

Evidence-based beleid op het juiste pad?

Kanttekening bij het debat over onthemende tochten

STEFAN PLEYSIER EN LEO VAN GARSSE

'In tegenstelling tot wat beleidsmakers soms verwachten, kan evaluatieonderzoek geen universele waarheden en wetenschappelijke wonderrecepten bieden.'

In de afgelopen weken berichtten de media uitgebreid over de intentie van Jo Vandeuren, Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gezin, om met ingang van 2013 de subsidie van Oikoten voor de onthemende tochten voor jonge delinquenten te halveren. In een reactie van de minister op het VRT journaal (8 mei) werden de projecten als 'te duur' en 'niet efficiënt' bestempeld. In grote lijnen zijn dit ook de argumenten die worden herhaald tijdens het vragenuurtje in het Vlaams Parlement (9 mei) en in de vergadering van de Commissie Welzijn (15 mei). De tochten zijn volgens de minister te duur omdat hun kostprijs – 42.000 euro per traject van vier maanden – de totale kost van een plaats in een gemeenschapsinstelling voor eenzelfde periode benadert. De tochten zijn onvoldoende efficiënt omdat op basis van het registratiesysteem Domino bleek dat van de jongeren die Oikoten tussen 2009 en 2011 begeleidde twee op drie achteraf nog nood hadden aan residentiële vervolghulp. Bijna 40% kwam opnieuw in een gemeenschapsinstelling terecht en meer dan 25% in een privaat begeleidingstehuis. De onthemende tochten zijn, aldus de minister, onvoldoende efficiënt in relatie tot hun kostprijs.

EVIDENCE-BASED ALS MANTRA

In deze bijdrage vormt het debat over de subsidies voor de onthemende tochten slechts een illustratie bij de bredere discussie over de tendens naar meer 'evidence-based' werken en de daarmee verbonden precaire relatie tussen beleid, praktijk en onderzoek. Het vertrekpunt hierbij is eenvoudig en wordt allicht nauwelijks gecontesteerd: ook de bijzondere jeugdzorg, zoals andere non-profit sectoren, ontloopt sedert enkele jaren niet langer de vraag naar de efficiëntie en effectiviteit van de maatregelen, interventies en ingezette middelen. Het beleid en de financierende overheden willen weten 'wat werkt' en leggen zichzelf en de sector op om in toenemende mate evidence-based te werken. Nieuwe managementstijlen en een veranderend, marktgericht jargon zijn ondertussen gemeengoed geworden. Zo spreekt men onder andere over kwaliteitsbewaking, outputindicatoren, targets, convenanten, kostenefficiëntie, outsourcing, doelmatigheid en performantie (Pleysier, 2010).

Deze trend manifesteert zich niet in een maatschappelijk vacuüm, maar is integendeel goed te begrijpen vanuit een tijdsdiagnose van onze hedendaagse samenleving. In een samenleving die als neo-liberaal wordt omschreven en als een beheerscultuur wordt bestempeld, zijn vragen over de haalbaarheid, efficiëntie, effectiviteit en werkzaamheid

van beleidsmaatregelen of praktijkinterventies nooit ver weg (Berding, 2009; Biesta, 2006). Ook in Vlaanderen zien we deze tendens zich in het afgelopen decennium voltrekken, wat duidelijk wordt weerspiegeld in de toenemende vraag naar evaluatieonderzoek en een wetenschappelijke bewijsvoering van de effectiviteit en efficiëntie in tal van beleidsdocumenten (Carrette, 2008). Zo wordt de integrale aanpak van de jeugdzorg in het Globaal Plan Jeugdzorg van toenmalig minister Inge Vervotte onder meer gebaseerd op het principe van de verwetenschappelijking van de praktijk van de jeugdzorg. ‘Vlaanderen heeft dringend nood aan een onderzoek dat de effecten van de hulpverlening op lange termijn nagaat. We moeten zicht krijgen op de efficiëntie van hulpaanbod, zodat er kan worden (bij)gestuurd’ (Vervotte, 2006, 18).

