

Justitieel beleid en wetenschappelijk onderzoek

C. J. M. Schuyt

1

In het 'Commentaar op het wetenschapsbudget 1973' van de 'Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid', wordt aanbevolen het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van justitie en politie 'krachtig te verhogen'.¹ Geen ander onderwerp van staatszorg wordt zo sterk bedeed in dit wetenschappelijke budget. De nota stelt dat de veranderingen die zich manifesteren in rechtsbewustzijn en rechtspleging van dien aard zijn dat zonder wetenschappelijk onderzoek niet meer op adequate wijze kan worden gereageerd. Een tweede aanbeveling die gedaan wordt is de uitbreiding van de departementale staf, belast met beleidsvoorbereiding, met enkele wetenschappelijke experts.¹ Vanuit twee beleidshoeken, het wetenschapsbeleid en het justitieel beleid, wordt krachtig aangedrongen op verhoging van de wetenschappelijke inspanning. De kloof tussen wetenschap en beleid wordt onderkend.

Kort na deze aanbevelingen van de Raad voor het Wetenschapsbeleid, werd tevens bekend dat Prof. Dr. W. Buikhuizen in het najaar 1973 benoemd zou worden tot Algemeen Adviseur Wetenschappelijk Werk bij het Ministerie van Justitie. Tot de taak van de Algemeen Adviseur gaat behoren het uitbrengen van beleidsadviezen met betrekking tot voorstellen voor wetenschappelijk onderzoek. Hij zal als een van zijn eerste taken een meer-jarenprogramma voor het wetenschappelijk werk opzetten. Ook beleid op middellange termijn, gebaseerd op resultaten van wetenschappelijk onderzoek komt in zijn takenpakket voor.²

Deze twee 'berichten' van het wetenschappelijk beleidsfront, die al of niet per toeval met elkaar in verband staan, vormen voor ons aanleiding om nog eens na te gaan hoe de laatste jaren het wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van justitieel beleid geweest is. Zijn er lijnen die doorgetrokken kunnen worden? Zijn we nu reeds wat wijzer geworden

wat betreft de knelpunten in de rechtspleging? Hoe groot is de kans dat de komst van Buikhuizen naar justitie een grote sprong voorwaarts gaat betekenen in het Research & Development programma van het tot nu toe relatief achtergebleven gebied van de rechtspleging? Welke verwachtingen zijn gerechtvaardigd? Zijn er ook gevaren?

De terugblik op het verleden beslaat ongeveer 10 jaar. Sinds 1955 wordt onderzoek verricht door en ten behoeve van het Ministerie, maar dit is vooral na 1962 grotere vormen gaan aannemen. Sinds 1967 geeft het 'Documentatieblad' van het Wetenschappelijk Voorlichtings- en Documentatie Centrum jaarlijks een opsomming van de onderzoeken. Op basis van het daar gepubliceerde materiaal, aangevuld met de laatste vier justitiebegrotingen kom ik tot een analyse van de relatie beleid-onderzoek.

De vragen die hierbij aan de orde komen zijn o.a. op welke beleidssferen het onderzoek primair wordt gericht, wat de doelstellingen zijn (geweest) bij het entameren van het onderzoek, welk type van onderzoek voornamelijk wordt gebruikt, welke andere kenmerken van onderzoek (duur, openbaarheid, wetenschappelijk belang) eventueel nog van belang zijn. Na deze descriptie van 10 jaar onderzoek komt in paragraaf 5 het kernprobleem aan de orde: hoe groot is de kloof tussen onderzoek en beleid? Enkele conclusies besluiten de analyse.

2 Welke beleidssferen?

In totaal zijn er in de periode 1963-1973 71 studies verricht, ofwel in eigen beheer door het WVDC (Wetenschappelijk Voorlichtings- en Documentatie Centrum) ofwel uitbesteed aan Wetenschappelijke Instituten van nederlandse universiteiten. Er is in de loop der jaren een kleine stijging van de in de onderhande zijnde 'lopende' onderzoeken te constateren. Het laatste jaar 1973 is de stijging het grootst, zoals tabel 1 laat zien.

De studies variëren in grootte van opzet, ambitie, duur en vorm van rapportage. Vele projecten komen vele jaren achtereenvolgend op de lijst van lopende onderzoeken voor. Slechts een enkel project wordt binnen 2 jaar afgesloten. In één opzicht verschillen de projecten echter niet: ze moeten duidelijk beleidsrelevant zijn wil het onderzoeksproject voor ministeriële subsidie in aanmerking komen. Maar

mr. dr. C. J. M. Schuyt (1943) is lector rechts-sociologie aan de Universiteit te Nijmegen.
Publicaties: *Proeven van rechtssociologie* (samen met Bram Peper; 1971), *Rechtsociologie, een terreinverkenning* (1971), *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid* (diss. 1972).
Adres: St. Jacobslaan 426, Nijmegen.

