K. Hannes, "Evidence-based policing in de kijker. Twee Belgische initiatieven", *Panopticon*, 29 (6), 2008, 59-66 (zie verder: [www.campbell-collaboration.be](http://www.campbell-collaboration.be)).

10 H. T. O. Davies, S.M. Nutley en P.C. Smith, *What works? Evidence-based policy and practice in public services*, Bristol, *The Policy Press*, 2007, p. 11.

11 <http://www.evidencenetwork.org>.

12 D. Weisburd, "Ethical practice and evaluation of interventions in crime and justice, the moral imperative for randomized trials", *Evaluation Review*, 27, 2003, 236-354.

13 *Journal of experimental criminology*, Springer, opgericht in 2005. In de redactieraad bevinden zich (behoudens uit de Verenigde Staten) verder experts uit Engeland, Zwitserland, Nederland, Duitsland, Australië, Israël, Canada maar helaas niet uit België.

14 E. Devroe, "Over communicerende en complementaire vaten: beleidsrelevant onderzoek in België en Nederland", *Tijdschrift voor Criminologie*,

richten, dat nauwelijks in beleidskringen wordt benut. Een beleidsmaker die geen rekening houdt met wetenschappelijke inzichten, maar zich wel laat informeren voert 'evidence-informed' beleid. Wanneer men wel rekening houdt met de resultaten van experimenteel onderzoek, dan doet men pas aan 'evidence-based' beleid. Dit laatste gaat dus een stap verder. In dit tweede geval houdt de regering rekening met wetenschappelijke informatie met een hoog kwaliteitsgehalte.<sup>16</sup>

Regeringsdocumenten in Engeland hangen een brede definitie van 'evidence' aan. Deze bestaat uit resultaten van wetenschappelijk onderzoek, kwantitatieve en kwalitatieve experteninformatie, statistieken, consultaties van stakeholders, evaluatie van voorgaand beleid, kostenberekening voor politieke keuzen en resultaten van economische prognosemodellen.<sup>17</sup> De engere definitie van 'evidence' sluit alleen resultaten van quasi-experimenteel evaluatie-onderzoek over genomen maatregelen in. Omdat dit model het evalueren van genomen maatregelen centraal stelt, wordt in de volgende paragraaf een nadere terminologische toelichting gegeven van de term evaluatie. Petrosino stelt dat: "An evidence-based approach requires that the results of rigorous evaluation be rationally integrated into decisions about interventions by policymakers and practitioners alike."<sup>18</sup> Evidence-based policy kan verschillende zaken betekenen in verschillende samenlevingen, die elk hun sociale organisatie, intellectuele vorming, politiek klimaat en banden met een beleidsnetwerk en de bredere publieke sfeer reflecteren.<sup>19</sup> Voor ons betekent het echter beleid voeren gebaseerd op resultaten van (al dan niet) experimenteel evaluatie-onderzoek.<sup>20</sup> Daarom gaan we in een volgende paragraaf even dieper in op het evaluatie-onderzoek.

## Evaluatie-onderzoek

### Algemene terminologie en doelstelling

Evaluatie-onderzoek kan omschreven worden als 'the systematic application of social research procedures for assessing the conceptualization, design, implementation and utility of social intervention programs'.<sup>21</sup> Bij deze vorm van onderzoek wordt de effectiviteit van een programma of maatregel onderzocht. Dit gebeurt door vergelijking van de onderzoekssetting

(groep personen, instantie, organisatie) voor en nadat de verandering werd aangebracht. De systematische werkwijze is hierbij uitermate belangrijk. Eerst wordt de probleemstelling omschreven, daarna een onderzoeksdesign uitgewerkt, gevolgd door een systematische dataverzameling en -analyse en een rapportage waaruit blijkt welke punten wel of niet zijn opgelost.<sup>22</sup> Via de toepassing van een beperkte set van methodologische procedures wordt het oorzakelijk verband tussen programma's en hun vermeende impact nagegaan. De evaluator poogt op wetenschappelijke wijze een antwoord te bieden op verschillende soorten van vragen met betrekking tot een beleidsmaatregel, de werking en de effecten. Hagan onderscheidt twee belangrijke soorten: de procesevaluatie en de impactevaluatie.<sup>23</sup> De meest degelijke evaluatiestudies zijn niet op te delen naar één bepaald type, maar behoren tot verschillende types tegelijkertijd.

Bij iedere evaluatie wordt de vraag gesteld of de beoogde doelstellingen werden bereikt (effectiviteit) enerzijds en of het proces correct werd doorlopen (efficiëntie).<sup>24</sup> Wenst men een ingreep volledig en helder te evalueren, zal men in de evaluatie zowel de efficiëntie pogen te meten waarmee de maatregel werd geïmplementeerd (procesevaluatie) als de effectiviteit (effect- of impactevaluatie). Het onderscheid tussen 'efficiëntie' en 'effectiviteit' wordt duidelijker wanneer men spreekt van 'de dingen goed doen' (efficiëntie) en 'de goede dingen doen' (effectiviteit).<sup>25</sup>

Vragen die de evaluator zich stelt bij een procesevaluatie zijn: 'verliep het proces correct?', 'was iedere stakeholder erbij betrokken?' en 'waren de resultaten in verhouding tot de bestede middelen?' Maar ook andere efficiëntievragen kunnen in een procesevaluatie een antwoord krijgen. Anderzijds zal iedere evaluator zich in zijn onderzoek afvragen of de veranderingen het directe gevolg zijn van de geïmplementeerde beleidsmaatregelen, hetgeen ook wel de zoektocht naar de causaliteit wordt genoemd. Heeft A (de maatregel ET) geleid tot B (een betere integratie in de samenleving)? Men probeert te weten te komen of het effect (effectiviteit: impactmeting) kan toegewezen worden aan de verrichte ingreep. Ook de beschrijving van de context waarin de maatregel wordt geïmplementeerd is heel belangrijk. Het is de vraag naar de voorwaarden waarin een maatregel al dan niet slaagt in welke specifieke

jubileumuitgave 30 jaar NVK, 45 jaar TVC, 2004.

15 B. Rovers, "What works. Kanttekeningen bij een populair programma", *Tijdschrift voor Veiligheid*, 6 (3), 2007, 7-23.

16 White Paper 'evidence-based policy', Cabinets Office, 1999, paras 7.1. en 7.22.

17 Regeringsdocument 'professional policy making', Cabinets Office, 1999.

18 A. Petrosino, "How can we respond effectively to juvenile crime?", *Pediatrics*, 105, 2000, p 635.

19 T. Newburn en R. Sparks, *Criminal Justice and Political Cultures. National and international dimension of Crime Control*, Cullompton, Willan Publishing, 2004.

20 E. Devroe, "Evaluatie van beleid. Beleid voeren en aan wetenschap doen: communicerende vaten of onverenigbare stielen?", *Praktijkgeds management lokale besturen*, Antwerpen, Kluwer, 2003, afl. 75, 27-52.

21 P.H. Rossi en H.E. Freeman, *Evaluation: a systematic approach*, Londen, Sage Publications, 1993, p 73.

22 P. Colle e.a., "Evaluatieonderzoek in het veiligheidsdomein", in K. Beyens e.a. (red.), *Criminologie in actie*, Brussel, Politeia, 2002, 470 p.

23 F.E. Hagan, *Research methods in criminal justice and criminology*, Londen, Macmillan Publishers, 2000, 528 p.

setting.<sup>26</sup> Tenslotte is het zeer belangrijk de gevolgen (positief of negatief) en (bedoelde en/of onbedoelde) neveneffecten voor de directe gebruikers te beschrijven. De grootste hamvraag blijft dan tenslotte het feit of er – gewenste en/of ongewenste – effecten optreden in de samenleving (impact).

Bespreken we nu de methodologische vereisten die nodig zijn om van een degelijk evaluatie-onderzoek te kunnen spreken.

## Methodologische vereisten

Een degelijke uitwerking in evaluatie-onderzoek vraagt een aantal standaarden die minimaal moeten vervuld zijn. Interessant in dit kader zijn de 'dertig standaarden voor evaluatieonderzoek' die ontwikkeld werden in 1981 in de Verenigde Staten<sup>27</sup> door het 'Joint Committee on Standards for Educational Evaluation'. De 'what works' benadering gaf verder aanleiding tot een aantal strenge methodologische vereisten voor evaluatie-onderzoek.<sup>28</sup> De vraag 'wanneer kunnen we er vertrouwen in hebben dat de conclusies van evaluatiestudies 'valide' zijn als ze beweren dat iets effectief, ineffectief of schadelijk is?' is immers van cruciaal belang. We sommen deze vereisten hier even op.

### De externe validiteit

Binnen de 'evidence-based'-stroming wordt erg gehamerd op aspecten van 'externe' en 'interne' validiteit bij het ontwerp van onderzoeksdesigns. De 'externe' validiteit heeft te maken met de generaliseerbaarheid van resultaten. Extrapolatie van de onderzoeksgegevens die in een beperkte experimentele setting werden verkregen naar het bredere veld mag zeker geen automatisme zijn.<sup>29</sup>

### De interne validiteit

Om de 'interne validiteit' te meten werd de zgn. 'Mary-

land Scientific Methods Scale' ontwikkeld die momenteel de standaarden bepaalt voor de internationale 'Campbell Collaboration'.<sup>30</sup> Het is een vijfpuntenschaal die gradaties in methodologische kwaliteit van onderzoek (dat interventies meet) aanduidt. De schaal toont trapsgewijs aan dat niet elk onderzoeksdesign even wetenschappelijk is.

We geven nu de niveaus van de 'Maryland Scientific Methods Scale' weer. De schaal kent vijf niveaus<sup>31</sup>:

- niveau 1: correlatie tussen een interventie en een meting van criminaliteit op één bepaald moment in de tijd;
- niveau 2: metingen van criminaliteit voor en na de interventie, zonder vergelijkbare controleconditie;
- niveau 3: metingen van criminaliteit voor en na de interventie in experimentele en vergelijkbare controlecondities;
- niveau 4: metingen van criminaliteit voor en na een interventie in verschillende experimentele en controle-eenheden, waarbij gecontroleerd wordt voor andere variabelen die criminaliteit kunnen beïnvloeden;
- niveau 5: *at random* toewijzing van experimentele en controlecondities aan de verschillende eenheden ('randomized controlled trials', RCT genoemd).

Niveau 1 is kwalitatief het minst kwaliteitsvolle onderzoeksdesign. Niveau 1 en 2 geven niet echt zekerheid over de oorzaak van het effect van een maatregel. Het 'quasi experimenteel evaluatiedesign' (niveau 3) voorziet een voor- en een nastudie, zowel in de experimentele als in een vergelijkbare controleconditie samen met een statistische controle van irrelevante variabelen. Bij een niet gerandomiseerd experiment (niveau 4) worden individuen of groepen in de experimentele en de controlegroep op voorhand statistisch toegewezen en niet aan het toeval overgelaten. Niveau 5, de 'rando-

24 P.G. Swanborn, *Evalueren*, Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatieonderzoek, Amsterdam, Boom Lemma Uitgevers, 1999, 364 p.

25 Een duidelijk voorbeeld kan dit illustreren. Een patiënt met een nierinsufficiëntie moest een operatie ondergaan, waarbij hij, volgens de behandelend arts, waarschijnlijk één nier zou verliezen. De operatie werd uitgevoerd. Alle randvoorwaarden werden positief geëvalueerd: alle 'dingen' werd goed gedaan! Het onthaalpersoneel was zeer vriendelijk, de kamer in orde, de verpleegsters kwamen om de 15 minuutjes eens kijken, de lakens waren zacht en proper, de maaltijden in het hospitaal waren verzorgd, enz. ... De evaluatie door de patiënt van het proces (efficiëntie) was zeer goed: 10/10. Maar was ook 'het goede gedaan?' (effectiviteit). Was de operatie ook effectief geweest? Toen de dokter een dag later doodleuk kwam vertellen dat het verwijderen van de maag van de patiënt tiptop verlopen was, gaf de patiënt aan dat zijn nier en niet zijn maag normaal gezien op het programma stond. De kliniek had nu een zwaar probleem. Bij nazicht bleek dat ze per ongeluk zijn fiche verwisseld hadden met die van een andere patiënt. Ook al was de patiënt zeer tevreden geweest over de efficiëntie; de beoogde effectiviteit ontbrak. De effectiviteitsevaluatie kreeg van hem dan ook maar een 0/10; en hij was in het totaal ontevreden over de hele kliniekervaring. De vooraf gestelde doelstellingen (het operatief verwijderen van één nier) werden immers niet gehaald, integendeel. De patiënt bleef achter met een nog groter probleem dan ervoor. Uit: Lezing E. Devroe, "Towards a science-driven evidence-based criminal justice policy, an inventory of 15 years research", 9th Campbell Collaboration Colloquium Oslo "Better evidence for a better world", Noorwegen, 18-20 mei 2009.

26 R. Pawson, "Evidence-based policy: the promise of 'realist synthesis'", *Evaluation*, 8 (3), 2002, 340-358.

27 Zie <http://www.wmich.edu/evalctr/jc>.

28 B.C. Welsh & D.P. Farrington, "Evidence-based Crime Prevention: Conclusions and Directions for a Safer Society", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 2005, 337-354.

29 B. Rovers, "What works. Kanttekeningen bij een populair programma", *Tijdschrift voor Veiligheid*, 6 (3), 2007, 7-23.



mized controlled trial' kent de hoogste interne validiteit en wordt in de 'Campbell Collaboration' de 'Gouden standaard' genoemd. Dit niveau voorziet de meest overtuigende methode om criminaliteitsprogramma's te evalueren.<sup>32</sup> Op dit niveau zijn de experimentele en de controlegroep op alle mogelijke variabelen gelijkgeschakeld voor de experimentele interventie. Daardoor worden verschillen tussen de groepen dus echt toewijsbaar aan de interventie zelf.<sup>33</sup>

## Besluit

Het streefdoel van evidence-based policy bestaat in de vervanging van de actuele 'incidentdriven' politiek door beleid op basis van rationele keuzen en wetenschappelijke inzichten. De bevindingen van wetenschappelijk onderzoek moeten de beleidsmaker het noodzakelijke empirische kader bieden om een verantwoorde keuze te kunnen maken uit de veelheid aan mogelijke beleidsingrepen, sociale programma's en/of maatregelen, hetgeen in tijden van crisis uitermate belangrijk wordt.

Politieke verantwoordelijken zouden dus idealiter rekening moeten houden met onderzoeksresultaten, maar ze zijn vaak ontoegankelijk en onbegrijpelijk. Hoe maken we de vertaalslag? Ambtenaren en practici zouden kunnen worden opgeleid in de omgang met 'evidence' via her-, na- en bijscholing. Of onderzoeksinstituten zouden het tot hun kerntaak kunnen gaan beschouwen zich te bekwamen in de transfer van de kennis naar gebruikers. Gelukkig wordt daar al aandacht aan besteed; het aantal 'repositoria' waar toegankelijke zoekmachines de potentiële gebruiker de weg wijzen door wetenschappelijk getoetste overzichten en syntheses heen, neemt toe.<sup>34</sup>

Uiteraard is ook voor de praktijkwerker de beschikbaarheid over wetenschappelijke inzichten nuttig.<sup>35</sup> Het stelt hem in staat de slaagkansen van maatregelen objectief te evalueren. In diverse internationale praktijkmiddens worden evaluaties van praktijkwerking binnen het criminologisch domein niet langer geschuwd. Voor België bleek dat o.a. uit de interessante discussies tijdens de studiedag 'bruggen bouwen tussen wetenschap en praktijk' die door de Stuurgroep van de Bel-

gian Campbell Group<sup>36</sup> werd georganiseerd, in samenwerking met de Belgian Cochrane Branch.

Evaluatiestudies zijn ook voor de praktijkwerker nuttig, ze kunnen aantonen dat de maatregelen en de investering die gebeurt niet voor niets is, dat het werkt en de moeite is om voort te zetten. Evaluatie-onderzoek dat de politieke en justitiële programma's analyseert, is een onmisbaar gegeven voor eventuele bijsturing van beleidsmaatregelen. In België wordt, in vergelijking met ons omringende landen, zeer weinig wetenschappelijk onderzoek door de federale overheid (departementen Justitie en Binnenlandse Zaken) gesubsidieerd. Dit betekent dat de universiteiten zelfs actief op zoek moeten gaan naar fondsen om wetenschappelijk onderzoek door te voeren. Voor de doctorandi zijn beurzen te verkrijgen via de Vlaamse Overheid, en soms wordt ook geïnvesteerd in onderzoek met privé-gelden. Er wordt echter zeer weinig onderzoek uitbesteed door de federale overheid, hetgeen blijkt uit eigen empirisch onderzoek.