De eisen om meer evidence-based te werken en het beleid en praktijk te ‘verwetenschappelijken’ zijn waardevol.

De eisen om meer evidence-based te werken en het beleid en praktijk te ‘verwetenschappelijken’ zijn waardevol. Een onderzoeksmatige ondersteuning van het beleid en de praktijk biedt ongetwijfeld opportuniteiten en verhoogt de efficiëntie en effectiviteit van de ingezette middelen (Hermans, 2008). We volgen in dat opzicht van der Laan (2008) die pleit om ons ook in deze sector wat minder te laten leiden door ‘intuïtie’ en wat meer door wetenschappelijke ‘kennis en gesystematiseerde ervaring’. Zo bekeken is de weerstand die deze evidence-based tendens in de sector lijkt op te roepen minstens ten dele voorbarig en ook wel onterecht.

STORENDE REALITEIT

Maar de praktijk van het evidence-based werken blijkt allesbehalve evident. Burssens (2008) wees reeds op drie valkuilen die zich aandienen bij evidence-based werken en de verwetenschappelijking van beleid en praktijk. We gaan in wat volgt op elk van die valkuilen wat dieper in. Vooreerst worden de methodologische moeilijkheden bij effect- of evaluatieonderzoek vaak onderschat. Dit onderzoek speelt zich immers ‘zelden af in een geïsoleerde, hermetisch afgesloten ruimte of laboratorium’,

maar gebeurt in een complexe sociale realiteit met tal van ‘storende invloeden’ (Burssens, 2008, 8). Dit maakt elke suggestie van een causaal verband tussen een bepaalde methodiek en een ‘gerealiseerd effect’ tot een hachelijke onderneming.

Dit geldt a fortiori voor kleinschalige projecten in de bijzondere jeugdzorg die zich richten op een zeer specifieke doelgroep, zoals bij de onthemende tochten. Deze jongeren komen meestal uit één van de gemeenschapsinstellingen of Everberg en hebben gemeenschappelijk dat hun hulpverleningstraject in die mate vastgelopen is dat binnen de bestaande voorzieningen geen uitweg meer gevonden wordt. In 2009 bleek uit een evaluatieonderzoek naar de onthemende tochten, in opdracht van de Vlaamse overheid, dat deze jongeren stuk voor stuk te maken heb-

ben met een combinatie van problematieken op verschillende gebieden (Ferwerda e.a., 2009). Ze kwamen meestal op jonge leeftijd al in contact met de hulpverlening en hebben ondertussen een waslijst aan hulpverleningscontacten en voorzieningen doorlopen. Dit maakt het bijzonder moeilijk, zo geeft het onderzoeksrapport ook aan, om op een wetenschappelijk correcte en dus ‘evidence-based’ manier harde effecten te onderzoeken.

BLINDE EVALUATIEDRIFT

Een tweede punt sluit daar bij aan en wijst op het gevaar om die complexe sociale werkelijkheid vanuit een soort ‘evaluatiedrift’ te reduceren tot een beperkt aantal indicatoren. Het kan leiden tot perverse effecten waarbij indicatoren een eigen leven gaan leiden en zich niet langer verhouden tot wat ze meten. Output dreigt dan de bovenhand te halen over outcome. Organisatiedoelen en procesindicatoren houden de aandacht weg van daadwerkelijke effecten en échte maatschappelijke doelen (Nelen, 2008; Pleysier, 2010). Carrette ziet in dat opzicht in de hulpverlening in Vlaanderen een soort ‘terreur van het performativiteitsdenken’ opduiken, waarbij het meten van indicatoren die peilen naar de effectivi-

teit en efficiëntie van praktijken en interventies een doel op zich lijkt te worden. Wanneer te eng wordt gefocust op die performativiteit verdwijnt de vraag naar de 'betekenis van de hulpverlening voor individuen, gezinnen, hulpverleners en de samenleving' naar de achtergrond (Carrette, 2008, 44-45). Meer fundamenteel kan men zich in het licht van deze bedenkingen ook afvragen wat precies 'effectiviteit' en 'efficiëntie', 'succes' en 'falen' is.

