

Evidence-based policing

Bouwstenen voor een debat in Nederland

Jan Terpstra en Renze Salet (red.)



Evidence-based policing

Evidence-based Policing

Bouwstenen voor een debat in Nederland

Jan Terpstra

Renze Salet

(red.)

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice
telefoon: 070 - 378 98 80
website: www.sdu.nl/service

Vormgeving omslag: Imago Mediabuilders, Amersfoort
Afbeelding omslag: Shutterstock

ISBN: 9789012409070
NUR: 600

© 2023 Sdu B.V., Den Haag; Politie & Wetenschap, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Behalve de door de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden vervaardigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De bij toepassing van art. 16h tot en met 16m Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens kopiëren dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht (<https://www.reprorecht.nl/>). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van art. 16 Auteurswet dient men zich te wenden tot de Stichting UvO (<https://www.stichting-uv.nl/>). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Vanwege de aard van de uitgave gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenisrecht. Uw persoonlijke gegevens worden door ons zorgvuldig behandeld en beveiligd. Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u op uw vakgebied van informatie te voorzien over gelijksoortige producten en diensten van Sdu. Voor het toesturen van informatie over (nieuwe) producten en diensten gebruiken wij uw e-mailadres alleen als u daarvoor toestemming heeft gegeven. Uw toestemming kunt u altijd intrekken door gebruik te maken van de afmeldlink in het toegezonden e-mailbericht. Als u in het geheel geen informatie wenst te ontvangen over producten en/of diensten, dan kunt u dit laten weten aan Sdu Klantenservice door het contactformulier in te vullen op <https://www.sdu.nl/service>. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar en hebben een opzegtermijn van twee maanden. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op <https://www.sdu.nl/service>.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system of any nature, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

Verkorte inhoudsopgave

Inleiding: naar een debat in Nederland over Evidence-Based Policing / 11

Renze Salet

DEEL 1 EVIDENCE-BASED POLICING. OVERZICHT EN KRITIEK / 19

Jan Terpstra

1 Inleiding: evidence-based policing, betekenis en controverses / 21

2 Evidence-based policing: begrip en achtergronden / 27

3 Onderzoeksmethoden in evidence-based policing: beschrijving en kritiek / 43

4 Opbrengsten van EBP-onderzoek: drie cases / 59

**5 Doorwerking en toepassing van EBP-onderzoekskennis:
uitgangspunten en praktijk / 71**

6 Slot: alternatieven in hoofdlijnen / 87

DEEL 2 REACTIES EN DISCUSSIEBIJDRAGEN / 111

7 De geveinsde zekerheid van Evidence-Based Policing.

Over polarisatie in het denken over de politie / 113

Guus Meershoek

8 Het belang van theorie en empirie voor de kwaliteit van politieoptreden / 129

Auke J. van Dijk

9 De valse belofte van evidence-based policing / 145

Otto Adang

**10 Evidence-maze vijftien jaar later; hoe ook het politieveld steeds meer
in de ban is geraakt van een aanvechtbaar paradigma / 155**

Hans Nelen

**11 De rol van verbindingen tussen politie en wetenschap in
Evidence-Based Policing / 175**

Marleen Easton

Over de auteurs / 201

Inhoudsopgave

Inleiding: naar een debat in Nederland over Evidence-Based Policing	/ 11
<i>Renze Salet</i>	

Deel 1	Evidence-based policing. Overzicht en kritiek	/ 19
	<i>Jan Terpstra</i>	

1	Inleiding: evidence-based policing, betekenis en controverses	/ 21
1.1	Thema's en vragen	/ 22
1.2	Opzet en hoofdstukken	/ 24
2	Evidence-based policing: begrip en achtergronden	/ 27
2.1	De Sherman-definitie	/ 28
2.2	Kernonderdelen EBP	/ 30
2.3	Medisch model en utopisch verlangen	/ 32
2.4	Geleidelijke uitbreiding en vervaging van definities	/ 33
2.5	Evidence-based policing: een politiemodel?	/ 35
2.6	Achtergronden	/ 36
2.6.1	Ontwikkelingen en achtergronden binnen de politie	/ 36
2.6.2	Achtergronden in de onderzoekswereld	/ 37
2.6.3	Achtergronden in beleid en politiek	/ 39
2.7	EBP: beweging, retoriek en institutionele infrastructuur	/ 40
3	Onderzoeksmethoden in evidence-based policing: beschrijving en kritiek	/ 43
3.1	Hiërarchie van kennis en onderzoek	/ 44
3.2	Kanttekeningen bij RCT als dominante onderzoeksvorm	/ 45
3.3	Systematische overzichten van onderzoek	/ 52
3.4	Kanttekeningen bij systematische overzichten	/ 53
3.5	Slot	/ 55
4	Opbrengsten van EBP-onderzoek: drie cases	/ 59
4.1	Community (oriented) policing	/ 60
4.2	Problem oriented policing	/ 62
4.3	Hot spots policing	/ 64
4.4	Enkele voorlopige conclusies en vragen	/ 67

5	Doorwerking en toepassing van EBP-onderzoekskennis: uitgangspunten en praktijk / 71
5.1	Uitgangspunten / 72
5.2	Maatregelen en instrumenten / 73
5.3	Doorwerking in praktijk / 76
5.4	Gebrekkige doorwerking: EBP-kenmerken als belemmering / 78
5.5	Slot: over afstand en betrokkenheid / 84
6	Slot: alternatieven in hoofdlijnen / 87
6.1	Kanttekeningen bij EBP: overzicht / 87
6.2	Met het oog op Nederland: enkele aanvullende kanttekeningen / 91
6.3	Nogmaals: EBP als concept / 93
6.4	Alternatieven: enkele contouren / 94
6.4.1	Vertrekpunt: wat is goede politie? / 94
6.4.2	Kern van het onderzoek: de dagelijkse uitvoering en praktijk van politiewerk / 96
6.4.3	Pluriformiteit in methoden van onderzoek / 97
6.4.4	Relatie wetenschap en politie / 98
6.4.5	Protocol-denken of terug naar probleemoplossende politie? / 99
6.5	Slot / 100
Deel 2	Reacties en discussiebijdragen / 111
7	De geveinsde zekerheid van Evidence-Based Policing - Over polarisatie in het denken over de politie / 113
	<i>Guus Meershoek</i>
7.1	Aan de slag in de politie / 113
7.2	Polarisatie in onderzoeksland / 115
7.3	Terpstra's kritiek / 117
7.4	Wat is politie, in Nederland? / 120
7.5	Waarom werkt politieoptreden, soms niet? / 122
7.6	Hoe kan politieoptreden succesvol zijn? / 124
7.7	Kennis is geen macht / 125
8	Het belang van theorie en empirie voor de kwaliteit van politieoptreden / 129
	<i>Auke J. van Dijk</i>
8.1	Inleiding / 129
8.2	Evidence-based policing als paradigma / 131
8.3	Van paradigma naar model / 136
8.4	Van interventies naar theorie en maatschappelijke uitkomsten / 140
8.5	Tot slot / 143

9	De valse belofte van Evidence-Based Policing / 145 <i>Otto Adang</i>
9.1	Inleiding / 145
9.2	Onderzoek naar introductie stroomstootwapen / 148
9.3	De beperkingen van de evidence-based benadering / 151
9.4	Reflecteren op de praktijk / 152
10	Evidence-maze vijftien jaar later; hoe ook het politieveld steeds meer in de ban is geraakt van een aanvechtbaar paradigma / 155 <i>Hans Nelen</i>
10.1	Introductie / 155
10.2	De functies van evaluatieonderzoek / 156
10.2.1	Vergroten van inzicht / 157
10.2.2	Leren van ervaringen / 158
10.2.3	Strategische functies van evaluatie / 159
10.3	Paradoxen van het Evidence-based-paradigma / 160
10.3.1	Verwetenschappelijking van beleid? / 160
10.3.2	Toegenomen afhankelijkheid / 162
10.3.3	Het tanende gezag van de wetenschap / 163
10.3.4	Selectief gebruik en het gebrek aan lerend vermogen / 164
10.4	De populariteit en het belang van vage concepten / 167
10.5	Slotbeschouwing / 169
11	De rol van verbindingen tussen politie en wetenschap in Evidence-Based Policing / 175 <i>Marleen Easton</i>
11.1	Inleiding / 175
11.2	Going back to the roots / 176
11.2.1	Onderzoek, beleid en praktijk in een complex krachtenveld / 176
11.2.2	Verbindingen tussen onderzoek, beleid en praktijk / 179
11.3	De kracht van de Angelsaksische alliantie / 181
11.3.1	De bakermat / 181
11.3.2	De Aussie connection / 183
11.3.3	De Kiwi version / 184
11.3.4	De kracht nader toegelicht / 186
11.4	<i>Touch down</i> in de Lage Landen / 188
11.4.1	Recente doorstart in Nederland / 188
11.4.2	Aarzeling in België / 189
11.5	Conclusie en reflectie over verbindingen tussen politie en wetenschap / 192

Inleiding: naar een debat in Nederland over Evidence-Based Policing

Renze Salet

De laatste jaren heeft in Nederland op het terrein van politie en politiewetenschap een benadering aan belang gewonnen die internationaal bekendstaat onder de noemer *Evidence-Based Policing* (afgekort tot EBP). Sinds de introductie van dit EBP door Lawrence W. Sherman eind jaren negentig is het aantal onderzoeken onder deze noemer sterk gegroeid en is de belangstelling voor deze benadering duidelijk toegenomen, eerst in de VS, later breder in de Angelsaksische wereld (Sherman, 2013; 2015). Inmiddels heeft het concept een belangrijke plaats verworven in de internationale politiewetenschap, getuige de toenemende stroom van publicaties, vooral in internationale wetenschappelijke tijdschriften op het terrein van criminologie en politiewetenschap. Met name Sherman (1998; 2015) heeft in talloze publicaties bijgedragen aan de verspreiding van de opvattingen over EBP.

In eerste instantie bleef de invloed hiervan in Nederland beperkt. Sinds een aantal jaren is echter ook in Nederland de belangstelling voor EBP gegroeid en worden er, zowel binnen het onderzoek, als binnen de politie, onder deze noemer uiteenlopende initiatieven genomen.

De kern van EBP is dat beslissingen over politie en politiewerk dienen te worden genomen op basis van het beste wetenschappelijke bewijs dat voorhanden is. Het stelt daarmee niet alleen eisen aan 'goed' politiewerk, maar behelst ook ideeën over hoe vastgesteld moet worden wat 'goed' politiewerk is. De bevindingen uit het EBP-onderzoek dienen vervolgens te worden vastgelegd in protocollen, waarna geëvalueerd moet worden in hoeverre politiemensen zich in hun werk daaraan houden en in hoeverre de beoogde effecten daarmee in de praktijk worden bereikt. EBP is met zijn nadruk op 'harde' wetenschappelijke kennis en praktische toepassing daarvan in concrete interventies sterk geïnspireerd door de stroming in de gezondheidszorg en het medisch onderzoek die bekendstaat onder de naam *Evidence-Based Medicine*.

De politiewetenschap, of wat ook wel wordt genoemd politiestudies, heeft vanaf het begin een aantal centrale ambities gekend. Zo zou het onderzoek moeten worden afgestemd op de behoeften van de politieorganisatie en op die manier moeten bijdragen aan verbetering van het politiewerk en aan verdere professionalisering van het politievak. Mede op grond daarvan moet het onderzoek in nauwe samenwerking met de politie worden verricht.

De relatie tussen politie en politiewetenschap verloopt in de praktijk echter vaak niet bepaald vlekkeloos. Integendeel, de relatie laat zich vaak omschrijven als problematisch (Devroe & Ponsaers, 2014). Zo hebben veel auteurs in navolging van Bradley en Nixon (2009) deze relatie vergeleken met een 'dialoog tussen doven'.

In het debat over de relatie tussen politie en politiewetenschap keert de afgelopen decennia een aantal thema's telkens weer terug. Ten eerste is dat de vraag naar het object van het politieonderzoek, met andere woorden: waarop moet dit onderzoek zich richten? De onderzoekswensen lopen hier vaak uiteen. Vanuit de politieorganisatie bestaat de sterke wens het onderzoek te richten op thema's waarover kennisbehoeften bestaan binnen de politie. In Nederland zou de Strategische Onderzoeksagenda (Politieacademie, 2011; 2015) hieraan richting moeten geven. In de praktijk lijkt dit slechts in beperkte mate te lukken en trekken onderzoekers voor een groot deel toch hun eigen plan. Onder meer speelt hierbij het noodzakelijke en nastrevenswaardige belang van distantie in het wetenschappelijk onderzoek een rol (Cachet, 2014). Bovendien leveren onderzoeken waar in eerste instantie vanuit de politie geen behoefte aan leek te zijn soms juist resultaten op die op den duur van grote invloed zijn op het politiewerk (denk in dit verband bijvoorbeeld aan de invloedrijke publicatie van Kelling en Wilson (1982) over *Broken Windows*).

Een tweede thema dat binnen de politiewetenschap, maar ook in het politiebeleid en onder politiemensen telkens terugkeert en waar veel debat over is, is de vraag wat onder 'goed' politiewerk moet worden verstaan. De eerste onderzoeken naar de politie hielden zich niet alleen bezig met de vraag wat politiewerk eigenlijk is, maar constateerden ook dat de beantwoording van de vraag wanneer politiewerk 'goed' is, niet alleen sterk contextafhankelijk is, maar ook aanleiding geeft tot zeer uiteenlopende opvattingen en visies. Al enige decennia probeert een deel van de politiewetenschappers deze vraag te beantwoorden door zich alleen te richten op de effectiviteit van het politiewerk.

De keuze voor die invulling hangt deels samen met het antwoord dat op een derde telkens terugkerende vraag binnen de politiewetenschap wordt gegeven, namelijk welke onderzoeksmethode(n) het best kunnen worden gehanteerd op dit terrein. In de loop van de tijd zijn binnen het politiewetenschappelijk onderzoek zeer uiteenlopende onderzoeksmethoden gehanteerd. De opvattingen en voorkeuren voor bepaalde methoden lopen daarbij sterk uiteen. Tegelijk bestaat de neiging soms sterk vast te houden aan één bepaalde methode.

Niet alleen de vraag wat binnen de politiewetenschap onderzocht moet worden en op welke wijze dat dient te worden gedaan, is voer voor discussie. Ook de vragen hoe de verworven inzichten uit onderzoek kunnen doorwerken in de praktijk van het politiewerk en hoe dat kan worden bevorderd, staan telkens weer in de aandacht en roepen veel discussie op. Politiemensen lijken soms wars van abstracte en in hun ogen vaak vage en weinig nuttige wetenschappelijke kennis (Bowling, Reiner & Sheptycki, 2019: 179 e.v.). Wetenschappelijke inzichten dringen dan ook in veel gevallen niet door in

het politiebeleid en in de politiepraktijk. Mede daarom komt telkens weer de vraag terug hoe het politiewetenschappelijk onderzoek hieraan kan bijdragen.

Ten slotte gaat achter veel van de vorige discussiethema's nog een ander verschil in visie schuil. Deze heeft betrekking op de aard van het politievak en daarmee op de wijze waarop politiemensen gebruik kunnen maken van nieuwe, door onderzoek aangedragen kennis. Enerzijds bestaat er een opvatting waarin die kennis in de vorm van een richtlijn, protocol of instrument wordt opgelegd en waarbij de politie geacht wordt deze simpelweg te volgen. Anderzijds is er een opvatting over de politie als vakmensen die hun eigen autonomie hebben, hun eigen door de praktijk gevormde kennis en ervaring inbrengen en die op reflexieve wijze kennis uit onderzoek kunnen meenemen in hun afwegingen. Het verschil in visie hierop raakt direct aan opvattingen over wat voor de politie relevante kennis is en hoe de doorwerking van die kennis naar het politiewerk het best kan plaatsvinden.

EBP onderscheidt zich erdoor dat zij claimt antwoorden te kunnen bieden op elk van de hiervoor geformuleerde vragen, die al decennialang een centrale rol spelen in discussies binnen en over politiewetenschap. Bovendien worden met EBP wat in het verleden gescheiden discussies waren, nu in één onderling samenhangend kader geplaatst. EBP richt zich specifiek op het vaststellen van de effectiviteit van politiewerk met het oogmerk om op basis van 'robuuste wetenschappelijke kennis' tot 'betere' werkwijzen binnen de politie te komen. EBP hanteert hiervoor de methodologie van het zogenaamde gerandomiseerd quasi-experimenteel onderzoek, in combinatie met een systematiek van gestandaardiseerde systematische overzichten (*systematic reviews*). Ten slotte bevat EBP specifieke opvattingen over hoe de relatie tussen onderzoek en politiepraktijk vorm kan worden gegeven, onder andere met het oog op doorwerking van onderzoek naar beleid en praktijk. Dit berust bovendien op een uitgewerkte visie op hoe de verdere professionalisering van politie en politiewerk moet plaatsvinden.

Hoewel de ambities van EBP hoog zijn, heeft EBP de afgelopen jaren ook de nodige kritiek en vragen opgeroepen, zowel in praktische als in inhoudelijke zin. Zo zijn er vragen gesteld bij de keuze om de aandacht te concentreren op effectiviteitsvragen bij de politie, bij de binnen EBP gehanteerde onderzoeksmethoden, bij de praktische realiseerbaarheid daarvan (zeker ook in de Nederlandse context) en bij de veronderstellingen die binnen EBP worden gehanteerd ten aanzien van de doorwerking van kennis en wetenschap in praktijk en beleid. Daarnaast bestaat veel onduidelijkheid over wat met EBP precies wordt bedoeld en lijkt de term *evidence-based* in de loop der tijd een steeds vagere betekenis te krijgen.

Discussie over de waarde en beperkingen van EBP vindt in Nederland nauwelijks plaats. Ook discussie over de kwaliteit van eventuele alternatieven ontbreekt grotendeels. Voor de verdere ontwikkeling van het politieonderzoek in Nederland en van de wetenschappelijke kwaliteit en praktische betekenis daarvan voor het politiewerk, is het echter van belang dat dit debat wel wordt gevoerd. Temeer nu de belangstelling voor EBP binnen de politie en beleidswereld de laatste jaren in Nederland is toegenomen.

men, terwijl de onduidelijkheid over wat deze benadering precies inhoudt en wat ervan verwacht kan worden, groot is.

In het buitenland zijn eerder discussies over EBP gevoerd (zie bijvoorbeeld de bundels van Knutsson & Tompson, 2017; Weisburd & Braga, 2019; Fielding, Bullock & Holdaway, 2020). Tot op heden heeft een dergelijk initiatief in Nederland echter ontbroken. Met deze bundel wordt geprobeerd het debat over de betekenis en waarde van EBP in de Nederlandse context op gang te brengen. Beoogd wordt met deze bundel vanuit verschillende perspectieven het concept EBP te bediscussiëren.

Eén beperking van deze bundel moet vooraf worden genoemd. Bij de totstandkoming van deze bundel is gekozen voor de volgende werkwijze. Eerst is een uitgebreide en kritische bespreking van EBP geschreven, door Jan Terpstra (deel 1 van deze bundel). Vervolgens zijn verschillende andere auteurs verzocht om daarop een reactie te geven (deel 2 van deze bundel). Bij het uitnodigen van auteurs is geprobeerd de verschillende perspectieven die er bestaan ten aanzien van EBP aan het woord te laten. Deze missie is niet volledig geslaagd. Getracht is ook onderzoekers bij deze bundel en discussie te betrekken die zelf werkzaam zijn binnen het kader van EBP en daarmee ervaring hebben opgedaan. Helaas hebben verschillenden van hen de uitnodiging hiertoe niet aanvaard. Daarmee ontbreekt een belangrijke partij in deze bundel. Desalniettemin biedt deze verzameling van stukken een gevarieerd beeld van de ontwikkeling van en discussie rond EBP en komen hier zeer uiteenlopende elementen aan bod. Daarmee biedt deze bundel een eerste belangrijke stap in het debat over EBP en politiewetenschap in Nederland.

De eerste bijdrage in dit boek is een uitgebreide en kritische bespreking van EBP (deel 1 van deze bundel). Dit essay is van de hand van *Jan Terpstra*. Hij constateert dat veel van de discussies over EBP worden bemoeilijkt door onduidelijkheid over wat hiermee precies wordt bedoeld. Zonder zicht hierop ontbreekt veelal het besef van de implicaties en mogelijke neveneffecten ervan. In zijn essay probeert hij daarom eerst duidelijkheid te verschaffen over het begrip EBP en de betekenis daarvan. Vervolgens laat hij een aantal fundamentele beperkingen en problemen zien die samenhangen met de gekozen onderzoeksmethoden binnen EBP. Daarna concludeert hij aan de hand van drie cases dat de opbrengsten van EBP tot op heden beperkt zijn geweest. Ook valt de doorwerking van kennis afkomstig uit EBP-onderzoek in de politiepraktijk, ondanks hoge ambities op dit punt, volgens Terpstra tegen. Enkele uitgangspunten van EBP staan deze doorwerking in de weg. Ook gaat Terpstra hierbij in op de visie van EBP op de relatie tussen wetenschap en politiepraktijk en de beperkingen die dat met zich brengt. Tot slot schetst hij op hoofdlijnen een mogelijk alternatief voor EBP in vijf onderdelen.

De eerste reactie op deze kritische beschouwing komt van *Guus Meershoek*. Vertrekend vanuit zijn eigen eerste ervaringen met de spanning tussen politie en politiewetenschap, constateert hij dat sprake is van polarisatie binnen het politieonderzoek. Aan de ene kant staat EBP dat stelt dat alleen ‘*volgens scherp geformaliseerde methoden*’ ‘*echte kennis*’ kan worden voortgebracht. Daartegenover positioneren onderzoekers

zich die stellen dat alleen met ‘*praktijkonderzoek*’ het politiewerk kan worden verbeterd. Meershoek pleit in zijn bijdrage voor reflectie op de eigen onderzoekspraktijk en een diepgaand debat over politieonderzoek. Hij tracht in de rest van zijn betoog hier toe een aanzet te geven door drie fundamentele vragen te formuleren die tot nu toe zelden in politieonderzoek aan bod komen. Deze drie vragen luiden: Wat is politie in Nederland? Waarom werkt politieoptreden, soms niet? Hoe kan politieoptreden succesvol zijn? Hij besluit zijn betoog met de stelling dat kennis geen macht is, maar een noodzakelijke ‘*beschermingslaag*’ die duidelijk maakt welke maatschappelijke betekenis het instituut politie heeft.

Auke J. van Dijk constateert in zijn bijdrage dat EBP als paradigma vaak een zeer brede invulling krijgt. Van belang is bovendien dat EBP niet alleen een kwestie is van wetenschappelijk onderzoek, maar ook een gestructureerde organisatieverandering en verbetering van de kwaliteit van het politiewerk vereist. Hij pleit voor een heldere afbakening en definitie van EBP, waarbij de verschillende onderdelen nauw met elkaar samenhangen. Doel zou moeten zijn verbetering van politiewerk (in dit geval het voorkomen van criminaliteit) door empirisch onderzoek. Het politiewerk waar EBP zich op richt, beperkt zich tot gestandaardiseerde politiewerkzaamheden die zich laten vertalen in eenvoudige protocollen. Als onderdeel van de kwaliteitscyclus moeten twee vormen van onderzoek worden uitgevoerd, namelijk onderzoek gericht op de vraag ‘wat werkt’ en onderzoek gericht op de impact van de implementatie van kennis. In het eerste type onderzoek staat causaliteit centraal, hetgeen moet leiden tot theoriegeladen interventies. Tot slot is een gestructureerde samenwerking nodig tussen onderzoek en (ontwikkeling van) praktijk. Hiermee krijgt EBP een beperkte en nauw omschreven invulling, die volgens Van Dijk echter van groot belang is.

In zijn lectorale rede in 2006 was Otto Adang al kritisch over de *evidence-based* benadering. In zijn bijdrage in deze bundel bouwt hij hierop voort en sluit hij aan bij de door Terpstra geuite kritiek. Aan de hand van een kritische bespreking van experimenteel onderzoek naar de gevolgen van de zichtbare beschikbaarheid van stroomstootwapens bij de politie stelt Adang dat de belofte van EBP vals is. Hij betoogt dat ‘*evidence based adepten*’ voorbijgaan aan de zwakke punten van de onderzoeksmethode van het gerandomiseerde experiment en dat resultaten van EBP-onderzoek niet of nauwelijks generaliseerbaar zijn. Adang vraagt vervolgens aandacht in het wetenschappelijk onderzoek voor de contextafhankelijkheid van politiewerk en pleit voor onderzoek waarbij politiemensen samen met politie-onderzoekers reflecteren op de praktijk. Hij wijst hierbij op verschillende succesvolle voorbeelden van hoe de relatie tussen onderzoekers en politiemensen vorm kan worden gegeven.

Vijftien jaar geleden sprak Hans Nelen in zijn oratie over het naar zijn idee doorgeschooten *evidence-based* denken. In zijn bijdrage in deze bundel gaat hij na in hoeverre een aantal van de in zijn oratie besproken inzichten vandaag de dag nog gelden. Dit illustreert hij aan de hand van een recent verschenen onderzoeksrapport van onder meer

zijn hand over de aanpak van georganiseerde druggerelateerde criminaliteit, ofwel 'ondermijning'. Centraal in zijn bijdrage staat een thema dat naar zijn mening in het essay van Terpstra onderbelicht is gebleven. Terpstra stelt dat een aantal kenmerken en uitgangspunten van het concept EBP (waarbij het vaak om evaluatiestudies gaat) de beperkte benutting van wetenschappelijke kennis verklaren. Nelen wijst echter in aanvulling daarop op verschillende andere verklaringen voor de beperkte benutting van inzichten uit evaluatiestudies. Hij bespreekt hiertoe eerst de verschillende functies van evaluatiestudies in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat en vervolgens vier paradoxen die hij ziet in het EBP-paradigma. Ten slotte reflecteert Nelen op de functie van de vaagheid van het EBP-concept waarop Terpstra kritiek heeft geuit.

De bijdrage van *Marleen Easton* gaat vooral in op de relatie tussen politie en wetenschap en op de noodzaak daarbij tot '*verbinding*' te komen. In haar analyse sluit zij deels aan bij kritiek die eerder al werd geformuleerd op de bredere benadering van *Evidence-Based Policy Making* die binnen het veld van de bestuurskunde een belangrijke rol speelt. Aan de hand van een internationale verkenning gaat Easton na hoe in verschillende contexten is geprobeerd tot een dergelijke verbinding te komen. Zij constateert dat vooral de Angelsaksische alliantie binnen EBP een sterke bijdrage heeft geleverd aan het creëren van verbinding tussen politie(mensen) en onderzoek(ers). Tegelijk wijst zij erop dat EBP gehinderd wordt door tal van belemmeringen, waaronder de complexiteit van beleidsvormingsprocessen en hardnekkige verschillen in cultuur en oriëntatie tussen politiemensen en onderzoekers. Hoewel zij spreekt van een 'fragiele alliantie', komt zij uiteindelijk tot een minder pessimistisch beeld van EBP dan in sommige van de andere bijdragen in deze bundel het geval is.

Literatuur

- Bowling, B., Reiner, R. & Sheptycki, J. (2019). *The politics of the police*. Oxford: OUP.
- Bradley, D. & Nixon, C. (2009). Ending the 'dialogue of the deaf': evidence and policing policies and practices. An Australian case study. *Police Practice & Research*, 10(5-6), 423-435.
- Fielding, N., Bullock, K. & Holdaway, S. (eds) (2020). *Critical reflections on evidence-based policing*. London: Routledge.
- Cachet, L. (2014). 'Politiewetenschap en politiepraktijk', *Tijdschrift voor de politie* 10(14), 41-45.
- Devroe, E. & Ponsaers, P. (2014). 'Evidence based beleid en praktijk bij de politie in Nederland en België?' *Tijdschrift voor de politie* 10(14), 20-25.
- Kelling, G.L. & Wilson, J.Q. (1982). Broken Windows: The police and neighborhood safety, *The Atlantic Monthly*, 249.3, 29-38.
- Knutsson, J. & Tompson, L. (Eds.) (2017). *Advances in evidence-based policing*. London: Routledge.
- Politieacademie (2011). *Strategische Onderzoeksagenda Politie*, Apeldoorn: Politieacademie.
- Politieacademie (2015). *Strategische Onderzoeksagenda Politie*, Apeldoorn: Politieacademie.
- Sherman, L.W. (1998). *Evidence-based policing*. Washington, DC: Police Foundation.
- Sherman, L.W. (2013). The rise of evidence-based policing: targeting, testing, and tracking. *Crime & Justice*, 42(1), 377-451.
- Sherman, L.W. (2015). A tipping point for "totally evidenced policing": ten ideas for building an evidence-based police agency. *International Criminal Justice Review*, 25(1), 11-29.
- Weisburd, D. & Braga, A.A. (Eds.) (2019). *Police innovation. Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press (2nd edition).

Deel 1 **Evidence-based policing.** **Overzicht en kritiek**

Jan Terpstra

1 Inleiding: evidence-based policing, betekenis en controverses

In 1998 introduceerde Lawrence E. Sherman (1998) het op dat moment nieuwe begrip *evidence-based policing*. Met dit concept bouwde hij voort op een pleidooi dat hij in de daaraan voorafgaande jaren al verschillende malen had gehouden voor een verregaande professionalisering van de politie door middel van wetenschappelijk onderzoek. In de formulering die hij daarbij vaak heeft gebruikt, zou politiewerk gebaseerd moeten zijn op het 'beste' beschikbare wetenschappelijk bewijs over wat in politiewerk het 'beste werkt'. Deze gedachte had hij eerder al eens uitgewerkt in de vorm van een omvangrijk overzicht waarin hij, samen met een groot aantal collega's, op basis van het beschikbare onderzoek op een rij had gezet welke strategieën en werkwijzen wel en niet als 'werkzaam' zouden moeten worden beschouwd in het voorkomen van criminaliteit (Sherman et al., 1997). Inmiddels, ongeveer 25 jaar later, heeft *evidence-based policing* een belangrijke positie verworven in de internationale politiewetenschap. Dit gedachtegoed heeft, vooral in de Verenigde Staten en in Engeland en Wales, veel invloed gekregen op het denken over de professionalisering en verbetering van politiewerk en over de relatie tussen politie en wetenschappelijk onderzoek. *Evidence-based policing* heeft in deze landen bovendien een institutionele uitbouw en organisatorische basis gekregen waardoor het een belangrijk onderdeel is geworden van het politiebeleid en de politieorganisatie en een plaats heeft verworven in het politieonderwijs (Knutsson & Tompson, 2017; Piza & Welsh, 2022a). Daarmee is duidelijk dat *evidence-based policing* meer is dan een van de vele tijdelijke hypes of vluchtige modes die met enige regelmaat rond de politie opduiken, maar vaak ook snel weer in de vergetelheid verdwijnen.

Hoewel de invloed en dominantie van *evidence-based policing* de afgelopen jaren soms verbazingwekkend groot zijn, evenals de vanzelfsprekendheid en schijnbare onweerlegbaarheid van de daaraan verbonden uitgangspunten en principes, kleven aan dit concept vele onduidelijkheden die telkens weer naar voren komen en onderwerp van debat zijn geworden. Ook roept *evidence-based policing* bij voortdurend vragen op en kritische kanttekeningen. Om enkele voorbeelden te noemen: wat moet eigenlijk worden verstaan onder 'het beste bewijs', zoals Sherman en in navolging van hem vele andere auteurs dit noemen (zie Brown et al., 2018)? Welke rol en betekenis krijgen praktijkkennis en -ervaring van politiemensen in een door wetenschappelijk bewijs gestuurd politiewerk? Wat betekent de notie van 'wat het beste werkt' in het verband van politiewerk waar juist vaak tegengestelde opvattingen en uiteenlopende waarden een belangrijke rol spelen (Moore, 2006; Bullock, Fielding & Holdaway, 2020)?

Veel van de discussies op dit terrein worden bemoeilijkt omdat het begrip ‘*evidence-based policing*’ vaak wordt gehanteerd, ook in Nederland, zonder dat duidelijk is wat daar precies mee wordt bedoeld en zonder dat de gebruiker van de term lijkt te beseffen welke implicaties en mogelijke neveneffecten *evidence-based policing* met zich kan meebrengen. Daarbij lijkt men zich vaak onvoldoende te realiseren dat aan het begrip *evidence-based policing* belangrijke beperkingen en fundamentele problemen zijn verbonden. Deze problemen en beperkingen hangen in belangrijke mate samen met de keuzes die al bij de start van *evidence-based policing* zijn gemaakt, onder meer met betrekking tot de te prefereren onderzoeksmethoden, de vraag wat ‘goede’, ‘minder goede’ of ‘slechte’ kennis en ‘bewijs’ zijn en met de beantwoording van de vraag wat onder ‘goed politiewerk’ moet worden verstaan. *Evidence-based policing* heeft dan wel een grote mate van dominantie, schijnbare vanzelfsprekendheid en invloed verworven, maar tegelijk betreft het hier een controversieel verschijnsel waaraan vele haken en ogen zitten. Niet iedereen is dan ook overtuigd van de juistheid en waarde van de uitgangspunten en principes van *evidence-based policing*.

1.1 Thema's en vragen

In het verlengde hiervan ligt aan de hiernavolgende hoofdstukken een dubbele doelstelling ten grondslag. Ten eerste wordt in kaart gebracht wat het begrip *evidence-based policing* inhoudt, wat de achtergronden daarvan zijn, welke opvattingen en uitgangspunten daarbinnen gelden, bijvoorbeeld over onderzoeksmethoden en over wat als ‘bewijs’ geldt. Op deze wijze wordt geprobeerd de bestaande verwarring op dit terrein te beëindigen of minstens te verminderen. Ten tweede wordt hier een kritische analyse gepresenteerd van de problemen en beperkingen die verbonden zijn aan *evidence-based policing*. Deze kritische reflectie heeft niet alleen betrekking op *evidence-based policing* als wetenschappelijke benadering en als onderzoeksmethodologie, maar ook als visie op politiewerk, op de professionalisering van de politie en op de relatie tussen politie en wetenschap.

Met deze dubbele doelstelling wordt geprobeerd in Nederland zowel bij te dragen aan de noodzakelijke duidelijkheid over wat *evidence-based policing* inhoudt, als het debat te bevorderen over deze benadering en de gevolgen en implicaties daarvan. Dat debat is in Nederland van belang omdat ook hier de afgelopen jaren deze term steeds vaker wordt gehanteerd (terwijl niet altijd duidelijk is wat daarmee precies bedoeld wordt) en ook hier de afgelopen jaren initiatieven zijn genomen voor de ontwikkeling en vestiging van *evidence-based policing*. Dat laatste is gebeurd zonder dat daarover een open debat is gevoerd en zonder dat de nadelen en gebreken van *evidence-based policing* duidelijk zijn gepresenteerd en besproken. Om dat debat te stimuleren, bevat dit werkstuk dan ook kritische stellingnames over de uitgangspunten, onderdelen en implicaties van *evidence-based policing*.

Om deze twee functies te realiseren, komen in de volgende hoofdstukken verschillende thema's en vragen aan bod. Met betrekking tot de eerste functie, het bieden van een

overzicht van wat *evidence-based policing* inhoudt, gaat het onder meer om de volgende deelvragen: wat wordt verstaan onder *evidence-based policing*; wat zijn daarvan de belangrijkste achtergronden; wat zijn de belangrijkste uitgangspunten en opvattingen binnen *evidence-based policing* over onderzoek, onderzoeksmethoden, en over de relatie politie(werk) en wetenschappelijk onderzoek(ers); hoe kunnen de opbrengsten van *evidence-based policing* worden getypeerd en wat is bekend over de doorwerking en toepassing van kennis uit *evidence-based policing* in de politiepraktijk? Met de beantwoording van deze deelvragen wordt voortgebouwd op de inmiddels omvangrijke internationale literatuur over *evidence-based policing*. Tot nu toe ontbreekt een dergelijk overzicht van *evidence-based policing* voor het Nederlandse taalgebied.

Voor al bij de tweede functie die hier centraal staat, namelijk de kritische reflectie op *evidence-based policing*, wordt geprobeerd het debat over deze benadering te stimuleren. Dat houdt in dat ten aanzien van verschillende onderdelen van *evidence-based policing* een duidelijke en kritische positie wordt ingenomen. Zo wordt onder meer beargumenteerd dat *evidence-based policing* berust op een gemankeerde opvatting over wat 'goed' politiewerk is. Bovendien blijkt dat binnen deze benadering de vraag naar wat goed politiewerk niet valt te beantwoorden. Kenmerkend voor deze benadering is bovendien de eenzijdige en weinig realistische visie op onderzoek en onderzoeksmethoden. De opbrengst van *evidence-based policing* en de doorwerking daarvan in het politiewerk zijn teleurstellend, zeker gelet op de hoge ambities. Bovendien blijkt *evidence-based policing* uit te gaan van een eenzijdige, hiërarchische relatie tussen wetenschap en politie. Daarbij bestaat onvoldoende oog voor de waarde en betekenis van de voor een belangrijk deel in de praktijk opgedane ervaring en kennis van politiemensen. Hoewel het hier gaat om twee verschillende doelstellingen die in de volgende hoofdstukken centraal staan (het bieden van een overzicht en het geven van een kritische analyse), bestaat daartussen wel een verband. Het centrale thema dat door de verschillende hoofdstukken heen loopt, is namelijk de vraag in hoeverre *evidence-based policing* behulpzaam kan zijn bij het beantwoorden van de vraag of politiewerk goed is en in hoeverre deze benadering kan helpen politiewerk te verbeteren. Overigens wordt in de volgende hoofdstukken geprobeerd te voorkomen dat beschrijving en kritische reflectie door elkaar lopen.

Alvorens in de volgende hoofdstukken in te gaan op de genoemde (deel)vragen en thema's, is het van belang op te merken dat *evidence-based policing* veel breder is dan alleen een wetenschappelijke benadering of onderzoeksmethodologie (hoewel beide daar belangrijke onderdelen van uitmaken). *Evidence-based policing* is daarnaast omschreven als een visie op politiewerk en hoe dit het meest effectief kan worden vormgegeven, als een veranderingsstrategie, als een middel om besluitvorming over politiewerk op 'wetenschappelijk verantwoorde' manier te laten verlopen en als een visie op hoe wetenschappelijke kennis kan doorwerken in de politiepraktijk. Tegelijk echter is *evidence-based policing* gekarakteriseerd als een ideologie, een sociale beweging, een verzameling instituties en als een succesvolle retoriek (zie onder meer verschillende

bijdragen in de bundel onder redactie van Fielding, Bullock & Holdaway, 2020). Om recht te doen aan het multidimensionale en controversiële karakter van *evidence-based policing* zal in de komende hoofdstukken dan ook aandacht moeten worden besteed aan deze verschillende betekenissen en aspecten van dit verschijnsel.

Door verschillende auteurs is erop gewezen dat in meerdere opzichten de opkomst en dominantie van *evidence-based policing* tamelijk opmerkelijk zijn gelet op het in de afgelopen twee decennia in veel westerse landen bestaande maatschappelijke klimaat, zeker met betrekking tot politie en veiligheidsbeleid. Enerzijds is juist met betrekking tot vraagstukken van veiligheid sprake van een grote invloed van populistische bewegingen en van soms hevig opspelende emoties, evenals van een sterke mate van mediatisering en politisering. Tegelijk is de scepsis over de waarde van wetenschap en van wetenschappelijke experts en kennis sterk gegroeid. In een periode van wat wel is omschreven als een *post-truth* en *post-fact society* moet wetenschappelijke kennis steeds vaker concurreren met uiteenlopende claims, beelden en opvattingen.

Anderzijds kenmerkt *evidence-based policing* zich door claims op universele waarheid, op de superioriteit van wetenschappelijke kennis en van wetenschappelijke experts ten opzichte van 'leken' en 'lekenkennis'. Hoge ambities worden hier uitgesproken ten aanzien van de waarde van wetenschappelijke kennis voor de praktijk.

Soms lijkt het daarbij alsof er door aanhangers van de *evidence-based policing* opvatting vanuit wordt gegaan dat de hier genoemde concurrerende ontwikkelingen naar alternatieve kennis- en waarheidsclaims nooit hebben plaatsgevonden. Op andere momenten lijken aan *evidence-based policing* echter bijna utopische kenmerken te worden toegeschreven. In de komende hoofdstukken zal ook op deze thematiek zijdelings worden ingegaan omdat deze voor het begrijpen van de positie van en kritiek op *evidence-based policing* van belang lijkt. Even opmerkelijk is overigens dat ook de debatten die in de afgelopen decennia binnen de sociale wetenschappen plaatsvonden over de noodzaak van methodologisch pluralisme of over de beperkingen van positivistische wetenschapsopvattingen geheel aan de aanhangers van de *evidence-based* benadering lijken te zijn voorbijgegaan.

1.2 Opzet en hoofdstukken

In de volgende hoofdstukken is de dubbele doelstelling van het bieden van een overzicht van *evidence-based policing* en van een kritische beschouwing daarover op vele plaatsen terug te vinden. Daarbij ligt in het eerstvolgende hoofdstuk 2 de nadruk vooral op een beschrijving van wat *evidence-based policing* inhoudt en van de belangrijkste uitgangspunten en onderdelen daarvan. In de daaropvolgende hoofdstukken komt de kritische reflectie daarop sterker naar voren.

De hier volgende hoofdstukken kennen de volgende opbouw. Na deze inleiding wordt eerst ingegaan op de vraag wat onder *evidence-based policing* moet worden verstaan, wat de belangrijkste onderdelen hiervan zijn en welke achtergronden een rol hebben

gespeeld bij de opkomst en huidige positie die het heeft verworven (hoofdstuk 2). Daarna komen in hoofdstuk 3 twee onderdelen uitvoeriger aan bod die het onderzoek binnen *evidence-based policing* sterk bepalen, namelijk het gebruik van experimenteel onderzoek en van *systematic reviews*. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een uitvoerige kritiek op beide methodologische kernonderdelen van *evidence-based policing*. Vervolgens (hoofdstuk 4) wordt nagegaan wat *evidence-based policing* inhoudelijk aan kennis oplevert. Een systematisch overzicht van de onderzoeksresultaten die *evidence-based policing* heeft opgeleverd, wordt hier overigens niet nagestreefd. Een dergelijk overzicht zou te omvangrijk worden en daarmee hier niet passen. Bovendien zijn verschillende van dergelijke overzichten in de internationale literatuur reeds beschikbaar (Sherman et al., 1997; Skogan & Frydl, 2004; Weisburd & Eck, 2004; Weisburd & Braga, 2019). In plaats daarvan wordt in hoofdstuk 4 aan de hand van een drietal kernpublicaties geïllustreerd wat voor soort bevindingen en kennis *evidence-based policing* onderzoek kan opleveren en wat daarvan de belangrijkste beperkingen zijn. Hoofdstuk 5 gaat in op de doorwerking van kennis en informatie uit *evidence-based* onderzoeken naar de politiepraktijk en welke opvattingen vanuit *evidence-based policing* hierover bestaan. Belangrijk thema is hier dat centrale kenmerken van *evidence-based policing* maken dat deze doorwerking binnen de politie gering is. In het afsluitende hoofdstuk 6 worden de belangrijkste conclusies en punten van reflectie op een rij gezet en worden, gelet op de geconstateerde tekortkomingen van *evidence-based policing*, enkele aanzetten geformuleerd voor alternatieven.

In het hiernavolgende wordt vaak gesproken van (op onderzoek gebaseerd) ‘bewijs’ (*‘evidence’*). Om een mogelijk misverstand te voorkomen: dit heeft niets te maken met bewijs in strafrechtelijke zin. In dezelfde lijn is ook de veronderstelling onjuist dat *evidence-based policing* vooral betrekking zou hebben op opsporing of forensisch onderzoek.

Tot slot, in de volgende hoofdstukken wordt ervan afgezien *evidence-based policing* telkens voluit te schrijven. Hoewel het taalkundig niet fraai is, zal om redenen van gemak en in navolging van veel internationale literatuur worden volstaan met de afkorting EBP (= *evidence-based policing*). Omdat de term inmiddels ook in Nederland algemeen ingang heeft gevonden in het Engels, is er ook vanaf gezien deze te vertalen naar een Nederlandstalig equivalent.

2 Evidence-based policing: begrip en achtergronden

Reeds vaak is geconstateerd dat er inmiddels een veelheid aan omschrijvingen van EBP is te vinden (Holdaway, 2020). Niet alleen zijn er verschillen in definitie, maar ook in opvatting of EBP een (wetenschappelijk) paradigma is, een ‘proces’, een sociale beweging, een filosofie, een relatie (tussen onderzoekers en politie) of een ‘mindset’ (Brown, 2020: 96). Om deze reden is EBP wel omschreven als een ‘*sticky concept difficult to nail down with any precision*’ (Brown, 2020) en als een ‘*catch-all label*’ waar van alles en nog wat onder geplaatst zou kunnen worden (Innes, 2020). Onderscheid is wel gemaakt tussen de meer strikte invullingen van het begrip EBP en de bredere, vaak ook vagere, of wat Innes (2020) noemt ‘katholieke’, omschrijvingen. In dat laatste geval wordt EBP soms zo breed opgevat dat het onderscheidend vermogen van het begrip in grote mate vervalst. Het begrip EBP onderscheidt zich dan niet meer van elke andere vorm van politiewetenschap die waardevolle informatie en kennis wil aanleveren voor politie en politiepraktijk. Zo omschrijven Lum en Koper (2017: 3-4) EBP als ‘*onderzoek, evaluaties, analyses en wetenschappelijke processen die een “stoel aan de tafel” zouden moeten hebben in besluitvorming over politietactieken, -strategieën en -beleid.*’ Niet alleen zijn dergelijke definities verbazingwekkend vaag, maar bovendien wordt vaak ontkend dat in de praktijk uiteindelijk toch veel striktere criteria en definities van EBP worden gehanteerd. Daarnaast zal in dit hoofdstuk blijken dat er soms strategische redenen zijn om EBP breder (en vager) te definiëren, zonder dat dit veel inhoudelijke betekenis heeft, maar waardoor discussies hierover wel vertroebelen.

In dit hoofdstuk wordt in eerste instantie (paragraaf 2.1) aangesloten bij de oorspronkelijke (en meest gebruikte) omschrijving van EBP. De variaties in gehanteerde omschrijving die daarop in de loop der tijd zijn ontstaan, kunnen bovendien slechts worden begrepen tegen de achtergrond hiervan. Vervolgens (paragraaf 2.2) worden enkele kernonderdelen van EBP op een rij gezet, waarna de relatie met het ‘medisch model’ aan bod komt (paragraaf 2.3). Daarna wordt ingegaan op de neiging het begrip EBP steeds breder op te vatten (paragraaf 2.4). Paragraaf 2.5 richt zich op de relatie tussen EBP en zogenaamde politiemodellen, waarna paragraaf 2.6 de belangrijkste achtergronden van EBP schetst. Tot slot van dit hoofdstuk (paragraaf 2.7) komen enkele institutionele en retorische aspecten van EBP aan de orde.

De beschrijving van de verschillende onderdelen van EBP beperkt zich hier tot enkele hoofdlijnen. In latere hoofdstukken wordt daarop in meer detail ingegaan.

2.1 De Sherman-definitie

Het startschot voor EBP werd in juli 1998 door Sherman gegeven met een publicatie in de reeks van de Amerikaanse *Police Foundation*. Deze beknopte, slechts dertien pagina's tellende, maar zeer invloedrijke publicatie bevat een omschrijving van EBP, die in de jaren daarna keer op keer wordt aangehaald:

'Evidence-based policing is the use of the best available research on the outcomes of police work to implement guidelines and evaluate agencies, units, and officers. Put more simply, evidence-based policing uses research to guide practice and evaluate practitioners. It uses the best evidence to shape the best practice.' (Sherman, 1998: 1-2)

Deze definitie bevat verschillende elementen die ook in later jaren telkens tot de centrale kenmerken van EBP worden gerekend. De belangrijkste daarvan worden hier kort genoemd, maar komen later uitgebreider aan bod.

Uit de hiervoor genoemde omschrijving kan worden opgemaakt dat EBP uit meer bestaat dan enkel en alleen het verrichten van onderzoek ten behoeve van de politie. De beperking tot het verrichten van onderzoek voldoet niet meer, zo stelt Sherman bij herhaling. De essentie van EBP is dat beslissingen over politiewerk worden gebaseerd op het *'beste wetenschappelijk bewijs dat er beschikbaar is'*. Daarmee brengt EBP veranderingen met zich mee, zowel in wetenschappelijk onderzoek als in politie en politiewerk.

De formulering van Sherman over het 'beste beschikbare bewijs' maakt duidelijk dat niet alle beschikbare onderzoeken en vormen van 'wetenschappelijk bewijs' (in gelijke mate) voldoen aan door hem gestelde eisen. Ten eerste, volgens de hiervoor genoemde definitie van Sherman gaat het in EBP (alleen) om onderzoek naar effecten (*outcomes*) van politiewerk. De door EBP-onderzoek aangeleverde kennis op grond waarvan beslissingen over politiewerk zouden moeten worden genomen, betreffen dan ook (alleen) de effectiviteit van politiewerk. Ten tweede denkt Sherman daarbij vooral aan de effectiviteit van *crime control* of van criminaliteitspreventie (Sherman et al., 1997). Bovendien dient onderzoek naar effecten van politiewerk volgens Sherman (2013: 419-420) gebaseerd te zijn op onderzoek met een experimentele opzet (*randomized controlled trial*, afgekort als: RCT). Deze methode van onderzoek wordt als superieur beschouwd in vergelijking met andere vormen van sociaalwetenschappelijk onderzoek (Moore, 2006).

Een volgende stap binnen EBP is dat kennis verkregen uit wetenschappelijk onderzoek moet worden vertaald in protocollen en richtlijnen voor het uitvoerende politiewerk. EBP wordt door Sherman (2013: 383) dan ook omschreven als *'the use of best research evidence on "what works" as a guide to police decisions'*. Dat het hier niet om een vrijblijvende advisering over politiewerk gaat, blijkt uit de eis die binnen EBP wordt gesteld,

namelijk dat met evaluatieonderzoek vervolgens moet worden nagegaan in hoeverre politieorganisaties en politiemensen zich in hun beslissingen en werk houden aan deze protocollen en richtlijnen (Sherman, 2013: 420-421). Net zoals artsen die zich niet aan de protocollen houden, kunnen worden aangesproken op ‘*wanpraktijken*’, zouden ook politiemensen op vergelijkbare wijze moeten worden beoordeeld (Thacher, 2001: 388). Daarmee krijgt de verhouding tussen wetenschappelijk onderzoek en politie in belangrijke mate een asymmetrisch karakter.

Met de definitie van Sherman wordt met EBP een, wat wordt genoemd, ‘*hiërarchie van kennis en bewijs*’ gehanteerd (Lumsden & Goode, 2018). Hiermee wordt niet alleen onderscheid gemaakt tussen ‘goede’ en ‘slechte’ onderzoeken, maar ook tussen enerzijds wetenschappelijk gefundeerde kennis en inzichten en anderzijds de in de praktijk opgedane kennis en ervaring van politiemensen. In de optiek van Sherman en anderen moet EBP ertoe bijdragen dat de grotendeels in de praktijk opgedane opvattingen, kennis en ervaringen van politiemensen bij beslissingen over politiewerk vervangen worden door wetenschappelijk gebaseerd (‘*beste*’) bewijs. In de formulering van Sherman: iedereen heeft recht op een eigen mening, maar niet op zijn of haar ‘*eigen feiten*’. Hij beschouwt het dan ook als een van de grootste belemmeringen voor de professionalisering van de politie dat deze ‘*eigen feiten*’ (in de vorm van in de praktijk opgedane ervaring en kennis van politiemensen) vaak de basis vormen voor het politiewerk, terwijl deze in veel gevallen onjuist zouden blijken te zijn (Sherman, 1998: 4 en 6; Sherman, 2015: 16).

Hoewel in latere geschriften Sherman enigszins terugkomt op deze opvatting (zo meent hij later dat de praktijkkennis van politiemensen indirect toch van belang kan zijn omdat zij interessante hypothesen kan opleveren voor onderzoek) (Sherman, 2013: 419), blijft binnen EBP deze opvatting over de inferieure status van de (praktijk) kennis en ervaring van politiemensen telkens terugkeren. In dit verband meent bijvoorbeeld Welsh (2019: 441) in zijn pleidooi voor EBP dat ‘*het gebruik van meningen in plaats van feiten in de onderbouwing van een criminaliteitsbeleid een grotere kans heeft te resulteren in schadelijke (...) effecten (...) of om helemaal niet te werken.*’ De tegenstelling tussen praktijkkennis en de kennis aangedragen door EBP-onderzoek keert eveneens terug in het overzichtsboek van Lum en Koper (2017:14):

‘The rigid use of perceived best practices, consensus based decision-making, traditions, and the stubborn reliance on experience, emotions, “hunches”, and gut feelings, which have been dominant forces behind police decision making in the past, is challenged by an evidence-based approach.’

Overigens ontkennen Lum en Koper dat met deze ‘verwetenschappelijking’ van het politiewerk de in de praktijk opgedane kennis, inzichten en ervaringen¹ geen enkele waarde meer zouden hebben. Deze opvatting klinkt echter weinig overtuigend en geloofwaardig als zij daar vervolgens aan toevoegen dat de toepassing van EBP:

‘is arguably more ethically justifiable and legitimate than other nonscientific methods such as best guessing or choosing approaches based on anecdotes or personal preferences.’ (Lum & Koper, 2017: 15)

De conclusie is dan ook onvermijdelijk dat EBP niet alleen weinig vertrouwen heeft in de in de praktijk opgedane kennis en ervaringen van politiemensen, maar deze ook wil vervangen door het ‘best beschikbare bewijs’ uit de experimentele EBP-onderzoeken. EBP lijkt daarmee een radicale verandering te willen aanbrengen in de traditionele beroepsopvatting van de politie en daarmee in wat binnen de politie traditioneel geldt als relevante kennis, ervaringen, opvattingen en zelfs cultuur (zie onder meer Fleming & Rhodes, 2018).

2.2 Kernonderdelen EBP

Als verder gekeken wordt dan alleen naar het onderzoek kunnen binnen EBP vier kernonderdelen worden onderscheiden. Hoewel deze onderdelen in hun samenhang moeten worden bekeken, worden zij hier afzonderlijk en slechts op hoofdpunten besproken. In latere hoofdstukken wordt hier uitgebreider op ingegaan, evenals op de kritiek die daarop is gegeven.

Experimenteel onderzoek

Als het centrale onderdeel van EBP kan het onderzoek naar de effectiviteit van ‘politie-interventies’ worden beschouwd. Hierbij wordt vanuit EBP strak vastgehouden aan wat wordt beschouwd als de ‘golden standard’ van experimenteel onderzoek met een *randomised controlled trial*. Overwegingen van interne validiteit (het vaststellen van een causale relatie tussen politie-interventie en effecten) geven daarbij de doorslag (Sherman, 2013; Brown et al., 2018; Wels, 2019). In hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingegaan.

Systematisch overzichten

Het tweede belangrijke element binnen EBP bestaat uit het opstellen van systematische overzichten (*systematic reviews*) van de resultaten van experimentele onderzoeken. Deze overzichten moeten verschillende functies vervullen (Bowers et al., 2017; Bullock, 2020). Ten eerste worden met deze reviews de resultaten op een rij gezet van de

1 In Nederlands onderzoek wordt in dit verband vaak verwezen naar begrippen als ‘intuïtie’, ‘onderbuikgevoel’ of ‘blauw gevoel’, termen die politiemensen hiervoor vaak zelf ook hanteren. Zie onder meer Terpstra (2008: 171-184), Çankaya (2012) en Landman & Kleijer-Kool (2016).

effectevaluaties van een bepaald type politie-interventie. Daarbij wordt tevens een beoordeling gegeven van de kwaliteit van de beschikbare onderzoeken. Uitgangspunt is dat niet kan worden volstaan met slechts één evaluatieonderzoek per (type) interventie (Sherman, 2015). Het zou altijd moeten gaan om een grotere ‘*body of knowledge*’ (Mitchell, 2019). Daarnaast worden in de reviews op basis van een groot aantal studies overstijgende conclusies geformuleerd. Tot slot worden de systematische overzichten gezien als middel om een grote hoeveelheid onderzoeksgegevens voor een breder publiek van beleids- en praktijkmensen beschikbaar te maken. Omdat er telkens nieuwe relevante onderzoeksresultaten kunnen bijkomen, moeten systematische overzichten met enige regelmaat worden geactualiseerd (Sherman, 2009).

Overdragen van kennis en doorwerking

Het derde element van EBP wordt gevormd door de overdracht van kennis uit onderzoek en systematische overzichten aan politiepraktijk en -beleid. Om dat te bevorderen, moet ervoor worden gezorgd dat de EBP-kennis beschikbaar, toegankelijk en begrijpelijk is voor beleids- en praktijkmensen (Telep, 2016). Om de kans op toepassing te vergroten, wordt geprobeerd de EBP-kennis te vertalen in richtlijnen en protocollen (Sherman, 1998). Net zoals bij medicijnen en justitiële gedragsinterventies al langer het geval is, zou ook bij de politie gewerkt moeten worden met een goedkeuring van ‘bewezen’ (kosten)effectieve werkwijzen (Heaton & Tong, 2016). Daarnaast wordt op verschillende manieren geprobeerd de acceptatie van EBP-kennis in de praktijk te vergroten (Lum & Koper, 2017) (zie verder hoofdstuk 5).

Volgen van toepassing

Het vierde element binnen EBP bestaat uit onderzoek naar de toepassing in de praktijk van EBP-kennis in de vorm van protocollen en richtlijnen en naar de mate waarin deze bijdragen aan de effectiviteit van politiewerk. Dit type onderzoek zou een permanent karakter moeten krijgen. Op deze wijze zou de politie zich tot een ‘*reflexieve institutie*’ moeten ontwikkelen (Sherman, 1998).

Deze vier elementen moeten een doorlopend cyclisch proces vormen, lopend van experimenten en overzichtsstudies naar overdracht aan praktijk en evaluatie van de toepassing van de kennis, die vervolgens aanleiding kan zijn voor nieuwe experimenten enzovoort (Sherman, 1998). In dit cyclische proces spelen onderzoek en politieorganisatie elk een cruciale rol en zijn daarbij van elkaar afhankelijk. Beide moeten zich inpassen in dit instrumentele (‘*industriële*’) proces: ‘*Ongoing systems for researching implementation can close the feedback loop to create the principle of industrial quality improvement*’ (Sherman, 1998: 7). Elders spreekt Sherman (2013; 2015) van een permanent proces van *Targeting*, *Testing*, en *Tracking*, ook wel de drie T’s genoemd (zie uitgebreider paragraaf 5.3).

2.3 Medisch model en utopisch verlangen

Het pleidooi van Sherman en anderen voor EBP is sterk geïnspireerd door ontwikkelingen in de gezondheidszorg en medische wetenschap waarin sinds de jaren 1970 een *evidence-based medicine* is ontstaan. In de optiek van Sherman werden daar al eerder de noodzakelijke stappen gezet naar besluitvorming en behandeling op basis van ‘*strong scientific evidence*’ in plaats van op praktijkkennis en -ervaring (Sherman, 1998: 2). *Evidence-based medicine* laat in zijn ogen zien hoe de relatie tussen wetenschappelijk onderzoek en politiepraktijk er uit moet zien. *Evidence-based medicine* slaagde er sinds de jaren negentig in om het monopolie van ‘*klinische expertise*’ te doorbreken (Cowen & Cartwright, 2020). De combinatie in de gezondheidszorg van experimenteel onderzoek naar de effectiviteit van behandelingen en het opstellen van *systematic reviews* van bij voorkeur grote aantallen experimenten vormt voor Sherman en anderen dan ook het model waaraan politie en politiewetenschap moeten voldoen. Verwacht wordt dat die weg ook bij politiewerk niet alleen de (kosten)effectiviteit zal vergroten, maar ook het vertrouwen van burgers zal bevorderen (Claridge & Fabian, 2005). Evenals in de gezondheidszorg wordt er ook bij de politie vanuit gegaan dat de *evidence-based* benadering zal bijdragen aan een minder incidentgerichte en minder reactieve werkwijze, en dat zo een meer proactief optreden aan effectiviteit kan winnen:

‘... because it transcends the reactive, case-by-case, and procedures-oriented policing approaches while inserting an alternative method of decision-making (...) into the daily activities.’ (Lum & Koper, 2017: 13; zie ook Sherman, 2013; Hope, 2020)

Ook bij de noodzaak om aandacht te besteden aan de overdracht en doorwerking van wetenschappelijke kennis naar de praktijk vormen de gezondheidszorg en het medisch onderzoek voor EBP een inspirerend voorbeeld. Te vaak zou de acceptatie van wetenschappelijk bewijs binnen de politie stuiten op de vanzelfsprekendheden van de in de politiepraktijk gegroeide inzichten, intuïtie en kennis. Vandaar dat de doorwerking en het gebruik van wetenschappelijke kennis als essentiële onderdelen van EBP worden beschouwd (zie uitgebreider hoofdstuk 5).

Door onder meer Jack Greene (2014: 202) is geconstateerd dat EBP naast een inhoudelijke, ook een belangrijke symbolische component heeft. Dat element is herkenbaar in het feit dat EBP het medisch onderzoek en de daarop gebaseerde professionaliteit van artsen als voorbeeld beschouwt. Op deze wijze wordt geprobeerd de status van en vertrouwen in politieprofessie en politiewetenschap te vergroten. Daarbij worden de ambities van EBP steeds hoger gelegd. EBP zou niet alleen moeten leiden tot grotere effectiviteit, efficiëntie en kostenreductie, maar ook tot meer legitimiteit, transparantie en rechtvaardiging van politie en politieoptreden (Lum, 2009: 2). In verschillende publicaties wordt een toekomstbeeld geschetst van de politie als ‘*smart institution*’ (Sherman, 1998: 4; 2013: 380) en van een ‘*future world in which as many police practices as possible*’ worden toegepast gehanteerd of stopgezet op basis van ‘*good evidence about*

their cost-effectiveness' (Sherman, 2015: 12). Het is dan ook begrijpelijk dat Hough (2010: 18) spreekt van EBP als een '*evidential utopia*.'

Het utopisch karakter van EBP gaat echter veel verder dan een droom van 'totale'² (kosten)effectiviteit bij de politie. Zo dragen in de ogen van Sherman EBP en het daarmee verbonden experimenteel onderzoek ook bij aan een toekomst van '*democratisch politiewerk*' (Sherman, 2013) en openen zij de weg naar meer 'vrijheid':

'Evidence and liberty are two great ideas in British history. One consequence of both ideas is experimental criminology (dat mede ten grondslag ligt aan EBP, JT), which applies research design in Britain to matters of liberty affecting the whole world. The promise of experimental criminology is to generate better evidence about how to increase liberty.' (Sherman, 2009: 5)

In een vergelijkbare lijn leggen ook Lum en Koper (2014: 1426-1427) een rechtstreeks verband tussen EBP en de Verlichting en de daarmee verbonden waarden en ethiek van moderne democratische sturing. Net zoals het openbaar maken van de resultaten van medisch onderzoek de mondigheid van patiënten zou kunnen bevorderen, wordt ook een toekomstperspectief geschetst waarin burgers (onder meer als slachtoffers van criminaliteit) op basis van openbaar toegankelijke systematische overzichten van onderzoeksresultaten zelf tot '*informed decisions*' kunnen komen over politiewerk en de hulp die zij als slachtoffers (dienen te) krijgen (Sherman, 2009: 17-18). EBP wordt bovendien gepresenteerd als middel voor overheden en bestuurders om populistische eisen tot gewilde, maar ineffectieve en inefficiënte maatregelen te weerstaan:

'It could help make a world in which governments can refuse to waste money on ineffective criminal sanctions, despite populist pressures.' (Sherman, 2009: 7)

Kernonderdeel van deze utopie is dat regeringen beter kunnen luisteren naar de EBP-onderzoekers dan naar burgers. Om deze wending toch in een democratisch licht te plaatsen, wordt de verhouding echter anders geformuleerd: burgers moeten van hun overheid eisen dat zij hun plannen eerst laten toetsen door EBP-onderzoeken:

'... a world in which citizens can demand that government must test policies with well-controlled experiments before spending vast sums in the name of crime prevention.' (Sherman, 2009: 7)

Op de vragen die deze hoge ambities en utopisch verwachtingen oproepen, wordt in latere hoofdstukken teruggekomen.

