

J. uit Beijerse
C. Fijnaut
H. Moerland

De delicate positie van de universitaire onderzoeker in de bestuurlijke preventieprojecten

1. Inleiding

1990 ... het jaar van de waarheid voor het bestuurlijke preventiebeleid rond kleine criminaliteit. Vijf jaar geleden besloot het kabinet om de invoering van de aanbevelingen van de Commissie Kleine Criminaliteit (commissie-Roethof)¹ op te schorten totdat er voorbereidend onderzoek aan de hand van proefprojecten zou zijn gedaan. Voor dit doel werd in het beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit' voor de periode van 1986 tot en met 1990 een budget van 45 miljoen gulden beschikbaar gesteld.² Allerlei lokale projecten en experimenten met een nieuwe veelbelovende benadering op het terrein van bestuurlijke preventie konden in deze periode in aanmerking komen voor een financiële bijdrage, mits zij betrekking hadden op de drie hoofdlijnen van het betreffende beleid: het ontwikkelen van een bebouwde omgeving die qua planologische en bouwtechnische kenmerken zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van een delict; het versterken van de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij; en het intensiveren van het functioneel toezicht door functionarissen met een brede dienstverlenende taak.

Dit jaar zal aan de hand van de proefprojecten worden beslist over een structurele invoering van de beproefde benaderingen van bestuurlijke preventie. Hiervoor is het van belang dat de projecten goed zijn geëvalueerd. Op de laatste pagina van 'Samenleving en Criminaliteit' meldt het kabinet dat het grote waarde hecht aan wetenschappelijke begeleiding en evaluatie. De gemeenten die lokale proefprojecten starten en daarvoor een subsidie willen ontvangen zullen dan ook moeten voorzien in evaluatie, want zowel de criteria-circulaire³ als het daarvoor in de plaats gekomen besluit⁴ stellen dit als voorwaarde voor het verkrijgen van een financiële bijdrage.

Ondanks het belang dat er aan evaluatie wordt gehecht, kan uit de beleidsstukken niet direct worden opgemaakt hoe deze eruit zou moeten zien. Het bij de circulaire gevoegde aanmeldingsformulier noemt twee soorten van evaluatie: een onderzoek naar de met het project beoogde effecten en een evaluatie van het verloop van het project.⁵ In het besluit worden deze

1 Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit, 's Gravenhage, 1984.

2 Beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit', Tweede Kamer, vergaderjaar 1984 - 1985, 18995, nrs. 1 en 2, p. 77.

3 Deze is op 26 november 1985 door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie verzonden naar de besturen van provincies en gemeenten.

4 Besluit van 3 juni 1987, houdende regels inzake het beschikbaar stellen van bijdragen uit 's Rijks kas in kosten voor lokale projecten ter voorkoming van kleine criminaliteit. Staatsblad 1987, nr. 313.

5 Vraag 18 van het aanmeldingsformulier luidt: "Op welke wijze zal worden geëvalueerd of de met het project beoogde effecten daadwerkelijk worden bereikt en hoe het project verloopt?"

geformuleerd als nagaan of de met het project beoogde doelstelling werkelijk wordt bereikt en verkrijgen van een totaalinzicht in de mate waarin de projecten zich lenen voor algemene toepassing. Algemene criteria of vereisten waaraan de evaluatie moet voldoen, ontbreken. Wel wordt in het besluit bepaald dat elk project waarvoor een bijdrage is verstrekt, wordt geëvalueerd in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken. Uit de toelichting blijkt dat het daarbij gaat om begeleiding door medewerkers van het secretariaat van de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit en van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC). Deze formuleren de eisen waaraan de evaluatie moet voldoen in overleg met de aanvrager.

De officiële beleidsstukken bieden vooralsnog evenmin weinig houvast om inzicht te krijgen in dat wat er in de praktijk van de evaluatie van bestuurlijke preventieprojecten is terechtgekomen. In het Actieplan voor de Aanpak van Veel Voorkomende Criminaliteit worden de ruim vijftig lokale proefprojecten waarvoor tot eind januari 1987 een financiële bijdrage is verstrekt, in slechts enkele zinnen weergegeven.⁶ De voortgangsrapportage van 1987 meldt alleen dat het aantal projecten sinds september van dat jaar is uitgebreid tot zeventig en dat de besturen van de betrokken gemeenten is verzocht een interim- of eindrapportage in te zenden.⁷ Uit het halverwege de looptijd van de proefperiode uitgebrachte Tussenverslag Bestuurlijke Preventieprojecten, dat een basis moet vormen voor de eindevaluatie in 1990, blijkt dat tot 1988 aan meer dan negentig gemeenten voor zo'n tweehonderd preventieprojecten subsidie is verleend. In het verslag wordt naar slechts een vijftal evaluatieverslagen en enkele publicaties in het kwartaalblad SE"C verwezen en verder worden de projecten in een overzicht in enkele woorden samengevat.⁸ De voortgangsrapportage van 1988 tot slot verschaft geen enkele informatie over de betreffende projecten.⁹

De onderzoekers van het WODC en van de Stuurgroep, die de meta-evaluatie van de projecten uitvoeren, wijzen in hun onderzoeksoepzet op methodologische problemen door verschillen in doelstelling, doelgroep, gehanteerde strategie en aard van de evaluatie. Op basis van enquêtes onder de betrokken gemeenten en onder de begeleiders van de projecten en door middel van de evaluatieverslagen willen ze toch een hanteerbaar totaaloverzicht krijgen.¹⁰ Op basis van onze eigen ervaringen als onderzoekers in een bestuurlijk preventieproject in Rotterdam en contacten met onderzoekers van andere projecten, zijn wij echter van mening dat zich tijdens het verloop van de projecten nog meer voor de evaluatie relevante problemen hebben voorgedaan. Deze zullen vaak niet in de evaluatieverslagen terug zijn te vinden aangezien er een taboe lijkt te bestaan om hierover te publiceren. We doelen nu met name op problemen die de onderzoekers ondervinden in verband met verschillen in perspectieven en belangen van de diverse betrokkenen bij het project en die welke verband houden met de praktische organisatie van het project.

