

De plaats en betekenis van evaluatieonderzoek in de interbestuurlijke veiligheids-en preventieplannen.

Abstract

Net zoals in andere beleidsdomeinen wint beleidsevaluatie geleidelijk aan aandacht binnen het domein van politie, justitie en veiligheid. Potentiële actoren van beleidsevaluatie zijn de wetenschappelijke onderzoeksinstituten die op basis van onafhankelijk beleidsevaluerend onderzoek een antwoord kunnen formuleren op de vraag naar de wenselijkheid om het gevoerde beleid verder te zetten en de voorwaarden die daaraan verbonden zijn. In deze bijdrage stellen we de vraag naar de plaats en betekenis van evaluatieonderzoek in de ontwikkeling van de veiligheids- en preventieplannen vanaf 1991 tot vandaag.

Bij de vraag naar de plaats van evaluatieonderzoek stellen we vast dat beleidsevaluatie oorspronkelijk een taak was voor onafhankelijke onderzoeksinstituten, maar dat deze verantwoordelijkheid verschoven is naar de contractanten van de veiligheids- en preventiecontracten, waardoor ook het evaluatieonderzoek veranderde in een administratieve evaluatie met het oog op verlenging van de contracten.

Voor het beantwoorden van de tweede vraag over de betekenis van evaluatieonderzoek werd een beroep gedaan op het bestuurskundige model van Weiss dat de relatie tussen onderzoek en beleidspraktijk conceptualiseert.

Deze verkennende bijdrage is het resultaat van een interdisciplinaire oefening tussen bestuurskunde en criminologie: op basis van bestuurskundige modellen en concepten inzake beleidsevaluatie werd een criminologisch beleidsdomein geëxploreerd en geanalyseerd. De theoretische kennis hieromtrent werd aangevuld met interviews met sleutelfiguren op lokaal en federaal niveau.

Kernwoorden: Evaluatieonderzoek – veiligheids- en preventieplan – impactevaluatie – modellen van Carol Weiss

1. INLEIDING

Evalueren is 'in'. Voor velen lijkt het haast een levensstijl geworden om alles en iedereen te evalueren, te beoordelen naar effect, impact, (meer-) waarde. Ook het veiligheidsbeleid is niet aan die trend ontsnapt. Net zoals in andere beleidsdomeinen wordt ook in het domein van veiligheid en rechtshandhaving vandaag steeds meer geëvalueerd (Haarhuis, e.a., 2005). Over het algemeen wordt die groeiende aandacht voor

* De auteurs werken allen aan de Hogeschool Gent, Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde en zijn lid van de Associatie Universiteit Gent. Ellen Wayenberg is docent aan de Hogeschool Gent en de Universiteit Gent en tevens lid van het Urban Policy Research Centre als associatieonderzoeksgroep binnen de Associatie Universiteit Gent. Gudrun Vande Walle, Arne Dormaels en Marleen Easton zijn respectievelijk doctor-assistent, assistent en docent verbonden aan de opleiding Bestuurskunde, de onderzoekslijn 'Governing and Policing Security' (GaPS) en lid van de associatieonderzoeksgroep 'Governance of Security' (Gofs) (www.gofs.ugent.be/).

beleidsevaluatie positief onthaald. Immers, aan het evalueren van beleid zijn een aantal voordelen verbonden die meteen ook wijzen op de meerwaarde ervan. Zo zijn heel wat auteurs het erover eens dat (meer) beleidsevaluatie positief bijdraagt tot de uitvoering van op stapel staand beleid, tot de verantwoording van overheidswege over gemaakte keuzes en ingezette middelen en tot het leren over beleid maar ook voor beleid want (meer) evaluatie zou garant staan voor een (beter) onderbouwde beleidsevolutie (Bochel, e.a., 2007; De Peuter e.a., 2007; McDavid, e.a., 2005). Niettegenstaande al deze lof laten heel wat auteurs zich vandaag ook kritisch uit over die trend van een steeds toenemende beleidsevaluatie. Healy is één van hen die de essentie van die kritiek treffend vat door te stellen ‘... *there is a strong requirement to [always] assess whether it works or not [and] as a result, evaluation is sometimes an obligation whereas a true desire to learn and improve is not present anymore.*’ (Healy, 2002: 97-98).

Met dit kritische oordeel in het achterhoofd willen wij in deze bijdrage verkennen hoe het vandaag in België staat met beleidsevaluatie in het domein van het veiligheidsbeleid. De laatste jaren zijn een aantal belangrijke initiatieven genomen om beleidsevaluatie meer plaats en betekenis te geven binnen het criminologische onderzoeksdomein. Ten eerste denken we aan een aantal internationale initiatieven. Zo is er de internationale Campbell Collaboration, een onafhankelijk netwerk van onderzoekers dat ondersteuning geeft voor kennisgestuurde beleidsvoering binnen het beleidsdomein onderwijs, criminaliteit, justitie en sociaal welzijn en dat nu ook een Belgische afdeling heeft (Devroe e.a., 2010). Een ander internationaal initiatief is de werkgroep ‘Methodology and Good Practices’ die opgericht werd in de schoot van het FP6-project ‘Assessing deviance, crime and prevention in Europe’ (CRIMPREV) en die het rapport ‘Safety and Crime Prevention Policies Evaluation’ publiceerde waarin bestaande praktijken van beleidsevaluatie worden geëvalueerd (Robert, 2009). Op nationaal vlak is vooral de Dienst Strafrechtelijk Beleid intensief bezig met het stimuleren van evaluatie voor politie en justitie (Devroe e.a., 2009; Devroe e.a., 2006). Ten slotte merken we ook dat beleidsdocumenten zoals de Kadernota Integrale veiligheid, beleidsevaluatie gaat opnemen als deel van de beleidscyclus¹.

Waar de conclusie voor politie en justitie vaak is “er wordt niet geëvalueerd” of “er moet meer geëvalueerd worden” (Devroe e.a., 2010), richten we ons in deze bijdrage op het lokaal veiligheids- en preventiebeleid, een domein waarin evaluatieonderzoek wel een plaats heeft. Sinds de jaren ’90 worden veiligheids- en preventiecontracten afgesloten en er zijn diverse evaluatieonderzoeken naar gevoerd. Dat geeft ons de kans om een stap verder te zetten, naar de evaluatie van beleidsevaluatie.

De centrale vraag in deze bijdrage is welke plaats en betekenis evaluatieonderzoek heeft in de ontwikkeling van de interbestuurlijke veiligheids- en preventieplannen. Deze verkennende bijdrage is het resultaat van een interdisciplinaire oefening tussen bestuurskunde en criminologie. Het antwoord op deze vraag hebben we zowel theoretisch als empirisch bestudeerd. Verschillende onderzoeksmethodes werden daarbij gecombineerd. Om zicht te krijgen op de plaats van beleidsevaluatie werden overheidsdocumenten en andere relevante publicaties met betrekking tot de evaluatie van het veiligheidsbeleid bestudeerd. De betekenis van beleidsevaluatie onderzochten we op

1 Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004, Brussel: De Algemene Directie voor Veiligheids- en Preventiebeleid, p.119.

basis van aanvullende diepte-interviews met beleidsmedewerkers op federaal en lokaal niveau die goed op de hoogte zijn van het interbestuurlijke veiligheids- en preventiebeleid.²

Om het beeld scherp te stellen, starten we deze bijdrage met een historische schets van de veiligheids- en preventieplannen. Daarna geven we weer op welke manier beleids-evaluatie een rol gespeeld heeft van bij de start van de veiligheidscontracten tot nu. In een tweede gedeelte gaan we over tot de evaluatie van de evaluatie. We ronden deze bijdrage af met de voornaamste bevindingen en een korte reflectie over de relatie tussen onderzoek en beleid.

2. DE HISTORIEK VAN DE VEILIGHEIDS- EN PREVENTIEPLANNEN

In het Pinksterplan van 5 juni 1990 stelde de regering Martens VIII het doel voorop maatregelen te nemen die de werking van de politie zouden verbeteren en die de veiligheid van de burger beter zouden verzekeren. Binnen het kader van dit plan kwam het Belgische preventiebeleid tot stand met een belangrijke lokale en bestuurlijke inslag (Hebberecht, 2004, 84). Het preventiebeleid moest er niet alleen komen op maat van de steden, de burgemeester zou als bestuurlijke verantwoordelijke optreden voor de regie en uitvoering van de preventieplannen. De federale beleidsinitiatieven vonden echter moeilijk ingang op het gemeentelijk vlak. Om die reden werd er in het regeerprogramma van 1992 het concrete voorstel ingeschreven om 'veiligheids'- en 'preventiecontracten' te sluiten met steden en gemeenten (Van den Broeck, 1995, 58).