Tabel 1: 'Lopende' wetenschappelijke onderzoeken door of vanwege het Ministerie van Justitie

periode 1962-1967:	26
medio 1968:	15
medio 1969:	22
medio 1970:	29
medio 1971:	27
medio: 1972	34
medio 1973:	44

Tabel 2: Justitiële onderzoeksprojecten 1962-1973 naar beleids sfeer

	<i>n</i>	
1 opsporings- en vervolgingsbeleid (inclusief sepotbeleid)	5	7 %
2 sanctiebeleid		
(a) algemeen (bv. recidive onderzoek)	4	} = 14 20 %
(b) straftoemeting (lang-kort)	2	
(c) strafsoort (b.v. geldboete-gevangenis)	6	
(d) strafmodus (b.v. open-gesloten gevangenis; week-end straf)	2	
3 penitentiair beleid	7	10 %
4 kindbescherming		
(a) algemeen	11	} = 22 32 %
(b) evaluatie therapeutische maatregelen	7	
(c) decisie-predictie	4	
5 criminaliteitsbestrijding	12	17 %
6 rest-categorie		
(a) decisie-predictie	3	} = 11 14 %
(b) reclassering	3	
(c) onderzoeksbeleid	2	
(d) wetgeving privaatrecht	1	
(e) juridisch onderwijs	1	
(f) rechtsbijstand in strafzaken	1	
	<i>n</i> = 71	100 %

de eis van beleidsrelevantie is gemakkelijker gesteld dan verwezenlijkt. Zoals ook in de Memorie van Toelichting op de Justitie begrotingen wordt toegevoegd:

'Het resultaat van deze onderzoeken voor de praktijk kan niet altijd worden aangewezen' (1969); 'Zoals ook elders is het vruchtbaar op elkaar inspelen van beleid en wetenschap een proces gebleken dat slechts geleidelijk leidt tot helder begrip voor elkaars bedoelingen en mogelijkheden' (1973); 'In

het verleden is de keuze van de onderwerpen van empirisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek weliswaar steeds bepaald door de eis dat het onderzoek beleidsrelevant zou zijn, maar duidelijke samenhang met een visie op het toekomstig beleid was er niet. Deze is ook niet gemakkelijk te bereiken' (1974). Deze ontwapende eerlijkheid onderstreept echter des te harder de noodzaak om systematischer het probleem van beleidsrelevant onderzoek aan te pakken. Een van de middelen hiertoe is zeker het verkrijgen van overzicht van de reeds 'bewerkte' beleids sferen. Tabel 2 geeft voor de 71 onderzoeksprojecten de verdeling naar beleids sfeer. Bij de codering van deze beleids sferen heb ik zoveel mogelijk de eigen formulering van de projectbeschrijving aangehouden.

De belangrijkste beleids sferen liggen allemaal op het gebied van strafrecht en kindbescherming. Een enkele vonk van wetenschappelijke interesse is overgeslagen naar het privaatrecht. Deze nadruk op strafrecht ligt in de doelstelling van het WVDC opgesloten, maar het gaat ten koste van meer algemene problemen van het recht en de rechtspleging, die zeker niet uitsluitend in de sociale controlesfeer liggen (bv. vertrouwen in het recht, rechtsongelijkheid in het administratieve recht, vergunningstelsels, beeldvorming over de rechterlijke macht e.d.). Het is opvallend dat de nieuwste Justitiebegroting wel een aantal van deze algemene probleemvelden en beleids sferen aanwijst als te onderzoeken gebied.

Binnen de strafrechtelijke beleids sfeer lopen sanctiebeleid en criminaliteitsbestrijding voorop. Vooral de laatste jaren komt meer aandacht voor onderzoek naar het vervolgingsbeleid: een soort zelfreflectie van het O.M., dat probeert te komen tot een systematische en vooral uniformer beleid, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. De systematisering in het onderzoek naar de systematisering van het vervolgingsbeleid is echter nog niet gelukt, gezien de mijns inziens wat willekeurige, niet op theoretisch inzicht berustende, keuze van de geselecteerde wetsbepalingen, waarvan het vervolgingsbeleid werd onderzocht, nl. belastingfraude, art. 26 WVV (rijden onder invloed), winkeldiefstal, opiumwet, clandestiene radiozendingen. Deze keuze lijkt me meer op praktische gronden tot stand gekomen. Het nadeel van zo'n praktijk-