We schetsen even kort dit onderzoek. Een overzicht van het beschikbare wetenschappelijke onderzoek ontbrak in België. Om hier een antwoord op te bieden werd binnen de Afdeling Research & Development van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid een onderzoek opgezet die het aan de Belgische universiteiten uitbesteed criminologisch onderzoek<sup>37</sup> van de afgelopen 15 jaar in kaart bracht (1995 tot 2009).<sup>38</sup> Om de vraag naar de frequentie van evaluatie-onderzoek te beantwoorden was het immers noodzakelijk inzicht te krijgen in al het door de overheid gefinancierde onderzoek. De onderzoeksvragen van dit onderzoek waren: (1) Heeft de beleidsmaker kennis van het uitbesteed criminologisch wetenschappelijk onderzoek?; (2) Wat is de aard en de omvang van het uitbesteed wetenschappelijk onderzoeksdispositief afgelopen 15 jaar in België? En tenslotte (3) Wat is het aandeel daarin van het evaluatie-onderzoek? In eerste instantie werd het onderzoek dat door het departement Justitie werd uitbesteed in kaart gebracht. Nadien werden ook over de andere instanties die onderzoek uitbesteden (Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid Binnenlandse Zaken, Federaal Wetenschapsbeleid en federale politie) resultaten bekomen. Uit een analyse van de resultaten blijkt

30 D.P. Farrington, D.C. Gottfredson, L.W. Sherman en B.C. Welsh, "The Maryland Scientific Methods Scale", in L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie, (eds.), *Evidence-based crime prevention*, Londen, Routledge, 2006, 13-22.

31 L.W. Sherman, *Evidence-based policing. Ideas in American policing series*, Washington, D.C., Police Foundation, 1998.

32 D. Farrington, "Randomized experiments on crime and justice" in M. Tonry en N. Morris (eds.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Vol. 4, Chicago, University of Chicago Press, 1983.

33 B.C. Welsh en D.P. Farrington, "Evidence-based Crime Prevention: Conclusions and Directions for a Safer Society", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 2005, 337-354.

34 F.L. Leeuw, "Evidence-based criminaliteitsbeleid en evaluatieonderzoek", in A. Raes, S. Thomaes e.a. (eds.), *Strafrechtelijk beleid: beleidsvoering: evoluties en uitdagingen*, Brussel, Politeia, 2010, 111-131.

35 C.J. Heinrich en Y. CHOI, "Performance-based contracting in social well fare programs", *The American Review of Public Administration*, 37 (4), 2007, 409-435.

36 In het "European Journal on criminal policy and research" thema "International transferability of the practice of evidence-based crime policies", volume 11, nr. 3-4, 2005 worden veel verwijzingen naar concrete voorbeelden hiervan die binnen de Campbell Collaboration werden ontwikkeld, gegeven.

dat er afgelopen 15 jaar slechts 38 onderzoeken in het domein van de strafuitvoering werden uitbesteed. Het ging daarbij niet om evaluatie-onderzoek en zeker niet om experimenteel onderzoek levels 4 of 5.<sup>39</sup>

Ten tweede worden onderzoeksgegevens niet altijd aan de burger vrijgegeven, en blijven de resultaten voor de beleidsmedewerker of de praktijkwerker onderbenut. Ook verdwijnt er nog steeds onderzoek in de kast van één of ander ministerie, dat nooit wordt gepubliceerd.<sup>40</sup>

Besluitend kunnen we stellen dat, alhoewel 'evidence-based policy' ook kanttekeningen kent, ze op termijn en indien correct toegepast de winst boekt dat politiek minder 'incident-driven' en 'experience-driven' wordt. Evidence-based beleidsvoering toont het belang aan van rationele onderbouwing met kennis, waardoor beleidvoeren dus geobjectiveerd wordt. Hierbij is niet

alleen kennis uit evaluatiestudies, 'systematic reviews' en 'meta-analyses' belangrijk, maar evenzeer kennis over de theorieën die achter de maatregel schuilgaan, de werkingsmechanismen achter de maatregel en de specifieke context waarin ze al dan niet werkzaam is. Om professionals te enthousiasmeren om gegevens uit onderzoek en systematic reviews te benutten in de dagdagelijkse strafuitvoeringspraktijk, is het noodzakelijk dat de beleidsomgeving daarvoor openstaat. De uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek maken in een evidence-based beleidsomgeving immers één van de variabelen uit waarop gestuurd wordt. Is de wil afwezig om onderzoek te benutten – omdat men toch wel weet hoe de praktijk draait – of zijn er andere variabelen (verhaal vakbonden, haalbaarheidsindicatoren, middelen) die telkens weer de doorslaggevende factor uitmaken voor het nemen van beslissingen, dan zal onderzoek vaak weggewuifd worden als onnuttig.

37 Met 'wetenschappelijk onderzoek' werd dat onderzoek in aanmerking genomen waarvan de hoofdpromotor verbonden is aan een universiteit en dat voorzien werd binnen de specifieke begrotingspost op het departement 'wetenschappelijk onderzoek'. Het gaat hier dus niet om consultancy opdrachten.

38 Vermits elke kabinetswissel een volledig leeg kantoor achterlaat, werd gedurende maanden gesnuffeld in de archieven, in de kelders van het ministerie, op zoek naar de contracten met de universiteiten. Op basis van dit werk werd van verdere informatie gesprokkeld ofwel bij de universiteiten zelf, ofwel bij (ex) medewerkers van de kabinetten.

39 Zie ook: E. Devroe en L. Van de Velde, *Onderzoek Justitie doorgelicht*, Gent, Academia press, 2005, 390 p; E. Devroe, L. Van de Velde, "Evaluatie-onderzoek bij Justitie België: het onontgonnen land", in: P. Ponsaers, E. Enhus, M. Easton, W. Bruggeman, A. Collier (eds.), *Tien miljoen klanten moet je verdienen*, Bijdragen tot de evaluatie van politie en Justitie, Centrum voor Politiestudies, Brussel, Politeia, 2005, 145-173; E. Devroe, L. Van de Velde, L. Keppens, D. Reynders, A. Dormaels en L. Van Daele, *Criminologisch onderzoek in kaart*, Academia Press, 2005, 298 p. en E. Devroe, "Wetenschap voor beleid of beleid voor wetenschap? Een analyse van 15 jaar politie en Justitie onderzoek in België", *Panopticon*, 31, 3, 2010, 11-39.

40 E. Devroe en C. Eliaerts, "De criminografie-schaarste in België", in: E. Devroe, K. Beyens en E. Enhus (eds.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België*, Handboek criminografie, Brussel, VUB-press, 2006, 13-28.

# Evidence-based werken met gedetineerden Waarom eigenlijk niet?

Stef Decoene\*

**Vanop afstand bekeken lijkt de vraag naar de waarde of het nut van ‘evidence-based’ werken, in gevangnissen bv., een wat absurde vraag. We vragen aan onze garagist niet of hij het nuttig of waardevol vindt om de auto te herstellen a.d.h.v. wat hij weet over auto’s. Meer, we hebben de onuitgesproken verwachting dat hij er alles (of op zijn minst heel erg veel) over weet en zijn werk hierdoor laat leiden. We vragen het evenmin aan onze huisarts wanneer we met een zieke dochter langskomen—we rekenen er op dat hij deskundig is en zijn interventies hierdoor laat leiden. We vragen natuurlijk ook dat beiden vriendelijk en beleefd zijn, ons niet meer aanrekenen dan nodig en het ons laten weten wanneer ze het niet weten, enz... Maar dit alles zou ons gestolen kunnen worden indien de garagist mijn auto niet of slecht herstelt of als de huisarts mijn dochter fout behandelt. Van dichterbij bekeken lijkt het antwoord op deze vraag echter veel minder evident te zijn. De term ‘evidence-based’ is in staat hevige emoties op te wekken, maar ook aanleiding te zijn tot veel publicaties die grote vrees t.a.v. op kennis gebaseerd handelen verwoorden.<sup>1</sup> Stilstaan bij evidence-based werken met gedetineerden kan daarmee niet anders dan ook ingaan op de ervaren risico’s<sup>2</sup> (en op argumenten die ten gronde soms impliceren dat evidence-based werken niét hoort).**

Ik beschrijf kort wat de term ‘evidence-based’ voor mij betekent. Dan geef ik enkele voorbeelden van kennis die relevant is voor het werken met gedetineerden en sta ik stil bij de vraag in welke mate de Vlaamse penitentiaire context ‘evidence-based’ is. Ik besluit met enkele argumenten tegen de introductie van evidence-based werken.

## Evidence-based werken

Evidence-based werken (EBW) kan gedefinieerd worden als het handelen van een beroepsbeoefenaar dat

zoveel als mogelijk gebaseerd is op de best beschikbare kennis over efficiëntie én effectiviteit van dit handelen. Het lijkt misschien meer strikt te stellen dat die kennis ook bewezen moet zijn, maar ik kies hier voor een wetenschapstheoretisch realistische maar fallibilistische positie. Er is zoiets als een werkelijkheid die onafhankelijk van de observator bestaat en in beginsel feitelijk kenbaar is. Vanuit epistemisch perspectief is kennis per definitie een zekere propositie. Wetenschap probeert dit te benaderen zonder de illusie te hebben dat dit gemakkelijk of snel of steeds bereikt zal worden en houdt er hier-en-nu rekening mee dat haar kennisbasis bijgestuurd of aangepast zal moeten worden wanneer meer empirische gegevens verzameld worden. EBW heeft een respectabele positie binnen wetenschappelijke disciplines zoals geneeskunde, psychologie en een geheel van toepassingsdomeinen waar het niet zozeer EBW maar gewoon kwaliteitsvol werken noemt (bv. toegepaste biologie, fysica of scheikunde), maar een sterk bekritiseerde plaats in de criminologie. Respectabel betekent hier niet dat EBW zonder kritiek zou zijn, wel dat niemand echt twijfelt aan de waarde of het belang ervan.<sup>3</sup>

EBW komt in mijn ervaring in twee versies. Een eerste, gematigde versie definieert evidence-based als deze praktijk waarbij interventies gebeuren a.d.h.v. de best mogelijke beschikbare wetenschappelijk kennis op dit moment. Een tweede, radicale versie is dat EBW die praktijk is waarbij interventies gebeuren a.d.h.v. wetenschappelijke kennis bekomen aan de hand van de beste methodologie. Veel draait hierbij over het verschil tussen best en best-mogelijk. De eis dat enkel wetenschappelijke kennis bekomen via ‘randomized controlled trials’ of RCTs kwalificeert als evidentie is voor mij een radicale versie – niet omdat het wetenschappelijk niet correct zou zijn deze methodiek als ideaal te definiëren (dit is denk ik correct!), maar omdat goed wetenschappelijk onderzoek (m.i. per definitie ontologisch realistisch en epistemologisch fallibilistisch) deze methodes gebruikt die mogelijk zijn en dan rationeel-wetenschappelijk omgaat met de mogelijkheden en

\* Stef Decoene is professor aan de V.U.Brussel, Vakgroep Criminologie.

1 A. Van Der Hurk & P. Nelissen, “What works? Een nieuwe benadering van resocialisatie van delinquenten”, *Sancties*, 2004, 5, 280-297.

2 J. Goethals, “What works? Evidence based no nonsense criminologie?”, *Panopticon*, 2006 6, 1-6; H. Nelen, “Verstrikt in het evidence based web”, *Panopticon*, 2010, 72-83; D. Burssens, “Valkuilen van een evidence-based criminaliteitsbeleid”, *Panopticon*, 2008, 6-20; B. Rovers, “What works. Kanttekeningen bij een populair programma”, *Tijdschrift voor veiligheid*, 2007 6, 7-22; H. Tubex, “Halen we met het ‘evidence-based model’ het paard van Troje binnen?”, *Cahiers Politiestudies*, 2010.

3 Voor een genuanceerd pleidooi, zie J. Steyaert, T. Van Den Biggelaar & J. Peels, *De Bijziendheid van evidence based practice. Beroepsinnovatie in de sociale sector*, Amsterdam, SWP, 2010.

beperkingen ervan. De discussie, zij het door voor- of tegenstanders, over EBW reduceren tot de discussie over RCT beschouw ik als contraproductief – mee omdat het impliceert dat veel goeie wetenschappelijke kennis hier-en-nu niet de praktijk zou kunnen of mogen informeren. In de rest van de tekst gebruik ik EBW in haar gematigde versie.

EBW geeft géén antwoord op de vraag welke doelen gerealiseerd moeten worden, maar kan slechts een rol gaan spelen wanneer doelen gekozen zijn. Ik beseft dat ik hiermee vooronderstel dat instanties die doelen formuleren 'minimaal-rationeel' zijn en geen doelen kiezen die niet realiseerbaar zijn en dat deze vooronderstelling soms/vaak fout is (ik geef verderop een voorbeeld). EBW kan m.a.w. ook aangeven dat een doel onmogelijk te realiseren zal zijn (of slecht geformuleerd). Essentieel is echter dat EBW opereert binnen een kader waarbinnen dergelijke 'minimaal-rationele' doelen reeds zijn geformuleerd.

## De Penitentiaire Context

De doelstellingen van de penitentiaire praktijk worden geregeld door twee complexe wetgevingen: de wet externe rechtspositie (ER) en de wet interne rechtspositie (IR). De wetgeving externe rechtspositie beregelt de uitvoering van de toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten en organiseert hiermee de weg van een gedetineerde van binnen naar buiten. Uitvoering van de wet is tot nu toe slechts partieel en geldt enkel voor straffen boven 3 jaar. De wetgeving interne rechtspositie beregelt het detentieleven, maar is tot nu toe slechts erg beperkt uitgevoerd. Vanaf september 2011 komen een aantal nieuwe regels en bepalingen in uitvoering.

Beide wetgevingen definiëren algemene en afgeleide doelen voor de penitentiaire praktijk. Ingaan op beide wetgevingen is binnen de context van dit artikel niet haalbaar. Ik focus exemplarisch op twee specifieke doelen en bekijk wat evidence-based werken hier zou betekenen: aspecten van risicobeheersing (ER) en van detentieklimaat (IR).

### Recidive-beheersing

Het inschatten en beheersbaar maken van de recidivekans door een gedegen analyse van de criminogene

processen die tot de feiten hebben geleid en het opleggen van de hierbij aansluitende relevante bijzondere voorwaarden is een cruciaal én centraal aspect van de wetgeving ER. De wetenschappelijke literatuur over hoe dit best gebeurt is bijzonder uitgebreid en degelijk – EBW bij het behandelen van gedetineerden wordt in de literatuur meestal benoemd als de 'what works' benadering.<sup>4</sup> Wat weten we en wat zou het kunnen betekenen voor de penitentiaire praktijk? Ik overloop enkele grote thema's uit deze rijke onderzoeksliteratuur.<sup>5</sup>

- Risicotaxatie die gebeurt aan de hand van een combinatie van historische en dynamische factoren, waarbij deze dynamische factoren in onderzoek als criminogeen werden aangetoond, voorspelt beter én laat toe taxatie inhoudelijk te koppelen aan interventies. We weten hierbij b.v. dat globale persoonlijkheidsbeoordelingen nauwelijks tot geen causale relatie hebben met delictgedrag en recidivekans. We weten ook dat klinische inschattingen van recidiverisico tot véél fouten leiden. En we weten dat de effectiviteit van een risicotaxatie afhangt van de basisratio dat recidive optreedt - hoe kleiner de basiskans dat delict X herhaald wordt, hoe moeilijker het wordt om een valide voorspelling te maken, ook met op zich degelijke instrumenten. Gestructureerde risicotaxatie bij plegers van partnerdoding heeft daarom waarschijnlijk niet zoveel zin, bv.
- Het organiseren van interventies inzake risicobeheersing in functie van het risiconiveau (weinig intensief met laag-risico, hoog-intensief met hoge-risico gedetineerden), met focus op criminogene factoren en processen en in functie van specifieke niet-criminogene factoren die de interventies an sich kunnen faciliteren of belemmeren omdat ze de responsiviteit van de gedetineerde t.a.v. de interventies bepalen, verdient aanbeveling. Waar ook maar enigszins mogelijk zijn in de samenleving zelf gelocaliseerde interventies meer effectief dan residentiële of penitentiaire settings.<sup>6</sup> 'Zorgende justitiële interventies' (of beveiligende zorg<sup>7</sup>) in de gemeenschap zouden dus in het kader van recidiverisico en behandelbaarheid aanbevolen moeten worden.
- Werkmethodieken die voldoende geprotocoliseerd zijn en gebaseerd op een generisch cognitief-gedragstherapeutisch én systemisch kader

4 Deze benadering zoekt recidive-beperkende interventies op evidence-based wijze en theoretisch gefundeerd te ontwikkelen en te evalueren, als tegenbeweging van de idee dat er met plegers van normoverschrijdend gedrag niets werkt.

5 F. Cullen & P. Gendreau, "From nothing works to what works: Changing professional ideology in the 21st century"; *The Prison Journal*, 2001, 81, 313-338; F. Cullen, P. Smith, C. Lowenkamp & E. LATESSA, "Nothing works revisited"; *Victims & offenders*, 2009, 4, 101-123; S. Hodgins & R. Muller-Isberner, *Violence, crime, and mentally disordered offenders*. Chichester, Wiley, 2000; J. McGuire, "Criminal sanctions versus psychologically-based interventions with offenders: a comparative empirical analysis"; *Psychology, Crime, and the law*, 2002a, 8, 193-208; J. McGuire, (Red.), *Offender rehabilitation and treatment*, Chichester, Wiley, 2002b; J. McGuire, *Understanding psychology and crime*. Maidenhead, Open University Press, 2004; D. Mackenzie, *What works in corrections? Reducing the criminal activities of offenders and delinquents*. Cambridge, CUP, 2006; M. Lipsey & F. Cullen, "The effectiveness of correctional rehabilitation: a review of systematic reviews"; *Annual review of law and social sciences*, 2007, 3, 297-320; M. Lipsey, N. Landenberger & S. Wilson, "Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders"; *Campbell Systematic Reviews*, 2007, 6; J. Bonta, et al. "Exploring the black box of community supervision"; *Journal of offender rehabilitation*, 2008, 47, 248-270; D. Andrews & J. Bonta, *The psychology of criminal conduct*. Anderson publishing: N.J., 2010 (5<sup>th</sup> Ed).

hebben de hoogste kans om samen met de gedetineerde recidive-reducerend aan het werk te gaan met de geïdentificeerde criminogene factoren.