Terug naar de onthemende tochten. Is het meten van 'succes' enkel uitgedrukt in termen van het terugdringen van recidive niet een erg schrale invulling van de vraag naar de werkzaamheid en efficiëntie van een bepaalde werkvorm (Pleysier & Put, 2012)? Concepten, de betekenis van concepten en hun onderlinge relaties zijn in realiteit veel complexer. Zo suggereerden de cijfers uit een uitgebreid follow-uponderzoek, in 1993 bij Oikoten uitgevoerd in opdracht van de Koning Boudewijnstichting, merkwaardig genoeg zelfs een positieve samenhang tussen geregistreerde criminaliteit na de tocht en hun algemene maatschappelijke (re)integratie (Van Garsse, 1993). In het recentere evaluatieonderzoek naar de onthemende tochten wordt in het verlengde hiervan tot twee keer toe een citaat van een jeugdrechter in de verf gezet: 'Je mag niet direct een resultaat verwachten van ontheming. Op termijn mag je wel verwachten dat een jongere er wat aan zal hebben; een ervaring die ze nooit vergeten en waar de jongere op termijn op teruggrijpt. De finaliteit van ontheming is de ervaring van de jongere waarbij het belangrijk is te weten dat hij iets bereiken kan, doorzettingskracht heeft en in een andere context geplaatst wordt. De ontheming is een middel om een nieuwe start te maken' (Ferwerda e.a., 2009, 95).

DRIEHOEKSVERHOUDING

Een derde en laatste valkuil gaat wat breder en duidt op de precaire verhouding tussen wetenschap, beleid en praktijk. Het principe dat onderzoeksresultaten benut worden bij het uittekenen

van een beleid is, zo werd al gesteld, niet noodzakelijk problematisch. Waar het om gaat is dat een wetenschappelijke en politieke logica in de realiteit niet steeds goed met elkaar sporen. In tegenstelling tot wat politici en beleidsmakers soms verwachten, kan evaluatieonderzoek geen universele waarheden en wetenschappelijke wonderrecepten bieden. Nelen (2008) spreekt in dat opzicht liever over een evidence maze dan over evidence base. De onderzoeker moet zich immers niet al te zeer 'inspannen om 'het bewijs' panklaar op te dienen, maar zou veeleer als een moderne Theseus moeten proberen om stukje bij

Is 'succes' uitgedrukt in termen van het terugdringen van recidive geen erg schrale invulling van de vraag naar efficiëntie van een werkvorm?

beetje een uitweg te vinden uit het doolhof aan bewijs' (Nelen, 2008, 18). De wetenschap en bij uitbreiding de onderzoeksgemeenschap moet er met andere woorden over waken dat de verwetenschappelijking van beleid en praktijk niet uitmondt in een instrumentalisering van het onderzoek en legitimatie van het gevoerde beleid (Pleysier, 2010).

Onderzoekers moeten dan ook in staat zijn om beleidseigen a priori's fundamenteel in vraag te stellen. Een al te voortvarende fixatie op doelgerichtheid en efficiëntie is misschien economisch te verantwoorden, maar beantwoordt niet noodzakelijk aan een beeld van de jeugdzorg en het welzijnsbeleid waar men zich vanuit een wetenschappelijke hoek van harte mee conformeert. Een opvoeding- en welzijnsbeleid dat zich wil verantwoorden op een te strakke definitie van effectiviteit en efficiëntie neigt naar een eindeloze specialisatie in doelgroepen, rigide standaardisering, protocollering en 'vermethodieking' (Berding, 2009). Het laat maar weinig ruimte voor onvoorspelbaarheid van de uitkomst en dreigt zich hiermee voor hen, hoe veel of weinig het er ook zijn, die er het meest nood aan hebben het minst open te stellen.

