

Wat werkt nu werkelijk?

Politiek en praktijk van sociale interventies

Justus Uitermark, Amy-Jane Gielen en Marcel Ham (red.)

INHOUD

VOORWOORD

[9]

INLEIDING

Beleid dat werkt en onderzoek dat ertoe doet
Justus Uitermark, Amy-Jane Gielen, Marcel Ham

[11]

DEEL I. / WAT WERKT VOLGENS DATABANKEN?

HOOFDSTUK 1

Van scheurbuik tot rookverslaving.
Ziektepreventie en gezondheidsbevordering
Matthijs van den Berg, Casper Schoemaker en Johan Polder

[27]

HOOFDSTUK 2

Sleutelen aan de criminogene factoren.
Effectieve bemoeienis in het strafrecht
Peter van der Laan

[48]

HOOFDSTUK 3

Do's-and-don'ts in de jeugdzorg.
Werkende principes en ingrediënten
Tom van Yperen

[66]

HOOFDSTUK 4

Van beschrijven naar meten.
Op weg naar effectieve sociale interventies
Marijke Booijink, Peter Rensen en Astrid van der Kooij

[85]

HOOFDSTUK 5

Beter een stok dan een wortel.

Toeleiding naar werk

Pierre Koning

[105]

DEEL II. COMMUNITY BASED WERKEN

HOOFDSTUK 6

Samir's Gym.

De emotionele energie van succeservaringen in het jongerenwerk

Sebastian Abdallab

[123]

HOOFDSTUK 7

De effectiviteit van politisering.

Drie Amerikaanse lessen van community organizing

Lee Staples en Jeroen Gradener

[144]

DEEL III. SUCCESVOLLE INTERVENTIES

HOOFDSTUK 8

Visolie, wonderolie?

Ap Zaalberg

[169]

HOOFDSTUK 9

Sport als medicijn

Nanne Boonstra en Niels Hermens

[180]

HOOFDSTUK 10

Daklozen van de straat

Willibrord de Graaf en Lia van Doorn

[192]

HOOFDSTUK 11

Bemoeizorg in assertieve teams

Hans Kroon

[200]

DEEL IV. REFLECTIES

HOOFDSTUK 12

Transparante professionals

Op zoek naar een eigen-wijze openheid

Jos van der Lans

[217]

HOOFDSTUK 13

Evidentie van bovenaf – bezieling van onderop

Wat werkt voor wie in welke situatie?

Hans Boutellier

[240]

HOOFDSTUK 14

Wat werkelijk telt

Hoe politieke grenzen gekozen remedies bepalen

Godfried Engbersen

[251]

CONCLUSIE

Voorwaarts met de evaluatierevolutie

Amy-Jane Gielen, Justus Uitermark, Marcel Ham

[266]

Noten

[277]

Literatuur

[283]

Over de auteurs

[317]

INLEIDING

Beleid dat werkt en onderzoek dat ertoe doet

Justus Uitermark, Amy-Jane Gielen, Marcel Ham

Onderzoek bevestigt nu nog vaak sociaal beleid, maar het heeft de potentie om juist te ontcrachten en te inspireren. Goed sociaal wetenschappelijk onderzoek heeft per definitie een gespannen relatie met bestaande beleidspraktijken. Dit boek ontsluit voor het eerst de kennis die is opgeslagen in databases over effectieve interventies op diverse beleidsterreinen, maar toont ook de waarde van andere typen kennis.

Vanaf eind jaren tachtig verandert het politieke klimaat langzaam. De tijd van praten en coachen is voorbij, zeker waar het gaat om ontspoorde jongeren van buitenlandse afkomst. De straatjongeren blijken ongevoelig voor de klassieke aanpak van begripvolle jongerenwerkers en politie. Begin jaren negentig ervaart Cees van der Kolk, werkzaam in de jeugdzorg, die frustratie ook – de jongeren luisteren niet, laten zich niet corrigeren. Op een internationaal congres hoort hij van de Glen Mills School, waar jongens met een straffe aanpak weer op het rechte pad worden gebracht. Van der Kolk probeert tevergeefs de ambtenaren van het ministerie van Justitie te overtuigen van de aanpak, maar gaat uiteindelijk op eigen initiatief toch van start met een experiment. Hans Nieukerke, directeur van de Hoenderloo Groep en prominent vvd'er, schaart zich erachter. Erica Terpstra, staatssecretaris van vws, is enthousiast, zelfs 'verpletterd'. Glen Mills kan van start: in 1999 opent de Hoenderloo Groep de Glen Mills School in Wezep.