- Werkattitudes die streng maar rechtvaardig zijn, respectvol begrenzend, prosociaal modellerend en ondersteunend, gericht op het oplossen van concrete problemen, transparant maar het spreken van de gedetineerde toelastend en zoveel als kan gebruik makend van de sterktes van de gedetineerde zelf, zijn het meest effectief. Niet of zwak-gemotiveerd straffen werkt niet.

Het onderzoek terzake toont daarnaast dat interventies differentieel effectief zijn i.f.v. leeftijd, delicttype, ... M.a.w. het gekende positieve effect van de algemene werkzame principes t.a.v. recidivebeheersing wordt gemodereerd door individualiserende factoren. Deze nood aan individualiseren speelt evenzeer bij interventies als bij risicotaxatie als techniek. Dat gestructureerde risicotaxatie bij partnerdoders weinig nut heeft, impliceert niet dat een criminologisch-psychologische individualisering a.d.h.v. een criminogenese onbelangrijk zou zijn, integendeel - zoals voor mij ook al de Greeff en de Waele beargumenteerden.<sup>8</sup>

Vanuit deze wetenschappelijke bril bekeken valt er ongetwijfeld een en ander af te dingen op de huidige penitentiaire praktijk. In gevangenissen werken psychosociale diensten om historische redenen bv. nog steeds vooral vanuit een klassiek-psihiatrisch en dan nog vaak psychodynamisch denkkader, waarbij persoonlijkheidstoornissen (al dan niet gediagnosticeerd a.d.h.v. de DSM-IV<sup>9</sup>) de belangrijke te diagnosticeren en behandelen factoren lijken te zijn. Dit wordt, eveneens omwille van historische redenen, aangevuld door een eerder sociale-counseling methodiek, die in zijn algemeenheid weliswaar systemische kenmerken heeft, maar in de praktijk vooral erg client-centered van insteek is en daarom weinig geprotocoliseerd en cognitief-gedragsmatig. De trajectbegeleiding aangeboden vanuit de Vlaamse Gemeenschap heeft dan weer een sterk sociale, welzijnsgeöriënteerde invalshoek. Dit betekent erg concreet dat vaak niet op criminogene processen wordt gewerkt maar op – in het beste geval – responsiviteitsfactoren.

Er gebeurt geen gevangenisoverschrijdende of intra-penitentiaire classificatie van gedetineerden a.d.h.v. hun globale risicostatus, laat staan in functie van welke aandacht t.a.v. responsiviteit gegeven zou moeten/kunnen worden.

De organisatie van de justitiële actoren en deze van de Vlaamse Gemeenschap laten niet gemakkelijk toe een trajectmatige aanpak van gedetineerden te organiseren, waarbij én risico én criminogene processen én responsiviteitsfactoren in combinatie worden gebracht om zo een adequaat detentieplan gericht op recidive-beheersing te kunnen installeren. Nochtans is dit trajectmatig werken fundamenteel indien de gevangenis haar doel van recidivebeheersing wil realiseren.

En wat met de louter technische kant, wat met risicotaxatie zelf? Gebruik van de HCR-20<sup>10</sup> is eerder goed verspreid, maar is enkel bruikbaar bij voorspelling van geweldsrecidive, niet van algemene recidive of schending voorwaarden, én is een zogenaamd derde-generatie instrument dat slechts beperkt rekening houdt met criminogene factoren.

Er zijn geen wetenschappelijk gevalideerde instrumenten die bv drugsgerelateerde recidive of recidive van eigendomsdelicten voorspellen. De wettelijke eis om gefundeerde risicotaxaties te maken als onderdeel van het beslissingsproces is dus voor een groot deel van de gevangenispopulatie niet uitvoerbaar. Dit impliceert eveneens dat veel prognoses louter klinisch zullen zijn én dus weinig betrouwbaar.

Bovendien helpen de huidige gestructureerd-klinische instrumenten enkel bij het inschatten van risicostatus op groepsniveau – de einduitspraak van de HCR-20 heeft dit formaat: *X behoort op basis van de hier gescoorde risicofactoren tot een groep van gedetineerden van wie het risico, bv., laag is*. De bij wet vastgelegde vraag te individualiseren wordt hiermee niet gerealiseerd. Dit vraagt, opnieuw, de opmaak van een individuele micro-criminogenese.

Misschien belangrijk genoeg om op te merken in de context van EBW in penitentiaire settings, is dat gestructureerde risicotaxatie een uitspraak op lange termijn doet (die dan nog vaak niet gespecificeerd wordt). Er bestaan geen wetenschappelijk gevalideerde methoden om kans op herval tijdens een uitgangsvergunning of penitentiair verlof te voorspellen.<sup>11</sup>

6 Zie bv., H. Wermink, A. Blokland, P. Nieuwbeerta, D. Nagin & N. Tollenaar, "Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach", *Journal of Experimental Criminology*, 2010, 6, 325-349; P. Nieuwbeerta, D. Nagin & A. Blokland, "Assessing the impact of first-time imprisonment on offenders' subsequent criminal career development: a matched samples comparison", *Journal of Quantitative Criminology*, 2009, 25, 227-257.

7 Deze term wordt gebruikt door M. Tervoort, *Forensische Psychiatrie*, Assen, Van Gorcum, 2009.

8 E. de Greeff, *Ames criminelles. Doornik, Casterman, 1949*; E. de Greeff, *Amour et crimes d'amour. Brussel, Dessart, 1973*; J. P. de Waele, *Daders van dodingen* (twee delen). *Arnhem, Kluwer, 1990*; S. Decoene, "De opmaak van delictketens als methode voor gecontextualiseerde forensische psychodiagnostiek", *Tijdschrift voor Klinische Psychologie*, 2007, 37, 189-199.

9 De DSM-IV is het ook in Vlaanderen gehanteerde classificatieschema voor binnen de psychiatrie 'officieel' erkende psychische stoornissen.

10 De HCR-20 is een wijd verspreid risicotaxatie-instrument. Het bevat 20 risicofactoren voor herhaling van gewelddadig gedrag. Tien van deze items zijn historisch en dus niet (meer) beïnvloedbaar, 10 items zijn via interventies of behandeling in principe veranderbaar.

11 M. Hildebrand, H. Schonberger & M. Spreen, *Onttrekkingen en recidives tijdens verlof gedurende tbs-behandeling nader bekeken. Amsterdam, Expertisecentrum forensische psychiatrie, 2007*; versus R. Van Den Brink, K. Drieschner & H. Harte, "Onttrekkingen en recidives tijdens verlof. Nuancering van een onderzoek in opdracht van de tweede kamer", *Tijdschrift voor criminologie*, 2007, 49, 68-74.

Ook voor de opleiding van penitentiair beambten is dit onderzoek belangrijk. Hun opleiding is kort en heeft bij mijn weten geen sterk methodische invulling die erkent dat penitentiaire beambten binnen de penitentiaire context belangrijke actoren voor gedragsverandering kunnen zijn (en dus rol zouden kunnen spelen bij recidivebeheersing). Dit geldt eveneens voor de opleiding van de psychosociale diensten en deze van de directieleden die binnen de huidige wetgeving ER en IR een erg belangrijke rol te vervullen zouden kunnen hebben.

## Procedurele rechtvaardigheid<sup>12</sup> en detentieklimaat

Weinig aspecten van de wetgeving interne rechtspositie leven op het penitentiaire werkveld meer dan deze inzake tuchtrecht. Na goedkeuring van de wetgeving IR werden bestaande regelgevingen tucht snel aangepast in afwachting van de definitieve goedkeuring ervan. Er is mij echter geen onderzoek gekend dat de efficiëntie en kwaliteit van de nieuwe tuchtprocedure evalueert, dit ondanks de manifeste impact van de tuchtprocedure op de werklast van penitentiair assistenten en directie en de zware kritieken t.a.v. uitvoerbaarheid die alvast bij informele bronnen teruggevonden kunnen worden.<sup>13</sup>

Uitgebreid én wetenschappelijk hoogstaand sociaal-psychologisch onderzoek<sup>14</sup> heeft aangetoond dat mensen meer geneigd zijn beslissingen van autoriteiten en implementatie van regels op te volgen wanneer ze deze als legitiem beoordelen. Deze gepercipieerde legitimiteit is sterk gebaseerd op de ervaring dat autoriteiten faire procedures volgen bij het uitoefenen van hun autoriteit, én dat deze autoriteitsfiguren door belangrijk geachte anderen als legitiem worden beoordeeld. Dit effect van procedurele rechtvaardigheid

bepaalt m.a.w. het gemak waarmee mensen zich schikken naar van bovenuit opgelegde beslissingen. Dit onderzoek leert dat ervaren procedurele rechtvaardigheid vier basisaspecten<sup>15</sup> heeft:

- *inspraak*: de betrokken partijen kunnen hun mening geven en worden gestimuleerd om actief te participeren doorheen de regelgevende procedure;
- *neutraliteit*: beslissingen worden genomen op basis van het consistent toepassen van van transparante en heldere procedures, eerder dan op basis van meningen en vooroordelen;
- *behandeld worden met respect en waardigheid*;
- *vertrouwen in de autoriteit*: de betrokken partijen hebben het gevoel dat de autoriteit streeft naar rechtvaardigheid, eerder dan handelt op basis van bv. vooringenomenheid.

Worden deze aspecten van procedurele rechtvaardigheid op een efficiënte én effectieve manier in de praktijk gebracht? Het is alvast zo dat de wetgeving interne rechtspositie duidelijk door literatuur over procedurele rechtvaardigheid is geïnspireerd. Maar hoe verloopt de tuchtprocedure in de praktijk en dit vanaf de eerste stap – bejegening door de penitentiair beambten – tot de laatste – de beslissing door de directie? De beschikbare informele bronnen geven alvast aan dat het uitoefenen van deze vorm van gezag niet evident wordt gevonden... Recent onderzoek<sup>16</sup> onderstreept het belang van een goed bewaakte en opgevolgde procedurele rechtvaardigheid in gevangenis.

Een concrete vaststelling is dan bv. dat meer informele procedures – zoals bemiddelingsgesprekken – waarbij partijen het gevoel hebben zich te kunnen uitdrukken, meer regelvolgend gedrag induceren.<sup>17</sup> We zouden m.a.w. kunnen verwachten dat, onder ceteris paribus

12 Ik focus hier op procedurele rechtvaardigheid tijdens detentie. Een gelijklopend argument kan gemaakt worden bij toepassing op regelvolgend gedrag bij bv. voorlopige of voorwaardelijke invrijheidstelling.

13 Louter ter illustratie: [www.acv-gevangenis.be/index.php?menu=Nieuws&pag=Lezen&id=604](http://www.acv-gevangenis.be/index.php?menu=Nieuws&pag=Lezen&id=604) vertolkt een vakbondsmening; [http://www.binnendemuren.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=118:qartpartijdigheid-en-afhankelijkheid-gevangenisdirectie-bij-tuchtprocedureq&catid=8:catbeleidenwetgeving&Itemid=6](http://www.binnendemuren.be/index.php?option=com_content&view=article&id=118:qartpartijdigheid-en-afhankelijkheid-gevangenisdirectie-bij-tuchtprocedureq&catid=8:catbeleidenwetgeving&Itemid=6) is een stelling vanuit gedetineerden; zie voor een van de weinig beschikbare wetenschappelijke invalshoeken P. Kennes, Bewaarders van de orde? een onderzoek naar ordehandhaving in de gevangenis, niet-gepubliceerde meesterproef criminologie, V.U.B., Vakgroep Criminologie, 2009.

14 T. Tyler, "Psychological perspectives on legitimacy and legitimation", Annual review of psychology, 2006, 57, 375-400; T. Tyler, "Legitimacy and criminal justice: The benefits of self-regulation", Ohio state journal of criminal law, 2009, 7, 307-359; D. Miller, Disrespect and the experience of injustice. Annual review of psychology, 2001, 52, 527-553; K. Murphy & T. Tyler, "Procedural justice and compliance behavior: the mediating role of emotions", European journal of social psychology, 2008, 38, 652-668; S. Blader & T. Tyler, "A four-component model of procedural justice: defining the meaning of 'fair' process", Personality and social psychology bulletin, 2003a, 29, 747-758; S. Blader & T. Tyler, "What constitutes fairness in work settings? A four-component model of procedural justice", Human resource management review, 2003b 13, 107-126; J. Jackson, T. Tyler, B. Bradford, D. Taylor & M. Shiner, "Legitimacy and procedural justice in prisons", Prison service journal, 2010, 191, 4-10; J-W. Van Prooijen, K. Van Den Bos & H. Wilke, "Group belongingness and procedural justice: Social inclusion and exclusion by peers affects the psychology of voice", Journal of Personality of Social Psychology, 2004, 87, 66-79; J-W. Van Prooijen, K. Van Den Bos, A. Lind & H. Wilke, "How do people react to negative procedures? On the moderating role of authority's biased attitudes", Journal of experimental social psychology, 2005, 42, 632-645; J-W. Van Prooijen, M. Galluci & G. Toeset, "Procedural justice in punishment systems: in consistent punishment procedures have detrimental effects on cooperation", British Journal of Social Psychology, 2008, 47, 311-324.

15 Ik gebruik hier het basisformaat om aspecten van procedurele rechtvaardigheid te benoemen, in besef dat het recente onderzoek evolueert naar een conceptueel meer complexe beschrijving ervan (Blader & Tyler 2003a, o.c.; 2003b, o.c.).

16 J. Jackson, T. Tyler, B. Bradford, D. Taylor & M. Shiner, "Legitimacy and procedural justice in prisons", Prison service journal, 2010, 191, 4-10; H. Henderson, W. Wells, E. Maguire & J. Gray, "Evaluating the measurement properties of procedural justice in a correctional setting", Criminal Justice & Behavior, 2010 37, 384-399; M. Reisig & G. Mesko, "Procedural justice, legitimacy, and prisoner misconduct", Psychology, crime, and the law, 2009, 15, 41-59.

condities, het afhandelen van conflicten en problemen in de gevangenis a.d.h.v. bemiddeling eerder dan tucht op wat langere termijn meer regelvolgend gedrag genereert.

Een focus op procedurele rechtvaardigheid impliceert niet dat distributieve rechtvaardigheid onbelangrijk zou zijn.<sup>18</sup> Natuurlijk vinden mensen de beslissing op zich ook belangrijk. Onderzoek inzake procedurele rechtvaardigheid impliceert echter dat mensen die zich 'procedureel rechtvaardig' behandeld voelen, een minder gewenste conclusie gemakkelijker zullen aanvaarden, precies omdat ze het gevoel hebben dat ze correct behandeld werden.

Ik noteer graag dat ook hier meerdere modererende factoren geïdentificeerd zijn<sup>19</sup> en dat gebruik maken van deze wetenschappelijke kennis doordacht en met grote zin voor individualiserende condities dient te gebeuren. Belangrijk opnieuw is dat er goed onderzoek is dat organisatie, implementatie, én evaluatie van omgaan met regelschendend gedrag m.o.o. het verhogen van regelvolgend gedrag verheldert, én de penitentiaire praktijk kan inspireren.

Procedurele rechtvaardigheid is maar één manier waarop een gevangenis haar intern klimaat kan verbeteren en dus probleemgedrag of onveiligheid kan beheersen.

Meer in het algemeen stellen onderzoekers al erg lang vast dat detentie schade veroorzaakt. Sykes' *five pains of imprisonment* lijken criminologische mantra's. Maar er is recenter onderzoek dat kan helpen om gevangenen te beoordelen op hun leefbaarheid, dus op hun vermogen tot (beperken van) detentieschade. Het grondig onderzoek van Liebling<sup>20</sup> leert welke dimensies het "morele" klimaat van een gevangenis typeren.

Liebling identificeert brede overkoepelende dimensies die toelaten het detentieklimaat van gevangenen van elkaar te differentiëren: respect, menswaardigheid, relatiekwaliteit tussen personeel en gedetineerden, vertrouwen, rechtvaardigheid, ordelijkheid, welbevinden, decency, macht.<sup>21</sup> Het zal duidelijk zijn dat procedurele rechtvaardigheid hier een specifiek aspect van is. Liebling beargumenteert dat deze dimensies toelaten gevangenen te differentiëren t.a.v. hun morele performantie (aard en hoeveelheid van conflicten, agressie-incidenten, zelfmoord(pogingen) ...).

Wat zou het betekenen om gevangenen te organiseren in functie van deze wetenschappelijke kennis? Hoe zou personeel opgeleid moeten worden om dit in de dagdagelijkse praktijk te realiseren? Welke architecturale, organisatorische en procedurele keuzes zouden gemaakt moeten worden? EBW t.a.v. gevangenisorganisaties zou er alvast kunnen in bestaan de penitentiaire inrichtingen regelmatig te beoordelen op deze dimensies en organisatieveranderingen niet alleen maar vanuit bedrijfskundige managementmodellen te implementeren, maar geïndividualiseerd t.a.v. hoe ze 'scoren' op deze basisdimensies.