De 'veiligheids- en preventiecontracten' centraliseerden de preventietaken rond twee pijlers: een politioneel luik en een luik preventie. Het politionele luik had als voornamelijk doelstelling de werking van de toenmalige gemeentepolitie te professionaliseren en de relatie met en dienstverlening voor de burger te verbeteren. Steden die niet hadden af te rekenen met een stijgende tendens van geregistreerde criminaliteit ontvingen enkel een 'preventieplan' (Hebberecht, 1997, 103). Sinds 1994 werd er aanvullend een luik drugs, een justitieel luik en een luik stadswachten toegevoegd aan deze veiligheidscontracten (Hebberecht, 2004).

In 1996 werd de dimensie van '(Grootstedelijke) Stadsvernieuwing' toegevoegd aan deze plannen met vijf voornamelijk krachtlijnen: de strijd tegen de armoede, de verbetering van het stedelijk milieu en de levensomstandigheden in de buurten, een versterkte aanwezigheid van de politie, een geïntegreerde sociale ontwikkeling en tot slot de oprichting van justitie-antennes. Voortaan werd er gesproken van de veiligheids- en *samenlevings*contracten en niet langer van veiligheids- en preventiecontracten.

Naar aanleiding van de politiehervorming werden deze veiligheids- en preventiecontracten grondig gewijzigd. In 2002 werd het politionele luik en de hiervoor uitgetrokken subsidies uit de contracten gehaald. Het onderscheid tussen de 'veiligheids- en

2 Concreet werden diepteinterviews afgenomen tijdens de periode december 2009 - maart 2010 met 7 respondenten verbonden aan volgende cruciale actoren in het preventiebeleid: Directie Lokale Integratie Veiligheid, FOD Binnenlandse Zaken; Kabinet van de minister van Binnenlandse Zaken; Interne evaluator Stad Gent - Dienst Lokale Preventie & Veiligheid, Interne evaluator Stad Elsene - Dienst Lokale Preventie, Preventiemedewerker - Stad Elsene, Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten VVSG - Team Politie en Veiligheid. We willen de respondenten van harte danken voor de tijd die ze vrijmaakten om ons te woord te staan.

samenlevingscontracten' en de 'preventiecontracten' viel weg waardoor er enkel nog werd gesproken van de veiligheids- en preventiecontracten (Willekens, 2006, 11). Tot slot plaatste de bijzondere Ministerraad inzake Veiligheid en Justitie van 30 en 31 maart 2004 de veiligheids- en preventiecontracten binnen de gedachte van een lokaal integraal veiligheidsplan. Sinds 2007 sluit de federale overheid 4-jaarlijkse strategische veiligheids- en preventieplannen af met de contractgemeenten, een cruciale beleidskeuze die deze plannen omvormde tot een lokale strategische nota waarbij de gemeente de regierol dient op te nemen. De beleidskeuzes en prioriteiten worden gemotiveerd aan de hand van een lokale veiligheidsdiagnostiek (Willekens, 2005) (zie punt 3). Einde 2010 loopt deze eerste periode af en maakt men voor het eerst een fundamentele keuze over de toekomst van de veiligheids- en preventieplannen. De opties die voorliggen zijn: verdergaan met de huidige vorm van de veiligheids- en preventieplannen, al dan niet met de nodige aanpassingen, dan wel een andere weg inslaan.

Deze korte historische schets illustreert dat de veiligheids- en preventiecontracten van destijds een aantal grondige wijzigingen ondergingen. Wat is nu de plaats van evaluatieonderzoek in deze historiek?

3. DE PLAATS VAN EVALUATIEONDERZOEK IN DE EVOLUTIE NAAR VEILIGHEIDS- EN PREVENTIEPLANNEN

Samen met de opstart van de veiligheids- en preventiecontracten, inmiddels bijna twintig jaar geleden, nam de overheid zich voor om de impact van deze projecten te evalueren. Om die reden werd een luik evaluatie ingeschreven in het beleidsprogramma (Van den Broeck, 1995, 59). De verschillende onderzoekscontracten die werden uitbesteed betreffende de evaluatie van de veiligheidscontracten in Vlaanderen, Wallonië en Brussel liepen van 1992 tot 2003. Wat opvalt, is dat de opdrachten aanvankelijk verdeeld werden over heel veel onderzoeksinstellingen verbonden aan de universiteiten in beide landsgedeelten. Bijgevolg werd de expertise van deze vorm van evaluatieonderzoek niet gecentraliseerd in een beperkt aantal onderzoeksinstituten (Ponsaers, 1999, 592). Aangezien de uitvoering van de evaluatieonderzoeken verspreid lag over tal van alternerende onderzoekscontracten, en dat deze contracten met verschillende onderzoekscentra werden afgesloten, opteren we voor een globale bespreking van deze evaluatieonderzoeken. Bovendien moeten deze afzonderlijke onderzoeksprojecten gezien worden als kaderend binnen één globale evaluatie van het programma van de preventiecontracten (Dormaels, 2005, 220). Dit zal ons toelaten een zekere evolutie op te merken in de gevolgde methode van deze onderzoeken.

Voor wat de veiligheids- en preventiecontracten betreft, onderscheiden we naast het evaluatieonderzoek uitgevoerd door externe en onafhankelijke onderzoeksinstellingen (de zogenaamde wetenschappelijk evaluatie) de administratieve evaluatie uitgevoerd door de financierder (federale overheid) en/of door diegene die de fondsen verwerven (de lokale besturen) (zie ook: Smeets, 2009, 43). Het typerende en tegelijkertijd ook het verwarrende aan de evaluatie van de veiligheids- en preventiecontracten is dat beide trajecten elkaar overlappen. Onderzoeksinstellingen worden betrokken bij de administratieve evaluatie van de contracten, terwijl de steden en gemeenten ook zelf initiatieven nemen om hun veiligheidsbeleid te evalueren met het oog op onder meer effectiviteit, kwaliteit en duurzaamheid (Willekens, 2005).

In deze bijdrage gaat het over de evaluatie van de preventie- en veiligheidscontracten/plannen als beleidskeuze uitgevoerd door onafhankelijke onderzoeksinstituten³. Bij onze analyse maken we een onderscheid tussen vier types evaluatieonderzoek (Bressers, 2003, 197; De Peuter, e.a., 2007). Een eerste type evaluatieonderzoek is de evaluatie van de beleidsinhoud ofwel een beleidsevaluatie waarbij een inhoudelijk thema wordt geëvalueerd en dus de vraag primeert of dit het goede thema (maatregel/actie/doelstelling/...) is dan wel of er geen beter alternatief voor bestaat. Een tweede type is het evaluatieonderzoek van de beleidsvoering ofwel een procesevaluatie waarbij veelal de fase van uitvoering van het beleid in kwestie wordt geëvalueerd vanuit de vraag of, en zo ja, hoe die fase beter kon verlopen (naast de uitvoeringsfase kunnen in theorie ook andere fasen in de beleidsvoering onder de loep worden genomen). Ten derde onderscheiden we het evaluatieonderzoek van de beleidseffecten ofwel een impactevaluatie waarbij nagegaan wordt of de verwachte resultaten/doelstellingen/effecten van het beleid bereikt zijn. Dit evaluatietype wordt vaak aanzien als de echte evaluatie. Tot slot is er het evaluatieonderzoek van al doorgevoerde evaluaties oftewel een meta-evaluatie waarbij een synthese wordt gemaakt van de bevindingen van evaluatieonderzoek.

De analyse van het evaluatieonderzoek van de veiligheids- en preventiecontracten, op basis van bovenstaande types evaluatieonderzoek, levert ons drie generaties evaluatieonderzoeken. De eerste generatie evaluatieonderzoeken van 1991-1993; de tweede generatie evaluatieonderzoeken van 1994-1999 en de derde generatie evaluatieonderzoeken van 2000 tot nu⁴. In wat volgt lichten we deze drie generaties toe met oog voor de evaluatieonderzoeken die toen werden uitgevoerd, hoe dat gebeurde en hoe deze evaluaties kunnen getypeerd worden in relatie tot bovenstaande vier types (beleidsevaluatie, procesevaluatie, impactevaluatie of meta-evaluatie).