2 Sherman (2015) spreekt van '*totally evidenced policing*'.

2.4 Geleidelijke uitbreiding en vervaging van definities

Eerder werd geconstateerd dat in de loop van de tijd een veelheid van definities is geformuleerd van EBP. Veel van de nieuwere en bredere omschrijvingen zijn ontstaan in antwoord op kritiek op EBP (zie hoofdstuk 3). Opmerkelijk is dat veel auteurs, ondanks hun soms fundamentele kritiek op Shermans opvattingen, toch de term EBP niet willen loslaten. Typerend is bijvoorbeeld een formulering die Fleming en Rhodes (2018: 4) hanteren na hun vrij forse kritiek: *‘We do not argue against EBP, only against an exclusive reliance on it.’* Het lijkt er soms op dat onderzoekers ondanks hun kritiek het concept EPB niet willen loslaten omdat deze term goed lijkt te liggen bij financiers en opdrachtgevers van onderzoek. Dit opportunisme draagt echter wel bij tot een aanzienlijke verwarring op dit terrein.

De later gepresenteerde omschrijvingen van EBP kunnen op verschillende punten afwijken van de oorspronkelijke definitie van Sherman, onder meer in de breedte van te onderzoeken thema's (niet alleen effecten van politiewerk) (Telep, 2016; Brown et al., 2018), de te hanteren onderzoeksmethoden (niet alleen experimenteel onderzoek) (Siddbottom & Tilley, 2020), de rol en waarde toegekend aan in de praktijk opgebouwde kennis en ervaring van politiemensen (Fleming & Rhodes, 2018; Bullock, Fielding & Holdaway, 2020), en in de mate waarin ook aandacht wordt besteed aan de context van het politiewerk (Welsh, 2019). Vooral in Engeland en Wales wordt de afgelopen jaren, met de toegenomen populariteit van EBP, gekozen voor een minder strakke en rigide invulling, vooral ten aanzien van de te hanteren onderzoeksmethoden dan bij Sherman het geval is (Devroe, 2010; Brown, 2020; Bullock, Fielding & Holdaway, 2020). In nogal wat gevallen komt men in antwoord op eerdere kritiek op de Sherman-interpretatie van EBP echter tot tamelijk vage omschrijvingen van EBP, waarbij het onderscheid met politiewetenschap in het algemeen onduidelijk is. Zo komen Lum en Koper (2014: 1426) tot een omschrijving van EBP als:

‘... a law enforcement perspective and philosophy that implicates the use of research, evaluation, analysis, and scientific processes in law-enforcement decision-making.’

Hoewel Sherman en veel van zijn volgelingen als tegemoetkoming aan de kritiek hun omschrijving van EBP op onderdelen hebben aangepast, is door onder meer Moore (2006), Greene (2019) en Holdaway (2020) terecht geconstateerd dat zij in feite vasthouden aan de grote lijnen zoals die eerder door Sherman in 1998 werden geformuleerd. Zo lijken bijvoorbeeld Lum en Koper (2014: 1430-1431) eerst afscheid te nemen van de opvatting dat binnen EBP alleen onderzoek met een (quasi-)experimentele opzet mag worden geaccepteerd, om even later toch weer vast te houden aan deze eis. Soms slagen deze auteurs er zelfs in deze strategie van geven en nemen in één zin te verwerken:

‘We did not restrict ourselves to selecting only those studies that involved randomized controlled experiments, although we (...) examine only those studies that use more highly rigorous evaluation methods.’ (Lum & Koper, 2017: 54)

Overigens heeft Sherman zelf al eens gewaarschuwd dat de claims van EBP wel worden overgenomen, maar zo breed of anders worden ingevuld dat van de oorspronkelijke gedachte weinig meer overblijft. Beleidsmakers, politiemensen en onderzoekers kunnen dan over ‘bewijs’ praten zonder dat duidelijk is waarop dat is gebaseerd of waarin dat zich onderscheidt van intuïtie, anekdotes en in de praktijk verworven kennis van politiemensen of van politieke opvattingen (Sherman, 2013: 416; 2015: 13).

Een opmerkelijke ontwikkeling is dat aanhangers van EBP zich soms tegen de kritiek op hun paradigma wapenen door te suggereren dat opvattingen van vooral Sherman niet van hem afkomstig zijn, maar bedacht zijn door critici van EBP. Het gaat hier onder meer om de stelling dat EBP steunt op het monopolie van experimenteel onderzoek of dat in de praktijk opgedane politiekennis inferieur is en vervangen moet worden door wetenschappelijk bewijs. Deze stellingen vormen centrale onderdelen van EBP, maar worden toch regelmatig afgedaan als ‘verzinsels’. Het zou de moeite niet waard zijn deze hier te vermelden als dit element inmiddels niet een belangrijk onderdeel is geworden van de retoriek en verdediging van EBP. Eén voorbeeld volstaat hier om dit te illustreren:

‘The most prominent misunderstanding is that all EBP proponents privilege RCT over other research designs, seeing other methodologies as inferior or less useful (...). This misperception persists despite repeated assertions by scholars that they advocate for the use of the best possible methodologies for addressing the question they pose.’ (Toldak & Huey, 2021; zie ook Lum & Koper, 2017: 9-22; Lum & Kennedy, 2012)

2.5 Evidence-based policing: een politiemodel?

In hoeverre kan EBP worden beschouwd als politiemodel? De opvattingen hierover lopen uiteen. Afgaande op bijvoorbeeld de bundel van Weisburd en Braga (2019) zou kunnen worden verondersteld dat EBP een van de vele politiemodellen is die zich de afgelopen decennia hebben aangediend, zoals COP (*community oriented policing*), POP (*problem oriented policing*), *Broken Windows Policing* of ILP (*information-led policing*). Toch kan EBP niet op een lijn worden gesteld met deze andere modellen. EBP is eerder een benaderingswijze van onderzoek en van de relatie tussen politie en onderzoekers (met consequenties voor het politiewerk) dan een inhoudelijke opvatting over hoe politiewerk eruit moet zien.

Dit kan worden geïllustreerd door EBP te vergelijken met POP, het politiemodel waarmee EBP het vaakst wordt vergeleken. Bij zowel EBP als POP gaat het om het aanleveren van (onderzoeks)kennis ten behoeve van politiewerk. Daarnaast doen zich belangrijke verschillen voor. De opvattingen hierover lopen echter uiteen.

Sommige EBP-aanhangers zien POP als (slechts) een minder volgroeide vorm van EBP (Lum & Koper, 2017) of als descriptieve hulpwetenschap voor EBP (Braga & Tucker, 2019). Volgens andere auteurs zijn er echter belangrijke verschillen tussen EBP en POP. In het algemeen bestaan binnen POP bredere opvattingen over te hanteren onderzoeksmethoden en over wat als 'bewijs' geldt (Bullock, Fielding & Holdaway, 2020; Sidebottom & Tilley, 2020). In POP wordt een centrale betekenis toegekend aan de context van het politieoptreden, terwijl deze in EBP zo veel mogelijk wordt geneutraliseerd of vergeten (Greene, 2014). Belangrijk verschil is dat POP kennis wil leveren ten behoeve van de aanpak van een vaak uniek, concreet probleem, terwijl EBP probeert gegeneraliseerde kennis aan te bieden over een bepaalde interventiemethode (Sparrow, 2016). Dit onderscheid brengt ook verschillen met zich mee in tijdsperspectief. POP is vooral gericht op kortere termijn, terwijl EBP een langetermijnperspectief hanteert van vaak vele jaren. Dit betekent ook dat de relatie tussen onderzoek en politie verschilt tussen POP en EBP (Scott, 2017; Sparrow, 2016). Later wordt hier nog op teruggekomen.

2.6 Achtergronden

Aan de opkomst van EBP en de positie die het vooral in de Engelstalige wereld in korte tijd heeft gekregen, liggen verschillende overwegingen, motieven, ontwikkelingen en politieke of beleidsmatige factoren ten grondslag. In sommige gevallen past EBP in al langer lopende ontwikkelingen. In andere gevallen lijkt het vooral een reactie op vragen en problemen die zich in een bepaalde periode hebben voorgedaan of is het gebaseerd op een (soms scherpe) kritiek op eerdere ontwikkelingen, verhoudingen, opvattingen of praktijken. Dit maakt dat zich binnen EBP soms tegenstrijdige ontwikkelingen of elementen voordoen.

Onderscheid kan worden gemaakt in drie categorieën van achtergronden die een rol hebben gespeeld bij de opkomst en populariteit van EBP. Achtereenvolgens komen aan de orde enkele politie-interne ontwikkelingen, factoren die samenhangen met het terrein van het wetenschappelijk onderzoek en enkele beleidsmatige en politieke omstandigheden die eveneens hebben bijgedragen aan de opkomst en groei van EBP.

2.6.1 Ontwikkelingen en achtergronden binnen de politie

Het uitgangspunt van EBP dat politiewerk gebaseerd moet zijn op wetenschappelijk onderzoek, kent een lange voorgeschiedenis. Om één voorbeeld te noemen, al in 1930 publiceerde August Vollmer zijn bekende artikel *'The Scientific Policeman'* waarin hij pleitte voor een wetenschappelijk gefundeerde politieprofessie (zie ook: Carte, 1972). EBP kan in het verlengde worden gezien van deze opvatting.

Tegelijk stelt EBP zich ten doel een alternatief te zijn voor het vaak met de 'professionele politie' geassocieerde standaardmodel van politiewerk, een streven dat EBP overigens deelt met politiemodellen als COP en POP. In plaats van een politie die veelal reactief is, vasthoudt aan vooral door tradities ingegeven procedures en werkwijzen, en

weinig effectief is (aldus de EBP-aanhangers), zou met EBP de politie een andere, meer professionele en wetenschappelijke weg inslaan, om zo te komen tot een meer proactieve werkwijze en opstelling:

‘... because it transcends the reactive, case-by-case, and procedures-oriented policing approach while inserting an alternative method of decision-making – research, analysis, evaluation, science – into the daily activities.’ (Lum & Koper, 2017: 13)

Bovendien, zo is de overtuiging, kan EBP helpen om het aanzien en de legitimiteit van de politieprofessie aanzienlijk te verbeteren (Sherman, 2013: 381-385). Daarbij spiegelt EBP zich aan het succes van andere professies en wetenschapsgebieden, met name op het terrein van de gezondheidszorg.

Daarnaast speelt bij het ontstaan en de groei van EBP onvrede een rol over de vanzelfsprekendheden die binnen de politieorganisatie vaak zouden gelden en die de basis zouden vormen van veel verzet tegen de vernieuwing en professionalisering die EBP voorstaat. Een kernargument daarbij is dat binnen de politie aan traditionele werkwijzen wordt vastgehouden zonder dat er bewijs is voor hun effectiviteit (Sherman, 1998; Lum & Koper, 2017). De wetenschappelijke vernieuwing en professionalisering van de politie zijn in de ogen van EBP-aanhangers dan ook nodig om deze barrières te overwinnen en te vervangen door wetenschappelijk ‘bewijs’. Weliswaar is al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw de hoeveelheid wetenschappelijke kennis over politiewerk gegroeid, maar volgens Sherman (2013: 415) geldt tegelijk dat: *‘there has been less progress in using knowledge than in generating it.’* Op grond van deze overwegingen wordt EBP niet beperkt tot alleen het doen van onderzoek, maar is in deze benadering ook aandacht voor de doorwerking en benutting van kennis.

2.6.2 *Achtergronden in de onderzoekswereld*

Ook factoren en ontwikkelingen op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek hebben bijgedragen aan de komst en groei van EBP. Ook hier doen zich tegenstrijdige ontwikkelingen voor. Deels kan EBP worden gezien in het verlengde van het omvangrijke onderzoeksterrein dat vooral in de Verenigde Staten ontstond in de jaren zestig en zeventig ter ondersteuning van de aanpak en beleid rond uiteenlopende sociale problemen (zoals in het kader van de vele beleidsinitiatieven voortvloeiend uit de *‘Great Society’*). Als onderdeel hiervan kreeg ook het evaluatieonderzoek naar uiteenlopende maatregelen en interventies in die jaren een sterke impuls.

Voor EBP zijn vooral ontwikkelingen van belang die zich voordeden in de methoden van evaluatieonderzoek. Een belangrijke stap hierbij vormde de publicatie van het inmiddels klassiek geworden methodologieboek van Cook en Campbell in 1979 over quasi-experimenteel onderzoek. Deze zou later van grote invloed zijn op EBP.

Als onderdeel van deze ontwikkelingen in het toegepaste onderzoek ontstond ook meer aandacht voor het opstellen van overzichten van resultaten van verricht evalua-

tieonderzoek. Zo ontstond in 1993 de *Cochrane Collaboration*, een organisatie die *systematic reviews* ging opstellen van onderzoek op het terrein van gezondheidszorg en medische wetenschap. Enkele jaren later werd dit voorbeeld overgenomen op andere terreinen van onderzoek. Deze ontwikkeling mondde in de jaren negentig onder meer uit in wat in eerste instantie bekend werd als de ‘*What Works*’-benadering die zich in verschillende sectoren voordeed. Een voorbeeld hiervan is de omvangrijke publicatie van Sherman en anderen uit 1997 over criminaliteitspreventie. In de loop der jaren ontstaat uit de *What Works*-beweging een nieuwe benadering onder de naam *Evidence-based Practices*, die eveneens op vele terreinen actief is.

In de jaren zeventig en tachtig overheerst onder sociaalwetenschappelijk onderzoekers een tamelijk sombere visie op de effectiviteit van uiteenlopende interventies om sociale problemen, waaronder criminaliteit en overlast, aan te pakken. De uitspraak ‘*nothing works*’, vaak geassocieerd met een publicatie van Martinson (1974) over gevangenis-hervorming, is tekenend voor het wat cynische klimaat dat in de jaren zeventig en begin jaren tachtig overheerst. In dezelfde lijn, maar meer gerelateerd aan de politie, is een beroemde uitspraak van Bayley (1994: 3) waarmee hij zijn boek *Police for the Future* opent, namelijk: ‘*The police do not prevent crime. This is one of the best kept secrets of modern life.*’ Een belangrijke doelstelling voor Sherman en anderen was juist om met de ontwikkeling van EBP deze sombere (en in hun ogen onjuiste) visie te doorbreken (Nelen, 2010; Rovers, 2011; Telep, 2016; Cowen & Cartwright, 2020).

Tegelijk vormt de opkomst van EBP een breuk in het onderzoek naar de politie, met name in de VS en het VK. In de jaren zeventig en tachtig werd in deze landen het politieonderzoek gedomineerd door een sterk etnografische en kwalitatieve benadering. Het begrijpen van het dagelijks politiewerk en het van binnenuit beschrijven van de geldende politiecultuur vormden daarin centrale onderdelen. Deze periode heeft een reeks van studies opgeleverd die nog steeds als klassiekers gelden en die ook nu nog in belangrijke mate het beeld bepalen van het reilen en zeilen van de politie, de onderlinge relaties tussen politiemensen en het dagelijks politiewerk.

Met de opkomst van EBP ontstaat echter een andere richting in het onderzoek, die de afgelopen twee decennia een steeds belangrijker plaats heeft ingenomen binnen de politiewetenschap. Hier bouwen onderzoekers niet voort op een traditie van kwalitatief, vaak etnografisch onderzoek door middel van langdurige observatie van politiewerk, maar eerder op onder meer de experimentele criminologie en *crime science* met complexe statistische analyses en (quasi-)experimenteel onderzoek. Ook theoretisch is daarmee een belangrijke verschuiving opgetreden in dit onderzoeksveld, van centrale begrippen als politiecultuur, discretionaire ruimte, of stijlen van uitvoering naar een aansluiting bij onder meer geografische criminologie (zie Holdaway, 2020; Brown et al., 2018).

Deze verschuivingen in vraagstelling, onderzoeksfocus en methoden van onderzoek worden in belangrijke mate ingegeven door de wens te komen tot ‘bewijs’ over wat wel en niet werkt in het politiewerk. Daarmee lijkt EBP zich ook minder te interesseren

voor de vragen die centraal stonden in de klassieke etnografische studies uit de jaren zeventig en eerder. Deze lijken niet te passen in de instrumentele belangstelling en zienswijze van EPB-onderzoekers.

2.6.3 *Achtergronden in beleid en politiek*

De opkomst en inmiddels overheersende positie van EBP in de VS en het VK moeten ook worden begrepen tegen de achtergrond van beleidsmatige en politieke veranderingen die zich vanaf eind jaren tachtig en begin jaren negentig in veel westerse landen voordeden. Ten eerste speelt hier het zogenaamde nieuwe bedrijfsmatig denken (*New Public Management*) een rol dat in deze jaren steeds meer invloed krijgt op grote delen van de publieke sector en op het daarop gerichte overheidsbeleid. Met dit bedrijfsmatig denken wordt veel gewicht toegekend aan wat wel wordt genoemd de 3 E's: *economy*, *effectiveness* en *efficiency*. Bovendien komt met het bedrijfsmatig denken een grote nadruk op een aantoonbaar goede besteding van het belastinggeld, met andere woorden op 'value for money' (Clarke & Newman, 1997), waarbij vaak gebruik wordt gemaakt van strakke, bij voorkeur getalsmatige vormen van verantwoording en *performance management* (Sanderson, 2002). Vanuit het bedrijfsmatig denken wordt daarnaast vaak geprobeerd de autonomie van professionals terug te dringen, onder meer omdat deze (door managers en beleidsmakers) worden beschouwd als bron van ineffectiviteit en te hoge kosten die met de publieke sectoren zouden zijn gemoeid (Pollit, 1993). In een later stadium komen de professionals niet alleen steeds meer onder druk van het management te staan (onder meer als gevolg van strakke systemen van cijfermatige verantwoording en controle), maar wordt ook gestreefd naar een andere, hybride invulling van de betrokken professies. Daarbij worden *managerial* instrumenten, protocollen en werkwijzen integraal onderdeel van het dagelijks werk en functioneren van professionals (Evetts, 2009; Noordegraaf, 2015).

Deze ontwikkelingen zijn vanaf eind jaren negentig ook zichtbaar geworden binnen politieorganisaties (Terpstra & Trommel, 2009; Terpstra & Salet, 2019). Op verschillende manieren komt EBP tegemoet aan de uitgangspunten en eisen van het nieuwe bedrijfsmatig denken: grote nadruk op effectiviteit en efficiëntie, strakkere sturing van politiemensen en beperking van hun professionele ruimte met behulp van aan *systematic reviews* ontleende richtlijnen en protocollen en systemen als het aan EBP gelieerde CompStat (Sherman, 2013; Cordner, 2020) en een nadruk op cijfermatige vormen van verantwoording en 'value for money' (Greene, 2014). In sommige gevallen wordt, vooral in Engeland en Wales, expliciet als een van de redenen genoemd om EBP in te voeren dat dit kan bijdragen aan de noodzakelijk geachte kostenbesparingen en bezuinigingen op de politie:

'... in times of growing financial stringency, good quality evidence and the ability to demonstrate a cost-benefit analysis in favor of an advocated approach are going to be increasingly important for policing.' (Neyroud, 2009: 440)

In Engeland en Wales kreeg EBP bij de politie in de jaren van New Labour (tussen 1997 en 2010) een belangrijke stimulans onder invloed van de zogenaamde Moderniseringsagenda. Onderdeel hiervan was de ontwikkeling van zogenaamde *evidence-based policies* op tal van beleidsterreinen zoals gezondheidszorg, welzijn, onderwijs, en ook politie. Uitgangspunt hierbij was dat beleid gebaseerd diende te zijn op gedegen bewijs over ‘*What Works*’, ontleend aan toegepast sociaalwetenschappelijk onderzoek. Dit bewijs moet worden vertaald in richtlijnen en protocollen die zouden moeten bijdragen tot grotere effectiviteit van beleid en praktijk. Vooral na 2010 werd bovendien verondersteld dat informatie afkomstig uit EBP-onderzoeken een onderbouwing zou kunnen leveren voor de grote bezuinigingen op de Engelse politie (oplopend tot 25% van het budget), zonder dat dit zou leiden tot noemenswaardig verlies aan effectiviteit (Clarence, 2002; Sanderson, 2008; Fleming & Rhodes, 2018; Lumsden & Goode, 2018; Palmer, Kirby & Coleman, 2019; Bullock, Fielding & Holdaway, 2020).

Er kan ook een relatie worden gelegd tussen de opkomst van EBP en de steeds grotere roep in veel westerse landen om een harde aanpak van politie en andere instellingen die verantwoordelijkheid dragen voor de aanpak van criminaliteit en overlast. Deze relatie is echter niet rechtstreeks en kent tegenstrijdigheden.

Eerder (hoofdstuk 1) werd al gewezen op de opmerkelijke tegenstelling tussen twee ontwikkelingen. Enerzijds is vanaf eind jaren negentig sprake van een sterkere invloed van mediatisering, politisering en punitief populisme op het veiligheidsbeleid. Anderzijds refereren de komst en het groeiende belang van EBP juist aan neutrale en ‘harde’ wetenschappelijke kennis en feiten (Nelen, 2008; Loader & Sparks, 2017). Sherman schuift EBP zelfs naar voren als middel om populistische argumenten over politieoptreden te kunnen neutraliseren. Het opmerkelijke is echter dat EBP door zijn eenzijdige, alleen cijfermatige aandacht voor effecten van maatregelen in termen van bestrijding van criminaliteit en verwaarlozing van andere effecten, eerder een onderbouwing levert voor een ‘harde’ aanpak door politie en justitie.

2.7 EBP: beweging, retoriek en institutionele infrastructuur

EBP is niet alleen een concept, een wetenschappelijke benadering en een opvatting over de relatie wetenschap en politie, maar ook een sociale beweging (zoals Sherman (2009: 23; 2015: 12-13) zelf ook opmerkt). Het feit dat EBP zich in zo korte tijd heeft weten te vestigen als dominante kracht en opvatting op dit terrein, is slechts te begrijpen door ook aandacht te besteden aan dit aspect. Zowel in de VS als in het VK slaagde EBP er in een opmerkelijke korte tijd in de agenda van het wetenschappelijk politieonderzoek, het denken over de relatie tussen wetenschap en politie en het streven naar een meer professionele politie in belangrijke mate te beheersen. Dat is gepaard gegaan met het mobiliseren van aanzienlijke geldstromen en het bezetten van sleutelposities op dit terrein.

Een van de belangrijke factoren achter het ‘succes’ van deze beweging is dat zij beschikt over een sterke en blijkbaar overtuigende retoriek. Immers, EBP belooft op basis van het beste bewijs dat beschikbaar is de politie niet alleen effectiever en goedkoper te maken (Bullock, Fielding & Holdaway, 2020), maar dankzij haar utopische vergezichten ook het democratisch gehalte van de politie te versterken en de vrijheid te bevorderen. Daarbij beroept zij zich op een eenduidig beeld van ‘harde’ cijfermatige wetenschap, waarmee zij erin slaagt niet alleen status, gezag en vertrouwen te winnen, maar ook ingewikkelde discussies over politieke aspecten of waardeconflicten schijnbaar te vermijden of te neutraliseren. Bovendien suggereert de retoriek van EBP ‘iets nieuws’, een radicale breuk met een onprofessioneel en ineffectief verleden waar politiewerk steunde op traditionele opvattingen, ongefundeerde praktijkkennis en intuïtie van politiemensen.

Deze retoriek van EBP is des te overtuigender omdat zij onweerlegbaar lijkt en een grote vanzelfsprekendheid krijgt. Immers, wie zou er bijvoorbeeld tegen het best beschikbare bewijs zijn? Het gevolg van deze overtuigingskracht is door Mark H. Moore (2006: 322) geformuleerd als: ‘... *it is impossible to be against a movement that supports “evidence-based policing”*’. Dit is mogelijk een van de redenen waarom critici van EBP in de regel de term EBP niet willen laten vallen.

In feite echter zijn, zoals in de volgende hoofdstukken regelmatig naar voren zal komen, veel van de uitgangspunten van EBP discutabel en vele van de claims moeilijk vol te houden. Om slechts een hiervan te noemen (andere komen in de komende hoofdstukken uitgebreider aan bod), de gedachte dat er slechts één gouden standaard van onderzoek is, is op zijn minst een fictie, en zoals Moore (2006: 322-323) terecht opmerkt, zal deze uiteindelijk een negatief effect hebben op wat onderzoek oplevert, ook voor de politie:

‘... by focusing too much on the experience that can be captured in quantitative observational studies and controlled experiments – by assuming that these are the only ones that can provide a relatively firm basis for action – we will end up, paradoxically, both reducing the amount of experience to us, and slowing the rate at which the field as a whole can learn about what works in policing.’

Hoezeer er ook onjuiste en discutabele aannames zitten in de opvattingen en retoriek van EBP, terecht constateert Tilley (2009) dat deze blijkbaar geen belemmeringen zijn voor financiers en beleidsmakers hier hun steun en middelen aan te geven.

Voor een goed begrip van EBP is het ook van belang daarbij de institutioneel-organisatorische context te betrekken die de ontwikkeling van EBP, vooral in de VS en het VK, met zich heeft meegebracht en waarop zij in belangrijke mate steunt. Deze organisatorische infrastructuur kon alleen maar ontstaan omdat EBP in de twee genoemde landen een succesvolle sociale beweging bleek, die erin slaagde zeer ruime budgetten vrij te laten maken en belangrijke partijen binnen de politiek, de beleidswereld en de top van de politieorganisaties achter zich te krijgen (Greene, 2014; Holdaway, 2020).

Omdat vanuit Nederlands perspectief de ontwikkelingen rond EBP in het VK dichterbij staan dan die in de VS, beperkt de beschrijving zich hier tot het eerstgenoemde land.

In navolging van de *Cochrane Collaboration* die op het terrein van de gezondheidszorg *evidence-based* werken wil bevorderen door experimenten te stimuleren en systematische overzichten op te stellen, werd in 2000 de *Campbell Collaboration* opgericht met eenzelfde doelstelling voor het terrein van politie en justitie. In Engeland en Wales ontstond in 2007 het *National Police Improvement Agency* (NPIA). Deze organisatie moest zowel de professionalisering van de politie bevorderen als antwoorden vinden op de grote bezuinigingen in die jaren op de politie. Enkele jaren later werd het NPIA vervangen door het *College of Policing* (2012), dat als taak kreeg het opstellen van standaarden en richtlijnen voor politiewerk op basis van wetenschappelijk bewijs. In het kader daarvan werd een jaar later (2013) het *What Works Centre for Crime Reduction* (WWCCR) in het leven geroepen. Deze organisatie onderhoudt onder meer een database met voor de politie relevante onderzoeksinformatie en kennis. Daarmee werd ook veel strikter vastgelegd welke onderzoeken en kennis wel en welke niet aan de gehanteerde eisen voldeden. Het ontstaan van een eigen wetenschappelijk tijdschrift, de oprichting van de *Society for Evidence-based policing* (een organisatie van politiemensen en onderzoekers die EPB steunen) en de instelling van een leerstoel voor EBP aan de universiteit van Cambridge maakten dat deze infrastructuur steeds meer vorm kreeg. Er is daarmee in het VK een complete industrie ontstaan rond EBP die er niet alleen op is gericht op het terrein van de politie de uitvoering van experimenten te bevorderen, systematische overzichten op te stellen, standaarden en richtlijnen te formuleren voor politiewerk, maar ook de aan EBP verbonden denkwijzen en uitgangspunten verder te verspreiden en de acceptatie daarvan te bevorderen (Farrington & Petrosino, 2001; Neyroud, 2009; Fleming & Rhodes, 2018; Lumsden & Goode, 2018; Palmer, Kirby & Coleman, 2019; Bullock, Fielding & Holdaway, 2020; Holdaway, 2020). Het moge duidelijk zijn dat het ontwikkelen en in stand houden van deze infrastructuur de nodige financiële middelen vereist. Voor activiteiten die niet binnen die kaders vallen, zijn overigens steeds minder ruimte en geld beschikbaar. Dit geldt zowel voor onderzoek als voor politiewerkzaamheden die niet aan het EBP-stramien voldoen.

3 **Onderzoeksmethoden in evidence-based policing: beschrijving en kritiek**

Zoals in het vorige hoofdstuk al kort werd genoemd, kenmerkt EBP zich wat betreft het onderzoeksgedeelte door de keuze voor twee onderzoeksmethoden. Deze vormen samen de kern van het onderzoek onder de noemer van EBP. Ten eerste gaat het hier om het zogenaamd gerandomiseerd experimenteel onderzoek met controlegroep, in het Engels *randomized controlled trial*, meestal afgekort als RCT. Ten tweede kenmerkt het onderzoek binnen EBP zich door het gebruik van systematische overzichten (*systematic reviews*). Hiermee worden de resultaten van meerdere onderzoeken met betrekking tot de effectiviteit van een bepaalde interventie of werkwijze van de politie, op een rij gezet en beoordeeld.

De keuze voor zowel RCT als systematische overzichten is niet los te zien van de met EBP verbonden opvatting dat niet alle vormen van wetenschappelijk onderzoek en van wetenschappelijke kennis op hetzelfde niveau mogen worden gewaardeerd. Met andere woorden: EBP is gebaseerd op een, wat wordt genoemd, hiërarchie van kennis en onderzoek. Hoewel dit een neutraal wetenschappelijke keuze lijkt, lopen hier opnieuw verschillende elementen van EBP door elkaar. Juist op dit punt hanteert EBP een krachtige, maar tegelijk misleidende retoriek. Hoewel er binnen de sociale wetenschappen uiteenlopende visies bestaan over onderzoeksmethoden, doet bijvoorbeeld Weisburd (2010) opvattingen waarin gewezen wordt op de beperkingen in de waarde en bruikbaarheid van RCT af als '*fabeltjes*'. Dit door elkaar lopen van wetenschappelijke overwegingen of discussies en deze vorm van retoriek als onderdeel van EBP als een sociale beweging die zijn positie wil versterken, maakt een kritische behandeling van de onderzoekstechnische aspecten van EBP soms lastig.

In dit hoofdstuk staan RCT en de systematische overzichten binnen EBP centraal. Een uitvoerige behandeling van deze twee onderzoeksmethoden wordt hier niet beoogd. Daarvoor wordt verwezen naar de vele handboeken die er beschikbaar zijn over methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek. Wel wordt hier vaak aangesloten bij bestaande discussies over de binnen EBP gehanteerde onderzoeksmethoden en kritiek die daarop al eerder werd gegeven.

In het volgende komt eerst het uitgangspunt van een hiërarchie van kennis en onderzoek aan bod, evenals de positie van RCT daarbinnen (paragraaf 3.1). Vervolgens worden de belangrijkste kritische kanttekeningen geplaatst bij RCT (paragraaf 3.2) waarna

de methode van de systematische overzichten wordt beschreven (paragraaf 3.3), gevolgd door enkele kanttekeningen daarbij (paragraaf 3.4). Tot slot worden enkele fundamentele vragen geformuleerd naar aanleiding van de in dit hoofdstuk naar voren gekomen kritiek op het EBP-onderzoek (paragraaf 3.5).

3.1 Hiërarchie van kennis en onderzoek

EBP bouwt ook wat betreft gehanteerde onderzoeksmethoden voor een belangrijk deel voort op eerdere ontwikkelingen rond *evidence-based* werken in de gezondheidszorg en het medisch onderzoek. In 1993 werd de Cochrane Collaboration opgericht met als doel onderzoeksresultaten naar de effecten van medische behandeling en medicatie te systematiseren, toegankelijk te maken en te beoordelen naar hun onderzoekskwaliteit. Dit voorbeeld werd in 2000 gevolgd met de oprichting van de Campbell Collaboration met een vergelijkbare doelstelling op verschillende andere terreinen. In datzelfde jaar werd een werkgroep in het leven geroepen die zich tot taak stelde systematische overzichten van onderzoeksresultaten op te stellen met betrekking tot de effectiviteit van interventies op het terrein van *Crime & Justice* (Farrington & Petrosino, 2001; Farrington et al., 2002; Welsh, 2019).

Bij het opstellen van deze systematische overzichten, ook op het terrein van politie en politiewerk, wordt gebruikgemaakt van de zogenaamde *Maryland Scientific Methods Scale*. Deze werd op dit terrein voor het eerst gehanteerd in 1997 door Sherman samen met collega's in de overzichtsstudie getiteld *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising?* (Sherman et al., 1997). In deze schaal wordt onderscheid gemaakt tussen vijf oplopende niveaus van onderzoek. Deze niveaus zijn ingedeeld naar de gehanteerde onderzoeksmethode. Het hoogste niveau wordt daarbij toegekend aan onderzoek met randomisering en een controlegroep (en voor- en nametingen), het zogenaamde RCT (zie tabel 1). Om deze reden wordt RCT in het EBP ook wel omschreven als de '*golden standard*' van het onderzoek (Farrington et al., 2002; Lum & Koper, 2014; Lumsden & Goode, 2018; Welsh, 2019).

Tabel 1 *Maryland Scientific Methods Scale: vijf onderscheiden niveaus van onderzoek* (ontleend aan Bowers et al., 2017: 105)

Laagste kwaliteit	1. onderzoek met hoogstens een correlatieel verband tussen interventie en niveau van criminaliteit
	2. onderzoek waarin sprake is of van een duidelijk tijdsverschil tussen moment van interventie en meting van criminaliteitsniveau of van vergelijkingsgroep zonder dat overigens de vergelijkbaarheid duidelijk is aangetoond
	3. vergelijking tussen twee analyse-eenheden, met en zonder de interventie
	4. vergelijking tussen meerdere eenheden met en zonder interventie, met controle op andere factoren en een vergelijkingsgroep
Hoogste kwaliteit	5. gerandomiseerd onderzoek met controlegroep en meerdere metingen voor en na interventie

Aan de hand van deze Maryland schaal wordt duidelijk wat binnen EBP wordt verstaan onder het ‘beste beschikbare bewijs’ (zoals de formulering vaak luidt) en onder de hiërarchie van kennis. Binnen EBP worden alleen die onderzoeksbevindingen toegelaten tot de erkende ‘*body of knowledge*’ die zijn verkregen met behulp van onderzoek dat voldoet aan de hoogste methodologische niveaus van de Maryland schaal. In de praktijk gaat het daarbij om onderzoek volgens de opzet van RCT of eventueel de daarmee verwante quasi-experimentele opzet (respectievelijk niveau 5 en 4). Bewijs afkomstig uit andere vormen van onderzoek worden in deze benadering niet of veel minder erkend.

De achterliggende gedachte hierbij is dat alleen de meest ‘robuuste’ kennis voldoende geschikt is om te dienen als wetenschappelijke onderbouwing van beslissingen over politie en politiewerk (Hough, 2010; Brown et al., 2018; Lumsden & Goode, 2018). Hierbij wordt binnen EBP prioriteit toegekend aan het vaststellen van een causaal verband tussen politie-interventie en eventuele effecten zoals vermindering van criminaliteit of overlast. Verondersteld wordt dat RCT, met een opzet van meerdere metingen voor en na de interventie en met gerandomiseerde, dat wil zeggen vergelijkbare onderzoeks- en controlegroepen, de beste manier is om aan de eisen van interne validiteit te voldoen (Rovers, 2011; Welsh, 2019). Het zal duidelijk dat met deze ‘strengere’ onderzoeksmethodologische benadering er weinig ruimte overblijft om aan de in de politietraining opgedane kennis van politiemensen veel waarde en betekenis toe te kennen (Lumsden & Goode, 2018; Tilley & Laycock, 2017).

Zoals eerder al opgemerkt, wordt overigens in het VK, althans formeel, de afgelopen paar jaar langzaam de gedachte van RCT als de ‘*golden standard*’ van het wetenschappelijk onderzoek binnen EBP deels losgelaten. Naast RCT lijken ook andere vormen van onderzoek meer te worden geaccepteerd. Toch domineren binnen het Engelse EBP in feite nog steeds het dogma en de logica van de Maryland schaal. Dit geldt ook voor de opvatting waarin geaccepteerd wetenschappelijk bewijs beperkt wordt tot alleen de uitkomsten van RCT en daaraan verwante onderzoeken (Williams & Cockcroft, 2019).

3.2 Kanttekeningen bij RCT als dominante onderzoeksvorm

De overtuigingskracht van EBP als neutrale, wetenschappelijke basis en als niet te weerleggen motor van vernieuwing en professionalisering van de politie, hangt in belangrijke mate af van de centrale positie die binnen EBP wordt toegekend aan het onderzoek volgens de principes van RCT en van het grote vertrouwen dat daarin wordt gesteld. Binnen EBP zijn de claim van het ‘beste bewijs’ en daarmee van de meest gegene, wetenschappelijke onderbouwing van politie en politiewerk voor het overgrote deel gebaseerd op het geloof en vertrouwen in RCT. Met de wijze waarop RCT binnen EBP vaak gepresenteerd wordt, lijkt het alsof deze vorm van onderzoek boven iedere twijfel en kritiek is verheven. Juist daaraan ontleent EBP de aanspraak dat de politie van de toekomst niet meer afhankelijk hoeft te zijn van intuïtie en lekenkennis van politiemensen, maar zal handelen op basis van wetenschappelijk gefundeerde protocollen en daarmee veel effectiever zal kunnen optreden.

Ondanks deze claims en suggesties, is op RCT als wetenschappelijke onderzoeksmethode echter veel en fundamentele kritiek mogelijk. De afgelopen ongeveer 15 jaar is er dan ook juist op dit onderdeel van EBP veel kritiek geformuleerd. Rond RCT wordt de spanning zichtbaar tussen enerzijds de suggestie van wetenschappelijke robuustheid, eenduidigheid, vanzelfsprekendheid, overtuigingskracht en immuniteit voor kritiek en anderzijds het controversiële karakter dat eveneens aan EBP kleeft. Deze kritiek op de gehanteerde onderzoeksmethode heeft overigens verreikende consequenties voor ook andere onderdelen en claims van EBP, zoals de opvatting over wat als 'bewijs' geldt of hoe de relatie tussen wetenschap en politie eruit zou moeten zien.

In deze paragraaf worden de belangrijkste kritiekpunten op RCT binnen EBP op een rij gezet. De aandacht gaat hier vooral uit naar methodologische aspecten. De vraag wat het RCT-onderzoek binnen EBP inhoudelijk oplevert, komt hier nog niet aan bod. Hierop wordt teruggekomen in het volgende hoofdstuk.

Onderscheid wordt gemaakt in een zestal punten, namelijk: de eenzijdige focus binnen RCT op effectiviteitsvragen, de invulling die binnen EBP wordt gegeven aan effecten van politie en politiewerk, het probleem van de *black box* (en daarmee van de beperkingen om causale verbanden tussen politiewerk en effecten daarvan aan te tonen), de geringe externe validiteit, het smalle en beperkte methodische en theoretische karakter van RCT-onderzoek binnen EBP, en tot slot een aantal praktische belemmeringen en ethische grenzen die verbonden zijn aan experimenteel onderzoek op het terrein van de politie.

Focus op effecten

Met de dominante positie van RCT is binnen EBP gekozen voor een beperkte, instrumentele visie op politie en politiewerk. Bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre sprake is van 'goed politiewerk' wordt slechts gekeken naar de effecten van politiewerk. Daarin klinkt de nauwe verwantschap door tussen EBP en het nieuwe bedrijfsmatig denken waarin eveneens de (kosten)effectiviteit centraal staat (Terpstra & Trommel, 2009; Greene, 2014).

Met deze reductie van onderzoek naar politie en politiewerk tot het meten van effecten vallen cruciale onderdelen van de politie buiten beeld. Juist bij de politie is het onderscheid tussen 'proces' en 'effect' vaak nauwelijks te maken (Manning, 1977; Greene, 2014). Bovendien, belangrijke elementen in de beoordeling van politiewerk staan blijkens onderzoek in belangrijke mate los van de bereikte effecten. Bij de vraag of politiewerk als rechtvaardig wordt beoordeeld, gaat het eerder om de procedurele rechtvaardigheid in het optreden (Tyler, 2004; Bradford, 2017) of om de mate waarin politiewerk wordt ervaren als in overeenstemming met het beeld van een rechtvaardige wereld (Lerner, 1980; Van der Vijver, 1993). Door alleen te letten op effectiviteit ontstaat een gemankeerd beeld van politiewerk, dat des te meer tot vertekening leidt omdat juist rond effecten van politiewerk zich fundamentele spanningen kunnen voordoen met eisen van legaliteit, legitimiteit en andere normatieve eisen (Skolnick, 1966).

Met de eenzijdige focus op effectcriteria als het aantal uitgeschreven boetes, aangehouden verdachten of veranderingen in het niveau van geregistreerde criminaliteit verdwijnen cruciale elementen voor de beoordeling van politiewerk buiten beeld. Het gaat hier niet alleen om rechtmatigheid en rechtvaardigheid, maar ook om de symbolische en morele functies van politie en politiewerk. Met de dominantie en beperkingen van RCT wordt EBP in de woorden van Jack Greene (2014: 202) een voorbeeld van *'a march towards scientism in police research, that is, a narrowing worldview of what constitutes understanding of the police'*. Met andere woorden, het zou niet alleen moeten gaan om effecten, maar, zoals Van Dijk, Hoogewoning en Punch (2015) het noemen, om *'what matters in policing'* in ruimere zin.

Invulling van effecten

Niet alleen is met de dominante positie van RCT de eenzijdige focus op effectiviteit een grote beperking van EBP, maar dat geldt ook voor de wijze waarop de onderzochte effecten van politiewerk in de EBP-onderzoeken worden ingevuld. Ten eerste gaat het in het EBP-onderzoek bij effecten van politiewerk in de regel slechts om de vraag in hoeverre politiewerk heeft geresulteerd in een reductie van criminaliteit (en overlast). Ook dit is een versmalling van waar politiewerk zich op richt. Zo kent politiewerk naast het terugdringen van criminaliteit en overlast ook andere doelstellingen die in het EBP-onderzoek echter nauwelijks of geen aandacht krijgen (Greene, 2014). Terecht constateert Telep (2016) dat het in de Amerikaanse context opvallend is dat EBP zich alleen richt op de effectiviteit van de politie bij criminaliteitsreductie. Daarmee wordt namelijk voorbijgegaan aan de vele ophef en conflicten die de afgelopen decennia zijn ontstaan als gevolg van de wijze waarop de Amerikaanse politie burgers (vooral leden van stedelijke minderheidsgroeperingen) vaak behandelt. In die zin lijkt EBP weinig lering te hebben getrokken uit de rassenrellen in de VS over de afgelopen decennia en uit de boodschap van sociale bewegingen als *Black Lives Matter*.

In sommige gevallen proberen EBP-onderzoekers tot een bredere invulling te komen van de te onderzoeken effecten van politie en politiewerk. Zij plaatsen dan bijvoorbeeld ook legitimiteit en de symbolische functie van de politie onder de noemer van effecten. Mede omdat het politiewerk in deze benadering een black box blijft (zie hierna), doet deze instrumentele benadering geen recht aan vraagstukken van legitimiteit en de bredere functie van de politie in een democratische rechtsstaat.

In het RCT-onderzoek binnen EBP gaat het bovendien meestal alleen om overall-effecten van politieoptreden. Daarmee ontstaat weinig zicht op de variatie in optredende effecten en blijft de vraag onbeantwoord voor welke personen en onder welke omstandigheden de effecten wel en niet optreden (Pawson & Tilley, 1997; Sidebottom & Tilley, 2020). Bovendien concentreert de aandacht zich binnen RCT op (relatieve) kortetermijneffecten, terwijl verwacht mag worden dat veel van de effecten pas op langere termijn zichtbaar zullen worden (Carr, 2010; Greene, 2014). Tot slot bestaat er binnen het RCT-onderzoek in de regel weinig oog voor onbedoelde effecten van politieoptreden (Carr, 2010) (met uitzondering van zogenaamde waterbedeffecten in onderzoek naar

hot spots policing). Zo blijft bijvoorbeeld in het omvangrijke boek van Lum en Koper (2017) over EBP het thema onbedoelde effecten nagenoeg onbesproken.

De vraag kan worden gesteld waarom het EBP-onderzoek langere termijneffecten, onbedoelde effecten en variatie in effecten van politie en politiewerk vrijwel geheel buiten beschouwing laat. Belangrijke inhoudelijke argumenten lijken hierbij geen rol te spelen. De meest waarschijnlijke verklaring is dat het binnen het stramien en de logica van de RCT-onderzoeksmethode te lastig is ook aan deze andere typen effecten adequaat aandacht te besteden.

Black box, complexiteit, context en causaliteit

Een van de grootste problemen van RCT-onderzoek binnen EBP is dat het eigenlijke politiewerk behandeld wordt als een *black box* (Rovers, 2007; Greene, 2014 & 2019; Famega, Hinkle & Weisburd, 2017; Thompson & Knuttson, 2017; Brown, 2020). Daardoor ontbreekt in de regel zicht op de wijze waarop het onderzochte politieoptreden heeft plaatsgevonden en is uitgevoerd. Vaak lijkt hier sprake van onderschatting van de complexiteit van het uitvoerende politiewerk en van de problemen en belemmeringen die zich daarin kunnen voordoen (Hough, 2010; Thompson & Knuttson, 2017; Innes, 2020). In veel gevallen lijkt te worden verondersteld dat binnen het experiment het politiewerk eenduidig is, in het verlengde ligt van de oorspronkelijke plannen, onder alle omstandigheden op eenzelfde wijze plaatsvindt en tijdens het experiment niet verandert. Onderzoek naar de uitvoering van politiewerk maakt duidelijk dat in veel gevallen deze veronderstellingen simpelweg onjuist zijn en er ook hier vaak sprake is van een '*implementation gap*' (Terpstra, 2002; Terpstra & Fyfe, 2015). Bovendien, hoewel in EBP-onderzoek vaak verondersteld wordt dat sprake is van één duidelijk af te bakenen en te definiëren interventie, blijken er in de praktijk vaak meerdere typen interventies door elkaar te lopen (Rovers, 2011).

Het belang, de dynamiek, de complexiteit, het soms weinig consistente en coherente karakter van de uitvoering van politiewerk en de tegenstellingen en belangen die daarbij een rol kunnen spelen, lijken zich moeilijk te verdragen met de logica en verwachtingen van het EBP-onderzoek. Daarin wordt juist geprobeerd de omstandigheden in het te onderzoeken veld zo veel mogelijk te controleren en te standaardiseren, hetgeen volgens sommigen overigens een illusie is (zie bijvoorbeeld Hope, 2009). Zelfs als EBP-onderzoekers zich het belang van de uitvoering van politiewerk voor hun onderzoek realiseren, lijken zij daarmee niet uit de voeten te kunnen (zie bijvoorbeeld Famega, Hinkle & Weisburd (2017)).

Overigens wordt juist op dit punt een belangrijk contrast zichtbaar tussen de klassieke politiestudies uit de jaren zestig en zeventig en het EBP-onderzoek. De klassieke, vaak etnografische studies richten zich juist op het in detail in kaart brengen van de dagelijkse uitvoering van het politiewerk op straat en van de gang van zaken op de werkvloer van het politiebureau. Daarbij wordt veel aandacht gegeven aan het insidersperspectief en aan de in het dagelijks omgang tussen politiemensen geldende regels, normen en interpretaties. Belangrijk thema daarbij is ook hoe politiemensen in de praktijk omgaan met hun geweldsmiddelen en -bevoegdheden, vooral in de relatie met burgers. In

het EBP-onderzoek ontbreken deze elementen niet alleen, maar het besef van hun belang lijkt eveneens afwezig.

Dit contrast maakt duidelijk dat sinds de jaren tachtig en vooral met de opkomst van EBP er een aanmerkelijke paradigmawijziging in het Angelsaksische politieonderzoek is opgetreden (zie ook Brodeur, 2010: 150 en 164). Terwijl lange tijd het *Leitmotif* van dit onderzoek bestond uit het in kaart brengen van de complexiteit van het dagelijkse politiewerk en van de sociaal-culturele wereld van politiemensen, vaak tegen de achtergrond van de vraag wat de kern is van politiewerk, laat met EBP dit politieonderzoek op al deze punten het tegenovergestelde beeld zien: niet de dagelijkse complexiteit van het werk, maar een gestandaardiseerd experiment, niet de vraag wat politiewerk is, maar alleen de effecten daarvan en een analyse waarin cultuur, normen en betekenisgeving niet of nauwelijks een rol spelen.

Bij politieoptreden is in de regel bovendien sprake van een sterke contextafhankelijkheid. Zelfs in het *evidence-based medicine* onderzoek is inmiddels het belang van context 'ontdekt' (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2017). In politieoptreden is dat belang alleen maar groter. Deze contextafhankelijkheid speelt onder meer een belangrijke rol bij de beoordeling van politiewerk. In veel gevallen is politieoptreden niet op zich goed of slecht, of effectief of ineffectief. Dit hangt in belangrijke mate af van de context van het politieoptreden, hoe burgers hierop reageren, wat er eerder is gebeurd, en wat in die context als normaal of acceptabel geldt (Crawford, 2017). Met de genoemde *black box* ontbreekt in het EBP-onderzoek echter het zicht op deze context en contextafhankelijkheid.

Door het ontbreken van informatie over de eigenlijke politie-interventie en over de context waarin dat plaatsvindt, blijft de mate waarin met onderzoek volgens de opzet van een RCT de al dan niet opgetreden effecten van de interventie kunnen worden verklaard, uiteindelijk beperkt. Nog sterker, met het behandelen van het politieoptreden als *black box*, wordt de suggestie dat met een RCT een causale relatie kan worden gelegd tussen een bepaald politieoptreden en veranderingen in bijvoorbeeld het niveau van de criminaliteit of overlast, in belangrijke mate een schijnverklaring. Het enige dat met een dergelijke onderzoeksopzet kan worden geconstateerd, is dat er tussen een moment voor en na de interventie in vergelijking met de controlesituatie een verandering heeft plaatsgevonden in bijvoorbeeld het niveau van de criminaliteit. In hoeverre deze verklaard kan worden uit het betreffende politieoptreden en uit welke onderdelen daarvan, blijft vanwege de *black box* echter grotendeels in nevelen gehuld. Om deze reden spreekt Sampson (2010) dan ook van een mythe dat met het gerandomiseerde experiment het causaliteitsprobleem in de politiewetenschap zou zijn opgelost.

Externe validiteit

Bij de beoordeling van onderzoek en onderzoeksresultaten is er naast het criterium van interne validiteit, ook de eis van externe validiteit. Terwijl interne validiteit betrekking heeft op de mate waarin met zekerheid een causale relatie kan worden vastgesteld, gaat

het bij externe validiteit om de mate waarin de onderzoeksresultaten ook van toepassing zijn op een andere situatie dan die waarin het onderzoek (experiment) plaatsvond. Door verschillende auteurs is erop gewezen dat RCT-onderzoeken uitgevoerd in het kader van EBP op het criterium van externe validiteit aanzienlijk lager scoren dan waar de aanhangers van deze benadering vaak van uitgaan (Hough, 2010; Eck, 2017; Brown et al., 2018; Sidebottom & Tilley, 2020). Een van de redenen waarom dit het geval is, is dat de sociale werkelijkheid aanzienlijk heterogener en gevarieerder is dan binnen EBP vaak wordt verondersteld (Hope, 2009). Er zijn in de geschiedenis van EBP inmiddels enkele voorbeelden waarin op basis van RCT-onderzoeken met grote stelligheid aanbevelingen zijn gedaan om ook elders de conclusies van deze onderzoeken toe te passen, terwijl al snel bleek dat de situatie daar zo verschilde dat de geadviseerde manier van politieoptreden averechte effecten bleek te hebben. Zo vonden Sherman en anderen (1992) in een experimentele studie positieve effecten van het arresteren van plegers van huiselijk geweld, hetgeen vervolgens het advies werd voor de politie over hoe om te gaan met deze verdachten. Latere studies kwamen echter tot veel minder eenduidige resultaten (zie ook Hope, 2009).

Sherman (2009: 11-13) heeft gesuggereerd dat de oplossing voor de beperkte externe validiteit van EBP-experimenten ligt in het uitvoeren van een groter aantal van dergelijke studies, waarna de uitkomsten daarvan in een overkoepelende analyse kunnen worden gecombineerd. Hoewel ook in zijn ogen veel van de afzonderlijke EBP-experimenten gebaseerd zijn op kleine steekproeven en vaak slechts zwakke verbanden laten zien, zou een combinatie van deze experimenten het bewijs aanzienlijk steviger maken. Er is hier sprake van twee misverstanden. Ten eerste is de veronderstelling onjuist dat onderzoeken die op basis van kleine steekproeven zwakke verbanden aantonen bij een groter aantal studies samen wel een goed resultaat opleveren. De tweede redeneerfout is hier dat verondersteld wordt dat als een zwak verband in meerdere studies is aangetoond dat hoe dan ook mag worden aangenomen dat het verband bestaat. Deze laatste redenering is eerder door onder meer Hope (2009: 130) en Eck (2017) aan de kaak gesteld. Eck spreekt in dit verband van een '*logical fallacy*'. Met andere woorden, er wordt hier binnen EBP onvoldoende onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. EBP is in de optiek van Eck gebaseerd op de pretentie bruikbare kennis op basis van onderzoek te leveren voor de politiepraktijk, maar volgens hem is er geen enkele reden om te veronderstellen waarom een hoge interne validiteit ook een hoge externe validiteit zou opleveren (Eck, 2017: 46 en 50). Bovendien, de logica van RCT-onderzoeken is nog steeds die van een interne, niet van een externe validiteit. Deze kritiek van Eck heeft ook gevolgen voor de waarde van systematische overzichten binnen EBP, reden waarom hier later nog op terug wordt gekomen.

Methodisch smal en theoretisch zwak

Deels in het verlengde van de hiervoor geplaatste kanttekeningen is EBP regelmatig bekritiseerd vanwege de eenzijdige keuze voor RCT-onderzoek en de superieure positie die wordt toegeschreven aan 'bewijs' dat met behulp van die methode is verkregen (Tilley, 2009; Greene, 2014; Crawford, 2017; Tilley & Laycock, 2017; Brown et al., 2018;

Lumsden & Goode, 2018; Bullock, Fielding & Holdaway, 2020; Sidebottom & Tilley, 2020). Deze starre en dogmatische keuzes leiden tot een verschraving van het (evaluatie)onderzoek (Nelen, 2010), vormen een belemmering voor een creatieve en innovatieve probleemoplossende benadering (Sparrow, 2011) en doen onvoldoende recht aan de complexiteit van politiewerk. Van verschillende kanten is de claim van Sherman en anderen betwist dat slechts met behulp van RCT causale verbanden zouden kunnen worden vastgesteld (Sidebottom & Tilley, 2020). Zo worden bijvoorbeeld ook in historisch onderzoek oorzaak-gevolgverbanden gelegd, zonder dat daar gebruik wordt gemaakt van experimentele en controlegroepen die na randomisering zijn vastgesteld en evenmin van voor- en nametingen (Pawson & Tilley, 1997). Begrijpelijk is het daarom dat Knutsson en Tompson (2017: 6) op basis van vergelijkbare overwegingen spreken van een *'tyranny of method'* waardoor EBP wordt gekarakteriseerd.

Enigszins in vergelijkbare lijn is de constatering dat in het EBP-onderzoek een gebrek aan theoretisch kader bestaat (Greene, 2014; Hough, 2010; Brown et al., 2018). Dat is om minstens twee redenen opmerkelijk. Ten eerste wordt aan causale analyse binnen EBP een groot gewicht toegekend. Dit is immers de belangrijkste reden waarom binnen het EBP-onderzoek het stramien van RCT zo'n dominante positie heeft. Het lijkt er soms op dat binnen EBP verondersteld wordt dat met de toepassing van RCT automatisch tot causale verbanden is te concluderen. Echter, ook dan is het leggen van een causaal verband uiteindelijk een theoretische interpretatie (Cowen & Cartwright, 2020). Ten tweede is RCT niet zozeer ontstaan als methode voor open evaluaties van maatregelen of interventies. Het is vooral geschikt als onderzoeksmethode om in bepaalde gevallen een hypothese te kunnen toetsen (Campbell & Cook, 1979; Tilley, 2009: 138-139). Dit laatste gebeurt binnen EBP echter veel minder. Slechts in een beperkt aantal gevallen is het EBP-'bewijs' op basis waarvan richtlijnen voor politiewerk worden geformuleerd, gebaseerd op expliciete theorieën.¹

Praktische en ethische grenzen

Daarnaast stuit het gebruik van (quasi-)experimenten op het terrein van de politie op grote praktische, ethische en mogelijk ook juridische grenzen. Het is nauwelijks voor te stellen dat in de Nederlandse context experimenten zouden worden geaccepteerd waarin sommige burgers een bepaald politieoptreden, bescherming, hulpverlening, straf of boete krijgen en andere niet, waarbij het enige argument voor dit onderscheid ligt in het belang van een wetenschappelijk onderzoek (Nelen, 2010; Vlek, 2010).

Terwijl in medisch experimenteel onderzoek gebruik kan worden gemaakt van *'blinding'* (zolang het onderzoek in uitvoering is, is onbekend of een bepaalde patiënt de experimentele of de controlebehandeling krijgt) en van placebo's, lijken beide middelen in experimenten met politieoptreden moeilijk denkbaar. Omdat die informatie bij de betrokkenen bekend is, zullen er uiteenlopende reacties en aanpassingen plaatsvin-

1 Uitzondering is het EBP-onderzoek naar *hot spots policing* waar vaak noties uit de Situationele Criminologie en de Routine Activities Theory aan ten grondslag liggen (zie ook hoofdstuk 4).

den tijdens het experiment. Deze zullen in veel gevallen het verloop van het experiment en de uitkomsten daarvan verstoren (Sidebottom & Tilley, 2020). Het is dan ook begrijpelijk dat Crawford (2017) tot de conclusie komt dat RCT-onderzoek op het terrein van de politie niet alleen kostbaar is en veel tijd en middelen vraagt, maar in de meeste gevallen ook als onrealistisch moet worden beschouwd.

3.3 Systematische overzichten van onderzoek

Naast het gerandomiseerde experiment (RCT) vormt het systematisch overzicht (*systematic review*) de tweede belangrijke onderzoeksmethode binnen EBP. De functies die de systematische overzichten binnen EBP moeten vervullen, verschillen echter van die van de RCT's. Terwijl de laatste primaire onderzoeksinformatie moeten opleveren, zijn de systematische overzichten gericht op het ordenen en presenteren tot secundaire informatie.

Aan het opstellen van systematische overzichten worden binnen EBP verschillende doelstellingen toegekend. Niet alleen moeten met deze overzichten de belangrijke onderzoeksbevindingen met betrekking tot een bepaalde politie-interventie op een rij worden gezet, maar bovendien moeten de verschillende resultaten beoordeeld worden naar de kwaliteit van de onderliggende onderzoeken. Vervolgens moeten de systematische overzichten leiden tot overall-conclusies die verder reiken dan de afzonderlijke RCT-onderzoeken. Sommige aanhangers van EBP, zoals Sherman (2009), veronderstellen dat de systematische overzichten ook een oplossing kunnen bieden voor de methodische zwakte van veel van de RCT-onderzoeken en voor hun gebrekkige externe validiteit. In de vorige paragraaf zijn reeds kritische kanttekeningen geplaatst bij de houdbaarheid van deze opvatting (zie ook Hope (2009) en Eck (2017)).

Deze overzichten hebben niet alleen een wetenschappelijke functie. Zij dienen ook om de op een bepaald moment voor handen onderzoeksgegevens beschikbaar en toegankelijk te maken voor een groter publiek buiten de wetenschap, zoals beleidsmakers of *practitioners* bij de politie (Sherman, 2009; Neyroud, 2009; Hough, 2010).

Binnen EBP wordt ervan uitgegaan dat deze systematische overzichten regelmatig moeten worden bijgesteld, omdat er telkens nieuwe studies verschijnen naar de effectiviteit van een bepaalde politie-interventie met weer nieuwe uitkomsten en gegevens. In Engeland en Wales hebben op het terrein van de politie het *College of Policing* in samenwerking met een *What Works Centre* op dit terrein de taak deze systematische reviews bij te houden en op basis daarvan richtlijnen voor politiewerk te formuleren.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende vormen van overzichtsstudies. Zo onderscheidt Bullock (2020) naast de *systematic reviews* ook meta-analyses, narratieve of kwalitatieve overzichten en zogenaamde *rapid assessments*. In tegenstelling tot de kwalitatieve of narratieve overzichten zou de *systematic review* plaatsvinden op basis van een zo scherp mogelijk vooraf geformuleerde vraagstelling, expliciete criteria om studies wel of niet in het overzicht mee te nemen, van tevoren vastgelegde ('objec-

tieve') en gestandaardiseerde beoordelingscriteria, en zo veel mogelijk vastgelegde mogelijkheden om de review en daarop gebaseerde conclusies te controleren en te repliceren. De meta-analyse kan worden beschouwd als een vorm van *systematic review*, waarbij gebruik wordt gemaakt van kwantitatieve en statistische analysemethoden.

Bij de systematische overzichten zoals die binnen EBP worden gehanteerd, wordt in de lijn van de door de *Campbell Collaboration* voorgeschreven werkwijze op basis van de Maryland schaal een selectie gemaakt van de onderzoeken die wel en die niet in het overzicht worden meegenomen. In de regel worden alleen die onderzoeken geselecteerd die voldoen aan de criteria op de niveaus 4 en 5 van de Maryland schaal. In de praktijk beperken de systematische overzichten zich daarmee tot onderzoeken met een experimentele (RCT) en een quasi-experimentele opzet. Andere onderzoeken (op de niveaus 1, 2 en 3) blijven volgens deze systematiek in de systematische overzichten geheel buiten beschouwing.

Binnen EBP wordt de *systematic review* beschouwd als de meest transparante, best controleerbare, meest betrouwbare en dus superieure vorm om overzichtsstudies van bestaand onderzoek op te zetten en uit te voeren. De gewone ('narratieve') literatuuroverzichten zouden niet aan de eisen van EBP voldoen en moeten in deze visie daarom afvallen (Mitchell, 2019; Neyroud, 2019; Welsh, 2019: 442). Dat geldt in de regel ook voor het zogenaamde *rapid assessment* waarin meestal niet een volledig overzicht wordt nagestreefd.

3.4 Kanttekeningen bij systematische overzichten

Deels in het verlengde van de eerder bij de RCT gemaakte kanttekeningen, kunnen ook enkele kritische noten worden geplaatst bij de wijze waarop de systematische overzichten binnen EBP zijn opgezet en worden uitgevoerd. Ten eerste is het een belangrijke beperking dat in de systematische overzichten alleen gekeken wordt naar de effectiviteit van politiewerk, waarbij de onderzochte effecten in de regel beperkt zijn tot veranderingen in het niveau van criminaliteit en overlast. Zoals eerder aangegeven, is voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van 'goed politiewerk' een breder scala van criteria nodig. In de systematische overzichten zoals gehanteerd binnen EBP ontbreekt echter de aandacht voor andere waarden die met 'goed' politiewerk zijn verbonden. Nauw aansluitend bij het feit dat de aandacht zich volledig richt op effecten, is dat (opnieuw) sprake is van een *black box*. Omdat het in een overzicht in feite om meerdere zwarte dozen gaat, wordt nog onduidelijker waaruit de feitelijke interventies bestaan die de geconstateerde effecten zouden moeten kunnen verklaren.