## Problemen: echte én schijnbare

Risicobeheersing en detentieklimaat zijn slechts twee algemene voorbeelden van hoe wetenschappelijke kennis de penitentiaire praktijk zou kunnen informeren. Zoals hierboven ook beschreven vallen deze zelf al uiteen in meer specifieke subthema's. En er zijn veel andere voorbeelden mogelijk. Omgevingspsychologie kan de architecturale keuzes bij het bouwen van nieuwe gevangenen mee informeren. De what-works onderzoekstraditie kan informeren hoe de schakeling tussen detentie en justitiehuis en zorgaanbod in de gemeenschap georganiseerd kan worden. Ontwikkelingscriminologie kan informeren hoe er gedifferentieerd met jongplegers kan worden omgegaan. Sociale en emotiepsychologie heeft belangrijke dingen te zeggen over hoe (en hoe niet) een tegenindicatie zoals 'houding t.a.v. de feiten en de slachtoffers' bekeken kan worden en wat bv. de waarde ervan bij recidive-inschatting (maar) is. Criminologie heeft iets te zeggen over of en zo ja, herstelrecht en strafrecht gecombineerd of geschakeld zouden kunnen worden. Criminologische psychologie en criminologie kunnen mee informeren hoe elektronisch toezicht best geïmplementeerd wordt...

Wat houdt ons tegen? De kritieken op EBW met gedetineerden vallen uiteen in een aantal clusters.<sup>22</sup> Er zijn methodologische kritieken, ideologische kritieken én morele kritieken.

Ik ga niet in op de methodologische kritieken<sup>23</sup>, die vaak focussen op de waarde van meta-analyses en het belang van gecontroleerd onderzoek. Alhoewel het niet onbelangrijk zou zijn de beperkte waarde van deze kritieken te verduidelijken, laat plaatsgebrek niet toe dit uit te diepen.<sup>24</sup>

17 W. Nugent, M. Williams & M. Umbreit, "Participation in victim-offender mediation and the prevalence and severity of subsequent delinquent behavior: A meta-analysis", *Utah law review*, 2003, 137-166; B. Poulson, "A third voice. A review of empirical research on the psychological outcomes of restorative justice", *Utah law review*, 2003, 167-204.

18 B. Van Velthoven, "Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland", *Themis*, 2011, 7-16.

19 Zie referenties in voetnoot 14.

20 A. Liebling, *Prisons and their moral performance*, Oxford, Clarendon Press, 2004; A. Liebling & H. Arnold, *Measuring the quality of prison life, Research Findings 174*, London: Home Office, 2002; A. Liebling, L. Durie, A. Stiles & S. Tait, *Revisiting prison suicide: the role of fairness and distress*, in A. Liebling & S. Maruna (Red.), *The effects of imprisonment*, Cullompton, Willan, 2005.

21 Zie A. Liebling, 2004, o.c., voor gedetailleerde definities van deze begrippen en hun operationalisatie.

22 A. Van Der Hurk & P. Nelissen, o.c.; P. Raynor, "Evidence-based probation and its critics", *Probation Journal*, 2003, 50, 334-345; D. Andrews & J. Bonta, o.c.

23 Zie hiervoor bv. G. Gaes, *Correctional treatment*, in M. Tonry (Red.), *The handbook of crime and punishment*, Oxford, Oxford U.P., 1998.

De ideologische kritieken zijn complex (zie bv. Garland's 'culture of control' these<sup>25</sup>). Ik neem hier een van de thema's die in deze cluster terug te vinden is. EBW impliceert dat interventies meer gestroomlijnd worden. De protocolisering van bv. zorg heeft een hoog afschrikingsgehalte. Behandelaars en managers hebben de idee dat ze in dergelijk protocol herleid worden tot automaten; kritische criminologen menen dat protocolisering de persoon van de gedetineerde weg reduceert en indicatie is van een repressieve, manageriële positivistische ideologie. Protocolisering kan ongetwijfeld tot nieuwe problemen leiden. Het riskeert onvoldoende te individualiseren bijvoorbeeld. Het kan ertoe leiden dat behandelaars en managers niet langer nadenken, maar blind uitvoeren. Maar er is eveneens een andere zijde. Onderzoek inzake procedurele veiligheid leert dat niet zozeer procedures op zich, maar specifieke kenmerken van procedures een probleem kunnen zijn. Behandelliteratuur toont dat de 'ritualisering' van zorg, d.w.z. haar transparante protocolisering als indicatie dat de behandelaar weet wat hij doet en de cliënt weet waar hij zich kan aan verwachten, een positief behandelresultaat heeft.

## Wat met morele kritieken?

EBW vooronderstelt vooraf gestelde minimaal-rationele doelen, maar evalueert deze doelen (vaak) niet zelf. De guillotine is een goed voorbeeld van EBW vanuit een minimaal-rationeel doel dat echter door velen van ons als onaanvaardbaar – moreel, maatschappelijk – zal worden ervaren. Voor sommigen is deze 'waarden-neutraliteit' van EBW reden om dit perspectief te verwerpen. Immers, zo wordt geredeneerd, hiermee helpt EBW om vaak onaanvaardbare doelen te realiseren. Deze opmerking is én correct en weinig relevant. Wetenschap selecteert doelen niet, dat doen beleidsmakers... én beroepsbeoefenaars die soms té gemakkelijk bereid zijn om het beleid te behagen door zich hierbij in te schakelen. Maar de vanzelfsprekendheid van EBW komt hiermee niet in gedrang.

Het lijkt soms alsof EBW-critici vanuit een morele reflectie én maximale moraliteit van beleidsmakers verwachten en morele neutraliteit van de wetenschapper als persoon vooronderstellen. Erkennen dat wetenschap neutraal is impliceert echter niet dat de wetenschapper als persoon dit ook mag zijn. EBW werkt waar beleidsmakers vaak (maar ongetwijfeld niet steeds) moreel correct proberen te handelen ook al zijn ze gevoelig voor niet-wetenschappelijke (bv. medialogische) argumenten, én waar onderzoekers de basisprincipes van wetenschap als sociale praktijk en epistemische norm blijven hanteren maar als persoon zelf ook afwegen of een beleidsvraag voldoende moreel is én dus als

onderzoeker te respecteren. Misschien hebben we om EBW te legitimeren een deontologische code voor wetenschappers nodig.

Is focus op recidive dan bijvoorbeeld een minimaal-rationeel doel dat moreel of maatschappelijk aanvaardbaar is? Ik denk van wel. Wanneer iemand een behandeling voor depressie met een cliënt opstart dan zal de doelstelling zijn om terugval in depressieve stemming te verhinderen, of minstens beduidend te vertragen/verminderen. Gelijkaardig zal behandeling van externaliserende problemen mee als doel hebben te vermijden dat het probleem zich opnieuw stelt. Maar de wetgever kan hier ook zaken vragen die begrijpelijk maar 'onredelijk' zijn. Ik besprak hierboven als voorbeeld dat een wetenschappelijk gefundeerd gestructureerd-klinische risicotaxatie t.a.v. een zeer kort tijdsvenster als een uitgangsvergunning of blok penitentiair verlof (op dit moment) niet kan. Wetenschappers hebben hier de plicht de beleidsmakers en beslisinstanties te blijven wijzen op de onredelijkheid van hun vraag (en misschien onderzoek te doen naar de vraag of prognoses binnen dergelijk tijdsvenster überhaupt mogelijk zijn en zo ja, hoe).

Sommige criminologen geven me de indruk dubbel te staan t.a.v. dergelijk evaluatie-onderzoek en neigen er nog al eens toe om de wetenschappelijke machinerie die noodzakelijk is om dergelijk evaluatie-onderzoek gedegen uit te voeren enerzijds te verwerpen wanneer het resultaten oplevert die tegen de ideologische ingesteldheid ingaat, maar de resultaten wel te gebruiken wanneer ze de voorinname bevestigen. Een hypothetische formulering voor dergelijke houding zou de volgende vorm kunnen aannemen: "*Cognitief-gedrags-therapeutische interventies zijn gemiddeld genomen beduidend beter, maar we weten dat dit onderzoek gebruik maakt van meta-analyses, of zoveel methodologische tekorten kent dat we hier eigenlijk geen rekening kunnen mee houden*". Wanneer politiek rechts pleit voor boot camps worden diezelfde meta-analyses echter gretig gebruikt om de voorstellen van tafel te vegen.

Bovenstaande kritieken op EBW worden vooral vanuit de academie én de praktijk gemaakt. Maar ook beleidsmakers en managers vinden EBW niet steeds zo aangenaam. Precies de duidelijke richtlijnen vervat in de gestroomlijnde interventie geeft hen het gevoel dat ze niet langer greep hebben op complexe situaties, of dat ze lastig gevallen worden door experts die het hier-en-nu politiek-pragmatische geven-en-nemen doorkruisen.

Ook voor hen liggen er moeilijke maar uiteindelijk duidelijke keuzes. De legitimiteitscrisis die nu ondertussen al vele jaren het justitiële veld typeert, zal uiteindelijk alleen vervagen indien EBW beleid mee kan informeren

24 Zie bv. A. Andrews & J. Bonta, o.c. en J. McGuire, o.c., voor kritische analyse van deze kritieken.

25 D. Garland, *The culture of control*, Chicago, Chicago U.P., 2001; T. Daems, *De bestraffingssociologie van David W. Garland*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009; of zie N. ROSE, "Government and control", *British Journal of Criminology*, 2000, 40, 321-339.



– ook hier heeft de literatuur over procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit veel te bieden.

## Besluit

Het penitentiaire werkveld heeft grote nood aan wetenschappelijke input en regelmatige evaluatie. Het recente doctoraat van Bauwens<sup>26</sup> suggereert dat België géén wetenschappelijke evaluatiecultuur heeft. Ik denk dat dit correct is.

Tezelfdertijd beschikken we over twee revolutionaire (zij het niet steeds perfecte) wetgevingen die EBW zouden toelaten én ermee gebaat zouden zijn. Dit gebeurt soms maar m.i. nog ruim onvoldoende. Ik gaf hierboven enkele voorbeelden:

- De literatuur over risicotaxatie maakt duidelijk dat sommige concrete doelen wetenschappelijk niet realiseerbaar zijn. Een wetenschappelijk faire inschatting van kans op herval tijdens een uitgangsdag kan niet. Risicotaxatie kent beperkingen die beleidsmakers en beslisinstanties onvoldoende mee in rekening brengen.
- De reïntegratie-literatuur (zowel in termen van risicobeheersing als in termen van desistance) biedt pistes voor kwaliteitsverbetering van pe-

nitentiaire actoren en initiatieven maar wordt onvoldoende tot niet gebruikt als leidraad voor specifieke interventies.

- Een tegenindicatie zoals 'houding t.a.v. de feiten en de slachtoffers' zou gebaat zijn met kennis over hoe verantwoordelijkheidsattributie (en de relatie met morele emoties) psychologisch verloopt.
- De afhandeling van de binnen de penitentiaire praktijk zo delicate en belangrijke tuchtprocedures zou gebaat zijn met input van de literatuur over procedurele rechtvaardigheid.

De redenen waarom dit onvoldoende gebeurt zijn ongetwijfeld complex en zelden intentioneel. Het lijkt mij alvast dat onderzoekers zich te weinig uitspreken over wat hun expertise kan betekenen voor de praktijk, én hand in hand hiermee gewoon ook te weinig praktijk-georiënteerd onderzoek doen. Anderzijds hebben beleidsmakers en managers een ambivalente houding t.a.v. experten.

Ik ben er echter van overtuigd dat ook in Vlaanderen de penitentiaire praktijk gebaat zou zijn met onderzoekers (en onderzoekers-in-de-praktijk) en beleidsmakers die de integratie tussen evidence-based and practice-based zouden kunnen faciliteren.

<sup>26</sup> A. Bauwens, *The transformation of offender rehabilitation?*, niet-gepubliceerd proefschrift, V.U.B., Vakgroep Criminologie. 2011.

## Evidence based werken in een correctionele praktijk: *lessons to learn from down under?*

Hilde Tubex\*

Het *Department of Corrective Services (DCS)* in West Australië, waar ik tot voor kort *Team Leader Research and Evaluation* was, claimt dat haar werkwijze *evidence based* is. Dit betekent dat bij DCS beleid en praktijk worden afgestemd op wat wetenschappelijk is aangetoond als zijnde effectief. In de praktijk wordt dit nagestreefd door een systeem van onderzoek, evaluaties en monitoring. De idee is dat elk nieuw project of initiatief gepaard gaat met een plan waarin bepaald wordt wat en wanneer zal worden geëvalueerd en dat met het oog daarop data worden verzameld en een budget wordt voorzien. Verder wordt er bepaald welke resultaten men tracht te bekomen, hoe deze worden geoperationaliseerd in indicatoren (PI's en KPI's<sup>1</sup>) en gemeten.

In deze bijdrage schrijf ik over mijn persoonlijke ervaringen met het *Evidence Based Model (EBM)* in de correctionele praktijk: hoe wordt het aangepakt, wat zijn de positieve en negatieve resultaten en biedt dit model enig soelaas voor de Belgische situatie? In wat volgt geef ik een korte achtergrondschets waar het EBM vandaan komt en wat de recente criminologische literatuur zegt over deze ontwikkeling. Het zwaartepunt van deze bijdrage ligt echter bij de praktijkervaring met onderzoek in een beleidsgerichte context. Ik beperk me hierbij tot *research & evaluation*, gezien *performance measurement* tot het takenpakket van een afzonderlijke unit behoort. Ik benadruk dat mijn visie geenszins het standpunt van DCS vertolkt, of dat mijn bedenkingen specifiek betrekking hebben op, of beperkt zijn tot, DCS praktijken.

### Achtergrond van het EBM

De trend naar *evidence based* werken kent zijn ontstaansgrond oorspronkelijk in de Angelsaksische wereld, meer bepaald in medische sectoren zoals de gezondheidszorg, maar is sindsdien overgewaaid naar andere landen en vakgebieden.

Dit wordt het eerst opgepikt door Noord Amerikaanse psychologen die in het verweer komen tegen de pessimistische *Nothing Works* visie die voortvloeit uit het beruchte artikel van Robert Martinson in 1974.<sup>2</sup> Als geheugenopfrisser: na de gruwelen van de tweede WO wordt de naoorlogse criminologie vooral gekenmerkt door een sterk humanistische inslag en een onwrikbaar geloof in de rehabiliterende taak van strafrechtelijke interventies. Waar deze aanpak sterke voet aan grond krijgt (VS, Scandinavië) resulteert dit in straffen van onbepaalde duur gedurende dewelke behandelingen worden toegepast om de betrokkenen te 'genezen' en te rehabiliteren. Gaandeweg groeit er echter kritiek op deze aanpak, er worden vragen gesteld bij de baten, in de zin van effectiviteit in het vermijden van recidive en kosten, in de zin van de soms verregaande interventies in het leven van de dader (disproportionaliteit in de bestraffing, gedwongen behandeling, ...). Begin jaren zeventig wordt in de VS een groep onderzoekers, waaronder Martinson, aangesteld om de effectiviteit van behandelingsprogramma's in de gevangenis te evalueren. De eerste publicatie van deze analyse formuleert een behoorlijk pessimistische visie stellende dat "*With few and isolated exceptions, the rehabilitative efforts that have been reported so far have no appreciable effect on recidivism*".<sup>3</sup>

Alle latere nuanceringen ten spijt slaat deze slogan in als een bom en veroorzaakt een verregaande kritische houding t.o.v. alles wat naar behandeling ruikt.<sup>4</sup> De *just desert* aanpak die erop volgt – waarbij men ervan uitgaat dat de dader proportioneel dient te worden bestraft al naargelang de ernst het misdrijf – resulteert in de VS in een meer repressieve aanpak van daders. Het duurt tot de jaren negentig alvorens vanuit verschillende hoeken bewijs wordt aangedragen dat bepaalde interventies wel degelijk effect scoren en daarmee is de zogenaamde *What Works* beweging geboren. Om op te kunnen boksen tegen het diepgewortelde cynisme van *Nothing Works*, wenden de menswetenschappers zich, in navolging van hun collega's uit de meer exacte wetenschappen, tot rigoureuze en voornamelijk kwantitatieve methoden van effectmeting.

\* Hilde Tubex is ARC Future Fellow, Crime Research Centre, University of Western Australia.

1 Performance Indicators en Key Performance Indicators zijn vooraf bepaalde parameters die aangeven in welke mate het beoogde resultaat is bereikt.

2 F.T. Cullen & P. Gendreau, *From Nothing Works to What Works: Changing Professional Ideology in the 21st Century*, *The Prison Journal*, 2001, 81, 313-338.

3 R. Martinson, 'What works?' *Questions and answers about prison reforms*, *Public Interest*, 1974, 35, 22-54: p. 25.

4 R. Sarre, *Beyond 'What Works?' A 25 year jubilee retrospective of Robert Martinson*, beschikbaar op: <http://www.aic.gov.au/events/aic%20upcoming%20events/1999/-/media/conferences/hcpp/sarre.ashx> – geconsulteerd op 12.08.2011.