relevantie – wat niet per definitie hetzelfde is als *beleidsrelevantie* – is de grote kans dat men toch niet via het wetenschappelijke onderzoek doorstoot naar de belangrijkste factoren, die aan beleid ten grondslag liggen of moeten liggen. M.a.w. de delicten winkeldiefstal, clandestien zenden, druggebruik, belastingfraude vertonen dermate grote verschillen in oorzaak, sociale samenhang, subsocialiteit (gevaarlijkheid) dat de *toevallige* factoren in het vervolgingsbeleid van zo'n speciaal delict, de *algemene* factoren overschaduwden (dit is zeer sterk bij het clandestiene zenden). Het probleem van de geringe generalisatie-mogelijkheden in criminologie en strafrecht, voorzover het de sóórt criminaliteit betreft, blijft wetenschap en beleid overigens hardnekkig achtervolgen. Wat opgaat voor één delict, is soms volmaakt onbelangrijk voor een ander. Men zou het probleem kunnen ondervangen door één speciaal onderzoek te wijden aan de problematiek die nu in de vijf onderzoeken afzonderlijk werd aangesneden. Overeenkomsten en verschillen tussen de delicten en hun successievelijke vervolgingen komen dan in een geïntegreerd referentiekader te staan. Om een voorbeeld te geven. Het in het onderzoek naar clandestien zenden gevonden feit dat de wetsovertredingen géén enkele keer gevaar voor de scheepvaart hebben opgeleverd – de bedoeling van de wet is o.a. bescherming van de scheepvaart – kan als beleidsresultaat opleveren het verband tussen lage subsocialiteit en niet-vervolging. Hiertegen moet dan worden afgewogen het meer legalistische standpunt: 'vervolgen omdat je wetsovertredingen niet straffeloos moet laten'. De theoretische relaties tussen 'subsocialiteit', 'vervolgen' en 'gezag van de wet' kunnen dan in de andere onderzoeken getoetst worden: wat is subsocialiteit van winkeldiefstallen? Wat is subsocialiteit? Is het tolereren van druggebruik bij handhaving van de verbodsnorm schadelijk voor het gezag van de wet, zodat men er dus los van de sociale-medische schadelijkheid rekening mee moet houden? Deze vragen lijken me in ieder geval vragen waar beleidsvoerders mee geconfronteerd worden. Het terugvertalen in theoretische concepten maakt zelfs een zeer operationalistisch-empirisch onderzoek nog beleidsrelevant.

In het onderzoek ten behoeve van het sanctiebeleid is meer systematiek te ontdekken. De belangrijkste

vragen die gesteld zijn luiden: wat zijn de effecten van verschillende sancties? Wat is hun effectiviteit? Soms wordt niet duidelijk verschil gemaakt tussen effect en effectiviteit. Er wordt gesproken over effectiviteit van de gevangenisstraf. Effectief is de mate waarin men het doel bereikt. Maar wat is het doel van de gevangenisstraf? Resocialisatie? Vergelding? Afschrikking, speciaal en generaal? Voorkomen van recidive? Effectiviteitsonderzoek kan er dus nooit aan ontkomen om een doelanalyse aan het onderzoek vooraf te laten gaan, waar bij de onderzoeker het normatieve vaarwater maar moeilijk zal kunnen ontlopen. Het begrip resocialisatie bijvoorbeeld is moeilijk in concrete onderzoekstermen te omschrijven en toch is dit voor een effectiviteitsonderzoek noodzakelijk. Wel kan men twee manieren van het opleggen van gevangenisstraf met elkaar vergelijken en hun effectiviteit schatten, maar ook dan is het aanleggen van een criterium een moeilijk punt, zolang het doel ontbreekt. Juist bij zo'n probleem – het vaststellen of formuleren van het doel of de doelen van een maatschappelijke instelling zullen beleidsmensen en wetenschappers nauw moeten samenwerken *vóórdat* evaluatie-onderzoek op gang wordt gezet. Dit gebeurt ook wel, maar niet systematisch. De commissie 'vermogensstraffen' heeft bijv. na uitvoerige voorstudie enkele verzoeken tot onderzoek gedaan, die door het WVDC zijn uitgevoerd (o.a. het onderzoek naar de uniformiteit bij het innen van de geldboete).

Wetenschappelijk onderzoek naar criminaliteit ten behoeve van de criminaliteitsbestrijding schept tal van problemen. Van de in totaal twaalf onderzoeken die duidelijk op criminaliteitsbestrijding gericht zijn, speuren er acht naar de achtergronden van bepaalde strafbaar gestelde gedragingen, zowel de persoonskenmerken van de delinquent als de sociaal-psychologische of milieuachtergronden (drug-scene). Het opsporen van oorzaken van criminaliteit heeft een lange traditie in de criminologie. De weg van deze oorzaken naar justitieel beleid is echter lang en wordt bemoeilijkt door de vaak grote onzekerheden die het 'oorzaken'-onderzoek kenmerkt. Zou het misschien aan deze geringe beleidsrelevantie liggen, dat Drs. P. Allewijn, hoofd van de Directie Gevangeniswezen, een man van de praktijk, nadrukkelijk in een toespraak verklaarde