3.1 Eerste generatie evaluatieonderzoeken

De eerste externe evaluatieonderzoeken uitbesteed door Binnenlandse Zaken in dit domein gaan terug tot de periode 1991-1993 waarbij verschillende onderzoeksequipes de projecten kregen toegewezen (Poulet, e.a. 1991; Casman, e.a. 1992; Meijlaers, e.a., 1992). Men verwachtte van de onderzoeksequipes dat ze de kerngedachte van de veiligheidscontracten zouden evalueren, namelijk meer veiligheid voor de burger en het herstel van het vertrouwen van de burger in de veiligheidsapparaten. Het doel van deze evaluatieonderzoeken zou erin bestaan het effect te meten van het veiligheidsprogramma op de bevolking. Voor de onderzoeksinstituten was het echter duidelijk dat van een werkelijke impactevaluatie geen sprake kon zijn. Ten eerste waren er praktische bezwaren. Hoewel een bevolkingsbevraging voor de hand lag, waren er te weinig middelen voorzien (Van den Broeck, 1995, 59). Ten tweede waren er ook geen metingen gedaan voor het opstarten van de projecten waardoor een vergelijking doorheen de tijd onmogelijk was. Onderzoekers waren ten slotte van mening dat de impact van de pre-

3 Maar gezien die evaluatietrajecten op bepaalde ogenblikken zo dicht op elkaar zitten, en soms zelfs samenlopen, reflecteren we zijdelings ook over de administratieve evaluaties.

4 Dit kan beschouwd worden als een verfijning van de twee periodes die Smeets schetste bij de beschrijving van de manier waarop de evaluatie van de veiligheids- en preventiecontracten zich heeft ontwikkeld. Zij zag twee periodes: van 1991 tot 1999 en de periode van 1999 tot 2008. In een eerste periode speelt het evaluatieonderzoek een prominente rol. In de tweede periode komt de administratieve evaluatie op de voorgrond (Smeets, 2009, 49-52).

ventie- en veiligheidscontracten moeilijk kan gemeten worden, een moeilijkheid die tot vandaag nog wordt erkend. Zo blijkt uit volgend citaat van een universitair onderzoeker uit die periode die momenteel preventiemedewerker is:

“Stel, je ziet in de criminaliteitscijfers dat inbraak in auto’s op markt x gestegen is vorig jaar. Je neemt technopreventieve maatregelen en het jaar daarop zijn het aantal aangiftes gedaald. Wat kan je daaruit afleiden? Dat die technopreventie werkt? Dat de eigenaars van wagens alerter zijn? Dat inbrekers geen zin hadden om buiten te komen wegens de kou? Dat de zwarte markt van autoradio’s niet meer aantrekkelijk is? Of stel dat de inbraakcijfers toch nog zijn toegenomen, ondanks de technopreventie, moet je dan vaststellen dat de technopreventieve maatregelen nergens toe leiden of dat de cijfers anders nog hoger zouden liggen?” (interview, preventiemedewerker – gemeente Elsene).

De eerste evaluaties beperkten zich in hoofdzaak tot een procesevaluatie waarbij een stand van zaken werd opgemaakt over de inwerkingstelling van de projecten binnen deze steden en gemeenten en waarbij de knelpunten op het vlak van organisatie, infrastructuur, tewerkstelling, ... werden blootgelegd. Dat gebeurde voornamelijk door observaties en door gesprekken met betrokken beleidsmakers en uitvoerders binnen de geselecteerde steden (Van den Broeck, 1995). Deze eerste evaluatieoefening kreeg een vervolg in 1994 en werd toevertrouwd aan onderzoeksequipes van de UFSIA, ULB, VUB, KUL, ULg en asbl Synergie (Devroe, e.a., 2005).⁵ Gezien de toename van het aantal afgesloten contracten en de diverse onderzoeksequipes werd in 1994 voor het eerst gebruik gemaakt van een uniforme vragenlijst voor de evaluatie van de contracten.

De eerste generatie evaluatieonderzoeken waren van het type procesevaluatie, juist om de balans te kunnen opmaken van de opstartperiode van de projecten. Aangezien de praktische problemen in deze opstartfase overheersten, was de inhoudelijke evaluatie beperkt. Nochtans was het volgens Van den Broeck als één van de evaluatieonderzoekers van die periode wenselijk geweest om ook al de inhoud te evalueren (Van den Broeck, 1995, 59-68). Dit was echter moeilijk, onder andere omdat de federale overheid een aantal vage, moeilijk toetsbare doelstellingen had vooropgesteld: waarborgen van de veiligheid, herstel van de kwaliteit van het leven en herstel van het vertrouwen van de burger. Deze doelstellingen kregen op lokaal niveau wel concrete invulling maar het aantal projecten was zo divers naar activiteit en naar doelstelling dat daar nog moeilijk een eenheid in te herkennen was.

3.2 De tweede generatie evaluatieonderzoeken

In 1996 kwam er verandering in de evaluatie van de veiligheids- en preventiecontracten. De evaluatie van de contracten zelf werd toegewezen aan de Administratie van de

5 Zie onder andere: Van den Broeck T. en Eliaerts C., Onderzoeksproject – evaluatie van de veiligheidscontracten in Antwerpen en Gent, Interim-rapport April 1995, in opdracht van het Ministerie van BIZA, VUB; Galloo K., Blommaert W. en Vranken J., De veiligheidscontracten in 9 Vlaamse steden. Evaluatierapport na het tweede onderzoeksjaar, departement Sociologie en Sociaal Beleid, UFSIA, 1996; Doize M. en Hebberecht P., Evaluatiestudie van de werking van de preventieambtenaren en preventieraden – analyse van de inhoudelijke en organisatorische invulling van de bestuurlijke criminaliteitspreventie in de steden Antwerpen, Genk, Gent, Lokeren en Mechelen, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995

FOD Binnenlandse Zaken. Deze evaluatie ‘beperkte’ zich tot een administratieve evaluatie van de afgesloten contracten. Daarnaast onderging het uitbesteedde wetenschappelijke onderzoek een aantal veranderingen.

Ten eerste kwam men terug van het systeem waarbij de projecten aan diverse onderzoeksinstellingen werden uitbesteed. In 1996 kregen 3 onderzoeksequipes de opdrachten toegewezen: de KUL voor Vlaanderen, de ULB voor Wallonië en Synergie voor Brussel (Dormaels, 2005; Devroe, e.a. 2005). In 1998 werd de opdracht toegewezen aan twee onderzoeksequipes: de UGent (Depovere en Ponsaers, 1998) en het Institut des Affaires Publiques uit Charleroi (met als promotor P. Foucart).

Ten tweede hadden de onderzoeken een transversaal karakter in die zin dat een bepaald aspect van de veiligheids- en preventiecontracten nu gebeurde over meerdere steden en gemeenten en niet meer per stad of gemeente (Strebelle, 2003, 14; Smeets, 2009, 50; Hacourt, e.a. 1999).

Ten derde waren deze evaluatieonderzoeken zowel van het type procesevaluatie, zoals “de implementatie van de contracten” of “de werking van de preventieraad” als van het type inhoudelijke evaluatie, zoals het onderzoek naar “nabijheidspolitie” of “het slachtofferonthaal”, dat eerder gericht was op de vraag of de maatregel het juiste antwoord was op het probleem in kwestie. Uit de woorden van één van de beleidsverantwoordelijken op federaal niveau blijkt dat ze toen niet tevreden waren met de resultaten van de evaluatieonderzoeken die voor hen te abstract en te weinig bruikbaar bleven. Door de complexe en uitgebreide materie waar het onderzoeksdomein van de evaluatie van de veiligheids- en preventiecontracten tot behoort, “beperkten” de evaluatieonderzoeken zich nog te veel tot louter beschrijvende studies.

“De onderzoeksinstellingen maakten als het ware een foto van de bestaande situatie maar op de vraag hoe je de knelpunten en problemen kon oplossen, kregen we geen antwoord. Een evaluatie van de effecten van dit beleid met daaraan gekoppeld duidelijke aanbevelingen werd niet meteen bereikt” (Directie Lokale Integrale Veiligheid, FOD Binnenlandse zaken).