Een tweede kanttekening is dat de methode van de systematische overzichten een aanzienlijke reductie en standaardisering van informatie met zich meebrengt. Dit is nog sterker het geval als er sprake is van een meta-analyse. Vanwege de gehanteerde methode in de systematische reviews verdwijnt het zicht in belangrijke mate op de specifieke context waarbinnen de interventie plaatsvond, de concrete doelstellingen daarvan, de details van de gehanteerde aanpak, de werkzame mechanismen, en op de factoren en

omstandigheden die kunnen duidelijk maken waarom bepaalde effecten wel of niet werden bereikt.

Dat de gehanteerde analyse systematisch is, is bovendien geen vervanging voor het geheel ontbreken van een theoretisch kader om de uitkomsten te verklaren. Er worden in de systematische overzichten wel bepaalde statistische verbanden geconstateerd tussen een bepaald type interventie (overigens vaak breed en vaag ingekleurd) en bepaalde effecten, maar waarom die effecten zijn opgetreden, blijft in de regel onduidelijk. Door onder meer Pawson en Tilley (1997) is erop gewezen dat dit mede een gevolg is van de verkeerde vraag die aan deze systematische overzichten ten grondslag ligt: in plaats van de vraag wat werkt, zou volgens hen de vraag moeten zijn wat werkt onder welke omstandigheden voor wie en waarom (zie ook Bullock, 2020). Om die reden concludeert Hough (2010: 14) dan ook dat de belangrijke thema's voor de beoordeling van een politie-interventie in de systematische reviews geheel gemist worden en dat het resultaat dan ook zonder meer teleurstellend is:

'The available systematic reviews are such disappointing documents to read, precisely because of their failure to grapple with the real evaluative issues.'

Juist om te verklaren waarom sommige maatregelen onder bepaalde omstandigheden werken en onder andere niet, is een theoretisch kader of een 'verhaal' nodig. Dit ontbreekt echter geheel in de methodiek van de systematische overzichten. Vanuit dat perspectief is het verbazingwekkend met hoeveel felheid EBP-aanhangers zich afzetten tegen een zogenaamde narratieve manier van het opstellen van overzichten (zie Neyroud, 2019; Welsh, 2019). Juist daarin is veel meer ruimte om met een bepaalde interpretatie, verklaring of 'verhaal' te komen en zijn er veel meer mogelijkheden om ook aan de normatieve aspecten en waardegrondslagen van politiewerk aandacht te besteden (Morell & Rowe, 2020). De fetisj van de EBP-systematiek en van de daarin gehanteerde onderzoeksmethode wint het hier van de inhoud en verklaring. De uitkomst van de systematische overzichten is dan ook vaak niet meer dan een opsomming van onderzoeken en van statistische verbanden, die soms wel significant zijn, maar daarmee nog niet relevant.

Een merkwaardige consequentie van de strenge criteria die de Campbell werkwijze en de Maryland schaal met zich meebrengen, is dat naar schatting van verschillende onderzoekers zo'n 90% of meer van de beschikbare wetenschappelijke onderzoeken op het terrein van de politie buiten beschouwing wordt gelaten (Sparrow, 2016; Knutsson & Tompson, 2017; Brown et al., 2018; Innes, 2020). Door alleen onderzoeken met een RCT in de analyse mee te nemen, blijft dan ook veel van de beschikbare informatie ongebruikt. Hier passen de eerdergenoemde kritische kanttekeningen bij de in EBP overheersende opvatting dat alleen onderzoek met gebruik van RCT tot bruikbare informatie leidt. Om deze reden pleit onder meer Sparrow (2016: 157-158) ervoor de Maryland schaal geheel los te laten en gebruik te maken van een veel bredere range van onderzoeksmethoden dan alleen onderzoek met behulp van RCT.

3.5 Slot

In dit hoofdstuk is een aantal belangrijke kritische kanttekeningen geplaatst bij de onderzoeksbenadering en onderzoeksmethoden die EBP kenmerken. De belangrijkste beperkingen van de EBP-benadering die hierbij naar voren kwamen, zijn de eenzijdige focus op de (kosten)effectiviteit van politiewerk (Sherman, 1998 en 2015), de beperkte invulling om effectiviteit van politiewerk alleen af te meten aan veranderingen in het niveau van criminaliteit en overlast (Moore, 2006; Telep, 2016; Greene, 2019), en het feit dat andere waarden en doelstellingen van politiewerk binnen deze benadering systematisch buiten beschouwing blijven. Dat laatste is om verschillende redenen een ernstige beperking van deze benadering en leidt tot een vertekening van de maatschappelijke functie en rol van de politie en de eisen die daaraan gesteld moeten worden. Politiewerk in een democratische rechtsstaat laat zich nooit alleen beoordelen op basis van (kosten)effectiviteit en van daaraan ontleende instrumentele waarden. Bovendien bestaan er tussen de verschillende doelen en waarden die aan politiewerk zijn verbonden vaak tegenstellingen en spanningen (Skolnick, 1966). Door alleen oog te hebben voor effectiviteit, komen juist die andere waarden die aan politiewerk zijn verbonden onder druk te staan en krijgen zij weinig aandacht zoals rechtmatigheid, rechtvaardigheid, legitimiteit, vertrouwen van burgers in de politie, en eisen die mogen worden gesteld aan het gebruik van dwang- en geweldsmiddelen door de politie, zoals proportionaliteit en terughoudendheid. Dat risico is des te groter omdat binnen EBP, zoals eerder in dit hoofdstuk werd geconstateerd, het eigenlijke politiewerk en de uitvoering daarvan worden behandeld als *black box*. Dat geldt daarmee ook voor de waarden en normen die aan de uitvoering van politiewerk zijn verbonden.

Daar komt bij dat binnen EBP fundamentele vragen over politie en politiewerk buiten beschouwing worden gelaten. In essentie gaat het daarbij om de vraag: wat is goed politiewerk? Niet alleen heeft EBP hier geen oog voor (Brown, 2020), maar deze vraag laat zich binnen het EBP-kader ook niet beantwoorden (Morell & Rowe, 2020). In plaats daarvan verschuilt EBP zich achter discussies over (kosten)effectiviteit van politiewerk. Het gevolg daarvan is een volledig instrumentele visie op politie en politiewerk waarbij belangrijke morele, symbolische, juridische en politieke aspecten van politie en politiewerk geen plaats krijgen (vgl. Sanderson, 2002). Kenmerkend voor politie en politiewerk is dat daarover zeer uiteenlopende, vaak conflicterende beelden, verwachtingen en opvattingen bestaan die juist betrekking hebben op de hiervoor genoemde aspecten. Het maakt dat politiewerk en politieorganisaties ondenkbaar zijn zonder deze tegenstellingen en conflicten. Door ook deze elementen geheel buiten beschouwing te laten, wordt politiewerk gereduceerd tot een simplistisch contextloos instrument om één alles overheersend doel te bereiken, namelijk criminaliteitsreductie.

De binnen EBP gehanteerde onderzoeksbenadering en onderzoeksmethoden hebben nog andere negatieve effecten. Vanwege de eenzijdige focus op RCT worden veel van

de beschikbare kennis over politie en politiewerk en verreweg het grootste deel van de beschikbare wetenschappelijke onderzoeken als ‘onder de maat’ afgedankt en verder buiten beschouwing gelaten. EBP wil daarmee niet alleen een radicale breuk bewerkstelligen in de ontwikkeling van politiewetenschap en in de professionalisering van de politie, maar claimt daarmee ook een monopolie in deskundigheid en kennis op dit gebied. Dit betekent bovendien een aanzienlijke vernietiging van in de loop der jaren opgebouwde deskundigheid en kennis.

Daarnaast moet worden geconstateerd dat EBP betrekking heeft op slechts een klein deel van al het werk dat de politie uitvoert en dat van haar wordt verwacht. Het gaat in de EBP-onderzoeken met hun strakke experimentele opzet alleen om dat politiewerk dat zich richt op het terugdringen van criminaliteit, dat zich verregaand laat standaardiseren (Nelen, 2008), als ‘repetitief’ kan worden beschouwd (Sherman, 1998: 5-6), dat voor een belangrijk deel los van zijn context kan worden gezien en dat weinig aan veranderingen en invloeden van buitenaf onderhevig is. Simpel gezegd, verreweg het meeste politiewerk voldoet niet aan deze criteria en blijft daarmee buiten beschouwing (Sparrow, 2011: 26; Knutsson & Tompson, 2017: 5), of in de woorden van Jack Greene (2014: 222):

‘... the evidence-based movement in policing is focused on a small, yet important aspect of policing, but certainly not on the activities and efforts that consume a large proportion of police time.’

Volgens een schatting van Sparrow (2011: 24) zou EBP zich daarmee slechts richten op ongeveer 5 procent van al het politiewerk. Dit cijfer is ongetwijfeld speculatief en moet niet al te letterlijk worden opgevat, maar het geeft wel aan dat de relevantie van EBP op dit punt buitengewoon beperkt is.

Daarnaast brengt EBP een omvangrijke en zeer langdurige investering met zich mee. De (quasi-)experimentele onderzoeksbenadering van EBP vereist dat de aandacht zich beperkt tot overzichtelijke, gestandaardiseerde interventies van beperkte omvang en complexiteit en gericht op de aanpak van bepaalde problemen. Gelet op de breedte, diversiteit en complexiteit van politiewerk en aan te pakken problemen komt de vraag op hoeveel van dergelijke interventies (behandelingen in het EBP-jargon) moeten worden onderscheiden.

Door Scott (2017: 34-36) is een wat speculatief, maar wel verhelderend rekensommetje gepresenteerd om een indruk te krijgen van het aantal onderzoeken dat de EBP-benadering vereist. In navolging van Scott, maar met enige aanpassingen kan worden uitgegaan van minimaal 250 te onderscheiden specifieke politie-interventies/problemen. Aangezien EBP zich op het standpunt stelt dat één experimenteel onderzoek nooit volstaat, maar een reeks van minimaal ongeveer twaalf replicatiestudies nodig is, komt daarmee het aantal onderzoeken op ongeveer drieduizend experimentele studies. Het uitvoeren van een experiment kost minimaal twee tot drie jaar per experiment. Dat betekent dat voor de uitvoering van de experimenten tussen de zes- en negenduizend

onderzoeksjaren nodig zijn, waarbij bij elk onderzoek naar schatting twee tot drie onderzoekers-fte's betrokken zijn. Om tot een 'totally evidenced' politieorganisatie te komen (zoals Sherman (2015) het noemt), zou daarmee een investering nodig zijn van tussen de 12.000 en 27.000 onderzoeksjaren. Hierbij blijven de op te stellen systematische overzichten en de investering in een organisatorische infrastructuur voor EBP nog buiten beschouwing. Aangezien de externe validiteit van de EBP-onderzoeken juist de zwakke plek is, kan er overigens niet vanuit worden gegaan dat onderzoeksuitkomsten uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten ook altijd en direct van toepassing zijn op de situatie in Nederland. Dat betekent dat de keuze voor EBP een investering zou meebrengen voor de Nederlandse overheid en politie, die (om het voorzichtig te zeggen) vele vragen oproept over de praktische, financiële en organisatorische consequenties hiervan.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw constateerde Goldstein (1979) dat een van de grote problemen van de toenmalige politie was wat hij noemde een *means-over-ends* syndroom. Zijn pleidooi om de focus op middelen, regels en procedures te doorbreken en meer aandacht te vragen voor het bereiken van belangrijke doelen van de politie, leidde tot de opkomst van nieuwe politiemodellen zoals *Community Policing* en *Problem Oriented Policing*.

Met de opkomst en groeiende dominantie van EBP komt de vraag op in hoeverre deze ontwikkeling niet is doorgeslagen. Door alleen aandacht te besteden aan de mate waarin het doel van criminaliteitsbestrijding wordt bereikt en de uitvoering en daaraan verbonden waarden te beschouwen als *black box* dreigt nu een situatie waarin het bereiken van de doelen (effectiviteit) alle aandacht krijgt. Met andere woorden, geen *means-over-ends* syndroom meer, maar een *ends* syndroom (of wellicht nog beter uitgedrukt: effectiviteitsfetisjisme), dat vermoedelijk overigens net zo pijnlijk kan zijn.

4 **Opbrengsten van EBP-onderzoek: drie cases**

Deze analyse van *evidence-based policing* kan niet om de vraag heen wat de inhoudelijke opbrengsten van deze benadering zijn. Een volledige beantwoording van deze vraag gaat het kader van deze studie echter te boven.¹ Daarom wordt hier volstaan met een beperkte, maar wel meer gerichte analyse van de opbrengsten van het EBP-onderzoek aan de hand van drie cases. Elke casus bestaat hier uit een *systematic review* van onderzoek op een bepaald terrein van de politie dat binnen de EBP-benadering een belangrijke plaats inneemt. Gekozen is hier voor systematische overzichten in plaats van afzonderlijke RCT-studies omdat binnen EBP ervan uit wordt gegaan dat alleen overzichten van reeksen van experimentele studies gebruikt kunnen worden als solide basis om te komen tot richtlijnen voor politiewerk.

Deze drie systematische overzichten nemen binnen het geheel van EBP-publicaties een centrale positie in en hebben daar inmiddels een min of meer klassieke status verworven. Deze drie *reviews* hebben betrekking op de resultaten van onderzoek naar de effecten van respectievelijk *community (oriented) policing*, *problem oriented policing* en *hot spots policing*. Op het moment dat dit geschreven wordt, vormen deze drie overzichten op hun terrein tot de belangrijkste die internationaal beschikbaar zijn.²

In plaats van te proberen hier een volledig overzicht te geven van de onderzoeksresultaten die EBP over de afgelopen 25 jaar heeft opgeleverd, staan hier andere vragen centraal, zoals: wat voor soort resultaten leveren EBP-onderzoeken op, in hoeverre kunnen die als vernieuwend worden beschouwd, welke beperkingen zijn daaraan verbonden en in hoeverre leveren de systematische overzichten van onderzoeksresultaten op dit terrein concrete handvatten op voor het beleid en de praktijk van het politiewerk? Omdat deze systematische overzichten tot de 'toppublicaties' binnen EBP mogen worden gerekend, wordt zo een algemener beeld verkregen van de resultaten die het onderzoek onder de noemer van EBP kan opleveren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op overzichten van onderzoek naar de effecten van achtereenvolgens *community oriented policing*, *problem oriented policing* en *hot spots policing*, afgekort als COP, POP en HSP (paragraaf 4.1, 4.2 en 4.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies en vragen naar aanleiding van deze cases (paragraaf 4.4).

1 Ter vergelijking: het overzicht dat Sherman en anderen in 1997 opstelden van onderzoek op dit terrein, telde 389 bladzijden. Sindsdien is het aantal onderzoeken op dit terrein sterk toegenomen. In de huidige situatie zou een vergelijkbaar overzicht vermoedelijk enkele malen omvangrijker zijn.

2 Volgens een overzicht van Welsh (2019) waren er in 2018 20 *systematic reviews* beschikbaar over politiewerk die voldeden aan de eisen van de Campbell Collaboration.

4.1 Community (oriented) policing

In 2014 publiceerde Charlotte Gill samen met enkele collega's een systematisch overzicht van het op dat moment bestaande onderzoek naar de effecten van COP. De onderzochte effecten hadden niet alleen betrekking op het niveau van de criminaliteit, overlast en wanorde, maar ook op de tevredenheid van burgers over de politie, angst voor onveiligheid en de legitimiteit van de politie. Deze (kwantitatieve) meta-analyse is gebaseerd op 25 studies die of aan de eisen van een RCT of van een quasi-experiment voldeden. Deze waren geselecteerd uit een totaal van ongeveer 7.000 publicaties, waarvan er 1300 meer in detail werden bekeken. Hiervan kwamen er 240 studies voor verdere analyse in aanmerking, waarna er 25 overbleven die aan de EBP-eisen voldeden. De belangrijkste conclusies uit deze meta-analyse komen overeen met die uit eerdere overzichtsstudies (Skogan & Frydl, 2004; Weisburd & Eck, 2004). Kort samengevat blijkt uit deze analyse dat COP positieve effecten heeft op de tevredenheid van burgers over de politie, op percepties van burgers van overlast en wanorde, en op de (sociale) legitimiteit van de politie. Deze studie laat geen duidelijke effecten zien van COP op de angst voor criminaliteit of op het niveau van de criminaliteit. Hoewel uit dit overzicht niet blijkt dat COP direct bijdraagt aan een reductie van de criminaliteit, speculeren de auteurs wel over de mogelijkheid dat een dergelijk effect wel via indirecte weg kan optreden. Omdat COP kan bijdragen aan meer vertrouwen van burgers in de politie, zouden meer mogelijkheden ontstaan voor samenwerking tussen burgers en politie en daarmee meer ruimte voor 'probleemoplossende' strategieën die effectief zouden kunnen zijn in de aanpak van criminaliteit.

Hoewel de bevindingen uit deze meta-analyse overeenkomen met die uit eerdere overzichten en in latere publicaties vaak als algemeen geaccepteerde feiten zijn herhaald, zijn er voldoende redenen voor enige scepsis over de bevindingen en conclusies die in dit overzicht worden gepresenteerd. De belangrijke punten worden hier kort op een rij gezet. Ten eerste, kenmerkend voor COP is dat het zich vooral richt op langetermijndoelinden. Of het nu gaat om het verbeteren van veiligheidsgevoelens, het vergroten van het vertrouwen van burgers in de politie, het versterken van de legitimiteit van de politie of het bevorderen van de leefbaarheid en veiligheid in een wijk, zeker op locaties waar de problemen en afstand tussen bewoners en politie het grootst zijn, kunnen bestendige effecten slechts op langere termijn worden verwacht. Het systematische overzicht van Gill et al. (2014) (evenals de daarin verwerkte onderzoeken) beperkt zich echter tot relatief kortetermijneffecten. Onderzoek met een looptijd langer dan een jaar, is op dit terrein nauwelijks te vinden. De vraag komt dan ook op in hoeverre de EBP-onderzoeken (inclusief dit type systematisch overzichten) überhaupt wel antwoord kunnen geven op de vraag in hoeverre met COP de centrale doelstellingen daarvan wel of niet worden bereikt (Carr, 2010; Greene, 2019: 473-474; Skogan, 2019: 39-40). Overigens niet alleen voor het bereiken van de doelen van COP, maar mogelijk ook voor het ontstaan van negatieve, onbedoelde effecten van COP moet rekening worden gehouden met langere termijnen dan in EBP-onderzoeken in de regel worden gehanteerd.

Een tweede probleem met dit systematisch overzicht is dat onduidelijk is wat hier onder COP wordt verstaan. De auteurs constateren dat in de in dit overzicht opgenomen onderzoeken zowel in de omschrijving van COP als in de uitvoering daarvan, de eenduidigheid ver is te zoeken. Hoe zij vervolgens kunnen veronderstellen dat een systematisch overzicht kan helpen deze verwarring op te lossen (Gill et al., 2014: 404), blijft echter een raadsel. Immers, een presentatie van cijfers over gemeten effecten zonder dat duidelijk is van welke interventies en strategieën deze een effect zijn, laat zich moeilijk interpreteren. Tegelijk maken de auteurs de verwarring over de betekenis en invulling van COP nog groter. Zo omschrijven zij COP niet alleen als een werkwijze van de politie gericht op samenwerking met vertegenwoordigers uit de gemeenschap en gericht op een breed scala van problemen, maar ook als een ‘probleemoplossende’ manier van werken. Daarmee wordt de afbakening tussen COP en het eveneens vanuit EBP vaak op zijn effectiviteit onderzochte POP nogal schimmig. De verwarring wordt nog groter omdat niet alleen werkwijzen, maar ook organisatorische maatregelen als decentralisatie aan de definitie van COP worden toegevoegd (zie ook Van Stokkom & Terpstra, 2006). Hoe zich dat bijvoorbeeld verhoudt tot de in Nederland niet onbekende combinatie van gebiedsgericht politiewerk met een gecentraliseerde organisatie, blijft onduidelijk. Het grootste probleem is echter dat COP door deze auteurs wordt opgevat als een ‘brede filosofie’, maar dat onduidelijk blijft welke concrete werkzaamheden en activiteiten van de politie de geconstateerde effecten hebben veroorzaakt: gaat het hier om bijvoorbeeld een spreekuur in de buurt, surveilleren op de fiets door de wijk, samenwerking met partners, een project voor overlastgevende jongeren, een adoptieagent op een basisschool of het opzetten van een buurtwacht? (zie ook Skogan, 2019; Mastrofski, 2019). Bovendien blijft het in het overzicht van Gill en anderen onduidelijk of en op welke wijze deze maatregelen in de praktijk werden uitgevoerd. De conclusie is dan ook onvermijdelijk dat het systematisch overzicht van Gill en anderen wel een grote mate van objectiviteit en wetenschappelijke zekerheid suggereert, maar in feite vele onduidelijkheden bevat en tot veel verwarring leidt (vgl. Greene, 2019).

Overigens roept de grote aandacht voor de mate waarin COP bijdraagt aan een reductie van criminaliteit ook een andere vraag op. Zeker in eerste instantie was in de VS criminaliteitsreductie geen primair doel van COP. Het betrekken van buurtbewoners werd in deze opvatting ook niet primair gezien als middel om de criminaliteit terug te dringen, maar als ‘*doel op zich*’, namelijk het versterken van maatschappelijke inbedding en van het ‘democratisch gehalte’ van de politie (zie bijvoorbeeld Skogan, 2019: 33). Vanuit dit perspectief bezien, kan de waarde van COP niet worden afgelezen aan de mate waarin het bijdraagt aan vermindering van de criminaliteit.

In de lijn van de algemene doelstellingen die binnen EBP worden toegeschreven aan systematische overzichten, heeft ook de studie van Gill en anderen (2014: 400) mede als doel om vast te stellen wat ‘de meest effectieve strategieën’ zijn om criminaliteit te voorkomen. Om kort te zijn, en zonder dat de auteurs dit overigens zelf opmerken, het overzicht van Gill en anderen levert geen concrete aanknopingspunten op voor het gebiedsgerichte werk van de politie. Deze doelstelling wordt hier dan ook in het geheel niet waargemaakt.

4.2 Problem oriented policing

Het tweede systematisch overzicht dat hier aan bod komt, betreft een studie van Weisburd, Telep, Hinkle en Eck (2010) over de effectiviteit van POP. In deze kwantitatieve meta-analyse komen alleen effecten aan bod met betrekking tot het niveau van criminaliteit en overlast. Andere mogelijke, relevante effecten van politiewerk blijven hier buiten beschouwing.

Dit systematisch overzicht is primair gebaseerd op een analyse van tien evaluatieonderzoeken naar effecten van POP. Uit een inventarisatie van meer dan 5.500 publicaties bleven deze tien als enige over die voldeden aan de twee hoogste niveaus uit de Maryland schaal (vier gerandomiseerde experimenten en zes quasi-experimenten met een controlegroep). Vanwege dit beperkt aantal studies werd afgezien van een nadere analyse van de vraag of er verschillen zijn tussen te onderscheiden 'probleemoplossende' strategieën in de effecten die zij hebben op het niveau van criminaliteit en overlast. Dit geldt ook voor de vraag in hoeverre bepaalde vormen van criminaliteit en overlast zich meer lenen voor een 'probleemoplossende' aanpak.

Omdat een tiental onderzoeken door de auteurs eigenlijk als te weinig werd beoordeeld voor een meta-analyse, werden in aanvulling daarop 45 evaluatiestudies geanalyseerd die alleen een voor- en nameting kennen. Dit mag als vrij opmerkelijk worden beschouwd, omdat dit laatste type studies niet aan de gestelde methodologische eisen voldoet.

In grote lijnen komen de conclusies uit dit systematische overzicht overeen met die uit eerdere overzichtsstudies (Skogan & Frydl, 2004; Weisburd & Eck, 2004): politiewerk volgens de POP-principes zou kunnen bijdragen aan een reductie van criminaliteit en overlast. In hun conclusies lijken de auteurs van dit systematisch overzicht overigens wat tegenstrijdig. Enerzijds stellen zij dat hun overzichtsstudie zou hebben aangetoond dat *'POP as an approach has significant promise to ameliorate crime and disorder problems broadly defined'* (Weisburd et al., 2010: 164). Anderzijds concluderen zij echter dat de studies die meegenomen werden in dit systematisch overzicht en die het best scoren op de Maryland schaal, laten zien dat POP weliswaar een statistisch significante, maar toch 'bescheiden' (*'modest'*) effect heeft op het niveau van criminaliteit en overlast. Dit effect wordt omschreven als *'kleiner dan sommige onderzoekers zullen hebben verondersteld'* (Weisburd et al., 2010: 162 en 164).

Bij de opbrengsten en conclusies van dit systematische overzicht zijn belangrijke vragen en kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste zadelen de auteurs zich met hun rigide criteria voor onderzoek (alleen RCT en quasi-experimentele onderzoek) op met een lastig probleem. Eigenlijk hebben zij door deze selectiecriteria (zoals zij ook zelf constateren) een veel te klein aantal onderzoeken om een kwantitatieve meta-analyse op uit te voeren. Dat zij uiteindelijk hun analyse aanvullen met onderzoeken die niet aan hun eisen voldoen, is dan ook uit nood geboren, maar wekt wel verbazing op gelet op hun verdere uitgangspunten en criteria: eerst stellen dat bepaalde onderzoeken niet aan de eisen voldoen, om deze later toch weer toe te voegen. Wat is de waarde van op die manier verkregen onderzoeksresultaten?

Ten tweede blijft in dit overzicht onduidelijk waardoor de gevonden effecten worden veroorzaakt. In feite gaat, zoals de auteurs zelf ook constateren, achter het concept POP een grote verscheidenheid schuil aan aanpakken en interventiestrategieën. Voorbeelden hiervan zijn onder meer samenwerking tussen politie en reclassering bij toezicht op jeugdige onder toezicht gestelden, grotere aanwezigheid van politie op bepaalde locaties, verbeterde straatverlichting, het opstellen van behandelplannen, het verspreiden van een *crime newsletter* en maatregelen tot fysieke objectbeveiliging (Weisburd et al., 2010: 148-149). Tegelijk verschillen, zoals de auteurs zelf ook opmerken, de problemen die deze verschillende strategieën zouden moeten oplossen. Daar komt bij dat het begrip POP onduidelijk blijft. Er is een sterke overlap met de twee andere hier beschreven politiemodellen, namelijk *community policing* en *hot spots policing* (Weisburd et al., 2010: 164). Het gemeenschappelijke element van de in dit overzicht opgenomen onderzoeken is dat in alle gevallen geprobeerd wordt min of meer systematisch informatie te verzamelen en te analyseren om op grond daarvan tot een op het probleem aangepaste aanpak te komen. Dat vindt echter plaats met het oog op zeer uiteenlopende problemen en met behulp van zeer verschillende interventiestrategieën. De verwarring wordt nog groter als uit onderzoek bovendien blijkt dat in de praktijk de door POP voorgeschreven werkwijzen vaak niet of slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd (zie ook Braga & Weisburd, 2019).

Het gevolg van deze onduidelijkheden is dat de resultaten van dit systematische overzicht buitengewoon lastig zijn te interpreteren. Van wat voor strategieën, interventies en aanpakken zijn dit nu eigenlijk effecten? Vooral het feit dat POP in de praktijk zelden wordt uitgevoerd zoals bedoeld, brengt Weisburd samen met Braga in een recentere publicatie tot de conclusie dat het niet realistisch is te verwachten dat de politie ooit in staat zal zijn te werken volgens de uitgangspunten en principes van POP zoals oorspronkelijk bedoeld (Braga & Weisburd, 2019: 197-198).

Ondanks het feit dat binnen EBP aan systematische overzichten onder meer de functie is toegekend om praktische aanknopingspunten voor het beleid en de praktijk van de politie op te leveren, ontbreken deze in dit overzicht geheel. De enige concrete suggestie voor beleidsmakers die dit stuk bevat, is dat politie en geldschietters meer middelen ter beschikking moeten stellen voor onderzoek naar de effectiviteit van POP omdat de huidige '*evidence base*' op dit terrein onvoldoende is en achterblijft bij de investeringen die in de VS worden gedaan in POP (Weisburd et al., 2010: 140).

Dit pleidooi voor nog veel meer onderzoek volgens het EBP-stramien en voor meer onderzoeksmiddelen om dit mogelijk te maken, klinkt in de oren van bijvoorbeeld Sparrow (2016: 146-149) als weinig overtuigend en weinig belovend. Op grond van overwegingen vergelijkbaar met die hier aan bod kwamen, meent Sparrow (2011; 2016) dat binnen EBP zulke hoge, maar tegelijk ook zulke specifieke eisen worden gesteld aan evaluatieonderzoek dat uiteindelijk deze benadering weinig kennis oplevert: '*Proponents of EBP have set the bar for knowing so high and made the means for generating knowledge so particular, that they end up knowing relatively little*' (Sparrow, 2011: 14).

4.3 Hot spots policing

In 2014 publiceerden Braga, Papachristo & Hureau (2014) een derde, bijgewerkte versie van een systematisch overzicht van onderzoek naar de effecten van *hot spots policing* (zie voor eerdere versies Braga, 2001; 2005). In deze bijgewerkte versie is gebruikgemaakt van een kwantitatieve meta-analyse. Een eerste inventarisatie leverde voor dit overzicht ruim 4.300 publicaties op over HSP. Conform de regels van de Campbell Collaboration beperkt deze meta-analyse zich tot alleen de onderzoeken met een experimentele (RCT) of quasi-experimentele opzet. Uiteindelijk voldeden slechts negentien studies aan deze methodologische eisen. Omdat enkele van deze onderzoeken betrekking hadden op meerdere concrete gevallen van politieoptreden, heeft deze meta-analyse betrekking op in totaal 25 verschillende onderzochte interventies.

In deze meta-analyse is nagegaan welke effecten HSP heeft op het niveau van de criminaliteit en overlast. Daarnaast is aandacht besteed aan enkele mogelijke neveneffecten van HSP. Het gaat hier zowel om mogelijke (positieve en negatieve) verplaatsingseffecten als om gevolgen van HSP voor de relaties tussen politie en burgers en voor de legitimiteit van de politie. Beide potentiële neveneffecten sluiten aan bij vooral in de VS naar voren gebrachte kritiekpunten op HSP.

De belangrijkste conclusies van dit systematisch overzicht liggen in het verlengde van die welke ook in de twee eerdere versies werden getrokken. Ook in vergelijking met andere, eerdere overzichtsstudies (Skogan & Frydl, 2004; Weisburd & Eck, 2004) voegt deze *systematic review* tamelijk weinig nieuwe inzichten toe. Op basis van zestien van de negentien onderzoeken die in deze studie werden meegenomen, wordt geconcludeerd dat HSP een statistisch significant, maar klein gemiddeld effect heeft op het niveau van criminaliteit en overlast (Braga et al., 2014: 652-653). Deze positieve effecten zijn groter naarmate de *hot spot* aanpak wordt gecombineerd met een 'probleemgerichte' werkwijze (Braga et al., 2014: 656).

In de helft van de geanalyseerde politie-interventies is gekeken in hoeverre in de directe omgeving van de *hot spot* onbedoelde effecten van de politieaanpak zijn te merken. Zowel verplaatsingseffecten, als een positieve uitstraling van de aanpak op de omgeving werden in deze studies gevonden, zij het dat positieve effecten ongeveer twee keer zo vaak werden aangetroffen (Braga et al., 2014: 654-655). In drie van de onderzoeken is bovendien aandacht besteed aan de vraag hoe bewoners tegen het politieoptreden aankeken. Volgens Braga en anderen (2014: 658-659) zouden hierbij geen negatieve effecten zijn gevonden, zoals verminderde legitimiteit van de politie of toenemende onveiligheidsgevoelens. Wel wordt opgemerkt dat de kortetermijneffecten van HSP op het niveau van criminaliteit en overlast op termijn wellicht niet opwegen tegen de negatieve gevolgen voor de lokale gemeenschap op langere termijn (Braga et al., 2014: 659).

Dit systematisch overzicht van Braga en anderen (2014) laat verschillende positieve effecten zien van HSP. Tegelijk zijn deze volgens de auteurs vaak 'klein' en 'bescheiden' of roepen zij veel vragen op. Daarom is het verwonderlijk dat deze auteurs elders hun

voorbehoud laten varen en spreken van HSP als ‘*the most effective police innovation of the last few decades*’ (Weisburd & Braga, 2019: 307). Onder meer Rosenbaum (2019: 315) constateert dat onderzoek weliswaar enige effecten van HSP laat zien op het niveau van criminaliteit en overlast, maar dat deze vaak slechts bescheiden zijn, weinig consistent en vaak snel weer verdwijnen.

Daarnaast moeten bij het systematisch overzicht van Braga en anderen (2014) verschillende andere kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste moet worden geconstateerd dat de term *hot spots policing* weinig zegt over de interventiestrategieën die feitelijk worden gehanteerd. Afgaande op de onderzoeken waarop dit systematisch overzicht betrekking heeft, lopen deze uiteen van situationele preventiemaatregelen, intensiveren van surveillance (per voet en per auto), een groter gebruik van *stop and search* gericht op vuurwapenbezit, *zero tolerance policing*, undercoveroperaties op zoek naar drugs, invallen in drugspanden en het versterken van de zichtbare aanwezigheid van de politie tot de inzet van bestuurlijke maatregelen (al dan niet in uiteenlopende combinaties). Gelet op deze variëteit komt de vraag op wat hier eigenlijk precies geëvalueerd wordt. Ondanks het feit dat HSP als een van de weinige politiemodellen gebaseerd is op expliciete criminologische theorieën (waaronder de Routine Activiteitentheorie en de Situationele Criminologie) (Weisburd & Braga, 2019) blijft daarmee verklaring van opgetreden effecten vaak duister. Onduidelijk blijft, zoals Weisburd & Braga (2019: 302) zelf ook constateren, welke strategie in welke context en ten aanzien van welk probleem welke effecten heeft.

De onduidelijkheid wordt nog groter omdat in de gehanteerde omschrijving van HSP vaak ook elementen van andere politiemodellen zijn opgenomen, waaronder vooral van POP (Weisburd & Telep, 2014: 201-202). Daarmee in strijd lijkt vervolgens de bevinding dat de effectiviteit van HSP groter is als daarin ook elementen van POP zijn opgenomen (Braga et al., 2014). Waaruit die POP-elementen dan zouden moeten bestaan, blijft echter opnieuw onduidelijk. Tot vergelijkbare onduidelijkheid leidt de door meerdere auteurs naar voren gebrachte veronderstelling dat HSP minder ongewenste effecten oproept, als deze aanpak ook elementen bevat van COP, POP en van *procedural justice*. Juist omdat die vaak ontbreken, is volgens Rosenbaum (2019: 324) de op *hot spots* gerichte aanpak van de politie vaak niet veel meer dan een agressieve vorm van handhaving met risico's op een verstoorde relatie met bewoners in de omgeving.

Door verschillende auteurs zijn vraagtekens geplaatst bij de bevinding van EBP-onderzoek dat juist HSP het meest effectieve politiemodel zou zijn. Zo constateert Greene (2014) een duidelijke verwantschap tussen de logica van EBP en die van *place-based* benaderingen in de criminologie, waar HSP in belangrijke mate op is gebaseerd (zie ook Brown, 2020). Sparrow (2011; 2016) gaat in deze kritiek nog verder. Hij veronderstelt dat de grote aandacht vanuit EBP voor *place-based* interventies als HSP zo groot is omdat op kleine locaties gerichte experimenten relatief gemakkelijk zijn op te zetten en uit te voeren. De politie beschikt bovendien over kant-en-klare registratiegegevens per (klein) gebied. Bovendien zijn dergelijke experimenten juridisch en ethisch veel gemakkelijker te realiseren dan experimenten gericht op individuen of organisaties.

Sparrow (2011: 15) suggereert dat deze methodologische gemakken mede verklaren waarom HSP er in meta-analyses beter uitkomt dan bijvoorbeeld COP of POP. Dit zou echter betekenen dat de conclusies uit EBP-onderzoeken vooral bepaald worden door de manier waarop de onderzoeksupzet is ingevuld. Op grond hiervan concludeert Sparrow (2011: 16): *'It is not fair to compare three classes of interventions, each organized around different dimensions, starting with only place-based crime concentrations. One might expect, or might even predict, that place-based strategies would come at the top.'*

In het verlengde hiervan kan worden verondersteld dat de uitkomst dat HSP het meest effectieve en meest veelbelovende model van politiewerk is in belangrijke mate een artefact is van de gehanteerde onderzoeksmethoden binnen EBP. Dit, zo meent Sparrow (2011: 16), *'might have less to do with the effectiveness of policing strategies, and much more to do with the limitations of EBP's approved methodologies, and the difficulties of applying them in the policing environment'* (zie ook Moore, 2006: 329-332).

Een probleem dat hierbij mogelijk een rol speelt, is dat veel EBP-onderzoeken slechts betrekking hebben op relatief kortetermijneffecten (Carr, 2010; Weisburd & Telep, 2014). Onderzoeken met een looptijd van meer dan een jaar komen eigenlijk niet voor (Weisburd & Braga, 2019). Mogelijk ligt hier ook een verklaring voor het feit dat politie-interventies volgens het HSP-model er in EBP-onderzoeken in de regel beter van afkomen dan werkwijzen op grond van COP of POP. Immers, bij laatstgenoemde werkwijzen gaat het vooral om effecten die vaak pas op langere termijn zichtbaar zullen worden, terwijl HSP vermoedelijk al op kortere termijn tot waarneembare effecten leidt (die overigens vermoedelijk snel weer zullen verdwijnen als de aanpak van de politie stopt of minder intensief wordt) (Greene, 2019: 474).

Van verschillende kanten is erop gewezen dat HSP, vooral als deze bestaat uit zeer strikte vormen van handhaving als *zero tolerance policing*, belangrijke negatieve neveneffecten kan hebben. De aandacht hiervoor is binnen de EBP-onderzoeken echter beperkt en weinig uitgewerkt (Carr, 2010). Na alle ophef en discussies die de afgelopen decennia in de VS zijn ontstaan als gevolg hiervan (denk onder meer aan de protesten van *Black Lives Matter*), is het nogal verbazingwekkend dat Weisburd & Braga (2019: 301) menen dat er vrijwel 'geen bewijs' is voor de opvatting dat HSP negatieve gevolgen kan hebben voor de relatie tussen politie en burgers. Het lijkt erop dat de auteurs zo overtuigd zijn van de superioriteit van HSP dat zij eventuele kritiek en mogelijke ongewenste (neven)effecten lijken te miskennen en zelfs te bagatelliseren.

In dit verband kan onder meer gewezen worden op de opvatting van Rosenbaum (2019) die een hele reeks van negatieve effecten van HSP, met name voor bewoners van arme zwarte wijken in de VS en hun relaties met de politie, op een rij zet. Hij is dan ook aanzienlijk pessimistischer over de mogelijkheden en effectiviteit van op HSP gebaseerde werkwijzen van de politie.

De belangrijkste aanbeveling uit de *systematic review* van Braga en anderen (2014: 658) voor politiebeleid en -praktijk is dat het de voorkeur verdient HSP te combineren met een *problem-oriented* strategie. Probleem bij deze aanbeveling is (opnieuw) dat een nadere uitwerking ontbreekt van wat die probleemgerichte benadering dan zou moe-

ten inhouden. Daarmee komt ook dit systematisch overzicht niet toe aan het gestelde doel een brug te slaan tussen de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek en de politiepraktijk.

4.4 Enkele voorlopige conclusies en vragen

Op basis van deze drie *systematic reviews* kan een vijftal conclusies worden geformuleerd over de opbrengsten van het onderzoek dat plaatsvindt in het kader van EBP. Hierbij wordt overigens deels aangesloten bij kritische kanttekeningen die eerder al door andere auteurs werden geplaatst bij EBP.

Teleurstellende resultaten

In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat er een grote discrepantie bestaat tussen de hoge ambities en pretenties met betrekking tot de opbrengsten van onderzoek in het kader van EBP en wat dit feitelijk oplevert. Zoals ook andere auteurs hebben opgemerkt, zijn de opbrengsten van het EBP-onderzoek tamelijk teleurstellend. Al wordt soms anders gesuggereerd, de verbanden die worden aangetroffen tussen bepaalde vormen van politioptreden en de gevonden effecten zijn telkens tamelijk bescheiden. De uitkomsten van EBP-onderzoeken zijn bovendien in de regel verre van eenduidig of ‘*rather mixed*’ (Greene, 2019: 469-470) of zoals Sidebottom & Tilley (2020) het formuleren ‘*relatively thin*’. Als meer recente overzichten vergeleken worden met oudere overzichtsstudies, dan blijft van de vaak geuite suggestie van veel vooruitgang door meer onderzoek niet zo veel over. Weliswaar leveren de systematische overzichten informatie op over algemene (soms ‘gemiddelde’) effecten van politiewerk op het algemene niveau van criminaliteit en overlast, maar het antwoord ontbreekt op cruciale vragen onder welke omstandigheden voor welke problemen en voor welke doelgroepen welke interventiestrategieën welke effecten creëren (Pawson & Tilley, 1997; Greene, 2014 & 2019; Sparrow, 2011; 2016). Bovendien ontbreekt in de regel (een uitzondering daargelaten als de overzichtsstudie van Gill en anderen (2014)) informatie over de mate waarin andere doelen van politiewerk dan criminaliteitsreductie worden gerealiseerd. Dit geldt ook voor informatie over eventuele (ongewenste) neveneffecten van politiewerk.

In de systematiek van experimenteel onderzoek raken veel details, contextgebonden informatie en relevante deelvragen verloren. Dit herhaalt zich in sterkere mate bij de werkwijzen die worden gehanteerd bij de *systematic reviews*. Gevolg is dat de kennis die EBP oplevert oppervlakkig is en dat veel belangrijke thema’s blijven liggen. Daar komt bij dat de vraag naar de externe validiteit van de conclusies en bevindingen (de vraag in hoeverre deze ook geldig zijn in een andere situatie dan de onderzochte) naar het lijkt systematisch ontbreekt in de EBP-overzichten.

Kortom, na 25 jaar EBP-onderzoek zijn er weinig aanwijzingen te vinden dat de claim van ‘sterk bewijs’ op deze manier wordt gerealiseerd. Ook in dit opzicht kan de constatering van Hough (2010) worden bevestigd dat EBP-overzichten vaak teleurstellen.

Kortetermijneffecten

Het onderzoek dat plaatsvindt onder de noemer van EBP beperkt zich tot effecten van politiewerk op relatief korte termijn. Daarmee vallen belangrijke doelstellingen en potentiële effecten van politie en politiewerk buiten het onderzoekskader. Belangrijke vragen als de gevolgen van bepaalde werkwijzen van de politie voor doelen die meer tijd vragen om gerealiseerd te worden, zoals het vertrouwen van burgers, de ‘geruststelling’ van burgers, de wijze waarop de moreel-symbolische functie van de politie tot uiting komt in de beleving van burgers en de sociale legitimiteit van de politie blijven hiermee grotendeels onbeantwoord (Sparrow, 2011; Innes et al., 2020: 210-216). De nadruk komt op deze manier te liggen op instrumentele kortetermijneffecten die de politie kan boeken. Dit is des te problematischer naarmate mogelijke, positieve kortetermijneffecten kunnen worden tegengewerkt of overschaduwd door negatieve langetermijneffecten, een thema dat mogelijk bij HSP een belangrijke rol speelt (Greene, 2019: 473-474). Volgens onder meer Innes en anderen (2020) betekent deze fixatie op instrumentele kortetermijneffecten dat de bijdrage van EBP-onderzoek aan het ontwikkelen van ideeën over de politie op de lange termijn eveneens beperkt is.

Beperkte verklaringskracht

Gelet op de claims en pretenties die zijn verbonden aan EBP als ‘superieure’ wetenschappelijke basis voor de ‘beste’ kennis die beschikbaar is, is het opmerkelijk dat juist op het punt van geleverde verklaringen het EBP-onderzoek ernstig tekortschiet. De belangrijkste reden ligt in de wijze waarop in het EBP-onderzoek wordt omgegaan met de vraag welk politiewerk feitelijk in de uitvoering plaatsvindt. Juist hier wrekt zich de eerdergenoemde *black box* van het experimentele en quasi-experimentele onderzoek waarop EBP steunt en dat versterkt terugkeert in de systematische overzichten.

De belangrijkste EBP-onderzoeken (waaronder de systematische reviews) richten zich op de effectiviteit van brede begrippen, modellen en *overall* strategieën als COP, POP, HSP, *Broken Windows Policing* of *Predictive Policing*. Onduidelijk blijft daarbij in de regel waaruit het onderzochte politiewerk feitelijk bestaat (Greene, 2019: 469-470). Vanwege onduidelijke definities lopen daarbij bovendien allerlei elementen door elkaar. Zeer verschillende vormen van veiligheidszorg en politiewerk worden daarbij door elkaar gegooid. Het blijft daardoor onmogelijk eventuele effecten van politiewerk te verklaren: ‘*Such categories mask what the police are actually doing, and (...) mask understanding about police treatments as well.*’ (Greene, 2019: 471). Sparrow meent dan ook dat het EBP-onderzoek op dit punt van een ‘*vage bizarheid*’ getuigt en uit lijkt te gaan van de veronderstelling dat één medicijn zal helpen tegen alle ziekteverschijnselen (Sparrow, 2016: 146-149). Recente pogingen van EBP-onderzoekers om meer zicht te krijgen op de ook door hen onderkende *black box* van het EBP-onderzoek (Famega, Hinkle & Weisburd, 2017: m.n. 108) bevestigen de hiervoor genoemde kritiek.

Ontbreken op politiepraktijk gerichte conclusies

Volgens de doelstellingen die vanuit EBP worden toegekend aan systematische overzichten, moeten deze onder meer de belangrijkste lessen en richtlijnen uit het weten-

schappelijk onderzoek ten behoeve van politiepraktijk en -beleid op een rij zetten. Deze praktische aanbevelingen ontbreken echter nagenoeg in de drie *systematic reviews* die hiervoor aan bod kwamen. Al eerder is door andere auteurs geconstateerd dat die functie in de praktijk nauwelijks uit de verf komt. Niet alleen zijn deze systematische overzichten vaak in een complexe en ontoegankelijke taal en stijl geschreven, maar ook bevatten ze zelden een vertaling van onderzoeksresultaten naar de politiepraktijk. Meestal lijken deze systematische overzichten uit EBP meer geschreven voor gelijk georiënteerde wetenschappelijk onderzoekers dan voor beleids- en praktijkmensen (Rovers, 2011; Sparrow, 2016; Bowers et al., 2017).

Meer EBP-onderzoek en onderzoeksgelden

Vrijwel elke EPB-publicatie (en zeker de *systematic reviews*) wordt afgesloten met de verzuchting en aanbeveling dat meer EPB-onderzoek nodig is en dat daar meer onderzoeksgelden voor ter beschikking moeten komen. Telkens is het argument dat de beschikbare kennis nog veel onduidelijkheden en onzekerheden bevat en dat nog veel meer experimenten, quasi-experimenten en systematische overzichten nodig zijn om in de toekomst tot een voldoende ‘*evidence base*’ te komen.

Gegeven de hier genoemde beperkingen van EBP-onderzoek, komt echter de vraag op in hoeverre het te verwachten is dat nog meer onderzoeken die aan de EBP-eisen voldoen, wel een oplossing zullen opleveren voor de hier geschetste problemen en beperkingen van EBP-onderzoek. In dit verband kan bijvoorbeeld (opnieuw) worden gewezen op de suggestie binnen EBP dat meer experimenten een antwoord zullen bieden op het probleem van gebrekkige externe validiteit (zie bijvoorbeeld Sherman, 2009 en de kritiek hierop van Eck, 2017). De vraag komt op in hoeverre dit niet een herhaling en uiteindelijk opstapeling zal vormen van de vele beperkingen die inherent zijn aan EBP en EBP-onderzoek. Het is niet te verwachten dat meer onderzoeken van een slechte kwaliteit uiteindelijk wel een goed overall onderzoek zullen opleveren. Eenzelfde twijfel werd door Hough al eerder geformuleerd: ‘*I doubt that we shall ever find answers to these questions which are good for all places and good for all times- or good even for the next ten years*’ (Hough, 2010: 19). Onwillekeurig moet bij de pleidooien vanuit EBP-hoek om meer geld voor EBP-onderzoek gedacht worden aan het hebzuchtige vissers-vrouwje van de gebroeders Grimm: wanneer is het ooit genoeg?

De voorgaande voorlopige conclusies en kanttekeningen naar aanleiding van de opbrengsten van EBP-onderzoek roepen mogelijk de vraag op naar alternatieven. Alvorens daarop in te gaan, wordt in het volgende hoofdstuk echter eerst stilgestaan bij een ander onderdeel van EBP, namelijk de daarbinnen bestaande opvattingen over hoe kennis en informatie uit onderzoeken moeten worden toegepast binnen de politiepraktijk en wat daarvan in de praktijk terechtkomt.

5 Doorwerking en toepassing van EBP-onderzoekskennis: uitgangspunten en praktijk

Een belangrijk uitgangspunt binnen EBP is dat de ontwikkeling en beschikbaarheid van wetenschappelijke kennis (in de terminologie van EBP: 'bewijs') op zich niet voldoende zijn om te komen tot toepassing van deze kennis in het beleid en de dagelijkse praktijk van de politie (vgl. Torenvlied et al., 2022). Een voorbeeld waarnaar EBP-auteurs in dit verband regelmatig verwijzen (bijvoorbeeld Sherman, 2015), is de gang van zaken met betrekking tot de toepassing van kennis over de preventie en genezing van de ziekte scheurbuik. Deze aandoening kwam in het verleden veel voor onder zeelieden gedurende hun lange reizen. De ziekte had vaak ernstige gevolgen. Soms wel de helft van de bemanning overleefde om deze reden een lange zeereis niet. Al in de zeventiende eeuw was bekend dat het drinken van sinaasappel- en citroensap deze ziekte kon voorkomen en genezen. Dit inzicht werd al midden achttiende eeuw in experimenteel onderzoek bevestigd. Toch duurde het tot in de negentiende eeuw voordat deze kennis op grote schaal werd toegepast en daarmee deze ziekte effectief werd bestreden. Lange tijd verzetten 'kwakzalvers' zich zelfs tegen deze kennis (Claridge & Fabian, 2005).

Omdat de toepassing van beschikbare kennis niet vanzelfsprekend is, beperkt het begrip EBP zich niet tot alleen een wetenschappelijke benadering of onderzoeksmethodologie. EBP is daarnaast een visie op de wijze waarop politiewerk verbeterd kan worden en aan hogere professionele standaarden kan voldoen. Daarbij gaat het vooral om thema's zoals de overdracht van kennis vanuit wetenschappelijk onderzoek aan de politie en de wijze waarop die kennis in politiebeleid en -praktijk doorwerkt.

In dit hoofdstuk komen deze onderdelen van EBP aan bod. In eerste instantie richt de aandacht zich daarbij op de opvattingen en uitgangspunten binnen EBP over de doorwerking en toepassing van kennis afkomstig uit wetenschappelijk onderzoek binnen de politie (paragraaf 5.1). Aansluitend wordt een aantal van de maatregelen besproken die vanuit EBP zijn voorgesteld of ontwikkeld om de doorwerking te bevorderen (paragraaf 5.2). Vervolgens komt aan bod in hoeverre die doorwerking in de politiepraktijk ook feitelijk plaatsvindt (paragraaf 5.3). Daarna wordt ingegaan op enkele factoren die deze doorwerking belemmeren, waarbij vooral aspecten aan de orde komen die samenhangen met uitgangspunten en kenmerken van EBP (paragraaf 5.4).

5.1 Uitgangspunten

In hun pleidooi voor een ‘nieuw paradigma’ in de politiewetenschap constateren Weisburd en Neyroud in 2011 dat in de twee daaraan voorafgaande decennia het politiewerk vele veranderingen en vernieuwingen heeft doorgemaakt en dat bij deze vernieuwingen wetenschappelijke onderzoeken en onderzoekers vaak een belangrijke rol hebben gespeeld. Toch zou volgens hen nog steeds sprake zijn van een ‘*fundamental disconnect between science and policing*’ (Weisburd & Neyroud, 2011: 2). Ondanks vele stappen in de ontwikkeling van EBP zou de mate waarin dit model is aanvaard door politieorganisaties beperkt zijn gebleven. Nog steeds zouden door politieorganisaties innovaties worden ingevoerd en strategieën gehanteerd zonder dat deze zijn gestoeld op een duidelijke ‘bewijsbasis’. Het verschil tussen de politie en andere sectoren als gezondheidszorg en (in mindere mate) het onderwijs is in dit opzicht volgens hen nog steeds groot. Zij pleiten dan ook voor veranderingen, zowel aan de kant van de politie, als in het wetenschappelijk onderzoek, waarbij tevens ingrijpende veranderingen nodig zouden zijn in de relatie tussen beide. In hun opvatting moet wetenschappelijk onderzoek integraal onderdeel uitmaken van de politie. Daarbij moet meer ruimte worden gecreëerd voor *evidence-based* benaderingen om te komen tot meer ‘(kosten) effectiviteit’ binnen de politie. Dat is volgens hen nodig omdat de politie tot nu toe onvoldoende zou hebben geprofiteerd van het vele onderzoek dat is en wordt gedaan naar politie en politiewerk (Weisburd & Neyroud, 2011: 6 en 9).

De thema’s die zich hierbij aandienen, gaan verder dan alleen de verbetering van de doorwerking en toepassing van kennis en inzichten uit onderzoek. Het gaat er uiteindelijk om dat de politie een ‘*evidence-based*’ organisatie en professie wordt, aldus Sherman (2015). Al in 1998 schetste hij een toekomstbeeld ‘*in which as many police practices as possible were employed or discontinued based on good evidence about their cost-effectiveness*’. Bijna twee decennia later constateert hij echter dat in veel opzichten onduidelijk is hoe een dergelijke situatie kan worden bereikt: ‘*The obstacle all professions have faced is a lack of systematic evidence about how professions or organizations become evidence-based*’ (Sherman, 2015: 12).

Op deze manier worden de eisen van *evidence-based* werken aanzienlijk uitgebreid. De EBP-eisen gelden dan niet alleen voor het werk van de politie, maar ook voor de wijze waarop de wetenschappelijke basis van politiewerk gerealiseerd zal moeten worden (Telep & Winegar, 2015). In de afgelopen jaren heeft het onderzoek op dit laatste terrein zich ontwikkeld tot een deelvakgebied, namelijk de zogenaamde *translational criminology*. Hierbij gaat het om de vraag welke factoren invloed hebben op de verspreiding van onderzoeksresultaten en op de mate waarin *evidence-based* kennis onderdeel wordt van het beleid en de praktijk van politiewerk. De aandacht gaat daarbij onder andere uit naar de relaties tussen wetenschappelijk onderzoek en politie en het ontwikkelen en evalueren van operationele richtlijnen voor politiewerk gebaseerd op uitkomsten van EBP-onderzoek (Kenyon et al., 2022; Nichols et al., 2019; Santos & Santos, 2022).

Eerder is door Sparrow (2016) geconstateerd dat EBP berust op een opvatting over de relatie tussen wetenschap (onderzoek) en politiepraktijk, waarin deze wordt voorgesteld als asymmetrisch. Enerzijds wordt verondersteld dat de enige manier voor de politie om te bepalen in hoeverre politiewerk ‘werkt’ (dat wil binnen EBP zeggen in hoeverre het effectief is), is om af te gaan op de uitkomsten en conclusies van wetenschappelijk onderzoek. Sparrow (2016) spreekt in dit verband van wetenschappelijk onderzoekers die een status claimen als ‘*professionele evaluatoren*’ en van een ‘*high science*’ met een verondersteld monopolie op via RCT verkregen kennis over effectiviteit die superieur zou zijn aan de vaak in de praktijk opgedane kennis van politiemensen. Anderzijds berust EBP op het uitgangspunt dat de politie zich moet beperken tot interventies die volgens de ‘*gemeenschap van onderzoekers*’ effectief zijn. Beide elementen wijzen op een asymmetrische relatie ‘*In other words, science should govern policing*’ (Sparrow, 2016: 131).

Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat binnen EBP de relatie tussen wetenschap en politie wordt gezien als eenrichtingsverkeer en als hiërarchisch. Tilley (2009) spreekt in dit verband dan ook van een *top-down* toepassen van ‘onderzoeksbewijs’ in de politiepraktijk.

Tot een vergelijkbare diagnose komt Clarence (2002) ten aanzien van het aan EBP verwante begrip *evidence-based policy making*. In haar optiek wordt daarbij uitgegaan van een eenzijdige, ‘lineaire’ relatie tussen wetenschap en beleid. Dat hangt deels samen met het feit dat in *evidence-based* benaderingen in de regel weinig oog bestaat voor de onzekerheden die aan ‘bewijs’ kleven. De suggestie is dat ‘bewijs’ eenduidig en onomstreden is. Bovendien bestaat in de regel weinig aandacht voor het feit dat uit onderzoek verkregen bewijs nader geïnterpreteerd moet worden om in beleid en praktijk toegepast te kunnen worden. Dit brengt ruimte met zich mee voor politieke en beleidsmatige overwegingen op grond waarvan bewijs uit onderzoek wordt gewogen en geïnterpreteerd voordat dit wordt toegepast (Clarence, 2002: 4-5). Bovendien spelen naast (kosten)effectiviteit in de regel andere overwegingen en waarden een rol in de besluitvorming over politiewerk. Deze overwegingen zijn ook van toepassing op de relatie tussen EBP-onderzoek en politie. Ook hier wordt vaak ten onrechte uitgegaan van een strikt instrumentele visie (Clarence spreekt van ‘*narrow instrumentalism*’).

5.2 Maatregelen en instrumenten

In verschillende publicaties gaan EBP-onderzoekers ervan uit dat binnen de politie en onder politiemensen weerstanden bestaan tegen de bijdragen die EBP zou kunnen leveren aan verbetering van het politiewerk (bijvoorbeeld Sherman, 1998; 2015; 2019). Om deze weerstanden te overwinnen en de doorwerking en toepassing van kennis uit EBP-onderzoek te bevorderen, zijn in de loop der tijd vele instrumenten en strategieën bedacht en ontwikkeld. De beschrijving hier beperkt zich tot enkele voorbeelden (zie uitgebreider Lum & Koper, 2017; Piza & Welsh, 2022a; Weisburd, 2022).

Ten eerste wordt vaak gewezen op het belang van een organisatorische infrastructuur. Daartoe horen onder meer *Evidence-based* centra, *What Works* centra, een eigen tijdschrift en ‘*professional societies*’ van politiemensen die zich onder de noemer van EBP organiseren (Holdaway, 2020). Deze infrastructuur zorgt onder meer voor het opstellen en toegankelijk maken van systematische overzichten van onderzoeken en onderzoeksresultaten (mede aan de hand van de genoemde Maryland schaal). Bovendien worden hier op basis van EBP-bewijs uitvoeringsrichtlijnen, erkenningsvoorwaarden en protocollen voor politiewerk opgesteld.

Op deze wijze wordt niet alleen de boodschap van EBP duidelijker geformuleerd en onder de aandacht van de politie gebracht, maar krijgt deze tevens een institutioneel en daarmee moeilijk te vermijden karakter. De richtlijnen en protocollen krijgen een status van quasi-juridische en organisatorische regels en procedures waaraan de politie moet voldoen en waarover verantwoording wordt gevraagd. Het niet-nakomen daarvan kan leiden tot (reputatie)schade voor politieorganisatie en -medewerkers, bijvoorbeeld als naleving van EBP-protocollen gehanteerd wordt in de vorm van *bench marking* (Sherman, 1998).

Een stap verder gaat de suggestie van onder meer Lum en Koper (2014: 1427) dat sancties moeten worden opgelegd als EBP-richtlijnen door individuele politiemensen niet worden nageleefd. In die zin wordt via EBP geprobeerd een niet-vrijblijvende vorm van externe sturing, verantwoording, controle en protocollisering van politie en politiewerk tot stand te brengen. Sherman spreekt in dit verband van externe dwang als de (in zijn ogen) meest effectieve manier om politiemensen de richtlijnen van EBP te laten volgen (Sherman, 1998: 10).

Al sinds eind jaren negentig worden overzichten opgesteld van de belangrijkste resultaten naar de effectiviteit van politiewerk (Sherman, et al., 1997; Skogan & Frydl, 2004; Weisburd & Eck, 2004). In het verlengde daarvan zijn de afgelopen jaren verschillende instrumenten ontwikkeld die een vereenvoudigd en permanent overzicht moeten bieden van de belangrijkste resultaten van onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de *Crime Reduction Toolkit*, de *Global Policing Database* en de *Evidence-Based Policing Matrix* (Sidebottom & Tilley, 2020). Deze instrumenten hebben als doel voor praktijkmensen actuele, relevante onderzoeksuitkomsten over verschillende interventiestrategieën op toegankelijke wijze beschikbaar te stellen.

Het is echter de vraag in hoeverre deze instrumenten voldoen als hulpmiddel voor *practitioners*. Zo is de EBP-Matrix, de meest bekende van deze instrumenten, buitengewoon complex en moeilijk te doorgronden. Deze matrix is bedoeld als instrument om voor verschillende typen problemen de meest effectieve strategie te kunnen selecteren. Daarbij zijn in deze matrix interventiestrategieën van de politie geclassificeerd naar drie criteria, namelijk de aard en het type van het object (bijvoorbeeld individu, wijk of bepaalde locatie), de mate waarin sprake is van een reactieve of proactieve strategie en de focus van de strategie (breed of smal). Vervolgens zijn met behulp van een kwantitatieve analyse de uitkomsten van de onderliggende studies vergeleken. Met behulp van witte en zwarte bolletjes worden in een driedimensionale figuur de verschil-

lende vormen van politieoptreden zichtbaar gemaakt en naar effectiviteit vergeleken (Lum, Koper & Telep, 2011).

Een van de problemen bij deze matrix is dat de nuances uit de oorspronkelijke studies volledig verloren gaan. Bovendien is nauwelijks te controleren hoe de kwantitatieve analyse heeft plaatsgevonden. Uiteenlopende vormen van politieoptreden worden gereduceerd tot een beperkte kwantitatieve indicatie van effectiviteit in de reductie van criminaliteit. Andere mogelijke doelen, effecten en overwegingen bij politieoptreden verdwijnen geheel uit beeld. Zelfs voor ervaren onderzoekers op dit terrein valt nauwelijks te achterhalen welke redeneerstappen, argumentaties en interpretaties schuilgaan achter de witte en zwarte bolletjes in deze matrix. Het valt dan ook niet te verwachten dat *practitioners* op basis van een dergelijk instrument ‘appels en peren’ uit elkaar kunnen houden en beter onderbouwde beslissingen kunnen nemen over welk optreden van de politie in een bepaalde situatie de voorkeur verdient. Vermoedelijk bieden deze instrumenten dan ook niet veel houvast voor politiemensen bij beslissingen over hun werk.

Uitgaande van de opvatting dat EBP primair een wijze van besluitvorming is om de (kosten)effectiviteit van politiewerk te vergroten, heeft Sherman (2013) een werkwijze ontwikkeld die daaraan ondersteuning moet bieden. In plaats van het klassieke standaardmodel van politiewerk gebaseerd op de drie R's van *random patrol* (ongerichte preventieve surveillance), *rapid response* (snelle reactie) en *reactive investigation* (reactieve opsporingsonderzoeken), heeft hij een model opgesteld dat bekend staat als de drie T's. Achtereenvolgens gaat het daarbij om ‘*target*’ (richt de beperkte hoeveelheid middelen op voorspelbare concentraties van problemen en schade), ‘*test*’ (waarbij wordt nagegaan in hoeverre de gehanteerde werkwijze de meest effectieve is) en ‘*track*’ (waarbij de vraag centraal staat in hoeverre politiemensen zich in hun dagelijks werk houden aan deze ‘meest effectieve’ werkwijze).