TOENEMENDE DEPOLITISERING

Nu kan men het een minister van Welzijn moeilijk kwalijk nemen dat hij beslissingen neemt. Nog minder kan men het hem kwalijk nemen dat hij

hierbij streeft naar een kwaliteitsvolle dienstverlening aan de bevolking, met open oog voor wat de wetenschap leert. De burger heeft hierop immers recht. Maar wie dit recht op maatschappelijke dienstverlening gelijkstelt aan een recht op evidence-based hulpverleningsinterventies, getuigt van een diepe miskenning van de menselijke waardigheid waarop dit recht gebaseerd is (Witkin, 1998). Een al te letterlijke invulling van evidence-based praktijk maakt de hulpverlener tot klerk, tot een blinde uitvoerder van voorgeschreven protocollen en methodieken. Tegen deze invulling van kwaliteitszorg binnen de hulpverlening riep Van Tilt reeds in 1998 krachtig op tot een vorm van ‘culturele ongehoorzaamheid’. Immers, dergelijk beleid raakt niet enkel de hulpverlener, maar des te meer de hulpvrager, die hierin gereduceerd wordt tot ‘consument’ en ‘voorwerp’ van interventie. Dat staat haaks op elk pedagogisch project en de gerichtheid op wederkerigheid. Het pre-definieert de te bereiken doelen en verraadt hiermee een defensieve en ondemocratische opstelling (Biesta, 2006).

Berding (2009, 142) komt in dit verband tot de provocerende maar voor vele hulpverleners misschien herkenbare stelling dat ‘pedagogisch handelen fragiel, onmeetbaar en onvoorspelbaar is en dat elke poging het te verankeren, te meten en te voorspellen gedoemd is te mislukken en tot ongewenste en contraproductieve resultaten leidt’. Gezaghebbende auteurs brengen de hierboven besproken beleidstendens in verband met een toenemende depolitiserings van onze samenlevingen waarin politiek ‘beleid’ vervangen wordt door ‘beheer’. Bij beleid gaat het om discussie en fragiele stellingnames in het overwegen van meerdere mogelijkheden ten aanzien van principieel onvoorspelbare gebeurtenissen. Bij beheer staat een eerder instrumentele logica voorop, vaak ondersteund door een zogenaamd wetenschappelijk gefundeerde ‘waarheid’ op basis van wat werkt en wat niet (Biesta, 2006).

PROFESSIELEEL DUALISME

De lezer kan op dit punt in deze bijdrage verkeerd de indruk krijgen dat een scherpe conclusie over het actuele beleid in voorbereiding is. Dit zou echter op zijn beurt al te simplistisch zijn. Zo terecht immers het verzet tegen de verabsolutering van de waarde van evidence-based beleid en praktijk, zo terecht ook de kritiek op een vorm van blind- en doofheid voor elke vorm van ‘evidence’. Dit zou er immers op neer komen dat de hulpverlener zich immuniseert voor vragen uit de samenleving en zich, in naam van de ‘goede bedoeling’, in

zijn interventies ten aanzien van medeburger, een onaantastbaarheid aanmeet. Paradoxaal genoeg is dit risico binnen het geschetste beleidsklimaat niet gering. Voor zo ver immers de overheid zich uitput in het formuleren van criteria en indicatoren waar voorzieningen op beoordeeld worden,

geeft ze impliciet ook aan waarover er geen vragen zullen gesteld worden.

Als resultaat hiervan kennen veel sociaal werkpraktijken een professioneel dualisme: men voldoet aan de opgelegde criteria, maar handelt voor de rest naar eigen goeddunken. Binnen een zichzelf aangemeten discretionaire ruimte bouwen voorzieningen aan een eigen beleid waar voor mislukking en succes eigen normen gelden. Deze kloof tussen formeel en feitelijk beleid is wellicht onvermijdelijk en biedt zeker ook mogelijkheden. Maar het zou naïef zijn te vooronderstellen dat in het eigen feitelijk beleid van de voorziening, zoals in het overheidsbeleid, geen macht schuilgaat. En het getuigt van weinig professionaliteit wanneer die macht, al dan niet onder de vlag van de kritiek op het gangbare, aan de confrontatie met het gangbare wordt onttrokken (Gleeson & Knights, 2006). Een professionele hulpverlening is het aan zichzelf verplicht zich actief, permanent en in alle openheid te verhouden met de veranderende maatschappelijke context waarin ze opereert. Ze moet zich voortdurend publiek uitspreken over haar waarden en doelen op een ma-

Een al te letterlijke invulling van evidence-based praktijk maakt de hulpverlener tot een blinde uitvoerder van voorgeschreven protocollen en methodieken.

nier die anderen toelaat in te schatten wat precies haar kwaliteit en meerwaarde is en voor wie (McKee e.a., 2002).