Enkele respondenten die toen onderzoeker waren, gaven daarentegen aan bewust niet voor beleidsondersteunend onderzoek op maat te kiezen. Dit toont meteen de complexiteit aan van evaluatieonderzoek zoals gevoerd door externe onderzoeksinstellingen.

We kunnen deze periode afsluiten met de vaststelling dat sinds begin de jaren ‘90 de externe onderzoeksequipes een belangrijke plaats hadden in de evaluatie van de veiligheids- en preventiecontracten, zoals uit de hierboven beschreven eerste en tweede generatie evaluatieonderzoeken blijkt.

3.3. De derde generatie evaluatieonderzoeken

Sinds 2000 wordt er duidelijk een andere weg bewandeld. De klemtoon van het wetenschappelijk onderzoek lag vanaf dan niet meer op inhoudelijke of procesevaluatie maar veel meer op het ontwikkelen van instrumenten voor de administratieve evaluatie en bijgevolg op monitoring (Dormaels, 2005).

Zo werd in 2002 een project uitbesteed ter ondersteuning van de administratieve evaluatie en de opvolging van de contracten door de uitwerking van een evaluatie-instru-

ment – beter bekend als de Preval – van de veiligheids- en preventiecontracten. Dit werd uitgevoerd onder leiding van Vervaeke en Goethals van de KUL en Doutrelepon van de ULg (Goethals, e.a., 2002; Goethals, e.a., 2003). De voornaamste doelstelling van dit onderzoek bestond in het opstellen van een operationele tabel die de evaluatie van de Veiligheids- en Preventiecontracten en hun verschillende projecten door het lokale niveau mogelijk moesten maken. Dit werd vergezeld van een opleiding voor de interne evaluatoren die aangesteld waren om het beleid op lokaal niveau te evalueren. Het uiteindelijke doel was te komen tot een evaluatieprocedure die grotendeels door de contractanten zelf, alias steden en gemeenten, kon worden uitgevoerd (Vervaeke, 2004).

Een andere studie die deze trend bevestigt, is het onderzoek naar een Lokale Veiligheidsdiagnostiek (LVD) uitgevoerd door medewerkers verbonden aan het *Forum Européen pour la Sécurité Urbaine* in de periode 2003-2004. De opzet van dit onderzoek bestond uit het aanleveren van een raamwerk waarin op beknopte wijze naast een theoretisch en methodologisch kader ook een praktische handleiding werd voorgesteld. Deze handleiding ondersteunt steden en gemeenten bij het blootleggen van criminaliteits- en veiligheidsproblemen en het selecteren van prioriteiten (Willekens, 2005). De selectie van die prioriteiten vormt een verantwoording van de projecten die ingeschreven worden in de strategische veiligheids- en preventiecontracten. De introductie van de LVD heeft ertoe geleid dat de administratieve evaluatie nu vooral neerkomt op een zelfevaluatie door de contractsteden. De steden en gemeenten stellen zelf prioriteiten op, op basis van de lokale specificiteit maar binnen een door de federale overheid vooropgesteld canvas van prioritair criminaliteitsfenomenen.⁶ De verantwoording bestaat in het aantonen wat gebeurd is binnen elke vooropgestelde prioriteit. Aangezien die oefening louter bestaat uit verantwoording, is het correcter te spreken over *monitoring* op federaal niveau veeleer dan over evaluatie van de veiligheids- en preventiecontracten.

Vermeldenswaardig is ook dat er in 2002 een meta-evaluatie werd uitgevoerd door de ULB van alle onderzoeken die gebeurd zijn in het kader van de veiligheids- en preventiecontracten in de loop van de eerste tien jaar. De meta-evaluatie beperkte zich echter wel tot de onderzoeken die gebeurd zijn over de veiligheids- en preventiecontracten in Brussel en in Walonië (Strebelle, 2002, 14-15). Op basis van die impactanalyse kaart Strebelle ook de moeilijkheid aan om de impact te meten van het veiligheidsbeleid op zowel kleine criminaliteit als op onveiligheidsgevoelens. Voor wat de impact op kleine criminaliteit betreft, is het fundamentele probleem, zo stelt Strebelle, het gebrek aan informatie over de situatie voorafgaand aan de contracten of met andere woorden het gebrek aan een nulmeting. Wanneer we de impact van het beleid op onveiligheidsgevoelens willen kennen, dan botsen we op het bijkomende obstakel dat het concept onveiligheidsgevoel te vaag is om te meten (Strebelle, 2002, 23 en 34).

Er is met andere woorden een duidelijke trend waar te nemen in de klemtoon van het wetenschappelijk onderzoek. De behoefte van de opdrachtgever verschuift van (onafhankelijk) wetenschappelijk onderzoek naar onderzoek op maat en in dienst van het

6 Zie artikel 3 van het Koninklijk Besluit van 7 december 2006 betreffende de strategische veiligheids- en preventieplannen, *B.S.*, 22 december 2006.

ondersteunen van beleidsvoering (Smeets, 2009, 53). Een vaststelling die ook duidelijk werd aangehaald tijdens het interview met de federale actoren.

Dit overzicht van de drie generaties evaluatieonderzoeken van preventie- en veiligheidscontracten kunnen we afsluiten met een aantal vaststellingen over de plaats van extern evaluatieonderzoek.

Ten eerste zien we een ontwikkeling van een grote betrokkenheid van het wetenschappelijk onderzoek in de eerste fase van de contracten naar een beperkte rol van de onafhankelijke onderzoeksinstellingen als ondersteuners van het bestaande beleid. We zien een geleidelijke afname van de plaats van evaluatieonderzoek door de externe onderzoeksinstellingen. Hoe meer de administratieve controle uitgebouwd wordt en hoe meer evaluatietaken doorgeschoven worden naar de lokale entiteiten, hoe minder er vraag is naar externe wetenschappelijke reflectie.

Ten tweede zien we dat deze trend heeft geleid tot een professionalisering van het beleid op lokaal niveau. Terwijl men bij de opstart van de contracten nauwelijks nadacht over opvolging of evaluatie, zien we dat evaluatie met de introductie van de IVD ingebouwd is in het systeem van de strategische veiligheids- en preventiecontracten.

Ten derde zien we in de onderscheiden generaties evaluatieonderzoeken in grote lijnen een verschuiving van procesevaluatie (eerste generatie) over procesevaluatie en inhoudelijke evaluatie (tweede generatie) naar monitoring en meta-evaluatie (derde generatie).

4. DE BETEKENIS VAN EVALUATIEONDERZOEK

Na een bestudering van de plaats zoomen we hier in op de betekenis van evaluatieonderzoek voor de beleidsontwikkeling rond de veiligheids- en preventieplannen. Onderliggend hieraan is de vraag naar de relatie tussen (evaluatie)onderzoek en beleidspraktijk in dit domein. Het antwoord op deze vraag hebben we geformuleerd op basis van een reeks interviews en de studie van beleidsdocumenten en wetenschappelijke onderzoeken ter zake.

Voor deze analyse van de betekenis van het evaluatieonderzoek rond de veiligheids- en preventieplannen zijn we gestart vanuit het werk van Carol H. Weiss. Zij heeft eind jaren '80 een set van modellen ontwikkeld die de relatie tussen onderzoek en beleidspraktijk conceptualiseren en in de onderstaande tabel worden geduid.

TABEL 1: MODELLEN BETREFFENDE HET GEBRUIK VAN ONDERZOEK IN BELEID (WEISS, 1979) (EIGEN VERTALING)

Model	Duiding
1. Kennisgedreven model	Het bestaan van kennis uit onderzoek over beleidsproblemen en –oplossingen geeft automatisch druk voor het direct gebruik ervan in beleid.
2. Probleemoplossend model	De resultaten van een specifiek onderzoek worden direct toegepast op een hangende beleidsbeslissing.
3. Interactief model	Onderzoekers zijn slechts één groep onder de vele betrokkenen bij het beleid. Het gebruik van onderzoek is slechts onderdeel van een complex proces van beleidsvoering waarin ook gebruik wordt gemaakt van ervaring, politiek inzicht, drukuitoefening en andere vormen van sociale interactie om kennis te vergaren over beleidsproblemen en –oplossingen.
4. Politieke model	Onderzoek wordt gebruikt als politieke munitie om een al vooraf ingenomen positie te ondersteunen.
5. Tactische model	Onderzoek wordt gebruikt als een remmende tactiek om het opnemen van politieke verantwoordelijkheid voor onpopulair beleid te vermijden.
6. Verlichtingsmodel	Onderzoek heeft eerder een indirecte dan een directe invloed op het beleid wanneer concepten en inzichten uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek het beleidsproces binnensijpelen.