De conclusies die op basis van de huidige beschikbare gegevens wellicht

6 Actieplan voor de Aanpak van Veel Voorkomende Crriminaliteit, Tweede Kamer 1986 - 1987, 18995, nr. 19-20, bijlage 1.

7 Voortgangsrapportage 1987, Tweede Kamer 1987 - 1988, 18995, nr. 31, p. 5.

8 Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit. Tussenverslag bestuurlijke preventieprojecten, 1988.

9 Voortgangsrapportage 1988, Tweede Kamer 1988-1989, 18995, nrs. 35-36.

10 Polder, drs. W. en drs. H.M. Willemsse, Meta-evaluatie van SEC-projecten, Justitiële Verkenningen 1989, jrg. 15, nr. 7, p. 24.

zullen worden getrokken, kunnen een geheel andere wending krijgen wanneer de genoemde problemen mede in de beschouwing worden betrokken. Omdat het er nu op lijkt dat dit niet gebeurt, zullen wij er op deze plaats een aanzet toe geven. Om te beginnen beschrijven we in paragraaf 2 een ideaal evaluatiemodel, om vervolgens aan te geven in welke richting het onderzoek, dat feitelijk wordt verricht, ons inziens afglijdt. Het hellende vlak waarop de onderzoeker zich bij een dergelijke evaluatie bevindt zal wat betreft de praktische uitvoering van de onderhavige proefprojecten pas nader worden aangeduid in paragraaf 4, en wel tegen de achtergrond van de in paragraaf 3 te schetsen discrepanties in perspectieven en belangen van de diverse participanten in een project. In paragraaf 5 zullen we de relatie tussen onderzoeker en subsidiegever behandelen, waarbij met name de positie van de universitaire onderzoeker in de heersende concurrentieverhoudingen wordt gezien. We ronden deze bijdrage af met enkele conclusies.

2. Het hellende vlak van de evaluatie

In onze summier bespreking van het formele aspect van de subsidiëring der bestuurlijke preventieprojecten zijn reeds enkele soorten van evaluatie ter sprake gekomen. In deze paragraaf wordt een uitwerking gegeven van drie soorten van onderzoek als de onderdelen van een studie die in het kader van de onderhavige proefprojecten als een soort ideaaltypische evaluatie zou kunnen worden beschouwd: vooronderzoek, effectevaluatie en procesevaluatie.

Het *vooronderzoek* van een project dient ons inziens in ieder geval te omvatten een min of meer degelijke verkenning van het probleemveld (waarbij de mogelijkerwijs te bestrijden criminaliteitsproblematiek met de nodige differentiatie in kaart wordt gebracht, in kwalitatief zowel als kwantitatief opzicht); specificatie, eventueel voorafgegaan door selectie, van de problemen die in het project daadwerkelijk zullen worden aangepakt en op die problemen toegesneden analyses van mogelijkheden om terzake iets aan preventie en/of andersoortige aanpak te doen (zodat een weloverwogen besluitvorming kan plaatsvinden met betrekking tot de maatregelen die feitelijk zullen worden toegepast).

In het tweede onderdeel, de *effectevaluatie*, moeten de gekozen maatregelen, zo gecontroleerd mogelijk toegepast, worden onderzocht op hun werking (effectiviteit, neveneffecten) en implicaties. Daarbij kan het proefproject tot op zekere hoogte worden opgevat als een (quasi-)experiment met als onafhankelijke variabele een bepaald pakket van maatregelen en als belangrijkste afhankelijke variabele de omvang (en aard) van de respectieve criminaliteitsproblemen waarop het project betrekking heeft.

De *procesevaluatie* tenslotte richt zich op de organisatie en het verloop van een project in zijn totaliteit. Hierbij gaat het onder meer om een beschrijving van de wijze waarop en de mate waarin allerlei betrokkenen in het project hebben samengewerkt en een analyse van de knelpunten die zich daarbij hebben voorgedaan, maar ook dient bijvoorbeeld te worden nagegaan in hoeverre specifieke maatregelen zijn gerealiseerd en benut en hoe deze van de kant van allerlei betrokkenen worden beoordeeld.

Hebben we hiermee de aanzet geschetst tot een model waarop in beginsel menige evaluatie zou kunnen worden geënt, dan moeten we tevens constateren dat in de praktijk van het binnen de bestuurlijke preventie-projec-

ten verrichte onderzoek elk van de hier besproken onderdelen niet zelden vèr van zo'n model verwijderd lijken te blijven. Een aantal specifieke condities daartoe zullen we in volgende paragrafen aan de orde stellen, maar hieronder willen we een paar algemene beschouwingen wijden aan de achtergronden en aard van een dergelijke verwijdering of discrepantie.

Een gedegen *vooronderzoek* is, naar het ons voorkomt, in menig project achterwege gebleven. Hierbij kunnen zowel de aanmeldingsprocedure als de subsidievoorwaarden een rol hebben gespeeld.¹¹ Het aanmeldingsformulier lijkt uit te gaan van een vooronderstelling dat op het moment van een subsidieaanvraag al de nodige gegevens vergaard en analyses verricht zouden zijn. Waar dat al het geval was behoeft men zich echter, gezien de zeer beperkte tijdspanne waarbinnen in ieder geval in de eerste subsidieronde de aanvragen moesten zijn ingediend,¹² over de kwaliteit van het desbetreffende vooronderzoek weinig illusies te koesteren. De onderzoeker die zo zijn twijfels heeft over het voortraject van de eigenlijke - door hem te evalueren - proefneming, bevindt zich in een lastig parket. De mogelijkheid om alsnog een gedegen vooronderzoek uit te voeren zal veelal beperkt zijn. Wellicht zou nog enige analyse kunnen worden verbonden aan het resultaat van een voormeting, waarmee het criminaliteitsniveau in de experimentele nulsituatie wordt vastgesteld. Daarbij doet zich echter de geenszins denkbeeldige kans voor dat de onderzoeker de omvang tracht te bepalen van een criminaliteitsproblematiek waarvan hijzelf, in ieder geval voor wat betreft de specifieke lokale situatie van het proefproject, nog niet zoveel heeft begrepen.