Met behulp van dit model wil Sherman een meer experimenterende en reflexieve beroepspraktijk bij de politie introduceren, waarbij directer wordt aangesloten bij beschikbaar wetenschappelijk onderzoek en onderzoekskennis. Om dit te realiseren, zijn in de opvatting van Sherman (2013) ingrijpende maatregelen nodig bij de politie. Kort samengevat gaat het hier om een aanzienlijke verhoging van het onderwijs- en kennisniveau van politiemensen (vrijwel over de volle breedte) en een intensievere samenwerking tussen politie en academisch onderzoekers.

In aanvulling hierop kunnen nog drie strategieën worden onderscheiden binnen de aanpak van EBP om de doorwerking van EBP-kennis te bevorderen. In de praktijk kunnen deze overigens samengaan. Ten eerste wordt telkens weer gepleit voor betere samenwerking tussen politie(praktijk) en wetenschappelijk onderzoekers. Vaak blijft de invulling van deze term overigens tamelijk vaag. Bovendien lijkt de wens tot samenwerking zich soms moeilijk te verhouden tot de eerder gesignaleerde neiging deze relatie op te vatten als hiërarchisch en als eenrichtingsverkeer. De term ‘samenwerking’ lijkt soms de bestaande spanningen en tegenstellingen tussen onderzoek en politie te moeten verbloemen (zie ook later).

Ten tweede wordt gepleit voor het introduceren van nieuwe, specifieke functies op het grensvlak van onderzoek en politie. Deels moeten deze de vertaling van onderzoeksresultaten naar politiewerk op zich nemen. Voorbeelden hiervan zijn zogenaamde ‘*translators*’ en ‘*process cops*’ (Lum & Koper, 2017). Daarnaast gaat het om functies waarbij onderzoek en onderzoeksdeskundigheid binnen de politie worden ondergebracht. Voorbeelden hiervan zijn onder meer zogenaamde ‘*pracademics*’ (praktijkmensen die deels een academische achtergrond hebben en binnen de politie onderzoek doen volgens de EBP-richtlijnen) (Sherman, 2013) en ‘*embedded criminologists*’ die eveneens hun onderzoek uitvoeren binnen de politieorganisatie (Piza, Szkola & Brount-Hill, 2021), bijvoorbeeld bij fenomeenonderzoek of criminaliteitsanalyse. Met deze laatste strategie lijkt juist minder nadruk te komen op samenwerking van politie en externe onderzoekers.

Een specifieke positie wordt hier ingenomen door de ‘*evidence cops*’. Het gaat hier om wetenschappelijk opgeleide medewerkers die als specifieke taak hebben binnen de politie de boodschap van EBP te promoten en erop toe te zien dat wordt gewerkt conform ‘het best beschikbare bewijs’ uit EBP-onderzoek en de daaruit afgeleide richtlijnen (Sherman, 1998: 10-12).

Ten derde wordt ervoor gepleit binnen de politie de deskundigheid ten aanzien van EBP te bevorderen. Dat element zit onder meer in de hiervoor genoemde specifieke functies die binnen de politie zouden moeten worden geïntroduceerd. Dit komt ook naar voren in de voorstellen van Sherman (2015) om een ‘*totally evidenced*’ politieorganisatie te creëren. Onderdeel hiervan zijn suggesties om binnen elke politieorganisatie gepromoveerde criminologen aan te stellen die beschikbare protocollen kunnen toetsen op EPB-criteria, om zogenaamde EBP-units in te stellen, om periodiek masterklassen rond EBP te organiseren en om leidinggevendenden binnen de politie te verplichten een masteropleiding te volgen aan een universiteit, waaronder het schrijven van een onderzoekscriptie.

Overigens ligt bij deze laatste maatregelen de nadruk minder op samenwerking tussen politie en externe (academische) wetenschappers. In plaats daarvan wordt het doen van onderzoek en het opbouwen van EBP-deskundigheid meer gezien als interne taak van de politie. Op de risico’s die hieraan verbonden kunnen zijn, wordt later teruggekomen.

5.3 Doorwerking in praktijk

Voor de beoordeling van EBP en de daaraan verbonden claims en ambities is het cruciaal te weten in hoeverre de uit EBP-onderzoek aangeleverde kennis feitelijk invloed heeft op de praktijk van het politiewerk en daarin tot verbeteringen leidt. Sinds de jaren zeventig en tachtig is bekend dat het vaststellen van de doorwerking van onderzoeksresultaten vaak lastig is. Een van de redenen daarvoor is dat de doorwerking van onderzoeksresultaten zelden rechtstreeks en lineair plaatsvindt. Voor zover onderzoeksresultaten invloed hebben op beleid en praktijk, gaat die beïnvloeding vaak indirect, zijn de meeste effecten pas op langere termijn zichtbaar en gaan zij bovendien in

veel gevallen gepaard met aanpassingen en veranderingen in de oorspronkelijke boodschap (Weiss, 1979; Huberman, 1994; Wood et al., 2018).

Een verklaring van deze indirecte, niet-lineaire doorwerking op termijn is dat vaak niet zozeer concrete onderzoeksresultaten, -instrumenten en aanbevelingen van invloed zijn op de uitvoeringspraktijk, maar eerder de wat vagere concepten en bepaalde manieren van denken en redeneren. Deze worden door uitvoerders in de loop der tijd overgenomen, vaak zonder dat zij zich hiervan bewust zijn of weten waaraan zij deze hebben ontleend. Deze elementen worden op den duur onderdeel van de grotendeels impliciete, vanzelfsprekende kennis, opvattingen en routines die politiemensen in hun dagelijks werk gebruiken (Fleming & Rhodes, 2018).

Het is overigens de vraag in hoeverre dit voorbehoud van toepassing is op EBP. Het uitgangspunt van EBP is immers te komen tot directe beïnvloeding van politiewerk. Op basis van onderzoek en overzichten daarvan worden bepaalde werkwijzen aangegeven als effectief. Vervolgens worden instrumenten opgesteld in de vorm van richtlijnen en protocollen die in de uitvoering moeten worden toegepast. Op deze wijze wordt binnen EBP verondersteld dat de doorwerking van onderzoekskennis in beleid en praktijk instrumenteel van karakter is en rechtstreeks verloopt.

Onder de auteurs die zich bezighouden met de vraag naar de doorwerking van EBP in het politiewerk, bestaat een opvallende consensus. Zonder uitzondering concluderen zij dat deze doorwerking gering is. Deze sombere conclusie wordt opmerkelijk genoeg niet alleen door critici van EBP geformuleerd, maar ook door uitgesproken aanhangers van het EBP-gedachtegoed. Het verschil is wel dat laatstgenoemden ervan uitgaan dat op den duur EBP, naarmate er meer onderzoek beschikbaar komt, die positieve effecten op het politiewerk wel zal hebben, terwijl de critici op dit punt sceptisch blijven.

Zo constateert Fyfe (2017: 11) dat ondanks alle intenties en hoge ambities van EBP de conclusie onvermijdelijk is dat *'the impact of research evidence on policing policy and practice remains limited'*. Weliswaar heeft de laatste twee decennia het onderzoek onder de noemer van EBP zich snel ontwikkeld, ook in de vorm van systematische overzichten, maar de mate waarin deze benadering een vervolg heeft gekregen binnen politieorganisaties en in het politiewerk, blijft beperkt. In die zin zou nog steeds sprake zijn van een kloof tussen onderzoek en politie (Bullock & Tilley, 2009; Sherman, 2013; Lumsden & Goode, 2018; Palmer, Kirby & Coleman, 2019).

Zelfs als oppervlakkig bezien het EBP-onderzoek tot toepassingen in de politiepraktijk lijkt te hebben geleid, hoeft dat bij nader inzien toch niet het geval te zijn. Een voorbeeld van deze meer subtile, maar toch niet minder diepe kloof tussen onderzoek en praktijk vond Koper (2008) (vermeld in Lum & Koper, 2014) in een onderzoek naar de toepassing van resultaten uit onderzoek naar *hot spots policing*. Geïnterviewde politiemensen meenden dat zij in het verlengde van EBP-onderzoek aan *hot spots policing* deden. De term namen zij wel over, maar wat zij in feite deden, waren voorbeelden van conventioneel politiewerk uitgevoerd op bepaalde locaties (zie ook: Palmer, Kirby & Coleman, 2019).

De acceptatie en inpassing van het EBP-gedachtegoed en van de daaraan verbonden instrumenten verlopen binnen veel politieorganisaties dan ook gebrekkig (Sherman, 2015). Ook Lum en Koper (2017: 133-134) constateren in hun overzichtsstudie dat ondanks de groei van het EBP-onderzoek over een periode van bijna twintig jaar, het gebruik daarvan binnen de politie nog steeds beperkt is en geen regulier onderdeel is geworden van het politiewerk. Op basis van vergelijkbare overwegingen meent Brown (2020: 109) dan ook dat *'the desired outcomes of EBP are more aspirational than actual'*. Een daarop aansluitende vraag is in hoeverre EBP ertoe bijdraagt dat politieorganisaties effectiever zijn en 'betere prestaties' leveren. Deze vraag is bij gebrek aan gericht onderzoek niet te beantwoorden (Eck, 2019: 177). Gegeven het feit dat van doorwerking en inpassing van EBP-onderzoek en -onderzoeksresultaten binnen de politie nauwelijks sprake is, lijkt de kans klein dat de effectiviteit van politiewerk onder invloed van EBP wel is toegenomen. Deze conclusie lijkt ook van toepassing op *evidence-based* benaderingen op andere (beleids)terreinen. Zo constateren Torenvlied en anderen (2022: 34) recent dat er weliswaar een sterk geloof is dat *'op bewijs gestoeld beleid'* doorgaans tot betere prestaties leidt, *'maar dat de ironie wil dat overtuigend bewijs hiervoor ontbreekt'*.

5.4 Gebrekkige doorwerking: EBP-kenmerken als belemmering

Welke factoren en omstandigheden dragen ertoe bij dat de doorwerking van kennis en resultaten uit EBP-onderzoeken in de politiepraktijk beperkt blijft? In veel gevallen schrijven auteurs de beperkte of ontbrekende doorwerking van EBP-onderzoeken in de politiepraktijk toe aan een gebrekkige communicatie tussen wetenschap(pers) en politie(mensen). Verschillende auteurs spreken hier in navolging van Bradley en Nixon (2009) van een *'dialogo tussen doven'* (Crawford, 2017; Easton & De Paepe, 2022). Daarbij wordt onder meer gewezen op onvoldoende bekendheid onder politiemensen met EBP (Telep & Lum, 2014), op voor buitenstaanders te ingewikkeld geschreven wetenschappelijke teksten (Palmer, Kirby & Coleman, 2019), op ontoegankelijkheid van onderzoeksresultaten (Fyfe, 2017), het aan buitenstaanders vaak moeilijk uit te leggen abstracte karakter van onderzoeksuitkomsten, een gebrek aan middelen voor kennisoverdracht en niet op elkaar aansluitende verwachtingen en beeldvorming (Lum & Koper, 2014).

Daarnaast wordt gewezen op het verschil in cultuur tussen de wereld van de wetenschap en die van de politie als verklaring van de moeizame doorwerking van EBP-onderzoeken. Deze verschillen hebben onder meer betrekking op verwachtingen ten aanzien van onderzoek en de resultaten die dat zou moeten opleveren (Lumsden & Goode, 2018), het taalgebruik in beide sectoren (Williams & Cockcroft, 2019) en de verschillen in waardeoriëntatie en onderliggende 'rationaliteit' (Ohlemacher, 2016).

Hoe belangrijk deze verklaringen ook zijn, zij zijn tamelijk beperkt in hun verklaringskracht. Zelden wordt bovendien de vraag gesteld in hoeverre de geringe doorwerking samenhangt met kenmerken en uitgangspunten van EBP zelf. Deze invalshoek staat in

het hiernavolgende centraal. Daarbij komen vier thema's aan bod, namelijk de hoge verwachtingen ten aanzien van EBP, beperkingen in de aard van EBP-bewijs, de asymmetrische relatie tussen EBP-wetenschap en politie en de verschillende vormen van kennis die een rol spelen bij de doorwerking.

Hoge verwachtingen

De grondlegger van EBP Sherman (2015: 18-20) heeft er, vermoedelijk in een voor hem zeldzame bui van bescheidenheid, op gewezen dat de succesvolle institutionalisering van EBP ook risico's met zich meebrengt. Zo kunnen er (te) hoge verwachtingen ontstaan over de snelheid en zichtbaarheid van resultaten die met EBP kunnen worden bereikt. Daarnaast ziet Sherman binnen EBP het risico van wat hij noemt '*jumping to conclusions*'. Het gaat hier om het risico dat op grond van één experimenteel onderzoek al conclusies worden getrokken over de beste manier van werken van de politie. Zoals eerder beschreven, is het uitgangspunt binnen EBP dat reeksen van experimentele onderzoeken nodig zijn, waarna deze worden opgenomen in een systematisch overzicht, voordat met enige zekerheid mag worden gesproken van 'bewijs' op grond waarvan de politie beslissingen kan nemen over te volgen strategieën.

In een overeenkomstige lijn is de oproep van Bullock en Tilley (2009) om de hoge verwachtingen rond EBP te '*managen*'. Zij vrezen dat als deze verwachtingen niet worden getemperd er onder politiemensen en beleidsmakers teleurstellingen en vervolgens weerstanden zullen ontstaan omdat de hoge verwachtingen die rond EBP zijn gecreëerd, niet zullen worden waargemaakt.

Hoe begrijpelijk deze oproep tot realisme en bescheidenheid ook is, enige verbazing roept deze wel op. Immers, deze verwachtingen zijn door aanhangers van EBP zelf gecreëerd, wellicht om financiële middelen voor hun onderzoek te verwerven. Zo wijst Sparrow (2016: 131) erop dat vanaf het begin EBP de boodschap heeft verkondigd dat de enige manier voor de politie om er achter te komen wat wel en niet werkt in politiewerk, is dit over te laten aan het deskundig oordeel van wetenschappers. Hough (2010) spreekt dan ook terecht van '*overpromise*' waaraan onder meer Sherman zich schuldig heeft gemaakt. De combinatie van opgeklapte verwachtingen en onderschatting van de complexiteit van de uitvoering van politiewerk (Hough, 2010) en van de factoren die daarbij een rol spelen, heeft vermoedelijk ook gevolgen voor de mate waarin EBP binnen de politie op den duur geaccepteerd wordt en zal doorwerken in het politiewerk. Eerder heeft Vlek (2010) de vraag gesteld hoe realistisch een consequente toepassing van de EBP-werkwijze binnen de politie is. Uitgangspunt daarbij is dat alle beroepsmatige handelingen van de politie gebaseerd moeten zijn op bewijs afkomstig uit meerdere op elkaar aansluitende experimentele onderzoeken. Niet alleen vergt dit van de politie een grote investering, het is ook de vraag of een dergelijke benadering past bij de complexiteit, diversiteit en veranderlijkheid van politiewerk en bij de tijdsdruk waaronder beslissingen bij politieoptreden moeten worden genomen. Bovendien zal niet bij elk type politieoptreden relevant 'EBP-bewijs' beschikbaar zijn. De vraag komt dan ook op of de hoge ambities van EBP wel passen bij de aard van het politiewerk. Hebben deze geen negatieve gevolgen voor de mate waarin EBP-kennis kan doorwerken in het politiewerk?

Beperkingen in aard van EBP-bewijs

Uiteraard is er weinig bezwaar in te brengen tegen de retoriek van EBP dat politiewerk op basis van 'bewijs' beter is dan zonder 'bewijs'. Het probleem is echter dat binnen EBP 'bewijs' op een zeer beperkte manier worden ingevuld (zie hoofdstuk 3). Het gaat hier alleen om bewijs dat past binnen de door RCT's gedomineerde onderzoeksmethodiek. Het gevolg daarvan is dat feiten, kennis en inzichten uit andere onderzoeken buiten beschouwing worden gelaten (Bullock & Tilley, 2009).

Bovendien gaat het hier om alleen instrumentele kennis, waarbij slechts gelet wordt op bereikte effecten, in de regel opgevat in termen van criminaliteitsreductie. Andere doeleinden van politioptreden en andere waarden die hierbij een rol (horen te) spelen, blijven buiten beschouwing. Dat geldt ook voor overwegingen die betrekking hebben op de uitvoering van politiewerk, die immers als 'black box' wordt behandeld.

Door onder meer Thacher (2001) is al in een vroeg stadium van de ontwikkeling van EBP de vraag opgeworpen of deze beperkte en instrumentele invulling van kennis en 'bewijs' wel een legitieme basis oplevert voor de invulling van politiewerk:

'It is simply not possible to develop legitimate guidelines about what the police should do based only on instrumental knowledge about the effects of police actions on crime. (...) Police must always make their decisions with an eye to all the relevant values. (...) That is an important reason why research anchored in a single value like crime control can almost never legitimately prescribe police action on its own.' (Thacher, 2001: 392 en 393)

Omdat EBP zich beperkt tot kennis verkregen uit experimentele onderzoeken heeft deze kennis slechts betrekking op een klein deel van al het politiewerk. Het gaat daarbij alleen om activiteiten van de politie die zich eenvoudig laten standaardiseren en los kunnen worden gezien van hun context (zie ook Rovers, 2011). Veel vooral etnografisch onderzoek naar politiewerk (Bittner, 1970; Cain, 1973; Manning, 1977; Muir, 1977; Terpstra, 2008; Loftus, 2009) laat echter zien dat het meeste politiewerk niet aan deze criteria voldoet. Bovendien wordt aan veel politiewerk de eis gesteld dat het juist is afgestemd op de specifieke context waarin het wordt uitgevoerd om zo te voldoen aan eisen zoals maatwerk en proportionaliteit.

Ondanks deze beperkingen van door EBP aangedragen 'bewijs' en kennis is de suggestie dat deze een grote mate van zekerheid en eenduidigheid hebben. In de praktijk is dat vaak echter niet zo duidelijk (Fyfe, 2017). Tegelijk kan worden verondersteld dat deze elementen bijdragen aan de weerstanden tegen doorwerking van EBP in de politiepraktijk.

Het uitgangspunt van een asymmetrische relatie

Ondanks de retoriek over samenwerking tussen wetenschap en politie, heeft EBP als centraal uitgangspunten dat tussen deze twee partijen een asymmetrische relatie bestaat. Verondersteld wordt dat uiteindelijk wetenschappers op basis van hun experimentele onderzoeken bepalen wat wel en niet goed (dat wil hier zeggen: effectief) po-

litiewerk is. Ook tijdens het onderzoeksproces wordt een dergelijke verhouding verondersteld. Experimenteel onderzoek vereist dat de politie zich tijdens de uitvoering van het (soms jarenlange) onderzoek moet houden aan de vastgelegde werkwijze en deze niet ondertussen mag aanpassen. Dat betekent ook dat de politie akkoord moet gaan met verschillen in werkwijze en aanbod tussen experimentele en controleomstandigheden. Terecht constateerde Vlek (2010) eerder al dat het in de Nederlandse context moeilijk voorstelbaar is dat politie en gezag hiermee akkoord zullen gaan. Het asymmetrisch karakter van deze relatie roept vermoedelijk binnen de politie weerstanden op en kan zo bijdragen aan de geringe doorwerking van EBP-kennis in het politiewerk.

Bij de relatie tussen wetenschap en politie gaat het ook om de vraag 'wie bepaalt'. Om de geschetste asymmetrische relatie te corrigeren, hebben Weisburd en Neyroud (2011) een bijna tegenovergesteld model voorgesteld. Tot nog toe waren het volgens hen vooral wetenschappers die bepaalden waar het politieonderzoek over moest gaan en dat sloot niet altijd naadloos aan bij de behoeften van de politie. Om dat op te lossen moet in hun visie, in navolging van de gezondheidszorg, wetenschappelijk onderzoek in plaats van een externe activiteit een integraal onderdeel vormen van de politie en zich bezighouden met de kernvragen die zich daar voordoen. Dit zou '*a shift in the ownership of police science from the universities to police agencies*' met zich mee moeten brengen (Weisburd & Neyroud, 2011: 6, 9-11). Wellicht dat een dergelijke stap de doorwerking van wetenschappelijke kennis kan bevorderen, maar daar staan belangrijke risico's tegenover, zoals het verlies van onafhankelijkheid en autonomie van onderzoek. Op dit thema wordt in het slot van dit hoofdstuk uitgebreider teruggekomen.

Ook met betrekking tot de relatie tussen wetenschap(pers) en politie wordt binnen EBP sinds de eerste publicaties hierover van Sherman het medisch model als voorbeeld beschouwd. Het is echter de vraag of de vergelijking met medisch onderzoek en de relatie met de gezondheidszorg juist is. Zo is politietoetreden maar zeer gedeeltelijk te vergelijken met een (medische) behandeling als medicatie ('*arrests are not like aspirins*') (Knutsson & Tompson, 2017: 5).

Bovendien is binnen de gezondheidszorg het idee van RCT-experimenten als de '*golden standard*' van onderzoek en kennis het afgelopen decennium juist in belangrijke mate losgelaten. Naast experimenten wordt ook weer het belang erkend van praktijkkennis (klinische kennis en behandelervaring) en van ander onderzoek, bijvoorbeeld naar het uitvoerend werk in de zorg en de reacties van patiënten. De Nederlandse Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017) spreekt van een illusie van *evidence-based medicine* en pleit in plaats daarvan voor een op context gebaseerde kennis en praktijk. Dit betekent ook dat in de relatie onderzoek-artsen de gedachte van een hiërarchische relatie en van eenrichtingsverkeer weer is losgelaten. Het is dan ook merkwaardig dat in EBP dit model toch is overgenomen. Al wordt binnen EBP soms geprobeerd hierin nuances aan te brengen, het uitgangspunt van een eenzijdige, hiërarchische relatie tussen wetenschap en politie blijft als basismodel overeind (Vlek, 2010; Greene, 2014 & 2019; Knutsson & Tompson, 2017; Crawford, 2017).

Ook de opvattingen van Rovers (2011) en Sparrow (2016) over de verhouding tussen wetenschap en praktijk verwijzen naar het asymmetrisch karakter van deze relatie. Beiden menen dat niet het veld (hier: de politie) profiteert van *evidence based* programma's, maar vooral onderzoekers omdat die op basis daarvan ruime hoeveelheden onderzoeksgelden kunnen verwerven. Volgens Sparrow zet EBP hiermee de relatie tussen politie en onderzoek verder onder druk.

Twee vormen van kennis

Bij de doorwerking van onderzoek in de politiepraktijk is sprake van twee soorten kennis. Ten eerste gaat het om de vaak informele, in de praktijk opgedane en deels van collega's overgenomen ervaringskennis van politiemensen. Deze kennis is vaak grotendeels impliciet en contextgebonden (Fleming & Rhodes, 2018). Daarnaast is er de wetenschappelijke kennis die vanuit EBP wordt aangereikt, gebaseerd op (quasi-)experimenteel onderzoek en systematische overzichten. Deze kennis is instrumenteel van karakter, verregaand gestandaardiseerd en geformaliseerd, grotendeels gekwantificeerd en laat de context meestal buiten beschouwing. Deze laatste kennis wordt deels omgezet in protocollen en richtlijnen voor het uitvoerend politiewerk.

EBP is gebaseerd op de veronderstelling dat de uit EBP-onderzoek afkomstige wetenschappelijk-instrumentele kennis ingepast kan worden in of samengevoegd kan worden met de ervaringskennis van politiemensen. De combinatie van deze twee vormen van kennis kan in de praktijk echter tot spanningen en conflicten leiden.

Een van de factoren die hieraan bijdraagt, is dat binnen EBP de praktijkkennis en -ervaring van politiemensen niet als volwaardig worden beschouwd. Lum (2009: 3) spreekt in dit verband enigszins denigrerend over '*best-guessing, emotional hunches, or anecdotal reflections on single cases*' door politiemensen die te lang het politiewerk zouden hebben bepaald. Tegelijk is vanuit EBP-hoek ervaringskennis van politiemensen ('intuïtie') getypeerd als mythe en als oneigenlijk argument van politiemensen om zich tegen EBP te verzetten (Sherman, 2015; Lum & Koper, 2017: 18). Dit past bij het EBP-uitgangspunt van een hiërarchie van kennis. Daarbij krijgt de praktijkkennis van politiemensen de laagste (of beter gezegd: geen) status toegekend. Vanuit EBP bestaat nauwelijks begrip en waardering voor het praktisch vakmanschap van politiemensen (Greene, 2019), uiting van het uitgangspunt van een eenzijdige, hiërarchische relatie tussen wetenschap en politiepraktijk. Gegeven deze marginalisering van praktijkkennis roepen pogingen om EBP-kennis in te passen in de kennis en praktijken van politiemensen dan ook spanningen en tegenstellingen op, evenals verzet.

Daartegenover staat dat onder veel politiemensen de opvatting leeft dat politiewerk alleen gebaseerd kan zijn op praktijkkennis en -ervaring (Telep & Winegar, 2015). Dit sluit aan bij de in verschillende studies geconstateerde afkeer en scepsis ten aanzien van academische kennis (Sherman, 2013; Bowling, Reiner & Sheptycki, 2019).

In de loop der tijd hebben veel auteurs in reactie op de eenzijdige visie binnen EBP op praktijkkennis en -ervaring van politiemensen meer aandacht gevraagd voor de waar-

de daarvan (Sparrow, 2011; Greene, 2014 en 2019; Tompson & Knutsson, 2017; Brown et al., 2018). Mede als gevolg daarvan is binnen EBP soms geprobeerd de tegenstelling tussen de twee vormen van kennis minder scherp te formuleren. Zo suggereert Sherman (2013: 419) in enkele latere publicaties een integratie van deze twee vormen van kennis: *'the body of knowledge supporting EBP embraces and incorporates police experience and craft skills. It does not replace traditional thinking...'* EBP zou in deze laatste opvatting niet meer zijn dan een 'objectiviteitscheck' op de opvattingen van politiemensen.

In het verlengde hiervan stellen Willis en Mastrofski (2018: 28) dat EBP wel degelijk oog heeft voor de *'benefits of the police craft'* en dat van een conflict tussen wetenschappelijke ratio en *'craft knowledge'* geen sprake is. Telep (2016) spreekt in dit verband van complementariteit tussen deze twee vormen van kennis. Nog een stap verder gaat het Engelse *College of Policing* met de opvatting dat bewijs op grond waarvan politie-interventies erkend worden, kan zijn gebaseerd op verschillende vormen van kennis, waaronder praktijkkennis van politiemensen (Williams & Cockcroft, 2019).

Toch blijven ook met deze ruimere opvatting de twee vormen van kennis met elkaar op gespannen voet staan. Ten eerste hinken auteurs als Sherman voortdurend op twee gedachten. Enerzijds zegt hij dat *evidence-based* praktijken geen vervanging zijn en kunnen zijn van het oordeel en de ervaring van politiemensen. Anderzijds echter spreekt Sherman (2015: 16-17) ook in latere publicaties van de kennis en ervaring van politiemensen als een 'verstikkend paradigma' dat alle ambities en claims van wetenschappelijk onderzoek smooit.

Daarnaast laten Williams en Cockcroft (2019) zien dat politiemensen met de opkomst van EBP voelen dat hun praktijk- en vakkennis onder druk staan, ondanks dat symbolisch of retorisch het belang daarvan wordt erkend. Terecht constateert Holdaway (2020: 25-26) dat in latere EBP-publicaties weliswaar een symbolische erkenning wordt gegeven aan praktijkkennis van politiemensen, maar dat in feite deze nog steeds een lagere status heeft als de uit het EBP-onderzoek afkomstige kennis en richtlijnen: *'Although a nod is given to 'experience', the scientific method of research nevertheless remains the principal criterion.'*

Daarom pleiten vele auteurs (onder wie Moore (2006), Sparrow (2016), Tilley en Laycock (2017), Greene (2019) en Fleming & Rhodes (2019)) voor een bredere en meer pluriforme kennisbasis. Ook dan blijft echter een fundamentele spanning aanwezig tussen de twee soorten kennis. Verschillende argumenten zijn hierbij van belang. Ten eerste vervullen deze twee vormen van kennis andere functies en hebben zij een andere basis. Zo is praktijkkennis ook een bron van identiteit, levert zij collectieve betekenisverlening en saamhorigheid op binnen de beroepsgroep en bevat zij naast cognitieve ook normatieve elementen (Sanderson, 2002; Greene, 2019; Fleming & Rhodes, 2018: 21). Bovendien is politiekennis in belangrijke mate persoonsgebonden (Wood et al., 2018). De instrumentele kennis ontleend aan (quasi-)experimenten uit EBP-onderzoek afkomstige kennis, omgezet in protocollen en richtlijnen, kan deze functies niet realiseren.

Ten tweede zijn de in de praktijk opgedane kennis en ervaring van belang om het politiewerk onder tijdsdruk te kunnen uitvoeren en af te stemmen op de lokale context. De abstracte en instrumentele EBP-kennis kan daarin niet voorzien. Om die reden kan de aanpak van criminaliteit en onveiligheid niet alleen steunen op onderzoekskennis: *'We need a great deal of practical wisdom as well as a rigorous and responsive science to move the field forward'* (Moore, 2006). Deze opvatting staat echter haaks op het centrale uitgangspunt van EBP van een hiërarchie van kennis. Het conflict tussen praktijkkennis en de wetenschappelijk-instrumentele kennis is dan ook inherent aan EBP. In eenzelfde lijn is de conclusie van Fleming en Rhodes ((2018: 21) dat de typering door mensen als Sherman van praktijkkennis en -ervaring van politiemensen als 'verstikkend paradigma' erop duidt dat EBP weinig begrip heeft voor de belangrijke rol die deze kennis en ervaring spelen in hun werk en de betekenis die zij daaraan geven.

5.5 Slot: over afstand en betrokkenheid

Belangrijk doel van EBP is de doorwerking en toepassing van onderzoeksresultaten binnen de politie te bevorderen om zo de effectiviteit van politiewerk te verbeteren. Dit hoofdstuk laat zien dat er nauwelijks aanwijzingen zijn dat die doorwerking en toepassing gerealiseerd worden, laat staan dat onder invloed van EBP de kwaliteit van het politiewerk toeneemt. De beperkte doorwerking van EBP-onderzoek moet niet alleen als gevolg worden gezien van een gebrek aan onderzoek, gebrekkige communicatie of van cultuur- en taalverschillen tussen de twee betrokken sectoren. De belemmeringen die zich hier voordoen, hangen in belangrijke mate samen met centrale kenmerken en uitgangspunten van EBP en hebben daarmee een structureel karakter.

Een belangrijk thema dat met veel van de onderwerpen in dit hoofdstuk is vervlochten en dat ook van belang is bij de vraag welke alternatieven kunnen worden geformuleerd voor de beschreven problemen en knelpunten, is de combinatie van afstand en betrokkenheid in de relatie tussen wetenschap en politie. Dit houdt in dat voor zowel politie als wetenschap een eigen autonomie en rationaliteit moeten worden erkend. Wetenschappelijk onderzoek moet in onafhankelijkheid kunnen plaatsvinden, zeker als het om evaluatieonderzoek gaat. Gebeurt dat niet dan dreigt een situatie vergelijkbaar met een slager die zijn eigen vlees keurt, of minstens die schijn opwekt (hetgeen net zo ondermijnend is). Anderzijds moeten de politie en het gezag over de politie de ruimte hebben voor eigen afwegingen, ook als die niet gebaseerd zijn op wetenschappelijk 'bewijs' over effectiviteit (Sparrow, 2011: 4). Soms kunnen er 'goede redenen' zijn voor de politie om dat 'bewijs' niet te volgen (bijvoorbeeld op basis van politieke overwegingen) (Vlek, 2010: 140). Ten onrechte wordt dat vanuit EBP dan opgevat als *'implementation failure'* (Famega, Hinkle & Weisburd, 2017: 108). Ook moet de politie soms optreden, ook al is er voor het betreffende probleem geen EBP-bewijs. De politie kan het zich nu eenmaal niet veroorloven passief te blijven en af te wachten omdat de wetenschap nog geen bewijs voor effectiviteit heeft geleverd (Sparrow, 2016: 138-145; Hope, 2020: 4). De maatschappelijke en rechtsstatelijke positie van de politie maken dat zij

haar eigen taak en verantwoording draagt, waarbij zij zich niet kan verschuilen achter de afwezigheid of aard van wetenschappelijk bewijs. Er kan dan ook geen sprake zijn van ‘*totally evidenced police*’ zoals Sherman meent.

Twee opties moeten dan ook worden vermeden. Ten eerste geldt dat voor de suggestie van Weisburd en Neyroud (2011) dat de politie ‘eigenaar’ zou moeten worden van het wetenschappelijk onderzoek, of wat Piza en anderen (2021) noemen *police-led science*. Maar ook de andere suggestie, namelijk dat wetenschappers zouden moeten bepalen wat de politie moet doen, is terecht door Sparrow (2011: 5) afgedaan als ‘*belachelijk*’ en ‘*ongepast*’.

Bovendien werken wetenschap en politie elk in een ander tijdsperspectief. Simpel gezegd, wetenschappelijk onderzoek en reflectie hebben (vaak) tijd nodig, terwijl van de politie wordt verwacht dat zij direct reageert op vragen en problemen (Sparrow, 2011: 8; Greene, 2014: 195; Brown, 2020: 107). Thompson en Knutsson (2017: 215) spreken dan ook van een ‘*temporal mismatch*’ die uiteindelijk onoplosbaar is.

Het voorgaande houdt in dat bij de samenwerking tussen politie en wetenschap elk van deze twee partijen haar eigen verantwoordelijkheid, perspectief, waarden en logica moet behouden. De suggestie van Piza en Welsh (2022b) van het volledig verdwijnen van het onderscheid tussen wetenschap en politie is niet alleen naïef, maar ook onjuist. Met andere woorden, bij de samenwerking tussen politie en wetenschap is onvermijdelijk ook sprake van distantie. Deze samenwerking vraagt om het voortdurend balanceren tussen betrokkenheid en afstand. Crawford (2017: 195) spreekt in dit verband van ‘*independent interdependence*’, samenwerking met ieder zijn eigen autonomie.

Deze ruimte is ook nodig omdat wetenschappelijk onderzoek de ruimte moeten hebben voor een ‘onwelkome boodschap’ (Köbben & Tromp, 1999) en voor kritische kanttekeningen op basis van onderzoek. Wetenschap die zich alleen laat leiden door de gearticuleerde behoeften van de politie schiet daarin uiteindelijk tekort (Crawford, 2017: 207-208). De risico’s van een gebrek aan distantie doen zich in nog sterkere mate voor bij zogenaamde *embedded researchers* en *evidence cops* als daarmee de wetenschap op de stoel van politie of gezag gaat zitten of haar kritische distantie verliest bij evaluatiestudies.

6 Slot: alternatieven in hoofdlijnen

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de belangrijkste uitgangspunten en elementen van *evidence-based policing* (EBP). Daarbij zijn vele kritische, vaak fundamentele kanttekeningen en vraagtekens geplaatst bij de verschillende onderdelen van EBP. Deels is daarbij aangesloten bij en voortgebouwd op eerdere discussies over EBP en op kritiekpunten die reeds door andere auteurs naar voren werden gebracht.

De in de voorgaande hoofdstukken geformuleerde kritiekpunten roepen de vraag op welke conclusies daaraan moeten worden verbonden. Wat betekenen deze voor EBP als concept en voor de waarde die daaraan moet worden toegekend? Zijn er alternatieven denkbaar die aan deze kritiekpunten tegemoet kunnen komen? Dit vormt de belangrijkste thematiek in dit afsluitende hoofdstuk. Daarbij beperkt dit hoofdstuk zich tot enkele aanzetten en hoofdlijnen. Voor een gedetailleerde uitwerking ontbreekt hier de ruimte.

Eerst worden in dit slothoofdstuk echter de belangrijkste elementen uit de voorgaande hoofdstukken op een rij gezet. Daarbij richt de aandacht zich vooral op de geformuleerde kritiek- en vraagpunten (paragraaf 6.1). Vervolgens worden op basis hiervan enkele conclusies geformuleerd (paragraaf 6.2 en paragraaf 6.3), waarna in grote lijnen enkele alternatieve benaderingen worden geschetst als antwoord op de beperkingen en tekortkomingen van EBP (paragraaf 6.4).

6.1 Kanttekeningen bij EBP: overzicht

In een periode van ongeveer 25 jaar heeft *evidence-based policing* zich internationaal, vooral in de Engelstalige wereld (Piza & Welsh, 2022a), een belangrijke positie verworven, zowel in de politiewetenschap als binnen de politie. Ondanks deze succesvolle institutionalisering heeft EBP bij voortduring ook vele vragen, twijfels, kritiekpunten en controverses opgeroepen.

Onderzoek en onderzoekskennis binnen EBP

Eén van de centrale uitgangspunten van EBP is de zogenaamde hiërarchie van kennis en onderzoek. Op grond hiervan voldoet alleen bewijs afkomstig uit experimentele onderzoeken met een gerandomiseerde opzet (*randomised controlled trial*, RCT) aan de eisen die EBP op dit punt stelt, ook wel bekend als de 'gouden standaard'. Informatie afkomstig uit wetenschappelijke onderzoeken met een andere onderzoeksopzet voldoet daarmee niet aan de door EBP gestelde eisen. Binnen EBP worden de resultaten en inzichten uit deze andere studies dan ook geheel of grotendeels buiten beschouwing gelaten.

Met de centrale positie die binnen EBP aan gerandomiseerd experimenteel onderzoek wordt toegekend, ontstaan belangrijke beperkingen in de aard, kwaliteit en relevantie van de kennis en het 'bewijs' die EBP oplevert. Dit hangt ook samen met het centrale uitgangspunt binnen EBP dat politiewerk beoordeeld wordt op zijn (kosten)effectiviteit. In de regel wordt deze effectiviteit bovendien beperkt tot de resultaten die de politie bereikt in de controle en het terugdringen van criminaliteit en overlast. Andere doeleinden (en mogelijke effecten) van politiewerk (zoals hulpverlening, het bewaren van de sociale vrede of de handhaving van de openbare orde) blijven daarmee grotendeels buiten beschouwing. Dit geldt ook voor belangrijke waarden die met politiewerk in een democratische rechtsstaat zijn verbonden, zoals rechtmatigheid, legitimiteit, rechtvaardigheid en transparantie van de politie en het vertrouwen dat burgers hebben in de politie. Bovendien vertroebelen EBP-onderzoeken het beeld dat wordt verkregen van de effectiviteit van politiewerk, omdat deze onderzoeken zich beperken tot relatief gemakkelijk meetbare en relatief kortetermijneffecten. Daarbij krijgen moeilijk meetbare effecten (zoals de mate waarin het politieoptreden voldoet aan eisen vastgelegd in de mensenrechten) of langetermijneffecten nauwelijks aandacht. Dit geldt vaak ook voor mogelijke onbedoelde neveneffecten van politiewerk.

Daar komt bij dat in de EBP-onderzoeken het eigenlijke politiewerk en de uitvoering als *black box* worden behandeld. Daardoor ontbreekt in deze onderzoeken informatie over de feitelijke strategie of werkwijze die de politie in de praktijk hanteert. Dit brengt met zich mee dat in de EBP-onderzoeken weinig oog bestaat voor de complexiteit van politiewerk, voor de contextafhankelijkheid van dit werk en voor de wijze waarop politiemensen in hun werk op basis van hun kennis en ervaringen beslissingen nemen.

Eén van de belangrijkste argumenten binnen EBP voor de dominante positie van gerandomiseerd experimenteel onderzoek is dat op die manier causale verbanden zouden kunnen worden gelegd tussen het politieoptreden en mogelijke effecten daarvan. Echter, omdat het eigenlijke optreden binnen het EBP-onderzoek als *black box* wordt behandeld, blijft onduidelijk welke onderdelen of elementen in het politieoptreden precies verantwoordelijk zijn voor eventuele geconstateerde effecten. Gevolg hiervan is dat, in tegenstelling tot de pretenties en ambities van EBP, de mogelijkheden om binnen het kader van EBP op overtuigende wijze causale verbanden te leggen tussen het geleverde politiewerk en eventuele effecten daarvan, zeer beperkt zijn. De beperkte verklaringskracht van EBP wordt nog versterkt omdat het meeste EBP-onderzoek (met uitzondering van onderzoek naar *hot spots policing*) tamelijk theorieeloo is. Het onderzoek levert mogelijk wel verbanden op, maar welke elementen daaraan bijdragen en hoe die verbanden moeten worden geïnterpreteerd, blijft vaak onduidelijk.

Niet alleen is daarmee de interne validiteit van EBP-onderzoek veel minder dan vaak gesuggereerd wordt, ook op het punt van de externe validiteit doen zich bij het experimenteel onderzoek binnen EBP grote problemen voor. Dit laatste houdt in dat vaak onduidelijk is in hoeverre de in een experiment gevonden resultaten ook geldig en van toepassing zijn in een andere context en situatie.

Met de keuze voor de 'gouden standaard' van experimenteel onderzoek wordt verreweg het grootste deel van het beschikbare wetenschappelijk onderzoek met betrekking

tot politie en politiewerk buiten beschouwing gelaten. Dit is ook zichtbaar in de zogenaamde systematische overzichten die binnen EBP een centrale plaats innemen. Daarbij wordt slechts een fractie van het beschikbare onderzoek op een bepaald terrein meegenomen. De rest blijft op grond van rigide methodologische overwegingen buiten beschouwing. In feite is hier sprake van een aanzienlijke vernietiging van kennis op dit terrein. Gevolg is dat de kennisbasis van EBP uiterst beperkt blijft.

Daar komt bij dat het experimenteel RCT-onderzoek slechts geschikt is voor een klein deel van al het politiewerk. Het gaat hier alleen om het politiewerk dat zich in belangrijke mate los van zijn context laat begrijpen, zich eenvoudig laat standaardiseren en dat repetitief van karakter is. Dat laatste betekent dat er sprake is van eenzelfde, tamelijk overzichtelijke handeling in het politiewerk die telkens in eenzelfde vorm herhaald wordt. Eerder gedetailleerd etnografisch onderzoek laat echter zien dat verreweg het meeste politiewerk niet aan deze criteria voldoet. Volgens een grove schatting van Sparrow (2011) zou niet meer dan 5% van al het politiewerk daarmee geschikt zijn om via het EBP-stramien onderzocht te worden.

Als gevolg van de keuzes die binnen EBP zijn gedaan om het onderzoek te beperken tot gerandomiseerd experimenteel onderzoek, ontstaat niet alleen een smalle basis voor de kennis over politie en politiewerk, maar verdwijnen ook de morele, symbolische, juridische en politieke elementen grotendeels uit beeld die intrinsiek verbonden zijn met politie en politiewerk. Wat overblijft, is grotendeels instrumentele kennis, dat wil zeggen geschikt om te worden omgezet in simpele recepten, protocollen en richtlijnen voor politiewerk. Dit past binnen het sterk instrumenteel-technocratisch beeld van politie en politiewetenschap dat binnen EBP overheerst. Van de wisselende, veranderlijke context van veel politiewerk, waarbinnen zich vaak tegengestelde visies, verwachtingen en belangen voordoen, komt in deze instrumentele kennis weinig terug. In het EBP-onderzoek met zijn kunstmatige experimenten, wordt deze context juist zo veel mogelijk buiten beschouwing gelaten. De politie verschijnt daarmee in EBP-onderzoek als een contextloos instrument dat als een machine alleen is gericht op verbetering van effectiviteit. Deze visie blokkeert en beperkt het begrijpen van de rol en het functioneren van de politie.

Opbrengsten

In de terminologie van Sherman (1998) gaat het er in EBP om het 'beste bewijs' te vinden om zo te komen tot de 'beste politiepraktijk'. Wat levert het EBP-onderzoek aan kennis en inzichten op? Om deze vraag te beantwoorden, is een analyse gemaakt van de opbrengsten van drie systematische overzichtsstudies (*systematic reviews*) binnen EBP. Deze drie *reviews* kunnen worden beschouwd als behorend tot de centrale en meest invloedrijke publicaties op het terrein van EBP.

In tegenspraak met de vaak geuite hoge ambities rond EBP zijn de resultaten van onderzoek dat in dat kader plaatsvindt, tamelijk teleurstellend. Al wordt soms anders gesuggereerd, de verbanden die in de EBP-overzichtsstudies worden gevonden, zijn vaak bescheiden, verre van eenduidig en weinig specifiek. Hard bewijs ter ondersteuning van een bepaalde interventiestrategie, en daar is het bij EBP om te doen, wordt

niet aangetroffen (ook al wordt soms anders gesuggereerd). EBP-onderzoek levert niet de specifieke en gedetailleerde informatie op die nodig is om beslissingen over politietoedieningen te kunnen nemen, zoals onder welke omstandigheden, voor welke problemen, voor welke doelgroep, welke effecten zijn te verwachten van welke interventiestrategie. Ook ontbreekt informatie over langetermijneffecten, (in de meeste gevallen) onbedoelde effecten en andere effecten dan met betrekking tot het niveau van criminaliteit en overlast.

De geboden verklaringen van gevonden verbanden (of van het ontbreken daarvan) zijn in de regel beperkt. Het in de regel ontbreken van een expliciet theoretisch kader, het behandelen van de uitvoering van politiewerk als *black box* en het door elkaar lopen van centrale concepten (zoals *community policing* en *problem oriented policing*) dragen hieraan bij.

De systematische overzichten van onderzoek die onder de noemer van EBP worden opgesteld, hebben onder meer als doel om voor beleidsmakers en praktijkmensen wetenschappelijke kennis toegankelijk te maken en praktische richtlijnen voor politiewerk op te leveren. Van beide doelstellingen komt weinig terecht. De systematische overzichten zijn zelfs voor goed ingevoerde onderzoekers op dit terrein vaak moeilijk te volgen, laat staan voor praktijkmensen. Praktische richtlijnen of handvatten voor de politiepraktijk bevatten ze bovendien zelden.

EBP: van onderzoek naar praktijk

Het concept EBP heeft niet alleen betrekking op een bepaald type wetenschappelijk onderzoek. Het gaat er bij EBP uiteindelijk om op basis van de 'beste' kennis en het 'beste' bewijs te komen tot de 'beste' politiepraktijk. Op grond hiervan worden de doorwerking en toepassing van wetenschappelijke kennis in politiebeleid en -praktijk als centrale onderdelen van EBP gezien. Overigens zijn die doorwerking en toepassing niet vrijblijvend. Gesuggereerd wordt dat politieorganisaties en politiemedewerkers die zich niet aan de op EBP-kennis gebaseerde richtlijnen houden, zich daarover moeten verantwoorden en eventueel daarop gesanctioneerd kunnen worden.

In de bestudeerde literatuur, zowel van de hand van EBP-aanhangers als van critici, overheerst de conclusie dat de doorwerking van EBP-kennis in de politiepraktijk gering is. Er zijn bovendien geen aanwijzingen dat de effectiviteit van politiewerk toeneemt onder invloed van EBP-kennis. Vaak wordt deze geringe doorwerking verklaard uit een gebrekkige communicatie tussen politie en wetenschap(pers) en gezien als gevolg van een verschil in taal en cultuur tussen deze twee sectoren.

In de voorgaande hoofdstukken is een andere verklaring gesuggereerd voor de gebrekkige doorwerking en toepassing van EBP-kennis binnen de politiewereld. Volgens deze verklaring dragen centrale kenmerken van EBP zelf bij aan de gebrekkige doorwerking en toepassing van deze kennis.

Ten eerste spelen hier de hoge en irrealistische verwachtingen rond EBP een belangrijke rol. Er is bij EBP sprake van opgeklopte verwachtingen en niet waar te maken beloften. Tegelijk wordt de complexiteit van politiewerk vaak onderschat. Dit roept de meer algemene vraag op hoe realistisch EBP eigenlijk is, mede gelet op de omvangrijke en

zeer langdurige investeringen in onderzoek die hiervoor worden geclaimd, niet alleen nu, maar ook nog in een verre toekomst. Zo wordt gesproken van enige duizenden experimentele onderzoeken die nodig zouden zijn om de te komen tot een ‘*totally evidenced*’ politieorganisatie.

Daarnaast spelen binnen EBP vaak niet onderkende beperkingen van EBP-kennis een grote rol. De beperking tot RCT-onderzoek, het beschouwen van het eigenlijke politiewerk als *black box* en het buiten beschouwing laten van andere doelen en waarden dan criminaliteitsreductie maken de bewijsbasis van EBP buitengewoon smal. De vergelijking van EBP met onderzoek binnen de *evidence-based medicine* houdt onvoldoende rekening met het feit dat EBP-kennis een veel minder stevige en overtuigende basis heeft dan vergelijkbare kennis uit de medische wetenschap. Interpretaties blijven hier nodig, andere vormen van kennis zijn onvermijdelijk en verschillen van opvatting, evenals andere verantwoordelijkheden, blijven hier een rol spelen. Bovendien heeft EBP-onderzoek slechts betrekking op een klein deel van al het werk dat de politie verricht. Daar komt bij dat volgens de uitgangspunten van EBP er sprake is van een eenzijdige, asymmetrische relatie tussen politie en wetenschap(pers). Tot slot miskent EBP vaak dat er rond de toepassing van EBP-kennis binnen de politie sprake is van twee soorten kennis die in de praktijk moeilijk te combineren zijn en waartussen zich meerdere spanningen voordoen.

Deze factoren, zeker in combinatie, dragen bij aan belemmeringen voor de doorwerking en toepassing van EBP-kennis in de politiepraktijk. Deze belemmeringen hangen samen met centrale uitgangspunten en kenmerken van EBP en hebben daarmee een structureel karakter. Zij maken de vraag urgent naar mogelijke alternatieven voor EBP, zowel voor wat betreft het onderzoek dat daarbinnen plaatsvindt als voor de wijze waarop binnen EBP de relatie tussen wetenschap en politie wordt voorgesteld. Deze thema's komen aan bod in het vervolg van dit hoofdstuk. Eerst volgen echter enkele meer algemene kanttekeningen en conclusies.

6.2 Met het oog op Nederland: enkele aanvullende kanttekeningen

In Nederland zijn de afgelopen jaren, vooral in navolging van ervaringen opgedaan in de VS, initiatieven genomen om ook hier EBP te ontwikkelen en te institutionaliseren. Het opmerkelijke is dat dit plaatsvindt op grond van verwachtingen en beelden die sterk verschillen van wat in de VS op dit punt is gebeurd en wat ervaringen daar hebben geleerd.

Ten eerste valt op dat in Nederland EBP vaak wordt gepresenteerd als antwoord op het sterk toegepaste en theoriearme karakter van veel van het Nederlandse politiewetenschappelijk onderzoek. In deze opvatting wordt EBP voorgesteld als bij uitstek een versterking van het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Afgezien van de vraag hoe zinvol het onderscheid is tussen fundamenteel en toegepast onderzoek, in de VS wordt ervan uitgegaan dat EBP-onderzoek juist sterk toegepast onderzoek is (zie bijvoorbeeld Moore, 2006: 323-324). Onderzoekers behorend tot de EBP-school maken zich er bijvoorbeeld zorgen over dat hun werk door universiteiten niet als wetenschap-

pelijk zal worden erkend en dat hun artikelen om dezelfde reden niet zullen worden geaccepteerd door wetenschappelijke tijdschriften (Farrington & Petrosino, 2001; Lum & Koper, 2017). Tegelijk ontbreken binnen EBP de ruimte en aandacht om fundamentele vragen aan de orde te stellen, zoals de vraag wat moet worden verstaan (gegeven bepaalde omstandigheden) onder goed politiewerk. Zoals in het voorgaande al werd geconstateerd, laat deze vraag zich binnen het EBP-kader ook niet beantwoorden. Bovendien is veel van het onderzoek binnen EBP zonder duidelijke theoretische component.

Ook op enkele andere punten lijkt de ontwikkeling rond EBP zich in Nederland in precies de tegenovergestelde ontwikkeling te bewegen. Terwijl door EBP-wetenschappers in de VS en deels ook in Engeland en Wales ervoor gepleit wordt het EBP-onderzoek zo dicht mogelijk bij de politie te brengen (sommigen pleiten er voor dit te laten uitvoeren binnen de politieorganisatie en spreken van *police-led science* (Weisburd & Neyroud, 2011; Piza et al., 2021)), is in Nederland het EBP-onderzoek juist ondergebracht op grote afstand van de politie in een instituut dat als taak heeft *'fundamenteel wetenschappelijk onderzoek'* te verrichten.

Daar komt bij dat de vraag opkomt in hoeverre het realistisch is te verwachten dat in Nederland langdurig zeer grote hoeveelheden financiële middelen zullen worden vrijgemaakt om de utopie te realiseren van een *'totally evidenced'* politie. Een simpele schatting van de enorme hoeveelheid experimentele onderzoeken die nodig is om dit te verwezenlijken, is een bijna hallucinerende ervaring. Dit is des te meer het geval omdat verwacht mag worden dat slechts een klein deel van al het politiewerk past binnen het kader van het EBP-onderzoek. Daar komt bij dat er tot op heden weinig aanwijzingen zijn dat EBP-kennis tot significante doorwerking leidt in de politiepraktijk en bijdraagt tot aanwijsbare verbetering van het politiewerk. Dat is geen kwestie van een tot nog toe te gering aantal experimentele onderzoeken, maar hangt samen met centrale kenmerken van EBP zelf.

Tot slot, het is opmerkelijk dat nu in Nederland naar de politie in de VS wordt gekeken om hier te komen tot verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van politiewerk. In veel opzichten lijkt juist de politie in de VS niet het voorbeeld waar de Nederlandse politie zich in het algemeen op zou moeten richten. Ondanks inmiddels een kwarteeuw ervaring met EBP in de VS wordt de politie daar geconfronteerd met vele ernstige problemen, waaronder een diepe kloof met grote delen van de bevolking. Het is niet voor niks dat juist daar een brede discussie op gang is gekomen om de politie op te heffen (afgezien van de vraag of dat wel realistisch is) (Vitale, 2018; McDowell & Fernandez, 2018; Fleetwood & Lea, 2022). De Nederlandse politie, met haar hoge en de afgelopen decennia gestegen vertrouwen onder burgers (Schaap, 2018), zou voorzichtig moeten zijn al te gemakkelijk de holle pretenties en overdreven reclametaal uit de VS op dit terrein (het 'beste bewijs' en de 'beste politie') te imiteren.

6.3 Nogmaals: EBP als concept

Het begrip EBP heeft in 25 jaar internationaal een dominante positie verworven. Tegelijk, zoveel is in het voorgaande wel duidelijk geworden, is het een problematisch concept. Aan de ene kant is geprobeerd het concept onder invloed van de vele kritiek die op EBP in de loop der tijd is gegeven, op allerlei onderdelen aan te passen. Veel van die aanpassingen zijn echter vooral retorisch of tactisch van aard. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat binnen EBP ook andere vormen van onderzoek dan RCT-experimenten mogelijk moeten zijn, maar worden in feite bij *systematic reviews* nog steeds methodologische criteria gehanteerd waardoor deze andere vormen van onderzoek als van mindere kwaliteit worden beschouwd en buiten de boot vallen. Door deze aanpassingen wordt het concept steeds vager en onduidelijker en verliest aan geloofwaardigheid. In veel gevallen leidt het begrip slechts tot verwarring. Door deze aanpassingen is vaak onduidelijk waarin het concept EBP zich dan nog onderscheidt van politiewetenschap in het algemeen. Het concept lijkt op deze manier in zijn inhoudelijke onbepaaldheid vooral te worden gebruikt als pr-middel om onderzoeksgelden binnen te halen, discussies over politie en politiewerk te depolitiseren en als middel om nieuwe vormen van controle over politie en politiemensen te ontwikkelen (nu gelegitimeerd door wetenschappelijk onderzoek).

Ondanks deze aanpassingen blijft de kern van EBP onveranderd. In die kern is het concept zeker niet vaag, maar kent het vele tekortkomingen, beperkingen, en niet te realiseren ambities. Verschillende van de centrale uitgangspunten van EBP blijken een dwaalspoor te zijn. Zij schieten tekort, zijn onjuist of vormen mythes die zich niet laten verenigen met uitkomsten van onderzoek dat sinds de jaren zestig en zeventig beschikbaar is over de aard en uitvoering van politiewerk. Bovendien is de bijdrage die het onderzoek onder dit label levert aan politie en politiewerk gering.

Eerder zijn meerdere uitwegen voorgesteld om uit deze conceptuele patstelling te komen. Sommige auteurs hebben voorgesteld om de term EBP te vervangen door meer bescheiden termen als *evidence-informed policing* (Fyfe, 2017). Om een einde te maken aan de ‘*illusie van evidence-based practice*’ geeft de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017) om vergelijkbare redenen de voorkeur aan de term *context-based practice*. Dit concept zou beter het belang van context tot uitdrukking brengen en van de noodzaak om bij beslissingen in het werk gebruik te maken van verschillende kennisbronnen. Weer andere auteurs, zoals Hough (2010), Sparrow (2011 en 2016) en Eck (2017) hebben vanwege de onjuiste uitgangspunten, irrealistische beloften en geringe opbrengsten inmiddels afscheid genomen van het concept EBP.

Voorgesteld wordt hier de term EBP alleen nog te gebruiken volgens de oorspronkelijke omschrijving zoals geïntroduceerd door Sherman (1998). Gelet op alle beperkingen die daaraan kleven en om verdere verwarring te vermijden, wordt daarnaast voorgesteld EBP niet meer te hanteren voor andere opvattingen en invullingen. Daarvoor zijn meer bescheiden concepten en omschrijvingen beter geschikt zoals politiewetenschap of politiestudies en een streven naar professionalisering en vakmanschap binnen de politie, ondersteund door wetenschappelijk onderzoek.

Tegelijk komt de vraag op hoe de uitgangspunten kunnen worden geformuleerd om tot een nieuwe invulling te komen van een politiewetenschap die relevant wil zijn voor politiebeleid en -praktijk en van de relatie tussen politie en wetenschap(pers) zonder in de fouten en beperkingen van EBP te vervallen. In het volgende worden hier enkele aanzetten toe gegeven.

6.4 Alternatieven: enkele contouren

Bij de zoektocht naar uitgangspunten die als alternatief kunnen worden gehanteerd voor EBP, is het allereerst van belang afstand te nemen van de grote ambities en woorden van EBP. Innes (2020: 148) spreekt in dit verband terecht van ‘*magical thinking*’, dat een sta-in-de-weg is om te komen tot een meer vruchtbare en meer realistische invulling van een politierelevante invulling van wetenschappelijk onderzoek. Een in alle opzichten meer bescheiden opstelling van wetenschappelijk onderzoekers is noodzakelijk (Moore, 2006; Tilley, 2009; Sparrow, 2011 en 2016; Scott, 2017). Wetenschappelijke kennis kan belangrijk zijn voor politiebeleid en -praktijk, maar geeft zelden de doorslag in een context waar ook juridische, morele en praktische overwegingen een rol horen te spelen. Tegelijk is het belangrijk dat onderzoekers zich niet opstellen als sociale beweging en pressiegroep die het vooral is te doen om geldmiddelen voor onderzoek te verwerven en op de stoel van politie en gezag te zitten. Anderzijds, gebruik van wetenschappelijke kennis als label om het imago van de politie te vergroten of politie en politiewerk te controleren, zijn uiteindelijk doodlopende wegen. Kortom, terughoudendheid en bescheidenheid in aspiraties en ambities zijn op dit terrein noodzakelijk.

In het hiernavolgende komen vijf thema's aan bod die van belang zijn als alternatief voor EBP. Deze thema's zijn achtereenvolgens: een ander vertrekpunt voor onderzoek, nadruk daarbij op het eigenlijke politiewerk in plaats van op effecten, pluriformiteit in onderzoeksmethoden, de relatie tussen politie en wetenschap en de herwaardering en aanpassing van *problem-oriented policing*.

6.4.1 Vertrekpunt: wat is goede politie?

Binnen EBP ligt het vertrekpunt voor onderzoek in de vraag naar de effectiviteit van politiewerk: *What works, and what doesn't* (Sherman et al., 1997). Niet alleen is deze vraag te beperkt, het is ook de verkeerde vraag om onderzoek naar politie en politiewerk mee te beginnen. De uitbreiding van de vraag die onder meer in het kader van de zogenaamde realistische evaluatie is geformuleerd (simpel gezegd ‘*What works, for whom, in what circumstances and why?*’) (Pawson & Tilley, 1997; zie ook Tilley & Laycock, 2017; Sidebottom & Tilley, 2020: 73-74) is zeker een verbetering ten opzichte van de oorspronkelijke EBP-vraag, maar schiet nog steeds tekort.

Onderzoek dat tot een beoordeling van politiewerk wil komen, moet beginnen met de vraag: ‘*wat is goed politiewerk?*’ Deze vraag komt binnen EBP niet aan de orde en laat

zich in dat kader ook niet beantwoorden. Bovendien laat deze vraag zich in concrete zin alleen beantwoorden voor een bepaalde context. Dat houdt in dat onderzoek dat als doel heeft een oordeel uit te spreken over hoe goed politiewerk is, altijd moet beginnen met een analyse van wat in de betreffende context goed politiewerk is. Daarbij komen in alle gevallen verschillende elementen aan bod (Terpstra, 2010): hoe wordt omgegaan met de geweldsmiddelen en andere bevoegdheden waarover de politie beschikt, in hoeverre voldoet het politietoetreden aan eisen van rechtvaardigheid (Hough, 2021), in hoeverre worden bestaande maatschappelijke normen en waarden met het politietoetreden bevestigd, op welke wijze en hoe succesvol wordt geprobeerd problemen in de samenleving te voorkomen en/of op te lossen, in hoeverre voldoet het politietoetreden aan eisen van sociale en normatieve legitimiteit (Terpstra, 2010; zie ook Van Uden, 2019)? De eisen die kunnen worden gesteld aan goed politiewerk kunnen onderling strijdig zijn, bijvoorbeeld op het punt van effectiviteit en legitimiteit (Skolnick, 1966). Bovendien spelen praktische omstandigheden altijd een rol in politiewerk. Daarom is het antwoord op de vraag naar goed politiewerk nooit eenduidig en absoluut. Op grond van vergelijkbare overwegingen spreekt Bowling (2007) niet van 'goed' politiewerk, maar van politiewerk dat 'goed genoeg' is.

Uitgaande van het antwoord op de (deels normatieve) vraag wat in de betreffende context goed politiewerk is, wordt het belang zichtbaar van een veel bredere vraagstelling dan die welke in EBP-onderzoeken wordt gehanteerd. Gaat het bij die laatste alleen om effectiviteit van politiewerk (vaak beperkt tot effectiviteit in de aanpak van criminaliteit en overlast), uitgaande van de notie van goed politiewerk richt de aandacht zich ook op andere waarden, doelen en voorwaarden die in politiewerk een rol spelen. Op die wijze ontstaat een veel bredere focus dan alleen op effectiviteit van politiewerk. Er ontstaat meer oog voor de complexiteit, tegenstrijdigheid, normatieve elementen en contextgebondenheid van politiewerk (Greene, 2014 en 2019). Het gaat veel meer om de vraag wat in de betreffende context '*matters in policing*' (Van Dijk et al., 2015).

Deze opvatting heeft ook gevolgen voor wat verstaan moet worden onder generalisatie van onderzoeksresultaten. Het gaat hier niet om de suggestie (zoals in EBP) om universele causale relaties aan te geven tussen politietoetreden en bepaalde effecten. Niet alleen politietoetreden is sterk contextgebonden, dat geldt ook voor de beantwoording van de vraag naar goed politietoetreden. Daarmee zijn generalisaties niet een kwestie van het overbrengen van gestandaardiseerde causale verbanden van de ene situatie naar de andere. Het gaat om het verkrijgen van inzichten die het begrijpen van politietoetreden in verschillende contexten kunnen ondersteunen en die helpen om daar praktisch, cognitief en moreel vat op te krijgen. Daarbij spelen zowel empirische, normatieve, als analytische elementen een rol.