dat het onderzoek 'meer gericht zou moeten zijn op de vraag hoe mensen met afwijkend gedrag kunnen veranderen dan op de vraag wat de oorzaken zijn van dat afwijkend gedrag'?'³ Hier ligt in ieder geval een probleem van arbeidsverdeling. Zou het algemeen criminologisch onderzoek dat verricht wordt aan de universiteiten, zich vooral moeten storten op de validering van allerlei bestaande theorieën van oorzaken en achtergronden van crimineel gedrag, en het specifiek door Justitie geëntameerde onderzoek op beleidsvragen? De kloof tussen wetenschap en beleid zou dan nog groter kunnen worden. Van de andere kant is het de vraag of onderzoek naar de beste gedragstherapieën wel zonder het fundamenteel onderzoek zou kunnen. Ik geloof dat er steeds behoefte zal blijven bestaan bij justitiële beleidsinstantie aan achtergrondenonderzoek, al was het alleen maar om de geruststellende functie die dit type onderzoek kan uitoefenen. In 1973 werd onderzoek naar de achtergronden van roofovervallen in Nederland geëntameerd. Dit onderzoek staat duidelijk in relatie met de geconstateerde toeneming van roofovervallen. Zo nam bv. het aantal gewapende roofovervallen op banken toe van 46 in 1970 tot 116 in 1971, en 117 in 1972 en voor de eerste helft van 1973 tot 73.⁴ Onderzoek naar dergelijke *crime-waves* zal steeds gevraagd worden, uit verontrusting of uit voorzorg, maar de moeilijkheid, dat zulk onderzoek altijd achter de harde feiten aan zal blijven lopen, is nauwelijks op te lossen, tenzij men een criminele seismograaf weet uit te vinden.

3 Typen van onderzoek

Veel onderzoek in de jaren 1962-1973 was beschrijvend-inventariserend van karakter. Als men het onderzoek naar de effecten van straf of maatregelen, naar persoonskenmerken, naar milieuachtergronden en naar algemene probleeminventarisering als beschrijvend aanmerkt, dan komt het percentage zelfs op 70 %. 13 onderzoeken waren evaluerend (effectiviteitsonderzoek). Slechts vijf onderzoeken betroffen de analyse van de werking van justitiële organisaties of van de onderlinge communicatie tussen deze organisaties. Dit is opvallend. Het kan zijn dat men liever de objecten of cliënten van de organisaties laat bestuderen in plaats van deze organisaties zelf, maar beleidsgericht onderzoek kan natuurlijk wel degelijk het functione-

ren van organisaties als onderwerp hebben. Als voorbeeld van sociaal-wetenschappelijk organisatieonderzoek met zeer veel beleidsimplicaties is te noemen de studie van Th. Mathiesen 'Across the boundaries of organizations', waar de onderlinge betrekkingen tussen Departement, Rechtbank, Re-classeringsorganisaties, Gevangenisdirectie en Gevangenispersoneel, en een particuliere belangenorganisatie voor gedetineerden (à la de Coornhertliga) uitvoerig aan de orde komen.⁵ Verbeteringen van de communicatie *tussen* deze organisaties of *binnen* deze organisaties kunnen een aantal praktische beleidskwesties in een ander licht plaatsen. Dit raakt echter aan een geheel ander probleem. Organisationsonderzoek heeft een meer kwalitatief karakter.

Als men kwantitatief-beschrijvend onderzoek en kwalitatief onderzoek met elkaar vergelijkt op het punt van de relevantie voor overheidsbeleid is er een opvallend verschil aan te wijzen. De overheid heeft behoefte aan hard cijfermateriaal. Dit empirisch cijfermateriaal en de daarop gebaseerde correlatieberekeningen kunnen inzicht verschaffen in de problemen die bestuurd, gestuurd of bijgestuurd moeten worden. Zonder een eerste kwantitatieve kennismaking is dit inzicht onmogelijk; dus descriptief exploratief onderzoek ligt voor de hand. Het heeft bovendien nog het voordeel dat de *interpretatie* van de gegevens niet door de onderzoeker maar door de beleidsman gegeven kan worden. Hier nu ligt een cruciaal verschil met kwalitatief onderzoek, dat vaak bestaat uit interpretatieve betekenisgeving aan allerlei gebeurtenissen, handelingen, processen. De eigen inbreng van de onderzoeker is hier groter. Bindt de beleidsvoerder zich via dit kwalitatieve onderzoek niet te veel aan de interpretaties van de onderzoeker? Hoe groot is de speelruimte — die bij het interpreteren van justitiële statistieken behoorlijk ruim is — bij kwalitatief en of organisatieonderzoek? M.a.w. uitlatingen over het thans geëntameerde descriptieve onderzoek in de trant van 'het is niet eenvoudig de resultaten van een onderzoek aanstonds dienstbaar te maken aan de praktijk'⁶ of 'Het resultaat van deze onderzoeken voor de praktijk kan niet altijd direct worden aangewezen',⁷ vloeien voor een gedeelte voort uit de gekozen opzet van onderzoek, nl. de keuze voor deskriptie en inventarisering. Hiermee worden alleen fundamenteen gelegd voor de relatie weten-

schap-beleid, terwijl men misschien al te gauw het beleid wilde opbouwen d.m.v. onderzoek. Bovendien houdt de beleidsvoerder de zaak in eigen hand met zulk descriptief onderzoek. Het is moeilijk uit te maken welk van de twee beweegredenen de overhand heeft. Is het werkelijk zo dat kwalitatief onderzoek of evaluatie van het functioneren van eigen organisaties de speelruimte van het beleid kleiner maakt?