Hiermee zijn we intussen overgestapt naar het onderwerp van de *effect-evaluatie*. In de praktijk zal deze, bij gebrek aan voor de hand liggende mogelijkheden tot experimentele controle, veelal beperkt zijn gebleven tot het meten en vergelijken van de omvang der criminaliteit vóór en na invoering van de in het project beproefde maatregelen.¹³ Men kan zich afvragen of de gedachte aan een meer geavanceerde opzet in voorkomende gevallen, voor zover gekoesterd, niet al te gemakkelijk is opgegeven, maar ook waar hij terugvalt op de simpele combinatie van twee (of meer) metingen dient de onderzoeker zijn taak zo conscientieus mogelijk uit te voeren en de onvermijdelijke discrepanties met het gecontroleerde experiment te minimaliseren. Daarbij moeten forse methodologische klippen worden omzeild. Zo doet zich met betrekking tot de afhankelijke variabele van het criminaliteitsniveau niet zelden een geweldig meetprobleem voor. Neem bijvoorbeeld de projecten rond overlast en criminaliteit in winkels en winkelcentra. Waar in dergelijke proefnemingen over het algemeen weinig of geen aandacht wordt besteed aan de afbakening van begrippen die blijkens de respectieve projectverslagen toch van cruciale betekenis zijn - zoals winkeldiefstal, criminele lekkage, inbraak, e.d. - is een deugdelijke meting van de omvang van de desbetreffende fenomenen eigenlijk al bij voorbaat uitgesloten. Soms wordt gebruik gemaakt van politiegegevens, met name aangiftecijfers, hetgeen bovendien nog eens belangrijke problemen met zich brengt bij de interpretatie der resultaten. Onderschatting van de conceptualiseringsproblematiek doet zich vooral ook voor waar (potentiële) slachtof-

11 Zie Tussenverslag, pp. 6 en 7.

12 Tussen het uitgaan van de criteria-circulaire en de laatste datum waarop aanvragen konden worden ingediend lag een periode van ruim drie maanden; zie Tussenverslag, p. 5.

13 Vgl. R. Hesseling, Bestuurlijke preventieprojecten en onderzoek, Justitiële Verkenningen 1987, jrg. 13, nr. 6, pp. 59 - 64.

fers van overlast en criminaliteit in winkels en winkelcentra, in het bijzonder ondernemers, worden aangezet tot registratie en/of onderworpen aan schriftelijke dan wel mondelinge ondervraging(en): er wordt - zelfs met schijnbare precisie - gemeten, maar meestal is onduidelijk waar die op het oog zo exacte cijfers voor staan. Bovendien moet, als het gaat om het vaststellen van de effecten van maatregelen welke nu juist in het leven werden geroepen om iets te doen aan de problemen die zij werden verondersteld te hebben, rekening worden gehouden met mogelijke invloeden van die (experimentele) situatie op de geënquêteerden. Zullen mensen onder zulke omstandigheden niet al te gemakkelijk aangeven dat er in de loop van een project minder uit hun winkel werd gestolen, dat hun gevoel van onveiligheid is afgenomen, enz. enz.?¹⁴

Dit brengt ons op een volgend punt: dat van de vraagtekens die kunnen worden geplaatst bij een positief resultaat van de proefneming, bij een uitkomst bijvoorbeeld die daarin bestaat dat toepassing van de nieuwe maatregelen is gevolgd door een daling van de criminaliteitscijfers. De oorzaakelijkheid van een dergelijk verband zal zelden of nooit door de onderzoeker kunnen worden aangetoond. Deze kan slechts pogen zo goed mogelijk na te gaan in hoeverre het aannemelijk is dat zo'n gunstige ontwikkeling het daadwerkelijk gevolg is van de binnen het project ondernomen preventieve inspanningen. Zo dient hij zich in ieder geval af te vragen of de criminaliteitscijfers op andere, vergelijkbare lokaties niet evenzeer teruglopen. Schijneffecten moeten als zodanig worden ontmaskerd, verstorende invloeden opgespoord. Indien het min of meer aannemelijk mag worden geacht dat de in een project beproefde nieuwe aanpak effect heeft gesorteerd, doet zich vervolgens nog eens de vraag voor in welke mate verschillende onderdelen of aspecten van een soms zeer uitgebreid maatregelenpakket aan dat resultaat hebben bijgedragen.

Mogelijk is natuurlijk ook dat beoogde effecten uitblijven. Alleen al om die reden dient zorgvuldig te worden nagegaan of de onafhankelijke variabelen in een beleidsexperiment daadwerkelijk zijn toegepast: in hoeverre de geplande maatregelen tot stand zijn gebracht en feitelijk worden benut. Die onderzoeksvragen kunnen we al rekenen tot de *procesevaluatie*. Niet zelden echter gaat de evaluatie van de procesmatige aspecten van een project ook niet erg diep. Dit oordeel is overigens geenszins beperkt tot evaluaties van beleidsexperimenten die in het kader van 'Samenleving en Criminaliteit' zijn ondernomen, noch tot evaluaties die zijn verricht in Nederland. Zo zijn in de jaren zeventig in de Verenigde Staten nogal wat rapportages verschenen over de projectmatige bestrijding van criminaliteit in het kader van de Law Enforcement Assistance Administration. Feeley en Sarat oordelen daarover: "*Many such reports are not, in fact, true evaluations. The vast majority of the so-called evaluation reports we reviewed did not adopt an experimental or quasi-experimental design. Instead, most of them went to great lengths to catalog long lists of activities (). Such material is only descriptive; it shows that the projects are busy, and it ignores the question of effectiveness*".¹⁵

Het afglijden van de evaluatie van proefprojecten in bovenbedoelde richting gaat gepaard met een sterke veronachtzaming van de methodische

14 In de psychologie bekend als het Hawthorne-effect - zie Jonathan L. Freedman, J. Merrill Carlsmith and David O. Sears, *Social Psychology*, New Jersey, 1970, pp. 396 - 397.

15 Feeley, M.M. and A.D. Sarat, *The policy dilemma, Federal crime policy and the Law Enforcement Assistance Administration 1968 - 1978*, Minneapolis, 1980, p. 130.