De school is bedoeld voor jongeren die niet verslaafd of zwakbe-gaafd zijn, maar wel gevoelig voor groepsdruk. Op straat drijft die hen richting problemen, maar de groepsdruk pakt – zo is de gedachte achter Glen Mills – juist positief uit als rangen en standen worden toegekend op basis van goed gedrag. In een lovende reportage in *de Volkskrant* staat:

‘Het begint met een bezoek aan Gert, de kapper. Met het kapsel ver-dwijnt een deel van de oude identiteit. Daarna moet de nieuwe student alle kleren en sieraden afstaan die verwijzen naar zijn jeugdbende. Dan krijgt hij een big brother, die meteen op hem inpraat over de normen waaraan hij zich heeft te houden. Dat is geen onzin, merkt de student tijdens de eerste groepsvergadering. Hij moet op de grond zitten. Elkaar aanraken is verboden, tekens zijn uit den boze. Als hij iets tegen een staflid wil zeggen, moet hij eerst in de houding gaan staan. Binnen mag hij geen schoenen dragen, alleen slippers. Hij moet zijn verleden voor zich houden. Kletsen, roken, alcohol of televisiekijken: uitgeslo-ten. Hij mag toekijken hoe de hogere statussen sporten. Onderwijs en huishoudelijke taken vullen zijn dag. Zijn bed en kast moeten kunnen wedijveren met die van een modelsoldaat. Het woord privacy kan hij vergeten. Hij mag alleen het terrein op in het bijzijn van twee anderen. Zelfs tijdens wc-bezoek wordt hij gecoverd. Vele malen per dag wordt hij door medestudenten aangesproken op zijn gedrag. Heeft hij een grote mond, dan krijgt hij commentaar van de hele groep. Maakt hij het nog bonter, dan vormen zijn medestudenten een kleine kring om hem heen en schreeuwen hem toe dat hij op een dood spoor zit. Slaat hij, dan wordt hij door de staf op de grond gedrukt tot hij is gekalmeerd. Daarna mag hij douches gaan schrobben. Als hij langer dan zes uur wil slapen, moet hij dat verdienen.’

Bij Glen Mills wordt niet ‘getherapeutiseerd’ en de begeleiders hebben dan ook geen ervaring in de jeugdhulpverlening. Medewerkers komen bijvoorbeeld van de marine. Zoals Jasper Zijlstra die zich eerst afvroeg waar hij ‘in godsnaam terecht was gekomen’ maar die later het gevoel

kreeg dat met de ‘ongelooflijk strenge’ behandeling ‘geschiedenis wordt gemaakt’. Andere begeleiders zijn binnengekomen als boefje en hebben zich opgewerkt tot medewerkers met betaalde functies. Glen Mills wordt vaak in een adem genoemd met Den Engh. Ook Den Engh past een groepsgerichte aanpak toe waarbij jongeren met harde hand worden heropgevoed. En ook Den Engh heeft een charismatische leider: Arjen Jonker. Zijn ‘sociogroepsaanpak’ zou niet alleen veel effectiever zijn dan individuele begeleiding maar ook nog veel goedkoper (Van den Dongen 2003a).

Glen Mills en Den Engh zijn bakens van hoop voor politici. Journalisten gaan op bedevaart en schrijven ronkende stukken. Ze worden rondgeleid op de complexen en krijgen cijfers mee. Hans Nieukerke, voorzitter van de Hoenderloo Groep, claimt een succes van tachtig procent in de Verenigde Staten en zegt dat ook te gaan halen in Nederland.¹ Jonker meldt voor Den Engh klinkende resultaten aan *De Telegraaf*: ‘Van de eerste 98 jongens die hier zijn heropgevoed, hebben 91 hun draai in de maatschappij gevonden en zijn al vijf jaar niet meer in aanraking geweest met justitie’(Van den Dongen 2003b). Nog aanstekelijker zijn de enthousiaste verhalen van de studenten. De een heeft een muziekstudio opgezet, de ander breekt door bij een voetbalclub, en alle jongeren zijn zielsgelukkig dat ze bij Glen Mills of Den Engh zijn beland. Hans Nieukerke, Cees van der Kolk en Arjen Jonker groeien uit tot beroemdheden binnen de sector. Filmmaker Theo van Gogh draagt met de door Hoenderloo Groep gefinancierde film *Cool!* (hoofdrol voor Katja Schuurman, bijrol voor Gerrit Zalm als bankier) bij aan de popularisering van het concept. De aanpak wordt zo succesvol bevonden dat in 2001 al wordt uitgebreid. Ook minderjarige asielzoekers worden eraan onderworpen.² Glen Mills en Den Engh krijgen een eervolle vermelding in het Hoofdlijnenakkoord van Balkenendes tweede kabinet als zijnde exemplarisch voor de nieuwe aanpak van jeugdproblematiek.