Met deze formulering wordt EBP als het ware op zijn kop gezet. Onderzoek volgens de hier voorgestelde denkwijze begint niet bij het meten van effecten van politiewerk. Het begint bij een reflectie op wat in deze context politiewerk 'goed' maakt. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre dat goede politiewerk in de praktijk wordt gerealiseerd, en welke factoren en omstandigheden daarbij een rol spelen. Daar kunnen effecten van politiewerk een van de onderdelen zijn waaraan in het onderzoek aandacht wordt besteed.

6.4.2 *Kern van het onderzoek: de dagelijkse uitvoering en praktijk van politiewerk*

In het EBP-onderzoek wordt het eigenlijke politiewerk als *black box* behandeld. In de vergelijking tussen experimentele en controlesituatie wordt verondersteld dat het politiewerk op gestandaardiseerde wijze plaatsvindt en gebeurt op de manier zoals gepland. Uitvoeringsvragen blijven daarbij geheel buiten beschouwing, evenals de complexiteit van het politiewerk, de sterke contextgebondenheid van het werk, de dilemma's en tegenstrijdigheden die zich daarbij voordoen, en de morele en praktische afwegingen waar politiemensen telkens weer mee worden geconfronteerd en waarop zij grotendeels met hun praktische kennis en ervaring een antwoord op moeten zien te vinden.

In plaats van het eigenlijke politiewerk als gegeven en als constante te beschouwen en verder niet te onderzoeken, moet de aandacht zich juist primair hierop richten. Dit past bij een oproep die verschillende auteurs hebben gedaan in hun zoektocht naar een alternatieve benadering voor EBP (Greene, 2019; Innes, 2020; zie ook Rovers, 2007). Nagegaan moet worden op welke wijze de politiepraktijk in een bepaalde, soms tegenstrijdige en veranderlijke context telkens weer vorm en invulling wordt gegeven door politiemensen, in interactie met burgers en hun verdere omgeving. Op basis van welke informatie, kennis, ervaring en verwachtingen gebeurt dat? In hoeverre komen zij daarbij tegemoet aan de eisen van goed politiewerk en de waarden die daarbij horen en hoe geven zij daar invulling aan? In hoeverre slagen zij er in verschillende vormen van kennis en ervaringen en de daarmee soms uiteenlopende eisen en verwachtingen tot een geheel te maken?

In onderzoek moet de analyse van politiewerk dan ook niet beginnen bij de externe eindeffecten van politiewerk (als bijvoorbeeld de gevolgen voor het niveau van de criminaliteit). De analyse moet beginnen bij de mate waarin in het eigenlijke werk doelen en waarden worden gerealiseerd. Deze zijn voor het bepalen van de mate waarin politiewerk al dan niet 'goed' is, minstens zo belangrijk als de vraag naar de effectiviteit. Of en in hoeverre die effecten dan nog onderzocht moeten worden, hangt af van het antwoord op de vraag in hoeverre die effecten als bepalend worden gezien voor de mate waarin politiewerk als 'goed' wordt gezien. Dat zal echter per geval en per context verschillen. Zonder gedetailleerd inzicht in de uitvoering van het politiewerk, blijft iedere poging iets te zeggen over het wel of niet bereiken van een *outcome* in het luchtledige hangen en zonder adequate verklaring.

Deze analysewijze sluit aan bij het uitgangspunt van Pawson en Tilley (1997) dat context en werkwijze (bij hen mechanisme genoemd) bepalend zijn bij de verklaring van effecten, van in dit geval politiewerk. Een stap-voor-stap (generatieve) logica vanuit context en de verschillende onderdelen van het uitgevoerde politiewerk levert daarbij meer inzichten op dan de vergelijking tussen een experimentele en controlesituatie. Verschil met hun analyse is dat er hiervan uit wordt gegaan dat de vraag in hoeverre effecten voldoende belangrijk zijn om in de analyse mee te nemen, op zijn beurt afhankelijk is van de context, namelijk wat in die situatie als 'goed' politiewerk wordt gezien.

6.4.3 *Pluriformiteit in methoden van onderzoek*

Uitgaande van de op dit terrein dominante opvatting van Sherman berust EBP op experimenteel onderzoek met een *randomised controlled trial*. Er wordt daarbij vanuit gegaan dat experimenteel onderzoek kennis van het hoogste niveau oplevert. Kennis en inzichten uit onderzoeken met een andere opzet en methode voldoen volgens deze opvatting niet aan de gestelde kwaliteitseisen en worden binnen EBP, onder meer in *systematic reviews*, dan ook (vrijwel) geheel buiten beschouwing gelaten.

In het voorgaande is gewezen op de vele beperkingen die kleven aan deze methodologische keuze binnen EBP. De interne en externe validiteit van experimenteel onderzoek is beperkt. Inhoudelijk leveren deze onderzoeken weinig op. De informatie uit deze onderzoeken is bovendien oppervlakkig, sterk gestandaardiseerd, waarbij zicht op de morele, sociale en juridische context ontbreekt. Door de fixatie op effecten (met name één soort effect) ontbreekt zicht op het eigenlijke politiewerk en op de afwegingen en problemen die zich daar voordoen. Het gebruik van dit type experimenteel onderzoek leidt tot een sterk instrumenteel beeld van politiewerk, waarbij de met politiewerk verbonden veelheid van waarden geen aandacht krijgt.

In plaats van de keuze voor één type onderzoeksopzet en -methode, moet in het politiewetenschappelijk onderzoek gebruik worden gemaakt van een grote variatie aan manieren om informatie te verzamelen (Moore, 2006; Sparrow, 2016; Innes, 2020). Welke methode wordt gehanteerd, hangt primair af van de vraagstelling en het thema waarover informatie verzameld moet worden. Met de nadruk op de contextgebonden uitvoering van politiewerk en de vraag hoe politiemensen daaraan proberen invulling te geven en tegemoet te komen aan uiteenlopende waarden en doelen, ligt in eerste instantie een meer open, kwalitatieve onderzoeksbenadering voor de hand. Kwantitatief onderzoek kan daarbij een aanvullende functie vervullen, bijvoorbeeld omdat informatie op grote schaal gewenst is of omdat naast de contextgebonden (micro)praktijken van politiemensen ook de al dan niet bedoelde effecten daarvan op macroniveau relevant kunnen zijn (Giddens, 1984: 281-354). Duidelijk zal zijn dat in vele studies combinaties van methoden gehanteerd moeten worden.

De vraag kan worden gesteld in hoeverre hierbinnen nog ruimte is voor het experimentele onderzoek dat binnen EBP domineert. Het is op voorhand niet uitgesloten dat bij zeer specifieke vragen een dergelijke vorm van onderzoek wordt gehanteerd. De beperkingen van deze vorm zijn echter zo omvangrijk en de afstand tot de vragen en behoeften van politie en politiemensen zo groot, dat de toepassing van experimenteel onderzoek volgens het EBP-stramien uiterst beperkt zal blijven:

‘at certain times and places RCTs can be very useful, but these times and places are rather limited. We believe that the evidence needs of police practitioners are difficult to meet with the existing evidence base that is reliant on experimental designs.’ (Tompson & Knutsson, 2017: 220)

Als experimenteel onderzoek binnen de politiewetenschap al wordt gehanteerd, dan moet dat gebeuren vanuit een groter besef van de beperkingen daarvan. De daaraan verbonden claims en ambities moeten worden bijgesteld, waaronder de suggesties van eenduidig ‘bewijs’ en van experimentele kennis als de ‘*golden standard*’.

6.4.4 *Relatie wetenschap en politie*

De hier geformuleerde aanzetten tot een alternatieve benadering voor EBP hebben niet alleen betrekking op de opzet en uitgangspunten van onderzoek, maar ook op de relatie tussen wetenschap(pers) en politie. Zoals eerder al opgemerkt, doen zich over die laatste relatie binnen EBP twee opvattingen voor, die als uitersten kunnen worden gezien. Aan de ene kant staat een opvatting waarbij de politie wordt gezien als ‘eigenaar’ van wetenschappelijk onderzoek (Weisburd & Neyroud, 2011) en waarbij gesproken wordt van de wenselijkheid van een *police-led science* (Piza et al., 2021). Aan de andere kant komt een opvatting voor waarin wetenschappelijk onderzoekers in feite op de stoel gaan zitten van politie en politiemensen (zie bijvoorbeeld Sherman, 1998). Beide opvattingen moeten als onhoudbaar en als onwenselijk worden beschouwd. In het eerste geval bestaat te weinig oog voor het belang van de autonomie en onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek. De laatstgenoemde positie miskent dat bij beslissingen over politie en politiewerk waarden en belangen een rol horen te spelen die losstaan van wetenschappelijk onderzoek.

In de relatie tussen wetenschappers en politie moet sprake zijn van samenwerking tussen twee partijen die elk vanuit hun eigen waarden, logica, perspectief en positie daaraan meedoen. Dit betekent dat in deze relatie naast betrokkenheid en nabijheid, ook altijd sprake moet zijn van voldoende distantie (Elias, 1970). Crawford (2017: 195) spreekt hier van de noodzaak van een dialoog waarbinnen sprake moet zijn van een ‘*independent interdependence*’. Iedere vorm van collusie moet hierbij worden vermeden.

In die relatie kunnen verschillende vormen van samenwerking ontstaan, mede afhankelijk van de aard van de kennis die vanuit onderzoek kan worden aangedragen en de behoefte aan informatie en kennis van de politie. Voorbeelden van dergelijke samenwerking kunnen worden ontleend aan het al oudere overzicht van Carol Weiss (1979). Er kan sprake zijn van een (gezamenlijke) probleemoplossing, van een meer interactief model, van een op ‘verlichting en leren’ gerichte samenwerking of soms ook op een samenwerking die meer ‘kennisgedreven’ is en gericht op concrete toepassing van bepaalde kennis.

De relatie tussen wetenschap en politie kan daarmee niet als (grotendeels) instrumenteel worden voorgesteld, een zienswijze die binnen EBP domineert. Dat gebeurt meestal met verwijzing naar het medisch model volgens de *evidence based medicine* opvatting. Dit model gaat ervan uit dat wetenschappers de effectiviteit van een behandeling vaststellen, deze kennis wordt vervolgens omgezet in een protocol en de politie moet dit protocol vervolgens uitvoeren. Een opvatting overigens, die inmiddels binnen de gezondheidszorg en medische wetenschap als ‘*illusie*’ wordt omschreven (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2017).

De kennis die vanuit de wetenschap kan worden overgedragen, is dan ook veel ruimer dan alleen instrumentele kennis, de vraag of iets ‘werkt’ (Moore, 2006). Het gaat deels ook om verhalen die tot nadenken stemmen, om betekenisverlening, om het aanbieden van nieuwe concepten en (deels normatieve) modellen, om het plaatsen van kritische kanttekeningen bij hoe de politie functioneert, zonder dat altijd de oplossing kant-en-klaar gereed staat, maar waarbij wel de agenda kan worden beïnvloed. Soms gaat het ook om deels praktische en instrumentele vraagstukken, maar is het van belang die te plaatsen in een breder verband, waarbij ook vragen aan bod komen van legitimiteit, mensenrechten, maatschappelijke ongelijkheid, of reflecties op de missie en maatschappelijke opdracht van de politie (Terpstra, 2010; Brown et al., 2018; Van Dijk et al., 2015; Morell & Rowe, 2020: 129). Deze opbrengsten van wetenschappelijk onderzoek zijn veel breder dan waarop EBP zich richt, maar kunnen mogelijk soms een vage indruk maken (hetgeen niet wil zeggen dat ze minder belangrijk zijn).

Deze ruimere opbrengsten van wetenschappelijk onderzoek passen niet bij een overwegend instrumentele relatie tussen wetenschap(pers) en politie. De overdracht van dergelijke kennis en inzichten vraagt om een dialoog, een weerwoord, een nadere reflectie, en om de vraag hoe kennis te wegen, te interpreteren of bruikbaar te maken. Het vereist ook de erkenning dat tussen wetenschap en politie soms spanningen kunnen bestaan, zoals met betrekking tot het moeilijk te vinden evenwicht tussen betrokkenheid en distantie.

Op basis hiervan komt de relatie tussen wetenschap(pers) en politie er heel anders uit te zien. Veel minder instrumenteel, veel veelvormiger en dynamischer, maar ook met de bereidheid van beide kanten om elkaar de ruimte te geven. Juist de Nederlandse politie heeft de afgelopen decennia hier belangrijke initiatieven en praktijken in laten zien. Een extra reden om niet in de EBP-instrumentaliteit terug te vallen. Terecht waarschuwt Sparrow (2016: 136) ervoor dat de in de loop der tijd opgebouwde relaties tussen politie en wetenschap aanzienlijke schade kunnen oplopen als EBP in die relatie een dominante positie krijgt.

6.4.5 *Protocol-denken of terug naar probleemoplossende politie?*

Door verschillende aanhangers van EBP is gesuggereerd dat EBP moet worden gezien als de volwassen opvolger van *problem oriented policing* (POP). Hierbij wordt POP ook wel beschouwd als een hulpwetenschap voor EBP (Braga & Tucker, 2019). Dat POP berust op heel andere uitgangspunten dan EBP lijkt hierbij niet te worden onderkend. In tegenstelling tot EBP streeft POP niet naar universele causale wetten of gestandaardiseerde informatie en heeft een duidelijk oog voor het belang van context bij politiewerk. Bovendien berust POP niet op een eenzijdige asymmetrische relatie tussen wetenschappers en politie (Scott, 2017; Greene, 2019; Sidebottom & Tilley, 2020).

Om deze redenen kan POP, met enige aanpassingen, beter worden gezien als mogelijk antwoord op een aantal van de perverse effecten die EBP binnen de politie kan oproepen. EBP moet uitmonden in niet-vrijblijvende protocollen en richtlijnen voor de sturing van de verschillende vormen van politiewerk. Nавolging hiervan wordt binnen

EBP als noodzaak gezien. Het risico ontstaat dat protocollen worden nageleefd, maar dat daarbij onvoldoende kritisch nagedacht wordt over de vraag of naleving hiervan in deze betreffende situatie wel de beste oplossing is. Dit protocol-denken kan uiteindelijk een desastreuze invloed uitoefenen op de kwaliteit en professionaliteit van het politiewerk en op de mate waarin daarin rekening wordt gehouden met lokale context en maatwerk. In aanvulling hierop heeft Sparrow (2016) gesuggereerd dat de invloed van EBP met zijn nadruk op uniforme richtlijnen en protocollen ironisch genoeg er uiteindelijk toe leidt dat er binnen de politie minder ruimte ontstaat voor creatieve oplossingen en voor geëxperimenteer in het werk. Het protocol-denken kan eerder bijdragen aan een ondermijning van het vakmanschap en de verantwoordelijkheid van politiemedewerkers. Immers, de verantwoordelijkheid komt met EBP te liggen bij het protocol.

In plaats van te streven naar standaardoplossingen en standaardkennis neergelegd in protocollen en richtlijnen, lijken twee andere wegen vruchtbaarder. Beide maken centrale onderdelen uit van POP, maar zijn in de ontwikkeling van EBP naar de achtergrond verdwenen. Ten eerste: er is behoefte aan andersoortige kennis dan de EBP-experimenten opleveren. Die kennis uit POP is juist gericht op context en op maatwerk in politiewerk, geen (suggestie van) universele causale wetten voor het politiewerk, maar het leren om zeer verschillende complexe situaties te doorgronden en daarbij verschillende vormen van kennis en ervaring te combineren in de oplossing en aanpak van concrete problemen. Kortom, wat in de politie heet: versterking van vakmanschap. Daarnaast gaat het hier om het versterken van de capaciteiten en vaardigheden van politiemensen om zelf kritisch met kennis en complexe situaties om te gaan. Dat is niet de weg van meer experimenten op EBP-basis, maar van verhoging van het professioneel niveau van de politie, onder meer door een hoger onderwijsniveau (zie ook Terpstra & Schaap, 2021; Smith, 2022).

6.5 Slot

Wetenschappelijk onderzoek kan een belangrijke rol vervullen in de ontwikkeling en professionalisering van de politie. De invulling daarvan in de vorm van EBP is echter een dwaalspoor. Onderzoeksmethodisch berust EBP op een tunnelvisie. Inhoudelijk levert het weinig op. Het leidt tot een onaanvaardbare reductie van de complexiteit van politiewerk. De bijdrage die het levert aan verbetering van het politiewerk is gering. Het kan leiden tot ongewenste effecten voor zowel het politiewerk als de relatie tussen politie en wetenschap(pers).

In de voorgaande paragrafen is een aanzet gegeven voor een andere benadering van politiewetenschappelijk onderzoek dat een bijdrage wil leveren aan de kwaliteitsverbetering en professionalisering van politiewerk. Uitgangspunt daarbij is de vraag: wat is goed politiewerk? De focus moet niet eenzijdig liggen op (kosten)effectiviteit, maar moet komen op de uitvoering van het politiewerk. In plaats van een beperking tot experimenteel onderzoek moet gebruik worden gemaakt van een breed scala van onderzoeksmethoden en -benaderingen. De samenwerking tussen wetenschap en politie

moet niet eenzijdig gericht zijn, maar op een dialoog waarbij beide partijen betrokken zijn op basis van hun eigen waarden, perspectief, positie en logica. Naast nabijheid en betrokkenheid is daarbij een zekere mate van distantie gewenst. Gepleit wordt voor een revitalisering van de probleemgerichte benadering binnen het politiewerk, waarbij context en leren, onder meer met behulp van onderzoek, centraal staan in plaats van een gerichtheid op protocollen en een blinde naleving daarvan en waarbij politiemensen proberen verschillende vormen van kennis en ervaring te combineren in de aanpak van problemen.

Literatuur

- Bayley, D.H. (1994). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Bittner, E. (1970). *The Functions of the Police in Modern Society. A review of background factors, current practices, and possible role models*. Cambridge (Mass.): Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Bowers, K., Tompson, L., Sidebottom, A., Bullock, K. & Johnson, S.D. (2017). Reviewing evidence for evidence-based policing. In J. Knutsson & L. Tompson (Eds.). *Advances in evidence-based policing* (pp. 98-116). London: Routledge.
- Bowling, B. (2007). Fair and effective policing methods: Towards 'good enough' policing. *Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention*, 8(1), 17-32.
- Bowling, B., Reiner R. & Sheptycki, J. (2019). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press (5th ed.).
- Bradford, B. (2017). *Stop and search and police legitimacy*. London: Routledge.
- Bradley, D. & Nixon, C. (2009). Ending the 'dialogue of the deaf': evidence and policing policies and practices. An Australian case study. *Police Practice & Research*, 10(5-6), 423-435.
- Braga, A.A. (2001). The effects of hot spots policing on crime. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 578(1), 104-125.
- Braga, A.A. (2005). Hot spots policing and crime prevention: A systematic review of randomized controlled trials. *Journal of experimental criminology*, 1(3), 317-342.
- Braga, A.A. & Tucker, R. (2019). Problem analysis to support decision-making in evidence based policing. In R.J. Mitchell & L. Huey (Eds.) *Evidence based policing. An introduction* (pp. 29-40). Bristol: Policy Press.
- Braga, A.A. & Weisburd, D. (2019). Problem-oriented policing: the disconnect between principles and practice. In D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.). *Police Innovations. Contrasting perspectives* (pp. 182-202). Cambridge: Cambridge University Press (2nd ed.).
- Braga, A.A., Papachristos, A.V. & Hureau, D.M. (2014). The effects of hot spots policing on crime: an updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663.
- Brodeur, J.P. (2010). *The policing web*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, J. (2020). Evidence-based policing: competing or complementary models? In N. Fielding, K. Bullock, & S. Holdaway (Eds.). *Critical reflections on evidence-based policing* (pp. 95-114). London: Routledge.
- Brown, J., Belur, J., Tompson, L., McDowall, A., Hunter, G. & May, T. (2018). Extending the remit of evidence-based policing. *International Journal of Police Science & Management*, 20(1), 38-51.
- Bullock, K. (2020). Research synthesis, systematic reviews and evidence-based policing. In N. Fielding, K. Bullock, & S. Holdaway (Eds.). *Critical reflections on evidence-based policing* (pp. 33-51). London: Routledge.
- Bullock, K. & Tilley, N. (2009). Evidence-based policing and crime reduction. *Policing: a journal of policy and practice*, 3(4), 381-387.

- Bullock, K., Fielding, N. & Holdaway, S. (2020). Introduction: evidence-based practice and policing: background and context. In N. Fielding, K. Bullock, & S. Holdaway (Eds.). *Critical reflections on evidence-based policing* (pp. 3-14). London: Routledge.
- Cain, M.E. (1973). *Society and the Policeman's role*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Çankaya, S. (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politietoedezien*. Den Haag: Boom Lemma.
- Carr, P.J. (2010). The problem with experimental criminology: a response to Sherman's 'Evidence and Liberty'. *Criminology & Criminal Justice*, 10(1), 3-10.
- Carte, G.E. (1972). *August Vollmer and the origins of police professionalism*. [Unpublished doctoral dissertation]. Berkeley: University of California.
- Clarence, E. (2002). Technocracy reinvented: the new evidence based policy movement. *Public Policy & Administration*, 17(3), 1-11.
- Claridge, J.A. & Fabian, T.C. (2005). History and development of evidence-based medicine. *World Journal of Surgery*, 29, 547-553.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.
- Cordner, G.W. (2020). *Evidence-based policing in 45 small bytes*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Cook, T.D. & Campbell, D.T. (1979). *Quasi-experimentation. Design and analysis issues for field settings*. Chicago: Rand McNally.
- Cowen, N. & Cartwright, N. (2020). Street-level theories of change: adapting the medical model of evidence-based practice for policing. In N. Fielding, K. Bullock, & S. Holdaway (Eds.). *Critical reflections on evidence-based policing* (pp. 52-71). London: Routledge.
- Crawford, A. (2017). Research co-production and knowledge mobilization in policing. In J. Knutsson & L. Thompson (Eds.) (2017). *Advances in evidence-based policing* (pp. 195-213). London: Routledge.
- Devroe, E. (2010). Evidence based policing: ook voor politie? *Cahiers Politiestudies*, 2010-4(17), 17-52.
- Dijk, A. van, Hoogewoning, F. & Punch, M. (2015). *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol: Policy Press.
- Easton, M. & de Paepe, J. (2022). Partnerschappen tussen politie en wetenschap in België: fragiele allianties? *Panopticon*, 43(1), 68-85.
- Eck, J.E. (2017). Some solutions to the evidence-based crime prevention problem. In J. Knutsson & L. Thompson (Eds.) (2017). *Advances in evidence-based policing* (pp. 45-63). London: Routledge.
- Eck, J.E. (2019). Why problem-oriented policing. In D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.). *Police Innovations. Contrasting perspectives* (pp. 165-181). Cambridge: Cambridge University Press (2nd ed.).
- Elias, N. (1970). *Sociologie en geschiedenis en andere essays*. Amsterdam: Van Gennep.
- Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247-266.

- Famega, C., Hinkle, J.C. & Weisburd, D. (2017). Why getting inside the “black box” is important: examining treatment implementation and outputs in policing experiments. *Police Quarterly*, 2017, 20(1), 106-132.
- Farrington, D.P. & Petrosino, A. (2001). The Campbell Collaboration Crime and Justice group. *The ANNALS of the American academy of political and social science*, 578, 35-49.
- Farrington, D.P., Gottfredson, D.C., Sherman, L.W. & Welsh, B.C. (2002). The Maryland scientific methods scale. In L.W. Sherman et al. (Eds.) *Evidence-Based Crime Prevention* (pp. 13-21). New York: Routledge.
- Fielding, N., Bullock, K. & Holdaway, S. (Eds.) (2020). *Critical reflections on evidence-based policing*. London: Routledge.
- Fleetwood, J. & Lea, J. (2022). Defunding the police in the UK: Critical questions and practical suggestions. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 61(2), 167-184.
- Fleming, J. & Rhodes, R. (2018). Can experience be evidence? Craft knowledge and evidence-based policing. *Policy & Politics*, 46(10), 3-26.
- Fyfe, N.R. (2017). Evidence-based policing. In Scottish Institute for Policing Research. *Policing 2026 Evidence Review* (pp. 9-19). Dundee: S.I.P.R.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C.W., Vitter, Z. & Bennet, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10(4), 399-428.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing. A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236-258.
- Greene, J.R. (2014). New directions in policing: balancing prediction and meaning in police research. *Justice Quarterly*, 31(2), 193-228.
- Greene, J.R. (2019). Which evidence? What knowledge? Broadening information about the police and their interventions. In D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.). *Police Innovations. Contrasting perspectives* (pp. 457-481). Cambridge: Cambridge University Press (2nd ed.).
- Heaton, R. & Tong S. (2015). Evidence-based policing: from effectiveness to cost-effectiveness. *Policing. A Journal of Policy and Practice*, 10(1), 60-70.
- Holdaway, S. (2020). The development of evidence-based policing in the UK: social entrepreneurs and the creation of certainty. In N. Fielding, K. Bullock, & S. Holdaway (Eds.). *Critical reflections on evidence-based policing* (pp. 15-32). London: Routledge.
- Hope, T. (2009). The illusion of control. A response to Professor Sherman. *Criminology & Criminal Justice*, 9(2), 125-134.
- Hope, T. (2020). Epistemic public criminology: the fallacies of Evidence-Based Policing. In T. Daems & S. Pleysier (Eds.). *Criminology and Democratic Politics* (pp. 163-183). London: Routledge.
- Hough, M. (2010). Gold standard or fools' gold? The pursuit of certainty in experimental criminology. *Criminology & Criminal Justice*, 10(1), 11-22.
- Hough, M. (2021). *Good policing. Trust, legitimacy and authority*. Bristol: Policy Press.

- Huberman, M. (1994). Research utilization: The state of the art. *Knowledge and policy*, 7(4), 13-33.
- Innes, M. (2020). Wicked policing and magical thinking: evidence for policing problems that cannot be 'solved' in an age of 'alternative facts'. In N. Fielding, K. Bullock, & S. Holdaway (Eds.). *Critical reflections on evidence-based policing* (pp. 133-151). London: Routledge.
- Innes, M., Roberts, C., Lowe, T. & Innes, H. (2020). *Neighbourhood policing. The rise and fall of a policing model*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenyon, J., Wire, S., Petersen, K., Kuen, K. & Azam, M. (2022). Translational criminology in policing. In The George Mason Police Research Group with D. Weisburd (Eds.) *Translational criminology in policing* (pp. 3-12). New York: Routledge.
- Knutsson, J. & Tompson, L. (Eds.) (2017). *Advances in evidence-based policing*. London: Routledge.
- Köbben, A.J.F. & Tromp, H. (1999). *De onwelkome boodschap. Of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Amsterdam: Jan Mets.
- Landman, W. & Kleijer-Kool, L. (2016). *Boeven vangen: Een onderzoek naar proactief politietoetreden*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Lerner, M.J. (1980). The Belief in a Just World. In The Belief in a Just World. Perspectives in Social Psychology (pp. 9-30). Springer, Boston, MA.
- Loader, I. & Sparks, R. (2017). Penal populism and epistemic crime control. In A. Liebling, S. Maruna & L. McAra (Eds.) *The Oxford Handbook of Criminology* (pp. 98-15). Oxford: OUP (6th ed.).
- Loftus, B. (2009). *Police culture in a changing world*. Oxford: Oxford University Press.
- Lum, C. (2009). *Translating police research into practice*. Washington, DC: Police Foundation (Ideas in American Policing, number 11).
- Lum, C. & Kennedy, L.W. (2012). In support of evidence-based approaches: a rebuttal to Gloria Laycock. *Policing. A Journal of Policy and Practice*, 6(4), 317-323.
- Lum, C. & Koper, C.S. (2014). Evidence-based policing. In G. Bruinsma & D. Weisburd (Eds.). *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* (pp. 1426-1437). Springer.
- Lum, C. & Koper, C.S. (2017). *Evidence-based policing. Translating research into practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Lum, C., Koper, C.S. & Telep, C.W. (2011). The evidence-based policing matrix. *Journal of Experimental Criminology*, 7(1), 3-26.
- Lumsden, K. & Goode, J. (2018). Policing research and the rise of the 'evidence-base': police officer and staff understandings of research, its implementation and 'what works', *Sociology*, 52(4), 813-828.
- Manning, P.K. (1977). *Police work: the social organization of policing*. Cambridge: MIT Press.
- Martinson, R. (1974). What works. Questions and answers about prison reform. *The Public Interest*, 35, 22-54.
- Mastrofski, S.D. (2019). Community policing: a critical view. In D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.). *Police Innovations. Contrasting perspectives* (pp. 45-68). Cambridge: Cambridge University Press (2nd ed.).

- McDowell, M.G. & Fernandez, L. A. (2018). 'Disband, disempower, and disarm': Amplifying the theory and practice of police abolition. *Critical Criminology*, 26(3), 373-391.
- Mitchell, R.J. (2019). A light introduction to evidence based policing. In R.J. Mitchell & L. Huey (Eds.) *Evidence based policing. An introduction* (pp. 3-14). Bristol: Policy Press.
- Moore, M.H. (2006). Improving police through expertise, experience, and experiments. In D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.). *Police innovation. Contrasting perspectives* (pp. 322-338). Cambridge: Cambridge University Press.
- Morell, K. & Rowe, M. (2020). Democracy, accountability and evidence-based policing: who calls the shots? In N. Fielding, K. Bullock, & S. Holdaway (Eds.). *Critical reflections on evidence-based policing* (pp. 115-132). London: Routledge
- Muir, W.K. (1977). *Police: Streetcorner Politicians*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nelen, J.M. (2008). *Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek*. Maastricht: Maastricht University (oratie).
- Nelen, H. (2010). Verstrikt in het evidence-based web. *Panopticon*. 31(3), 72-83.
- Neyroud, P. (2009). Squaring the circles: research, evidence, policy-making, and police improvement in England and Wales. *Police Practice and Research: An international journal*, 10(5-6), 437-449.
- Neyroud, P. (2019). Systematic reviews: "better evidence for a better world". In R.J. Mitchell & L. Huey (Eds.) *Evidence based policing. An introduction* (pp. 103-116). Bristol: Policy Press.
- Nichols, J., Wire, S., Wu, X., Sloan, M. & Scherer A. (2019). Translational criminology and its importance in policing: a review. *Police Practice and Research. An international journal*, 20(6), 537-551.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (new) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of professions and organization*, 2(2), 187-206.
- Ohlemacher, T. (2016). Polizei und Wissenschaft an polizeilichen (Aus-)Bildungseinrichtungen: Eine Schwierige Beziehung mit Perspektive. In B. Frevel & H. Groß (Eds.). *Bologna und die Folgen für die Polizeiausbildung* (pp. 13-23). Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Palmer, I., Kirby, S. & Coleman, R. (2019). Assessing the appetite for evidence based policing: A UK based study. *International Journal of Police Science & Management*, 21(2), 91-100.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Los Angeles: Sage.
- Piza, E.C. & Welsh, B.C. (Eds.) (2022a). *The globalization of evidence-based policing. Innovations in bridging the research-practice divide*. London: Routledge.
- Piza, E.C. & Welsh, B.C. (2022b). Evidence-based policing is here to stay: innovative research, meaningful practice, and global reach. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, doi/10.1007/s41887-022-00074-x.

- Piza, E.L., Szkola, J. & Blount-Hill, K-L. (2021). How can embedded criminologists, police pracademics, and crime analysts help increase police-led program evaluations? A survey of authors cited in the Evidence-Based Policing Matrix. *Policing. A journal of policy and practice*, 15(2), 1217-1231.
- Pollit, C. (1993). *Managerialism and the public services*. Oxford: Basil Blackwell. (2nd edition)
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017). *Zonder context geen bewijs. Over de illusie van evidence-based practice in de zorg*. Den Haag: RVS.
- Rosenbaum, D.P. (2019). The limits of hot spots policing. In D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.). *Police Innovations. Contrasting perspectives* (pp. 314-344). Cambridge: Cambridge University Press (2nd ed.).
- Rovers, B. (2007). What Works. Kanttekeningen bij een populair programma. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 6(3), 7-22.
- Rovers, B. (2011). De verspilde moeite van *evidence based* criminaliteitspreventie; een essay. In T. Spapens, M. Groenhuijsen & T. Kooijmans (Eds.). *Universalis; Liber Amicorum Cyrille Fijnaut* (pp. 821-831). Antwerpen: Intersentia.
- Sampson, R.J. (2010). Gold Standard myths: observations on the experimental turn in quantitative criminology. *Journal of Quantitative Criminology*, 26(4), 489-500.
- Sanderson, I. (2002). Making sense of 'what works': evidence based policy making as instrumental rationality? *Public Policy & Administration*, 17(3), 61-75.
- Santos, R.G. & Santos, R.B. (2022). A four-phase process for translating research into police practice. In The George Mason Police Research Group with D. Weisburd (Eds.) *Translational criminology in policing* (pp. 15-32). New York: Routledge.
- Schaap, D. (2018). *The police, the public, and the pursuit of trust*. The Hague: Eleven.
- Scott, M.E. (2017). Reconciling problem-oriented policing and evidence-based policing. In J. Knutsson & L. Tompson (Eds.) (2017). *Advances in evidence-based policing* (pp. 27-45). London: Routledge.
- Sherman, L.W. (1998). *Evidence-based policing*. Washington, DC: Police Foundation.
- Sherman, L.W. (2009). Evidence and liberty: the promise of experimental criminology. *Criminology & Criminal Justice*, 9(1), 5-28.
- Sherman, L.W. (2013). The rise of evidence-based policing: targeting, testing, and tracking. *Crime & Justice*, 42(1), 377-451.
- Sherman, L.W. (2015). A tipping point for "totally evidenced policing": ten ideas for building an evidence-based police agency. *International Criminal Justice Review*, 25(1), 11-29.
- Sherman, L.W. (2019). Burying the 'power few': language and resistance to evidence-based policing. *Cambridge Journal of Evidenced-Based Policing*, 3(3), 73-79.
- Sherman, L.W., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P. & Bushway, S. (1997). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising. A report to the United Congress*. Washington, DC: Department of Justice.
- Sherman, L.W., Schmidt, J.D., Rogan, D.P., Gartin, P.R., Cohn, E.G, Collins, D.J. & Bacich, A.R. (1992). The variable effects of arrest on criminal careers: The Milwaukee

- Domestic Violence Experiment. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 83(1), 137-169.
- Sidebottom, A. & Tilley, N. (2020). Evaluation evidence for evidence-based policing: randomistas and realists. In N. Fielding, K. Bullock, & S. Holdaway (Eds.). *Critical reflections on evidence-based policing* (pp. 72-92). London: Routledge.
- Skogan, W.G. (2019). Community policing. In: D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.). *Police Innovations. Contrasting perspectives* (pp. 27-44). Cambridge: Cambridge University Press (2nd ed.).
- Skogan, W. & Frydl, K. (Eds.). *Fairness and effectiveness in policing. The evidence*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Skolnick, J.H. (1966). *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*. New York: Wiley & Sons.
- Smith, R. (2022). From practitioner to policymaker. Developing influence and expertise to deliver police reform. In E.L. Piza & B.C. Welsh (Eds.). *The globalization of evidence-based policing. Innovations in bridging the research-practice divide* (pp. 95-110). London: Routledge.
- Sparrow, M.K. (2011). *Governing Science*. Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School program in criminal justice policy and management.
- Sparrow, M. (2016). *Handcuffed. What holds policing back, and the keys to reform*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Stokkom, B. van, & Terpstra, J. (2006). Probleemgericht werken in lokale veiligheidsnetwerken. In P.L. Meurs, E.K. Schrijvers & G. de Vries (Eds.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid* (pp. 91-115). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Telep, C.W. (2016). Expanding the scope of evidence-based policing. *Criminology & Public Policy*, 15(1), 243-252.
- Telep, C.W. & Lum, C. (2014). The receptivity of officers to empirical research and evidence-based policing: an examination of survey data from three agencies. *Police Quarterly*, 17(4), 359-385.
- Telep, C.W. & Winegar, S. (2015). Police executive receptivity to research: a survey of chiefs and sheriffs in Oregon. *Policing. A journal of policy and practice*, 10(3), 241-249.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag: Boom Juridische uitgever (oratie).
- Terpstra, J. & Fyfe, N.R. (2015). Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland. *Criminology and Criminal Justice*, 15(5), 527-544.

- Terpstra, J. & Salet, R. (2019). The contested community police officer: an ongoing conflict between different institutional logics. *International Journal of Police Science & Management*, 21(4), 244-253.
- Terpstra, J. & Schaap, D. (2021). The Politics of Higher Police Education: An International Comparative Perspective. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 15(4), 2407-2418.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2009). Police, managerialization and presentational strategies. *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(1), 128-143.
- Thacher, D. (2001). Policing is not a treatment: alternatives to the medical model of police research. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38(4), 387-415.
- Tilley, N. (2009). Sherman vs. Sherman: realism vs rhetoric. *Criminology & Criminal Justice*, 9(2), 135-144.
- Tilley, N. & Laycock, G. (2017). The why, what, when and how of evidence-based policing. In J. Knutsson & L. Tompson (Eds.) (2017). *Advances in evidence-based policing* (pp. 10-26). London: Routledge
- Todak, N. & Huey, L. (2021). Busting myths about evidence-based policing: editorial introduction to the special issue. *Police Quarterly*, 25(1), 3-6.
- Tompson, L. & Knutsson, J. (2017). Conclusion: a realistic agenda for evidence-based policing. In J. Knutsson & L. Tompson (Eds.) (2017). *Advances in evidence-based policing* (pp. 214-223). London: Routledge
- Torenvlied, R., Boer, H.F. de, Couwenberg, S., Linnenbank, J.H.M. & Meulen, B.J.R. van der (2022). *Naar meer evidence-based beleid binnen JenV*. Enschede: Universiteit Twente.
- Tyler, T.R. (2004). Enhancing police legitimacy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1): 84-99.
- Uden, A. van (2019). *Jeugdgroepen en goed politiewerk. Een empirisch onderzoek naar de aanpak in Nederland*. Den Haag: Boom criminologie.
- Vijver, C.D. van der (1993). *De burger en de zin van het strafrecht*. Lelystad: Vermande.
- Vitale, A.S. (2018). *The End of Policing*. London: Verso.
- Vlek, F. (2010). Evidence based policing: (hoe) werkt het? *Cahiers Politiestudies*, 2010-4(17), 127-153.
- Vollmer, A. (1930). The Scientific Policeman. *The American Journal of Police Science*, 1(1), 8-12.
- Weisburd, D. (2010). Justifying the use of non-experimental methods and disqualifying the use of randomized controlled trials: challenging folklore in evaluation research in crime and justice. *Journal of Experimental Criminology*, 6(2), 209-227.
- Weisburd, D. & Braga, A.A. (Eds.) (2019). *Police innovation. Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press (2nd edition)
- Weisburd, D. & Eck, J.E. (2004). What can the police do to reduce crime, disorder, and fear? *The ANNALS of the American academy of political and social science*, 593(1), 42-65.

- Weisburd, D. & Neyroud, P. (2011). *Police science: toward a new paradigm*. Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School program in criminal justice policy and management.
- Weisburd, D. & Telep, C.W. (2014). Hot spots policing: what we know and what we need to know. *Journal of Contemporary Justice*, 30(2), 200-220.
- Weisburd, D., Telep, C.W., Hinkle, J.C. & Eck, J.E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? *Criminology & Public Policy*, 9(1), 139-172.
- Weiss, C.H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.
- Welsh, B.C. (2019). Evidence-based policing for crime prevention. In: D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.). *Police Innovations. Contrasting perspectives* (pp. 439-456). Cambridge: Cambridge University Press (2nd ed.).
- Williams, E. & Cockcroft, T. (2019). Knowledge wars: professionalization, organizational justice, and competing knowledge paradigms in British policing. In: R.J. Mitchell & L. Huey (Eds.) *Evidence based policing. An introduction* (pp. 131-141). Bristol: Policy Press
- Willis, J.J. & Mastrofski, S.D. (2018). Improvin policing by integrating craft and science: what can patrol officers teach us about good police work? *Policing and Society*, 28(1), 27-44.
- Wood, D., Cockcroft, T., Tong, S. & Bryant, R. (2018). The importance of context and cognitive agency in developing police knowledge: going beyond the police science discourse. *Police Journal*, 91(2), 173-187.

Deel 2 **Reacties en discussiebijdragen**

7 De geveinsde zekerheid van Evidence-Based Policing *Over polarisatie in het denken over de politie*

Guus Meershoek

*'Envyng the role of the policemen or, more yet, the role of the crime fighter, the police scientist combines resentment against the seemingly powerlessness of his words with the limitations of his profession. And in the course of it, he misses his true vocation.'*¹

7.1 Aan de slag in de politie

Mijn eerste ervaring met het lastige, moeilijk te doorgronden spanningsveld tussen politie en wetenschap vond plaats op donderdag 1 februari 1996. Die dag belde ik aan bij het bureau van de voormalige gemeentepolitie Nijverdal, om daar aan het werk te gaan als projectleider fenomeenonderzoek Oost-Europese georganiseerde misdaad van het Interregionaal Rechercheteam Noord- en Oost-Nederland (IRT-NON). Op dezelfde dag presenteerde de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden haar rapport naar de zogeheten IRT-affaire. Ik had de verhoren op de televisie nauwgezet gevolgd. In de kern betrof het mismanagement van infiltranten door het IRT-Amsterdam-Utrecht: een ontsporing gedragen door politieke onkunde, justitiële verheimelijking, bestuurlijke verontwaardiging en ophef in de media. Hoewel het woord fenomeenonderzoek in de verhoren enkele malen was gevallen, niet altijd in gunstige zin, was mij niet duidelijk, en de teamleiding evenmin, wat ik in Nijverdal moest gaan doen en wat fenomeenonderzoek precies was. Die onduidelijkheid en de bureaupolitieke strijd die de enquête had blootgelegd, hadden mij echter niet weerhouden om het mij onbekende, fascinerende, klaarblijkelijk niet van risico's ontblote terrein van de politie te betreden. Ik maakte die donderdag kennis met de vijf politiemensen waarmee ik de klus mocht klaren: twee analisten, twee rechercheurs en een tolk-vertaler. Al snel ontdekte ik dat de teamleiding grote verwachtingen koesterde over wat ik, een bijna gepromoveerde wetenschapper, op de kaart zou zetten. Mijn grootste zorg was ondertussen hoe effectief leiding te geven aan mijn clubje.

Politiemensen houden van actie, willen boeven vangen terwijl wetenschappers behoefte hebben aan de rust waarin een bezonken oordeel tot stand kan komen. Ik verlangde

1 Zoals politiewetenschappers zullen onderkennen, is dit citaat een eigen variant op een slotzin van het beroemde artikel van Egon Bittner, 'Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton' (Bittner, 1990: 233-268).

na ruim vier jaar verblijf in mijn studeerkamer naar die eerste wereld, om maatschappelijk van betekenis te kunnen zijn. De bewoners daar verwachten van wetenschappers ontdekkingen die hen een voorsprong bieden op het kwaad dat zij moeten bestrijden. Zo werd ook tegen mij aangekeken.

Mijn eerste stap was de rechercheurs het land in te sturen om bij politiekorpsen processen-verbaal van opsporingsonderzoeken te verzamelen, om te beginnen naar afpersing in het bedrijfsleven. Bij hun commerciële avonturen in het 'wilde oosten' raakten Nederlandse zakenlieden en bedrijven toen namelijk nogal eens in de netten van criminelen verstrikt. Ik las de verzamelde dossiers met rode oortjes en reconstrueerde samen met de analisten hoe de verdachten, stap voor stap, te werk waren gegaan. Vervolgens schreef ik een rapport waarin duidelijk werd gemaakt hoe elke schrede in de voltrekking van het delict was te herkennen en welke volgende handelingen van de daders dan op grond van die eerdere ervaringen vielen te verwachten.² Over wat de recherche dan moest doen, liet ik mij – beschroomd – niet uit. Van het rapport maakten we een powerpointpresentatie waarmee de rechercheurs terugkeerden naar de korpsen. Zij vonden dat leuk werk en konden de boodschap overtuigend aan hun collega's overbrengen. Terugkijkend meen ik dat het zinvol was wat we deden, we verschaften de recherche elders in het land nuttige tips, en toen bleek dat de presentaties bijval in het politieveld oogstten, namen we op dezelfde wijze andere delicten zoals mensenhandel en mensensmokkel onder handen.³ Ik genoot van het optrekken met de rechercheurs en van het van betekenis zijn voor de politiepraktijk. Maar wetenschap, zo besepte ik, was het niet.

Wetenschap, zo was mij bijgebracht, is voortschrijdend inzicht, bestaande uit een waarheidsgetrouwe beschrijving en overtuigende verklaring van een bestudeerd fenomeen, voorzien van een heldere, navolgbare onderbouwing hoe je tot die beschrijving en verklaring bent gekomen. Ontdekken waarom iets tot stand is gekomen en mogelijk weer komt, is echter iets anders dan het vinden van een formule hoe je iets effectief kunt bestrijden of voorkomen. En dat laatste verwachtte de politie van ons. Terwijl wij feitelijk niet meer deden dan de recherche attenderen op nieuwe, ernstige delicten en relevante achtergrondinformatie aanleveren, trok de politie uit de ondervonden weerklank, ten onrechte, de conclusie dat wij zo'n formule hadden gevonden.

Ondertussen bleef de wetenschap mij lokken. Niet lang tevoren had ik de fraaie monografie van Diego Gambetta (1993) over de Siciliaanse maffia gelezen, een studie die met behulp van de speltheorie inzicht geeft in het functioneren van een clandestiene, criminele organisatie en die, zo weten we nu, aanzet heeft gegeven tot diepgravender onderzoek naar de maffia. Zo'n boek wilde ik schrijven maar tegelijk besepte ik dat, hoewel het IRT-NON werd geconfronteerd met acties van soortgelijke criminele organisaties, Gambetta's studie geen inzichten bevatte die het team van direct nut konden zijn.⁴ Het riep bij mij de klemmende, fundamentele vraag op of de met voorbehouden omgeven

2 IRT-NON, *Afpersing door Oost-Europeanen*. Nijverdal, 1996.

3 IRT-NON, *Mensenhandel vanuit Centraal- en Oost-Europa*. Nijverdal 1997.

4 Nu de georganiseerde misdaad in Nederland veel sterker is verankerd in samenleving en economie lijkt mij dat wel het geval.

inzichten van een wetenschapper, geformuleerd in een universitair achterafkamertje, wel kunnen bijdragen aan de trefzekerheid waarmee een recherchechef wil ingrijpen in de voltrekking van een delict of waarmee een algemeen commandant de Mobiele Eenheid wil laten oprukken. Heeft wetenschap de in de rommelige, alledaagse praktijk verankerde politie wel iets te bieden? Zo ja, om welk soort kennis gaat het dan en om welk soort politieoptreden?

Uiteindelijk maakten wij – maar toen waren we ongemerkt al verder van de werkvloer van de politie vervreemd geraakt – voor het bevoegd gezag een wat nu nationaal criminaliteitsbeeld zou heten, waarin ook verklaringen werden opgeworpen voor de aanwezigheid en de toename van de door ons bestudeerde misdaad.⁵ Daarna keerde ik terug naar de universiteit.

7.2 Polarisatie in onderzoeksland

Wie thuis is in de Nederlandse politiewetenschap, kan het niet ontgaan dat daar nu het parool evidence-based policing luidt, maar ook niet dat dit een polemisch karakter heeft, en een polariserende uitwerking.

Wie zich tot evidence-based policing bekent, gaat delen in de overtuiging te behoren tot de echte wetenschappers, want werkend volgens scherp geformaliseerde methoden die beperkte maar harde causale relaties blootleggen, die echte kennis voortbrengen waarmee de politie tastbare resultaten boekt. Voorgangers geloofden nog in vooruitgang: elk geslaagd onderzoek zou zo niet, zoals in de natuurwetenschappen, voorspellingen mogelijk maken dan toch minstens een bouwsteen zijn voor een volwaardige theorie waarmee de discipline definitief bestaansrecht zou verwerven. Maar van dat geloof rest bij de pleitbezorgers van evidence-based policing nog slechts de overtuiging dat de eigen bevindingen universeel toepasbaar zijn en dat het doel criminaliteitsreductie onbetwifelbaar goed is. In de praktijk lijkt vooral ergernis een drijfveer, zowel over de hebbelijkheid van de politie om hardnekkig vast te houden aan ondeugdelijke gewoontes en gebruiken als over onderzoekers die maar wat aanrommel, de politie naar de mond praten en onbewezen ideeën propageren, ondersteund met wat bijeengeraapte feiten, vaak van horen zeggen. Hoeveel beter is het niet om zich van 'rigoureuze' onderzoeksmethoden te bedienen die 'bewezen' resultaten opleveren die 'systematisch' dienen te worden geïmplementeerd, en wel door politiemangers en topambtenaren die op hun beurt even krijgshaftig zeggen de politie meer 'slagkracht' te gaan bezorgen. Is al dat andere onderzoek geen geldverspilling, houden de militante onderzoekers de geldschietters voor.

Niet alle politiewetenschappers scharen zich achter dit vaandel. Tegenover hen treden onderzoekers in het krijt die ook menen dat alleen zij de politie echt van dienst zijn. Zij kennen immers persoonlijk de cultuur van de werkvloer en de omgangsvormen in het management en weten dankzij semigestructureerde 'diepte-interviews' met welke problemen politiemensen in de praktijk worstelen. Zij geven hoog op van de inventiviteit

5 IRT-NON, *Oost-Europese georganiseerde misdaad: een bedreiging voor Nederland?* Nijverdal, 1999.

waarmee straatagenten alledaagse problemen oplossen, hekelen de protocollen waar deze aan worden gebonden en verdedigen hartstochtelijk hun professionele ruimte. Met 'praktijkonderzoek' menen deze onderzoekers in de afgelopen decennia de politie te hebben geholpen om gebiedsgebonden te gaan werken, om minder geweld te gebruiken, om slachtoffers beter te behandelen en om meer rekening te houden met de zorgen en angsten van burgers. Kortom: om humaner te worden. Gespeend van de ambitie om de wetenschap vooruit te helpen, tonen deze onderzoekers zich immuun voor kritiek op hun werk. Voor de politie zelf zien zij echter nog wel volop mogelijkheden om zich, met hun hulp, 'verder te ontwikkelen,' om 'reflective practitioners' te worden. Het harde, kwantitatieve, evidence-based onderzoek zal daarentegen, zo vrezen zij, leiden tot meer protocollen, minder inventiviteit en meer repressie, kortom het bedreigt hun erfgoed.

Sommigen zullen dit beeld van het vakgebied gechargeerd vinden, anderen zullen stellen dat ik in voetnoten man en paard moet noemen om serieus te worden genomen, maar ik roep het slechts op om de impasse in het Nederlandse politieonderzoek, althans zoals ik deze ervaar, helder te maken, boven tafel te krijgen.

In Nederland zijn namelijk de gevestigde delen van politiek en samenleving waaronder de politie afkerig van zaken op de spits drijven. Bijgevolg zijn onderzoekers die dicht tegen die instituties aanschurken dat ook. Conflicterende opvattingen worden niet geëxpliciteerd. Dat is fnuikend voor het intellectuele debat over de politie. Kritiek wordt niet aangegrepen voor een vrijmoedige discussie maar al snel ervaren als persoonlijke aanval. Als onderzoeker kun je beter je eigen weg gaan.⁶ Dominant is het pushen van de eigen artikelen en presentaties, vaak uitbesteed aan de algoritmes van researchgate. Over de politie vinden geen wetenschappelijke conferenties plaats. Publicaties worden in het eigen netwerk gedistribueerd en niet gerecenseerd. Het gevolg is dat op anderen resultaten weinig wordt voortgebouwd, dat bijvoorbeeld het erfgoed van de eerste generatie Nederlandse politiewetenschappers compleet wordt genegeerd, en dat moeizaam verkregen inzichten niet beklijven maar in de vergetelheid raken. Van van elkaar leren, van gestage verdieping van inzichten is weinig sprake. Tegelijk nemen onderzoekers echter informeel, zich tegen anderen afzettend, onweersproken veel stelligere posities in dan gerechtvaardigd is en claimen meer zekerheid dan in de wetenschap past.

Deze cultuur van gedogen kleurt ook de eerste reactie op de bruuske introductie van evidence-based policing in Nederland. Van wat deze stroming, die in Nederland top-down over de onderzoekswereld en de politie wordt uitgestrooid, heeft opgeleverd en aangericht wordt geen notie genomen. Jonge, ambitieuze onderzoekers haken aan, in de hoop en verwachting zo een loopbaan te beginnen, terwijl ervaren onderzoekers verzuchten: 'Bend over, here it comes again.'

6 Maurice Punch, politieonderzoeker in Nederland van het eerste uur, schetst een gelijk beeld van het politieonderzoek en de universitaire mores in Punch (2020).

Jan Terpstra, een ervaren, gerenommeerde politieonderzoeker, is in deze situatie de discussie aangegaan en dat valt te prijzen. Debat opent, zoals gezegd, in de wetenschap immers de mogelijkheid om eigen en andermans inzichten op waarheidsgehalte en maatschappelijke betekenis te toetsen. Terugkijkend op een halve eeuw modern politieonderzoek, in Nederland en daarbuiten, valt op dat de studies die ons inzicht in de politie vergroot hebben een grote variatie aan wetenschappelijk invalshoeken hebben. Dat geldt ook voor de studies die de politie het meest van nut zijn geweest. Er is daarom bij voorbaat alle aanleiding Terpstra's pleidooi voor pluriformiteit te ondersteunen, niet om elkaar welwillend te negeren, maar om in het politieonderzoek intellectuele uitdaging en zelfreflectie terug te brengen.

In het resterende betoog werp ik na een beknopte kritische waardering van Terpstra's kritiek op evidence-based policing drie vragen op die scherper zijn geformuleerd dan gebruikelijk in het Nederlandse politieonderzoek, naar mijn idee meer analytische diepgang aan onderzoek kunnen geven en ook robuustere kennis kunnen opleveren. Uiteindelijk keer ik terug naar het complexe vraagstuk waarmee ik begon: hoe politieonderzoekers die maatschappelijk relevant wetenschappelijk inzicht nastreven – de breed gedeelde ambitie –, het beste kunnen omgaan met hun onderzoeksobject. Want in de relatie tussen onderzoekers en politie lijken mij de oorzaak van en de uitweg uit de impasse te rusten. Het betreft een vraag die niet zonder enige zelfreflectie valt te beantwoorden: hoe houd je je tegenover een vermogend instituut als de politie en in een consensuscultuur als de Nederlandse staande als wetenschapper?

7.3 Terpstra's kritiek

Jan Terpstra ontleedt de aan het politieke management gelieerde onderzoekspraktijk evidence-based policing in een uitvoerig, duidelijk gestructureerd betoog. Hij belicht achtereenvolgens het concept, de geprefereerde onderzoeksmethode, de resultaten van onderzoek naar drie specifieke politieke werkvelden en de impact. Omdat de stroming waarover hij zich buigt twee gezichten heeft: soms doet deze zich voor als wetenschap, dan weer als beleid, stond hij bij de analyse voor een lastige opgave. Van de forse pretentie van evidence-based policing, namelijk de beste kennis voor het beste politiewerk te leveren, blijft niettemin onder zijn fileermes weinig over. Maar door beschrijving van de stroming met kritiek op de praktijk te verweven, plaatst hij op zijn beurt, hoe helder zijn betoog ook is gestructureerd, de coreferenten voor een lastige opgave.

Zo komen door die vermenging de motieven en aspiraties van de betrokken onderzoekers niet uit de verf. Het voert te ver om hier een beeld te schetsen van de onvrede met politieonderzoek die aanleiding vormde voor het ontstaan van de beweging maar het simpele feit dat de gangmaker van de beweging, Lawrence Sherman, in 1978 zijn naam vestigde met een fraaie, kwalitatieve studie over corruptie(bestrijding) bij het New York Police Department, getiteld *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*, zou toch te denken moeten geven. En anders wel de omarming van de onderzoekspraktijk door de links-liberale, Britse regering van Tony Blair. Met aandacht voor de oorsprong was mogelijk duidelijker geworden hoe een streven een einde te helpen ma-

ken aan allerlei, maatschappelijk nutteloze projecten die in een hiërarchische organisatie als de politie kunnen gedijen, uitmondde in beleid om de organisatie *lean and mean* te maken, een aanpak die de bestuurskracht van de politie aantast. Met een verwijzing naar die evolutie had Terpstra de stroming meer recht gedaan en zijn kritiek voor de politie relevanter gemaakt. Hem lijkt zo ook te zijn ontgaan wat ik nog wel bij de onderzoekers achter alle militante taal bespeur: een verlangen naar maatschappelijk van betekenis zijn en naar intellectuele uitdaging.

Vreemd genoeg lijkt Terpstra zich ook niet af te vragen waarom naast politici de politie zelf zo ontvankelijk is voor zo'n weinig vruchtbare beleidsfilosofie. Naar mijn idee laat zich dat, behalve uit de notoire modegevoeligheid van de politie, verklaren doordat evidence-based policing zin en betekenis pretendeert te geven aan het fors in omvang toegenomen kenniswerk in de politieorganisatie, gedragen door recherchekundigen en politiekundigen. Veredeling van informatie is de afgelopen decennia tot in alle takken van het politiewerk doorgedrongen. De rond 1980 opgerichte criminele inlichtingendiensten fungeerden nog in zorgvuldig isolement in de marge van de organisatie maar de huidige Real-Time Intelligence Centers sluiten aan bij de meldkamers, de frontlinie van het uitvoerend politiewerk. Op veel plaatsen in de organisatie bestaat behoefte om de overvloed aan informatie te toetsen en verrijken en om al die kenniswerkers te overtuigen van de betekenis van hun werk.

Met Terpstra ben ik van mening dat evidence-based policing een armoedige onderzoekspraktijk is: arm aan theorie, gespeend van verbeeldingskracht, blind voor de context van politiewerk. Voor het eigen object van onderzoek, de politie, voor hoe deze intern en extern functioneert, hebben de beoefenaars geen belangstelling. De vraag wat politie is, is voor de uitvoering van hun experimenten ook van geen belang. Specificatie van deze onafhankelijke variabele zou de experimenten die zij als methode voorstaan knap lastig maken. De politie wordt daarom, zoals Terpstra terecht signaleert, als *black box* beschouwd. Omdat onbewust wordt teruggегреpen op een puur instrumenteel begrip van de politie, is evidence-based policing, in de geest van Jeremy Bentham (1748-1832), voortdurend op zoek naar succesvol repressief optreden, naar het optimaliseren van sancties. Dat maakt de onderzoekspraktijk systematisch eenzijdig en plaatst deze zelfs op gespannen voet met de Nederlandse, rechtsstatelijke politiepraktijk waarin het immers niet primair gaat om *what works* maar om welke corrigerende interventie proportioneel en het minst invasief is.

De bevindingen die het evidence-based onderzoek heeft opgeleverd, zijn, zoals Terpstra laat zien, gering en welbeschouwd voor de politie weinig verrassend. Zo circuleert het idee van hotspots policing – een paradepaardje – in de vorm van het zogeheten pin mapping al sinds de introductie van de meldkamer ruim een eeuw geleden in de grootstedelijke politie. (Dijkink, 1987; Brayne, 1921: 19) Voor verklaringen van de bevindingen wordt vaak leentjebuurt gespeeld bij de gelegenheidstheorie uit de criminologie. Dat past in de drang van hun opdrachtgevers om het uitvoerend politiepersoneel te dresseren.

Meer dan op de weldaad van verhelderend inzicht zijn de pleitbezorgers van evidence-based policing gericht op uitvoering van hun bevindingen door politiemedewer-

kers. Met de verlokkenende suggestie dat hun onderzoeksresultaten zo meer betekenis zullen krijgen, worden collega-onderzoekers aangespoord om zich aan de politiecultuur aan te passen. Cynthia Lum en Christopher Koper (2017:5) verwijten academische wetenschappers bijvoorbeeld vast te zitten in '*tubborn traditional and organisational cultures*'. Peter Neyroud bepleit *police-led-science*. Wetenschap verliest echter met zich voegen naar de politie al snel haar kritisch potentieel en daarmee haar bestaansrecht. Of in de taal van evidence-based policing: haar unique sellingpoint. Op dat punt zijn de pleitbezorgers verontrustend naïef.

Tot overmaat van ramp schuwt evidence-based policing niet om politie te spelen tegenover wetenschappers met andere methoden van onderzoek. Terpstra stipt dit ook aan. De eigen aanpak wordt bij geldschietters bepleit met het argument dat het helpt de politie efficiënter te maken en dat ander onderzoek geldverspilling is, geen *value for money* biedt. Kortom, men weet niet hoe zich als wetenschapper te gedragen.

Veel van de kritiek van Terpstra kan ik dus onderschrijven, maar bij zijn formulering van een alternatieve aanpak scheiden zich toch onze wegen. Voor hem is de explicitering van een idee van goede politie uitgangspunt voor goed onderzoek. Voor mij is de kritiek van Carl Klockars (1985: 8-9) op die benadering nog steeds overtuigend: zo'n definitie zegt meer over de voorkeur van de onderzoeker dan over de aard van het onderzoeksobject en sticht daarom in een onderzoek meer verwarring dan dat het verheldering biedt. Natuurlijk zijn in sociaalwetenschappelijk onderzoek normatieve elementen nooit helemaal te vermijden en is explicitering zinvol maar minimalisering bevordert wel een zakelijke discussie en daarmee in het wetenschappelijk debat de waarheidsvinding. Terpstra's eigen empirisch-sociologische oeuvre bevat overigens van de door mij bepleite aanpak mooie voorbeelden.

De bruuske opmars van evidence-based policing wekt verontrusting, met recht, maar het kan ook de spreekwoordelijke steen in de vijver zijn. Een positief gevolg zou dan zijn dat politieonderzoekers meer gaan reflecteren op de eigen onderzoekspraktijk, meer aandacht gaan besteden aan de betekenis en kwaliteit van de voortgebrachte kennis. Als een aanzet daartoe werp ik in het resterende betoog drie uiteenlopende, fundamentele vragen op die tot nu toe in het Nederlandse politieonderzoek zelden aan bod komen, niet-normatieve vragen over een normatief geladen praktijk, die dieper graven dan de vraag naar wat werkt en daarom minder vluchtige inzichten dan gebruikelijk kunnen opleveren, en die naar mijn idee corresponderen met drie soorten politieonderzoek.

Allereerst de vraag naar het onderzoeksobject: wat is politie, met name in Nederland? De meest elementaire vraag die politieonderzoekers in Nederland vreemd genoeg uit de weg gaan. Het is een vraag naar de definitie van een fenomeen dat overeenkomsten maar ook verschillen vertoont met politie in het buitenland en dat weliswaar in de loop der tijd verandert maar voldoende continuïteit heeft om een eenduidig antwoord mogelijk te maken.

Ten tweede de vraag waarom politie bereikt wat zij bewerkstelligt? Dit is de klassieke, sociaalwetenschappelijke vraag naar een verklaring van het bestudeerde fenomeen.

Deze brengt kennis *over* de politie voort, dus geen inzichten met handelingsperspectief maar wel antwoorden die bijvoorbeeld de nieuwsgierigheid van politici en burgers kunnen bevredigen.

Ten derde de vraag wat tot succesvol corrigerend politieoptreden leidt, een vraag die vooral kennis *voor* de politie en voor bij politie betrokken partijen oplevert. Deze vraag raakt het meest aan de focus van evidence-based policing maar onderscheidt zich door inclusie van de actor en onderkenning van de verscheidenheid aan politieke doeleinden. Beantwoording levert voor de politie geen eenduidige suggesties op wat te doen maar zet wel aan tot reflectie en biedt haar handelingsperspectief.