- in het bijzonder de experimentele - kant van zulke projecten en van het belang van onderzoek en analyse vooraf. De eerst aangewezen om voor die kant van de zaak en voor dat belang op te komen, is de onderzoeker. De vraag is echter in hoeverre deze in een positie verkeert waarin hij een dergelijke verwording van de evaluatie kan tegengaan. Alleen al de praktische organisatie van het proefproject zal dikwijls met zich brengen dat de onderzoeker heel wat water in de wijn moet doen. Daarbij mogen we niet voorbijgaan aan het feit dat er grote discrepanties kunnen bestaan tussen de perspectieven van waaruit de diverse participanten bij een project betrokken zijn, en tussen de belangen die voor dezen in het geding zijn - reden om ons in de volgende paragraaf eerst over dat onderwerp te buigen.

3. Strijdige perspectieven en ongedeelde belangen

Het zou nogal naïef zijn om de verwording van de evaluatie van beleidsrelevante projecten enkel toe te schrijven aan de problemen die bij de praktische uitvoering van zulke projecten gemakkelijk rijzen. Niet dat deze problemen geen belangrijke rol kunnen spelen in het bedoelde proces. Maar men mag toch ook niet uit het oog verliezen dat veel van de deelnemers aan dergelijke projecten niet erg geïnteresseerd zijn in noch belang aan hechten aan de evaluatie ervan. En dat dientengevolge de praktische problemen, tenminste ten dele, veelal ook voortvloeien uit de strijdigheid van perspectieven en belangen op dit punt.

Zeker in het geval van de projecten waar het hier om gaat, is het zaak om het vorenstaande goed voor ogen te houden. Ten eerste is het toch immers zo dat deze projecten in wezen niet anders zijn bedoeld dan als middelen om een soort van nationale mobilisatie tegen de zgn. kleine criminaliteit teweeg te brengen. Ten tweede moet men zich goed realiseren dat in veel van de betrokken projecten doelbewust is aangestuurd op de participatie van allerhande bevolkingslagen, beroepsgroepen etc., direct of indirect, via representatieve bestuurlijke, sociale of economische instanties: stadsbesturen, politiediensten, welzijnsinstellingen, Kamers van Koophandel, woningbouwcorporaties en winkeliersverenigingen, om er enkele met name te noemen. Want zelfs in het zeer onwaarschijnlijke geval dat al deze instanties de evaluatie van projecten gelijkelijk belangrijk vinden, zullen zij het met elkaar niet gemakkelijk eens worden over de vorm en inhoud hiervan. Hun verschillende posities in het sociale leven en het maatschappelijk bestel brengen onherroepelijk verschillen van inzicht hieromtrent mee. Waar de politie al snel enigszins cynisch vooral de openbare orde kanten van 'kleine' criminaliteitsproblemen in het oog zal houden en de beperkte mogelijkheden om ze bestuurlijk, sociaal, justitieel of anderszins op te lossen, daar zal het bedrijfsleven vooral gemakkelijk te porren zijn voor maatregelen die de problemen in 'eigen huis' terugdringen; wat de consequenties van de desbetreffende maatregelen voor anderen zijn, is maar vers twee. En het zal duidelijk zijn dat in de ogen van de politie de evaluatie van een project dus heel andere dingen behelst dan een evaluatie die door het bedrijfsleven op prijs wordt gesteld.

Beziet men nu in het licht van het vorenstaande de positie van de universitaire onderzoeker, dan moet hier in aansluiting op de eerder gemaakte opmerkingen over het vooronderzoek meer nadrukkelijk worden gewezen op de belangenconstellatie die in deze fase van het onderzoek aan de orde is.

Aan de ene kant spelen hier de belangen die gemeentebesturen, organisaties etc. hebben om door de centrale overheid gefinancierde projecten in de sfeer van samenleving en criminaliteit op te zetten. Hierbij kan natuurlijk worden gedacht aan financiële belangen en aan personele belangen. Maar zeker zo gewichtig kunnen de politieke en sociale belangen zijn: naar de bevolking dan wel naar specifieke achterban laten zien dat het veiligheidsvraagstuk ernstig wordt genomen. En het is in veel gevallen dan ook niet zo verwonderlijk dat initiatiefnemers elkaar en/of anderen weten te vinden als het gaat om het starten van een project: zij hebben er allemaal grote belangen bij. Aan de andere kant zijn er de belangen van onderzoekers die beslissen om toch mee te doen aan (de evaluatie van) een project, ook al is dit buiten hen om opgezet. Dit kunnen beslist eerder wetenschappelijke belangen zijn, gelegen in de theoretische, empirische en/of maatschappelijke relevantie van het gestelde probleem dan wel van de mogelijke oplossing. Maar in de praktijk van het onderzoek spelen bepaald niet alleen zulke 'verheven' belangen een rol om een laattijdige inschakeling in het project en de methodische beperkingen die hieruit voortvloeien, te accepteren. Universitaire onderzoekers kunnen eveneens financiële belangen en personele belangen hebben bij zulk onderzoek: opbouwen van een eigen 'onderzoekspotje', bekwame onderzoekers vasthouden, openingen maken naar eventuele andere geldschieters, opleiden en uittesten van onderzoekers in spe etc. En ook zij kunnen grote politieke en sociale belangen hebben om positief te reageren op een ongunstig onderzoeksaanbod. Hierbij kan meer bepaald worden gedacht aan vergroting van hun prestige in de universitaire instelling of gemeenschap waarin ze werken, aan vestiging van hun 'naam' op het desbetreffende domein van onderzoek in de kring van de andere belanghebbenden, en aan de ondersteuning van de legitimiteit van hun publieke optreden in kwesties die dit domein betreffen. Het is, kortom, evenmin zo verwonderlijk waarom tal van universitaire onderzoekers hun slechte uitgangspositie in de bestuurlijke preventieprojecten op de koop toe hebben genomen.