Barstjes

Maar al snel vertoont het beeld barstjes. In april 2004 klappen een paar voormalige medewerkers van Den Engh uit de school in een gesprek met *de Volkskrant*. Ze beschrijven Den Engh als een 'pure pr-show'. Bezoeken van Kamerleden en journalisten worden zorgvuldig geregisseerd: 'Dan moeten we met de pupillen op een bepaald moment fluitend met een boomstam langs Jonkers raam komen wandelen' (Derksen 2004). De discipline sloeg volgens de klokkenluiders om in vernedering. Bij Glen Mills: 'Eén jongen moest twee weken lang de douche schrobben, van 's ochtends zes tot drie uur 's nachts, totdat zijn knokkels bloedden. Jongen twee werd door een coach twintig keer hardhandig tegen een metalen kast gesmeten' (Pronk 2010). Bij Den Engh werden jongeren lang opgesloten op hun kamer, zonder toiletpapier, 'mochten ze niet drinken tijdens een hittegolf, kregen ze maaltijden voorgezet die een nacht buiten hadden gestaan, werden ze geslagen en uitgescholden voor honden' (*De Telegraaf* 2006). Ook los van de excessen blijken veel van de behandelmethodes in strijd met de wet en de rechten van het kind. Voor de pleitbezorgers mag dat geen overweging zijn: als een effectieve aanpak volgens de wet niet mag, dan moet de wet maar veranderd worden.

Maar is de harde aanpak wel echt effectief? Peter van der Laan, werkzaam bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, is de eerste die vragen stelt bij de effectiviteit van de tuchtscholen (Van der Laan 2004). Meta-evaluaties, waarbij generalisaties worden afgeleid uit grote aantallen evaluaties van afzonderlijke programma's, wijzen uit dat juist individuele behandelingen gericht op de behoeften en specifieke omstandigheden van jongeren effect sorteren; precies het tegenovergestelde van de straffe aanpak waarbij jongeren als groep worden gedisciplineerd. De Utrechtse hoogleraar Ido Weijers spreekt zich enige tijd later ook uit tegen de tuchtschoolaanpak, omdat daarmee wordt 'gedresseerd' en de gewetensvorming juist achterblijft. Glen Mills en Den Engh verbieden jongeren en begeleiders om over delicten te praten maar 'wil je hen ook in ethisch

en emotioneel opzicht heropvoeden, dan moet je dat juist wel doen' (Salm 2005). Het bewijs dat de Glen Mills-aanpak in de Verenigde Staten werkt, blijkt niet te bestaan. De school ontbreekt simpelweg in de wetenschappelijke literatuur. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) doet daarop zelf onderzoek. Een vergelijking van de recidivecijfers van Glen Mills met die van andere instellingen laat zien dat de voormalige studenten van de tuchtschool juist vaker in aanraking komen met justitie dan jongeren uit andere inrichtingen. Rond de 75 procent van de jongeren die het programma afmaken recidiveert binnen vier jaar, bij jongeren die eerder afhaken is dat 85 procent. Jongeren uit andere richtingen scoren 58 procent (Beijersbergen, Wartna 2007). Hans Nieuwerke kon lang rekenen op steun van de regering en vooral zijn VVD, maar in 2008 was de aanpak zodanig besmet geraakt dat het complex eerst van naam veranderde (De Sprint) en toen de deuren moest sluiten.

Ook de successen van Den Engh blijken niet onderbouwd. De cijfers over het succes van Den Engh waar Jonker mee schermt blijken 'intern' verzameld.³ De percentages die Jonker noemt in de verschillende media zijn altijd hoog maar blijken telkens anders. Uiteindelijk moet zijn eigen proefschrift in 2004 uitsluitsel geven. Daarin volgt hij zes groepen van in totaal 72 jongens. Van 72 jongeren liet hij er 26 buiten het onderzoek omdat ze waren weggelopen, langer vast werden gehouden of omdat ze tegen de zin van Den Engh zijn vrijgelaten. Met andere woorden, Jonker maakte eerst een voorselectie van zes groepen en koos daarbinnen alleen de jongeren waarvan hij vond dat ze een goede behandeling hadden ondergaan. Van de resterende 46 bleken er volgens Jonker vier binnen een jaar te recidiveren (Skepsis.nl 2004). Er waren van het begin af aan al grote methodologische twijfels bij Jonker's onderzoek (Van Es 2004). Uiteindelijk heeft Bouke Wartna van de WODC het onderzoek gerepliceerd, met dezelfde (twijfelachtige) voorselectie als Jonker (de 46 in plaats van de 72 jongens). Drie jaar na vertrek uit Den Engh is het percentage recidivisten met 75 procent hoger dan onder jongeren uit de overige inrichtingen (*Het Parool* 2006). Daarmee is de discussie nog niet afgesloten. Daniëlle Dijns, net als