Elke vraag licht ik toe in een aparte paragraaf. Ter afsluiting keer ik terug naar de kern van het aangesneden probleem en wat ik zie als de bron van het ontwijken van deze fundamentele vragen: de lastige omgang van politieonderzoekers met het machtsapparaat dat de politie ook is.

7.4 Wat is politie, in Nederland?

Nederlandse politieonderzoekers definiëren zelden hun onderzoeksobject, afkerig als zij zijn van theorievorming. Het gaat dan om meer dan een analytische omschrijving van het apparaat, maar om hoe dit in de samenleving intervenueert, hoe daar in de behoefte aan politie wel en niet wordt voorzien, kortom wat de gevraagde en geleverde politiezorg in Nederland is. Dat is vreemd gezien het feit dat vaak hoog opgegeven wordt van de eigen aard van de Nederlandse politie. Het verleden van die politie kan daarbij behulpzaam zijn maar in actuele analyses wordt zelden een brug geslagen naar eerdere, vormende ervaringen. Uitzondering is de inmiddels gedateerde monografie *Policing the inner city* (1979) van Maurice Punch waarin de Amsterdamse politie in haar maatschappelijke context werd geplaatst. Maar ook kan gedacht worden de recente monografie *Die Polizei: Helfer, Gegner, Staatsgewalt* (2022), waarin Benjamin Derin en Tobias Singelstein de Duitse politie op een toegankelijke manier in haar maatschappelijke context plaatsen.

Een mentale hindernis, zeker voor wie vanuit een normatief standpunt vertrekt, is de tweeslachtigheid van het onderzoeksobject.⁷ Politie is een ambigu, proteïsch fenomeen. Zij dwingt maar beschermt ook. Zij is dienstbaar aan de overheid maar ook aan burgers, treedt zichtbaar en verdekt op. Een treffende omschrijving dient zowel de wijkagent als de Dienst Speciale Interventies in te sluiten, zowel de Mobiele Eenheid als het werken onder dekmantel. Zowel wet- en regelgevers als wetenschappers hebben moeite met die ambiguïteit, bedienen zich graag van heldere definities, sluiten gretig onwelkome verschijnselen uit.

Het meeste Nederlandse onderzoek richt zich meteen op het beoordelen van de *output* of het speculeren over de *outcome* van politieoptreden, vaak op een specifiek werkter-

7 Terpstra ondervangt het probleem door aan te sluiten bij twee sociologische tradities: naast die van Max Weber die van Emile Durkheim, en onderkent hoe lastig het is deze in een verklaringsmodel te verenigen. (Terpstra, 2011)

rein waarvoor kort tevoren door de rijksoverheid nieuw beleid is geformuleerd. Kortom, onderzoek waarin de politie buiten beschouwing blijft of als instrument of machine wordt geïnterpreteerd en waarin de interactie met burgers en de sociale context worden teruggebracht tot eenrichtingsverkeer of geheel ontbreken.

De oorsprong van die instrumentele visie op de politie is te vinden in Duitsland, in het bijzonder toen daar een eeuw geleden de jonge republiek van Weimar ten onder dreigde te gaan aan een burgeroorlog. De socioloog Max Weber introduceerde daarop het idee dat een nationale staat zijn bestaan dankt aan monopolisering van geweldsaanwending in de bijbehorende samenleving en dat politie tot taak heeft dat monopolie in stand te houden. Dat is een klemmend, in de toenmalige context passend ultiem doel dat evenwel nog steeds op de politie afstraalt, ook al is de context geheel anders. Het voedt de gedachte dat de politie door afschrikking naleving van de wet afdwingt en zo de rechtstaat beschermt. Aan die afschrikking worden geen (natuurlijke) limieten gesteld.⁸

Zowel voor- als tegenstanders van evidence-based policing sluiten met hun uiterst magere omschrijving van hun onderzoeksobject aan bij die weberiaanse visie. De eersten zijn op zoek naar politie-interventies die direct onveiligheid wegnemen (*What works in policing*) terwijl de laatsten spiegelbeeldig hameren op de waarde van het aanvullende, niet-repressieve politieoptreden (*What matters in policing*). Beide benaderingen problematiseren de aard van de actor niet en bieden ook nauwelijks aanknopingspunten voor een verklaring.

Begin jaren zeventig, toen het eenzijdig repressieve optreden van de politie alom werd aangevochten, introduceerde de Tsjechisch-Amerikaanse onderzoeker Egon Bittner (1990: 131) een substantiëlere definitie van politie die door veel (buitenlandse) politie-onderzoekers als treffend werd en vaak nog wordt aanvaard. Hij omschreef politie als: *'a mechanism for the distribution of non-negotiably coercive force employed in accordance with the dictates of an intuitive grasp of situational exigencies'*. Politie is in zijn ogen primair beheersing van noodsituaties, inperking van roofzuchtig gedrag in de omgang tussen burgers die vreemden voor elkaar zijn. Een definitie die voortbouwt op het oude, grootstedelijke begrip van politie voordat dit afgesplitst raakte van bestuur, die onder meer te vinden is in de Encyclopedie van Diderot en D'Alembert en die ook aansluit bij de boodschap van de Amsterdamse hoofdcommissaris van politie Jelle Kuiper aan zijn personeel, namelijk om vrede in de stad te bewaren door aanwezig te zijn.⁹ Politieoptreden laat zich op basis van Bittners definitie primair verklaren uit de dwang der omstandigheden (*situational exigencies*) en een beetje uit de professionaliteit van het betrokken politiepersoneel (*intuitive grasp*).

Ruim tien jaar geleden heeft de Canadese politiewetenschapper Jean-Paul Brodeur getracht Bittners definitie bij de tijd te brengen met een formule die bovendien meer

8 Zelf omarmde ik ook zo'n instrumenteel beeld in de jaren negentig bij mijn promotieonderzoek naar de Amsterdamse politie. (Meershoek, 1999) Achteraf gezien hield ik er vreemd genoeg zelfs aan vast terwijl alom burgerlijke en ambtelijke ongehoorzaamheid floreerde en sociaal geaccepteerd raakte, zonder dat de rechtstaat teloorving.

9 Zelf beschreef ik deze traditie in Meershoek (2012).

aanknopingspunten voor verklaringen biedt. Zijn begripsbepaling is relevant omdat de Canadese politie veel gelijkenis vertoont met de Nederlandse.¹⁰ Politie is in zijn ogen *‘several connected organizations authorized to use in more or less controlled ways diverse means, generally prohibited by statute or regulation to the rest of the population, in order to enforce various types of rules and customs that promote a defined order in society, considered in its whole or in some of its parts’* (Brodeur, 2010: 130). Brodeur includeert in zijn definitie niet alleen de publieke politie maar ook de private, de bestuurlijke handhavers en zelfs de veiligheidsdiensten. Sterke punten van zijn ietwat omslachtige formule zijn het ruimere begrip van dwangmiddelen (alle middelen die niet aan burgers zijn toegestaan), de onderkenning van enige regulering van hogerhand en de gerichtheid op het vestigen van een door omstanders gedragen opvatting van orde.

Bittner en Brodeur maken duidelijk dat politie zich weliswaar onderscheidt door het vermogen om burgers met succes te kunnen dwingen tot gedragsverandering maar ook dat politie niet te begrijpen valt als zij slechts als instrument wordt beschouwd, als haar relaties met de regel stellende instanties, de beregelde burgers en de omstanders niet tot het object van onderzoek worden toegelaten, relaties die, zo onderkennen zij, wezenlijk ambigu zijn. Die onmisbare, variabele context doet politiewerk fundamenteel verschillen van medisch handelen dat immers de context kan beheersen. En dat maakt ook dat de *randomized controlled experiments* die de evidence-based policing propageert, een ongeschikte methode zijn om over politieoptreden betrouwbare kennis te verwerven.

Het enige wat naar mijn idee in de voortreffelijke definitie van Brodeur ontbreekt, is het tactisch manoeuvreren, zowel in de vorm van de boerenslimheid van de straatagent als van de strategische inzet van diensten en middelen door de politieleiding. Beter zou dan ook in aansluiting op zijn formule politieoptreden kunnen worden gedefinieerd als een slimme, corrigerende interventie, gedragen door betrokken omstanders en/of instanties, in een verstoord sociaal verband, gericht op een herstel van de goede onderlinge omgang. Wie onderzoek doet naar politie, al betreft het slechts een deel terrein, zou hierop de focus moeten richten.

7.5 Waarom werkt politieoptreden, soms niet?

Jan Wiarda was een van de auteurs van het vermaarde, kritische, in 1977 aan de minister van Binnenlandse Zaken uitgebrachte rapport *Politie in Verandering* waarin een ingrijpende verandering van de politieorganisatie werd bepleit. Vaak wordt het rapport gezien als een uiteindelijk succesvolle poging om een achtergebleven politie moderne, publieksvriendelijke, aan de Anglo-Amerikaanse politiewereld ontleende ideeën bij te brengen. Dat is zeker niet onjuist. Maar gevraagd naar hun drijfveren, vertelde Wiarda dat de auteurs eenvoudig ervoeren dat de bestaande politie niet meer werkte, machte-

10 Dat is mijns inziens niet het geval met de herziening van Bittners definitie waartoe de Franse politiewetenschapper Fabien Jobard in een scherpzinnige beschouwing komt en die de politie een veel gepolitiseerd karakter toedeelt dan in Nederland het geval is. (Jobard, 2012)

loos was, geen maatschappelijke functie meer had. De overlast in de steden nam toe, de criminaliteitscijfers stegen jaar in jaar uit, politieoptreden zette, in hun ogen, geen zoden meer aan de dijk. Zij wilden dat politiewerk weer van betekenis zou zijn. Als we op Wiarda's herinnering mogen afgaan (en die sluit aan bij toenmalige publicaties van Eric Nordholt in het Tijdschrift voor de Politie), komen de verworvenheden die wij nu toeschrijven aan Politie in Verandering zoals wijkgericht werken, deconcentratie en generale taakstelling niet alleen voort uit de omarming van nieuwe idealen maar ook uit de drang om de politie weer een macht in de samenleving te laten zijn. De politie herkreëde legitimiteit, weten we nu, is inmiddels effectiever en dat kan als een indicatie worden gezien dat de auteurs toen een passend antwoord hadden gevonden op de vraag hoe de politie weer werkzaam te maken.

De auteurs van Politie in Verandering stond maar weinig politieonderzoek ter beschikking. De commissie-Enschede, die was ingesteld na het falen van de Amsterdamse politie bij het Bouwvakkersoproer (1966), had in een drietal rapporten bestuurders en burgers voor het eerst een blik in de politieorganisatie gegund: een ontluisterende ervaring. Maar zij had geen diagnose van de toenmalige behoefte aan politiezorg in Nederland geboden, laat staan een passend antwoord op de problemen. Behalve op het baanbrekende artikel Over de legitimiteit van het hedendaagse politieoptreden (1974) van de hand van Piet van Reenen en Peter Verton konden zij eigenlijk alleen maar leunen op buitenlands onderzoek. Later in de jaren zeventig volgden studies van Maurice Punch (1979) en opnieuw Van Reenen (1979). Beiden stelden zich toen ook de vraag waarom de politie maatschappelijk disfunctioneerde. Punch zocht een antwoord in de discrepantie in het gedrag van politiepersoneel frontstage en backstage, een clash tussen binnen- en buitenwereld, een analyse schatplichtig aan het werk van Erving Goffman. Van Reenen herleidde de moeizame pogingen van de politie tot geweldsbeheersing in de geest van Max Weber tot de maatschappelijke drang tot rationalisering en differentiatie.

Ondertussen ging de politie aan de haal met de oorspronkelijke diagnose van Van Reenen dat haar krachteloosheid voortkwam uit verloren legitimiteit. Alle kaarten werden op legitimiteitsherstel gezet. Dat recept werd gevolgd bij de hervormingen van de jaren tachtig, bij de landelijke doorvoering van het gebiedsgebonden werken in de regiopolitie in de jaren negentig en zelfs tijdens de vorming van de Nationale Politie in deze eeuw. Al die tijd ontbrak politieonderzoek dat een alternatieve, actuele diagnose aanreikte. De vraag waarom politie in Nederland bereikt wat zij bewerkstelligt, kwam niet meer aan de orde.

Pas onlangs werd die fundamentele kwestie weer opgeworpen en wel door Jan Terpstra, onder meer in publicaties samen met Renze Salet en Nicholas Fyfe. Hij introduceerde het begrip abstracte politie om een verandering in de interne en externe relaties van de politie te duiden. De contacten van burgers met de politie zouden formeler worden, minder persoonlijk, afstandelijker en meer bemiddeld door informatiesystemen. Soortgelijke veranderingen zouden zich ook bij de politie intern voordoen. Voor wie de politie van nabij volgt, is de geschetste ontwikkeling herkenbaar en het concept treffend. Politiebureaus werden gesloten, wijkagenten komen nauwelijks meer in hun

wijk, intern verloopt de dienstverlening volgens het click-call-face stelsel. Hoewel het concept onvoldoende is uitgewerkt en zich dus nog lastig laat operationaliseren, is goed voorstelbaar dat deze transformatie de werkzaamheid van de politie in de samenleving negatief beïnvloedt. Minder overtuigend vind ik de aangedragen verklaring voor deze trend: verwezen wordt naar ongrijpbare fenomenen als hyperrationalisering/hypermodernisering. De diagnose blijkt niettemin wetenschappelijk aan te slaan. In 2022 verscheen een bundel waarin een keur aan buitenlandse politieonderzoekers het concept op zijn merites toetst (Terpstra, Salet & Fyfe, 2022). Het voert te ver om hier op de afzonderlijke bijdragen in te gaan. In elk geval biedt de vraagstelling perspectief op voortschrijdend inzicht.

7.6 Hoe kan politieoptreden succesvol zijn?

Ook onderzoek dat tracht te begrijpen waarom politie (soms) het gestelde doel bereikt, is in Nederland schaars. Verreweg het meeste onderzoek is gericht op de uitvoering van specifiek politieoptreden en dan niet op verklaring dat het wel of niet zijn doel bereikt maar op beschrijving van de resultaten. Als zulk onderzoek van de opdrachtgever niet de vraag heeft meegekregen hoe die resultaten meer kunnen beantwoorden aan de bedoelingen, dan voegen de maatschappelijk bewogen onderzoekers die zelf wel toe. Evidence-based policing doet dat zelfs nadrukkelijk door recepten voor de beste uitkomsten te beloven. Terecht signaleert Terpstra dat dit in de praktijk neerkomt op aanbevelingen om de politie efficiënter en effectiever te maken en dat het maar de vraag is of de bepleite interventies in de gegeven omstandigheden wel het meest passend zijn.

De vraag welke kennis bijdraagt om met politieoptreden het beoogde effect te bereiken, is lastig te beantwoorden omdat de politie verschillende stakeholders heeft, met verschillende relaties tot de uitvoering, soms ook met verschillende wensen over de uitkomst en bijgevolg ook met verschillende behoeftes aan kennis. Uitvoerende politiemensen willen inzichten met handelingsperspectief, politiemangers zicht op de werkvloer. Het departement wil weten of aan nieuw beleid gevolg wordt gegeven. De meest complexe inzichten vergen burgers: in de Nederlandse politiewetenschap ontbreken die vrijwel volledig. Allen delen een afkeer van complexiteit. Politici willen gerustgesteld worden dat hun besluiten effect hebben gehad. Journalisten en burgers willen vooral weten wat er misgaat. In het politieonderwijs wil men horen welke competenties moeten worden bijgebracht. Politiechefs en uitvoerend medewerkers willen vooral niet op de vingers worden gekeken. In zijn oratie liet Hans Nelen zien dat echt inzicht in de uitvoering vaak niet welkom is en praktisch niet haalbaar is. In plaats van de outcome van maatregelen vast te stellen moeten onderzoekers zich vaak tevredenstellen met de output (Nelen, 2008).

Ook als duidelijk is in wiens behoefte aan kennis moet worden voorzien, is het nog een vraag welk soort kennis in het verhoopte inzicht kan voorzien. Gaat het om een competentie (tacit knowledge), om inzicht, handelingsperspectief, bewijs of overzicht? Vervolgens is eenmaal verkregen, het voorhanden zijn van kennis maar een van de vele voorwaarden voor beter politieoptreden. De politie kent taaie, weerbarstige structu-

ren. Vernieuwende praktijken beklijven alleen als deze op een zelf gewilde gedragsverandering kunnen steunen. Projecten zijn kwetsbaar en gaan vlot teloor als de waan van de dag weer eens regeert. Politie staat bloot aan fluctuerende opinies van politiek en samenleving. Haar organisatie verandert voortdurend: projectgroepen worden opgericht, ontbonden of raken in de vergetelheid. Ook de snelle circulatie en de te grote span of control van leidinggevendenden doen de onontbeerlijke organisatorische steun snel vervliegen. Al met al vergt doelgerichte verbetering een lange adem, in de beroemde woorden van Max Weber ‘ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich.’ (Weber, 1994: 88) Voor doorwerking van nieuw inzicht zijn naast volharding betrokkenheid bij de politieorganisatie en gevoel voor de daar bestaande verhoudingen onontbeerlijk.

Een goed voorbeeld is het onderzoek dat Christianne de Poot (2010) doet naar scenariogericht speuren op de plaats delict, een politieel werkveld dat niet vaak sociaalwetenschappelijk wordt onderzocht en waarvan de adaptieve organisatie de formulering van theorieën ook lastig maakt. De Poot construeert fictieve plaatsen delict met zorgvuldig aangebrachte sporen, verstrekt de forensische rechercheurs die aan het experiment deelnemen specifiek informatie over wat er gebeurd zou kunnen zijn en observeert dan hoe deze naar sporen op zoek gaan. De deelnemers reflecteren hardop tijdens het zoeken, zodat de onderzoekster kan reconstrueren door welke scenario's zij zich laten leiden en in welke mate kritische feedback van collega's voor tegenspraak zorgt. Dit soort onderzoek is niet alleen leerzaam voor de deelnemers maar levert ook informatie op op basis waarvan psychologische en sociologische verklaringen voor het zoekgedrag van forensisch rechercheurs kunnen worden geformuleerd. Het onderzoek draagt bij aan de effectiviteit van de opsporing, niet omdat het zorgt dat meer zaken kunnen worden afgerond maar omdat het de kans op politieke dwalingen verkleint. Het vergroot ook niet de efficiency, want toetsing van meer dan een scenario vergt meer tijd. Bovendien maakt het de rechercheurs wijzer en mondiger en deze zullen al snel meer professionele ruimte claimen. Aan het ideaal van evidence-based policing vol doet het dus niet maar valt te betwijfelen dat het tot beter politiewerk leidt?

7.7 Kennis is geen macht

Bij het IRT-NON genoot ik als onderzoeker vrijheid. Ik had een aanstelling voor drie jaar, had de boodschap ‘maak jezelf maar onmisbaar’ meegekregen en kon mijn eigen nieuwsgierigheid volop bevredigen. Inmiddels werken soortgelijke onderzoekers binnen en buiten de politie binnen een veel strakker, formeel en informeel korset. In de afgelopen tien jaar versterkte de rijksoverheid niet alleen haar greep op het beheer van de politie maar ook op het te financieren politieonderzoek: de minister van Justitie en Veiligheid stelt daartoe een Strategische Onderzoeksagenda vast. De staf korpsleiding volgt in dat spoor. De drang tot die bemoeienis wordt gevoed door de gedachte dat kennis een product is en dat deze de politie *empowered*. Kennis zou macht zijn. Het probleem, zo luidt de dominante diagnose, is echter niet dat de politie dieper moet nadenken, beter moet worden opgeleid of meer studieverlof moet krijgen maar dat de

productie van kennis onvoldoende is afgestemd op de politiepraktijk. Om dit probleem aan te pakken, was onderzoek reeds voorzien van begeleidingscommissies waarin belanghebbenden uit de politiepraktijk zitting kregen. Inmiddels is ook een kleine schare 'kennismanagers' opgestaan met als opgave om de aanbieders van kennis (de onderzoekers) omzichtig maar met strakke hand te leiden naar de vragende partij, de politie. De laatste heeft het privilege om de vraag naar kennis te mogen formuleren. Zij is, in het quasi-economische jargon, de 'behoeftesteller'.

Het formuleren van een goede onderzoeksvraag is echter een van de lastigste aspecten van het doen van onderzoek, een vaardigheid die onder meer kennis van de politiepraktijk, van eerdere onderzoeksresultaten en een bezonken oordeel vergt, eigenschappen waar druk vergaderende politiechefs en kennismanagers meestal niet over beschikken. Het eigenaardige van goed onderzoek is bovendien dat je van tevoren niet weet wat het oplevert. In de wetenschap wordt onzekerheid juist gekoesterd als drempel naar nieuwe inzichten. Het vergt creativiteit. Nieuwe kennis verrast, ontregelt, brengt soms vertwijfeling, dwingt tot afscheid van gekoesterde denkbeelden. Onderzoekers worden ertoe aangezet door hun drang om uit te blinken. Politie mensen hebben evenwel de neiging om zulke dreigende verstoringen preventief de kop in te drukken.

De euforie van nieuw inzichten stelt onderzoekers bloot aan de verlokking niet alleen de wereld te willen interpreteren maar deze ook te willen verbeteren. Net als politie mensen is onderzoekers een zeker sociaal engagement niet vreemd. Kennismanagers haken graag op die drang in, want hun leidinggevend willen zaken veranderen en kunnen daarbij iedere steun gebruiken. Op onderzoekers heeft de suggestie om in machtsuitoefening te participeren een funeste uitwerking: deze ondermijnt de zelfreflectie en benevelt het waarnemingsvermogen. Door zich bij kennismanagers te profileren als kracht die zorgt voor efficiënter en effectiever politieoptreden, maakt evidence-based policing zich daarvoor extra kwetsbaar.

De politie is naar haar aard een behoudende instelling die behoefte heeft aan externe impulsen om bij de les te blijven. De meeste impulsen komen uit de samenleving, soms komen deze van het bevoegd gezag of uit de politiek. In dit krachtenspel hebben onderzoekers een eigen rol te spelen. Volharding, betrokkenheid en gevoel voor verhoudingen helpen, zoals Weber betoogde, om betekenisvolle kennis te vergaren maar te grote betrokkenheid ondermijnt juist weer de waarheidsvinding. Onderzoekers behoren, in de woorden van Leszek Kolakowski, geen priesters te zijn maar narren. Waarheid toont zich in de samenleving als onderzoekers hun relatie met het betrokken instituut op het spel durven te zetten, als deze juist zo veel als mogelijk distantie zoeken. (Foucault, 1989) Dat kunnen onderzoekers niet op eigen kracht. Zij worden weer bij de les gehouden door debatten, tijdschriften en recensies.

Kennis is geen macht maar een luxeartikel, geen product maar cultuur. Kennis herinnert, net als een uniform de politie, de drager aan de eigen gewichtige rol en verantwoordelijkheden. Ieder instituut heeft zo'n beschermingslaag nodig, niet omdat deze direct nuttig is maar omdat deze duidelijk maakt en uitdraagt welke maatschappelijke betekenis de instelling heeft.

Literatuur

- Bittner, E. (1990). *Aspects of police work*. Boston: Northeastern University Press.
- Brayne, S. (2021). *Predict and surveil. Data, discretion and the future of policing*. Oxford: Oxford University Press.
- Brodeur, J.-P. (2010). *The policing web*. Oxford: Oxford University Press.
- Derin, B. & T. Singelstein (2022). *Die Polizei: Helfer, Gegner, Staatsgewalt*. Berlin: Econ Verlag.
- Dijkink, G. (1987). *Politie en omgeving. Kennis en beleid rond de criminaliteit in Amsterdam*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Foucault, M. (1989). *Parresia. Vrijmoedig spreken en waarheid*. Amsterdam: Krisis Onderzoek.
- Gambetta, D. (1993). *The Sicilian mafia: the business of private protection*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Jobard, F. (2012). Proposition on the theory of policing. *Champ penal/Penal field* Vol. IX/2012 Url: <http://champpenal.revues.org/8286>.
- Klockars, C. (1985). *The idea of police*. Beverly Hills: Sage.
- Lum, C. & C.S. Koper (2017). *Evidence-based policing. Translating research into practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Meershoek, G. (1999). *Dienaren van het gezag. De Amsterdamse politie tijdens de Duitse bezetting*. Amsterdam: Van Gennep.
- Meershoek, G. (2012). *Onzichtbaar, integer, weinig gerespecteerd*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Meershoek, G. (2013). Op zoek naar politiekennis met een bite. Waarheidsvinding en werkzaamheid in politieonderzoek. In Tops, P., e.a. (red.), *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie*. Apeldoorn: Politieacademie, p. 217-226.
- Meershoek, G. (2019). Bericht uit een fluwelen kooi. Over het onbehagen van een politieonderzoeker. *Justitiële Verkenningen*, 2019, nr. 2 , 45-61.
- Nelen, H., (2008). *Evidence maze. Het doolhof van het evaluatieonderzoek*. Maastricht: Maastricht University (oratie).
- Poot, Chr. de (2010). Kennisgestuurd rechercheren: evidence based onderzoek voor de opsporingspraktijk. In E. de Wree e.a. (eds), *Cahiers Politiestudies*, 17 (Evidence-based policing), 2010, nr. 4, p. 101-125.
- Punch, M. (1979). *Policing the inner city. A study of Amsterdam's Warmoesstraat*. London: Macmillan.
- Punch, M. (2020). *Elusive excellence. Reflections on academia and Dutch society*. EZ-book.nl.
- Reenen, P. van & P.C. Verton (1974). Over de legitimiteit van het hedendaags politietoetreden. *Mens en Maatschappij*, nr. 1, 1974, 72-87.
- Reenen, P. van (1979). *Overheidsgeweld. Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Reenen, P. van (2013). De tanden van de politie. In G. Meershoek, B. Hoogenboom (red.), *De draagbare Van Reenen*. Den Haag: Boom Lemma, 155-180.

Sherman, L. (1978). *Scandal and Reform: Controlling police corruption*. Berkeley: University of California Press.

Terpstra, J. (2011). Two theories on the police – The relevance of Max Weber and Emile Durkheim to the study of the police. *International Journal of Law, Crime and Justice* 39, 1-11.

Terpstra, J., R. Salet & N.R. Fyfe (eds. (2022). *The abstract police. Critical reflections on contemporary change in police organisations*. Den Haag: Eleven, 2022.

Weber, M. (1994). *Wissenschaft als Beruf/Politik als Beruf*. Tübingen: Mohr, 1994.

8 Het belang van theorie en empirie voor de kwaliteit van politietoedien

Auke J. van Dijk

8.1 Inleiding

Zoals bij ieder interessant concept is ook *evidence-based policing* veel tegelijkertijd en niet voor iedereen hetzelfde. Terpstra bespreekt in zijn interessante bijdrage in deze bundel de verschillende domeinen – politie, onderzoekswereld, beleid en politiek – die een rol hebben gespeeld bij de opkomst van *evidence-based policing* en gaat tevens in op *evidence-based policing* als een sociale beweging, de overtuigende retoriek en de institutioneel-organisatorische context. Terpstra stelt dat discussies worden bemoeilijkt doordat vaak niet voldoende duidelijk is wat met *evidence-based policing* wordt bedoeld en er (daarmee) ook geen zicht is op ‘welke implicaties en mogelijke neveneffecten *evidence-based policing* met zich kan meebrengen’. De discussie over *evidence-based policing* dient volgens Terpstra – zeker ook in Nederland – indringender en meer principieel te worden gevoerd:

‘Evidence-based policing heeft dan wel een grote mate van dominantie, schijnbare vanzelfsprekendheid en invloed verworven, maar tegelijkertijd betreft het hier een controversieel verschijnsel waaraan vele haken en ogen zitten. Niet iedereen is dan ook overtuigd van de juistheid en waarde van de uitgangspunten en principes van evidence-based policing.’”

De noodzaak van de discussie over *evidence-based policing* heeft daarmee nadrukkelijk een relatie met het ervaren succes – ‘dominantie, vanzelfsprekendheid, invloed’ – van de benadering, potentieel ten koste van andere benaderingen en andersoortig onderzoek. Discussie is ook noodzakelijk omdat er tevens een hechte relatie is tussen *evidence-based policing* en perspectieven op de aard van beleid en uitvoering. De benadering sluit aan bij het zogenoemde *new public management* – met de bijbehorende nadruk op eenvoudige taken en bijbehorende instrumentele sturing. De oorspronkelijke publicatie van Sherman (1998) laat in dat opzicht niets aan duidelijkheid te wensen over.¹ Een

1 Increased pressure for ‘reinventing government’ to focus on measurable results [...] (Sherman 1998: 3); The pressure for better measures of results is in the spirit of the age, and police cannot long escape it. (Sherman 1998: 14).

benadering van de politie vanuit het perspectief van *new public management* leidt vervolgens – niet noodzakelijkerwijs maar wel eenvoudig – tot een reductionistisch perspectief op de rol en betekenis van de politie.

In *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times* (Van Dijk et al. 2015: 3)² stellen de auteurs dat *evidence-based policing* – en de nadruk op *Wat werkt?* – altijd ondergeschikt dient te zijn aan de meer fundamentele vraag *Wat doet er toe?* en wordt er gepassioneerd gewezen op het risico van een instrumenteel perspectief op de politie. In een daaropvolgende publicatie (Van Dijk et al. 2016) – die specifiek gaat over politieonderzoek – wordt de kritiek op *evidence-based policing* nader uitgewerkt. In die bijdrage staat voorop dat *evidence-based policing* ten onrechte vooronderstelt dat er overeenstemming is over de gewenste maatschappelijke uitkomsten en over de bijdrage van de politie daaraan. Vervolgens wordt in de bijdrage een aantal beperkingen besproken die inherent zijn aan de *evidence-based policing* methodologie. Net als bij Terpstra komt de dominantie van *evidence-based policing* aan bod en de bovenmatige nadruk op criminaliteit, dit ten koste van ander onderzoek dat in de ogen van de auteurs relevanter is, zeker waar het gaat om de toekomst van de politiefunctie. Het succes van *evidence-based policing* als beweging kan de aanhangers van deze benadering vanzelfsprekend niet worden aangerekend. De discussie over de verdeling van middelen en aanwending van onderzoek is vanuit wetenschappelijk, maatschappelijk, beleidsmatig en professioneel perspectief wel degelijk zeer relevant.

Er is de nodige valide kritiek op *evidence-based policing* die samengaat met een blijvende populariteit van de – al dan niet geëvolueerde – *evidence-based policing* benadering. Het is ook een debat waarbij er sprake lijkt van onverenigbare overtuigingen en een bijbehorende kerkscheuring. En net als bij religieuze twisten is er sprake van een samenloop met politieke overwegingen. De inzet is veelal hoog, en dat is ook bij de discussie over *evidence-based policing* in potentie het geval, het gaat immers niet alleen over onderzoek maar ook over (de toekomst van) de politie en alle daarmee verbonden divergerende belangen. Duidelijke debatten worden niet noodzakelijkerwijs beslecht op basis van inhoudelijke argumenten. De uitkomst is nadrukkelijk ook afhankelijk van al dan niet succesvolle positionering van de verschillende fracties en de verbinding met zeer wereldse belangen.³ De vervlechting van verschillende belangen over verschillende domeinen maakt het inhoudelijke debat niet eenvoudig. De doelstelling van de onderhavige bijdrage betreft het beschrijven van enige inhoudelijke dimensies die bij de discussie over *evidence-based policing* in ieder geval aan de orde zouden moeten komen.⁴

2 De verwijzingen naar werk waaraan de auteur van de onderhavige bijdrage mocht bijdragen, zijn ook opgenomen om de uitgangspositie van de auteur te expliciteren.

3 Het pragmatisme overheerst vaak ten koste van meer principiële overwegingen, zie bijvoorbeeld *de Volkskrant* (2015) 'Sluipenderwijs naar een andere politie?' of het essay voor de SMV (Van Dijk, 2017) over de toekomst van de lokale handhaving.

4 Veel van wat in deze bijdrage wordt besproken, komt ook in de één of andere vorm terug in het uitgebreide overzicht van Terpstra en hier zullen we als regel niet dezelfde verwijzingen opnieuw opnemen. Tegelijkertijd is er soms sprake van herhaling noodzakelijk om de lezer mee te nemen in het betoog.

Een belangrijk element in het debat betreft de reikwijdte van *evidence-based policing*. In de onderhavige bijdrage wordt gestart met een brede verkenning van *evidence-based policing* als paradigma en waar dit dan betrekking op heeft. In de volgende stap wordt gekomen tot een smalle afbakening door het poneren van een model – met stringente samenhangende voorwaarden – van *evidence-based policing* in enge zin. De stelling is dat *evidence-based policing* niet over al het politiewerk gaat, maar dat daar waar het wel over gaat, er nog belangrijk werk is te doen. In de daaropvolgende paragraaf wordt weer verbreed naar meer algemene vragen die door *evidence-based policing* – in brede zin – worden opgeroepen en de mogelijke betekenis daarvan voor wetenschappelijk onderzoek en de verdere ontwikkeling van de politie. Deze bijdrage is positief waarderend van aard: welke bijdrage kan *evidence-based policing* in enge zin leveren aan het verbeteren van politieoptreden en wat is daarvoor nodig? En welke elementen van *evidence-based policing* in brede zin zijn mogelijk van betekenis voor de toekomst van – onderzoek naar – de politie?

8.2 Evidence-based policing als paradigma

Bij de introductie van de term wordt *evidence-based policing* aangeduid als een paradigma en daarmee wordt hoog ingezet (Sherman, 1998). Over de aard en betekenis van het concept paradigma zijn de nodige diepgravende discussies gevoerd binnen de wetenschapsfilosofie⁵ maar de praktische – naar Kuhn (1962) verwijzende – definitie is dat het een stelsel is van theorieën en bijbehorende modellen dat op een bepaald moment in de tijd als standaard kan worden gezien. Interessant is overigens dat de term paradigma vooral wordt gebruikt om aan te geven dat een fundamenteel nieuwe benadering – een revolutie – noodzakelijk is en *evidence-based policing* is daar geen uitzondering op. In deze paragraaf staat de vraag centraal wat de inhoud van het *evidence-based policing* paradigma is en waar het dan betrekking op heeft: de politiefunctie, het optreden van de politie, politieonderzoek, (experimentele) criminologie, organisatieontwikkeling of criminaliteitsreductie? In ieder geval geldt dat *evidence-based policing* opgevat als paradigma niet kan worden gereduceerd tot een grabbelton van karakteristieken en zeker niet tot – zoals soms in discussies het geval lijkt – één dominante karakteristiek, bijvoorbeeld het belang dat wordt gehecht aan een experimentele methodologie en de bijbehorende *randomized controlled trials*.

Op een hoog abstractieniveau zou *evidence-based policing* kunnen worden opgevat als een perspectief op de aard van politiefunctie. Loader (2020: 8-9) stelt voor om *evidence-based policing* op te vatten als een normatieve theorie over wat politie zou moeten doen. Hij plaatst *evidence-based policing* naast een ander invloedrijk normatief perspectief waarbij onder de noemer *procedurele rechtvaardigheid* de centrale waarde *rechtvaardigheid/billijkheid*⁶ is. In het geval van *evidence-based policing* is de centrale

5 Het klassieke debat betreft in het bijzonder de bijdragen van de criticasters van Karl Popper: Thomas Kuhn, Imre Lakatos en Paul Feyerabend.

6 Loader spreekt over 'fairness'.

waarde dan *de waarheid*.⁷ Loader verwijst voor de expliciete bespreking van dit perspectief onder meer naar een publicatie van Sherman (2009) waar wetenschappelijk bewijs (*evidence*) en vrijheid met elkaar worden verbonden. De betreffende publicatie van Sherman gaat vooral over experimentele criminologie en de bijdrage die de resultaten daarvan kunnen leveren aan vergroting van de (negatieve) vrijheid van criminaliteit enerzijds, en van excessieve straffen anderzijds.⁸ Dat is op zichzelf een mooie beschrijving van een belangrijk element van de rechtsstaat: de spanning tussen de bescherming *door* en *tegen* de overheid. Sherman ziet bij het bepalen van de balans tussen beide een centrale rol voor wetenschap. In de publicatie wordt de wetenschappelijke waarheid tegenover onbetrouwbare inzichten van uitvoerders geplaatst en nadrukkelijk ook tegenover de politiek, die zich te vaak laat leiden door populisme en altijd pretendeert een antwoord te hebben, ook als onbekend is hoe het feitelijk zit.

Het is daarmee ook een oproep tegenwicht te bieden aan beleid of uitvoering waarvan duidelijk is dat het niet werkt, maar waarbij dat blijkbaar onvoldoende reden is om er mee te stoppen. Klaarblijkelijk – zo is de redenering – ontbreekt het aan (voldoende) wetenschappelijk bewijs om te stoppen met praktijken die niet werken – of mogelijk zelfs schadelijk zijn. Daarbij gaat het dus niet in de eerste plaats over *Wat werkt?* maar vooral over *Wat werkt niet?* Sherman (2009: 15) stelt de intrigerende vraag hoeveel wetenschappelijk bewijs genoeg is.⁹ Deze vraag heeft niets aan actualiteit verloren, getuige het maatschappelijke en politieke debat over onderwerpen als klimaatverandering en de COVID-19-pandemie. De vraag overstijgt overduidelijk het debat over *evidence-based policing* en heeft in potentie betrekking op veel domeinen waarbij *policing* kan worden vervangen door tal van andere begrippen, waarbij Sherman zich vooral laat inspireren door de geneeskunde. Het lijkt vergezocht dat *evidence-based policing* de (wetenschappelijke) waarheid als centrale waarde voor de politie postuleert, hoewel dit – zoals Loader opmerkt – wellicht te beargumenteren is. Een politie gebaseerd op ‘de wetenschappelijke waarheid’ lijkt vooral een modernistische droom, die waar het sociale instituties betreft eenvoudig transformeert tot een nachtmerrie.¹⁰

Over het belang van empirisch onderzoek – de waarheid veronderstelt waarneming – is in de context van *evidence-based policing* daarentegen geen twijfel. De expliciete doelstelling van *evidence-based policing* is dat uitkomsten van gedegen empirisch on-

7 Dat sluit overigens goed aan bij de centrale betekenis van waarheidsvinding in het strafrecht, waarbij het gaat over overeenstemming met de werkelijkheid zoals die is of wordt ervaren. Zie voor een interessante bespreking Kwakman (2014).

8 *That is also the promise of experimental criminology: to produce evidence supporting incremental contributions to freedom from crime and excessive punishment, one decision or policy at a time.* (Sherman 2009: 11)

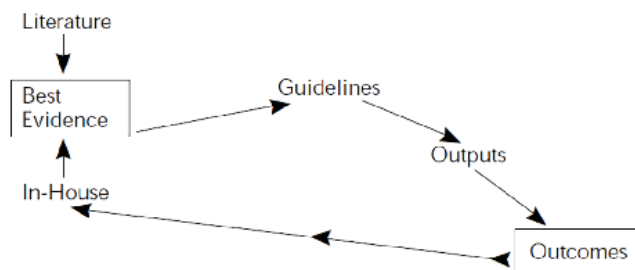
9 Deze zeer legitieme vraag wordt niet alleen gesteld door aanhangers van *what works?* Vanuit het *what matters?* perspectief wordt er evenzeer aandacht voor gevraagd: [...] *choices [that] go against a considerable body of knowledge that informs the views of acknowledged experts within academia, policing and criminal justice* (Van Dijk et al., 2015: 177); zie ook (Van Dijk et al., 2015: 3).

10 Een absolute ‘waarheid’ vormt de kern van veel dystopieën. Zie in het bijzonder Jevgeni Zamjatin (1921) *Wij*. – inspiratiebron voor George Orwells *1984* – en het werk van Andrej Platonov uit dezelfde tijd.

derzoek centraal staan in het verbeteren van (het optreden van) de politie. Hierbij wordt zonder terughoudendheid aangesloten bij de natuurwetenschappelijke methode en het centrale belang van causaliteit. Dit veronderstelt dat er sprake is van een theoretische achtergrond en ontwikkeling. Dat dit vervolgens in de praktijk vaak primair gestalte krijgt in de score van de onderzoeksmethode op de *Maryland Scientific Methods Scale* (Madaleno & Waights 2016) en een daarbij aansluitende *systematic review* van de literatuur conform de regels van de *Campbell Collaboration*¹¹ doet niets af aan het principieel theoretisch karakter van *evidence-based policing*. Dit contrasteert met radicaal empirisme en datagedreven benaderingen waarbij substantiële theorie van ondergeschikt belang is, waarover later meer.

Empirisch onderzoek naar *Wat werkt?* is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde binnen *evidence-based policing*. Het kenmerkende van *evidence-based policing* is de combinatie van de volgende twee elementen. In de eerste plaats het gebruik van empirisch onderzoek als basis voor verbetering van het optreden van de politie; en in de tweede plaats een mechanisme om te zorgen dat empirische kennis ook leidt tot daadwerkelijke veranderingen in de uitvoering van het politiewerk.¹² Dat model is eenvoudig en elegant. De idee is dat valide empirische inzichten over *Wat werkt?* worden vertaald in richtlijnen en protocollen. In een volgende stap wordt gekeken wat het effect van de implementatie van deze op wetenschappelijke inzichten gebaseerde richtlijnen en protocollen is op de uitkomsten van politiewerk. Dat kan worden vastgesteld door verschillende eenheden – waarbij eenheden op verschillende aggregatieniveaus kunnen worden gedefinieerd – met elkaar te vergelijken in hoe zij presteren ten opzichte van de objectief verwachte uitkomsten.¹³ Sherman (1998) visualiseert het *evidence-based policing*-model als volgt:

Figure 1. Evidence-Based Policing.



11 <https://www.campbellcollaboration.org/what-is-a-systematic-review.html>.

12 No other paradigm contains a principle for both changing practices and measuring the success of those changes with risk-adjusted outcomes research (like bypass surgery death rates). (Sherman, 1998: 5)

13 Evidence-based policing is about two very different kinds of research: basic research on what works best when implemented properly under controlled conditions, and ongoing outcomes research about the results each unit is actually achieving by applying (or ignoring) basic research in practice. (Sherman, 1998: 4)

Dit schema geeft in potentie aanleiding tot zeer uitgebreide beschouwingen over verschillende concepten en bijbehorende vooronderstellingen en veel daarvan is omstandig beschreven – en bekritiseerd – door Terpstra. Waar het hier om gaat, is aan te geven dat *evidence-based policing* niet kan worden ‘opgeknipt’ in losse onderdelen.

Evidence-based policing richt zich zoals aangegeven op de verbetering van het politiewerk en de rol die empirisch onderzoek daarbij zou moeten spelen. Naast het onderzoek in de geneeskunde is *evidence-based policing* ook expliciet gebaseerd op inzichten uit de organisatiekunde, in het bijzonder kwaliteitsmodellen¹⁴ met als meest bekende voorbeeld de *Plan-Do-Check-Act*-cyclus¹⁵ waar ook binnen de politie veelvuldig naar wordt verwezen. De essentie betreft de voortdurende verbetercyclus. *Evidence-based policing* laat zich daarbij vooral inspireren door kwaliteitsverbetering in productieprocessen¹⁶ maar het idee van een leer-cyclus kent een veel groter bereik. De algemene idee is opnieuw eenvoudig en op zichzelf overtuigend: leren – van individuen en organisaties – is het resultaat van bedenken hoe iets te doen, het vervolgens te doen, de resultaten daarvan vast te stellen en te beoordelen teneinde het de volgende keer (nog) beter te doen. De *communis opinio* binnen de politie lijkt te zijn dat in het bijzonder *Check* als schakel ontbreekt: het gestructureerd en structureel gebruiken van resultaten voor stapsgewijze verbetering. In *evidence-based policing* is dit overduidelijk een cruciale stap.

Een belangrijk inzicht dat wordt ontleend aan *evidence-based medicine* is dat de resultaten van onderzoek niet *als vanzelf* leiden tot verandering in gedrag van professionals. En artsen zijn dus blijkaar net zo erg als dienders.¹⁷ Een centraal onderdeel van *evidence-based policing* is ervoor te zorgen dat de resultaten van onderzoek daadwerkelijk worden vertaald in ander gedrag. Daartoe kan binnen de context van *evidence-based policing* een veelheid aan activiteiten worden ontplooid maar in *evidence-based policing* als paradigma staat centraal dat wetenschappelijke inzichten worden vertaald in richtlijnen en protocollen. Vervolgens wordt middels vervolgonderzoek beoordeeld in hoeverre de richtlijnen ook adequaat opvolging hebben gekregen. Dat veronderstelt zoals gesteld dat er wordt gekeken naar de zogenoemde *uitkomsten* van politiewerk, en dus niet naar de productie.

De politie zal zich niet snel committeren aan brede maatschappelijke uitkomsten met als op zichzelf valide argument dat zij er geen controle over heeft. Een twintig procent reductie van criminaliteit aan de politie opleggen vertoont daarmee gelijkenis met het

14 Hence the inspiration for this paradigm is not only medicine and its randomized trials, but also the principles of quality control in manufacturing developed by Walter Shewhart (1939) and W. Edwards Deming (1986). (Sherman, 1998:6)

15 Deming introduceerde de reeks als *Plan-Do-Study-Act*. In plaats van *Act* wordt ook wel gekozen voor *Adjust*, voor de inhoud maakt het niet al te veel uit.

16 *Evidence-based policing assumes that experiments alone are not enough. Putting research into practice requires just as much attention to implementation as it does to controlled evaluations. Ongoing systems for researching implementation can close the feedback loop to create the principle of industrial quality improvement.* (Sherman, 1998: 7)

17 *Medicine, in fact, seems just as resistant to the use of evidence to guide practice as are fields with lower educational requirements, such as policing.* (Sherman, 1998: 2).

‘eisen van mooi weer’.¹⁸ In *evidence-based policing* wordt echter wel de relatie gelegd tussen de kwaliteit van politietoetreden en uitkomsten, en dan vooral met hoeveel criminaliteit er is *voorkomen*. Dat gebeurt zoals gesteld door de uitkomsten af te zetten tegen wat er objectief mag worden verwacht, waarbij de verwachte impact van op wetenschappelijke bewijs gebaseerd politietoetreden – vastgelegd in richtlijnen en protocollen – wordt meegenomen. Sherman (1998: 7-10) geeft het voorbeeld van herhaald daderschap bij huiselijk geweld. Op basis van onderzoek kan de kans op herhaling goed worden voorspeld en is er tevens inzicht in de impact van het optreden van de politie op die kans.¹⁹ Daarmee wordt herhaald daderschap ook een maat voor de adequate implementatie van richtlijnen voor politietoetreden. Het effect daarvan zou kunnen zijn dat de politie zich meer gaat bezighouden met het *voorkomen* van huiselijk geweld in plaats van gericht te zijn op (aantallen) arrestaties.²⁰

Dit aspect van *evidence-based policing* raakt eenvoudig uit beeld door de het gebruik van de *catchy* slogan *What works?* waarbij de nadruk ligt op wat de politie doet en of dat effectief en efficiënt is. In meer algemene zin gaat het echter over het verbeteren van politietoetreden met het oog op het *voorkomen* van criminaliteit, in plaats van bijvoorbeeld het straffen van daders. Sherman (1998: 2) suggereert dat het voorgestelde paradigma mogelijk betrekking heeft op publieke veiligheid in algemene zin. Vanuit dat perspectief is *evidence-based policing* een deelverzameling van *evidence-based crime prevention*.²¹ Deze laatste stap roept vanzelfsprekend de interessante vraag op wat dit betekent voor de mogelijke bijdrage van andere organisaties en alternatieve beïnvloedingsmogelijkheden met het oog op het voorkomen van criminaliteit, waarover later meer. Pogingen om *evidence-based policing* in een andere richting uit te breiden en naast criminaliteitspreventie ook andersoortige uitkomsten van politietoetreden op te nemen (Moore & Braga, 2003; Cordner, 2020) zetten de helderheid en de samenhang van *evidence-based policing* onder druk en zijn daarmee weinig overtuigend. Niet in de laatste plaats omdat de inhoudelijke relatie met de (experimentele) criminologie buiten beeld raakt.

8.3 Van paradigma naar model

Het concept *evidence-based policing* raakt aan een groot aantal maatschappelijke vraagstukken en de mogelijke bijdrage van onderzoek aan het adequaat omgaan met deze vraagstukken. De discussie over *evidence-based policing* in brede zin gaat daarmee zo-

18 Een uitspraak die voor de auteur onlosmakelijk verbonden is met Bernard Welten (korpschef Amsterdam-Amstelland 2004-2011).

19 Dat dit in de praktijk niet blijkt mee te vallen – zie Terpstra – is niet de inzet van deze paragraaf.

20 *Making the goal of policing each domestic assault the outcome of a reduced repeat offending rate rather than the output of whether an arrest is made would have several effects. One is that crime prevention would get greater attention than retribution for its own sake. While not everyone would welcome that, it is consistent with at least some police leaders' view of the purpose of the police as a crime prevention agency* (Bratton with Knobler, 1998). (Sherman 1998: 9)

21 *More complete evidence on the linkage between research and practice suggests a new paradigm for police improvement and for public safety in general: evidence-based crime prevention.* (Sherman, 1998: 2)

wel over de verschillende vraagstukken als over de verschillende mogelijke antwoorden. Dat leidt tot een brede en soms ook onoverzichtelijke discussie. Hoe dat te waarderen, heeft veel te maken met de gepercipieerde kansen en risico's vanuit verschillende perspectieven. Enerzijds kan de brede discussie over *evidence-based policing* en de ontwikkeling van dat concept worden gezien als een belangrijke bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de relatie tussen onderzoek en de kwaliteit van politieoptreden. Een interessant bijvoorbeeld is de introductie van het EMMIE-raamwerk (Johnson et al., 2015), dat beoogt tegenwicht te bieden aan de exclusieve aandacht voor het meten van effecten door expliciet aandacht te vragen voor de mechanismen, de context, implementatie en kosteneffectiviteit. Er is ook werk dat ziet op de verbreding van wat als 'bewijs' geldt, bijvoorbeeld (professionele) ervaring (Fleming & Rhodes, 2018). Anderzijds brengt gebrek aan precisie ook risico's met zich mee. Terpstra beschrijft de risico's van opportunistische aanpassing van het concept heel beeldend:

'Door deze aanpassingen is vaak onduidelijk waarin het concept EBP zich dan nog onderscheidt van politiewetenschap in het algemeen. Het concept lijkt op deze manier in zijn inhoudelijke onbepaaldheid vooral te worden gebruikt als PR-middel om onderzoeksgelden binnen te halen, discussie over politie en politiewerk te de-politiseren en als middel om nieuwe vormen van controle over politie en politiemensen te ontwikkelen (nu gelegitimeerd door wetenschappelijk onderzoek).'

Los van het gekozen perspectief – kansen of de risico's – lijkt het 25 jaar na de introductie van *evidence-based policing* zeker gerechtvaardigd te pleiten voor een heldere afbakening van *evidence-based policing* en dat te onderscheiden van de vanzelfsprekend voortgaande discussie over de vele achterliggende vraagstukken. De introductie van *evidence-based policing* heeft geleid tot veel discussie over verschillende karakteristieken van het model maar er is minder aandacht geweest voor de samenhang tussen de onderdelen. In lijn met de bespreking in de vorige paragraaf van het *evidence-based policing* paradigma is de keuze hier *evidence-based policing* in enge zin op te vatten als een samenhangend stelsel van karakteristieken, als volgt.

1. De expliciete doelstelling is het verbeteren van politieoptreden door empirisch onderzoek.
2. Verbetering van politieoptreden wordt afgemeten aan de bijdrage aan het voorkomen van criminaliteit.
3. Het politieoptreden betreft concrete standaard veelvoorkomende praktijken die kunnen worden gevat in richtlijnen en protocollen.
4. Het perspectief op verbetering is de kwaliteitscyclus en veronderstelt daarmee een combinatie van twee typen onderzoek – *Wat werkt?* en de impact van implementatie op de uitkomsten.
5. In het onderzoek naar *Wat werkt?* staat het belang van causaliteit en experimentele methodologie centraal.
6. Verandering veronderstelt onderlinge vergelijking en het verbinden van consequenties daaraan.

7. Er is sprake van een gestructureerde samenwerking met diegenen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van de onderzochte praktijken.

Bovenstaande verzameling karakteristieken lijkt in overeenstemming met de uitgangspunten en doeleinden van *evidence-based policing*. Het is bedoeld als een conventionele en weinig controversiële afbakening. De karakteristieken zijn noodzakelijke en voldoende voorwaarden – ervan uitgaande dat aan de voorwaarden ook daadwerkelijk inhoud wordt gegeven en het niet blijft bij lippendienst. Zo kan bij ieder toegepast onderzoek worden geclaimd dat het – vanzelfsprekend – gericht is op het verbeteren van politieoptreden, *evidence-based policing* vraagt dat deze algemene claim dan ook wordt uitgewerkt. Het is daarmee ook duidelijk dat *evidence-based policing* het nodige vraagt, en niet alleen betrekking heeft op empirisch onderzoek maar vooral ook op de geponeerde relatie tussen onderzoek en het verbeteren van politieoptreden.

De voorgestelde afbakening komt tegemoet aan veel van de valide bezwaren tegen *evidence-based policing* als potentiële kolonisator van de politiewetenschap. Zo is het bijvoorbeeld volstrekt helder dat binnen deze context geen antwoord kan worden gegeven op de vraag *Wat doet er toe?* Tevens is duidelijk dat het hier niet gaat om de breedte van de politiefunctie of om het equiperen van politiemedewerkers om complexe problemen op te lossen. Veel van de bezwaren met *evidence-based policing* hebben zoals gesteld te maken met de ervaren dominantie van *evidence-based policing* en de bijbehorende overspannen verwachtingen. Het lijkt zaak *evidence-based policing* vooral te beperken tot die vragen waar het geschikt voor is. Daarenboven verdient het aanbeveling pas te spreken van *evidence-based policing* als tevens aan de niet met onderzoek verbonden karakteristieken wordt voldaan. *Evidence-based policing* gaat niet alleen over onderwerp of methode van onderzoek. Het gaat evenzeer over wat er nodig is voor het verbeteren van de uitvoering op basis van de opgedane wetenschappelijke inzichten.

Eén van de redenen dat *evidence-based policing* ondanks tegenvallende concrete resultaten standhoudt als ideaal is dat het concept slechts in zeer geringe mate daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht. Daarmee wordt ook onderzoek onder de noemer *evidence-based policing* geschaard waarvan tegelijkertijd volstrekt helder is dat het geen effect heeft op het politieoptreden. Dat geldt voor inzichten in wat wel werkt maar evenzeer voor onderzoek dat aantoont dat iets niet werkt, maar waarbij dat geen consequenties heeft voor het politieoptreden. Iedereen begrijpt dat beslissingen rondom politieoptreden niet alleen – of zelfs in zeer geringe mate – afhangen van wetenschappelijk onderzoek naar *Wat werkt?* Tegelijkertijd neemt het ongemak daarover wel toe, vooral waar het onderwerpen betreft die zich goed verhouden tot een *evidence-based policing* benadering. Een maatschappelijk zeer relevant domein is bijvoorbeeld de werking van het strafrecht – en het optreden van partijen in de strafrechtketen – in relatie tot het voorkomen van criminaliteit. Dit type onderwerpen zou een belangrijke reden moeten zijn *evidence-based policing* een geëigende plek te geven.

Bij *evidence-based policing* – en tevens bij de kritiek daarop – ligt de nadruk meestal op de zoektocht naar *evidence* en veel minder op het centrale idee van de kwaliteitscyclus. Met het centraal stellen van de kwaliteitscyclus verschuift het zwaartepunt van *evidence-based policing* nadrukkelijk naar de partijen die uitvoering moeten geven aan de eventueel verworven inzichten. Het is in eerste aanleg vooral de politie die daar iets mee moet. In lijn met de idee van de kwaliteitscyclus sluit *evidence-based policing* vooral aan bij managementinformatie over het optreden en de resultaten van politiewerk. Het heeft tevens in potentie een hechte relatie met het werk van analisten binnen de politie. Sommige bezwaren tegen *evidence-based policing* komen terug in relatie tot managementinformatie, vooral dat ook daarbij veelal sprake is van een *black box* waar het gaat over de daadwerkelijke inhoud van het politiewerk. Daarmee is de aansluiting bij de realiteit van de uitvoering vaak beperkt. Die ‘werkelijkheid’ wordt dan ook in die context vaak apart kwalitatief onderzocht – veelal vooral door het bevragen van (ervarings)deskundigen – en dat levert noodzakelijke inhoudelijke informatie op. Die manier van werken lijkt breder toepasbaar in de context van *evidence-based policing*.

Veel aandacht gaat binnen de politieorganisatie begrijpelijkerwijs uit naar capaciteit: er is sprake van permanente schaarste van gekwalificeerde medewerkers en de noodzaak bij voortdurend keuzen te maken in de verdeling van schaarste. In termen van productieprocessen ligt de nadruk op het reduceren van de kosten en in veel mindere mate op de kwaliteit. De focus van *evidence-based policing* – in lijn met het klassieke denken over de kwaliteitscyclus – ligt nu juist op kwaliteit: hoe draagt de kwaliteit van de verschillende handelingen bij aan de uitkomst? Waarbij de kern van het gedachtegoed van de kwaliteitscyclus (Deming, 1986) is dat organisaties die zich richten op kostenreductie inleveren op kwaliteit, en dat dat uiteindelijk leidt tot hogere kosten. Terwijl organisaties die zich richten op kwaliteit uiteindelijk ook een reductie in de kosten realiseren. Deze lijn van denken lijkt ook voor de politie een kans kwaliteit meer centraal te stellen ook – of zelfs juist – in de context van schaarste.

De politie doet veel meer dan het beheersen van criminaliteit en impact van de politie op criminaliteit is beperkt (Van Dijk et al., 2015: 70, 178). Dat neemt niet weg dat er alle reden is de impact van de politie op het voorkomen van criminaliteit te maximaliseren. In de context van *evidence-based policing* gaat het daarbij zoals gesteld vooral over standaard en veelvoorkomende praktijken die vervat kunnen worden in richtlijnen en protocollen. De risico's van protocollering zijn overduidelijk, met als belangrijkste dat het volgen van een protocol belangrijker wordt dan het doel dat het dient te bereiken. Dat kan spelen op het niveau van individuele professionals maar ook op het niveau van organisaties. Soms wordt dat – meestal als gevolg van een incident of crisis – voor iedereen zichtbaar. De maatschappelijke uitkomst is dan volstrekt onacceptabel, terwijl de verantwoordelijken keurig volgens het protocol hebben gehandeld. Om bij de analogie van de geneeskunde te blijven: operatie geslaagd, patiënt overleden.

In het kader van *evidence-based policing* wordt expliciet ingezet op de relatie tussen de richtlijn en de uitkomst. Onderzoek naar de bijdrage die richtlijnen leveren aan de gewenste uitkomst ontbreekt in veel gevallen. Vaak zijn (nieuwe) richtlijnen inderdaad het gevolg van een incident en opgesteld om een volgend gelijksoortig incident uit te sluiten zonder dat de feitelijke bijdrage van de richtlijn aan – in aansluiting bij *evidence-based policing* – het voorkomen van criminaliteit wordt onderzocht. Bij het beoordelen van die bijdrage moeten natuurlijk wel de kosten worden meegenomen. Bijvoorbeeld, als een bepaalde richtlijn bedoeld is om het risico van een specifiek type herhaald slachtofferschap tot nul terug te brengen maar het tijdsbeslag ertoe leidt dat nog slechts een fractie van de incidenten kan worden opgepakt, dan zou het vermijden van risico niet per definitie de doorslag moeten geven. De centrale vraag binnen de context van *evidence-based policing* zou moeten zijn welke bijdrage de richtlijn levert aan het voorkomen van (een bepaald type) criminaliteit.

Een deel van de weerstand tegen *evidence-based policing* heeft ook te maken met de natuurlijke afkeer van professionals van (nieuwe of meer) richtlijnen. Immers, de professional is nu juist professional omdat zij zelfstandig besluit wat in de gegeven situatie de beste wijze van handelen is. Richtlijnen en protocollen worden eenvoudig opgevat als instrumenten van het management om te sturen ten koste van de professionele autonomie – en in veel gevallen is dat wantrouwen gerechtvaardigd. Tegelijkertijd is er natuurlijk heel veel dat op een bepaalde manier wordt uitgevoerd – als het goed is op basis van de nieuwste (wetenschappelijke) inzichten. Dit krijgt vooral gestalte in opleiding en gedurende de loopbaan in training. Bij *evidence-based policing* is de verbinding met opleiding en training cruciaal. Iedere richtlijn veronderstelt immers dat professionals er ten minste kennis van nemen en idealiter worden getraind in de uitvoering. Dat maakt ook meteen duidelijk dat het implementeren van een richtlijn het nodige met zich meebrengt. Politimedewerkers zouden in potentie voor zeer veel zaken kunnen worden getraind maar dat raakt aan de schaarse capaciteit. Anders dan bij Defensie maken ‘oefeningen’ geen structureel onderdeel uit van het organisatieconcept. Dat maakt het des te belangrijker vast te stellen wat de opbrengst is van (de adequate uitvoering van) een richtlijn.

Dit alles betekent dat vooral ook de politie aan zet is – overigens hoeft een voorzet vanuit de onderzoekswereld niet te worden uitgesloten – waar het gaat over *evidence-based policing*. Inzet van *evidence-based policing* veronderstelt dat de politie prioriteert ten aanzien van waar zij wil investeren in verbetering van de kwaliteit in standaard en veelvoorkomende praktijken. Dat is niet altijd het meest spannende onderwerp en leidt ook niet tot spectaculaire innovatieve manieren van werken. Tegelijkertijd kan de impact daarvan groot zijn omdat het gaat over veel interacties. Zoals aangegeven, vraagt het ten uitvoer brengen van *evidence-based policing* het nodige en het is van groot belang dat wordt ingezet op die onderwerpen die belangrijk en kansrijk zijn. Met de bijbehorende vraag hoeveel er dan in onderzoek zou moeten worden geïnvesteerd, en nog specifiek, hoeveel daarvan dan in *evidence-based policing* in enge zin (Sparrow, 2011). Er kan eindeloos veel onderzoek worden gedaan naar *Wat werkt?* maar de bijdrage daarvan aan de kwali-

teit van het politieoptreden is afwezig als het niet leidt tot implementatie. Het is niet op voorhand duidelijk of langs de lijn van *evidence-based policing* de mate waarin politieoptreden bijdraagt aan het voorkomen van criminaliteit kan worden vastgesteld en vergroot. Het zou zeer de moeite waard zijn *evidence-based policing* zo gericht en adequaat tot uitvoering te brengen dat daar inzicht in ontstaat. Mocht de uitkomst zijn dat die bijdrage gering is dan dient dat ook consequenties te hebben voor de specifieke wijze waarop verbetering van de politie gestalte krijgt.