Maar de koop eenmaal gesloten: het verzoek om evaluatie van een project eenmaal aanvaard, zijn de problemen natuurlijk niet van de baan. Goede universitaire onderzoekers zullen immers, juist omdat ze in het vooronderzoek de slag toch al hebben verloren, proberen om de proces- en effectevaluatie zo methodisch mogelijk aan te pakken. Zij leven in het besef dat de kwaliteit van onderzoek eerst en vooral wordt bepaald door de methode van werken. Hiermee wil niet gezegd zijn dat andere participanten de kwestie van de methode steevast als een non-probleem beschouwen. Maar zij hechten gewoonlijk toch niet zoveel belang aan de methodische aspecten van evaluatie-onderzoek. Niet alleen niet omdat zij door hun vorming en/of dagelijkse besognes niet op dergelijke aspecten gespitst zijn, maar ook niet omdat zij geen achterban hebben die hun werk op dit punt kritisch beoordeelt. Onderzoekers echter worden op het wetenschappelijke forum juist in dit opzicht nauwlettend in de gaten gehouden. Zij hebben er dus groot belang bij om de methodische kant van hun werk te bewaken. Want doen ze dit niet dan zetten ze niet alleen het desbetreffende onderzoek op het spel maar ook hun reputatie, carrière etc. Dat onderzoekers toch ook op dit punt dikwijls compromissen met de andere partners sluiten, mag dan ook allerm minst als vanzelfsprekend worden aangenomen. Integendeel, zij voelen zich er vaak toe gedwongen omdat er eveneens andere belangen op het spel staan, in het bijzonder: goede relaties met de betrokken 'sociale' partners;

goede relaties die eenmaal broodnodig zijn om geldmiddelen voor nieuw onderzoek te verkrijgen, om de toegangsdeur tot de instellingen in kwestie open te houden etc. Onderzoekers kunnen het zich meer dan eens dus gewoon niet permitteren om van hun methodische bekommernissen in een project een halszaak te maken. Dan zeker is hun een kort leven beschoren!

Wat geldt voor de methodische component in de maatschappelijke context van evaluatieonderzoek geldt nog sterker voor de theoretische component erin. Serieuze onderzoekers zullen namelijk niet blijven stilstaan bij de problemen die vanuit 'de' praktijk worden aangereikt. Zij zullen die problemen daarentegen op zijn minst willen plaatsen in de betrokken literatuur. En nog beter: zij zullen ze theoretisch willen bespiegelen en willen aanpassen aan of inpassen in de inzichten die uit deze bespiegeling voortvloeien. Maar het hoeft nauwelijks betoog dat dergelijke manoeuvres, zeker als ze ook nog worden doorgetrokken tot in de uitvoering van het feitelijk onderzoek, gemakkelijk grote weerstanden bij de andere partijen losmaken. Niet alleen omdat zulke operaties al vlug worden ervaren als aanslagen op de eigen definities van problemen, maar ook omdat ze de discussie verplaatsen naar een terrein waarop de (goede) onderzoekers heer en meester zijn. Theoretisering van problemen kan m.a.w. de relaties tussen onderzoekers en andere partijen ècht op scherp zetten omdat ze zowel de sociale definitiemacht van de laatstgenoemden ter discussie stelt als hun beheersmacht, zoniet overmacht, in het concrete project. Onderzoekers die hun langere-termijn-belangen bij het doen van beleidsrelevant onderzoek willen behartigen, zullen met dit machtsprobleem dan ook zeer behoedzaam moeten omgaan en onvermijdelijk compromissen moeten sluiten. Dat ze hier nog behoedzamer te werk zullen moeten gaan dan in het geval van een eventuele 'methoden-strijd' valt gemakkelijk te begrijpen. In dit laatste geval woedt de discussie uiteindelijk om een bepaald doel te bereiken. In het eerste geval wordt het doel zelf betwist.

Aangenomen dat voor alle partijen min of meer aanvaardbare methodische en theoretische compromissen zijn gesloten en het onderzoek op basis hiervan is uitgevoerd, komen er op een gegeven moment resultaten op tafel. En dit is opnieuw een moment waarop de strijdigheid van de onderlinge perspectieven en belangen tot uitbarsting kan komen. De onderzoekers zullen ze in het licht van hun theoretische achtergronden en methodische overwegingen niet enkel op een bepaalde manier willen interpreteren maar ook zelf willen waarderen op hun betekenis voor beleidsmatig ingrijpen. Maar het is volstrekt normaal dat de andere betrokkenen er ook een eigen interpretatie en waardering van willen en zullen geven. Met als gevolg dat naarmate de perspectieven en belangen minder parallel lopen, de strijd om de zeggenschap over de resultaten des te heviger zal zijn. In theorie hebben onderzoekers in dit gevecht de beste papieren: zij hanteren toch de pen en niemand anders! In de praktijk ligt het echter niet zo eenvoudig. Ook voor onderzoekers niet. Want afgezien van het feit dat onderzoeksresultaten vaak niet voor een enkele uitleg vatbaar zijn, op overtreding van de ongeschreven regels voor een 'goed' samenspel kan eventueel een hoge boete staan: uitsluiting van verdere onderzoeksopdrachten wegens 'wangedrag'. En dus opnieuw zullen zij zich gedrongen voelen zowel onderzoeksresultaten als beleidsaanbevelingen op een acceptabele manier te formuleren. Dat de presentatie van een en ander naar buiten, in het geval van hevige verdeeldheid, ook nog vele voeten in de aarde kan hebben, hoeft nauwelijks gezegd. In zulk een situatie worden immers

niet alleen de plaats en het tijdstip van publicatie van groot belang maar ook de technische vorm van de rapportage en de sociale aankleding van de bekendmaking. Met of zonder persbericht dan wel persconferentie? In boekvorm bij een behoorlijke uitgeverij of gestencild in eigen beheer?

4. Verstrikt tussen onderzoek en actie

Laat ons, na bovenstaande uitwijding over uiteenlopende perspectieven en belangen van de bij een proefproject betrokken personen en instellingen, terugkeren naar het in paragraaf 2 geschetste evaluatiemodel. We hebben daarin enige normatieve aanduiding gegeven van het met betrekking tot zulke projecten te verrichten evaluatieonderzoek. In de praktijk lijken veel van de betreffende projecten echter op zodanige wijze te worden opgezet en uitgevoerd, dat afwijkingen van een dergelijk model veeleer regel dan uitzondering zijn.