Uit deze tabel blijkt dat Weiss een onderscheid maakte tussen zes modellen om de relatie tussen onderzoek en beleidspraktijk te vatten. Zij was één van de eersten om deze relatie te bestuderen. In navolging van haar hebben tal van anderen zich op de studie van ‘research utilization’ toegelegd en op haar modellen verdergewerkt. Zo kan gewezen worden op het werk van Young e.a. (2002) dat geconcentreerd is op het politieke en het tactische model van Weiss. Zij pleitten ervoor om die beide modellen te verenigen tot één ‘politiek-tactisch’ model dat *“beleid aanziet als de resultante van een politiek proces. De onderzoeksagenda wordt immers politiek bepaald en onderzoeken worden al dan niet besteld en/of gebruikt ter ondersteuning van de positie van de huidige regering, de bevoegde minister of ook zelfs van de meest betrokken ambtenaren.”* (Young, e.a. 2002, 216). Anderen na hen konden zich vinden in een clustering van Weiss’ politieke en tactische model omdat beide de machtsrelatie tussen onderzoekers en beleidsvoerders op dezelfde wijze conceptualiseren: zowel ingeval van het politieke als van het tactische model ligt het machtoverwicht immers duidelijk bij de beleidsvoerders (Nutley, e.a., 2000; Wayenberg, 2008).

Precies het tegenovergestelde doet zich dan weer voor in geval van de eerste twee modellen die Weiss en, in haar navolging, ook Young e.a. en Nutley e.a. onderscheidden: het kennisgedreven en het probleemoplossend model. In beide gevallen berust het machtoverwicht immers bij de onderzoekers, zij het misschien nog meer ingeval van het kennisgedreven dan van het probleemoplossend model. Immers, in het laatste geval brengen de beleidsvoerders nog de problemen aan waarrond onderzoek wordt gevoerd terwijl van deze beleidsinput ook geen sprake meer is in geval van het kennisgedreven model. Het interactief model staat dan weer voor een totaal andere relatie tussen onderzoek en beleid en dus ook tussen onderzoekers en beleidsvoerders. Die relatie past binnen een typische ‘governance’ –context want volgens dit model beïnvloeden beide partijen mekaar *“daar hun beider agenda vorm krijgt binnen beleidsgemeenschappen waarvan zowel beleids- als onderzoeksmensen deel uitmaken.”* (Landry e.a. 2006, 202). Het verlichtingsmodel ten slotte is wat een buitenbeentje ten opzichte van de rest want dat model veronderstelt dat onderzoek een indirecte veeleer dan een directe invloed heeft op beleid. In de woorden van Young e.a. prevaleert dat model

indien “onderzoek op een zekere afstand staat van de broeikas van onmiddellijke beleidsbeslissingen. De meerwaarde ervan is indirect want onderzoek raakt aan de context waarbinnen beleidsbeslissingen worden genomen, veeleer dan aan de beslissing zelf” (Young, e a., 2002, 216).

Samengevat dekken de modellen van Weiss dus eigenlijk vier types van relatie tussen onderzoek en beleid. Ten eerste zijn er modellen – met name het kennisgedreven en het probleemoplossend model – die het overwicht in die relatie duidelijk bij het onderzoek leggen want onderzoek stuwt direct het beleid voort. Het interactief model staat voor een ander en tweede type van relatie waarin beleid direct resulteert uit doorgedreven sociale interactie van beleidsvoerders, onder andere maar niet exclusief, met onderzoekers. In het derde type van relatie – zoals gedekt door het politieke en het tactische model – speelt onderzoek een nog andere rol. Het staat immers direct in functie van de beleidsvoerders die het naargelang hun eigen positie tot de verdere beleidsontwikkeling al dan niet gebruiken. Onderzoek kan – ten vierde – ook een indirecte rol spelen tot beleid door concepten, inzichten of ideeën te lanceren die mee de verdere ontwikkeling ervan vormgeven zonder dat zij direct voor dat beleid werden ontwikkeld.

Aan welk type van relatie beantwoordt nu het gebruik van de door ons geïnventariseerde evaluatieonderzoeken rond de veiligheids- en preventiecontracten? In het onderstaande geven we een antwoord op deze vraag, ermee rekening houdend dat de vier geschetste relaties tussen onderzoek en beleid ideaaltypes zijn die in de praktijk ook in combinatie kunnen voorkomen. Waar mogelijk is niet enkel het relatietype geïdentificeerd maar ook het preciezere eraan ten grondslag liggende model volgens de terminologie van Weiss. Voor de diverse generaties van evaluatieonderzoeken wordt telkens op dezelfde manier te werk gegaan. Eerst geven we aan welk type van relatie tussen onderzoek en beleid er oorspronkelijk werd beoogd. Pas daarna zoomen we in op de relatie waarvan daadwerkelijk ook sprake was en de redenen daarvoor.

Voor de evaluatieonderzoeken van de eerste en tweede generatie geldt dat zij bedoeld waren om direct de verdere beleidsontwikkeling rond de veiligheids- en preventiecontracten voort te stuwten. Meer specifiek formuleerde de federale overheid de opdracht ertoe vanuit een kennisgedreven model: “de vraag vanuit het beleid naar ondersteuning op basis van onderzoek was toen erg groot. De projectoproepen zijn dan ook in die zin geformuleerd”, aldus één van de toenmalige beleidsvoerders. De bestelde onderzoeken moesten duidelijk maken of het interbestuurlijke veiligheidsbeleid vat kon krijgen op criminaliteit en op de onveiligheidsgevoelens van de burger. In het bijzonder werd van overheidswege verwacht dat deze onderzoeken bestaande problemen inzake het al gevoerde beleid zouden scherp stellen en er ook oplossingen voor zouden aanreiken met de bedoeling om dergelijke resultaten dan direct toe te passen op de verdere ontwikkeling van het beleid.

Achteraf bekeken is van zo’n directe toepassing van onderzoeksresultaten nauwelijks sprake geweest. Betrokkenen bij zowel het toenmalig gevoerde onderzoek als beleid erkennen dit, zij het elk om andere redenen. Zo was het volgens betrokken onderzoekers een (te) moeilijke opdracht om problemen rond het bestaande beleid in kaart te brengen. Een tekort aan data uit de periode voorafgaand aan de veiligheids- en preventiecontracten maakte het onmogelijk om de impact ervan te meten en te evalueren. En zelfs indien die data voorhanden waren geweest, dan nog bleef het ondoenbaar omdat

men in de woorden van één van hen vastliep op de moeilijkheid dat *“onveiligheid niet louter en alleen bepaald wordt door het veiligheidsbeleid.”* Bijgevolg was het aanreiken van oplossingen voor (die) problemen geen evidentie, te meer ook omdat het nog ontbrak aan opgebouwde (basis)kennis terzake. Zo was bijvoorbeeld ‘community policing’ in de woorden van een andere onderzoeker uit die tijd *“nog zo nieuw en ongekend op dat moment dat er eerst eigenlijk een onderzoek moest kunnen gevoerd worden naar de eigenlijke betekenis ervan.”*

Betrokken beleidsvoerders zagen een andere verklaring voor het gebrek aan directe toepassing van resultaten uit de evaluatieonderzoeken van de eerste en tweede generatie. Zij achtten dit haast ondoenbaar, gewoonweg door de tegengestelde finaliteit en eigenheid van onderzoek en beleid die één van hen als volgt vatte: *“wetenschappelijk onderzoek staat voor onafhankelijkheid, generalisering, traagheid, geen eenduidigheid in resultaten, ... [terwijl] beleid staat voor budget, maatschappelijke realiteit, politieke keuzes en compromissen.”* Bijgevolg stelde een toenmalig beleidsvoerder op federaal niveau dat *“de resultaten niet [werden] afgewacht om beleidsbeslissingen te nemen. De praktijk evolueert vaak ook sneller dan een onderzoek, [wat] de omzetting van onderzoek naar een [beleids]beslissing in de praktijk dan ook geen sinecure maakt.”*