8.4 Van interventies naar theorie en maatschappelijke uitkomsten

In de vorige paragraaf is een voorstel gedaan te komen tot een heldere afbakening van *evidence-based policing* waarbij de nadruk lag op de samenhang tussen de verschillende elementen. In deze paragraaf komen bredere onderwerpen aan de orde die door *evidence-based policing* worden opgeroepen en waar de discussie ook over zou moeten gaan. Een eerste onderwerp betreft het belang dat binnen *evidence-based policing* wordt gehecht aan causaliteit en de wijze waarop dat is verbonden met theorie. Dat contrasteert zoals gesteld met datagedreven modellen waar in een wereld van big data volgens sommigen theorie en causaliteit overbodig zijn. Hoewel er natuurlijk ook sprake is van een tegenbeweging (Chan & Bennett-Moses, 2016; Wikström & Kroneberg, 2022; Snaphaan et al., 2023) zijn ‘data zonder theorie’ aan een opmars bezig en dat geldt zeker ook voor het domein van criminaliteitspreventie. De zorgen over *evidence-based policing* als weinig inhoudelijk, *black box*, en los van context opererend zijn begrijpelijk. In sommige opzichten zou *evidence-based policing* kunnen worden gezien als een (vroeg) verschijningsvorm van datagedreven benaderingen. Het tegenovergestelde perspectief is ook van betekenis: *evidence-based policing* heeft langs de lijn van causaliteit een verbinding met de natuurwetenschappelijke methode en de rol die theorie daarbij speelt. Deze lijn van denken vormt enerzijds de verklaring van de keuze voor *randomized controlled trials* als de ‘gouden standaard’ waar het gaat om causaliteit en biedt tegelijkertijd een interessante uitweg wanneer *randomized controlled trials* niet mogelijk zijn of de externe validiteit gering is. Het betreft hier een benadering onder de noemer ‘theorie-gedreven interventies’ (Vanderplasschen, 2022, vertaling AvD):

*“Theoriegedreven interventies kunnen worden gedefinieerd als praktijken of interventies die gebaseerd zijn op een expliciet theoretisch model, inclusief een articulatie van het oorzakelijk verband (causale relatie) tussen een interventie en de resultaten ervan. Er wordt duidelijk beschreven hoe en waarom de interventie tot bepaalde uitkomsten leidt [...]”*²²

De benadering vertoont overeenkomsten met bijvoorbeeld het voornoemde EMMIE-model en het belang van het daargenoemde ‘mechanisme’. Theoriegedreven interventies be-

22 *Theory-driven interventions can be defined as practices or interventions which are based on an explicit theoretical model including an articulation of the causal link between an intervention and its outcomes. A clear description is provided how and why the intervention leads to specific outcomes [...]* (Vanderplasschen, 2022)

ginnen echter expliciet bij het theoretisch model en het belang van de daarin beschreven causale relaties. Deze benadering is verenigbaar met *evidence-based policing* en geeft tegelijkertijd een oplossingsrichting voor omstandigheden waarin *randomized controlled trials* niet voldoen. Dit is in het bijzonder het geval wanneer er sprake is van meer complexe interventies en meerdere interveniërende variabelen (Walshe, 2007). In dat geval neemt het belang van (praktische) theorie toe waarin helder wordt aangegeven welke uitkomsten worden beoogd, welke aannames er worden gedaan en welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn voor een oorzakelijk verband tussen interventie en uitkomst.

Dit laatste raakt aan tweede belangrijk onderwerp dat wordt opgeroepen door *evidence-based policing*, namelijk de vraag of we willen kijken naar enkelvoudige interventies of meer complexe en samenhangende interventies. Het belang van een enkelvoudige interventie of richtlijn kan in sommige gevallen zeer groot zijn, zoals – om in de sfeer van *evidence-based medicine* te blijven – het wassen van handen door chirurgen voor de operatie. Het is in dit voorbeeld niet overdreven te stellen dat zonder deze richtlijn ieder slim uitgedacht pakket maatregelen tot mislukken is gedoemd. Vaak hebben enkelvoudige interventies niet in de eerste plaats betrekking op het gedrag van de professionals maar veeleer op de omstandigheden of op het gedrag van de potentiële 'slachtoffers' – van *medicine* naar *public health* (Van Dijk & Crofts, 2017). Voorbeelden zijn de introductie van de veiligheidsgordel – en de verplichting deze te dragen – of het invoeren van een suikerbelasting om de stijging van het aantal mensen met obesitas tegen te gaan. Het gaat ook over interventies die ongewenst gedrag erg ingewikkeld of zelfs onmogelijk maken. Dit is ook een belangrijk perspectief waar het gaat om het voorkomen van criminaliteit, in de Nederlandse context vooral geassocieerd met het begrip 'tegenhouden' (Projectgroep opsporing, 2001 & 2003). Het is een type interventies dat zich goed leent voor een *evidence-based* benadering maar zoals aangegeven gaat het daarbij veelal niet om het gedrag van professionals en veelal ook niet over de politie.

Dit laatste past veel meer bij een probleemgestuurde benadering van politiewerk – *problem oriented policing*. In een probleemgestuurde benadering komen zonder uitzondering andere partijen in beeld die een bijdrage zouden kunnen leveren. Dit raakt aan een derde belangrijk onderwerp, namelijk of exclusieve gerichtheid van *evidence-based policing* op politietoetreden helpt of eerder in de weg zit. Overigens is er wel een mogelijke rol voor *evidence-based policing* in de context van meer lange termijn probleemgestuurde oplossingen²³ – welke algemene wetmatigheden gelden en hoe kan een programma zo worden ingericht dat we kunnen beoordelen of het werkt – maar heel eenvoudig lijkt dit niet.²⁴

23 Zie bijvoorbeeld de aankondiging van een training onder de noemer '*Designing and evaluating hot spot policing programs so they can deliver sustainable reductions with integrated Problem Oriented Policing (PoP) solutions*'. <https://www.cambridge-ebp.co.uk/evaluatinghotsspotsandpop>.

24 De omschrijving van uitdaging – *challenge* – van de training luidt als volgt: '*Hot Spot Policing has repeatedly been proven to work but it is not simple to prove the cause and effect. It is also not simple to seamlessly integrate the immediate response with a long term problem orientated policing solution. This course trains delegates in how to design and evaluate a hot spot policing program and link it to a long term Problem Orientated Policing solution*'.

Het voorgaande roept dan de vraag op of – wanneer de focus is op maatschappelijke uitkomsten – de blik zich wel zou moeten beperken tot de politie en of de focus op criminaliteit het meest vruchtbaar is, of dat het veeleer zou moeten gaan over een breder perspectief op de veiligheid en het welzijn van gemeenschappen (Van Dijk, 2022). Dit laatste perspectief wint aan belang, niet in de laatste plaats omdat het inzicht in de achtergronden van criminaliteit en andere factoren die bepalend zijn voor de veiligheid en het welzijn van gemeenschappen sterk is toegenomen en veel overlap blijken te hebben. Veel belangrijke onderwerpen waar de politie veel tijd aan besteedt, vragen onontkoombaar om een integrale benadering. Dat geldt echter ook voor onderwerpen die primair worden opgevat in termen van criminaliteit met als belangrijk voorbeeld de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Integraliteit leidt helaas in veel gevallen tot onduidelijkheid en daarmee tot onvoldoende resultaten en tot gebrek aan inzicht of een gekozen benadering al dan niet werkt. Het perspectief van theorie-gedreven interventies – met de bijhorende nadruk op (praktische) theorie – zou in aanvulling op *evidence-based policing* een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van criminaliteit.

8.5 Tot slot

In voorgaande paragraaf wordt de nadruk gelegd op het bereiken van bredere maatschappelijke uitkomsten. Voor zover standaard politiepraktijken onderdeel uitmaken van een meer integrale aanpak is er zeker ook behoefte aan *evidence-based policing* om de kwaliteit van het politieoptreden te beoordelen. Tegelijkertijd is daarmee helder dat er vooral ook behoefte is aan andersoortig onderzoek. Het gaat bij *evidence-based policing* in enge zin om een beperkte en zeer nauw omschreven toepassing waarvan tegelijkertijd het belang groot is: de bijdrage van veelvoorkomende politiepraktijken – overigens ook in toenemende mate datagedreven – aan het voorkomen van criminaliteit. De algemene vraag naar de invloed van politieoptreden op criminaliteit heeft zich vooralsnog niet laten beantwoorden. Met *evidence-based policing* kan mogelijk wel iets worden gezegd over de relatieve invloed van de kwaliteit van veelvoorkomend politieoptreden. Dat lijkt belangrijk genoeg.

Literatuur

- Chan, J. & L. Bennett-Moses (2016). Is big data challenging criminology? *Theoretical Criminology*, 20(1), 21-39.
- Cordner, G. (2020). *Evidence-based policing in 45 small bytes*. Washington (DC): National Institute of Justice.
- Deming W.E. (1986). *Out of the crisis*. Cambridge (MA): Center for Advanced Engineering Study, Massachusetts Institute of Technology.
- de Volkskrant* (24 september 2015). 'Sluipenderwijs naar een fundamenteel andere politie', opiniestuk van Auke van Dijk, Frank Hoogewoning & Maurice Punch.
- Fleming, J. & Rhodes, R. (2018). Can experience be evidence? Craft knowledge and evidence-based policing, *Policy & Politics*, 46(1), 3-26.
- Johnson, S.D., Tilley, N. & Bowers, K.J. (2015). Introducing EMMIE: an evidence rating scale to encourage mixed-method crime prevention synthesis reviews. *Journal of Experimental Criminology*, 11, 459-473.
- Kuhn, T.S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kwakman, N. (2014). De illusie van de materiële waarheid en de houdbaarheid van de doelstelling van de materiële waarheidsvinding in het strafproces. *Strafblad: tijdschrift voor wetenschap en praktijk*, 12(6), 411-420.
- Loader, I. (2020). *Revisiting the police mission. The Strategic Review of Policing in England and Wales: Insight Paper 2*. London: Police Foundation.
- Madaleno, M. & Waights, S. (2016). *Guide to scoring methods using the Maryland Scientific Methods Scale*. London: What Works Centre for Local Economic Growth.
- Moore, M. & Braga, A. (2003). The "bottom line" of policing: what citizens should value (and measure!) in police performance. Washington (D.C.): Police Executive Research Forum.
- Platonov, A. (2019). *Verhalen*. Amsterdam: Uitgeverij Van Oorschot.
- Projectgroep Opsporing-1 (2001). *Misdaad laat zich tegenhouden. Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit*. Visiedocument, Raad van Hoofdcommissarissen.
- Projectgroep Opsporing-2 (2003) *Tegenhouden troef. Een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*. Visiedocument, Raad van Hoofdcommissarissen.
- Sherman, L.W. (1998). *Evidence-based policing*. Series: Ideas in American Policing. Washington (DC): Police Foundation.
- Sherman, L.W. (2009). Evidence and liberty: the promise of experimental criminology. *Criminology & Criminal Justice*, 9(1), 5-28.
- Snaphaan, T., Pauwels, L. & Hardyns, W. (2023). Hypotheses non fingo? De rol van theoretische verklaringen in een bigdatatijdperk. *Cahier Politiestudies*, 66(1), 33-52.
- Sparrow, M.K. (2011). *Governing science*. Series: New Perspectives in policing. Cambridge (MA): Harvard Kennedy School
- van Dijk, A. (2022). *Changing policing for communities: Law enforcement and public health as an emerging field of practices, concepts and research*. Blaricum: EZbook

- van Dijk, A.J. (2017). *De toekomst van lokale handhaving reframed*. Essay voor de Stichting Maatschappij en Veiligheid. <http://www.maatschappijenveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/SMV-essay-Auke-van-Dijk-Lokale-handhaving.pdf>.
- van Dijk, A. and Crofts, N. (2017). Law enforcement and public health as an emerging field. *Policing and Society*, 27(3), 261-275.
- van Dijk, A., Hoogewoning, F. & Punch, M. (2015). *What Matters in Policing? Change, Values and Leadership in Turbulent Times*. Bristol: Policy Press.
- van Dijk, A., Hoogewoning, F. & Punch, M. (2016). Policing at a turning point. Implications for research. Brunger, M., Tong, S. & Martin, D. (Eds.). *Introduction to Policing Research. Taking Lessons from Practice*, pp. 29-41. Abingdon & New York: Routledge.
- Vanderplasschen, W., Swerts, C. & De Maeyer, J. (2022). Theory-Driven Interventions. In: Maggino, F. (eds) *Encyclopaedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Cham: Springer.
- Walshe, K. (2007). Understanding what works—and why—in quality improvement: the need for theory-driven evaluation. *International Journal for Quality in Health Care*, 19(2), 57-59.
- Wikström, P.O.H. & Kroneberg, C. (2022). Analytic criminology: Mechanisms and methods in the explanation of crime and its causes. *Annual Review of Criminology*, 5, 14.1-14.25.
- Zamjatin, J. (1921 / 2011). *Wij*. Amsterdam & Antwerpen: Uitgeverij Atlas.

9 De valse belofte van Evidence-Based Policing

Otto Adang

9.1 Inleiding

Evidence-based policing is in 1998 als term geïntroduceerd door de Amerikaanse politieonderzoeker Lawrence Sherman: politiewerk zou gebaseerd moeten zijn op wat bewezen het meest effectief is, op *what works*. Het heeft vooral navolging gevonden in het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten.

Het probleem is dat Sherman en zijn navolgers een beperkte zienswijze hebben op wat geldt als 'evidence'. De evidence-based benadering hanteert een strenge hiërarchie in de mate waarin verschillende onderzoekdesigns bewijs leveren voor de effectiviteit van interventies, de Maryland Scale of Scientific Methods. Boven aan de hiërarchie staat het experiment, gerandomiseerd en met controlegroepen. Adepten van de evidencebased benadering erkennen weliswaar dat het ideale niet altijd haalbaar is en dat al het onderzoek dat bijdraagt aan het verstevigen van de bewijskracht waardevol is. Tegelijkertijd, andere onderzoeksmethoden staan per definitie toch minder hoog aangeschreven in de evidence-based benadering en publicaties die niet voldoen aan die 'gouden standaard' worden minder serieus genomen en ook niet meegenomen in literatuurreviews.

Verschillende politieonderzoekers, ook in Nederland, hebben in de loop der jaren deze en andere bezwaren naar voren gebracht. Zelf ga ik in mijn lectorale rede (Adang, 2006) in op de door Sherman geïntroduceerde 'what works' benadering (Sherman et al., 1997).

'Sherman is heel streng in zijn "evidence-based" benadering (die hij vergelijkt met het testen van de werkzaamheid van medicijnen). Resultaten van onderzoeken tellen voor Sherman pas mee als ze methodologisch tenminste niveau 3 halen (Quasi-experimenteel met controlegroep), maar het ideaal van Sherman is dat werkwijzen onderzocht worden via experimenten met meerdere groepen, waarbij gecontroleerd wordt voor andere variabelen (niveau 4) en gerandomiseerde experimenten (niveau 5) waarbij de resultaten via richtlijnen in de praktijk gebracht moeten worden. Daarmee legt hij de lat heel hoog, en zonder in het split-second syndroom te vervallen is het van

belang rekening te houden met verschillen in context, waarbij er sprake is van allerlei omstandigheden die je als onderzoeker en als politie niet in de hand hebt. Het gevaar van overgeneraliseren ligt anders op de loer. Sherman verklaart ook te eenzijdig een bepaalde wetenschappelijke methode, namelijk het experiment, heilig als enig “juiste” manier om onderzoek te doen. Ik denk dat hij daarbij andere onderzoeksmethoden tekortdoet. In de politiepraktijk is het daarnaast niet altijd mogelijk om een experiment volgens wetenschappelijke criteria op te zetten.’ (Adang, 2006)

Als voorbeeld verwijs ik daarbij naar de ontruiming door de politie van een bos met actievoerders in Schinveld (januari 2006):

‘Politie en marechaussee hadden daarbij een aanpak gehanteerd die in de pers al betiteld is als het “poldermodel” waarbij met veel communiceren en onderhandelen en een geduldige, maar ook doortastende aanpak resultaat geboekt is, ondanks alle ongerustheid vooraf over de mogelijkheid dat de ontruiming gewelddadig zou kunnen gaan verlopen. Hoe zouden we volgens de normen van Sherman na moeten gaan of de poldermodel aanpak aan te merken is als een “goede werkwijze”? Op welke manier zouden we een al dan niet gerandomiseerd experiment op hebben moeten zetten? Zouden we het bos in tweeën hebben moeten delen, waarbij in één helft het poldermodel wordt toegepast en de andere helft de ME de actievoerders gewoon het bos uit ramt? Moeten we ergens anders in Nederland nog een bos aanwijzen om te kappen, als controlegroep? Zo doorredenerend wordt natuurlijk al snel duidelijk dat in de context van openbare orde-handhaving een geïdealiseerde Sherman-benadering absurd wordt. En zelfs als we het wel zouden kunnen doen, is de vraag in hoeverre de resultaten generaliseerbaar zijn naar andere situaties’. (Adang, 2006)

In zijn oratie aan de Universiteit van Maastricht is Hans Nelen (2008) ook uiterst kritisch over de evidence-based benadering:

‘er [zit] een keerzijde aan de roep om meer evidence-based science. Niet alleen wordt daarmee de schijn gewekt dat evaluatiestudies uitsluitend gecentreerd zijn rondom what works-vragen, maar ook dat door gebruik te maken van bepaalde onderzoeksdesigns alle relevante aspecten van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in een duidelijke, cijfermatige eenheden zijn uit te drukken. Ook is betwistbaar of het realistisch en nastrevenswaardig is om bij elke beleidsmaatregel de vraag centraal te stellen of deze wel evidence-based is, ofwel voldoende leunt op wetenschappelijk bewijs.’
‘De vraag of “iets werkt” zou voor wetenschappers ook veel minder interessant moeten zijn dan de vraag “waarom iets zou kunnen werken, voor wie en onder welke omstandigheden.”’

De reeks Cahiers Politiestudies wijdt in 2010 een heel themanummer aan *evidence-based policing*. De verschillende auteurs hanteren daarbij allerlei, pragmatische, definities van evidence. Frits Vlek, toenmalig programmadirecteur Politie en Wetenschap, signa-

leert dat het feit dat evidence-based onderzoek van de 'hoogste categorie' bij de politie zo'n schaars goed is, geenszins op toeval berust, noch een symptoom is van een gebrek-kige professionele organisatie (Vlek, 2010). Integendeel, het is volgens Vlek groten-deels onvermijdelijk en weerspiegelt de door hem geschetste obstakels van praktische, fundamentele en principiële aard voor brede en consequente toepassing van de *what works* benadering in het politiedomein. Principieel: de politie heeft een rechtsstatelijke opdracht en effectiviteit kan niet het enige, bepalende criterium zijn voor politieh-an-delen. Fundamenteel: effectmeting bij de politie is problematisch omdat middelen en doelen niet makkelijk eenduidig te definiëren zijn (mede vanwege het sterk contextge-bonden karakter). Daarnaast zijn effecten van politieel handelen (als ze al meetbaar zijn) niet te reduceren tot het antwoord op de vraag of ze al dan niet 'werken'. Een extra complicatie daarbij, zo geeft Vlek aan, is dat politiewerk in hoge mate visiegestuurd is waar het gaat om gewenste strategieën of stijlen. Praktisch gezien loopt de *what works* benadering aan tegen het probleem dat het bijna onmogelijk is 'zuivere' experimenten in de politiepraktijk te realiseren.

Rovers (2011) ten slotte, heeft het over de verspilde moeite van evidence-based crimi-naliteitspreventie:

'Het wereldbeeld dat achter deze benadering schuilgaat is in verregaande mate sim-plistisch en reductionistisch, en kan geen rekening houden met het gegeven dat crimi-naliteitspreventie wordt toegepast in veelvormige praktijken.'

Je zou denken, genoeg argumenten van verstandige criminologen en politieweten-schappers om de evidence-based policing benadering als niet wenselijk en niet haal-baar te betitelen. Toch schrijven Stijn Ruiter en Ronald van Steden in januari 2022 alsof er niets aan de hand is een artikel in het *Tijdschrift voor de Politie* met een krachtig pleidooi voor *evidence-based policing: Politiewerk met bewijskracht*. Ze constateren dat de *evidence-based policing* benadering in Nederland nog geen hoge vlucht heeft geno-men. Ze leggen niet uit waarom niet, en verwijzen ook niet naar bovengenoemde poli-tiewetenschappers. Laat staan dat ze ingaan op de principiële en fundamentele proble-men met de benadering. Ze herhalen vooral het mantra van de *evidence-based* beweging: *'door te kiezen voor een wetenschappelijk onderbouwde werkwijze kan politie-werk worden verbeterd, kunnen mogelijk kosten worden bespaard en kunnen niet of zelfs averechts werkende interventies worden voorkomen'*.

Ruiter en Van Steden stellen dat er allerlei prachtige voorbeelden zijn van goede expe-rimenten, in de vorm van *randomized controlled trials*, naar politiewerk, maar noemen geen concrete studies. In een online gepubliceerd *factsheet* deed Ruiter (2022) dat wel. Hij verwijst naar een Engels onderzoek naar de invoering van het stroomstootwapen bij de City of London Police (Ariel et al., 2018) die op basis van een randomized con-trolled onderzoeksdesign concluderen dat de aanwezigheid van het stroomstootwapen in situaties causaal samenhangt met meer geweldsgebruik door agenten en meer ge-

weldspleging tegen agenten. Zonder bewijs van het tegendeel, stelt Ruiter, moet er rekening mee worden gehouden dat de genoemde negatieve effecten zich niet beperken tot Londen en ook voor Nederland relevant zijn. Voor Ruiter is dit ‘gedegen’ onderzoek een schoolvoorbeeld van de waarde van de *evidence-based policing*, voor mij is het een schoolvoorbeeld van de valse belofte ervan. Hieronder leg ik uit waarom en waarom dit onderzoek dezelfde manco’s heeft als ander onderzoek in de *evidence-based* benadering.

9.2 Onderzoek naar introductie stroomstootwapen

Om te beginnen is het handig om na te gaan of het wel klopt wat de Engelse onderzoekers concluderen. Ze hebben zeker keurig volgens de regelen der kunst een Randomized Control experiment opgezet, waarbij ze een jaar lang gegevens verzamelden bij de London City Police. In de onderzoeksperiode is negenmaal het stroomstootwapen getrokken, waarbij ook tweemaal daadwerkelijk de pijltjes zijn afgevuurd. Dat is niet zoveel in een jaar tijd, maar daar ging het de onderzoekers ook niet om. Zij hadden een hypothese, namelijk dat de zichtbare beschikbaarheid van stroomstootwapens een causale factor is die de kans dat verdachten agressief gedrag vertonen naar agenten vergroot.

Die hypothese is niet gebaseerd op literatuur over stroomstootwapens of ervaringen uit de praktijk. Integendeel, ervaringen uit de praktijk (in Engeland, in Nederland en elders) wijzen erop dat het tonen van het stroomstootwapen of het er mee dreigen vaak voldoende is om medewerking van verdachten te verkrijgen (Adang, Mali & Vermeulen, 2022). De hypothese van de onderzoekers is gebaseerd op het zogenaamde ‘wapeffect’: een vrij robuuste bevinding uit de literatuur dat de zichtbare aanwezigheid van *vuurwapens* leidt tot een toename in agressief gedrag. Maar ... die literatuur over het ‘(vuur)wapeneffect’ is volledig gebaseerd op experimenten onder laboratoriumomstandigheden. Geen enkel van die experimenten heeft betrekking op de interactie tussen politie en burgers in de praktische werkelijkheid. Er is tot nu geen enkele reden om aan te nemen dat het feit dat agenten standaard geweldsmiddelen (inclusief vuurwapens, zoals in Nederland en veel andere landen) bij zich dragen op zich leidt tot agressie in hun richting. Toch veronderstellen de auteurs dat er ook sprake is van een ‘*less-than-lethal-weapons effect*’. En dat vinden ze dan vervolgens ook: er is in de onderzoeksperiode sprake van een verdubbeling (van drie naar zes) van ‘aanvallen’ op agenten met stroomstootwapens vergeleken met agenten zonder stroomstootwapen. Die getallen zijn klein, maar volgens de analyse van de onderzoekers toch statistisch significant.

In hoeverre een dergelijke toename ook betekenisvol is, is wat mij betreft echter de vraag. Bovendien zijn er ook andere verklaringen denkbaar voor deze verdubbeling. Misschien gedragen agenten die met een stroomstootwapen bewapend zijn zich anders dan agenten zonder stroomstootwapen? De auteurs leggen niet uit waarom agenten immuun zouden zijn voor het (*less-than-lethal*) wapeneffect met betrekking tot de

stroomstootwapens die ze zelf dragen. Zijn ze bijvoorbeeld minder terughoudend? Hebben ze meer zelfvertrouwen om handhavend op te treden? Die verklaring sluiten de auteurs uit, ondanks het feit dat ze ook meer geweldgebruik zien bij de agenten met het stroomstootwapen (48% meer, ze geven geen absolute aantallen). Want, zeggen de auteurs, er zijn niet meer klachten of verwondingen vergeleken met de controlegroep en de literatuur zegt ook dat agressie meestal van de kant van verdachten komt en niet van agenten ...Dus, stellen ze, *'the presence of a TASER precipitates a pattern where suspects become more aggressive toward officers, who in turn retort with more forceful responses, and not vice versa.'*

Dat is, los van de beperkte aantallen, toch wat kort door de bocht. Het is bijvoorbeeld niet bekend of het effect blijvend is, of misschien alleen optreedt kort na introductie van het stroomstootwapen. Het stroomstootwapen was wel erg prominent zichtbaar (want geel en gedragen op de borst) en agenten die een stroomstootwapen droegen, zagen er ook anderszins nogal anders uit dan hun collega's zonder stroomstootwapen, maar die informatie vind je niet in het artikel (of in de factsheet van Ruiter).

Op bijgaande foto¹ is duidelijk te zien dat de agenten mét stroomstootwapen in het zwart gekleed zijn en een pet dragen die het zicht op de ogen bemoeilijkt, terwijl de agenten zonder stroomstootwapen een geel vest dragen en de 'bobby'helm op het hoofd hebben die het gezicht vrijlaat. Uit onderzoek van De Mare et al. (2014) weten we dat dergelijke visuele kenmerken van invloed zijn op wijze waarop burgers de politie percipiëren en daarop reageren. Dat maakt het onmogelijk te concluderen dat de zichtbare aanwezigheid van het stroomstootwapen de variabele was die verantwoordelijk was voor de gevonden verschillen.

1 Bron: tweet @CityPolice https://pbs.twimg.com/media/DY_n70nX4AYfSOX.jpg:large.



Zijn er dus bij de bevindingen van het onderzoek al grote vraagtekens te plaatsen, de problemen worden nog groter als je de conclusies wilt vertalen naar andere korpsen en andere landen, zoals Ruiter doet. De London of City Police is namelijk nogal een uitzonderlijk politiekorps, zoals het op de eigen website ook vermeldt: *policing the square mile brings with it particular challenges, unlike any other policing area in the UK.*² De vierkante mijl die het werkterrein van de City of London police is, kent slechts zo'n tienduizend inwoners. De City bestaat grotendeels uit kantoren. Het aantal slachtoffergerelateerde delicten is er zesmaal zo laag als in de rest van Engeland & Wales (0,1 per persoon t.o.v. 0,6 per persoon). Generaliseerbaar naar een land als Nederland, waar agenten standaard bewapend zijn met een vuurwapen, zijn de resultaten in elk geval niet. Zoals de auteurs zelf aangeven: *'the presence of a firearm will probably overshadow or interact with the effect of the presence of a TASER.'* Daarnaast is de draagwijze van het stroomstootwapen in Nederland totaal anders: in plaats van prominent midden op de borst (zie foto) dragen Nederlandse agenten het stroomstootwapen minder nadrukkelijk zichtbaar, namelijk op het bovenbeen. Het duidt op een probleem waar voorstanders van *evidence-based policing* onderzoek het weleens vaker moeilijk mee hebben in hun onderzoek: *'situational and contextual factors are critical to understanding the mechanisms of TASER effects'*, schrijven de auteurs (hetzelfde geldt overigens voor de ef-

2 <https://www.cityoflondon.police.uk/police-forces/city-of-london-police/areas/city-of-london/about-us/about-us/>.

fecten van iedere politie-interventie, Wood en anderen, 2018). In een voetnoot voegen de auteurs daar nog aan toe:³

‘we note that our outcomes did not look at the efficacy of TASER or its necessity more broadly. The stack of evidence on the availability of TASERs, as reviewed earlier, tends to suggest prominent benefits for law enforcement. Our findings do not suggest otherwise. Our recommendations, therefore, suggest ways to improve rather than to reduce the deployment of TASERs in policing.’

De bevindingen van het onderzoek van Ariel e.a. zijn daarmee op geen enkele manier in tegenspraak met de bevindingen van het onderzoek naar de Nederlandse pilot met het stroomstootwapen (Adang, Mali & Vermeulen, 2022). Hun conclusie dat het stroomstootwapen leidt tot meer agressie van verdachten is niet alleen aanvechtbaar, maar kan feitelijk niet getrokken worden op basis van hun experiment. Dat onderkent Ruiter helaas niet. Hoe dan ook, vanwege de onvergelykbaarheid is het onderzoek irrelevant voor de Nederlandse situatie. Met zijn bewering dat zonder bewijs van het tegendeel rekening gehouden moet worden dat de genoemde negatieve effecten uit het Engelse onderzoek ook voor Nederland relevant zijn, zet Ruiter de zaak volledig op zijn kop.

9.3 De beperkingen van de evidence-based benadering

Nadere beschouwing van het onderzoek van Ariel e.a. legt genadeloos de beperkingen van de *evidence-based* benadering bloot. De focus op de (superieur geachte) methode van het gerandomiseerde experiment gaat voorbij aan de evidente zwakke punten van het onderzoek. Sommige van die zwakke punten zijn specifiek voor het onderzoek (de wankelende basis voor het veronderstellen van een *less-than-lethal* wapen effect, het verschil in uiterlijk van agenten met en zonder stroomstootwapen), andere zijn karakteristiek voor de *evidence-based* benadering als geheel en de moeilijkheden om in praktijkomstandigheden een goed experiment uit te voeren. Een experiment vereist een vraagstelling die zich beperkt tot een enkele variabele, waardoor noodgedwongen de conclusies ook beperkt zijn en tot bescheidenheid zouden moeten leiden. In de praktijk van het politiewerk is er echter sprake van een groot aantal elkaar wederzijds beïnvloedende afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Een zuivere experimentele benadering van de wijze waarop de politie daadwerkelijk optreedt in gevaarssituaties (of andere interventies doet) is nagenoeg onmogelijk. Uitschakeling van alle interveniërende variabelen is niet realistisch. Verschillende situaties lijken misschien op elkaar, maar zijn toch ook weer in veel opzichten anders. De operationele context laat zich niet wegorganiseren. De onderzoekers in het Engelse onderzoek liepen daar ook tegenaan, toen een periode van terrorismedreiging de experimentele opzet verstoortte. Hoe strakker je het experiment opzet, gericht op één factor, met uitsluiting van anderen om een goede controlegroep mogelijk te maken, hoe problematischer het is om de bevindingen te generaliseren. Context is alles in politieonderzoek.

3 Ruiter vermeldt deze ‘note’, die zijn beweringen in een ander licht zet, overigens niet in zijn factsheet.

Daarom is de belofte van de *evidence-based* benadering vals: de resultaten zijn niet of nauwelijks generaliseerbaar. Daar komt nog iets bij: voor het interpreteren van de resultaten van politieonderzoek is goede kennis van de politiepraktijk onontbeerlijk. Daar ontbreekt het nogal eens aan, zoals ook het voorbeeld van het onderzoek naar het stroomstootwapen door Ariel e.a. en de kritiekloze acceptatie daarvan door Ruiter laat zien. De *evidence-based* adepten (Ruiter & Van Steden inclusief) erkennen noodgedwongen het belang van context wel, maar claimen ten onrechte toch een plaats voor het contextloze experimentele onderzoek aan de top van de bewijshiërarchie. Dat leidt er ook toe dat, zoals bij de besproken studie van Ariel en anderen helemaal niet of onvoldoende kritisch gekeken wordt naar de interne en externe validiteit van onderzoeken die gebruikmaken van de experimentele methode (bijvoorbeeld bij het maken van systematische reviews).

Er is niks mis met goed uitgevoerde experimenten, als dat past bij de vraagstelling van een onderzoek. Maar experimentele onderzoekers kunnen geen claim leggen op een hogere of meer waardevolle vorm van kennis. Het is gezien de fundamentele, principiële en praktische problemen met de *evidence-based* benadering tamelijk onbegrijpelijk dat de minister van Justitie & Veiligheid besloten heeft om, met voorbijgaan aan de door diezelfde minister vastgestelde Strategische Onderzoeksagenda voor de Politie⁴, miljoenen uit te trekken voor een programma dat volstrekt voorspelbaar niet kan waarmaken wat het belooft. Even voorspelbaar is wie daarvan de schuld zullen krijgen: de politie en de Politieacademie, die in de praktijk vaak niet zoveel zullen kunnen met de beperkt generaliseerbare resultaten.

9.4 Reflecteren op de praktijk

Zoals Wood e.a. (2018) ook stellen in een paper dat wat mij betreft verplichte literatuur zou moeten zijn voor iedere politieonderzoeker: de *evidence-based* benadering leidt tot overdreven claims over wat gekend kan worden over politiewerk. Politiewerk is extreem contextafhankelijk en het zou beter zijn om te spreken over wat werkt in een specifieke context. Wood e.a. voegen daar nog iets belangrijks aan toe: *kennis en bevindingen over politiewerk zijn geen abstracties, maar krijgen betekenis door cognitive agents: politiemensen die, hopelijk samen met politieonderzoekers, kritisch reflecteren op hun praktijk*. Mijn eigen initiatieven met betrekking tot zogenoemde *peer reviews* (Adang, 2016), een intercollegiale leer- en onderzoeksmethode, is een voorbeeld van dergelijke betekenisvolle kennisuitwisseling met impact.

In de publicatie ‘*Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie*’ verzamelden Tops, Sprenger en Kop (2013) een groot aantal praktische voorbeelden over hoe die verbinding tussen politieonderzoekers en politie practitioners succesvol

4 <https://open.overheid.nl/repository/ronl-265d3812-c760-441d-bf28-9285d1f3b440/1/pdf/bijlage-strategische-onderzoeksagenda-voor-de-politie-2019-2022.pdf>.

vorm kan krijgen. Het gaat daarbij om zogenaamd praktijkonderzoek: onderzoek dat met of in de praktijk vorm krijgt, met de bedoeling direct bij te dragen aan het oplossen van problemen of het benutten van kansen. Dat kan op veel verschillende manieren, met gebruikmaking van verschillende methoden. Jan Nap vertelt bijvoorbeeld over hoe het belangstellend ontwikkelen van de politiepraktijk doorwerkt binnen de politie. Edward van der Torre beargumenteert de waarde van straatinformatie voor politieonderzoek. Menno van Duin laat aan de hand van het schietdrama in Alphen aan den Rijn zie hoe een andere manier van evalueren met gebruikmaking van een dilemma-benadering in interactie tussen onderzoekers en opdrachtgever kan leiden tot leereffecten. Christianne de Poot doet verslag van, jawel, experimenteel onderzoek naar het werk van forensisch rechercheurs: leren op de plaats delict. Nicolien Kop schrijft over haar onderzoek binnen de relatief gesloten wereld van afgeschermd teams zoals Criminele Inlichtingen dat alleen maar mogelijk is door nauwe verbinding met de praktijk. Mariëlle den Hengst deed praktijkonderzoek in de *'community of intelligence'* met als doel de kennisontwikkeling door en met practitioners te ontwikkelen en te faciliteren. Toine Spapens beschrijft hoe een groep onderzoekers nauw betrokken was bij het zogenoemde Emergo-project om meer zicht te krijgen op de zware criminaliteit in de binnenstad van Amsterdam. De onderzoekers adviseerden, werkten mee, ontwikkelden nieuwe instrumenten en rapporteerden. In al hun diversiteit verschillen al deze onderzoeken in een belangrijk opzicht van de EBP-benadering: ze besteden nadrukkelijk aandacht aan, en zijn ingebed in, de praktijkcontexten waarin ze plaatsvinden en nodigen uit tot kritische (zelf)reflectie. De relatie tussen praktijkonderzoekers en politiemensen is daarmee ook een wezenlijk andere dan bij EBP-onderzoekers die zich in feite boven de politiepraktijk positioneren.

Deze en andere voorbeelden van praktijkonderzoek illustreren hoe politiewetenschappers daadwerkelijk impact kunnen hebben op de politiepraktijk. Die rol wordt niet geholpen door een eenzijdige en onjuiste claim op wat 'bewijs' is, en wat wel of niet mee mag tellen als waardevolle kennis.

Literatuur

- Adang, O.M.J. (2006). *Het beste politiekorps van de hele wereld: met alle geweld leren...* Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O.M.J. (2016). Nonadversarial peer reviews of policing operations: fostering organizational learning. *European Journal of Policing Studies*, 4(2), 195-216.
- Adang, O.M.J., Mali, B. & Vermeulen, K. (2022). *Geweldig of gevaarlijk? Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg*. Boom criminologie, Den Haag.
- Ariel, B., Lawes, D., Weinborn, C., Henry, R., Chen, K. & Brants Sabo, H. (2018). The “Less-Than-Lethal Weapons Effect”—Introducing TASERs to Routine Police Operations in England and Wales: A Randomized Controlled Trial. *Criminal Justice and Behaviour*, 46(2): 280-300 DOI: 10.1177/0093854818812918.
- De Mare, H., Mali, B. Bleecke, M. & Brink, G. van den (2014). *Beeld van gezag bij de politie. Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden bij de politie*. Reed Business, Amsterdam.
- Nelen, J.M. (2008). *Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek*. Maastricht: Maastricht University (oratie).
- Nelen, H. (2010). Verstrikt in het evidence-based web. *Panopticon*. 31(3), 72-83.
- Rovers, B. (2011). De verspilde moeite van *evidence based* criminaliteitspreventie; een essay. In T. Spapens, M. Groenhuijsen & T. Kooijmans (Eds.). *Universalis; Liber Amicorum Cyrille Fijnaut* (pp. 821-831). Antwerpen: Intersentia.
- Ruiter, S. (2022). *De invoering van het stroomstootwapen: hoe zit het met de evidence-base?* <https://nscr.nl/factsheet/de-invoering-van-het-stroomstootwapen-hoe-zit-het-met-de-evidence-base/>.
- Ruiter, S. & Steden, R. van (2022). Politiewerk met bewijskracht. *Tijdschrift voor de Politie*, 1, 6-10.
- Sherman, L.W., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P. & Bushway, S. (1997). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising. A report to the United Congress*. Washington, DC: Department of Justice.
- Tops, P., Sprenger, C. & Kop, N. (2013). *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie*. Politieacademie, Apeldoorn.
- Vlek, F. (2010). Evidence based policing: (hoe) werkt het? *Cahiers Politiestudies*, 2010-4(17), 127-153.
- Wood, D., Cockcroft, T., Tong, S. & Bryant, R. (2018). The importance of context and cognitive agency in developing police knowledge: Going beyond the police science discourse. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 91(2) 173

10 Evidence-maze vijftien jaar later; hoe ook het politieveld steeds meer in de ban is geraakt van een aanvechtbaar paradigma

Hans Nelen

10.1 Introductie

De uitnodiging om te reflecteren op de ontwikkelingen in relatie tot *evidence-based* policing en in het bijzonder de beschouwing van Jan Terpstra daarover heb ik met beide handen begrepen. Niet alleen omdat ik het in intellectueel en academisch opzicht interessant vind om met gewaardeerde collega's in discussie te gaan, maar vooral omdat die discussie voor de politiewetenschap en voor de praktijk van het politiewerk mijns inziens van groot belang is. In het verleden heb ik in een aantal beschouwingen (Nelen, 2008a; 2008b; 2010) reeds mijn licht laten schijnen over *evidence-based* beleid en de grondslagen daarvan. Onder andere mijn inaugurele rede als hoogleraar criminologie aan de Universiteit Maastricht in 2008 stond in het teken van het in mijn ogen doorgeschoten *evidence-based* denken, hetgeen ook kan worden afgeleid uit de ironische titel *Evidence Maze* [cf. doolhof] die ik aan deze beschouwing had meegegeven. In deze bijdrage zal ik op een aantal van die inzichten teruggrijpen en bezien in hoeverre zij ook vandaag de dag nog geldingskracht hebben. Daarbij zal de focus liggen op de politiewetenschap en -praktijk, aangezien het concept *evidence-based policing* – vanaf nu EBP – daarmee natuurlijk vooral verwant is. Ter adstructie van mijn betoog zal met enige regelmaat worden verwezen naar de resultaten van een recent afgesloten onderzoek naar de versterking van de aanpak van georganiseerde drugsgerelateerde criminaliteit – tegenwoordig veelal samengevat met de populaire term ondermijning (Nelen e.a., 2023). Dat onderzoek richtte zich niet uitsluitend op klassieke rechercheactiviteiten maar veeleer op integrale vormen van samenwerking tussen verschillende (publieke en private) organisaties om die vorm van misdaad in de kiem te smoren of te verstoren. Een van de belangrijkste uitkomsten van de genoemde procesevaluatie heeft betrekking op het gebrek aan lerend vermogen van de overheid. Al jaren wordt bij de aanpak van georganiseerde (drugs-)criminaliteit voortgeborduurd op bepaalde aannames en uitgangspunten, maar ondanks een enorm aantal evaluatierapporten waarin telkenmale wordt gewezen op dezelfde structurele en culturele knelpunten die deze aanpak belemmeren, gaan we door op de ingeslagen weg. De aannames en basisprinci-

pes waarop de aanpak rust, worden eigenlijk nauwelijks meer ter discussie gesteld. Eenzelfde ontwikkeling valt waar te nemen rondom EBP. Ook dat concept wordt inmiddels breed omarmd, maar een fundamentele discussie over de pijlers waarop EBP rust, ontbreekt. Het initiatief van Terpstra om hierin door middel van deze bundel enige verandering aan te brengen moet alleen al om die reden worden toegejuicht. Gezien mijn eerdere publicaties over dit onderwerp zal het ook geen verbazing wekken dat ik het op hoofdlijnen eens ben met zijn betoog en zijn kritiek deel op de eenzijdige, instrumentalistische kijk op en benadering van politiewerk waartoe het gebruik van het EBP-concept uitnodigt. Wel had mijns inziens een aantal aspecten iets meer uitgewerkt kunnen worden, zoals de paradox dat enerzijds de populariteit van de term EBP suggereert dat er sprake is van verwetenschappelijking van het politiebeleid en – de praktijk, maar anderzijds dat van doorwerking van EBP in de praktijk nauwelijks sprake blijkt te zijn. Terpstra gaat bij de bespreking van die paradox nauwelijks in op de verschillende functies die evaluatiestudies vervullen in het academische en maatschappelijke debat. Want dat het bij EBP veelal om evaluatiestudies gaat en dat we op een aantal gebieden – het politieveld niet in de laatste plaats – worden overspoeld met evaluatierapporten is een gegeven waar we niet omheen kunnen. Anders dan de term evaluatie suggereert is het primaire doel van dit type studies echter lang niet altijd het vergroten van inzicht. Zoals nader zal worden toegelicht, is het strategische gebruik van evaluatiestudies vaak vele malen belangrijker. In het verlengde daarvan ligt het tweede thema dat in de onderhavige beschouwing wordt uitgewerkt: het hiervoor al aangestipte gebrek aan lerend vermogen van de overheid. Terpstra zoekt de verklaringen hiervoor niet zozeer in de gebrekkige communicatie tussen wetenschappers en politiemensen, maar veeleer in een aantal kenmerken en uitgangspunten van het concept EBP zelf. Hoe waardevol en overtuigend zijn analyse op deze punten ook is, laat hij op het terrein van benutting van wetenschappelijke kennis nog wel een paar punten liggen. Ook die lacune wordt in deze beschouwing aangevuld, waarna een brug wordt gebouwd naar een derde thema, te weten het belang van het gebruik van vage, multi-interpreteerbare concepten. Terecht wordt door Terpstra vastgesteld dat EBP een problematisch concept is dat zich moeilijk eenduidig laat definiëren. De nadruk ligt bij de bespreking daarvan vooral op de nadelige effecten die het gebruik van vage concepten met zich meebrengt, maar dit gegeven wordt niet in een breder perspectief geplaatst. Onvoldoende wordt stilgestaan bij het gegeven dat het optrekken van rookgordijnen door middel van mistig taalgebruik in beleidsmatig opzicht functioneel kan zijn en verschillende partijen tot voordeel strekt.

10.2 De functies van evaluatieonderzoek

In het kader van EBP heeft veel onderzoek het karakter van een evaluatiestudie. Evaluaties zijn er in diverse soorten en maten en vervullen uiteenlopende functies. De meeste aandacht in de literatuur gaat uit naar de ‘educatieve’ functies van evaluatiestudies, zoals het vergroten van kennis en inzicht en het boekstaven van leerervaringen. De veronderstelling dat het bij evaluaties alleen gaat om kennisaccumulatie en verminde-

ring van onzekerheid is echter naïef. In toenemende mate wordt (ook) om politiek-strategische redenen van evaluatieonderzoek gebruikgemaakt. Evaluaties worden ingezet om de angel uit een verhit politiek debat te halen, beslissingen uit te stellen, een thema op de politieke agenda te krijgen en te houden of omwille van een andere politieke of bestuurlijke overweging. In deze paragraaf worden de belangrijkste functies van evaluaties kort besproken en van commentaar voorzien.

10.2.1 *Vergroten van inzicht*

In bestuurskundige kringen wordt evaluatie veelal opgevat als een integraal onderdeel van een cyclisch beleidsproces (zie o.a. Van Hoesel et al., 2005). De centrale gedachte daarachter is dat onderzoekers beleidsdirecties voeden met informatie over de uitvoering van een beleidsmaatregel of interventie en antwoord geven op de vraag of de van beleidswege vastgestelde doeleinden worden gerealiseerd. Het onderzoek is er primair op gericht om beleidsmakers in staat te stellen verantwoorde beslissingen te nemen over de verdere ontwikkeling van het beleid. Meer kennis over de grondslagen, de implementatie en uitvoering van het beleid en over de effecten en neveneffecten daarvan wordt onontbeerlijk geacht.

Het toenemend belang dat aan evaluatieonderzoek wordt toegekend kan niet los worden gezien van de maatschappelijke roep om slagvaardiger en doortastender overheidsop treden. Op tal van beleidsterreinen (zorg, veiligheid en criminaliteit, migratie en integratie, sociale zekerheid et cetera) waren het afgelopen decennium kritische geluiden te horen over te lankmoedig gedrag van de overheid. Het gewenste doortastende optreden bestaat er onder andere uit dat interventies niet langer gebaseerd zijn op *Fingerspitzengefühl* en ervaringskennis, maar moeten worden geschraagd door wetenschappelijk onderzoek. Bovendien moeten de instellingen die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid zich kunnen verantwoorden voor de geleverde inspanningen, de geboekte resultaten en de bereikte effecten. Het geloof dat met behulp van positivistisch onderzoek de sociale werkelijkheid niet alleen in kaart kan worden gebracht en geduid, maar ook kan worden beïnvloed en voorspeld lijkt zo nu en dan grenzeloos. De roep om wetenschappelijk bewijs heeft op justitieel terrein er bijvoorbeeld toe geleid dat het hedendaagse debat over bijvoorbeeld de effectiviteit van penitentiaire programma's, tbs-behandelingen et cetera door het *evidence based*-paradigma lijkt te worden beheerst. Justitiële gedragsinterventies, gericht op het terugdringen van recidive, dienen gebaseerd te zijn op een veranderingsmodel waarvan de effecten wetenschappelijk bewezen zijn. Is het laatste niet het geval, dan wordt de financiering van de interventie gestaakt. Maatgevend voor het bepalen van effectiviteit van een interventie is de vraag hoe de interventie scoort op de meetlat, zoals ontworpen door de *Campbell Collaboration*. De 'evidence' komt als gevolg van deze oriëntatie bij voorkeur van evaluatieonderzoek met een kwantitatief, (quasi-)experimenteel design. Terpstra heeft deze ontwikkeling in relatie tot politieonderzoek uitvoerig beschreven en van kritische kanttekeningen voorzien. Net als ikzelf vijftien jaar geleden deed in mijn inaugurele rede (Nelen, 2008a) stelt hij vast dat de eenzijdige oriëntatie op *what-works*-vragen

conform de uitgangspunten van de *Campbell Collaboration* niet alleen heeft geleid tot een verschraving van het evaluatieonderzoek, maar dat het *evidence-based*-paradigma ook vertrekt vanuit een beperkte en aanvechtbare opvatting over de relatie tussen wetenschap en politiebeleid en -praktijk. In het vervolg van dit stuk zullen beide kritiekpunten uitgebreider aan bod komen. Op deze plaats beperk ik me tot de vaststelling dat sociaalwetenschappelijk onderzoek, in tegenstelling tot wat beleidsmakers en bestuurders hopen (en soms verwachten), geen kant-en-klare, toepassingsgerichte kennis oplevert, laat staan oplossingen voor complexe maatschappelijke problemen. Onderzoek speelt dan ook zelden een prominente rol bij concrete beslissingen. De invloed van evaluatieonderzoek – voor zover die al is vast te stellen – is meer een indirecte. Derden worden voorzien van inzichten en zienswijzen omtrent de totstandkoming, uitvoering en werking van beleid en het is van tal van omstandigheden – die meestal buiten het bereik van de onderzoeker liggen – afhankelijk of die derden zich daaraan iets gelegen laten liggen (Nelen, 2008a). In dit ‘enlightenment’ model (terminologie ontleend aan Weiss, 1979) gaan wetenschap en beleid ook geen exclusieve relatie aan, maar is sprake van een brede interactie tussen wetenschappers, overheid, relevante derden en het ‘publiek’.

10.2.2 *Leren van ervaringen*

In het afgelopen decennium is onder beleidsmakers en uitvoeringsverantwoordelijken de overtuiging gegroeid dat evaluaties van projecten, bijzondere voorvallen en calamiteiten ertoe bij kunnen dragen dat het leervermogen van beleidsfunctionarissen en professionals die werkzaam zijn in de praktijk wordt versterkt. Door deze ervaringskennis te delen met relevante derden kan ook buiten de kring van direct belanghebbenden geleerd worden van de ervaringen die in de bewuste casus zijn opgedaan en kan, zo is althans de verwachting, worden voorkomen dat systematisch in dezelfde valkuilen wordt gestapt. Zo vormde het evaluatieonderzoek van de Commissie-Posthumus (2005) naar de ‘Schiedammer Parkmoord’ de opmaat voor het ontwikkelen en uitvoeren van het programma ‘Versterking opsporing en vervolging’. Dit programma heeft geleid tot een aantal bijstellingen en vernieuwingen in de sfeer van het opsporen en vervolgen van strafbare feiten, zoals de introductie van concepten als tegenspraak en review, de audiovisuele registratie van verhoren en de professionalisering van de Teams Grootschalige Opsporing (TGO). Ook het evaluatieonderzoek naar de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit waarnaar in het kader van deze bijdrage regelmatig wordt verwezen (Nelen e.a., 2023) is een schoolvoorbeeld van type onderzoek dat gericht is op versterking van het leervermogen.

Behalve dat zij dienen als leermiddel zijn (proces)evaluaties steeds meer in de sleutel komen te staan van het afleggen van verantwoording voor geleverde prestaties. Het gebruik van prestatie-indicatoren, aan de hand waarvan het functioneren van instellingen en individuele functionarissen kan worden beoordeeld, heeft aan importantie gewonnen. In een tijd waarin steeds meer nadruk is komen te liggen op het meten van de kwaliteit van geleverde inspanningen en de output daarvan viert de gedachte hoogtij

dat met behulp van *audits* prestaties beter kunnen worden gemonitord en (zonodig) bijgestuurd. Het gevaar bestaat echter dat de met de evaluatie verbonden prestatiebeoordeling de motivatie van betrokkenen negatief beïnvloedt wanneer zij het gevoel hebben dat deze evaluatie vooral als controle bedoeld is. De cultuurfilosoof Verbrugge (2004) heeft op dit gevaar gewezen in de sfeer van de gezondheidszorg en het lager en middelbaar onderwijs. Aangezien de persoonlijke motivatie van medewerkers – en in het verlengde daarvan hun creativiteit – deels afhankelijk is van het vertrouwen dat de instelling jegens die medewerkers aan de dag legt, kan de tendens om voortdurend allerhande aspecten van het werk in rapportcijfers uit te willen drukken eerder afbreuk aan dat vertrouwen doen dan dat het bevorderlijk werkt.

10.2.3 *Strategische functies van evaluatie*

In de literatuur worden diverse strategische functies van de evaluatie onderscheiden. Zo wijst Veerman (1991) op de *pacificerende* functie. Deze functie heeft vooral een politieke dimensie: de toezegging van een wetenschappelijk onderzoek fungeert vaak als politiek smeermiddel, in de zin dat hetzij tijdwinst wordt geboekt om alsnog tot een compromis te komen, hetzij dat de belangengroepen die in de fase van totstandkoming van een beleidsmaatregel aan het kortste einde dreigen te trekken worden voorzien van een 'doekje voor het bloeden'. Ook zorgt het vooruitzicht van een evaluatie ervoor dat het beleidsthema in kwestie voor een zekere periode hoog op de beleidsagenda blijft staan. Hoewel de pacificerende functie vooral van belang is bij ideologisch beladen onderwerpen, is het dan ook bijna standaardprocedure geworden om al tijdens de parlementaire behandeling van nieuw beleid een uitvoerige evaluatiestudie in het vooruitzicht te stellen.

Behalve een pacificerende functie kan een evaluatie ook een *legitimerende* functie vervullen. Daarmee wordt bedoeld op de situatie dat beleidsmakers zich bij tegenvallende beleidsresultaten verschuilen achter het argument dat de gemaakte beleidskeuzen waren geïnspireerd door wetenschappelijk onderzoek. De beleidsmakers zelf valt dus weinig te verwijten. Andersom is het ook denkbaar dat het onderzoek juist gebruikt wordt vanuit het oogpunt van prestige. Door veelvuldig te verwijzen naar wetenschappelijk onderzoek wordt getracht een imago van professionaliteit en zorgvuldigheid op te bouwen of in stand te houden.

Evenals beleid zelf kan ook de evaluatie in hoge mate een *symbolische functie* hebben. Deze functie kruipt dicht aan tegen de pacificerende functie, maar is niet identiek daaraan: waar de pacificerende functie vooral een politieke dimensie heeft in de vorm van het boeken van tijdwinst of het tevredenstellen van belangengroepen, gaat het bij de symboolfunctie primair om het ophouden van de schijn dat een bepaald probleem of verschijnsel serieus genomen wordt. Op voorhand is duidelijk dat er weinig met de resultaten van dit 'Kleren-van-de-Keizer'-onderzoek (Swanborn, 2007) zal worden gedaan.

Een opmerkelijk gegeven is dat vrijwel alle beschouwingen over de functies van de evaluatie zich toespitsen op de politieke en beleidsmatige betekenis van wetenschappe-

lijk onderzoek. Ten aanzien van de categorie ‘potentiële gebruikers’ wordt zelden gerefereerd aan de doelgroep waaruit de onderzoekers zelf stammen: de academische wereld. Typerend is in dit verband de stelling van Pröpper (1990) dat evaluatieonderzoek primair is opgezet ten behoeve van de beleidsterugkoppeling. Om deze stelling kracht bij te zetten citeert hij Cook (1980), die stelt dat:

‘evaluation efforts are justified in terms of creating a feedback mechanism by which managers in the public sector, who are not disciplined by profit concerns in the same way as the private sector, can make rational choices about the priority that should be assigned to programs and to activities within programs’.

De stelling van Pröpper, alsmede het citaat van Cook, zijn gebaseerd op de reeds eerder in dit hoofdstuk aangestipte bestuurskundige visie waarin de totstandkoming van beleid wordt voorgesteld als een cyclisch geheel. Ook in het EBP-concept zien we deze visie nadrukkelijk terug. De rol van de onderzoeker wordt in deze benadering gereduceerd tot die van ‘zetbaas’ van beleidsmakers, die na afloop van de evaluatie geacht worden de onderzoeksbevindingen te vertalen in rationele keuzes. Sinds eind jaren zeventig is door diverse auteurs (o.a. Weiss, 1979; Korsten, 1983, Landry e.a., 1998) gewezen op de tekortkomingen van een dergelijk technocratisch, rationeel perspectief. De essentie van de kritiek is dat de sociale werkelijkheid aanzienlijk complexer is dan het cyclische model suggereert. Eén van de taken van de wetenschap is nu juist om de mechanismen die de dynamiek en complexiteit van de sociale werkelijkheid bepalen te ontrafelen. Eerder heb ik betoogd dat zelfs als een onderzoek geen relevante aanwijzingen voor het al dan niet bijstellen van beleid of de uitvoering daarvan oplevert – en de ‘directe beleidsopbrengst’ dus laag is –, maar wel een bijdrage levert aan kennisaccumulatie in algemene zin, gesproken moet worden van waardevol onderzoek (Nelen, 2000; 2008a).

10.3 Paradoxen van het Evidence-based-paradigma¹

In de hoofdttekst van deze bundel heeft Terpstra de essentie, ontstaansgeschiedenis en rationale van EBP uitgebreid besproken, toegelicht en van kritisch commentaar voorzien. In aanvulling daarop worden hierna vier paradoxen tegen het licht gehouden die aan het *evidence-based*-paradigma te ontdekken zijn.

10.3.1 Verwetenschappelijking van beleid?

Een van de expliciete assumpties die aan *evidence-based* beleid ten grondslag ligt is dat politici, beleidsmakers en leidinggevend in toenemende mate ertoe genegen zijn

¹ Deze paragraaf bouwt voort op een artikel van mijn hand in het tijdschrift *Panopticon* (Nelen, 2008b). Dat artikel was weer een uitwerking van enkele observaties die ik had verwerkt in mijn inaugurele rede (Nelen, 2008a).

hun beleidsbeslissingen te baseren op- en te onderbouwen met wetenschappelijke argumenten. Kijkend naar de gang van zaken rondom belangrijke beleidsvraagstukken – of het nu gaat om de aanpak van de klimaat- of stikstofcrisis, het indammen van radicalisering en extremisme, het terugdringen van criminaliteit of de hervorming van het onderwijs – valt op dat vaak de belangrijkste conclusies al getrokken zijn en de oplossingen zijn aangedragen voordat überhaupt een probleemanalyse, laat staan een wetenschappelijk doorwrochte studie heeft plaatsgevonden. De vraag is dan ook of, zoals het gebruik van de term *evidence based policies* suggereert, er eigenlijk wel sprake is van verwetenschappelijking van het beleid. In het licht van de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de aard en toonzetting van het politieke debat gedurende de afgelopen decennia kunnen daarbij de nodige vraagtekens worden geplaatst. Politici worden in de hedendaagse mediacratie bij het geven van een visie op een bepaald maatschappelijk probleem vaak meer gedreven door de uitkomsten van de meest recente opiniepeiling dan door de inzichten van wetenschappelijk onderzoek (Nelen, 2008a). De vluchtige communicatie met behulp van moderne (sociale) media als Twitter en Facebook nodigt daarbij ook niet bepaald uit tot het aanbrengen van veel nuance. Met behulp van aansprekend taalgebruik en simplificatie van problemen en oplossingsrichtingen wordt ingespeeld op de angst van mensen en de suggestie gewekt dat de overheid in staat is de veiligheid van burgers te waarborgen. Deze tendens is ook in de Nederlandse situatie zeer herkenbaar. Hoe veel criminologisch onderzoek er de afgelopen decennia ook is verricht, geconstateerd moet worden dat de invloed vanuit de sociale wetenschappen op het politieke besluitvormingsproces beperkt is. Anders valt toch ook niet te verklaren dat in het criminaliteitsbeleid de nadruk altijd maar blijft liggen op strenger straffen, terwijl binnen tal van disciplines een overdaad aan kennis voorhanden is over de contraproductieve effecten daarvan in termen van recidive en sociale uitsluiting?

Nu zou kunnen worden tegengeworpen dat de aanpak van de coronacrisis een mooi voorbeeld was van beleidsontwikkeling op basis van wetenschappelijke inzichten: in de meeste westerse landen lieten regeringen zich tenslotte leiden door wetenschappelijke adviezen die afkomstig waren van medische specialisten. Tegelijkertijd was het door het *Outbreak Management Team* geadviseerde en door het kabinet gevoerde kabinetsbeleid vaak veel te instrumenteel en eendimensionaal. Onbedoeld kwamen daarmee ook de beperkingen van dit type *evidence-based* denken bovendrijven: hoewel het medisch-wetenschappelijk bewijs vaak niet voorhanden was, werden verregaande maatregelen afgekondigd die zonder uitzondering waren gericht op de beheersbaarheid van de capaciteit in de zorg en op het indammen van het aantal besmettingen. Betrekkelijk weinig werd in de eerste fase van de pandemie evenwel nagedacht en gediscussieerd over het overkoepelende doel van de hele operatie en over andere ongewenste en zeer schadelijke neveneffecten van het beleid. Pas in een rijkelijk laat stadium van de crisis ontstond enige ruimte voor de opvatting dat niet alleen gekeken moest worden naar besmettingscijfers en IC-capaciteit, maar dat ook aandacht uit moest gaan naar de maatschappelijke, economische en sociaalpsychologische neveneffecten van het gevoerde beleid.