Jonker promovenda bij Jo Rink aan de Rijksuniversiteit Groningen, haalt in 2008 de media met de bevinding van haar promotieonderzoek dat de aanpak in Den Engh helpt bij terugdringen van recidive onder veelplegers (*De Telegraaf* 2008; *De Pers* 2008). Weijters en Bogaerts (2009) laten zien dat ook dat onderzoek zodanig is opgezet dat het de recidive structureel onderschat, deels vanwege dezelfde redenen als dat van Jonker. In een discussie met de critici 'nuanceert' Dijns haar oordeel en stelt ze, schijnbaar zonder ironie, dat de methode weliswaar werkt maar alleen tijdens het verblijf in Den Engh en niet erna (Dijns 2009, p. 56). Na een jarenlange strijd tussen ambtenaren op het ministerie van Justitie en de top van Den Engh pleegt justitie een coup en wordt de naam van de instelling veranderd in Almata.

Beleidsonderzoek dat erom spant

Evaluaties behoren ongetwijfeld tot de minst gerespecteerde en gelezen stukken. In het Engels staan evaluaties en beleidsstudies ook wel bekend als *grey literature*; het is vlees noch vis en saai als wat. Dat is onterecht, want er staat iets op het spel, zoals de controverses rond Glen Mills en Den Engh laten zien. Door het samenvallen van waarheidsclaims en besluitvorming is beleidsonderzoek potentieel ontregelend. Evaluatie is, zoals de etymologie al doet vermoeden, een inschatting van waarde. Bepaalde maatregelen worden gesanctioneerd en andere uitgesloten. Evaluatie draait dus altijd om politiek. Het is niet een politiek van grote verhalen maar van details: hoe een selectie wordt gemaakt of resultaten worden gemeten kan het verschil maken tussen een positief en een negatief oordeel. Evaluatieonderzoek gaat om het maken van keuzes over hoe de realiteit wordt gezien en gevormd en hoe middelen en erkenning worden verdeeld. Beleidsonderzoek moet ertoe doen, het moet prettig of vervelend prikkelen, inzet zijn van discussie en aanzetten tot politieke strijd.

Dat is wat we met dit boek willen bereiken: zoeken naar beleid dat werkt met onderzoek dat ertoe doet en tegelijkertijd onderkennen dat

‘effectief’ per definitie omstreden is. De tuchtschoolcasus is uitzonderlijk omdat even een strijd aan de oppervlakte kwam die normaal gesproken wordt uitgevochten op de burelen van onderzoeksbureaus, departementen en universiteiten. De kwestie laat zien dat beleidsonderzoek wrijving kan geven, zowel met onze morele intuïtie als met bestaande beleidspraktijken.

Goed onderzoek problematiseert morele overtuigingen

Beleid dat moreel of intuïtief goed aanvoelt is niet altijd effectief. De tuchtschoolaanpak voorzag in een sterke emotionele en morele behoefte. Met de aanpak rekenen de jongeren niet alleen af met hun verleden van bendecriminaliteit, wij rekenen ook af met ons eigen (vermeende) verleden van pappen en nathouden. Naïviteit en idealisme hebben gefaald en het nieuwe, realistische beleid moet dan ook wel slagen. Meer in het algemeen gaan we er, meestal onbewust, van uit dat moreel beleid ook effectief beleid is. Er is dan ook een sterke samenhang tussen de morele oordelen die mensen vellen en de maatregelen die volgens hen werken. Wie Marokkaanse randgroepjongens haat, zal er van overtuigd zijn dat niks anders dan keiharde tucht de jongeren fatsoen kan bijbrengen. Wie echter diezelfde jongens ziet als kinderen die de slechtste docenten treffen en in de meest problematische buurten wonen, zal meer zien in een benadering waarbij jongeren kansen krijgen en misschien zelfs begrip.