Belangrijk in deze context is eveneens de ontwikkeling in de negentiger jaren van het zogenaamde *New Public Management* model in de publieke sector. Onder druk van slinkende budgetten wordt van overheden verantwoording verwacht over de effectieve besteding van de gelden. Dit management model veronderstelt aansprakelijkheid en transparantie, waarbij overheden moeten meten en rapporteren m.b.t. hun *performance* in het behalen van de vooropgestelde resultaten.<sup>5</sup>

## Theoretische beschouwingen

Het nut van een rationele onderbouw van beleidsbeslissingen waarbij een overheid verantwoording aflegt voor de besteding van gelden kan op het eerste zicht nauwelijks in twijfel getrokken worden. Toch is de aanwending van dit model in de criminologische praktijk niet altijd even vanzelfsprekend. Recentelijk zijn er verschillende Nederlandstalige artikelen verschenen die dit model op de korrel nemen, in wat volgt geven we een korte samenvatting van de kritische bedenkingen<sup>6</sup>.

### Het wat en waarom van wetsoverschrijdend gedrag

Een eerste belangrijke kritiek op het EBM is dat het ertoe neigt zich te beperken tot het nagaan wat werkt in de aanpak van criminaliteit, zonder dat concept zelf nog in vraag te stellen. De criminologie toont immers aan dat criminaliteit geen vaststaand gegeven is, maar dat het gaat om gedrag dat als dusdanig wordt gedefiniëerd, wat evolueert doorheen de tijd en naargelang de plaats en context. De criminologie heeft dan ook altijd aandacht besteed aan wat als criminaliteit wordt bestempeld en waarom en hoe strafbaar gedrag ontstaat. Puur effectiviteitsonderzoek gaat voorbij aan de eerste stadia van dit proces. Het vertrekt vanuit criminaliteit als gegeven en meet hoe die best kan aangepakt worden. Een tweede probleem is dat effectiviteit dikwijls enkel wordt gemeten in de zin van het terugdringen van recidive zonder aandacht te geven aan wat daarvoor moet opgeofferd worden, zoals het verlies van individuele vrijheid door toenemende overheidsinterventie en dergelijke. Tenslotte heeft de recidivenorm weinig te maken met het welzijn van de dader en of een criminaliteitsvrij leven ook een beter en maatschappelijk geïntegreerd leven inhoudt voor de misdrijfpleger. In die zin is het EBM dan ook erg geschoeid op een positivistische leest en mist het een meer holistische visie op het hoe en het waarom van het plagen van of stoppen met criminaliteit.

### De verantwoordelijkheid voor crimineel gedrag

Een volgende bedenking is het feit dat het EBM moeiteloos past in het neo-liberale gedachtengoed waarbij zoveel mogelijk verantwoordelijkheid – ook die voor crimineel gedrag – bij het individu komt te liggen. Deze ‘wie zijn gat verbrandt, moet op de blaren zitten’ aanpak gaat ervan uit dat de dader willens en wetens de wet heeft overtreden en de gevolgen moet dragen van deze keuze. Ze gaat er echter aan voorbij dat onderzoek heeft aangetoond dat de spreiding van criminaliteit verre van gelijk is en dat zwakkere groepen in de maatschappij niet alleen meer worden blootgesteld aan factoren die kunnen leiden tot crimineel gedrag, maar dat zij ook sneller tegen de lamp lopen en door het strafrechtelijk apparaat harder worden aangepakt. Bovendien kijkt het EBM als rationeel model niet zozeer naar waar de noden het grootst zijn, maar waar de inspanningen en gebruikte gelden de grootste kans op succes hebben. Het risico dat deze gedepriveerde groepen hierbij nogmaals uit de boot vallen is niet denkbeeldig. Tenslotte, de verantwoordelijkheid van de staat eindigt in dit model bij het aanbieden van behandelingsmogelijkheden. Als de dader deze niet opneemt, of mislukt, dan vervalt de verantwoordelijkheid van de samenleving en rust deze eens te meer bij de misdrijfpleger.

### Metten en weten

Verder gaat het EBM in de menswetenschappen gepaard met heel wat methodologische obstakels. Het ‘meten’ van menselijk gedrag is geen sinecure: er is niet enkel het probleem van betrouwbare gegevens m.b.t. het voorkomen van criminaliteit en recidive (cf. dark number), er is eveneens het probleem van het meten van de effectiviteit van strafrechtelijke en programmatiese interventies. Het is praktisch en ethisch problematisch om een controlegroep te creëren, waarbij een gekende groep daders behandeling onthouden wordt om te zien of ze beter of slechter doen dan de behandelde groep. Verder is het moeilijk na te gaan of de gemeten effecten effectief en louter en alleen aan het programma te wijten zijn, of aan andere factoren, zoals het (niet) ondervinden van steun van de partner, het hebben of ontbreken van een goede relatie met de therapeut, enz. De redenen en situaties waarin mensen overgaan tot crimineel gedrag zijn zo complex dat ze moeilijk te vatten zijn in een eendimensionele meting.

We kunnen dus besluiten dat vanuit een theoretische invalshoek er belangrijke vraagtekens te plaatsen zijn als men een EBM gaat toepassen binnen een criminologisch kader. Ook in de praktijk stellen er zich specifieke problemen m.b.t. het doen van onderzoek in een EBM. Daar gaan we in het tweede deel van deze bijdrage verder op in.

<sup>5</sup> D. Faulkner, The new shape of probation in England and Wales: Values and opportunities in a changing context, *Probation Journal*, 2008, 55, 71-83.

<sup>6</sup> J. Goethals, What works? Evidence based no nonsense criminology?, *Panopticon*, 2006, 27, 6, 1-6; D. Burssens, Valkuilen van een evidence-based criminaliteitsbeleid, *Panopticon*, 2008, 2, 6-20; zie ook Themanummer Evaluatieonderzoek, *Panopticon*, 2010, vol.31, nr.3 en E. De Wree, E. Devroe, W. Broer, P. Van Der Laan, P. (Eds), *Evidence Based Policing, Cahiers Politiestudies*, 2010, 4.

## Lessen uit de praktijk

Ongeacht de vele – en terechte – debatten omtrent dit onderwerp, is het EBM binnen de criminologische praktijk volgens mij een onafwendbare realiteit. Als onderzoeker is het dan ook belangrijk om met een open geest na te denken over hoe een gezonde relatie tussen wetenschap en beleid er kan uit zien. Komende vanuit een Belgische academische achtergrond zijn de afgelopen jaren zeer leerrijk geweest, werkende in een correctioneel systeem dat sterk is geschoeid op een Angelsaksische leest en waarbij het EBM hoog in het vaandel gedragen wordt.

Als onderzoeker zou je een EBM eigenlijk alleen maar kunnen toejuichen: het feit dat beleid maken hand in hand gaat met wetenschap is niet alleen prijzenswaardig, het biedt ook kansen aan criminologen om hun expertise ten berde te brengen. Momenteel zijn er bij DCS binnen het *Research & Evaluation Team* vijf FTE *senior research and evaluation officers* (Masters of PhD niveau) en een FT data-analyst aan het werk. Zij voeren evaluaties en onderzoek uit en adviseren rechtstreeks de *Commissioners Executive Team* (CET), dit is de directeur-generaal en zijn belangrijkste medewerkers. Dit onderzoeksteam wordt aangevuld met andere onderzoekseenheden die specifieke onderdelen van de correctionele praktijk bestuderen (*clinical governance, health, education*).

### De dagelijkse onderzoekspraktijk in een EBM

Om een beeld te krijgen van de onderzoekspraktijk in een EBM gaan we even in op de dagelijkse bezigheden van het *Research & Evaluation Team*. Deze worden vooral ingenomen door evaluaties. Grosso modo bestaan er twee soorten evaluaties: *process* evaluaties die op kortere termijn plaatsvinden (na 6-12 maanden) en die nagaan hoe de implementatie van een project verloopt. De bedoeling is om in een vroeg stadium eventuele mankementen te detecteren en te remediëren. Op langere termijn (18-24 maanden) kan een *outcome* evaluatie gerealiseerd worden, waarbij gewacht wordt tot het project volledig is ingebed in het systeem. Hierbij is het de bedoeling na te gaan of het project de vooropgestelde doelen heeft bereikt en hoe dit is verlopen. Men gaat meer bepaald kijken naar de effectiviteit van programma's. Het evaluatieproces wordt begeleid door een begeleidingscomité, samengesteld uit mensen die de te evalueren praktijk goed kennen. Hun taak is om de evaluatie vlot te laten verlopen, hulp en advies te bieden en feedback te geven op de bevindingen van de evaluator. Een evaluatie resulteert in een rapport met aanbevelingen. In eerste instantie wordt het rapport voorgelegd aan diegene die om

de evaluatie heeft gevraagd, dit hoeft niet diegene te zijn die verantwoordelijk is voor het project dat werd geëvalueerd. Deze persoon kan vragen om verdere verduidelijking, suggesties geven m.b.t. de vorm van het rapport en dergelijke, maar heeft geen impact op de inhoud ervan, tenzij kan worden aangetoond dat de gegevens niet op een methodologisch verantwoorde manier zijn verzameld of geanalyseerd. De persoon die verantwoordelijk is voor het betreffende initiatief wordt vervolgens gevraagd een actieplan op te stellen waarin wordt aangegeven op welke manier de aanbevelingen van het rapport ter harte worden genomen, d.w.z. hoe en wanneer ze zullen worden uitgevoerd. Als de evaluatie is afgerond wordt het rapport voorgelegd aan CET. Zij nemen kennis van de inhoud van het rapport en bekrachtigen het actieplan. Op de uitvoering van het actieplan wordt toezicht gehouden door een specifiek daartoe bestemd team.

In deze evaluatie-gerichte wereld zijn onderzoeksactiviteiten een beetje een vreemde eend in de bijt. Toch wordt af en toe, op eigen initiatief of op aanvraag, door het team ook onderzoek gedaan in de vorm van literatuurstudies, profielbeschrijvingen en dergelijke. Verder wordt wat onderzoek betreft vooral beroep gedaan op secundaire bronnen. DCS rekent het immers ook tot zijn taak om correctioneel onderzoek te stimuleren en te ondersteunen. Het *Research & Evaluation Committee*, waarin het *Research & Evaluation Team* een vitale rol heeft, overziet alle interne en externe onderzoeksprojecten die betrekking hebben tot DCS data, personeel en cliënteel. De onderzoeksvoorstellen worden gewogen op hun methodologische kwaliteit en praktische haalbaarheid en indien goedgekeurd wordt de onderzoeker alle nodige steun en assistentie verleend. Als wederdienst ontvangt DCS een kopie van het afgewerkte rapport voor intern gebruik.

Een derde pijler om *evidence based* werken te stimuleren werd recentelijk gerealiseerd in het opstarten van een *Dynamic Evidence Base*. Een klein team van onderzoekers gaat op regelmatige wijze in de nationale en internationale literatuur op zoek naar wetenschappelijke documentatie m.b.t. onderwerpen die van specifiek belang zijn voor DCS. Deze worden geselecteerd op hun methodologische kwaliteit en aangeboden in een interne database. De idee is dat, iemand die informatie zoekt over een bepaald thema, niet kopje onder hoeft te gaan in de jungle van beschikbare info om uit te maken wat relevant is, maar dat deze selectie voor hem is gebeurd.

Belangrijk ook om te vermelden is dat DCS gedetailleerde en rigoureuze procedures hanteert om ervoor te zorgen dat onderzoek op een kwalitatieve en ethisch verantwoorde manier plaatsvindt.<sup>7</sup> Met veel begrip

<sup>7</sup> Zie hiervoor <http://www.correctiveservices.wa.gov.au/about-us/statistics-publications/students-researchers/default.aspx>.

en inlevingsvermogen heb ik de afgelopen jaren de frustraties van onderzoekers gezien m.b.t. alle horden die dienden genomen te worden in correctioneel onderzoek, nochtans zijn ze uit zorg voor het DCS cliënt een noodzaak. Een belangrijk onderdeel van mijn rol was dan ook om onderzoekers te begeleiden en ondersteunen doorheen dit proces zodat goed onderzoek alle mogelijke kansen krijgt. De verwachtingen waaraan onderzoekers dienen te voldoen zijn uitgewerkt in de Code of Conduct (CoC) die DCS hanteert bij alle onderzoek dat DCS gerelateerd is, hetzij intern of extern. Deze CoC voorziet o.a. in het ter beschikking stellen van een *information sheet* aan potentiële respondenten, waarbij de betrokkene wordt uitgelegd waar het onderzoek over gaat, wat er met de resultaten zal gebeuren, dat alle informatie vertrouwelijk is en de bevindingen dus op generlei wijze identificeerbaar zijn, dat deelname volledig op vrijwillige basis gebeurt en op elk ogenblik kan stopgezet worden, enzovoort. Verder voorziet de CoC in de verplichting de betrokkene een *consent form* te laten tekenen waarin bevestigd wordt dat hij of zij van al deze informatie op de hoogte is gebracht, vrijwillig deelneemt en verdere informatie tot wie zich te wenden voor eventuele positieve of negatieve bedenkingen.

## Lessons learned down under

De afgelopen vier jaar hebben het *Reserach & Evaluation Team* en ikzelf gebouwd aan het ontwikkelen van een gezonde relatie tussen wetenschap en beleid. Op het moment dat ik DCS vervoegde was het nog een erg jong departement en veel stond nog in de kinderschoenen; een schitterende gelegenheid om samen met een sterk team de handen aan de ploeg te slaan. In wat volgt beschrijf ik enkele dilemma's waar we regelmatig mee geconfronteerd werden en hoe we ermee trachtten om te gaan.

## Betrokkenheid en onafhankelijkheid

Interne evaluaties vormen nog weleens voorwerp van kritiek. Er leeft de idee dat interne onderzoekers minder onafhankelijk zouden beoordelen, gezien ze DCS personeel zijn en dat externe evaluaties objectiever zijn. Eigenlijk lijkt dit mij een valse discussie. Indien men claimt *evidence based* te werken, dient intern onderzoek objectief en onafhankelijk te zijn, anders is het totaal zinloos. Bovendien zijn interne onderzoekers vastbenoemd en lopen zij geen risico om negatieve (financiële) gevolgen te ondervinden van kritische evaluaties. Dit is niet zo voor externe consultants. Om advocaat van de duivel te spelen zou men kunnen stellen dat hun broodwinning eerder op de helling komt te staan zouden zij ten gevolge van een kritische evaluatie in de toekomst niet meer geëngageerd worden. Volgens mij dient de keuze intern of extern dan ook niet gebaseerd te zijn op veronderstelde objectiviteit, maar op compe-

tentie en capaciteit. Bovenstaande maakt natuurlijk dat de interpersoonlijke relaties weleens onder druk kunnen komen te staan tijdens evaluaties, vandaar wordt evaluatoren aangeraden om de relatie met diegenen die onderwerp uitmaken van de evaluatie functioneel en professioneel te houden, dit wil zeggen, niet te veraf, maar ook niet te dichtbij.

## Evaluëren en bekritisieren

In een cultuur die doordrongen is van *performance measurement*, worden mensen nog weleens zenuwachtig als er een evaluator aan de deur staat. Dikwijls is er onduidelijkheid over de rol van een evaluator en uit angst dat zwakheden zullen blootgelegd worden is men terughoudend. Het is daarom uiterst belangrijk om van bij het begin de bedoeling van evaluaties uit te leggen en daar ook naar te handelen. Het onthullen van tekortkomingen zonder meer brengt geen aarde aan de dijk. Evaluatiestudies zijn bedoeld om constructief om te gaan met opgedane ervaringen, inspanningen te erkennen, werkpunten te identificeren en strategieën aan te bieden om hieraan te verhelpen.

## Idealiter en de realiteit

Wanneer je als evaluator een bepaalde praktijk grondig gaat analyseren en het ongelooflijke voordeel hebt van de beschouwing achteraf, is het verleidelijk om aanbevelingen te doen die meteen het alfa en omega omvatten. Doch, voor mensen in de praktijk die dienen te werken met de dagelijkse realiteit van krappe budgetten en prangende problemen (overbevolking om er maar eentje te noemen), zijn zulke aanbevelingen zeer ontmoedigend. Omwille van de credibiliteit van onderzoek dienen evaluaties en meer bepaald aanbevelingen, dan ook realistisch en doenbaar te zijn. Dit is ook de test voor de evaluator gezien je een bepaalde praktijk wel degelijk in de vingers moet hebben om te kunnen inschatten wat al is geprobeerd en wat eventueel kan worden aangeraden.

## Het tempo van wetenschap vs. beleid

Het probleem met grondig en kwalitatief onderzoek, zoals vereist voor een wetenschappelijk werk, is dat het tijd vraagt. Het probleem van beleid is dat het vooruit moet gaan en dat men de praktijk niet in wacht kan zetten tot een evaluatie is afgerond. Een mogelijke manier om hiermee om te gaan is om bevindingen mee te delen tijdens het evaluatieproces. Deze werkwijze is echter niet zonder risico: onvolledige resultaten kunnen een verkeerd beeld geven, of worden uitvergroot en vertekend. Toch is het belangrijk om de *key stakeholders*, die normaliter deel uitmaken van het begeleidingscomité, aan boord te houden tijdens het verloop van een evaluatie, zodat zij weten welke activiteiten waarom hebben plaatsgevonden, wat de uitkomst is

en hoe dit uiteindelijk leidt tot bepaalde aanbevelingen. Het eindrapport zou in die zin geen verrassingen mogen bevatten.