In ieder geval voor wat betreft de effectevaluatie behoort het in eerste instantie tot de verantwoordelijkheid van de onderzoeker ernaar te streven dat die afwijkingen tot een minimum beperkt blijven. Hij is degene die in de praktische organisatie van het project het belang van de kennisvermeerdering dient te bewaken: het gaat er bij de beleidsexperimenten in kwestie immers niet alleen om dat er op lokaal niveau iets aan criminaliteitsbestrijding wordt gedaan, maar ook dat de gekozen aanpak zo serieus mogelijk op (onder meer) zijn effectiviteit wordt beproefd. Uitgangspunt is toch de idee dat een succesvol gebleken aanpak ook op andere plaatsen zou kunnen worden toegepast, eventueel zelfs door middel van inpassing in een landelijk te voeren beleid. Waar het belang van het onderzoek in de verdrukking dreigt te geraken dient de onderzoeker derhalve hiervoor op te komen. Hij moet er voor zorgen dat hij voldoende gelegenheid krijgt om, in het verlengde van een gedegen probleemanalyse en zorgvuldige begripsafbakening, deugdelijke meetinstrumenten te ontwikkelen. Om na te gaan in hoeverre zich controlemogelijkheden voordoen bij de toepassing van de experimentele maatregelen. Om, ook bij afwezigheid daarvan, metingen met betrekking tot de omvang van de criminaliteitsproblematiek te verrichten vóórdat bedoelde toepassing feitelijk plaatsvindt. Om, voor zover mogelijk, na te gaan welke effecten, welke veranderingen in criminaliteitsniveau, kunnen worden toegeschreven aan welke van de afzonderlijke maatregelen die als onderdeel van een min of meer samengesteld pakket worden ingevoerd (hetgeen in de praktijk veelal daarop zal neerkomen, dat de onderzoeker zich tegen gelijktijdige invoering ervan zal moeten verzetten).

Rekenen wij het belang van de effectevaluatie zonder meer tot de verantwoordelijkheid van de onderzoeker, ook waar het gaat om het vooronderzoek komt deze ons inziens de nodige verantwoordelijkheid toe. Zeker in het geval waarin hem de totale 'wetenschappelijke begeleiding' van een proefproject is opgedragen, strekt diens verantwoordelijkheid zich tevens uit over bijvoorbeeld de kwaliteit van de probleemanalyse die het uitgangspunt van het experiment vormt, over de selectie en specificatie van de problematiek die in het project zal worden aangepakt, over de inventarisatie en de analyse van de mogelijkheden daartoe, over de definitieve keuze van de daadwerkelijk toe te passen maatregelen.¹⁶ De onderzoeker die een serieuze

¹⁶ Waarmee we niet bedoelen te zeggen dat het specifiek een taak van de onderzoeker zou zijn om na te gaan in hoeverre zulke maatregelen overeenkomen met de hoofdlijnen van het in 'Samenleving en

taakopvatting heeft zal moeilijk kunnen voorbijgaan aan het feit dat er op genoemde punten nogal eens wat aan het voortraject van de eigenlijke proefnemering ontbreekt.

Nu kan een onderzoeker vanuit zijn verantwoordelijkheid wel van opvatting zijn dat er méér (nader, andersoortig) vooronderzoek moet worden verricht of dat het beleidsexperiment, met het oog op de effectevaluatie, op die en die manier zou moeten worden ingericht, maar zij die anderszins in het project betrokken zijn zullen niet zelden een tegengestelde mening zijn toegedaan. Tegen veel van de dingen waarvoor de onderzoeker zich ons inziens sterk behoort te maken zal namelijk, vanuit een ander oogpunt of belang, nogal eens wat in te brengen zijn. Dit hangt hangt natuurlijk samen met de reeds besproken en onvermijdelijke strijdige perspectieven en ongedeelde belangen, maar afhankelijk van de wijze waarop het project praktisch is georganiseerd en van de houding van de diverse betrokkenen in het project kunnen de bestaande verschillen grotendeels overbrugd of juist alleen maar groter gemaakt worden. Gezien het onderwerp van dit artikel zullen wij hier de aandacht verplaatsen naar de knelpunten die de bestaande verschillen alleen maar groter maken.

Een groot aantal van de hier bedoelde knelpunten doet zich voor rond de start van de projecten. Als aangegeven in de vorige paragraaf kunnen er verschillende redenen zijn voor de aanvraag van een financiële bijdrage voor een project. Idealiter zouden deze gelegen moeten zijn in het willen experimenteren met manieren om de kleine criminaliteit die zich voordoet in een bepaalde omgeving (bijv. winkelcentra), die wordt veroorzaakt door specifieke groepen (bijv. jongeren) of die met name in een bepaalde vorm voorkomt (bijv. vandalisme), terug te dringen. Veel vaker zijn er echter - direct of indirect - geheel andere motieven die een rol spelen bij de aanvraag. Om een paar - enigszins gechargeerde, maar wel verduidelijkende - voorbeelden te geven. Een beveiligingsbedrijf mobiliseert (potentiële) slachtoffers van kleine criminaliteit om dure beveiligingsapparatuur middels een project te laten financieren... Een gemeente besluit om in een gebied waar in verband met slechte behuizing, werkloosheid, de komst van een groot aantal migranten etc. sociale onrust heerst een project rond kleine criminaliteit te starten om zo de aandacht van het werkelijke probleem af te leiden... En zo kunnen er nog veel meer - oneigenlijke - redenen zijn om een project te starten. Meestal zijn deze motieven voor de buitenstaander moeilijk waarneembaar. Bekendheid daarmee zou echter wel veel zaken kunnen verduidelijken. Met name de wijze waarop het project is georganiseerd en de houding van diverse betrokkenen tijdens het verloop daarvan lijken vaak samen te hangen met de voorgeschiedenis van een project.