Het samenvallen van morele oordelen en effectiviteit is echter verre van vanzelfsprekend. Het is theoretisch best mogelijk dat de jongeren moreel gezien een afstraffing hebben verdiend maar dat een begripvolle aanpak toch beter werkt om hen in het gareel te krijgen. Omgekeerd is denkbaar dat de jongeren weliswaar slachtoffer zijn en daarom morele steun verdienen maar dat een aanpak die uitgaat van slachtofferschap juist jammerlijk faalt. Onderzoek kan alleen zin hebben als we willen erkennen dat morele intuïtie niet altijd een goede raadgever is voor het beoordelen van effectiviteit. Dat vereist een bittere strijd tegen cognitieve dissonantie – de natuurlijke neiging om informatie die in strijd

is met de eigen opvattingen te negeren, vervormen of diskwalificeren. Pas als die strijd wordt onderkend en is gewonnen, is het mogelijk om een politiek-morele discussie te voeren: heiligt het doel de middelen? Zo ontstaat een moreel effectiviteitsdilemma: wat moreel is, is niet per se effectief; wat effectief is, is niet per se moreel (Gladwell 2009, p. 215-238). Het dilemma van de morele effectiviteit doet zich bijvoorbeeld voor bij de extra zorg voor probleemgroepen. Criminaliteit moet bestraft worden, maar we weten ook dat na straf probleemjongeren vaak weer naar hun oude milieu terugkeren en in hun oude fouten vervallen. Dus krijgen probleemjongeren naast een straf vaak ook speciale onderwijsprogramma's, extra begeleiding bij het vinden van stages en een woning. De Amsterdamse aanpak Top 600 is een goed voorbeeld: de jongeren die het meeste schade hebben berokkend worden nu ook intensief geholpen. Met deze aanpak zou de recidive kunnen verminderen maar het kan alsnog onverteerbaar zijn dat probleemjongeren extra steun krijgen, terwijl de zachtaardigen die niet over de schreef gaan daar geen aanspraak op kunnen maken. *Evidence based* werken vervangt dus niet de moraliteit of politiek door technocratie. Integendeel, morele dilemma's worden juist scherper omdat we moeten erkennen dat het volgen van morele intuïtie problemen kan vergroten.

Goed onderzoek problematiseert beleid

Als we er eenmaal van overtuigd zijn dat we na jaren van dwaling nu wel weten wat werkt, is het bewijs snel geleverd. De behoefte aan bevestiging wordt gevoed met door journalisten opgetekende anekdotes en met door direct belanghebbenden aangeleverd cijfermateriaal. De tuchtschoolcasus laat zien dat onderzoek vaak voorgewend, vertekend of misbruikt wordt, zeker waar grote politieke, emotionele en bedrijfsmatige belangen in het geding zijn. Rebecca Boden en Debbie Epstein (2006) spreken in dat verband van *policy based evidence making* – het bewijs wordt bij het beleid gezocht, in plaats van andersom. Jonker, die met zijn proefschrift de door hemzelf en zijn promotiebegeleider ontworpen methode test, is een extreem voorbeeld, maar het komt veel

vaker voor dat direct belanghebbenden zelf inschatten of hun beleid werkt. Als er al onderzoekers van buiten worden ingeschakeld, dan gebeurt dat doorgaans door de mensen van wie het beleid geëvalueerd wordt. De conclusie is dan ook al gauw: het beleid is noodzakelijk maar het kan wel beter, waardoor het nut van onderzoek wordt bevestigd, terwijl tegelijkertijd de belangen zijn veiliggesteld. Van echte corruptie hoeft nog niet eens sprake te zijn. Vaak denken beleidsmakers en onderzoekers vanuit hetzelfde paradigma, waardoor ze dezelfde blinde vlekken hebben en dezelfde oplossingen zien.

De tuchtschoolcasus laat zien dat onafhankelijk onderzoek – dat wil zeggen, onderzoek dat buiten de belanghebbenden om wordt uitgevoerd – een schijnbaar onaantastbaar succesverhaal kan doorprikken. Als we in dit geval zouden afgaan op het oordeel van gelauwerde professionals, dan was de hoge recidive nooit aan het licht gekomen. Hieruit volgt dat er voor een evaluatie strikt genomen een gespannen relatie moet zijn tussen enerzijds beleidsonderzoek en anderzijds de beleidspraktijk, een spanning die zowel paradigmatisch als persoonlijk is. Als niet met spanning wordt uitgekeken naar een evaluatie, dan kunnen we ervan uitgaan dat er niet echt geëvalueerd maar alleen bevestigd wordt.