Ter ondersteuning van de federale beleidsbeslissingen uit die periode is er volgens diezelfde respondent wel *“interactie gekomen ... met werkgroepen van mensen uit steden en gemeenten, expertisegroepen etc.”*. Deze uitspraak wijst op een anderssoortige relatie tussen het eerste en tweede generatie –onderzoek en het beleid dan één waarin onderzoek beleid voortstuwt zoals ook was beoogd. Veeleer was er sprake van een relatie die ressorteert onder het interactief model, zij het dat natuurlijk niet alle actoren uit het beleidsveld toen bij die interactie waren betrokken. Dit laatste geldt in het bijzonder voor vele lokale betrokkenen bij de preventie- en veiligheidscontracten, wat meteen ook verklaart waarom er vanuit hun perspectief eigenlijk sprake was van een andere dan interactieve relatie tussen onderzoek en beleid. Zij dichten de evaluatieonderzoeken uit de eerste en tweede generatie veeleer een betekenis toe die gevat wordt door het zogenaamde verlichtingsmodel. Immers, zoals gesteld door één van hen: *“wij namen kennis van die onderzoeken en die [boden ons] de mogelijkheid om interessante initiatieven van andere contractsteden en gemeenten te leren kennen en daar zelf ideeën uit te halen om [in ons beleid] over te nemen.”* Kortom, de evaluatieonderzoeken uit de eerste en tweede generatie hadden niet alleen een directe betekenis op het federale niveau, maar ook een indirecte op het lokale niveau.

Net zoals die onderzoeken van de eerste en tweede generatie waren die van de derde generatie van overheidswege besteld om kennis te genereren die direct zou kunnen geïnjecteerd worden in het beleid. Verschillend is wel dat die derde generatie –studies bestemd waren om een oplossing te formuleren voor een probleem van beleidsvoering dat op federaal niveau was erkend. Vandaar dat de ervan verwachte betekenis veeleer thuis te brengen is onder het probleemoplossend dan onder het kennisgedreven model uit Weiss’ typologie. Verschillend is echter ook dat deze onderzoeken uit de derde generatie geen echte evaluatieonderzoeken meer zijn. Hun komst belichaamt immers de overgang van een praktijk van externe en wetenschappelijk uitgevoerde evaluatie naar één van interne en administratieve evaluatie waarvan het zwaartepunt lag op de zelf-evaluatie op lokaal niveau.

Met het oog op die lokale zelfevaluatie is vanuit de federale overheid een studie besteld ter aanlevering van een methode voor een lokale veiligheidsdiagnostiek (LVD). Wat deze studie betreft, geldt alvast dat deze op lokaal niveau de eraan gestelde probleemoplossende verwachtingen heeft ingelost. Immers, in de woorden van een medewerker van de VVSG heeft *“de veiligheidsdiagnostiek de lokale besturen gestimuleerd om een meer bewust en doordacht veiligheidsbeleid te voeren.”* Ook in de lokale besturen zelf wordt de meerwaarde ervan onderkend want de LVD wordt er aanzien als *“een interessant werktuig [dat] een kennisname toelaat van de elementen van het terrein en een goede basis [kan] zijn om efficiënte preventieve acties te voeren.”*⁷. Vooral in kleinere lokale besturen wordt de LVD gebruikt; de grotere hebben immers – in de woorden van een beleidsverantwoordelijke uit stad Gent – *“meer capaciteit om nog andere en eigen methodes te gebruiken.”* Dit laatste kan omdat het gebruik van de LVD –methodiek niet verplicht is gesteld. Federaal wordt in het kader van de veiligheids- en preventiecontracten aan de lokale besturen wel een omgevingsanalyse gevraagd, maar die hoeft niet te gebeuren volgens de LVD –methodiek. Bijgevolg wordt de betreffende studie dus eigenlijk niet direct gebruikt op het federale niveau in de zin dat de LVD –methodiek niet verplichtend verankerd is in de regelgeving ter zake.

Hetzelfde geldt ook voor die omgevingsanalyse die lokaal – al dan niet volgens de LVD –methodiek – wordt opgemaakt in het kader van de uit te voeren zelfevaluatie. Volgens de door ons gesproken beleidsverantwoordelijken worden bevindingen uit deze analyses immers niet gebruikt ter directe beïnvloeding van federale beleidsbeslissingen ter zake zoals over wie al dan niet in aanmerking komt voor een verder contract en subsidiëring. Van zodra dit wel zou gebeuren, zou dit overigens volgens onze lokale interviewees een verandering teweegbrengen in het gebruik van de LVD op lokaal vlak. In de woorden van één van hen zou *“de kracht [van de LVD] verdwijnen als sneeuw voor de zon indien het gebruik ervan niet meer zou gekoppeld zijn aan financiering”*. Het probleemoplossende gebruik van de LVD zou met andere woorden plaats ruimen voor een meer politiek-tactisch gebruik ervan.

5. CONCLUSIE EN REFLECTIE

In lijn met algemene ontwikkelingen op bestuurskundig niveau zien we de aandacht voor beleidsevaluatie ook in het criminologische domein toenemen. Dit is onder andere te merken aan de oprichting van (inter)nationale onderzoeksnetwerken en projecten, het maken van een themanummer over beleidsevaluatie in een toonaangevend tijdschrift als *Panopticon* en ook aan de aandacht die er is op overheidsniveau. Als we vandaag de balans opmaken, dan is beleidsevaluatie van het interbestuurlijke veiligheids- en preventiebeleid voornamelijk een taak van de lokale besturen onder de vorm van zelfevaluatie. De rol van de federale overheid is geëvolueerd van een sturende naar een ondersteunende rol. Deze ontwikkeling heeft op lokaal vlak zeker geleid tot een professionalisering van beleidsevaluatie. Beleidsevaluerend wetenschappelijk onderzoek van de veiligheids- en preventieplannen is er sinds 2000 niet meer gebeurd. Terwijl de externe onderzoeksinstellingen tussen 1990 en 1999 een directe opdracht hadden in de evaluatie van het interbestuurlijk veiligheids- en preventiebeleid, valt die rol na 2000 volledig weg. Als besluit van deze bijdrage lijkt het ons noodzakelijk stil te

7 Zie: “Nota over de moeilijkheden die in de toepassing van de Plaatselijke Veiligheidsdiagnose in de Regio Brussel-Hoofdstad worden ondervonden” gecommuniceerd door interne evaluator Else-ne.

staan bij de vraag in hoeverre externe onderzoeksinstellingen nog een plaats en betekenis hebben voor beleidsevaluatie, zeker nu de strategische vierjarenplannen aflopen en een evaluatie aan de gang is van deze beleidskeuze om de toekomst vorm te kunnen geven. In wat volgt reflecteren we hierover vanuit de visie van de federale overheid, de lokale overheden en vanuit het standpunt van de onderzoekers.

Ten eerste is er de visie van de federale overheid. Voor wat de plaats van onderzoek betreft, pleiten deze actoren voornamelijk voor een impactevaluatie van het interbestuurlijke veiligheids- en preventiebeleid. Naar betekenis moet onderzoek voor hen direct bijdragen aan het beleid en concrete problemen oplossen. De federale overheid acht het echter wel noodzakelijk dat beleidsevaluatie verder ontwikkeld en kwalitatief versterkt wordt. Bij dit standpunt van de federale overheid achten we het noodzakelijk toch enkele kanttekeningen te plaatsen.

Tijdens de gesprekken en uit de literatuur is duidelijk geworden dat er grote reserves bestaan in het criminologische domein tegenover impactanalyse. Het volgende citaat van Gilbert Bonnemaison, de bezieler van het Europees preventiebeleid, uitgesproken bij de opening van het bureau van het *European Forum For Urban Safety* (EFUS) in Brussel op 29 oktober 2003, vat deze bezorgdheid mooi samen: *“Ik heb in de afgelopen 20 jaar niemand gevonden die in staat is om mij een eenvoudig statistisch hulpmiddel te ontwerpen om het succes van het preventiebeleid te meten! Een statistiek van feiten die zich niet voordoen zou een grote hulp kunnen zijn!”*⁸. Het standpunt dat een impactevaluatie niet mogelijk is, wordt niet door alle criminologen gedeeld. Een criminoloog als John Eck gelooft wel sterk in de mogelijkheid tot impactevaluatie van criminaliteitspreventieprogramma's en wel door het toepassen van het experiment als onderzoeksmethode (Eck, 2005).