Tenslotte zou ik ten aanzien van het punt 'welk type onderzoek?' nog willen wijzen op de modegevoeligheid van de methoden van onderzoek. Het grootste gedeelte van de door mij hier geanalyseerde onderzoeksprojecten stammen uit de jaren 1965--1970, de bloeitijd van de 'harde' onderzoeksmethoden en technieken. De mode is natuurlijk niet ongemerkt aan de justitiële onderzoekers én opdrachtgevers voorbijgegaan. Los van het modeaspect blijft uiteraard de principiële vraag staan, met welke methode de beste resultaten voor het beleid kunnen worden behaald. Deze principiële vraag wordt nog ingewikkelder als men de onderzoeksresultaten splitst in resultaten op lange en korte termijn en bovendien nog beleid splitst in beleid op lange en korte termijn.

Vier mogelijkheden blijven er dan op zijn minst over. De relevantie van onderzoeksresultaten op lange termijn veronderstelt echter cumulatie van onderzoeksresultaten, het onderwerp van de volgende paragraaf.

4 Andere kenmerken van onderzoek: de cumulatie van onderzoeksresultaten

Veel onderzoek is deel-onderzoek. Onderzoeksrapporten eindigen met de conclusie dat 'nog meer studie verricht moet worden maar . . .' of 'dat een volledige beantwoording van de gestelde vragen nog niet mogelijk is, omdat de beschikbare gegevens ontoereikend zijn en/of eerst op een of meer punten een nader onderzoek moet worden ingesteld'.⁸ Wil wetenschappelijk onderzoek beleidsrelevant zijn dan zal er coördinatie van onderzoeksprojecten plaats moeten vinden en cumulatie van onderzoek rond één bepaald thema of één beleidsgebied. Dat dit in de praktijk soms heel goed te verwezenlijken is, toont onze analyse van de justitiële onderzoeksprojecten. We treffen een groot aantal projecten aan – in *verschillende* universiteitssteden geëntameerd – die gezamenlijk bij de

gehele problematiek van het 'rijden onder invloed' (art. 26 WVV) bestrijken.

Een opsomming van de projecten maakt dit duidelijk:

- onderzoek naar het *vervolgingsbeleid* t.a.v. art. 26 WVV (Amsterdam G.U., 1965-1973);
- onderzoek naar de *persoonskenmerken* en andere *achtergronden* van de dronken rijder (Groningen 1965-1968);
- onderzoek naar het *effect van de straf en haar speciale preventie* (Groningen 1967-1972);
- *regiem-vergelijking* van twee gevangenis, speciaal voor de rijders onder invloed (Groningen 1967-1973);
- onderzoek naar de *recidive* van rijden onder invloed (Groningen 1965-);
- onderzoek naar de *straftoemeting* bij art. 26 WVV (Departement 1969-);
- onderzoek naar het alcoholpercentage bij rijders onder invloed i.v.m. de bewijsprocedure (Departement 1970);
- onderzoek naar de *generale preventie* i.v.m. art. 26 WVV (Groningen 1973-).

Geen groep wetsovertreders die voornamelijk uit de middle en upper class wordt samengesteld mag zich in een zo grote en gevarieerde belangstelling van de wetenschap verheugen als de dronken rijders. Ook het opsporingsbeleid is wetenschappelijk begeleid (men denke aan de nachtelijke controles op grote schaal). De hamvraag rijst nu natuurlijk: Hoeveel heeft dit onderzoek opgeleverd voor dit beleid? Er zijn inderdaad concrete beleidsvoorstellen gedaan door de onderzoekers.⁹ Maar deze zijn niet allemaal overgenomen. Wel zijn er belangrijke wetswijzigingen gekomen t.a.v. de bloedproef (verplichte ademtest en verplichting tot het dulden van bloedproef en verlaging van het toelaatbare promilage), die nu reeds de Eerste Kamer gepasseerd zijn (mei 1973). Hoe groot is de rol van het bovengenoemde onderzoek geweest bij deze beleidsverandering? Onderzoek naar de invloed van criminologische onderzoek op 'beleid' is gaande.¹⁰ Op dit moment tasten we nog zo goed als in het duister als we de relatie wetenschap-beleid empirischer willen benaderen.