Meer in het algemeen is het nut van onderzoek dat het dwingt tot reflectie. Voordat onderzoek gedaan kan worden, is het nodig om te expliciteren wat vaak onbesproken blijft: wie behoort tot de doelgroep, wanneer zijn doelen gehaald, wat zijn gewenste of ongewenste neveneffecten? Als eenmaal expliciet is gemaakt waarop beleid is gebaseerd, kan onderzoek veronderstellingen daadwerkelijk toetsen; de common sense wordt niet voor lief genomen. Sociale wetenschappers krijgen vaak het verwijt dat zij met ingewikkelde theorieën en methoden tot conclusies komen die een leek ook zou kunnen bedenken; het lijkt allemaal zo triviaal. Juist die trivialiteit is echter verraderlijk. De Amerikaanse socioloog Paul Lazarsfeld (1949) noemde een aantal conclusies uit een grootschalig onderzoek naar het Amerikaanse leger die allemaal heel plausibel, zelfs triviaal overkwamen – Amerikaanse soldaten van het platteland zijn meer gewend aan barre omstandighe-

den en handhaven zich dus beter in het leger; soldaten uit het zuiden van de Verenigde Staten zijn beter gewend aan warm weer en passen zich dus beter aan in tropische klimaten; hoogopgeleide soldaten denken meer na over hun daden en krijgen dus sneller neurotische aanvallen; enzovoorts. Het punt is alleen dat die triviale conclusies allemaal precies tegenovergesteld waren aan wat de studie werkelijk uitwees en dus waren de ‘verklaringen’ achteraf rationalisering van niet-bestaande bevindingen.

Recent schreef Duncan J. Watts *Everything Is Obvious (Once You Know The Answer)*, waarin hij de ene triviale conclusie na de andere weerlegt. Financiële beloningen zorgen er bijvoorbeeld niet voor dat mensen beter werken, wel dat ze langer werken. Financiële sancties op ongewenst gedrag kunnen dat gedrag bevorderen, bijvoorbeeld in het geval dat ouders de boete voor het te laat brengen van hun kinderen naar de crèche niet langer beschouwen als asociaal maar als een service die gekocht kan worden. Zodra je weet hoe het echt zit, is er de verleiding om de resultaten gelijk weer te trivialisieren en rationaliseren. We gaan ervan uit dat hard straffen werkt, tot onderzoek het tegendeel bewijst, en dan is het eigenlijk ook logisch dat de zachte aanpak meer effect heeft.

De indeling van dit boek

Het externe onderzoek naar de tuchtscholen is een goed voorbeeld van onderzoek dat een schijnbaar triviale conclusie ter discussie stelde en zo kon weerleggen, maar er zijn uiteenlopende manieren waarop onderzoek beleid kan informeren en aanscherpen. In deze bundel verkennen we verschillende bronnen van kennis: databanken waarin onderzoeksresultaten naar interventies zijn gedocumenteerd (*evidence based*), kwalitatief onderzoek naar professionele praktijken om sociale netwerken te animeren en mobiliseren (*community based*), casestudies van succesvolle voorbeelden van interventies (*best practices*) en reflecties op onderzoek en beleid.

Deel I – databanken met evidence based interventies

Het ultieme voorbeeld van beleidsonderzoek en evidence based werken is de *randomized controlled trial* (RCT). Bij een RCT wordt een interventie wel op sommige (willekeurig gekozen) mensen en groepen toegepast en niet op andere (ook willekeurig gekozen en dus vergelijkbare) groepen. Het verschil tussen de groepen wordt dan toegeschreven aan de interventie en uitgedrukt in een effectgrootte (*Effect Size*, ES). De resultaten van randomized controlled trials worden gedocumenteerd in databanken en meta-evaluaties.

In de medische wetenschappen zijn die databanken onwaarschijnlijk groot, zoals *Matthijs van den Berg, Casper Schoemaker en Johan Polder* in *hoofdstuk 1* duidelijk maken. PubMed bevat rond de 22 miljoen artikelen en er werden in 2011 gemiddeld honderd wetenschappelijke artikelen per uur aan toegevoegd.

Op andere terreinen is minder kennis beschikbaar, maar door de opkomst van het evidence based werken komt hier snel verandering in. Dit boek bevat in het eerste deel naast het hoofdstuk over preventie in de medische sector, hoofdstukken over het beschikbare bewijs op het gebied van voorkoming van recidive in het strafrecht (*hoofdstuk 2, Peter van der Laan*), het aanpakken van problemen met jongeren (*hoofdstuk 3, Tom van Yperen*), sociale interventies (*hoofdstuk 4, Marijke Booijink, Peter Rensen en Astrid van der Kooij*) en succesvolle methoden bij de toeleiding naar werk (*hoofdstuk 5, Pierre Koning*).