Welke redenen er ook aan de aanvraag ten grondslag liggen, het aanmeldingsformulier zal meestal zodanig worden ingevuld dat de kans op succes zo groot mogelijk is. In paragraaf 2 werd al gewezen op de aanmeldingsprocedure middels het standaardaanmeldingsformulier. In dit formulier wordt er van uitgegaan dat het criminaliteitsprobleem reeds is geanalyseerd, de kwantitatieve en kwalitatieve omvang daarvan is vastgesteld en de methode(n) en maatregelen om het beoogde effect te bereiken en de middelen en de instrumenten die daarbij zullen worden ingezet zijn gekozen. Deze ideale situatie zal zich echter alleen in uitzonderingsgevallen voordoen. Immers, het doen van een degelijk vooronderzoek kost geld, tijd en mankracht terwijl het niet direct zichtbare resultaten oplevert. Op het

moment van de aanvraag is er in de meeste gevallen dan ook nog geen onderzoek verricht of is dit slechts gebeurd door middel van een summiere enquête. Zo worden bij de invulling van het aanmeldingsformulier zaken die nog niet zo duidelijk liggen en waar nog geen zekerheid over bestaat als duidelijk en zeker gepresenteerd. Daarbij bestaat het risico dat een criminaliteitsproblematiek wordt gecreëerd die reeds bij de aanvang van het project een eigen leven gaat leiden en die alle mogelijke betrokkenen, niet in de laatste plaats de onderzoeker die wordt aangetrokken om het project te evalueren, voor een min of meer voldongen feit stelt. Zulke voldongen feiten doen zich overigens niet slechts voor waar de verkenning van het probleemveld in het geding is, maar ook waar het gaat om de selectie van de vormen van criminaliteit die in het project zullen worden aangepakt en van de maatregelen die zullen worden toegepast.¹⁷ Met name laatsbedoelde keuze - met implicaties in de sfeer van (commerciële) belangen en verwachtingen van diverse betrokkenen - lijkt niet zelden al van meet af aan te zijn vastgelegd.

De vraag is of de onderzoeker in de gelegenheid zal worden gesteld om zijn taak op een verantwoorde wijze te volbrengen. In hoeverre wordt hem de tijd, die een nadere probleemanalyse met zich meebrengt, vergund? Argumenten die hierbij een rol spelen zijn dat allerlei betrokkenen al zo lang op de daadwerkelijke start van de projectactiviteiten zitten te wachten (waarbij voorpubliciteit een rol kan spelen). Dat de motivatie van de deelnemers aan het project daardoor wel eens zou kunnen afnemen. Dat de in een eerder stadium van het project gewekte verwachtingen of gemaakte afspraken op de tocht komen te staan. De onderzoeker zal al deze argumenten in zijn beslissing moeten betrekken. Maar als hij, deze zaken in ogenschouw genomen, van mening is dat er toch een vooronderzoek nodig is, ligt het dan in zijn macht om zijn verantwoordelijkheid te nemen? Hierbij is het van belang welke plaats de onderzoeker binnen de organisatie van het project inneemt. Wanneer de onderzoeker tevens degene is die de maatregelen coördineert, zijn er minder complicaties dan wanneer er naast de onderzoeker een aparte activiteitenbegeleider is aangesteld. In het eerste geval kan de onderzoeker zelf beslissen wanneer de tijd rijp is om met de uitvoering van de maatregelen te beginnen. In het andere geval is het van belang in hoeverre beide personen overeenstemming kunnen bereiken over samenwerking en afstemming van de taken. Elkaar de ruimte laten en een goede afbakening van competentie en verantwoordelijkheden zijn daarbij noodzakelijke voorwaarden. Ook hier is van belang hoe een en ander praktisch is georganiseerd. Zo zullen zich al gauw problemen voordoen wanneer onderzoeker en activiteiten-begeleider gelijktijdig met hun werkzaamheden starten. Door een start te maken met de activiteiten wordt de in wording zijnde probleemanalyse niet alleen genegeerd, maar soms zelfs

17 Vgl. Moerland, H. en J. uit Beijerse, Projecten rond overlast en criminaliteit in winkels en winkelcentra: een aanzet tot inventarisatie. "Wanneer we kijken naar de problematiek waar het in de respectieve projecten feitelijk om draait heeft die van de winkeldiefstal (-) een zeer prominente positie. Zulks strookt niet met hetgeen uit sommige voorstudies naar voren is gekomen en lijkt tot op zekere hoogte een ontkenning te vormen van de veel gedifferentieerder en gevarieerder problemen welke blijken te spelen in winkelgebieden waar een en ander serieus is onderzocht. Andere problemen vragen ook om andersoortige oplossingen, en het zal misschien aan die preoccupatie van sommige projecten met winkeldiefstal problematiek te wijten zijn dat van de in het leven geroepen maatregelen of faciliteiten soms weinig gebruik wordt gemaakt, met name van ondernemerszijde". (In: H. Moerland, J. uit Beijerse en C. Fijnaut (red.). Projecten rond overlast en criminaliteit in winkels en winkelcentra, bundel naar aanleiding van een op 9 december 1988 te Rotterdam gehouden symposium, Rotterdam, 1988, p. 44).

onmogelijk gemaakt.

Bij een conflict tussen de activiteiten-begeleider en de onderzoeker zal het gezien de samenstelling van de in het project betrokkenen gemakkelijk de laatste zijn die het onderspit delft. Behalve hijzelf is er in het project vaak niemand anders die voor de onderzoeksbelangen opkomt. De evaluatie wordt weliswaar begeleid vanuit de Stuurgroep en het WODC, maar deze lijken slechts een marginale toetsing en geen actieve ondersteuning van de onderzoekers tot hun taak te rekenen. Behalve de gemeente, politie en justitie is dan nog het maatschappelijk middenveld in het project vertegenwoordigd. De laatsten kunnen uit allerlei hoeken afkomstig zijn, maar in de praktijk lijkt het daarbij veelal te gaan om organisaties die (potentiële) slachtoffergroepen vertegenwoordigen. Met name de grotere nationale organisaties, die een bepaalde afstand tot hun doelgroep hebben, hebben soms een politiek belang bij het simpele probleem zoals het is vastgesteld en een ontkenning of nuancering daarvan wordt daarbij niet wenselijk geacht. Het is onze ervaring dat juist degenen, die het dichtst bij de (potentiële) slachtoffers zelf zijn betrokken (bijv. de plaatselijke winkeliersvereniging, de wijkagent) prijs stellen op een serieuze - op de specifieke situatie toegesneden - analyse. Zij hebben in veel projecten echter een zwakke stem in de besluitvorming omdat ze niet of ondervertegenwoordigd zijn, maar ook omdat ze in het laatste geval vaak worden 'overruled' door de welbespraakte en aan onderhandelingen gewend zijnde vertegenwoordigers van hun 'eigen' landelijke belangengroepen. Deze bepalen voor hen wat het probleem is omdat ze daar, zoals gezegd, politiek belang bij hebben. Hiermee hebben we voorlopig een laatste knelpunt in de organisatie aangegeven, waarmee niet is gezegd dat er niet nog meer praktische problemen de revue hadden kunnen passeren. Wij hebben ons echter beperkt tot de belangrijkste punten waar wij als onderzoekers in verstrikt dreigden te geraken en laten het aan anderen om daar hun knelpunten aan toe te voegen.