Het tweede voorbeeld van redelijk gecoördineerd onderzoek heeft betrekking op de vrijheidsberoving als straf. Er is onderzoek geweest naar de ten uit-

voerlegging van de 'weekendstraf', de lange gevangenisstraf, (allebei te Utrecht) de korte vrijheidsstraf (Departement), naar *gevolgen* van de vrijheidsstraf (Utrecht) en er heeft *regiemvergelijking* plaatsgevonden (Utrecht) en effectiviteit van *open gevangenis* is bestudeerd (Nijmegen). Vele aspecten van een centraal probleem zijn dus wel onderzocht, maar het is niet ongewettigd te zeggen, dat het probleem zelf niet veel dichterbij een oplossing is gekomen.

Meer en meer groeit een inzicht in de criminologie t.a.v. de vrijheidsbenaming dat wát je ook doet of wát voor maatregelen je ook neemt, het een groot aantal tegenstrijdige en vaak negatieve effecten heeft, die je juist probeert te vermijden. Er wordt zelfs gepleit voor radicale non-interventie.¹¹ Maar zo'n beleidsadvies voor niet-inmenging vooronderstelt zelf alle variabelen te kennen, hetgeen met recht weer betwijfeld kan worden.¹² De overheid staat met lege handen en vraagt de wetenschappers deze te vullen. Onderzoek krijgt zelfs een geruststellende functie: het is een teken dat er wat aan gedaan wordt. Maar wat te doen als ook de wetenschap geen antwoord kan vinden op het probleem van de vrijheidsstraf?

5 Onderzoek en beleid: hoe groot is de kloof?

Onderzoek is vaak te operationalistisch; het beleid vaak niet operationeel genoeg om als grondslag voor onderzoek te dienen. Of zoals het Documentatieblad het uitdrukt: 'Ook de vorm van de rapporten bemoeilijkt soms door de uitvoerige detaillering en het gebruik van alleen voor gespecialiseerden onderzoekdeskundigen begrijpelijke termen en symbolen, het doordringen van de resultaten tot hen voor wie deze in de praktijk van belang zijn'.¹³ De kloof blijft bestaan, terwijl beide groepen, wetenschappers en beleidsmensen, ieder voor zich met voortvarendheid te werk gaan. Men kan voor die kloof of voor dat 'niemandsland tussen criminologen en strafrechtelijk beleid'¹⁴ verschillende oorzaken noemen. Drs. P. Allewijn zoekt de oorzaak in de psychologische afstand 'die nog wordt vergroot door de ingewikkelde wijze waarop veel criminologen de resultaten van hun onderzoek presenteren'.¹⁴ Hier wordt weer uit de mond van de praktijkman de klacht van het te operationalistische onderzoek vernomen. Dit is op de keeper beschouwd niet terecht. De wetenschap stelt zijn ei-

gen eisen en onderzoekverslagen die zich gemakkelijk laten lezen zijn om die redenen alleen niet beter of waardevoller. De ergernis van de praktijkman is wel te begrijpen. De oorzaak ligt m.i. dieper. Wat is de referentiegroep van de wetenschapper, die voor Justitie onderzoek doet? Naar alle waarschijnlijkheid is dit de groep collega-criminologen, of in wijder verband, de collega-psychologen, -sociologen etc. Zij schrijven vooral om wetenschappelijk wat in de melk te brokkelen. Ze moeten laten zien dat ze de geavanceerde technieken óók kennen en kunnen toepassen (zelfs als de data zich niet altijd lenen voor geavanceerde technieken). Het operationalisme waar het beleid over klaagt, vindt zijn wortels in de wetenschaps-cultuur en de integratie met de beleids-cultuur is nog nimmer op gang gezet. Met een variant op Snow kan men hier spreken van 'Two Cultures'. Een zekere ergernis spreekt ook uit de opmerkingen van Allewijn in zijn reeds vermelde redevoering als hij de presentatie van criminologisch materiaal door criminologen aan de pers vergelijkt met het zojuist genoemde operationalisme: 'Dan stellen zij de zaken zo eenvoudig voor en zijn ze zo kritisch dat de man van de praktijk daarin weinig vertrouwen heeft'.¹⁵ Men kan zich afvragen of dit toch niet een overdreven voorstelling van zaken geeft (misschien simplificeren journalisten en wekt dit weer ergernis van criminologen!). Maar als sfeertekening voor de 'hartelijke' relaties tussen wetenschap en beleid zijn de opmerkingen van Drs. Allewijn zeer treffend.

Wat is daar nu aan te doen? Moeten wetenschappers beleidsgevoeliger worden? En daarmee wat water in hun wetenschappelijke wijn doen? Of moeten beleidsmensen in hun avonduren methodologie-boekjes en stoomcursussen volgen? Hoewel dit allebei niet af te raden zou zijn, ligt m.i. de oplossing voor de verkleining van de kloof tussen wetenschap en beleid niet in het aanleren van andermans 'technieken'. Ik denk zelf meer in de richting van een doordachter beleid als aanloop tot doordachter onderzoek. Ik zou zelfs de stelling willen verdedigen dat 'justitieel beleid geen resultaat is of moet zijn van wetenschappelijk onderzoek' maar dat eerder omgekeerd 'onderzoek het resultaat is van beleid en dat *beleidsaanpassing, bijsturing, beleidsvernieuwing* resultaat is van het aldus geëntameerde onderzoek'.