## Het principe en de praktijk

In de praktijk ontstaat soms een discrepantie tussen de overtuiging dat beleid en praktijk *evidence based* dienen te zijn en de effectieve inachtneming van onderzoeksresultaten. Dit is niet zozeer het geval wanneer de aanbevelingen in de lijn liggen van wat men denkt en wenst. Echter, als dit niet het geval is leidt dit nog wel eens tot de betwisting van onderzoeksbevindingen, of het louter naast zich neerleggen van de aanbevelingen. Belangrijk is daarom om een onderscheid te maken tussen de aanbevelingen en het actieplan. De aanbevelingen vloeien voort uit de onderzoeksbevindingen en de expertise van de evaluator om suggesties en ideeën aan te reiken over hoe dingen kunnen worden verbeterd. In het actieplan heeft de verantwoordelijke voor het project de mogelijkheid om te antwoorden op deze suggesties, ze kunnen worden ondersteund en geïmplementeerd, ze kunnen worden ondersteund in principe, maar er kan een argumentatie gegeven worden waarom ze (op dit moment) niet kunnen worden geïmplementeerd: gebrek aan fondsen, werkkracht, geen prioriteit, onvoldoende logistieke ondersteuning, ... of ze kunnen niet worden ondersteund en dan dient een motivering gegeven te worden waarom dit het geval is. Het onderscheid is belangrijk in die zin dat de integriteit van de aanbevelingen behouden blijft, terwijl de praktische implementatie ervan onderwerp kan vormen van discussie.

## Het middel en het doel

Doorheen de jaren ben ik mij meer bewust geworden van een mogelijk pervers effect van het EBM. In een wereld waar elke handeling dient verantwoord te worden aan de hand van meetbare resultaten, is het gevaar niet denkbeeldig dat men het evenwicht verliest tussen wat men tracht te bereiken en de weg om daar te komen. Soms lijkt het mij dat er in het EBM meer aandacht gaat naar wat men *doet*, dan naar wat men *bereikt*. Er wordt te sterk gefocust op *wat* men doet en verliest daarbij het *waarom* uit het oog. Het *proces* overheerst op de *uitkomst*. In een correctionele praktijk houdt dit het risico in dat het middel, het meten van effecten ter verantwoording van zijn handelen, een doel op zich wordt en dat men de initiële focus, namelijk de zorg voor de dader, uit het oog verliest. De dader dreigt te verworden tot een object van meten en inschatten, in plaats van een subject waar men een relatie mee aangaat. Het is ook de taak van evaluaties om dit desgevallend aan de kaak te stellen, evaluaties dienen niet beperkt te worden tot de praktijk binnen een bepaald kader, maar moeten ook het kader durven in vraag stellen.

## Retrospectief en proactief

Per definitie gaat evalueren over het achteraf analyseren van de impact van een gekozen initiatief of project. Mijns inziens kan een echt *evidence based* beleid echter niet enkel steunen op deze retrospectieve aanpak. De initiële keuze voor deze of gene werkwijze dient reeds gebaseerd te zijn op *evidence* en daarvoor is een meer pro-actieve aanpak vereist, aan de hand van onderzoek. Onderzoek kan gebaseerd zijn op de eigen verzameling van empirisch materiaal, of op het gebruik van secundaire bronnen waarbij wordt nagegaan wat anderen hebben geleerd uit een bepaalde praktijk. Daarom gaan volgens mij onderzoek en evaluatie hand in hand, het ene is eerder beleidsvoorbereidend, terwijl het andere beleidsondersteunend is. Beide zijn volwaardige vormen van wetenschapsbeoefening, met een eigen theoretische achtergrond en methodiek, daarom is het te betreuren dat evaluatieonderzoek in een academisch kader soms nog teveel gezien wordt als het kleine broertje van 'echt' onderzoek.

## Publish or perish

Tenslotte geldt deze dagen voor elke tak van de onderzoekswereld dat men enkel bestaat bij gratie van publicaties. In de praktijk van evaluaties van interne initiatieven is dit nog weleens een heikel gegeven. Geen enkele dienst komt graag naar buiten met negatieve resultaten of zaken die voor verbetering vatbaar zijn en deze identificeren is nu net de kern van evaluaties. Kritische rapporten worden dan ook liefst binnenshuis gehouden en in zekere zin is dit begrijpelijk. Nochtans getuigt het volgens mij ook van maturiteit en verantwoordelijkheid als een overheidsinstantie bereid is om eventuele tekortkomingen op te sporen en te erkennen en dan aan te geven hoe men hier in de toekomst denkt mee om te gaan. Om de weg naar publicaties te vergemakkelijken heeft het *Research & Evaluation Team* de afgelopen jaren een *release of information policy* ontwikkeld. Hierin wordt een procedure uitgewerkt om met de nodige veiligheids garanties resultaten van evaluatieonderzoek te publiceren. De vuistregel is dat *process* evaluaties niet worden gepubliceerd, omdat zij een praktijk in ontwikkeling bestuderen en voornamelijk voor intern gebruik bestemd zijn, maar dat *outcome* evaluaties en andere vormen van onderzoek een ruime verspreiding kennen.

## Conclusie: de relatie tussen wetenschap en justitieel beleid

Op basis van mijn eigen ervaringen zie ik ontegensprekelijk het nut in van een beleid dat gesteund is op onderzoek, met inachtneming van de bovenstaande bedenkingen. Mijn eerste aanbeveling zou dan ook zijn

om ook in België te investeren in onderzoek dat het terrein kan voorbereiden voor een *evidence based* beleid. Sommige onderwerpen zullen zich best lenen tot onderzoek door internen, anderen hebben meer baat bij een samenwerking met externe onderzoekseenheden.

Als het gaat over de aard van de relatie tussen wetenschap en beleid, zou ik echter willen pleiten voor een voorzichtig model. Young e.a. maken het volgende onderscheid: het *knowledge driven model*, waarbij onderzoek beleid leidt; het *problem solving model*, waarbij beleid onderzoek leidt; het *interactive model*, waarbij beide een relatie aangaan; het *political or tactical model*, waarbij onderzoek beleid ondersteunt; en het *enlightenment model*, waarbij onderzoek een kleine afstand houdt van beleid. In dit model is het niet zozeer de taak van de wetenschap om oplossingen te bieden voor beleidsproblemen, maar om informatie te verschaffen en een denkkader aan te reiken waarbinnen een probleem kan worden bestudeerd en begrepen.<sup>8</sup> Dit laatste model spreekt mij persoonlijk het meest aan en duikt ook regelmatig op onder de noemer van een *evidence informed beleid*, i.p.v. *evidence based*, wat mijns inziens een meer realistische en heilzame idee is. Immers, wetenschap en beleid hebben een heel verschil-

lende doelstelling en aanpak: terwijl onderzoek een louter rationeel proces is waarbij gezocht wordt naar een objectieve waarheid, wordt beleid eerder gedreven door externe invloeden en beperkingen. In die zin is *evidence based policy* bijna een *contradictio in terminis*: "*there is nothing a government hates more than to be well informed; for it makes the process of arriving at decisions much more complicated and difficult*".<sup>9</sup>

Wat betreft ons specifieke vakgebied, lijkt het mij net het ruimere kader van het criminologisch denken dat een meerwaarde kan bieden aan het EBM. Het is belangrijk dat criminologische achtergrondinformatie wordt vergaard en dat men blijft trachten de kwaliteit ervan te verbeteren en een zo omvattend mogelijk zicht krijgt op het samenspel van factoren dat crimineel gedrag beïnvloedt. Deze kennis dient één van de bronnen te zijn die strafrechtelijk beleid informeren, met in acht neming van de beperkingen ervan. Het analyseren van de complexiteit van crimineel gedrag en het blijven in vraag stellen van de hele strafproces, inclusief de definiëring van strafbaar gedrag, is volgens mij de *core business* van criminologisch onderzoek en kan in die zin een belangrijke bijdrage leveren tot het EBM.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> K. Young, D. Ashby, A. Boaz & L. Grayson, *Social Science and the Evidence-based Policy Movement*, *Social policy & society*, 2002, 1, 215-224.

<sup>9</sup> Keynes, in W. Solesbury, *Evidence-based policy: whence it came and where it is going*, *ESCR, Centre for Evidence-based Policy and Practice (working Paper 1)*, p.7. Beschikbaar via: <http://www.evidencenetwork.org.uk>, geconsulteerd op 13.07.2011.

<sup>10</sup> Zie ook: H. Tubex, Halen we met het 'evidence based model' het paard van troje binnen?, in E. De Wree, E. Devroe, W. Broer, P. Van Der Laan (Red.), *Evidence Based Policing, Cahiers Politiestudies*, 2010, 4, 69-84.

## “Geconstipeerd en hongerig”: een systeem op zoek naar wetenschappelijke ondersteuning in tijden van overbevolking

Fatik sprak met minister van Justitie Stefaan De Clerck

Luc Robert\*

Eind juni contacteerde FATIK dé beleidsverantwoordelijke voor het gevangeniswezen, de politieke eindverantwoordelijke voor het gevangenisbeleid: Minister van Justitie Stefaan De Clerck. Amper twee dagen later kreeg FATIK een positief antwoord in de mailbox: de Minister ging in op onze vraag en meteen werd een datum geprikt. Op maandagochtend 18 juli trok de Minister ongeveer een uur uit om in te gaan op onze vragen. FATIK gaf bij aanvang van het gesprek kort duiding over *evidence-based* werken, met aandacht voor methodologische aspecten en beleidsmatige vertaling. Daarnaast werd van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele bredere vragen voor te leggen. Toen de algemene vraag van het themanummer aangestipt werd – “Zijn we op het vlak van de strafuitvoering in de richting van een *evidence-based* beleid aan het gaan?” – en nog voor FATIK een eerste vraag kon stellen, stak de Minister meteen van wal.

**Minister De Clerck:** Globaal is er voor mij te weinig wetenschappelijk onderzoek over het gevangenisbeleid in zijn geheel, is er in het wetenschappelijk onderzoek te weinig inzicht en ook te weinig onderbouwing van de mogelijke pistes en van de mogelijke strategieën.

Ik heb het gevoel dat ik momenteel bezig ben met een soort laatste grote stap om aan een minimumniveau te komen van waaruit dan het verfijndere werk kan beginnen, maar dat ik eigenlijk nog bezig ben met *basic* opdrachten om de verschillende spelers en de verschillende keuzes enigszins coherent te plaatsen: ik heb het dan niet alleen over voldoende infrastructuur en voldoende technologie, ook over de verschillende straffen, van de gevangenisstraf over het elektronisch toezicht, over de alternatieve sancties, zelfs over de boetes. Dat we stilaan maken dat we dat geheel enigszins kunnen beheersen, dat we het als instrument hebben.

Twee: ondertussen komen stilaan de spelers op het terrein, met naast Justitie de magistratuur, de Gemeenschappen, Volksgezondheid. Iedere speler moet zo stilaan zijn plaats beginnen kennen in die hele context, zodat we naar meer verfijning kunnen gaan en weten wat leidt tot het beste resultaat. Globaal is dat mijn gevoel. Dat komt voort uit een ervaring van vroeger, van 1996, met de Oriëntatienota, met een ambitie, een idealisme en van waaruit nieuwe dingen gelanceerd werden. Vele dingen zijn in volle ontwikkeling, maar ik had het gevoel, toen ik op Justitie terugkwam, dat die dingen toch wat stagneerden. Dat is nu *acquis*.

De vraag is nu hoe we dat verder gaan optimaliseren? En daarin heb ik eigenlijk wel een tekort aan wetenschappelijke onderbouw. Er is een tekort en ik kan dat begrijpen. Nu de instrumenten stilaan ter beschikking staan zou ik gaarne zien dat het onderzoek wordt opgestart. Met andere woorden, wanneer de capaciteitsuitbreiding er is, met differentiatie in detentiesystemen, inclusief de thuisdetentie dat een nieuw systeem wordt – hopelijk vanaf 1 januari 2012. De vraag zal zijn hoe we dat dan allemaal toepassen en daar wetenschappelijk werk op verrichten. Die redenering gaat ook op voor de alternatieve sancties. Eigenlijk is dat dringend nodig. Dus ik werk momenteel vanuit een algemene gedrevenheid, met de medewerkers hier op het kabinet, gestuurd door eigen ervaringen, veeleer dan dat het beleidswerk gestuurd wordt door wetenschappelijke inzichten.

### Beginnen vanaf de nullijn

**FATIK:** En hebt u eigenlijk zelf een voorbeeld waarbij uw beleid op het vlak van het gevangeniswezen aange-stuurd of sterk geïnspireerd is door sociaal-wetenschappelijk onderzoek in België?

\* Luc Robert is vrijwillig wetenschappelijk medewerker, Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), K.U.Leuven en contractueel onderzoeker, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC).



**Minister De Clerck:** Nee, ik heb niet veel referenties, of recente referenties op dat vlak die mij gezegd hebben: "Dat is de richting". We verwachten natuurlijk bijkomend onderzoek. Een onderzoek waarvan ik veel verwacht had, maar waarmee ik concreet niet veel heb kunnen doen, betreft het onderzoek van het NICC over de problematiek van de voorlopige hechtenis en elektronisch toezicht. Maar goed, dat waren zaken waarvan ik hoopte dat er daarin wat zou zitten, maar ik heb er een onvoldoende sterke onderbouw kunnen vinden om nieuwe dingen te kunnen lanceren. De problematiek van de voorlopige hechtenis heb ik in zijn geheel moeten laten rusten. Daar wil ik immers niet op improviseren, daar kun je niet op improviseren. Die wet is er, je hebt verschillende theorieën, maar hoe dat we dat op een fundamentele manier moeten aanpakken, de voorlopige hechtenis, terwijl dat het eigenlijk één van de centrale thema's is van het strafbeleid, daar durf ik niet zomaar aankomen.

Eigenlijk ben ik in de huidige context meer bezig met de *basics* dan met te bepalen, hoe gaan we nu het één na het andere gaan verfijnen en een nieuwe finaliteit geven. Ik mis dat element. Mijn conclusie bij het debat is geweest: het eerste dat we moeten doen, is wetenschappers aanstellen en beginnen vanaf de nullijn. Dat wil voor mij zeggen, de opdracht geven om een nieuw strafwetboek te schrijven. Daarmee moeten we beginnen. Want nu is alles is zo gefragmenteerd. Er is geen duidelijke criminologische school die mij zegt, "Ok, we hebben een nieuwe synthese gemaakt", of "We hebben richtingen". Voor mij is het motto dus: *back to basics*.

Beginnen op de nullijn wil zeggen dat er een groep academici moet gevonden worden die de *draft* maakt voor een nieuw strafwetboek (welke straf voor welke feiten, in welke gradatie, enz). Met andere woorden: een nieuwe structuur geven aan dat zo vermorzelde landschap van de straftoemeting, van de straftoepassing, van de strafuitvoering. Het is mijn grootste ambitie, daar nog iets over op poten te zetten. Dus eigenlijk is dit een oproep: ik vind dat we thans daarmee moeten beginnen. Het moment is gekomen om daar naar te kijken.

We hebben nu het sociaal strafwetboek. Dat is een voorbeeld, dat berust op een ander type wetenschappelijk onderzoek. Het sociaal strafwetboek is gebaseerd op belangrijk wetenschappelijk werk van een aantal academici. Dat werk heeft geleid tot een nieuw sociaal strafwetboek. Ik ben er eigenlijk wel heel fier op dat we dat hebben kunnen realiseren – het is van toepassing sinds 1 juli 2011 – omdat er coherentie, leesbaarheid, transparantie en duidelijkheid in zit over de sancties. Op basis van zo'n wetboek kan je de ganse praxis gaan heroriënteren. Het is een beetje vanuit die visie dat ik nu ook heel graag een strafwetboek zou willen zien, zodanig dat daarmee de ganse strafuitvoeringspolitiek

weer kan herijkt worden en de instrumenten die er zijn, kunnen geoptimaliseerd worden.

**FATIK: Dat is dus eigenlijk één luik uit de vroegere commissie Holsters dat nieuw leven zou moeten worden ingeblazen.**

**Minister De Clerck:** Ja, voor mij is dat het meest essentiële van heel het verhaal. Iets anders waar ik eigenlijk eens heel graag wetenschappelijk zou willen laten naar zien, is de Nederlandse praktijk: op welke manier dat zij door een mix van het creëren van instrumenten, zoals de bouw van gevangenissen enzovoort, geëvolueerd zijn. Er wordt daarover gesproken en zij zitten met bepaalde resultaten die de moeite zijn om te analyseren, maar ik zie daar eigenlijk weinig wetenschappelijk werk rond. Er wordt daarover teveel in slogans gesproken.

**FATIK: Aansluitend bij het *back to basics* gaan: hoe spelen onderzoeksbevindingen bij beleidsvorming, -planning en -evaluatie en tegen welke andere afwegingen zet u die af bij het nemen van beslissingen op het vlak van de strafuitvoering?**

**Minister De Clerck:** Ik denk dat ik een beetje in herhaling val als ik zeg dat er te weinig onderbouw is. Het is eigenlijk de verantwoordelijkheid van alle bestaande diensten die natuurlijk wel hun werk doen, maar ik voel het allemaal aan als fragmentair. Maar ik ben ook niet op het moment gekomen dat ik de sturing zelf zou kunnen geven aan het wetenschappelijk onderzoek. Dat heb ik in een vorige legislatuur op verschillende vlakken wel kunnen doen, ook al omdat ik toen vanaf nul ben begonnen en met veel verschillende initiatieven heb kunnen meegroeien en de dingen hebben kunnen zien renderen, ook later.