Voor het eerst wordt zo de rijkdom aan kennis die in databases en de wetenschappelijke literatuur is opgeslagen ontsloten voor een breder publiek. De hoofdstukken geven een overzicht van de manier waarop die kennis wordt gedocumenteerd en wat de algemene werkzame principes zijn. Welke aanpakken zijn kansrijk bij het oplossen van problemen? De hoofdstukken geven ook aan wat wel én wat niet werkt. Niet bij alle velden is evenveel onderzoek beschikbaar. In het geval van recidive in het strafrecht kan inmiddels beschikt worden over een aanzienlijke hoeveelheid studies, maar voor de sociale sector is dat veel minder het geval. Ook verschilt de aard van de kennis. Ran-

domized controlled trials zijn courant in de medische wetenschappen en gelden als de heilige graal van elk evidence based onderzoek, maar interventies worden vaak ook al opgenomen als ze ‘theoretisch onderbouwd’ zijn of – in het geval van de sociale sector – als er überhaupt documentatie beschikbaar is. Naarmate meer onderzoek wordt gedaan, kan van meer interventies met grotere zekerheid worden vastgesteld of ze werken of niet.

Deel II – professionele praktijken en community based beleid

De zoektocht naar bewezen interventies past in een tijd waarin het geloof in de maakbaarheid van de samenleving tanende is. Hoe meer we de grip op macroprocessen kwijtraken, hoe meer we zoeken naar interventies die ons over tenminste een klein deel van het sociale leven controle geven. Bewezen interventies voorzien in die behoefte: de realiteit wordt zo opgedeeld en geïnterpreteerd dat handelen niet alleen mogelijk wordt, maar eigenlijk niet kan falen. Door archivering en standaardisering zijn de interventies bewezen, het resultaat gegarandeerd.

Het evidence based werken lijkt te veronderstellen dat er iemand is – de overheid, een verzekeringsmaatschappij of een andere centrale autoriteit – die beslissingen neemt op basis van onderzoek over wat werkt, maar die autoriteit is er vaak niet en zal er in de toekomst ook steeds minder zijn. De vraag is dan niet ‘wat werkt?’ maar ‘wie wil?’ en interventies worden dan niet zozeer uitgekozen en opgelegd, maar ontstaan vanuit gemeenschappen zelf – als zij denken dat ze een verschil maken zullen ze zich blijven inzetten. Het is vaak ook niet mogelijk om groepen en interventies te isoleren of om vanuit een centrale autoriteit beleid op te leggen. We hebben de zoektocht naar effectiviteit dan ook niet beperkt tot databases en het evidence based werken.

Tegenover *evidence based* werken staat *community based* werken. Daarbij wordt niet door onpersoonlijke onderzoekers bepaald wat effectief is, maar door de gemeenschappen (*communities*) die door het beleid worden geraakt. *Sebastian Abdallah* (hoofdstuk 6) betoogt op basis van zijn eigen ervaringen en sociologische literatuur dat de sleutel

voor effectiviteit ligt in het creëren van succesmomenten – momenten waarbij professional en cliënt in een flow komen, zich opladen met positieve energie en daardoor meer gedaan krijgen dan voor mogelijk werd gehouden. *Lee Staples* en *Jeroen Gradener* gaan in *hoofdstuk 7*, over *community organizing*, nog een stap verder. Het doel is in hun ogen niet om zo onpartijdig mogelijk vast te stellen wat werkt, maar juist om onderzoek en beleid te politiseren, om de vraag te stellen voor wie beleid werkt en hoe via interventies een rechtvaardiger samenleving gerealiseerd kan worden. Community based beleid past in een trend waarbij de overheid steeds meer van burgers verwacht dat zij zelf hun voorzieningen creëren.

Deel III – succesvolle voorbeelden

Daarnaast worden, in het derde deel, een paar maatregelen besproken die veelbelovend of effectief zijn. Zo zijn er forse aanwijzingen dat visolie (*hoofdstuk 8, Ap Zaalberg*) en sport (*hoofdstuk 9, Nanne Boonstra en Niels Hermens*) goed zijn voor lichaam, geest en sociale verhoudingen, zijn experts onder de indruk van de resultaten die zijn geboekt bij het onder dak brengen van daklozen (*hoofdstuk 10, Wilibrord de Graaf en Lia van Doorn*) en kan een assertieve vorm van teamgerichte bemoeizorg zeer effectief zijn om mensen met psychiatrische problemen op de been te houden (*hoofdstuk 11, Hans Kroon*).