Ik zou deze laatste stelling met drie overwegingen willen beargumenteren.

(1) Het anticipatievermogen van zowel beleidsmensen als wetenschappers is gering; men doet meestal onderzoek 'als het kalf verdronken is'. (bv. ná de toename van roofovervallen gaat men onderzoek doen naar deze roofovervallen; ná het kraken van huizen gaat men onderzoek doen naar het waarom van kraken). Dit op zich is natuurlijk wel te rechtvaardigen, maar de reactie die dat bij mij oproept, is deze: worden de te verwachten problemen van justitieel beleid wel genoeg wetenschappelijk vóórbereid, in plaats van later nabeschouwd? Om een concreet voorbeeld te noemen. In zijn Memorie van Toelichting op de Begroting 1974 stelt de Minister – net als trouwens voorgaande jaren – dat de rechtshandhaving in het sociaal-economische recht, met name in het milieurecht grote problemen oplevert en zal blijven opleveren.¹⁶ Ten aanzien van dit probleem wordt opgemerkt dat veel overleg en coördinatie noodzakelijk is; dat verschillende sancties worden overwogen; dat nog onduidelijk is of de administratie, de strafrechter of beide moeten gaan optreden. 'Een algemene richtlijn is niet te geven'. 'Het is noodzakelijk dat zowel administratieve organen als de justitie over bevoegdheden en middelen beschikken om een slagvaardig en effectief beleid te realiseren. Daaraan schort het nog wel'.¹⁷ Er wordt een aantal suggesties gedaan en soms tegenstrijdigheden aangegeven: 'Repressief optreden kan slechts een beperkt effect hebben. Uit het jaarverslag van het openbaar ministerie blijkt overigens dat er vrij veel vervolgingen zijn ingesteld'.¹⁸ Terwijl nu op velerlei beleidsniveau's overleg plaatsvindt en er Interdepartementale Commissies komen, allerlei samenwerkingsvormen groeien, het samenspel tussen bestuur en justitie op gang komt, schittert hier het begeleidende wetenschappelijk onderzoek naar juist deze urgente beleidsvragen door afwezigheid. Hoe komt dat? Als het nu te voeren beleid op dit milieu gebied goed geformuleerd kan worden, zullen daar onderzoeksontwerpen uit voortkomen, die de juistheid van de vooronderstelde consequenties van het beleid gaan onderzoeken. Het is moeilijk om hier te wachten met beleid tot het onderzoek klaar is.

(2) Als tweede belangrijk beleidsprobleem wordt aangegeven 'de spanning tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid in het vervolgingsbeleid'. Nu is

er wel onderzoek gedaan naar het vervolgingsbeleid maar aan dit onderzoek ging geen theoretische analyse vooraf over deze begrippen 'rechtvaardigheid' en 'doelmatigheid'. Om het in sociologisch jargon uit te drukken: Men onderzocht *variabelen* (meetbare eenheden, hoe grootheden) zonder dat men eerst de *parameters* (verschijnselen waar je naar moet kijken) theoretisch heeft vastgesteld. Men begint eigenlijk te vlug met het veldwerk. Hier sluit een opmerking van een officier van Justitie – dus een man van de praktijk – bij aan, die zei: 'Ze willen kwantitatief maken wat in wezen kwalitatief is'. Hier komt de discrepantie tussen praktijk en wetenschap weer naar voren. Ongetwijfeld is wetenschappelijk heel wat méér kwantitatief te maken dan deze Officier van Justitie vermoedt maar in zijn intuïtie heeft hij toch iets te pakken, nl. dat er dingen onderzocht worden die niet aansluiten bij zijn problemen en dat er problemen zijn die hij zelf ervaart, die *niet* onderzocht worden. (Vorbereidend) kwalitatief onderzoek – en niet zomaar een vlug proefonderzoekje bij enkele mensen – lijkt hier aanbevelenswaard te zijn. Er is nog een tweede punt. 'Rechtvaardigheid' en 'Doelmatigheid' bestrijken de grondproblematiek van het recht. Verheldering van deze grondproblematiek door wetenschappelijke analyse (= onderzoek in ruimere zin dan veldonderzoek) kan een belangrijke bijdrage leveren aan het beleid. Het valt me op dat de belangrijkste en niet toevalligerwijs ook de bekendste criminologische onderzoeken in Amerika meestal met een hechte theoretische beschouwing beginnen, dus met verheldering van de grondproblematiek en vervolgens overgaan naar de empirie.¹⁹ De tijd die in Nederland's onderzoek wordt uitgetrokken voor theorie is vaak gering, om niet te zeggen bedroevend weinig. Op het eerste gezicht lijkt zo'n theoretische uiteenzetting ook niet beleidsrelevant (op korte termijn) maar wellicht kan het op lange termijn veel meer vruchten afwerpen dan 'haastklussen', die op de golven van de 'crime waves' meedrijven. Een wetenschappelijke uiteenzetting van een paar grondvragen kan zeer veel waarde hebben. Nu bv. de relatie rechtspraak-burger verbeterd moet worden, kan men eerst beginnen met een studie over de *problemen* van rechtspraak. Hierbij moeten voor de burger de complexe juridische beleidsvragen in een gecompliceerde samenleving niet verborgen