Tijdens de huidige legislatuur ben ik toegekomen op een moment dat de bakens reeds uitgezet waren en dat ik eigenlijk meer de uitvoerder ben geworden van een politiek die al gefixeerd was, met onder andere het Masterplan. Daarop heb ik gezegd: "Ik wil nu in eerste instantie uitvoerder zijn, ik wil nu niet de dingen beginnen in vraag te stellen." Dat wil ook wel zeggen dat nu een gigantische stap is gezet op het vlak van nieuwe infrastructuur, dat we een nieuw contract hebben voor elektronisch toezicht, dat we conclusies klaarliggen hebben voor wat betreft de alternatieve sancties. Het is een budgetkwestie nu, het komt er nu op aan om keuzes te maken, eerder dan te zeggen: "Ik ga vanuit een academische of wetenschappelijk gefundeerde manier het geheel gaan bedenken". Ik heb mij in deze tweede legislatuur dus eerder als een soort uitvoerder gedragen, meer dan als een beleidsverkenners of een beleidsvernieuwer. Ook omdat ik dacht dat bepaalde elementen niet aanwezig waren, ook omdat ik vind dat de criminologische scholen niet klaarstaan met modellen en zeggen, "wij weten het en wij komen bij u want

we willen met u praten". Ik heb bij wijze van spreken geen enkel initiatief gezien vanuit de academische wereld, vanuit de scholen voor criminologie, om te zeggen: "wij hebben een visie die klaar is voor beleidsomslag". Ik heb die niet gezien, waar ik dat de vorige keer, in 1996, veel meer gezien heb, én met de VUB, én met de KU Leuven, én met anderen, dat er een soort academische bijna *Sturm und Drang* was van "Wij hebben visies, wij hebben inzichten, wij hebben ambities en we willen dat omzetten". Zoals met de herstelbemiddeling en met de analyses van bijvoorbeeld Sonja Snacken en haar equipe over gevangenisbeleid. Die initiatieven waren sterk dragend. Dat heeft ook geresulteerd in een oriëntatienota en in de wet Dupont. Beleid en academici hebben toen een soort ontmoeting gekend en dat heeft via de oriëntatienota een vertaalslag gekregen naar fundamenteel werk. Eigenlijk vind ik dat het toen een fantastische periode is geweest. Nu moet ik daar ook nog het eindverhaal van schrijven. Ik voel het werk nu aan als het afronden van de oriëntatienota door in de praktijk dingen uit te voeren die toen gezaaid zijn en die nu eigenlijk tot wasdom komen. Het gaat om zaken waarvan je tegelijkertijd weet dat er ook over nagedacht moet worden en die de vraag doen stellen "what's next?". Dat aspect is nu te weinig aanwezig.

## Op zoek naar wetenschappelijke inbreng

**FATIK: In de ons omringende landen (en eigenlijk in bijna alle Westerse landen) geldt als één van de evaluatiecriteria van een strafrechtelijke interventie, inclusief de gevangenisstraf, het effect van de straf. Dat effect wordt zeer vaak bekeken op basis van recidive, eventueel nog naast andere criteria. In tal van landen is de meting van recidive zelfs een doorslaggevend criterium om straffen, maatregelen, behandelingsprogramma's en dergelijke te evalueren en eventueel bij te schroeven. Op regelmatige tijdstippen zien we vragen in de Commissie Justitie op de voorgrond treden, waarbij naar recidive verwezen wordt of waarbij veronderstellingen over recidive gemaakt worden. Echter, het is al sinds 1983 geleden dat er in België een behoorlijke publicatie van recidivecijfers**

**van ex-gedetineerden is verschenen. De Belgische kennis over de eigen strafuitvoering, in het bijzonder wat de efficiëntie betreft, staat daarmee alleen in gans West-Europa. In België ontbreken die al lange tijd.**

**Minister De Clerck:** Nu, de eerste keer heb ik er nu weer gezien met de cijfers van het jaarverslag van de justitieuhuizen. Dat is een kleine aanduiding. Je moet over dit thema eigenlijk een kwaliteitsonderzoek gaan doen, maar voor mij was het de eerste keer dat ik de cijfers van de V.I.s, de herroepingen, herroepingen wegens recidive zag. Het is voor de eerste keer dat ik ergens een aanduiding gezien heb over de draagwijdte van recidive, maar de cijfers zijn absoluut onvoldoende genuanceerd om je daarop te baseren. Maar goed, ze waren relatief positief. Ja, het stoort mij ook dat dergelijke cijfers er niet zijn.

**FATIK: Hoe verklaart u eigenlijk die positie van België als *Einzelgänger* op het vlak van evaluatie en feedback over hoe 'goed' we straffen?**

**Minister De Clerck:** Ja, ik stel mij ook de vraag: is het de fout van het beleid dat te weinig beroep heeft gedaan op de academische wereld om te zeggen, wij willen jullie aan het werk zetten, wij willen resultaten, of is het de academische wereld – natuurlijk, de academische wereld en de hele criminologische wetenschap zijn natuurlijk ook zeer sterk geëvolueerd – die er niet mee afgekomen is. Tja, die kip en ei discussie is niet zeer nuttig.

Punt is dat op dat vlak en ook op verschillende andere vlakken in het strafuitvoeringsbeleid, na de *push* die we gehad hebben in de jaren '90, ik niet het gevoel heb dat in het begin van de eerste jaren van deze eeuw, qua beleidsmatig te gebruiken wetenschappelijk werk, de grote lijnen getrokken zijn. Niet op dat vlak, maar ook niet op andere vlakken. Je bent misschien goed geplaatst om dat tegen te spreken, maar ik heb het niet zo aangevoeld. Het is er misschien, maar als het er is, is er te weinig. Ik vind dat spijtig.

Er zijn natuurlijk materies geweest waarover ik contacten heb gehad. Over de problematiek geïnterneerden wel, over optimalisatie van bepaalde onderdelen. Bij het schrijven van mijn nota in 2010, om een stand van zaken te maken van het strafuitvoeringsbeleid, heb ik



© Christophe Licoppe

enkele contacten met academici gehad. Ik heb toen toch wel wat gezocht vanuit de instelling van, 'komaan, help mij'; breng dingen aan die matuur zijn en die van het wetenschappelijke naar het beleidsmatige kunnen worden omgezet. Vanuit de academische wereld kwamen wel enkele corrigerende impulsen, maar een nieuwe drive heb ik bij die contacten niet gevoeld, met alle respect voor hun werk, natuurlijk. Het is werk dat minder beleidsmatig versterkend werkt dan de vorige keer. De vorige keer had ik veel meer dat gevoel. Maar ik heb er misschien zelf ook te weinig in geïnvesteerd. Ik heb me meer als een uitvoerder gedragen dan als een vernieuwer.

**FATIK: Vorige keer ging het natuurlijk ook meer over het normatieve kader dat moest geschetst worden, terwijl dat nu voor een groot stuk op de rails staat. Langs de andere kant kan nu gezegd worden dat het misschien interessant is om te gaan kijken naar hoe de dingen in de praktijk omgezet worden en kunnen worden, met try-outs, eventueel zelfs veldexperimenten.**

**Minister De Clerck:** Absoluut. Als we nu een start zouden kunnen nemen met een aantal dingen, waaronder een strafwetboek. Eigenlijk zouden we nu rond een aantal zaken wat kunnen gaan doen. De psychiatrische centra die opstarten in Vlaanderen, we zouden dat toch echt moeten goed gaan bekijken. We zouden absoluut het POKO moeten gaan installeren.<sup>1</sup> Dat zou een push kunnen geven aan de problematiek van geïnterneerden. Rond die sector is er nu een basis om te zeggen, we gaan dat een keer bekijken, beoordelen, monitoren. Dat zou wetenschappelijk moeten opgevolgd worden, dat is zeker een punt.

Twee, ik vind dat we binnen de gevangnissen de rol van de Gemeenschappen, zeker ook in nieuwe infrastructuur, moeten bekijken. Ik geloof wel dat je op een bepaald ogenblik nieuwe infrastructuur nodig hebt. Ik heb daar ook voor gevochten om 9, bijna 10 nieuwe instellingen te realiseren. Dat is een gigantische omslag. Er dient bekeken te worden hoe je binnen een nieuwe infrastructuur tot een optimale organisatie komt. Dus: een gevangenis, hoe moet je dat organiseren, hoe moet je dat optimaliseren, rekening houdend met alle complexiteit. Dat is iets wat ook wetenschappelijk zou moeten bekeken worden. Men is wel bezig binnen de administratie, maar dat zou eigenlijk nog verder moeten uitgebouwd worden. De organisatie, dat zou een keer wetenschappelijk, multidisciplinair moeten bekeken worden. Hoe organiseer je optimaal in een nieuwe gevangenis die trajecten die in de wet Dupont vermeld zijn? Hoe doen we dat nu? Een detentieplan, hoe steek je dat optimaal in elkaar? Dat zijn zaken waarvan ik voel dat we nu zouden moeten kun-

nen zeggen dat we er een keer echt zullen naar kijken. Dus rond geïnterneerden zeker, rond het detentieplan in een nieuwe infrastructuur, met de Gemeenschappen en met iedereen mee, hoe doen we dat optimaal. Ook seksuele delinquenten, dat blijft ook een problematiek waarover nog één en ander moet gebeuren, met onder meer het POKO.

Drie, het elektronisch toezicht, als we nu stappen zetten en we gaan van het volle systeem naar een vereenvoudigd systeem, daar zou wetenschappelijk werk moeten op gebeuren om te zeggen, wat is nu de betekenis: heeft dat een effect of heeft dat geen effect? Nu is E.T. zo matuur aan het worden dat dit eigenlijk op een systematische manier wetenschappelijk zou moeten worden opgevolgd. De invoering van de 'Salduz' wetgeving die nu start, met de advocaat aanwezig, wat is het effect daarvan op de voorlopige hechtenis? Het is iets dat nu start, we moeten die wet ook evalueren, het zou moeten wetenschappelijk gebeuren.

Dus er zijn vele dingen waarvan ik zeg, we hebben een instrumentarium, nu rond die zaken wetenschappelijk werk gaan verrichten zou zeer goed zijn. Uiteraard ook rond de recidive. Dat is een fantastische uitdaging. Er is nu een momentum waarop het basiskader operationeel sterk aan het veranderen is en dat zou eigenlijk een startpunt moeten zijn om ook aan wetenschappelijke opvolging te doen en te evalueren.

## Bakstenen tegen constipatie

**FATIK: De strafuitvoering maakt de afgelopen decennia grote wijzigingen door. Sinds de jaren 1980 en zeker vanaf begin jaren 1990, kampt het Belgische gevangeniswezen op een onaflatende manier met overbevolking. Sinds begin jaren 1990 zijn er 4 grote inrichtingen bijgekomen (chronologisch: Brugge, Andenne, Iltre en Hasse), goed voor bijna 2000 plaatsen in zwaarbeveiligde gevangnissen, de werkstraf werd ingevoerd als autonome straf, er is sinds kort de gevangenis van Tilburg – bij mijn weten een unicum in opsluiting, een land dat in een ander land een gevangenis huurt. Er zijn de plannen tot uitbreiding van de gevangenis capaciteit, met onder meer een nieuwe mastodontgevangenis in Brussel. Daarnaast kondigde u recent aan dat u van plan bent huisarrest en elektronisch toezicht als straffen in te voeren als alternatieven voor gevangenisstraffen tot 8 maanden en gevangenisstraffen tot en met 3 jaar. Voor wetenschappers, maar ook voor de burger in de straat lijkt dit totaalplaatje meer op een crisisaanpak van de overbevolking die al decennia aansleept en waar maar geen einde aan komt. Bovendien kunnen sommige maatregelen de straf-**

<sup>1</sup> Het Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum of POKO bestaat al sinds 1999 op papier. Zie het K.B. van 19 april 1999 tot instelling van een Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum met het statuut van Wetenschappelijke inrichting van de Staat, B.S. 8 mei 1999, 16.035-16.037.

**uitvoering voor een lange tijd determineren: nieuwe gevangenissen gaan vele decennia mee, eens een nieuwe straf ingevoerd wordt, zal die niet snel verdwijnen, ongeacht de efficiëntie en effectiviteit ervan,... In welke mate bepaalt de overbevolking van gevangenissen de beleidsmatige aansturing en vormgeving van de strafuitvoering (bijbouwen van gevangenissen, het uitstellen van de invoering van de figuur van de strafuitvoeringsrechter, het invoeren van nieuwe straffen als alternatieven voor vrijheidsstraffen tot en met drie jaar)?**

**Minister De Clerck:** Ja, zeer sterk hé. Dat is een zeer determinerende factor omdat het je verplicht tot het ene en je blokkeert bij het andere. Dus het is zeer sterk bepalend geweest, zeker ook de laatste jaren. De prioriteit is op de baksteen terecht gekomen. Maar goed, ja, oké, maar is dat dan fout? Dat is dan het grote verwijt, dat het reductionistisch beleid verlaten wordt enzovoort. Maar op een bepaald ogenblik moet je daar tegenaan kijken en moet je dat op een minimale manier oplossen, want anders blijf je voortdurend geconstipeerd in het verhaal. En als je geconstipeerd rondloopt, dan heb je ook niet de vrijheid... Je zit geblokkeerd en alles begint verkeerd te lopen, punt. Het is natuurlijk zo dat er alternatieven gezocht worden, door het elektronisch toezicht en andere. Dat is op zich niet verkeerd. Maar het gebeurt te weinig vanuit de eigen kracht van het systeem, het gebeurt teveel vanuit een alternatief aan de gevangenis. Dat woord 'alternatief' gaan we definitief moeten schrappen. Nu spreken we voortdurend van de alternatieven, alsof het een soort *escape* is, maar eigenlijk moeten we ze in hun volle waarde veel meer gaan bekijken, de diverse vrijheidsbeperkende initiatieven, naast het vrijheidsontnemende. Dus: ik denk dat de overbevolking ons te lang te veel parten heeft gespeeld. Die stop moet daaruit. Er zal altijd spanning zijn, er gaan waarschijnlijk altijd moeilijkheden zijn om te beheersen. Maar het moet opgelost worden, waardoor in alle sereniteit de gevangenisstraf, maar ook de andere straffen kunnen worden beoordeeld. Ik denk dat dit een noodzakelijke periode van zware investering wetigde en dat Tilburg, maar ook de nieuwe gevangenissen die er komen, in die zin een noodzakelijke stap zijn om tot een zekere normalisatie te komen, een normalisatie die opnieuw veel dingen kan toelaten, om ze te beoordelen en wetenschappelijk beter in te schatten.

## Een persoonlijke evaluatie

**FATIK: Tot op welke hoogte benadert de actuele stand in de strafuitvoering het beleid zoals u dat als Minister van Justitie voor ogen had in 1996 (vorige ambtstermijn)?**

**Minister De Clerck:** Voor mij zijn er elementen voor en tegen. Voor: waar ik eigenlijk fier op ben, is het feit van de hele visievorming over de toen nog alternatieven

genoemde – en volgens mij moeten ze nu niet meer alternatief genoemd worden en alleen dat is al een fantastische vooruitgang... Waar je oorspronkelijk begint met een soort 'alternatieve' gedachte, zijn het vandaag normale elementen van strafuitvoering. Ze zijn er, het lukt, het gaat, het is nog allemaal niet perfect, maar goed, na 15 jaar voel je toch dat het sanctiemodel veel breder is geworden en vandaar dat we ons nu kunnen permitteren om te zeggen, we gaan het strafwetboek herschrijven. Je kunt vandaag zeggen dat het moment aangebroken is. Nu moeten we vanuit die veelheid het moederboek gaan herschrijven, omdat daar momenteel veel meer mogelijkheden kunnen in verwerkt worden, veel meer dan vroeger. Dus ik vind het positief dat veel van de dingen die toen gelanceerd zijn, aangekondigd zijn, beschreven zijn, ook werkelijkheid zijn geworden.

Het tweede zeer positieve, vind ik nog altijd, is dat toen ook de aanzet is gegeven voor de overdracht naar de magistratuur van een belangrijk deel van de strafuitvoering, van de uitvoerende macht naar de rechterlijke macht. *Chapeau*, dat is toch een serieuze omslag. Dat is een fundamentele wijziging die, denk ik, goed is, maar waar we waarschijnlijk nog wel wat moeten aan bijwerken. Ook dat moet bestudeerd worden en is eigenlijk een prachtig thema voor wetenschappelijk onderzoek: wat is de juiste rol in de strafuitvoering? Moeten we de totaliteit van de strafuitvoering aan de rechterlijke macht geven? Ik denk dat we toch nog wel een mix zullen moeten behouden. Dat is boeiende materie. Ik zit nu bijvoorbeeld heel concreet met het dossier Michelle Martin dat vandaag op mijn bureau komt en waarbij men zegt: "Meneer de Minister, jij moet een *congé pénitentiaire* geven", terwijl de strafuitvoeringsrechtbank ook met het dossier bezig is en een beslissing heeft genomen. Er zitten daarin zaken die niet helemaal coherent zijn. Het is de ene of de andere, maar we zijn nu allebei bezig met die zaak. De strafuitvoeringsrechtbank is bezig met een model dat weliswaar kaduuk is geworden en nu vatten ze weer de Minister. Er zitten daar nog gebreken in. Alles laten beslissen door de rechter zal waarschijnlijk ook niet operationeel zijn. Ik wil maar zeggen: de overdracht naar de magistratuur is een tweede ding dat ik als positief beschouw, dat een goede evolutie is.