Deel IV – reflecties

In een drietal reflecterende beschouwingen tot slot gaan auteurs in op de rol van onderzoek in beleid. Kunnen we de community based benadering van deel II en de evidence based benadering van deel I ook integreren? Die weg bewandelen *Jos van der Lans* (*hoofdstuk 12*) en *Hans Boutellier* (*hoofdstuk 13*). Van der Lans gaat daarbij onder meer bij de geschiedenis van het sociaal werk te rade en verwacht veel van digitale platforms. Boutellier bepleit een meer ontspannen omgang met ‘evidentie’: wat werkt voor wie in welke situatie?

We wilden in dit boek niet voorbij gaan aan het gegeven dat politiek en beleid niet zelden geen enkele boodschap hebben aan evidence of aan wat werkt. *Godfried Engbersen (hoofdstuk 14)* beschouwt de vaak precare positie van de onderzoeker zelf en laat zien dat op grond van politiek-bestuurlijke en ideologische overwegingen bepaalde vormen van 'evidence' buiten de orde worden geplaatst.

Gezamenlijk geven de bijdrages een selectie van beleidsonderzoek dat de afgelopen jaren is verricht. We hadden dit boek een paar jaar geleden nog niet kunnen maken; pas sinds kort zijn er databases over effectieve interventies en is de discussie over effectiviteit goed losgebarsten. In de conclusie beschouwen we de databases en de discussie over effectiviteit als tekenen van een ontluikende evaluatierevolutie. Geen professional of beleidsmaker kan zich onttrekken aan die revolutie – monitoring van interventies en onderzoek naar effectiviteit wordt steeds meer integraal onderdeel van beleid.

Dit boek geeft een samenvatting van de *state of the art* op het gebied van sociaal beleid. Dit is de beste – evidence based – kennis die in Nederland voor handen is over wat werkt, en wat niet. Daarmee willen we niet zeggen dat we die kennis of werkwijze voor lief moeten nemen, juist niet. Telkens weer moeten we onszelf de vraag stellen welke definities, selecties en meetinstrumenten zijn gebruikt om tot de kennis te komen en we moeten ons afvragen hoe normatieve opvattingen deze keuzes sturen. Omgekeerd kan onderzoek duidelijk maken wat de effecten zijn van beleidskeuzes, variërend van hard straffen tot en met bemoeizorg. Onderzoek kan dan ook niet de discussie over beleid slechten, maar moet die discussie juist voeden en op scherp zetten. Dat is wat we met dit boek beogen.

DEEL I

Wat werkt volgens databanken?

HOOFDSTUK I

Van scheurbuik tot rookverslaving

Ziektepreventie en gezondheidsbevordering

Matthijs van den Berg, Casper Schoemaker en Johan Polder

Sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw maken we in Nederland serieus werk van ziektepreventie. De laatste decennia is daar gezondheidsbevordering bij gekomen. Er is veel bekend over wat werkt – en zeker ook over wat niet werkt.

De Britse scheepsarts James Lind was in 1774 de eerste die een verband aantoonde tussen de symptomen van scheurbuik en het eten van citrusvruchten. Aan boord van het marineschip de HMS Salisbury verdeelde hij twaalf zeelieden met scheurbuik in zes groepen en gaf hij elk tweetal een ander dieet. Dit experiment wordt wel gezien als de allereerste *randomized clinical trial* (RCT). Terwijl de overige zeelieden ziek bleven, knapten de twee zeelieden met een dieet van sinaasappelen en citroenen binnen zes dagen op. Een van hen was zelfs weer aan het werk. Helaas voor de anderen was de voorraad citrusvruchten aan boord toen uitgeput. Het duurde vervolgens nog vijftig jaar voor de Britse marine besloot om op lange reizen standaard een aantal kisten citroenen mee te nemen om scheurbuik te voorkomen.

In Nederland werd rond 1850 voor het eerst aan preventie gedaan. Dat begon toen de hygiënisten wezen op de invloed van omgevingsfactoren op de gezondheid van de mens. Zij signaleerden dat opgehoopt vuil, onzuiver drinkwater en slechte woon- en werkomstandigheden ziekten veroorzaakten, en beijverden zich daarom voor betere huis-