ONTROEREND EN ONTLUISTEREND

Hoog tijd om nog een laatste keer terug te keren naar de onthemende tochten als de aanzet van deze bijdrage. De wijze waarop de subsidieproblemen van Oikoten de voorbije weken in het nieuws kwamen, is tegelijk ontroerend en ontluisterend. Ontroerend is de diversiteit en de gedrevenheid van de stemmen die het voor de onthemende tochten opnamen, van jongeren en gezinnen die ooit de tocht maakten, over magistraten en politici tot collega's hulpverleners en gewone burgers toe. In zekere zin is dat in discrepantie met de objectieve bescheidenheid van de kwantitatieve inbreng van deze werking in het geheel van de bijzondere jeugdzorg. Dit betekent alvast dat de onthemende tochten en de werking van Oikoten in Vlaanderen voor veel méér staat dan waar ze op dit moment door de overheid op aangesproken wordt.

Ontluisterend is anderzijds dat zelfs na dertig jaar werking voor dit 'méér' zo weinig woorden voorhanden zijn en dat hierdoor de maatschappelijke relevantie van die krachtige getuigenissen van oud-stappers en van de ontroering en dynamiek die ervan uitgaat, geen stem krijgt. Hierdoor dreigt het debat te verzanden in datgene wat het precies kritisch in vraag zou moeten stellen: een steriele discussie over méér of minder effecten en middelen. Hierdoor ook dreigen in dit debat afzonderlijke voorzieningen als kleine zelfstandigen in een opbodcultuur tegen elkaar in stelling te worden gebracht. Ging het bij Oikoten dan al die tijd toch alleen maar om het aangeleverde 'product' van maatschappelijk goed geïntegreerde jongeren, afgewogen aan voor iedereen (h)erkenbare standaardcriteria? Ging het om het 'uitzonderlijke van het effect', als bij een waspoeder voor de vuilste kleren? Wie in de armoede van dit debat enkel het beleid viseert, miskijkt zich en negeert de boodschap.

BESCHEIDENHEID SIERT

Deze bijdrage vertrok van de concrete vaststelling dat Jo Vandeurzen voor 2013 zinnens is om de subsidiekraan voor de onthemende tochten van Oikoten wat dichter te draaien. Uiteraard, laat dat duidelijk zijn, heeft een minister de bevoegdheid en het recht om subsidies op te schorten, in te trekken of te reduceren, wanneer hij daar een aanleiding toe ziet. Echter, wanneer dat in toenemende mate gebeurt vanuit een evidence-based paradigma en die beslissingen een aura van wetenschappelijkheid worden verleend, is ook de wetenschap en het onderzoek in het geding. Het is op dat moment de plicht van onderzoekers om die vermeende verwetenschappelijking van het beleid kritisch te bevragen en de geformuleerde argumenten tegen het licht te houden. Deze bijdrage is dan ook een pleidooi om de wetenschappelijke inbreng veel ruimer te zien dan enkel het panklaar presenteren van eender welke vorm van 'evidence'.

Dit is een pleidooi om de wetenschappelijke inbreng veel ruimer te zien dan enkel het panklaar presenteren van eender welke vorm van 'evidence'.