Een negatief element is natuurlijk dat je probeert. Je doet al die dingen met het oog op fundamentele rust en stabiliteit in het geheel. En toch kom je er niet. Omdat die druk blijft, samengevat onder de problematiek van overbevolking, maar dat is een geheel van ontwikkelingen en maatschappelijke evoluties, meer straffen of langere straffen, meer voorlopige hechtenis enzovoort. Je krijgt dus de maatschappelijke effecten, met alle theorieën krijg je dat niet onder controle en krijg je overdruk in de gevangenis, trap je op de adem en dat maakt het natuurlijk wel moeilijk. De alternatieven

zijn er gekomen, maar hebben eigenlijk het kernprobleem van weleer, namelijk die veel te grote druk op de gevangenen, niet als dusdanig opgelost. Dus dat is het vraagteken. Vandaar dat ik toch wel eerst gezegd heb: bijkomende capaciteit. Anders gaan we rond de pot blijven draaien. Maar er moet opnieuw een balans gevonden worden met een aantal nieuwe stappen die kunnen gezet worden, omdat naar mijn mening de diverse instrumenten nu matuur zijn en ook qua infrastructuur in principe voldoende beschikbaar zijn. En nu zouden alle instrumenten moeten herzet worden in het geheel, te beginnen met het strafwetboek. Zoals we de basiswet strafuitvoering gemaakt hebben, zo moet nu een beginselenwet straftoemeting aangepakt worden. Dat is de enige manier om fundamenteel greep te krijgen op heel het landschap van de strafuitvoering.

**FATIK: Ziet u eigenlijk de figuur van de strafuitvoeringsrechter voor de uitvoering van de vrijheidsstraffen tot drie jaar snel geïntroduceerd?**

**Minister De Clerck:** Nee, ik zoek een andere formule. Ik denk niet dat een strafuitvoeringsrechter, ook met die instrumenten van de alternatieven, met elektronisch toezicht enzovoort, daar eigenlijk het permanente management kan van doen. Dat is ook niet de opdracht van een magistraat. Ik denk dat we dat moeten gaan herdenken, wat natuurlijk niet belet dat er ook conflicten zullen zijn en keuzes moeten gemaakt worden en daar komt de magistraat wel opnieuw in beeld. Maar dat juist herplaatsen, is voor mij ook iets dat eens goed moet bedacht worden. We gaan beginnen met de internering, dus opnieuw de wet wijzigen, ook de TBR. Laat ons nu een aantal stappen zetten. Maar de volledige rol, dat lijkt mij moeilijk... Ik denk dat er daar terug moet over nagedacht worden.

Ik dacht eerder in de richting van een soort beroepsinstantie bij de strafuitvoeringsrechter. Als er een conflict of een probleem is, dat men bij de strafuitvoeringsrechter terecht kan. Maar het komt teveel in het pure operationele en het is niet voor een rechter om in het pure operationele terecht te komen. Dat is niet de juiste manier. Dus misschien meer als een beroepsinstantie, bij conflicten, problemen of protest, zo iets. Dat moet verder bestudeerd worden.

## Wetenschap en staatshervorming: zij aan zij?

**FATIK: Eén van de belangrijke kenmerken van een democratie is het primaat van de politiek. De politiek van de laatste decennia en zeker van de afgelopen jaren – de gespannen regeringsonderhandelingen van de afgelopen tijd voorop – toont een verregaande wil tot com-**

**munautarisering, tot een verschuiving van het Federale niveau naar de Gemeenschappen en Gewesten. De verschillende staatshervormingen hebben ook in de sector van de strafuitvoering al volop effecten. Eén van de best gekende voorbeelden in het gevangeniswezen betreft de Gemeenschappen die verantwoordelijk zijn voor de sociale hulp- en dienstverlening – wat in de praktijk een verschillende invulling in Vlaanderen, Wallonië en Brussel kent -, naast Justitie die verantwoordelijk blijft voor de strafuitvoering. In de voorbije periode van onderhandelingen kwam meermaals een verdergaande beweging richting communautarisering van de strafuitvoering in beeld. Tot waar zou u als politicus en huidige Minister van Justitie willen gaan in termen van communautarisering of defederalisering van Justitie, in het bijzonder dan het gevangeniswezen?**

**Minister De Clerck:** Voor wat betreft het strafuitvoeringsbeleid ben ik een verdediger van een volledige overdracht naar de Gemeenschappen. Omdat in mijn visie de bijstand aan personen steeds nadrukkelijker op de voorgrond treedt en het beveiligingsaspect stilaan ondergeschikt wordt. Ik weet wel dat zo iets voor die 11.000 gevangenen niet altijd even evident is, maar als je daar al de voorlopige hechtenis uit wegneemt – dat je zegt, dit is nog een soort beveiliging. Maar voor diegenen die veroordeeld zijn, moet via het detentieplan de problematiek van elk individu nadrukkelijker naar voor kunnen gebracht worden: de drugproblematiek, geïnterneerden, vrouwen, jongeren. Dus het doelgroepenbeleid binnen het gevangeniswezen wordt steeds nadrukkelijker. Ook geweldbeheersing, opleiding en werk. Kortom alles wat je nodig hebt voor de resocialisatie of de re-integratie bij de Gemeenschappen.

Ik denk dat, wat evident is voor jeugd, ook steeds evidenter wordt voor gedetineerden en dat de Gemeenschappen steeds meer de leiding moeten nemen, zodanig dat coherentie ontstaat tussen de instellingen van de Gemeenschappen en wat er binnen de muren moet gebeuren. Ik ben voorstander van een volledige overdracht. Je moet coherentie brengen. Je kunt natuurlijk bepaalde uitzonderingen voorzien, bijvoorbeeld voor de zwaarst gestraften of zo, waarbij uitsluitend beveiliging speelt. Maar zodra je wilt omgaan met mensen die terug in de maatschappij gaan komen, denk ik dat je ze via de Gemeenschappen in een breder kader moet integreren en ze aansturing moeten krijgen vanuit de Gemeenschappen.

**FATIK: Dus het beheer van de gevangenen in de strafuitvoering, dus voor veroordeelden, zou volgens u dan volledig gecommunautariseerd moeten worden?**

**Minister De Clerck:** Ja. Als men dat hoort, zegt men: "in theorie allemaal goed, maar de centen"... Maar maak nu even abstractie van de centen. Het is natuurlijk een gigantisch budget. En als de Gemeenschappen

dat moeten dragen, zal dat natuurlijk ook geld kosten. Maar goed, vanuit een theoretisch oogpunt moet je natuurlijk niet meer in de marge wat rommelen, maar moet je zeggen, doe het dan in het geheel, zodat je de volledige keten kunt beheersen, van zachte sanctie tot harde sanctie, van open instelling tot gesloten. Dat je dat in één hand kunt houden en synchroniseren.

## **FATIK: U ziet daar ook de Justitiehuzen bij?**

**Minister De Clerck:** Zeker. De Justitiehuzen zijn ook zo'n voorbeeld. Die zijn eigenlijk zeer belangrijke verbindingssteken tussen Justitie en de Gemeenschappen, met alle diensten die er bestaan. Dus in die zin, ja, de Justitiehuzen zijn eigenlijk al zo'n verbindingslijn. Voor mij zou het meer coherent zijn om dat helemaal naar de Gemeenschappen over te dragen.

## **FATIK: En die keuze, is die ook ergens ingegeven door wetenschappelijke inzichten?**

**Minister De Clerck:** Nee, voor mij is dat de logica van het *personaliseren*. De essentie van mijn politieke ambitie is om zo ver als mogelijk te gaan in het personaliseren van de kansen die we moeten geven aan de mensen. In het welzijn, zit je ook met de problematiek van criminaliteit. Als je dat wil beantwoorden, moet je gepersonaliseerd werken. Dus dit is de ultieme politieke droom, dat het beleid gepersonaliseerd kan gevoerd worden: dat je iedere keer rond de persoon kan gaan werken. Als je dat wilt doen, dan moet je integraliteit hebben. En als je integraliteit wil hebben, dan moet je meerdere bevoegdheden bij elkaar kunnen brengen en dan krijg je een beter resultaat. In die zin is dat de filosofie van de subsidiariteit. Voor mij is dat de essentie van de christendemocratie: dat gepersonaliseerde, dat idealisme om iets heel gepersonaliseerd te kunnen gaan doen voor de andere. In die zin is dat niet wetenschappelijk, maar is dat eigenlijk voor mij ideologisch. De coherentie die een burgemeester nastreeft moeten wij ook in onze materies nastreven. Het communautaire debat gaat ook over dat integrale beleid.

## **FATIK: Als ik u integraal hoor zeggen, dan moet ik spontaan denken aan Lieven Dupont die sprak over de relatieve autonomie van de strafuitvoering ten aanzien van de straftoemeting. Op een bepaalde manier blijft er een sterke band tussen de straftoemeting en de uitvoering. Pleit u dan ook, na verloop van tijd of in een ideale wereld, voor een opsplitsing van de straftoemeting?**

**Minister De Clerck:** Daar zit ik dan terug op mijn piste van het strafwetboek. Iedere rechter met de juiste kennis over de instrumenten waarover hij beschikt bij de straftoemeting, moet de kracht hebben om naar het individu toe te zeggen: dit is de straftoemeting. Dan moeten de anderen komen, niet meer met een individuele, maar een gepersonaliseerde aanpak. De magis-

traat die zijn straf uitspreekt, moet in een individueel geval oordelen. Maar zodra in dat individueel geval de straf uitgevoerd wordt, moet je assertief gepersonaliseerd gaan werken. Voor mij zijn de straftoemeting en de strafuitvoering twee dingen die perfect los van elkaar kunnen functioneren. Dus voor mij is een splitsing van de straftoemeting niet de essentie. Het betreft enkel de strafuitvoering.

## **Kabinet en administratie**

**FATIK: U maakte er daarnet zelf al een toespeling op toen u verwees naar het dossier Michelle Martin. Hoe ziet u eigenlijk de ideale band tussen het kabinet en de administratie, in het bijzonder de gevangenisadministratie. En ik bedoel dan specifiek: er zijn verschillende mogelijkheden van een organisatiestructuur. Eén ervan zou kunnen zijn dat naar een soort agentschapstructuur gegaan wordt, dat een beetje meer loskomt van de politiek, met accountability naar de politiek, naar de burger, maar dan met een bepaalde enveloppe en op lange termijn de mogelijkheid om een eigen beleid uit te stippelen. Hoe ziet u dat eigenlijk, die band tussen kabinet en administratie?**

**Minister De Clerck:** Ik weet niet of de gevangenisadministratie moet evolueren naar een agentschapstructuur. Ik denk dat er vandaag nog veel politiek werk rond te verrichten is. Een agentschap is ook opnieuw een vorm van maturiteit. Ik denk dat we die maturiteit nog niet helemaal hebben. We zijn nog teveel aan wijziging onderhevig. Ik heb het gevoel dat we toch nog een tijdje nodig zullen hebben om voldoende stabiliteit in het wetgevende kader, maar ook in het instrumentarium te bereiken. Pas dan kan je zeggen: "Oké, ik laat het nu in een relatieve onafhankelijkheid, in een agentschap gaan". Ik denk dat we daar nog niet aan toe zijn, spijtig genoeg, omdat we nog niet de instrumenten hebben. We hebben nog niet de ICT om dat te doen, er zijn teveel wettelijke bepalingen die nog niet in uitvoering zijn, ... Ik heb het gevoel dat het een vergissing zou zijn om dat nu te doen. Wat natuurlijk een ideaalbeeld kan zijn. Ik bedoel, op een bepaald ogenblik, als die maturiteit er is, kan een deel van die organisatie meer autonoom beginnen functioneren. Ik zie dat theoretisch wel, maar ik vind dat nu teveel moeilijkheden en verantwoordelijkheden op een administratie, op een agentschap schuiven, geen cadeau zou zijn voor die mensen. Ik denk dat we nog teveel in beweging en in het zoeken samen bezig zijn. Dat is geen gemakkelijk verhaal hoor. En ook het communautaire speelt nog mee. Er zijn te veel onzekerheden en onbekenden om dat nu te doen. Ik vind het geen uitgesloten piste, maar de dag dat het kan, is het een teken dat er volwassenheid is ontstaan.

## Leveranciers van kennis

**FATIK:** Om af te sluiten nog één vraag: hoe ziet u zelf de relatie tussen de interne toeleveranciers van kennis (in eerste instantie het NICC) en het beleid enerzijds en de externe toeleveranciers van kennis (in hoofdzaak de universiteiten) en het beleid anderzijds?

**Minister De Clerck:** Elk actor heeft zijn eigen rol en finaliteit. Binnen hun competenties moeten ze elkaar aanvullen. Maar interne en externe toeleveranciers werken ook samen. Zo loopt er binnen het NICC op dit ogenblik een onderzoek over de classificatie van veroordeelden en de detentieregimes in de gevangenen. In het wetenschappelijk begeleidingscomité zitten ook academici. Het onderzoek zal rond zijn tegen het najaar en ik verwacht ervan dat het heel nuttig zal zijn op het vlak van de operationalisering van het detentieplan. Eerder dit jaar heb ik ook aan het NICC de opdracht gegeven tot een onderzoek naar de recidive van wederopgesloten veroordeelden na vrijlating uit de gevangenis.

## **Basiswet gevangeniswezen en interne rechtspositie gedetineerden: levensvoorwaarden en tuchtregime in werking**

Na meer dan zes jaar stilte rond de verdere implementatie van de Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie gedetineerden, werden op 21 april II. in het Belgisch Staatsblad twee koninklijke besluiten gepubliceerd die een aantal artikelen uit de Basiswet interne rechtspositie in werking moeten doen treden. Het Koninklijk besluit van 8 april 2011 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van de titels III en V van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, bepaalt dat op 1 september 2011 de artikelen 1, 2, 3, 16, 19, 42, 44, 45, 46, 47, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 76, 77, 78, 79, 80, 103, 104 en 167,§1 van de Basiswet in uitvoering worden gebracht. Meer concreet gaat het om de bepalingen rond het onthaal van gedetineerden, enkele bepalingen inzake de materiële levensvoorwaarden (voeding, lichamelijke hygiëne, bezit en in bewaring geven van voorwerpen, individuele rekening en kantine), bepalingen betreffende de contacten met de buitenwereld (controle op binnenkomende en uitgaande briefwisseling, ongestoord bezoek, controle op telefoongebruik en schriftelijke en mondelinge contacten met advocaten en consulaire en diplomatieke ambtenaren) en enkele bepalingen rond de vormingsactiviteiten en vrijetijdsbesteding en rechtshulpverlening en juridische bijstand. Het tweede koninklijk besluit dat eveneens dateert van 8 april 2011 bepaalt dat de artikelen 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, §§1 en 3, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146 en 167, §4 van de Basiswet op 1 september 2011 van kracht worden. Deze artikelen betreffen de volledige regeling van het tuchtregime, met name de tuchtrechtelijke inbreuken, de tuchtsancties, de toemeting van de sancties en de tuchtprocedure alsook de verplichting dat geïnterneerden tijdens de tuchtprocedure worden bijgestaan door een advocaat.

Zoals reeds eerder in Fatik werd aangekaart behandelen de artikelen die in werking zullen treden niet toevallig die zaken waar de wet niet verder gaat dan het minimum waartoe België internationaalrechtelijk al verplicht was of de reeds bestaande regels slechts licht worden aangepast. Heel wat belangrijke aspecten worden ook in deze implementatiegolf niet mee genomen. Niet toevallig zijn het net deze artikelen die een belangrijke kwalitatieve stap voorwaarts zouden betekenen voor de gedetineerden, zoals de bepalingen

gen met betrekking tot de detentieplanning, arbeid, overleg, recht op het dragen van eigen kledij en het beklagrecht. Wat dat betreft blijft het dus maar weer verder afwachten.

### **Het Belgische antwoord op het vijfde CPT-rapport**

Op 23 juli 2010 publiceerde het Europese Antifoltercomité (CPT) zijn rapport opgesteld naar aanleiding van het vijfde periodieke bezoek aan ons land eind september-begin oktober 2009. België kreeg zes maanden de tijd om te antwoorden op de vragen en aanbevelingen van het CPT. Op 22 februari 2011 werd het Belgische antwoord gepubliceerd. Opvallend in dit Belgische antwoord is dat al te vaak geschermd wordt met de politieke impasse waarin ons land momenteel verkeert. Reeds in de aanhef van het Belgische antwoord wordt gesteld dat 'slechts in de mate van het mogelijke kan worden geantwoord op de vaststellingen van het CPT daar de regering in lopende zaken verkeert sinds het ontslag van de federale regering op 22 april 2010'. Het resultaat is dat op verschillende aanbevelingen die het CPT formuleert niet of slechts gedeeltelijk wordt ingegaan en de hete hangijzers duidelijk worden omzeild. Ook worden een heel aantal bemerkingen weerlegt of alleszins sterk genuanceerd. Het betreft hier bovendien een aantal aanbevelingen die reeds tijdens de vorige bezoeken van het CPT werden geformuleerd zoals de minimumdienstverlening, de problematiek rond de geïnterneerden en het ontbreken van een klachtenprocedure voor gedetineerden. Benieuwd of het CPT met dit antwoord vrede zal nemen.

Het volledige Belgische antwoord kan geraadpleegd worden op <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2011-07-inf-fra.pdf>.