worden, maar juist getoond. Dat is dan een bijdrage aan de vorming van juridisch vaardig burgerschap (civic competence). Het lijkt me zeker op de weg van Justitie liggen om hierin bij te dragen. Waarmee misschien tevens hun angst voor het operationalisme kan worden weggenomen.

(3) Als de keten van wetenschap-beleid als volgt weergegeven wordt, ontmoet ik vijf schakels nl.:

a beleidsontwikkeling (prioriteiten vaststelling, knelpunten, financiële consequenties, veranderingmogelijkheden, doelstellingen-analyse, grondproblematiek etc.);

b justitieel beleid;

c onderzoeksbeleid;

d wetenschappelijk onderzoek;

e justitieel beleid.

Bij de in dit artikel geanalyseerde 71 projecten stond relatie d en e duidelijk centraal. Men wilde tot beleidsrelevante resultaten komen, maar de kans op integratie was gering, zoals ook erkend wordt. Men was begonnen aan de staart van de keten. Nu wordt met de komst van de Algemeen Adviseur Wetenschappelijk Werk (prof. Buikhuizen) de derde schakel geïntegreerd. De arbeidsverdeling tussen wetenschappers en beleidsmensen moet pas beginnen, nadat men gezamenlijk heeft vastgesteld wat er gedaan moet worden. Maar dit weet men pas nadat de beleidsmensen zelf vastgesteld hebben wat ze met hun beleid aanwillen (systematische beleidsontwikkeling). De relatie wetenschappelijk onderzoek – justitieel beleid is géén kip-ei probleem.

Beleidsmensen moeten eerst weten wat ze willen om vervolgens aan beleidsgerichte onderzoekers de vraag te stellen 'Ik zou wel eens willen weten'...

Noten

¹ Kamerstuk 12.089, januari 1973.

² Zie de aankondiging in *Het tijdschrift voor de politie* 35 (1973), nr. 6, blz. 216.

³ Cf. *Nederlandse Staatscourant*, donderdag 3 mei 1973, blz. 3.

⁴ Cf. *Jaarverslag Openbaar Ministerie 1971*, blz. 5, en *Memorie van Toelichting op de Justitie-begroting 1974*, blz. 25.

⁵ Th. Mathiesen, *Across the Boundaries of Organizations*, Berkeley 1971.

⁶ *Documentatieblad*, 13 (1969), blz. 431.

⁷ *Documentatieblad* 12 (1968), blz. 410.

⁸ *Idem* 13 (1969), blz. 431.

⁹ W. Buikhuizen (red.), *Alcohol en Verkeer*, Meppel 1969, blz. 165 v.

¹⁰ Cf. C. I. Dessaur, F. A. C. M. Denkers, M. A. Zwanenburg, *The Impact of Criminological Research on Penal Decisionmaking*, Nijmegen 1973.

¹¹ Cf. E. M. Schur, *Radical Non-Intervention*, New York 1973.

¹² L. T. Wilkins, *Evaluations of Penal Measures*, New York 1966.

¹³ *Documentatieblad* 13 (1969), blz. 431.

¹⁴ P. Allewijn, zie *Staatscourant*, 3 mei 1973.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Op. cit.*, blz. 10.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Zie bv. J. H. Skolnick, *Justice Without Trial*, New York 1969, en J. Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior*, New York 1972.

Robert Pinker Sociologie en sociaal beleid

xiv + 254 blz., f 19,90

Centraal in dit boek staat de relatie tussen sociologische theorie en de ontwikkeling van welzijnsbeleid en welzijnszorg. De schrijver onderzoekt de eerste aanzetten van het sociaal beleid zowel op het institutionele als op het academische vlak en bespreekt de betekenis die de 19e eeuwse grondleggers van de sociologie, Marx, Spencer, Durkheim en Weber, voor de welzijnsproblematiek hebben gehad.

Daarnaast analyseert hij het vraagstuk van de armoede in die tijd en het antwoord dat het sociaal beleid daarop gaf. In aansluiting hierop richt hij zich op de normatief geladen theorieën van sociale welzijnszorg, op de begrippen ruil en stigma zoals zij in de theorie van het welzijn kunnen worden gebruikt en op opvattingen over burgerschap en het gebruik van sociale voorzieningen. Het boek besluit met een behandeling van de rol die de socioloog in het sociaal beleid kan spelen, een opsomming van de huidige beleidsproblemen en met een reeks aanbevelingen hoe in de toekomst beleid gevoerd kan worden.