Daarbij werden de onthemende tochten van Oikoten aangewend als een casus voor een bredere reflectie over het risico dat de overheid zich onder het mom van een verwetenschappelijkt beleid zou onttrekken van haar opdracht. In-

zake welzijn heeft deze onvermijdelijk en in de eerste plaats betrekking op het voeren van een democratisch debat over de nagestreefde waarden en doelen, eerder dan op het beheer van de verhouding tussen kostprijs en effecten van het arsenaal aan gehanteerde methoden en technieken. In die zin overstijgt de bezorgdheid die in deze reflectie schuilgaat het debat over de onthemende tochten en in essentie ook de sector van de bijzondere jeugdzorg. Ze betreft de politieke ambivalentie van de overheid in het selectieve gebruik van wetenschappelijke uitkomsten en van de hulpverlening in haar onderschikking hieraan. Voor zover de subsidieperikelen de reflectie over een en ander kunnen stimuleren, vertegenwoordigt het actuele debat een opportuniteit waarmee zowel het beleid, de hulpverlening als ook de wetenschappelijke partners

hun voordeel kunnen doen. Wij stellen ons hiervoor alvast graag ter beschikking.

Stefaan Pleysier is docent jeugdcriminologie aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de KU Leuven, en verbonden aan het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC). Hij is ook lid van de Raad van Bestuur van Alba vzw. Leo Van Garsse is assistent Vakgroep Sociale Agogiek aan de UGent en vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC). Reageren kan via stefaan.pleysier@law.kuleuven.be.

Verwijzingen

- Berding, J. (2009), 'Het onmeetbare handelen. Hannah Arendt over de fragiliteit van de opvoeding', *Pedagogiek* (29), 2, 140-154.
- Biesta, G. (2006), *Beyond Learning : Democratic Education for a Human Future*, London, Paradigm Publishers.
- Burssens, D. (2008), 'Valkuilen van een evidence based criminaliteitsbeleid', *Panopticon*, 2, 6-20.
- Carrette, V. (2008), *Perspectieven op de effectiviteit van de jeugdhulp. Een verkenning van wetenschappelijke referentiekaders*, Brussel, Kenniscentrum WVG, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Vlaamse Overheid.
- Ferwerda, H., van Leiden, I. & Cornelissens, A. (2009), *Back on track? Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de bijzondere jeugdbijstand in Vlaanderen*, Arnhem, Bureau Beke.
- Gleeson, D. & Knights, D. (2006), 'Challenging Dualism: Public Professionalism in 'Troubled' Times', *Sociology* (40), 2, 277-295.
- Hermans, K. (2008), 'Evidence-based practice: opportuniteit voor sociaal werk', *Alert*, 2, 13-23.
- McKee, S., Delaney, R. & Brownlee, K. (2002), 'The deconstruction of Professional Knowledge: Accountability Without Authority', *Families in Society* (83), 5/6, 493- 498.
- Nelen, H. (2008), 'Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek', Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Criminologie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht, Maastricht, Maastricht University.
- Pleysier, S. & Put, J. (2012), 'Jongeren, criminaliteit en jeugdcriminologie enkele slotreflecties', in Walgrave L. (Red.), *Jeugd delinquentie in perspectief. Met een koel hoofd naar een geïntegreerde aanpak*, Mechelen, Kluwer.
- Pleysier, S. (2010), 'Tussen evaluatiedrijf en cijferfobie. Over pseudo-wetenschap en deugdelijke veiligheidsdiagnostiek', *Panopticon*, 3, 58-71.
- van der Laan, P. (2008), 'Wetenschap versus intuïtie. Professioneel ingrijpen bij ernstige jeugdproblematiek', Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Sociaal Pedagogisch Hulpverleners aan de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam, Vossiuspers UvA.
- Van Garsse L. (1993), *Waarheen leidt de tocht? Evaluatie van de Oikoten-tochten als hefboom tot maatschappelijke integratie van jongeren uit de bijzondere jeugdbijstand*, Tildonk, Oikoten vzw.
- Vervotte, I. (2006), *Globaal Plan Jeugdzorg*, Brussel, Vlaamse Regering.
- Witkin, S.L. (1998), 'The right to effective treatment and the effective treatment of rights: Rhetorical empiricism and the politics of research', *Social Work* (43), 1, 75-81.