Naast de moeilijkheid om de impact van veiligheidsbeleid in relatie tot ambitieuze doelstellingen te meten, kan de evaluatie van de impact ook perverse effecten opleveren. Dat bleek bijvoorbeeld uit de alom gekende meta-analyse van rehabilitatieprogramma's voor gevangenen uitgevoerd door de New Yorkse socioloog Martinson en zijn collega's. Op basis van een meta-analyse van 231 studies van rehabilitatieprogramma's voor gevangenen kwamen ze in 1974 tot de conclusie dat de behandeling van daders geen effect had op recidivisme (Martinson, 1974, 22-54). In 1975 werd deze conclusie door henzelf nogmaals bevestigd (Lipton, e.a. 1975). Dat evaluatieonderzoeken methodologisch danig slecht in elkaar staken en er bijgevolg geen enkel bewijs kon gevonden worden dat recidivisme daalde, leidde deze onderzoekers tot de ondertussen bekende uitspraak “nothing works”. Deze uitspraak ging niet alleen in tegen de vernieuwende ideeën over behandelingsprogramma's voor gevangenen, maar de uitspraak op zich had ook een effect op het beleid an sich. De uitspraak werd immers ‘gebruikt’ ter bevestiging en versterking van rechtse politieke ideeën over de repressieve aanpak van gevangenen ter bescherming van de maatschappij (Brendan, 2003).

De mogelijkheid tot en de betekenis van impactevaluatie voor het veiligheidsbeleid is zonder meer een onderzoeksvraag die de nodige aandacht verdient in het criminologische debat over beleidsevaluatie. Misschien staan we te sceptisch tegenover de mogelijkheid tot een vorm van impactevaluatie. Misschien moeten we afstappen van het

8 Gilbert Bonnemaison, gecit. In: Evaluatie van de beleidsmaatregelen ter preventie van de onveiligheid, November 2008, Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

idee dat het louter over meten gaat en de mogelijkheden van de kwalitatieve onderzoeksmethode voor impactanalyse verder exploreren.

Ten tweede mogen we niet uit het oog verliezen dat ook de inhoudelijke evaluatie en de procesevaluatie noodzakelijk zijn om de relevantie van het interbestuurlijke veiligheids- en preventiebeleid te bewaken. De lokale instanties lijken geen vragende partij te zijn voor externe evaluatie, inhoudelijke evaluatie of procesevaluatie, van hun concrete projecten. Zij hebben een preventie- en veiligheidsbeleid opgezet waarvoor ze van de overheid financiering krijgen en waarmee ze mensen hebben aangeworven. De steden en gemeenten zijn er niet mee gebaat een onderzoeksrapport te ontvangen dat vernietigend is voor het lokale beleid of voor een aantal projecten. De lokale actoren geven wel aan dat er nood is aan ondersteuning van hun beleid. Het is volgens hen de taak van de externe onderzoeksinstellingen om concepten, theorieën, modellen, onderzoeksresultaten uit te werken en aan te leveren waarna de lokale verantwoordelijken de vertaalslag kunnen maken naar het lokaal veiligheidsbeleid. Dat gaat zowel over criminologische als bestuurskundige inzichten. Sommige steden hebben een indirecte maar permanente band met de onderzoeksinstellingen door de ligging in een universiteitstad, door de academische voorgeschiedenis van beleidsmedewerkers of doordat ze werken met stagiairs criminologie of bestuurskunde. Die wetenschappelijke reflectie blijft bij hen aanwezig. Andere steden en gemeenten hebben dat minder en we kunnen ons inbeelden dat er ook andere steden en gemeenten bestaan waar die criminologische reflectie verdwenen is tussen de plooiën van organisatie, financiering, tijdsdruk en administratie. Voor die steden en gemeenten zou het goed zijn om een permanent overlegorgaan te creëren samengesteld uit een mix van lokale verantwoordelijken uit diverse steden en gemeenten en wetenschappers. Een scherper voorstel dat enkele jaren geleden geformuleerd werd binnen de VVSG was het organiseren van externe visitaties rond het lokaal veiligheidsbeleid naar analogie met dat van het Vlaamse stedenbeleid (waarbij een stad werd gevisiteerd door een commissie waarin, naast mensen van de Vlaamse administratie en de wetenschappelijke wereld ook collega's uit andere lokale besturen aanwezig waren).

Naast de mening van de federale overheid en de lokale entiteiten over de plaats en betekenis van beleidsevaluatie door externe onderzoeksinstellingen, hebben we ook een zicht gekregen op het standpunt van die instellingen zelf. Tijdens gesprekken kwam het ter sprake in hoeverre het de taak is van een onderzoeker binnen het brede domein van de criminologie om aan beleidsevaluatie te doen. Kan een onderzoeker een vraag naar beleidsevaluatie uitvoeren zonder in 'de tang' genomen te worden door de opdrachtgever? Het is een steeds weerkerende discussie tussen de zogenaamde gouvernementele en niet-gouvernementele criminologie⁹. Vanuit de niet-gouvernementele criminologie staat de volgende redenering centraal "*onderzoek moet theoretische kennis en een globale reflectie geven, het lokale niveau moet over voldoende middelen en kennis kunnen beschikken om aan beleidsevaluatie van het veiligheidsbeleid te doen*" (interview – preventiemedewerker Elsene). Die onderzoekers, die negatief-kritisch staan tegenover beleidsvoorbereidend onderzoek, lijken zich beter thuis te voelen

9 Een discussie die terug oplaaide op het congres naar aanleiding van 30 jaar Panopticon op 12 november 2009. Voor meer over deze discussie zie o.m. de bijdragen van Lode Walgrave, Ronnie Lippens en René Van Swaaningen in Bruggeman, W., De Wree, E., Goethals, J., Ponsaers, P., Van Calster, P., Vander Beken, T. & Vermeulen, G. (2009). *Van pionier naar onmisbaar: over 30 jaar panopticon*. Antwerpen: Maklu, 555 - 603.

binnen het ‘verlichtingsmodel’ waarbij hun onafhankelijk (lees: niet in opdracht) ontwikkelde inzichten indirect van invloed zijn op het beleidsproces: “...research is standing at a little distance from the hothouse of immediate policy concerns. Its benefits are indirect because it tackles the context within which decisions need to be taken rather than decision problem itself” (Young, e.a., 2002, 216). Met een autonome, academische agenda wordt getracht het publieke debat te beïnvloeden (van Swaaningen, 2009). Het doel blijft inzichten te genereren die minder vanzelfsprekend zijn voor beleidsmakers en op deze manier niet a priori in hun logica mee te stappen (Christie, 1997). Andere onderzoekers zijn minder afkerig van beleidsevaluatie als vorm van beleidsondersteunend werk. Zij zien er de meerwaarde van in, bijvoorbeeld om onveiligheidstrends, die een aantal incidenten uitvergrooten tot een reëel probleem, te kunnen onderscheiden van werkelijke hedendaagse veiligheidsproblemen. Evaluatieonderzoek kan dan nuttig zijn om beleidsmakers weerbaar te maken tegen een te hoge druk van buitenaf om in te gaan op de vraag van de publieke opinie of van politici. Tot slot hebben we ook gemerkt tijdens het voorbereidend onderzoek van deze bijdrage dat de praktische toepassing van theoretische concepten en modellen, zoals het model van Weiss met de zesledige indeling, de nood kan aantonen tot het bijsturen van deze theoretische modellen.

Het is vooral voor deze laatste categorie van onderzoekers dat we een lans willen breken, zeker in het licht van de eventuele hervormingen. Beleidsevaluatie lijkt een noodzaak te zijn binnen het interbestuurlijke veiligheids- en preventiebeleid, niet alleen administratieve evaluatie maar ook wetenschappelijke evaluatie. Men verwacht van wetenschappelijke beleidsevaluatie dat het vooral beleidsondersteunend werkt en zich situeert op een meta-niveau (regionaal, nationaal, ...). Indien het wetenschappelijk onderzoek die beleidsondersteunende ‘meta-rol’ inneemt, zou het samen met de steden en gemeenten, een weefsel van permanente reflectie kunnen vormen, door samen te werken in een gestructureerd netwerk of zelfs door te opteren voor visitaties. Ten slotte nog dit: wetenschappelijke evaluatie draagt de kenmerken van onafhankelijkheid, traagheid en abstrahering. Het zou goed zijn indien opdrachtgevers deze kenmerken zouden erkennen en er rekening mee houden, ook in de oproepen voor beleidsondersteunend onderzoek.