5. Wetenschappelijke concurrentie en concurrentiële wetenschap.

Universitaire onderzoekers zijn bepaald niet weerloos als het gaat om het bieden van weerstand tegen verwording van de evaluatie in beleidsgerichte proefnemingen door toedoen van strijdige perspectieven, ongedeelde belangen en praktische problemen. Niet alleen zijn zij hiërarchisch of anderszins niet afhankelijk van de opdrachtgevers, zij kunnen ook tegenweer leveren op grond van de intellectuele onafhankelijkheid die hun maatschappelijke positie eigen is. Maar de belangen die zij zelf hebben bewerkstelligen niettemin dat zij gemakkelijker als vanzelf theoretische en methodische compromissen sluiten dan soms wordt verondersteld.

Maar dit moge al zo zijn, in de onderhandelingen die met het sluiten van zulke compromissen gepaard gaan, staan zij nog altijd vele malen sterker dan commerciële onderzoekers. Terwijl dezen niet zo worden beschermd door de aura van onafhankelijkheid als universitaire onderzoekers, zijn ze langs financiële weg ook nog eens met handen en voeten gebonden aan hun opdrachtgever. Daarenboven functioneert in hun geval geen gevestigd forum waarop eigen en andermans onderzoek kritisch wordt bekeken.

Natuurlijk kan het besef van dit krachtsverschil een bron van troost voor

universitaire onderzoekers zijn. Als het tenminste op den duur geen schrale troost blijkt te zijn. Want wat in de ogen van universitaire onderzoekers de zwakte van commerciële onderzoekers is kan in de ogen van geldschieters juist hun sterkte uitmaken. Met het risico het eventuele gevolg dat de wetenschappelijke concurrentie d.w.z. de positieve concurrentie tussen waarachtige onderzoekers onderling, wordt vervangen door concurrentiële wetenschap, d.w.z. de negatieve concurrentie tussen onderzoekers en quasi-onderzoekers, om het wat kras uit te drukken.

Een dergelijke vervalsing van de concurrentiestrijd leek een aantal jaren geleden een pure hersenschim te zijn. Tegenwoordig vormt zij o.i. een reëel probleem. Want mede door toedoen van het beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit' hebben allerhande ondernemende figuren zich op de markt van het criminologisch onderzoek gestort dan wel hun reeds bestaande aandeel in deze markt aanzienlijk uitgebreid. En is het dus hoog tijd om het grote gevaar van deze ontwikkeling openlijk aan de kaak te stellen. Maar het mag hier niet bij blijven. De universitaire onderzoekers zullen zich ook anderszins moeten inspannen voor de handhaving resp. het herstel van hun positie op de onderzoeksmarkt. Ten eerste door de universitaire waarde van hun werk beter te afficheren. Ten tweede ook door het management ervan beter te organiseren door onderwijs en onderzoek meer op elkaar af te stemmen, door de eigen instelling te debureaucratiseren, door in eigen gelederen niet langer misbruiken te tolereren etc.

Maar wellicht zijn al dergelijke maatregelen op langere termijn nog niet voldoende om universitair criminologisch onderzoek in stand te houden ten opzichte van het lopende-band-werk van commercieel geörienteerde onderzoekers. Bijvoorbeeld omdat de universiteiten dit onderzoek niet uit zichzelf prioriteit geven. En dit brengt ons dan natuurlijk weer als vanzelf bij de bekende discussie over de verhouding tussen het WODC en de universiteiten. Die discussie kan in dit bestek vanzelfsprekend niet ten volle worden gevoerd. Er dient echter geen misverstand over te bestaan dat het weer eens hoog tijd is voor een discussie over de verdeling van taken en middelen in de sfeer van het criminologisch onderzoek tussen het WODC en universitaire instituten. Een discussie die, wat ons betreft, best zou kunnen uitlopen op 'justitiële' investeringen in een of twee zulke instituten voor het verrichten van de meer academische vormen van het hier bedoelde onderzoek.

6. Tot besluit.

Wetenschappelijk onderzoek is nimmer een rustig bezit. Niet in 't laatst voor de wetenschappelijk onderzoeker zelf. Maar we hebben hiervoor hopelijk duidelijk kunnen maken dat het onderhand een precair bezit aan het worden is in de sfeer van het toegepast criminologisch onderzoek. Natuurlijk, om deze gedachte over te kunnen brengen zijn vooral de omstandigheden en factoren belicht die haar schragen en zijn allerhande tegenargumenten bewust onderbelicht geworden: gevallen waarin onderzoekers wel alle ruimte hebben gekregen, coalitievorming tussen onderzoekers en sommige van de andere partijen etc. etc. Maar deze gewilde eenzijdigheid kan geen reden zijn om onze gedachtengang af te schrijven. Veeleer zou zij juist moeten prikkelen tot een grondige evaluatie van de evaluatie van de projecten die in het kader van Samenleving en Criminaliteit hebben plaats-

gevonden.

Hiervoor hebben we gepoogd aan te geven wat een dergelijke meta-evaluatie zou moeten behelzen. Dit is bepaald meer dan alleen de methodologische en technische problemen die de WODC-onderzoekers voor ogen staan, zoals in de inleiding reeds werd aangegeven. Zeker zo belangrijk is het, naar wij menen te hebben aangetoond, om zowel de tegenstrijdige perspectieven en de ongedeelde belangen die op de achtergrond van projecten spelen, bij zo'n evaluatie te betrekken als de manier waarop aan projecten praktisch gestalte is gegeven. Alleen zo is een realistische beoordeling van wat er is gebeurd en bereikt mogelijk.