BIBLIOGRAFIE

- Bochel, H. & Duncan, S. (eds) (2007), *Making policy in theory and practice*. Bristol, Policy Press.
- Brendan A. (2003), Just how effective is correctional treatment at reducing reoffending?, *New Zealand Journal of Psychology*.
- Bressers, J. Th. A. (2003). Evaluatie van beleid. In: Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (eds.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 173-196.
- Bruggeman, W., De Wree, E., Goethals, J., Ponsaers, P., Van Calster, P., Vander Beken, T. & Vermeulen, G. (2009). *Van pionier naar onmisbaar: over 30 jaar panopticon*. Antwerpen: Maklu, pp.822.
- Casman M., Coster Fr. Wartique G., Kellens G., Lemaître A., (1992), *4 projets communaux de prévention de la délinquance: constats après un an de fonctionnement*, onderzoek in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken, Luik, Université de Liège, Service de Criminologie.

Christie N (1997). Four blocks against insight: notes on the oversocialization of criminologists. In: *Theoretical Criminology*, vol. 1., nr.1, pp. 13-23.

De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G. (2007). Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: evaluatiedesign en management. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Depovere K. en Ponsaers P. (1998), Evaluatie Preventiecontracten, Vijf jaar preventiecontracten in Vlaanderen ('93-'98), Onderzoeksgroep Criminologie, Universiteit Gent, pp. 130

Devroe E., De Keulenaer S., Thomaes S. en Reynders D (2009), Beleidsinstrumenten voor het openbaar ministerie, Vanden Broele, pp.146

Devroe E., Deschamps L. & Hannes K., Evidence based beleidsvoering in de kijker. Twee Belgische initiatieven, elektr.copie: (16.02.2010) http://www.campbell-collaboration.be/Belgian_Campbell_collaboration/Welcome.html

Devroe E., Matthijs S. en De Keulenaer S. (2006), de Procureur des Konings aan het woord. Evaluatieonderzoek zonale veiligheidsplannen, Maklu.

Devroe E., Vandevelde L., Keppens L., Reynders D., Dormaels A., Van Daele L. (2005), Criminologisch onderzoek in kaart, Gent, Academia Press, 298 p.

Dormaels, A. (2005), 'Evaluatieonderzoek binnen het wetenschappelijke onderzoeksbeleid van de FOD Binnenlandse Zaken', in P. Ponsaers, E. Enhus, M. Easton, W. Bruggeman, A. Collier (eds.), *10 miljoen klanten moet je verdienen. Bijdrage(n) tot de evaluatie van politie en justitie*, Brussel, Politeia, 213-231.

Eck J.(2005), Evaluation for lesson learning, in: Tilley N.(ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Devon, Willan Publishing.

Goethals, J., Vervaeke, G., Wyseur, L. (2002). Evaluatie van de veiligheids- en preventiecontracten. Tweede activiteitenrapport: K.U.Leuven, Leuven.

Goethals, J., Vervaeke, G., Wyseur, L., Biquet, V., Hougardy, L., Doutrelepon, R. (2003). *Preval 1: evaluatie van de veiligheids- en preventiecontracten*: K.U.Leuven, Leuven.

Hacourt, G., Lacroix, J., Tange, C., 1999, évaluation des contrats de sécurité et de société bruxellois, onderzoek in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken, Brussel, Synergie.

Haarhuis, Leeuw en Scheepmaker (2005), Voorwoord bij het themanummer beleidsevaluatie, *Justitiële Verkenningen*, 2005, 8, 5-10.

Healy, A. (2002). Commentary: Evidence based policy – The latest form of inertia and control? In: *Planning Theory and Practice*, 3 (1), 97-98.

Hebberecht, P. (1997). 'Van preventiecontracten tot veiligheids- en samenlevingscontract. Of de logica van een veiligheidsstaat, *Panopticon*, 101-110.

Hebberecht, P. (2004). 'Het Belgische preventie- en veiligheidsbeleid'. In: *Justitiële Verkenning*, nr. 7, 2004, 81-94.

Landry, R., Lamari, M., Amara, N. (2006) "Extent and Determinants of Utilization of University Research in Government Agencies." *Public Administration Review*, 63(2): 193-205.

Lipton D., Martinson R. and Wilks J. (1975), Effectiveness of correctional treatment – a survey of treatment evaluation studies, Westport, Praeger Pub., pp.759

Martinson, R. (1974). "What Works? - Questions and Answers about Prison Reform," *The Public Interest*, 22-54.

McDavid, J.C. & Hawthorn, L.R.L. (2005). Program evaluation and performance measurement. Introduction to practice. Thousand Oaks, CA Sage.

Meijlaers, S., Walgrave, L., (1992), Begeleiding en evaluatie van de preventieve pilootprojecten, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, onderzoek in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken.

- Morris, J. (2006). The National Reassurance Policing Programme: a ten-site evaluation. Home Office: The Research, Development and Statistics Directorate. Findings 273. <http://homeoffice.gov.uk/rds/pubintro1.html>
- Nagel, S. (2002). *Handbook of public Policy Evaluation*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage Publication.
- Noije L. en Wittebrood K. (2008). Sociale veiligheid ontsleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau
- Nutley, S. & Webb, J. (2000). Chapter two: Evidence and the policy process. In: Davies, H., Nutley, S. & Smith, P. (Eds) (2000), What works? Evidence based policy and practice in public services, Bristol, The Policy Press. 13-42.
- Ponsaers P. (1999). 10 jaar onderzoek omtrent politie in België: onderzoeksprogramma 'de politie en de veiligheid van de burger', *Panopticon*, 592-593.
- Poulet, I., Brion, F., Dupont, A., (1991), Prevention en concertation au niveau local, onderzoek in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken, Brussel, ASLB Synergie.
- Robert P.(ed)(2009), Evaluations of safety and crime prevention policies in Europe, 6th PCRDT, Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe, GERN-CNRS with support of FESU.
- Smeets S. (2009), Evaluation of safety and crime prevention policies in Belgium, in: Robert Ph. (ed). Evaluations of safety and crime prevention policies in Europe, 6th PCRDT, Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe, GERN-CNRS with support of FESU.
- Strebel, C. (2002). Les contrats de sécurité. Évaluation des politiques de prévention en Belgique, Bruylant, Bruxelles, 253 p.
- Strebel C. (2003), Les contrats de sécurité: une évaluation indépendante. In: Ph. Mary(ed.), Dix ans de contrats de sécurité. Évaluation et actualité, Bruylant, Bruxelles, 13-37
- Van den Broeck T. (1995). de veiligheidscontracten: evalueerbaarheid en een stand van zaken, *Panopticon*, 58-68
- Van Swaeningen, R. (2009). De criminoloog, het publieke debat en het beleid. In: Brugeman, W., De Wree, E., Goethals, J., Ponsaers, P., Van Calster, P., Vander Beken, T. & Vermeulen, G. *Van pionier naar onmisbaar: over 30 jaar panopticon*. Antwerpen: Maklu, 592-603.
- Vervaeke G. (2004), Uitwerking van een hulpinstrument voor de verwerking en de analyse van de evaluatietabellen van de veiligheids- en preventiecontracten, KUL
- Wayenberg E. (2008). De plaats en betekenis van beleidsevaluaties in de Vlaamse overheid – de domeinen Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid verkend. In: Verlet, D. & Devos, C. (Eds.). Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug. Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering, pp. 114-130.
- Weiss, C. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, pp. 426-431.
- Willekens, P. (2005), Methodologische handleiding voor een Lokale Veiligheidsdiagnostiek, VSP, Algemene Directie Veiligheid- en preventiebeleid, December 2005.
- Willekens, P. (2006). 'Beter één vogel in de hand dan tien in de lucht: integrale veiligheid' in: Devroe E. en Dormaels A., (eds.), 'Van programma naar schakel. lokaal integraal preventiebeleid', *Themanummer Orde van de Dag*, Kluwer Editorial, 9-16.
- Young, K., Ashby, D., Boaz, A. & Grayson, L. (2002). Social science and the evidence based policy movement. In: *Social Policy & Society*, 1 (3), 215-224.