10.3.2 Toegenomen afhankelijkheid

Zoals eerder is toegelicht, wordt evaluatie – en wetenschappelijk onderzoek in het algemeen – in het EBP-perspectief primair gezien als onderdeel van een cyclisch ontwikkelings- en veranderingsproces. Terecht plaatst Terpstra grote vraagtekens bij het uitgangspunt dat uiteindelijk wetenschappers op basis van hun experimentele onderzoeken zouden moeten en kunnen bepalen wat wel en niet goed (lees: ‘effectief’) politiewerk is. De gedachte dat wetenschappers leidend zouden moeten zijn bij het bepalen en inrichten van politiewerk doet hij in navolging van Sparrow (2011) af als ‘belachelijk’ en ‘ongepast’. Tegelijkertijd is hij ook geen voorstander van *police-led-science* waarin de politie dwingend voorschrijft welke wetenschappelijke studies naar welke thema’s moeten worden verricht. Hoewel in de Nederlandse verhoudingen niet kan worden gesproken van eigenaarschap van de politie van het wetenschappelijk onderzoek laten programma’s als Politie en Wetenschap en het inrichten van tal van lectoraten aan de Politieacademie wel zien dat de invloed van de politie op de programmering van onderzoek aanmerkelijk is toegenomen. Die ontwikkeling – waarin het denken in EBP-termen uitstekend past – onderstreept dat de afstand tussen onderzoek enerzijds en beleid en praktijk anderzijds de afgelopen decennia alleen maar kleiner is geworden. Deze ontwikkeling heeft voor de betrokken partijen talrijke voordelen met zich gebracht, maar aan een belangrijk nadeel wordt nog weleens voorbijgegaan, namelijk dat de onderzoeker zo sterk gecommiteerd kan raken aan de belangen van relevante derden, in casu de politie, dat de wetenschappelijke onafhankelijkheid in het geding komt. Van de Bunt (1999) heeft ruim twee decennia geleden terecht gewaarschuwd voor het gevaar dat wetenschappers ‘doodgeknuffeld’ worden door het beleid. Tegen de achtergrond dat wetenschappers in toenemende mate afhankelijk zijn geraakt van tweede- en derdegeldstroomprojecten om de onderwijs- en onderzoekschoorsteen te laten roken, is dit gevaar er de afgelopen decennia bepaald niet kleiner op geworden. Onderzoekers hebben steeds minder eigen budget tot hun beschikking en zijn in toenemende mate aangewezen op publieke en private geldstromen. Ook in de wetenschap is ‘marktwerking’ tegenwoordig geen vies woord meer, sterker nog, competitie tussen academische instituten wordt van overheidswege van harte aangemoedigd. Op tal van terreinen is sprake van een stormachtige groei van evaluatieactiviteiten. Dat blijkt niet alleen uit de spectaculaire stijging van het aantal evaluatiestudies maar ook uit het grote aantal commerciële instituten dat zich professioneel op onderzoek en advies heeft toegelegd en aan de hoeveelheid wetenschappelijke tijdschriften waarin evaluatie en *evidence-based* denken centraal staan. In het kader van een recent afgeronde proces-evaluatie van de versterking van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit werd bijvoorbeeld met enige verbijstering vastgesteld hoe groot en gevarieerd het aanbod van op kennisaccumulatie gerichte activiteiten op ‘ondermijningsgebied’ is: tal van commerciële bureaus, maar ook academische instituten lieten zich inhuren voor het geven van advies, het functioneren als klankbord, het organiseren van congressen of studiedagen, het uitvoeren van onderzoek en wat al niet meer (Nelen e.a., 2023). Een van de perverse neveneffecten van de extra financiële middelen die in de afgelopen

jaren voor deze aanpak zijn vrijgemaakt, is dat een aantal functionarissen dat voorheen bij de overheid werkzaam was, zich tegenwoordig als consultant of onderzoeker door diezelfde overheid laat inhuren. Afgezien van de vraag of de vrijgemaakte middelen op deze manier wel op de juiste wijze zijn besteed, komt de vraag op van de onafhankelijkheid van dit type experts. Hoewel zij zich in lang niet alle gevallen inlaten met het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, is in algemene zin de scheidslijn tussen beleid en onderzoek aanzienlijk dunner geworden. In het cyclische ontwikkelings- en veranderingsproces dat EBP postuleert, neemt de kans toe dat onderzoekers ook in andere hoedanigheden bij het beleidsproces betrokken raken. Bijvoorbeeld doordat zij worden gevraagd om als materiedeskundigen zitting te nemen in allerlei werkgroepen, adviescolleges en overlegorganen. De ‘WODC-affaire’ van een aantal jaren geleden heeft laten zien welke risico’s aan deze ontwikkelingen zijn verbonden en de noodzaak benadrukt om de balans tussen beleidsnabijheid en wetenschappelijke onafhankelijkheid goed te bewaken.²

10.3.3 *Het tanende gezag van de wetenschap*

Dat binnen het EBP-paradigma het verwachtingspatroon in de richting van de sociale wetenschappen soms zeer hoog is, betekent niet – en hier stuiten we alweer op een paradox – dat het gezag van de wetenschap onomstreden is. Alles wijst er juist op dat wetenschappers – net als andere professionals, zoals bankiers, advocaten, notarissen, officieren van justitie, rechters en artsen – de afgelopen decennia aan gezag en vertrouwen hebben ingeboet. Deze assumptie is enige tijd geleden door de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWT) al eens nader onderzocht, hetgeen culmineerde in een zogenaamde informatiekaart over ‘Vertrouwen in de Wetenschap’. De titel van een begeleidend artikel bij deze informatiekaart sprak al boekdelen: ‘Vertrouwen in Wetenschap niet langer vanzelfsprekend’ (Corbey & Janssen, 2010). De auteurs constateerden weliswaar dat het vertrouwen van Nederlanders in de wetenschap als instituut onverminderd groot was, maar dat – vooral onder laagopgeleiden – wantrouwen bestond over wetenschappelijke onderzoeksresultaten die tegen de eigen mening ingingen. In het afgelopen decennium lijkt de bedoelde kloof zelfs vergroot. In zijn werk ‘Hysterie’ duidt Schuilenburg (2019) de huidige samenleving als een *post-truth*

- 2 Om het geheugen op te frissen: de WODC-affaire draaide vooral om de aanklacht van een senior-onderzoeker dat de directeur van het WODC een passage in de samenvatting van een onderzoeksrapport uit 2013 zou hebben geherformuleerd en dat ook andere rapporten naar de wensen van de top van het departement zouden zijn toegeschreven. De affaire leidde tot de instelling van maar liefst drie onderzoekscommissies die in 2018 en 2019 rapporteerden. Aanwijzingen dat de beginselen van wetenschappelijke integriteit en zorgvuldigheid bij de uitvoering en aanbesteding van WODC-onderzoek stelselmatig en op grote schaal met voeten zouden zijn getreden, leverden die rapporten niet op. Wel was er volgens een van de onderzoekscommissies – de Commissie-Hertogh – sprake van een terugkerend patroon waarin sommige medewerkers van het ministerie van J en V probeerden om WODC-onderzoek te beïnvloeden. Hierbij was bovendien sprake van een machtscultuur, waarin onderzoekers in ‘een spel van duwen en terugduwen’ hun inhoudelijke onafhankelijkheid steeds opnieuw moesten bevechten. WODC-onderzoekers, hun leidinggevers, externe onderzoekers en voorzitters en leden van de begeleidingscommissies boden meestal met succes weerstand tegen pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding, maar dat lukte niet altijd, aldus de Commissie-Hertogh.

samenleving waarin een groot wederzijds wantrouwen heerst tussen burgers en politici, wier wetenschappelijke gefundeerde berekeningen en berichten niet langer als betrouwbaar en soms zelfs als *fake news* worden weggezet. Een jaar later kreeg Nederland, net als de rest van de wereld, te maken met de gevolgen van de coronapandemie en het behoeft nauwelijks betoog dat in deze periode het vertrouwen in zowel de overheid als de wetenschap nog verder is afgekald. Uit de meeste recente peiling van de European Social Survey blijkt dat in Nederland 17% van de bevroegde personen het eens is met de stelling dat ‘groepen wetenschappers bewijsmateriaal verdraaien, verzinnen of verzwijgen om de bevolking te misleiden’; nog eens 18% neemt een middenpositie in en is het niet eens, maar ook niet oneens met deze stelling.³ Een extra complicerende factor in dit verband is dat tegenspraak inherent is aan wetenschap, maar dat in het publieke debat steeds minder ruimte lijkt te zijn voor nuance of tegenargumenten.

10.3.4 *Selectief gebruik en het gebrek aan lerend vermogen*

Gezien de eerder geschetste strategische functies die evaluaties vervullen is het geen verrassing dat politici vaak selectief gebruikmaken van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Nu zou kunnen worden tegengeworpen dat wellicht in het politieke debat de nuance af en toe ver te zoeken is maar dat in ambtelijke beleidskringen en de uitvoeringspraktijk de ontvankelijkheid voor wetenschappelijke inzichten wel degelijk gegroeid is. Terwijl de politicus een ronkend *no-nonsense* verhaal houdt over normhandhaving dat een groot publiek aanspreekt, zouden beleidsambtenaren en uitvoerders zich wel degelijk aan de hand laten nemen door wetenschappers die hen de weg wijzen. Ter ondersteuning van dit argument wordt vaak gewezen op de reeds aangestipte hoge vlucht die het opdrachtonderzoek de afgelopen decennia heeft genomen. Maar ook hier is de wens veelal de vader van de gedachte. Terpstra constateert dat voor- en tegenstanders van EBP het met elkaar eens zijn dat de doorwerking van EBP in het politiebeleid en de -praktijk gering is. Die ontnuchterende conclusie vinden we ook in andere domeinen. In het afsluitende hoofdstuk van de procesevaluatie van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit merken de auteurs bijvoorbeeld op dat zij te vaak tijdens de uitvoering van hun onderzoek overvallen werden door een gevoel van déjà vu: tal van knelpunten en aandachtspunten waarop gedurende de afgelopen twintig jaar al in eerder onderzoek met klem was gewezen, kwam ook in deze evaluatie bovendrijven (Nelen e.a., 2023: 133). Dat riep bij de auteurs de vraag op of wetenschappers hun boodschap wel voldoende duidelijk en overtuigend voor het voetlicht weten te brengen en of de overheid in staat en bereid is om lering te trekken uit de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. In het licht van een van de uitgangspunten van de versterkingsbeweging aanpak ondermijnende criminaliteit dat aansluiting diende te

3 Informatie afkomstig van de website van deze organisatie die elke twee jaar de opvattingen, overtuigingen en het gedrag van burgers door middel van een survey meet in dertig landen. Zie: <https://www.europeansocialsurvey.org>.

worden gezocht bij de beginselen van lerende organisaties, achtten de onderzoekers die vraag op het eerste gezicht nogal paradoxaal.⁴ Want waarom zo veel wetenschappelijke studies laten verrichten terwijl er op de keper beschouwd zo weinig met de inzichten uit die studies wordt gedaan?

Hoewel de benutting en invloed van evaluatieonderzoek op beleidsontwikkeling zich moeilijk in kwantificeerbare termen uit laten drukken, is uit de literatuur wel op te maken dat onderzoek zelden leidt tot fundamentele beleidswijzigingen. Terpstra onderkent dat aspect ook wanneer hij oproept tot wetenschappelijke bescheidenheid. Beleid kent een eigen dynamiek en rationaliteit, waarbinnen wel plaats is voor wetenschappelijke inzichten, maar altijd binnen de door de beleidskaders gestelde grenzen (Nelen, 2008). De houding van beleidsmakers richting het wetenschappelijke veld is vaak ook enigszins tweeslachtig. Enerzijds zijn zij zich er goed van bewust dat ten aanzien van complexe maatschappelijke vraagstukken van de wetenschap geen kant-en-klare oplossingen mogen worden verwacht, anderzijds zitten zij toch vaak met smart op concrete handreikingen vanuit diezelfde wetenschap te wachten. Dat verklaart ook waarom in het maatschappelijk debat over een evaluatierapport de meest concrete aanbevelingen vaak de meeste aandacht krijgen (Nelen et al., 2010). Een pleidooi voor meer capaciteit, betere communicatie en training, aanpassing van bestaande overlegstructuren of een andere beleidssuggestie die relatief eenvoudig kan worden geëffectueerd, kan in de regel op meer bijval rekenen dan een aanbeveling die oproept tot een fundamentele herbezinning op de ingezette beleidskoers. Relevante kennis die tot andere denkrichtingen uitnodigt, blijft vaak buiten beschouwing. Het laatste is overigens niet alleen aan een slecht afgestelde antenne bij de ontvangers van wetenschappelijke boodschappen te wijten, maar vaak ook aan de wijze waarop wetenschappers hun boodschap 'verpakken'. Niet zelden versmalt in beleidsgericht onderzoek het perspectief van de onderzoekers zich tot dat van de opdrachtgevers. De aanbevelingen voor beleidsmatige bijstellingen blijven vaak zeer dicht bij het onderzochte onderwerp en de nadruk ligt op concrete aanknopingspunten voor beleidsontwikkeling en -aanpassing waaraan het beleid en de praktijk ook meteen handen en voeten kunnen geven. De discussie versmalt zich dan tot de 'kleinere' thema's, terwijl in de nasleep van een project wel degelijk ruimte is voor bespiegelingen waarin de resultaten in een bredere beleidscontext worden geplaatst.

In dit verband is het van belang te vermelden – en Terpstra doet dat ook in zijn beschouwing – dat vele studies die onder de vlag van EBP worden uitgevoerd een overwegend instrumentalistische inslag hebben. De nadruk in dit type studies ligt op het opsporen en wetenschappelijk toetsen van de cognitieve en operationele logica die aan (politie)beleid en uitvoering ten grondslag liggen (Nelen e.a., 2010). Onder de eerste noemer zijn de (gedrags- en sociale) mechanismen gerangschikt die geacht worden de beleidsmaatregel tot een succes te maken (ook wel causale assumpties genoemd, waar-

4 In de Toekomstagenda Ondernijning, gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstuk II* 2016/17, 29911, nr. 167, wordt op pagina 3 het volgende uitgangspunt geformuleerd: 'De aanpak van ondernijning vraagt om een andere manier van kijken, denken en doen. Om dat te ondersteunen en te bevorderen, is het van belang dat de denken-doe-werelden en leerervaringen breed beschikbaar komen.'

bij de volgende redenering wordt gevolgd: ‘als het probleem zit in a en we laten daar interventie b op los, dan is situatie c te verwachten’). Met de term ‘operationele logica’ wordt bedoeld op de operationele stappen die moeten worden gezet om het gewenste doel te bereiken (hiervoor wordt ook wel de term ‘finale assumpties’ gebruikt: veronderstellingen die betrekking hebben op de relatie tussen het te behalen doel en de daartoe beschikbare mensen en middelen).

De hiervoor geschetste ontwikkeling richting instrumentele vragen kan niet los worden gezien van de transformatie die zich in diverse westerse en niet-westerse samenlevingen heeft voltrokken en die in de sociologie wel is samengevat onder de noemer risicosamenleving. Ulrich Beck (1992) en na hem vele anderen hebben gewezen op het feit dat de moderne samenleving vooral gepreoccupeerd is geraakt door de vraag hoe de risico's kunnen worden beheerst die door die samenleving zelf zijn voortgebracht. Die zorg heeft geleid tot allerlei vormen van risicomangement, waarbij de focus ligt op hetzij het aanvaardbaar maken van bekende of ingeschatte risico's, hetzij het voorkomen van schadelijke gebeurtenissen of schadelijke effecten van die gebeurtenissen. De rol van de wetenschap is in die transformatie ook veranderd. Wetenschappelijk onderzoek wordt geacht een bijdrage te leveren aan het inschatten van risicosituaties, het voorspellen van criminaliteitsontwikkelingen en recidivekansen en het ontwikkelen van effectieve methodes om deze statistische risico's in te perken. Terpstra laat dat in zijn beschouwing goed zien met zijn analyse van de ontwikkelingen op het terrein van *community (oriented) policing*, *problem-oriented policing (POP)* en *hot spots policing (HSP)*.

In de context van de risicosamenleving en het bijbehorende beheersingsdenken is de geschetste ontwikkeling richting instrumentaliteit te begrijpen. Het gevolg is wel geweest dat er in evaluatiestudies weinig ruimte bestaat voor kritische reflectie op morele en normatieve grondbeginselen en uitgangspunten. In discussies rondom het veiligheidsbeleid is de waardenexpressieve betekenis van het recht – en het strafrecht in het bijzonder – onderbelicht geraakt en dat weerspiegelt zich ook in het evaluatieonderzoek.⁵ Vele studies worden gekenmerkt door louter instrumentele vragen – werkt het beleid voor wie onder welke omstandigheden?; welke *best practices* kunnen worden geïdentificeerd? – maar aan de vraag hoe nieuw beleid ontstaat, op welke fundamenteën het rust en hoe de beleidsmaatregelen zich verhouden tot elementaire rechtsbeginselen wordt in hedendaags politieonderzoek betrekkelijk weinig aandacht besteed. Ook Terpstra hekelt het EBP-paradigma op dit punt. Terecht plaatst hij kritiek bij het feit dat met de eenzijdige focus op effectcriteria cruciale elementen voor de beoordeling van politiewerk in dit type studies niet worden meegenomen. Het gaat hier, om hemzelf aan te halen, niet alleen om rechtmatigheid en rechtvaardigheid van politieoptreden, maar ook om de symbolische en morele functies van politie en politiewerk.

5 Met de waardenexpressieve betekenis van het recht wordt bedoeld op de normstellende en normbevestigende functies van het recht. In het bijzonder het strafrecht wordt gekenmerkt door een sterke morele geladenheid, in de zin dat inzet van dat recht gekoppeld is aan morele afkeuring van bepaald type gedrag.

Laten we, om het voorgaande punt te adstrueren, nogmaals een blik werpen op de procesevaluatie van de versterking van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. In het eindrapport van dat onderzoek zijn enkele dilemma's besproken die samenhangen met het feit dat op innovatie gerichte projecten enerzijds behoefte hebben aan pioniers c.q. creatieve geesten die de grenzen opzoeken – en soms ook iets oprekken – en anderzijds aan personen die bewaken dat juridische en ethische grenzen niet stelselmatig worden overtreden (Nelen e.a., 2023). De onderzoekers concluderen dat partijen de mogelijkheden van *big data* vaak te hoog inschatten en onvoldoende rekening houden met de beperkingen van de beschikbare informatie. Daarnaast kwam in een aantal projecten aan het licht dat een door *intelligence* gedreven aanpak kan leiden tot tunnelvisie in de opsporing, *labelling* of zelfs discriminatie van bepaalde groepen in de samenleving. De gang van zaken in wat vandaag de dag wordt aangemerkt als de *Toeslagenaflaire* heeft laten zien tot welke desastreuze gevolgen dat kan leiden. Discussies tussen de bij de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit betrokkenen over de negatieve effecten van een op *intelligence* en algoritmen gebaseerde aanpak werden door de onderzoekers tijdens hun veldwerk echter slechts in een enkel geval opgetekend (Nelen e.a., 2023). Evenmin werd in de diverse coaching-, advies- en evaluatieactiviteiten waarmee menig project werd omgeven veel aandacht aan dergelijke normatieve aspecten en morele dilemma's besteed (ibid). De *best practices* waarnaar men op zoek was hadden vrijwel uitsluitend betrekking op aspecten die raken aan efficiency en het bevorderen van integrale samenwerking.

10.4 *De populariteit en het belang van vage concepten*

Uit Terpstra's betoog is goed af te leiden hoe het EBP-concept, mede onder invloed van de vele kritiek die daarop in de afgelopen decennia is geventileerd, op diverse onderdelen is aangepast. Door deze aanpassingen is het concept zijns inziens echter steeds vager en onduidelijker geworden en heeft het daardoor ook verder aan geloofwaardigheid ingeboet. Volgens Terpstra wordt EBP 'in zijn inhoudelijke onbepaaldheid vooral gebruikt als pr-middel om onderzoeksgelden binnen te halen, discussies over politiek en politiewerk te depolitiseren en als middel om nieuwe vormen van controle over politie en politiemensen te ontwikkelen (nu gelegitimeerd door wetenschappelijk onderzoek)'. Hier haakt Terpstra mooi aan bij de eerder geschetste strategische functies van (evaluatie)onderzoek, maar laat hij na om het belang van het gebruik van vage concepten in dat verband verder uit te diepen. Aan de hand van een korte reflectie op een aantal bevindingen uit de evaluatie van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit wil ik een dergelijke verdiepingsslag wel maken. Het gaat mij daarbij om aan te tonen hoe het gebruik van de termen *ondermijning* en *integrale aanpak* zeer bepalend is geweest voor de *framing* van het criminaliteitsprobleem en de aanpak daarvan. Vanuit de *framing*-theorie weten we dat dergelijke *catch phrases* krachtige conceptuele kaders zijn die gebruikt worden om de argumentatie omtrent het criminaliteitsprobleem en de aanpak overtuigender te maken (Fairhurst & Sarr, 1996). Niet alleen aan een ongewenst geacht fenomeen wordt doelbewust een speciale aanduiding meegegeven,

maar ook het beleid waarmee het onheil moet worden bestreden wordt meestal met een specifieke naam uitgerust. Vaak wordt in politieke zin aan de gebezigde (kracht) termen een betekenis meegegeven die het patroon van ideologieën dat dominant is in een samenleving reflecteert en legitimeert (Edelman, 1988).

Het begrip *ondermijning* deed in 2005 zijn intrede in een visiedocument van de Raad van Hoofddcommissarissen getiteld *Politie in Ontwikkeling*. Vervolgens dook het op in verschillende publicaties met als doorbraak de publicatie van het boek *De Achterkant van Nederland* van Tromp en Tops (2017). Ondermijning heeft zich aldus ontwikkeld tot een alom aanwezig *buzzword* in beleidsdocumenten, media en literatuur (Boutellier e.a., 2020; Vols, 2019). Zo zijn er een anti-ondermijningsprogramma, een kennisagenda ondermijning, ondermijningswetgeving, fenomeentafels ondermijning, een ondermijningsmagazine, een ondermijnings-app en dashboard, een dag van de ondermijning, er zijn ondermijningsconferenties, symposia, cursussen en (jaar)opleidingen, et cetera.

Uit de hiervoor genoemde visie wordt voorts duidelijk dat de aanpak van ondermijning op *integrale* wijze dient te geschieden. Integraal betekent dat een benadering alles omvattend en samenhangend is en dus rekening houdt met alle relevante factoren (Vincent, 1992). De integrale benaderingswijze is in beginsel op elk gebied toepasbaar en men vindt het dan ook terug in zeer uiteenlopende sectoren en domeinen. Zo is er een integrale aanpak openbare ruimte, graffiti, gewasbescherming, depressiviteit ouderen, onderwijs, obesitas, kwalijke praktijken, coronaproof kantoor, probleemgedrag bij honden, et cetera. Je kunt het zo gek niet bedenken maar voor elke uitdaging lijkt wel een integrale aanpak te bestaan. Het begrip 'integrale aanpak' kent ook een veel langere historie dan het begrip 'ondermijning'. Op het gebied van justitie en veiligheid stond in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw dit concept al volop in de schijnwerpers, zij het dat de connotatie destijds vooral de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit betrof. Een belangrijk markeringspunt was het verschijnen van het rapport *Samenleving en Criminaliteit* in 1985, dat alom wordt beschouwd als een omslag in denken in de richting van (bestuurlijke) preventie. Acht jaar later – maar ondertussen ook alweer dertig jaar geleden – lanceerde de toenmalige regering een *Integrale Veiligheidsrapportage*. Deze kwam tot stand onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Twee jaar later, in 1995, wijdde het tijdschrift *Justitiële verkenningen* zelfs een heel themanummer aan integrale veiligheid (1995: 5). Een integrale aanpak van criminaliteit en onveiligheid werd door De Haan in dit nummer omschreven als 'een samenhangend, bewust op elkaar afgestemd, geheel van instrumenten en maatregelen dat niet alleen gericht is op het bestrijden, maar vooral ook op het voorkomen en beter beheersen van onveiligheid' (De Haan, 1995). Met de opkomst van de term ondermijning werd integraliteit ook gekoppeld aan de aanpak van dit probleem. Zo werd bijvoorbeeld in 2013 door de landelijke stuurgroep *Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit* een leidraad opgesteld onder de titel *Integraal, tenzij* om de integrale samenwerking in de strijd tegen ondermijning te verankeren en te versterken (Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit, 2013).

De visie dat voor een *wicked-problem* als ondermijning een alomvattende en congruente integrale aanpak vereist is, wordt breed omarmd. De evaluatie van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit bevestigt dat de begrippen ondermijning en integrale aanpak tot de verbeelding sprekende termen zijn waar een sterk mobiliserende werking vanuit gaat. Boutellier e.a. (2020) en Vols (2019) constateerden ook al dat dergelijke termen beleidsmatig kunnen mobiliseren, maar voegden daaraan toe dat ze operationeel ook een verlamrende uitwerking konden hebben. Salet e.a. (2019) hebben de gevolgen van de verwarring over het gebruik van het begrip ondermijning kritisch tegen het licht gehouden. Laatstgenoemde auteurs benadrukken dat van de term veel suggestie uitgaat – zoals dat er in Nederland sprake zou zijn van een groeiend probleem, terwijl dat in empirische zin nog onvoldoende empirisch is vastgesteld – en dat het opzweepende karakter van de terminologie gemakkelijk kan leiden tot verregaand ‘pionieren’ en het oprekken en overtreden van wettelijke bevoegdheden. Of dat laatste een serieus gevaar is, valt nog te bezien. Uit het eindrapport van de procesevaluatie van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit valt eerder op te maken dat door te spelen met *buzzwords* als ‘ondermijning’, ‘integraliteit’ en ‘één smart-overheid’ weliswaar veel actiegerichtheid wordt gesuggereerd, maar dat in werkelijkheid de actiegerichtheid lijdt onder de overvloed aan overlegstructuren die zijn opgetuigd om alle initiatieven op elkaar af te stemmen (Nelen e.a., 2023). De laatste constatering is op zichzelf niets nieuws. Reeds in 1994 constateerde Schuyt dat een ‘spontane generatie van vaagheid’ kenmerkend was voor de moderne verzorgingsstaat. Hij wees daarbij op enkele beleidsinterne factoren die het gebruik van formele en vage begrippen in het openbaar bestuur hadden gestimuleerd. Enerzijds had het proces van democratisering dat bijna uitsluitend via ‘algemeenheidsconcepties’ was verlopen tot vage, ideologische beleidsdoelstellingen geleid. Anderzijds was nagelaten om die doelstellingen concreet handen en voeten te geven en werden ze doorvertaald in abstracte actiepunten waarmee een conglomeraat van organisaties zich bezig zou moeten houden. Uit deze keten van abstracties en organisaties ontstonden vervolgens formaliseringen (coördinaties, besluitvormingsprocedures, overlegsituaties) en uit de combinatie van abstracties, organisaties en formaliseringen ontstonden weer vage begrippen om het geheel bij elkaar te houden en te legitimeren. Op die manier was vervaging van overheidsbeleid zowel een voorwaarde voor overheidsinterventie als daarvan het gereproduceerde resultaat (Schuyt, 1994). Wie de symboliek, bestuurlijke drukte en het overbevolkte speelveld van de aanpak van *ondermijnende* criminaliteit overziet, kan niet anders concluderen dat Schuyts analyse ook bijna dertig jaar later aan actualiteitswaarde en geldingskracht weinig heeft ingeboet.

10.5 Slotbeschouwing

In deze bijdrage heb ik, uitgaande van het basisstuk dat door Terpstra is geconcipieerd, iets uitgebreider gereflecteerd op een aantal aspecten van diens beschouwing over *evidence-based policing*. Allereerst is stilgestaan bij Terpstra’s terechte conclusie dat de opbrengst van EBP en de doorwerking daarvan in het politiewerk teleurstellend zijn,

zeker gelet op de hoge ambities. Deze conclusie is in een breder perspectief geplaatst door de verschillende functies die aan evaluatiestudies – want daar gaat het bij EBP vaak om – kunnen worden toegeschreven, te bespreken. Het feit dat in het politieonderzoek vandaag de dag kan worden gesproken van een heuse evaluatie-industrie – waaraan diverse partijen, variërend van commerciële onderzoeksbureaus tot academische instituten een bijdrage leveren – onderstreept dat er veel kennis wordt gegenereerd. Tegelijkertijd is vastgesteld dat het lerende vermogen van de overheid beperkt is en dat vanuit beleidsmatig perspectief het doel om nieuw onderzoek te entameren vaak niet primair is gelegen in het vergroten van inzicht, maar dat uiteenlopende strategische functies vele malen belangrijker zijn. Vanuit die vaststelling is een brug gebouwd naar de bespreking van een viertal paradoxen die aan het *evidence-based paradigma* te ontdekken zijn. Allereerst zijn daarbij kanttekeningen geplaatst bij de premisse dat beleid tegenwoordig meer dan in het verleden het geval was geschraagd wordt door wetenschappelijke inzichten. Onderzoek speelt zelden een prominente rol bij concrete beleidsmaatregelen en beslissingen. De invloed van evaluatieonderzoek – voor zover die al is vast te stellen – is meer een indirecte. Zoals ook Terpstra concludeert, kan wetenschappelijke kennis belangrijk zijn voor het politiebeleid en de praktijk, maar geeft die kennis zelden de doorslag in een context waar ook juridische, morele en praktische overwegingen een rol horen te spelen. Een belangrijk punt dat door Terpstra wordt gemaakt en waarop ook in de onderhavige bijdrage is gehamerd, is dat wetenschappelijke kennis niet moet worden verengd tot ‘*what-works*’- en ‘*best practices*’-vragen. Wetenschappelijke studies op het gebied van de politie winnen aan kracht wanneer ook inzichtelijk wordt gemaakt op welke normatieve en ideologische uitgangspunten een beleidsmaatregel berust en welke ideologische ‘strijd’ aan de invoering van die beleidsmaatregel vooraf is gegaan. Evaluatieonderzoek zou meer dan nu het geval is een brug moeten slaan tussen een normatieve en empirische benadering. Waarden, normen, doelstellingen en uitvoering van politiebeleid moeten in samenhang worden bestudeerd en aan empirisch-wetenschappelijk onderzoek worden onderworpen. Daarmee wordt ook voorkomen dat het blikveld van de onderzoeker zich te veel versmalt tot dat van de opdrachtgever. Juist in een tijd waarin onderzoekers steeds afhankelijker zijn geworden van derdegeldstroominkomsten is het met het oog op het bewaken van de balans tussen beleidsnabijheid en wetenschappelijke onafhankelijkheid zaak dat de wetenschap zich niet klakkeloos conformeert aan de heersende paradigma’s en de wensen van opdrachtgevers met betrekking tot probleem- en vraagstelling, design en onderzoeksmethoden, maar voldoende ruimte houdt voor het laten horen van een tegengeluid. Onderzoekers krijgen bij een evaluatieopdracht van opdrachtgevers nu te vaak de boodschap mee om het probleem dat ten grondslag ligt aan de overheidsinterventie en de totstandkoming van die interventie zelf als een *fait accompli* te beschouwen. De achterliggende gedachte is dat beleidsmakers willen vermijden dat de grondslagen van het beleid in een evaluatie (nogmaals) ter discussie worden gesteld. Toch valt vooral op die probleeminventarisaties meestal wel het een en ander aan te merken, zoals in deze bijdrage is toegelicht aan de hand van de procesevaluatie van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit (Nelen e.a., 2023).

Een van de belangrijkste toegevoegde waarden van de wetenschap is nu juist dat zij de onderliggende assumpties die aan beleid ten grondslag liggen kunnen problematiseren en bepaalde beelden die bestaan rondom veiligheidsproblemen kunnen nuanceren (of soms) zelfs demystificeren. Ook het ontleden en interpreteren van vage, multi-interpreteerbare begrippen als EBP, ondermijning, integraliteit et cetera hoort daarbij. De ruimte die nodig is om onderzoekers dergelijke analyses te kunnen laten maken moet hen wel worden gegund.

Het laatste punt raakt aan de interactie tussen wetenschappers en beleidsmakers. Vastgesteld is dat (politie)wetenschappers er goed aan doen om hun onderzoeksbevindingen in een wat bredere beleidscontext te plaatsen en aan te haken bij andere relevante onderzoeksresultaten die het *what works*-paradigma overstijgen. Beleidsmakers op hun beurt zullen zich meer moeten openstellen voor de mogelijkheid dat evaluatieonderzoek zaken bloot kan leggen die raken aan de fundamenteen waarop het beleid is gebouwd. Dat het voor beleidsmakers en leidinggevendenden (en vaak ook onderzoekers) niet altijd even gemakkelijk is om buiten de vertrouwde denkkaders te treden is in deze beschouwing al toegelicht. Niettemin ligt daar wel een belangrijke sleutel voor betere benutting van onderzoek in het politiedomein.

Literatuur

- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Boutellier, H., van Steden, R., Eski, Y., & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor veiligheid*, 19(1), 3.
- Bunt, H.G. van de (1999). Beleid uit Wetenschap, *Justitiële verkenningen*, 25(6), 13-21.
- Burssens, D. (2008). Valkuilen van een evidence-based criminaliteitsbeleid. *Panopticon*, 29(2), 6-20.
- Commissie-Posthumus (2005). *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer Parkmoord*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Cook, T.D. (1980). The misutilization of evaluation research. *Knowledge Creation, Diffusion, Utilization*, 2(1), 477-498.
- Corbey, D. & Janssen, A. (2010). *Vertrouwen in wetenschap niet langer vanzelfsprekend*. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Fairhurst, G., & Sarr, R. (1996). *The art of framing*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Haan, W. de (1995). Integrale veiligheid. Beleidsvernieuwing of beleidsvervaging. *Justitiële verkenningen*, 5, 25-48.
- Haan, W.J.M. de (2008). Publieke Criminologie: een criminologie die ertoe doet? *Delikt & Delinkwent*, 75(10), 1051-1060.
- Hoesel, P.H.M. van, Leeuw, F., & Mevissen, J. (2005). *Beleidsonderzoek in Nederland – kennis voor beleid: Ontwikkeling van een professie*. Assen: Van Gorcum.
- Hoogerwerf, A. (1992) Naar een verbreding van de beleidsevaluatie. *Beleidswetenschap*, 6(1), 52-68.
- Korsten, A.F.A. (1983). *Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. Amsterdam: Uitgeverij Kobra.
- Landry, R., M. Lamari, N. Amara (1998). Utilization of social science research knowledge in Canada, *Research Policy*, p. 2-29.
- Nas, C.N., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Wieman (2011). *Interventies in uitvoering; wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt*. Den Haag: WODC, Memorandum 2011-2.
- Nelen, J.M. (2000). *Gelet op de wet; de evaluatie van strafwetgeving onder de loep*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Nelen, J.M. (2004). De effecten van juridische veiligheidsmaatregelen. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid; studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 759-778). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Nelen, H. (2008a). *Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek*. Maastricht: Universiteit Maastricht (oratie).
- Nelen, H. (2008b). Demystificeren en verstaan; de toegevoegde waarde van culturele criminologie voor het evaluatieonderzoek. In: Bovenkerk, F., D. Siegel, F. van Gemert (red.), *Culturele criminologie* (pp. 69-80). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Nelen, H., F. Leeuw, S. Bogaerts (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek; framework, toepassingen en voorbeelden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Nelen, H., Wingerde, K. van, Bisschop, L. & Moerland, R. (2023). *Koers Bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Ooyen-Houben, M. van, Leeuw, F.L.L. (2010). *Evaluatie van justitiële (beleids)interventies*. Den Haag: WODC, Memorandum 2010-2.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based Policy; a realist perspective*. London: Sage Publications.
- Pröpper, I.M.A.M. (1990). Heeft beleidsonderzoek effect? *Beleidsanalyse*, 19(2), 26-31.
- Salet, R., Terpstra J. & R. de Jong (2019). 'De aanpak van 'ondermijning'; vragen en kanttekeningen', *NJB* 94(24), 1731-1737.
- Schuilenburg, M. (2019). *Hysterie. Een cultuurdiagnose*. Amsterdam: Boom.
- Schuyt, C. (1984). De handen en voeten van het beleid; vage begrippen bij overheids-interventie In: Beus, J. de, J. van Doom (red.), *De interventiestaat; tradities – ervaringen – reacties* (pp. 255-271). Meppel: Boom,.
- Sparrow, M.K. (2011). *Governing Science*. Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School program in criminal justice policy and management.
- Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit (2013). *Integraal, tenzij*. Den Haag
- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren*. Amsterdam: Boom onderwijs (2e druk).
- Veerman, G.J. (1991). De paradox van de wetsevaluatie. *Justitiële verkenningen*, 17(5), 8-31.
- Verbrugge, A. (2004). *Tijd van onbehagen. Filosofische beschouwingen over een cultuur op drift*. Nijmegen: Boom.
- Vincent, H. (1992). De burgerlijke ideologie en het integrale denken. *Civis mundi* 31(3), 43-46
- Vols, M. (2019). Ondermijning: van frame naar hype naar wet. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* (2), 48-52.
- Weiss, C. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.

11 De rol van verbindingen tussen politie en wetenschap in Evidence-Based Policing

Marleen Easton

11.1 Inleiding

Wie de tijd neemt om het werk van Jan Terpstra over *Evidence-Based Policing* (EBP) te lezen is meteen overtuigd van de noodzaak van het debat dat moet gevoerd worden. Terpstra vult met zijn bijdrage een ‘gap’ in de huidige kennis over EBP in het Nederlandse taalgebied. Los van de vraag of je akkoord gaat of niet met zijn argumenten, legt hij op een analytische en systematische manier een aantal heikele punten op tafel die zonder meer moeten worden geadresseerd. Terpstra schetst bovendien een debat in de breedte door het koppelen van verschillende vraagstukken inzake EBP als wetenschappelijke benadering, als methodologie, als visie op politiewerk, als element binnen de professionalisering van de politie en als opvatting over de relatie tussen politie en wetenschap. Daarmee bedt hij het debat in op dé cruciale vraagstukken over de relatie tussen politie, wetenschap, beleid én praktijk.

De verhouding tussen politie en wetenschap beïnvloedt in grote mate de stand van het politieonderzoek in diverse landen en de vertaling ervan naar de politiepraktijk. Opportuniteitsstructureren, toegang tot het onderzoeksveld en beschikbaarheid van bronnen, de relatie tussen staat en politie, de degelijkheid van het universitair systeem en de mate van internationale kennisuitwisseling blijken van invloed te zijn op het soort onderzoek dat wordt uitgevoerd. Uit hun analyse van 25 jaar politieonderzoek in Europa en de Angelsaksische wereld komen Tanghe, Van Ouirve en Ponsaers tot de vaststelling dat een groot gedeelte van het onderzoek gesitueerd is binnen politieapparaten (dus onderzoek *door* de politie). Onafhankelijk onderzoek (*over* de politie) is uiterst zeldzaam. Vaak is het onderzoek ook politiek gestuurd, in opdracht dus, wat ad-hocexpertise (*voor* de politie) oplevert. Een groeiende toenadering tussen politie en universiteiten levert steeds meer onderzoek op dat in samenwerking *met* de politie wordt uitgevoerd. Dit alles gaat samen met een ondermaats gebruik van buitenlands onderzoek en een wereldwijde dominantie van Angelsaksisch onderzoek (Ponsaers et al., 2009).

Vanuit deze invalshoek is het succes van EBP geen verrassing. Het gaat hier vaak om opdrachtonderzoek dat in samenwerking met de politie wordt uitgevoerd (onderzoek *voor*, *door* en *met* de politie). Terpstra omschrijft EBP als een beweging die op basis van een sterke en overtuigende retoriek in een gewillige institutioneel-organisatorische context erin slaagt om aanzienlijke geldstromen te mobiliseren en sleutelposities te bezetten. Van daaruit wordt de agenda van het wetenschappelijk politieonderzoek, het denken over de relatie tussen wetenschap en politie en het streven naar een meer professionele politie in belangrijke mate bepaald. Onder meer voor die beweging is het volgens Terpstra uitkijken en dat is wat we in deze bijdrage graag van naderbij willen bekijken.

We bouwen daarmee verder op onze eerdere publicaties over verbindingen tussen politie en wetenschap en de dynamieken die zich daarbinnen afspelen (De Paep & Easton, 2022; Easton, 2010, 2012; Easton & Bisschop, 2013; Easton & De Vlieger, 2018; Easton & De Paep, 2022). We hebben ze eerder, in navolging van Bacon (et al., 2021), als fragiele allianties benoemd. Daarmee refereerden we naar de culturele spanningen, de kwetsbare institutionele inbedding en de fluctuerende financieringsstromen waaraan verbindingen tussen politie en wetenschap onderhevig zijn. In onze bijdrage willen we aantonen welke elementen de huidige institutioneel-organisatorische inbedding van EBP in de Angelsaksische landen krachtig maakt en leidt tot een sterke strategische alliantie tussen politie en wetenschap. Aansluitend bekijken we hoe EBP voet aan de grond krijgt in Nederland en de aarzeling in België en welke elementen daarin een rol spelen.

We sluiten af met een conclusie en reflecties over de rol van verbindingen tussen politie en wetenschap in EBP. We stellen ons daarbij de vraag wat er nodig is om een verarming van de relatie tussen politie en wetenschap tegen te gaan en ze in de breedte te dienen met oog voor onderzoek *voor*, *door*, *over* en *met* de politie.

11.2 Going back to the roots

Wie twijfelt aan de kern van Terpstra's inhoudelijke kritiek op EBP, moet even in de bestuurskundige literatuur duiken. De bestuurskunde is interessant omdat het van origine sterk is in het voorschrijven van hoe zaken moeten worden aangepakt maar tegelijk ook in het aantonen van hoe moeilijk het is om te besturen en hoe weerbarstig bestaande structuren en culturen kunnen zijn in onze samenleving. De bestuurskunde kan ons dan ook helpen om EBP de plek te geven die het verdient in de relatie tussen politie, wetenschap, beleid én praktijk.

11.2.1 Onderzoek, beleid en praktijk in een complex krachtenveld

Binnen de bestuurskunde is *Evidence-Based Policy Making* (EBPM) in andere beleidsdomeinen al sinds de jaren zeventig aan de orde en sindsdien conceptueel sterk

geëvolueerd (Burssens, 2007; Head, 2008, 2010a&b, 2015). EBPM refereert in oorsprong naar de invloed van wetenschappelijke informatie op beleids- en praktijkbeslissingen. Het impliceert een evolutie naar systematisch, rationaal gebruik van de best beschikbare ‘evidence’ als basis voor beslissingen. Deze wordt aangereikt door kwantitatief, (quasi-)experimenteel effect- en efficiëntieonderzoek zoals onder meer *Random Control Trials* (RCT’s) en *systematic reviews*. Het laat elke vorm van intuïtie, het oordeel van ervaringsdeskundigen, anekdotes of theoriën die niet empirisch zijn getoetst buiten beschouwing (Davies & Nutley, 1999; Davies et al., 2000, Burssens, 2007).

EBP is dus een toepassing van EBPM op het veiligheidsdomein. Dat er over ‘*Policing*’ wordt gepraat geeft aan dat ook het functioneren van andere veiligheidsactoren vanuit deze benadering worden bekeken.

Ook EBP gaat volgens Terpstra uit van een hiërarchie van kennis en onderzoek met *Random Control Trials* (RCT) als experimenten die context uitsluiten en *systematic reviews* als ‘gouden standaard’, die de rest van het beschikbare politieonderzoek buiten beschouwing laten.

Terpstra geeft aan dat binnen EBP het eigenlijke politiewerk en de uitvoering ervan als ‘*black box*’ worden behandeld. Daarbij is er weinig oog voor de complexiteit van het politiewerk, de contextafhankelijkheid daarvan (waarin tegengestelde visies, verwachtingen en belangen opduiken) en de wijze waarop politiemensen beslissingen nemen op basis van hun kennis en ervaringen (stilzwijgende kennis en zogenaamde discretioneaire ruimte).

Vanuit de ‘gouden standaard’ wordt er gewerkt aan kennisoverdracht en doorwerking ervan in de praktijk. De toepassing wordt gestuurd op basis van protocollen en richtlijnen. Met evaluatieonderzoek moet worden nagegaan in hoeverre politieorganisaties en politiemensen zich in hun beslissingen en werk houden aan deze protocollen en richtlijnen. Volgens Terpstra zijn de opbrengsten van EBP teleurstellend en is de doorwerking ervan naar de praktijk gering.

Vanuit de bestuurskunde liggen Terpstra’s bevindingen in de lijn der verwachtingen. Op andere beleidsdomeinen is het immers snel duidelijk geworden dat het accent op RCT’s en *systematic reviews* de honger naar toepasbaar bewijs niet kon stillen. Duidelijk werd dat de aard van maatschappelijke problemen complexer is dan aanvankelijk gedacht. Dat er tussen beleidsmakers en uitvoerders in de praktijk een cultuurverschil bestaat waarmee moet worden rekening gehouden. Dat *evidence* afhankelijk van de fase in de beleidscyclus een andere rol speelt. Dat beleid vaak ook in de praktijk wordt gemaakt en niet enkel in de managementkantoren. Dat beleidsvoering *an sich* een politieke bezigheid is. Dit maakt dat EBPM naast het gebruik van kennis (en data) en het ontwikkelen van vaardigheden om daarmee om te gaan ook rekening moet houden met de politieke context en de morele, symbolische en juridische aspecten van beleidsvoering (Easton & Van Ryckeghem, 2010; Head, 2008, 2010a&b, 2015, 2016; Smet, 2014).

En dat is dus niet anders als het aankomt op politiewerk. Net daar bevinden leidinggevenden bij politie zich in de huidige maatschappelijke context en vigerende wetgeving in een arena waar zij bij het uitstippelen van hun beleid en de daarbij horende managementprocessen beïnvloed worden door interactie met (1) hun rechtstreekse overheden in een politieke realiteit, (2) hun interne en externe partners, (3) hun personeel en vakbonden, (4) de burgers die ze dienen en de (5) media die hun reilen en zeilen op de voet volgen en daarover rapporteren (Skogan, 2008; Reiner, 2010; Easton, 2018).¹ Dat is de complexe realiteit, een soort krachtenveld, waarin zij zich bevinden.

Ook de politiepraktijk wordt beïnvloed door dit krachtenveld. Politie mensen zijn *street-level bureaucrats* die over *discretionaire ruimte* beschikken om in de praktijk met deze dynamiek te kunnen omgaan. Wie denkt dat de discretionaire ruimte van politiemensen zomaar kan geparkeerd worden, is eraan voor de moeite. Al sinds de jaren zestig wijst onderzoek uit dat we die ruimte beter erkennen dan ontkennen maar blijven auteurs verschillen in de mate waarin deze beslissingsmarge als positief (maakt maatwerk mogelijk, valorisering kennis terreinwerkers, ...) of als negatief (neveneffecten zoals selectiviteit in optreden, geen objectief vast te stellen criteria in beslissingsprocessen, ...) moet worden beschouwd. Als *street-level bureaucrats* maken politiemensen immers mee het beleid door wat ze doen in de praktijk, vaak los van de sturing die ze krijgen, wat ook het geval is bij andere frontlijnwerkers (Verhage et al., 2022).² Net dat heeft een impact op de relatie met de bevolking en de legitimiteit van deze organisaties in onze samenleving.

EBP en de wens om de politiepraktijk te sturen op basis van richtlijnen en protocollen passen binnen de opvatting waarin discretionaire ruimte als een probleem wordt ervaren dat met een zorgvuldig planproces moet worden aangepakt. Daartoe wordt er aansluiting gezocht bij *New Public Management* die aanzet tot het evalueren en meten van werkzaamheden door de invoering van *Performance Management* en *Management by Objectives*. Alle goede bedoelingen ten spijt, leidt het volgens Gundhus (2017: 261) vooral tot een inperking van de discretionaire ruimte van politiemensen. Dat politiemensen anno 2023 nog altijd over discretionaire ruimte beschikken, toont tegelijk de weerbaarheid van de politiepraktijk in relatie tot de aansturing ervan. Daarmee is EBP meteen een illusie armer als het gaat over doorwerking van onderzoek, via protocollen en richtlijnen, op de politiepraktijk (Hunter et al. 2018; Hunter & Tiggey, 2020; Selby-Fell & Newton, 2022).

- 1 We baseren ons hier op een capaciteitsstudie in het kader van de optimalisatie van de Federale Politie in België waar wij in 2017-2018 als onderzoeker in een team van wetenschappers en politiemensen waren betrokken. Deze studie bracht (1) de vergelijkbare (objectieve) omgevingsfactoren in kaart per arrondissement; (2) de subjectieve beleving van de werknemers en (3) de interne organisatorische processen (strategie, visie, managementproces, ...) die van invloed zijn op hoe de wettelijke opdrachten van de politionele gedeconcentreerde diensten (CSD en FGP's) uitmonden in hun feitelijke invulling (onuitgegeven onderzoeksrapport, 2018).
- 2 Interessant is dat Verhage, Salet, Schuermans & Nap dit onderwerp vanuit de academische wereld én de praktijk van handhavers terug op de agenda zetten.

Het krachtenveld waarin zowel praktijkmensen als leidinggevendenden zich bevinden maar ook de rijke bronnen van kennis (afkomstig uit politieke beleidskeuzes, noden van burgers en stakeholders, bevindingen uit statistieken, dynamieken in de praktijk, publieke opinies, ...) die in besluitvormingsprocessen een rol spelen; wijzen op de relatieve positie daarin van wetenschappelijke kennis. Het maakt dat er ondertussen binnen de bestuurskunde toch al een hele tijd over Evidence-Informed Policy Making (EIPM) wordt gepraat (Head, 2016). Geen paniek voor zij die ervan uitgaan dat we met EIPM een nieuw concept willen introduceren. Niks is minder waar, daar zit immers niemand op te wachten. Belangrijker is het idee dat EIPM de deur opent om andere vormen van kennis terug hun verdiende plaats te geven zoals onder meer de kennis waarover politiemensen in de praktijk beschikken.

Tegelijk toont dit aan dat rigoureuze en systematische wetenschap sowieso in een competitieve strijd zit voor duidelijkheid en aandacht in de hiervoor vermelde rijke bronnen van kennis. De samenwerking tussen wetenschap, beleid en praktijk botst immers op het vaak snelle tempo van beleidsvormingsprocessen en de rol van de (sociale) media en de publieke opinie bij het nemen van beslissingen. Deze dynamiek wordt in extremis omschreven als *Policy Based Evidence* (in plaats van *Evidence-Based Policy Making*): *'biased politicians decide first what they want to do, then cherry pick any evidence that backs up their case. Without additional thought, they put in its place a technocratic process in which unelected experts are in charge, deciding on the best evidence of a problem and its best solution'* (Cairney, 2017: 7). Het tempert meteen de vanzelfsprekendheid van hiervoor vermelde hiërarchie van de 'gouden standaard' vanuit kwantitatief wetenschappelijk onderzoek en de richtlijnen en protocollen die daaruit voortvloeien.

11.2.2 *Verbindingen tussen onderzoek, beleid en praktijk*

Vanuit de bestuurskunde wordt EBPM dan ook niet als een rationeel proces geconceptualiseerd maar als een bewustwording over de verschillende manieren waarop onderzoek van invloed kan zijn op prioriteiten en uitkomsten van beleid. Vanuit deze redenering wordt het leggen van verbindingen tussen beleid en praktijk gezien als een belangrijke manier om het gebruik van onderzoek in beleidsvormingsprocessen te stimuleren. Van der Arend maakt daarbij onderscheid tussen vijf vormen van verbindingen: (1) informele netwerken (bijvoorbeeld professionele verenigingen), (2) formele adviesystemen (bijvoorbeeld werkgroepen, adviescommissies en *taskforces*), (3) geïnstitutionaliseerde fora (zoals *think tanks* en onderzoeksinstellingen), (4) opdrachtonderzoek (op korte termijn) en (5) onderzoeksgerelateerde partnerschappen (met een onderzoeksagenda op de langere termijn). Ze benadrukt dat de verbindingen tussen onderzoek, beleid en praktijk kunnen bijdragen tot de doorwerking van onderzoeksresultaten maar *an sich* geen oplossing zijn voor de cultuurverschillen die er bestaan tussen onderzoek, beleid en praktijk (Van der Arend, 2016: 213).

Hoewel er weinig empirisch onderzoek is naar het functioneren van dergelijke verbindingen, wijst het beschikbare onderzoek erop dat er zowel faciliterende als belemmerende factoren zijn om rekening mee te houden bij het gebruik van onderzoek in beleid en praktijk (Van der Arend, 2014: 627-628, 2016). Een *eerste* faciliterende factor is een organisatorische omgeving die onderzoek in de beleidsvormingsprocessen waardeert. Dit gaat doorgaans samen met een cultuur waarbij medewerkers ondersteund worden in het gebruik van onderzoek door het ter beschikking stellen van relevante onderzoeksresultaten, het stimuleren van deelname aan uitwisselingsmogelijkheden tussen onderzoek en beleid en het ontwikkelen van capaciteiten die daartoe vereist zijn. Het gaat erom personeel toegang te geven tot en gebruik te laten maken van onderzoek in beleidsprocessen. Een *tweede* faciliterende factor is de aanwezigheid van relaties/netwerken die toegang tot onderzoek faciliteren. Beleidsmakers vallen sneller terug op onderzoekers die ze kennen en waarmee ze een goeie ervaring hebben, zeker in termen van het opleveren van bruikbare onderzoeksresultaten die kunnen worden toegepast. Een *derde* faciliterende factor is de geloofwaardigheid en de reputatie van onderzoekers in het uitvoeren van beleidsrelevant onderzoek. Geloofwaardigheid verwijst naar de perceptie over de deskundigheid van de onderzoekers bij andere beleidsmakers. Reputatie verwijst naar de mate waarin onderzoekers het beleidsproces begrijpen, oog hebben voor behoeften van de beleidsmakers, deadlines halen, doelgericht onderzoeksresultaten afleveren en kunnen vertalen naar verschillende doelgroepen. Een *vierde* faciliterende factor voor het slagen van een samenwerkingsverband is als de academische onderzoekspartners deskundig zijn op het beleidsdomein en zich ertoe verbinden om beleidsrelevant onderzoek uit te voeren dat duidelijk verteerbaar is en makkelijk toepasbaar (Van der Arend, 2014: 627-628).

Daarnaast zijn er volgens Van der Arend vier belemmerende factoren om mee rekening te houden. Een *eerste* is het beleidsvormingsproces *an sich* en de complexiteit die daarin schuilgaat. Specifieke kenmerken zoals politieke haalbaarheid van beleidsbeslissingen, de snelheid waarmee beslissingen moeten worden genomen en budgettaire beperkingen hebben gevolgen voor de mate waarin onderzoeksbewijs rond beleidsprioriteiten wordt gezocht. Een *tweede* belemmerende factor zijn de verschillen in oriëntatie en prioriteiten tussen onderzoekers en beleidsmakers. Verschillende verwachtingen, voorkeuren en praktijken blijven immers een rol spelen. Een *derde* belemmering is een gebrek aan onderzoekscapaciteit binnen de overheidssector. Het verlies van specialistische vakkennis, minder nadruk op onderzoekopleiding binnen de overheid en een gebrek aan gespecialiseerde interne diensten die een eerste filter voor onderzoek vormen, leveren spanningen op in de relatie tussen onderzoekers en beleidsmakers. Een *vierde* belemmering is het gebrek aan netwerken en fora om contacten te leggen en relaties met onderzoekers op te bouwen. Daarbij wordt er gewezen op het belang van een reeks organisaties voor kennisuitwisseling zoals denktanks en onderzoeksinstituten die actief kennis verspreiden (Van der Arend, 2014, 2016).

Net zoals in andere beleidsdomeinen weten we weinig over hoe diverse verbindingen tussen politie en wetenschap in verschillende landen tot stand komen, hoe ze geïnitieerd, ontwikkeld en onderhouden worden. Net op dit punt kan EBP ons misschien wat leren. Wie twijfelt aan het belang van het debat dat Terpstra hierover opent, kijkt best even de ‘outreach’ na die het werk van de Amerikaan Lawrence W. Sherman, de grondlegger van EBP, kenmerkt. Terwijl Terpstra in zijn betoog de beweging in het UK kort heeft toegelicht; nemen wij de lezer in vogelvlucht mee naar Amerika, Australië en Nieuw-Zeeland om vervolgens even te reflecteren op de recente uitrol van EBP in Nederland, voor we huiswaarts keren naar België.³ Deze korte *tour de horizon* is de achtergrond waartegen we het debat verder willen voeden met reflecties over de relatie tussen wetenschap en politie geïnspireerd op de voorgaande inzichten over verbindingen tussen onderzoek, beleid en praktijk uit de bestuurskunde.

11.3 De kracht van de Angelsaksische alliantie

11.3.1 De bakermat

Cruciaal in het aansturen van het wereldwijde netwerk van aanhangers is het *Center for Evidence Based Crime Policy* (CEBCP) aan de George Mason University in Virginia, de bakermat van, wat Terpstra noemt, de EBP-beweging. Het is de moeite waard om hun website⁴ even te verkennen om voeling te krijgen met hun werkzaamheden. David Weisburd heeft er sinds 2008 (tien jaar na de introductie van EBP door Lawrence Sherman) een team opgebouwd en onder meer zijn gewezen doctoraatsstudenten werken mee aan de verdere uitbouw ervan. Cynthia Lum, tot 2002 nog actief op interventie- en rechedienst van Baltimore City Police Department en ondertussen directeur van het CEBCP, is er eentje van. Lum is een gedreven persoonlijkheid die erin slaagt om op een toegankelijke manier de essentie van EBP uit te leggen aan zowel politiemensen als onderzoekers. Ze gaat met hen in dialoog, wat in meerdere video's op hun website wordt geïllustreerd.

Lum is bovendien *Founding Editor* van het Magazine *Translational Criminology*, dat als doel heeft om EBP uit te dragen door aan te tonen hoe onderzoek wordt omgezet in *criminal justice* praktijken. Het tijdschrift beschrijft zichzelf als een dynamische interface tussen onderzoek en praktijk. Volgens de principes van *translational research*, geïnspireerd op de medische wetenschappen, richt het tijdschrift zich op (1) het ontwikkelen van interventies (of behandelingen) op basis van theorie, (2) het testen van de effectiviteit en efficiëntie ervan en (3) het doorvoeren van verandering in de praktijk

3 We kozen voor dit traject omdat we in België politieonderzoek verrichten en actief lid zijn van het Centre for Policing & Security (vzw CPS) en het Innovatienetwerk voor Veiligheid (vzw Iungos), als *Research Fellow* verbonden zijn aan het Team Politiestudies aan de Universiteit Leiden, Campus Den Haag, en de afgelopen tien jaar verbonden waren/zijn als *Honorary/Adjunct Professor* aan Griffith University (2017-2022), The University of Queensland (sinds 2022) en Queensland University of Technology (sinds 2022).

4 <https://cebc.org/>.

via disseminatie en implementatie. Vanuit deze benadering is hun website een grote bron van informatie over onder meer hun verschillende onderzoeksprogramma's (waaronder EBP maar ook resultaten van *systematic reviews*), bronnen (zoals *The Evidence-Based Policing Matrix*),⁵ (training) video's, briefings over congressen en lezingen (Lum et al., 2011).

Het CEBCP wordt deels gefinancierd door het Amerikaanse ministerie van Justitie en meer bepaald het *Bureau of Justice Assistance*.⁶ Daarnaast is het centrum zelfbedruipend op basis van onderzoeksfondsen die financiële middelen verstrekken. Vorig jaar nog verwierf het centrum 1,48 miljoen dollar aan federale fondsen (Omnibuskredieten) om het onderzoek naar en de praktijk van politiecontacten met personen in geestelijke gezondheidscrisis te verbeteren. Het geld zal worden gebruikt ter ondersteuning van onderzoek en training om personen met geestelijke gezondheidsproblemen uit het strafrecht te houden en om agenten voor te bereiden op crises in Virginia die verband houden met de geestelijke gezondheid.⁷ CEBCP voert ook via haar website continu campagne om 1 miljoen dollar in te zamelen via (éénmalige of recurrente) donaties voor haar werking de komende tien jaar. Via open sources zijn er verder geen details consulteerbaar over hun businessmodel.

Opvallend is ook de *Evidence Based Policing Hall of Fame*⁸ op basis waarvan het CEBCP sinds 2010 de *Distinguished Achievement Award in Evidence-Based Crime Policy* uitreikt aan zij die EBP in hun organisatie en land implementeren en institutionaliseren. In 2015 ontving Herman Goldstein, grondlegger van het concept *Problem Oriented Policing* (POP), de award. In zijn dankwoord omschrijft hij het CEBCP als volgt: 'Most important from my standpoint, CEBCP has, as one of its central goals, developed concentrated resources to bear on the evaluation of emerging police strategies. In doing so, it has aggressively engaged with practitioners, making great strides to fill more systematically the gap that has long existed between police practitioners and those—largely from the academic field—who have the skills with which to guide and develop research relating to the police. It has been extraordinarily productive in making a mass of high-quality research available of direct benefit to practitioners.' Goldstein benoemt als laureaat de focus van EBP op de evaluatie van politiestrategieën en de agressieve aanpak van het CEBCP in het overbruggen van de kloof tussen wetenschap en politie. Of EBP de op-

5 De *Evidence-Based Policing Matrix* is een instrument voor de vertaling van onderzoek naar praktijk dat matige tot zeer strenge evaluaties van politie-interventies visueel ordent, zodat instanties en onderzoekers het onderzoeksveld op dit gebied kunnen overzien. Het categoriseert en visualiseert geëvalueerde politietactieken volgens drie gemeenschappelijke dimensies van misdaadpreventie: de aard van het doelwit, de mate waarin de strategie proactief of reactief is, en de specificiteit of algemeenheid van de strategie. Bron: <https://cebcp.org/evidence-based-policing/the-matrix/> geconsulteerd op 2 januari 2023.

6 Steun vermeld op link <https://cebcp.org/evidence-based-policing/the-matrix/matrix-demonstration-project/> Meer info over het BJA via link: <https://bja.ojp.gov/about> beide geconsulteerd op 3 januari 2023.

7 <https://www.gmu.edu/news/2022-03/george-mason-university-criminologists-receive-148-million-improving-mental-health>.

8 <https://cebcp.org/hall-of-fame/>.

volger is van POP of eerder een beperkte toepassing ervan, blijft (zoals ook Terpstra toelicht in zijn stuk) tot op vandaag voer voor discussie. Vaststaat dat de EBP-beweging sterk leunt op het nalatenschap van Goldstein, wat ook bleek uit het eerbetoon naar aanleiding van zijn overlijden in het *Magazine Translational Criminology*.⁹

Zowel het tijdschrift als de *Hall of Fame* zijn belangrijke instrumenten om EBP vanuit het CEBCP wereldwijd te institutionaliseren. In 2022 bijvoorbeeld werden nog awards uitgereikt aan wetenschappers én politiemensen uit Israël, Nieuw-Zeeland, Canada en de Verenigde Staten. Daarover wordt gecommuniceerd via hun website en sociale media zoals LinkedIn en Twitter.

Naast het CEBCP werd er in 2015 een *American Society of Evidence-Based Policing* (ASEBP) opgericht door politiemensen. Het is een non-profitorganisatie met een duidelijke missie zoals een leidinggevende illustreert op hun website: *‘This organization synthesized for me all things that were missing from professional police work, intellectual skepticism and discourse, pertinent empirical research and scholarship, and a solid emphasis on evidence-based strategy and policy to propel the field forward; practitioner and academic integrated as a team.*¹⁰ Ook hier staat de band tussen politie en wetenschap centraal die door ASEBP wordt gestimuleerd in partnerschap met *Justice Claringhouse* (Educational Webinar Program for Justice Professionals), *University of Cambridge*, *Academy of Criminal Justice Sciences*, *National Policing Institute*, *sebp* (UK vereniging EBP), *CAN SEBP* (Canadese vereniging EBP), *SEBP Australia & New Zealand*, *International Association of Crime Analysts*, *Arnold Ventures* (A philanthropy),¹¹ *Ontaria Association of Law Enforcement Planners*, *RTI International* (Research Triangle Institute, a non-profit organization) en de *University of Cincinnati*. Daarnaast wordt er voor de conferenties gewerkt met sponsors. De conferentie in mei 2023 gaat door in Las Vegas en kan rekenen op de steun van *Arnold Ventures*, *SAS*, *ESRI*, *Simsi*, *Microsoft*, *Flock Safety* en *Axon*. De relatie tussen politie en wetenschap wordt hier dus door zowel een groot aantal publieke als private organisaties mee ondersteund.

11.3.2 De Aussie connection

Ook Lorraine Mazerolle, professor in Criminologie aan de *School of Social Science* op *The University of Queensland* (UQ) in Brisbane (Australië), ontving in 2019 de *Distinguished Achievement Award in Evidence-Based Crime Policy* van de Amerikaanse CEB-CP. Net als Lum is Mazerolle gepromoveerd bij David Weisburd aan de Rutgers Universiteit in New Jersey (USA). Bij het aanvaarden van haar award getuigt de laureate over de grote ambities van EBP: *‘What is clear to me is that evidence-based crime policy transcends jurisdictional boundaries: we build a global evidence base that can be translated and tested by police all over the world. I know that the work of the Center for Evidence*

9 Translational Criminology, Spring 2020, p24. <https://cebcp.org/wp-content/uploads/2020/04/TC18-Spring2020.pdf>.

10 https://www.americansebp.org/sponsor_asebp.php geconsulteerd op 10 januari 2023.

11 <https://www.arnoldventures.org/about> geconsulteerd op 1 februari 2023.

Based Crime Policy is shaping much of the policy and practice not just in North America but also across the Southern parts of the globe. Of course, not all interventions work in all countries. But many of them do.¹² Vanuit deze ambitie stuurt Mazerolle de institutionalisering mee aan van EBP in Australië.

Dat doet ze op UQ, in samenwerking met de Queensland University of Technology (QUT), onder meer via de Global Policing Database (GPD), een webgebaseerde en doorzoekbare database die alle gepubliceerde en niet-gepubliceerde experimentele en quasi-experimentele evaluaties van politie-interventies sinds 1950 bevat. Het gaat over een ruime diversiteit aan interventies onder meer gericht op probleempersonen, -situaties en -plaatsen en bijstand aan slachtoffers. Ook de verbetering van interviewtechnieken, de ontwikkeling van organisatorische capaciteiten en de verbetering van het welzijn van de politie komen aan bod. Op de website wordt er expliciet verwezen naar het feit dat deze database verder gaat dan de resultaten op het gebied van criminaliteit en ordeverstoring. Ook resultaten in termen van fysiek en mentaal welzijn, angst voor criminaliteit, organisatorische effectiviteit en perceptie van de politie komen aan bod. De database bevat 953 wetenschappelijke studies die grotendeels te downloaden zijn via de site (Eggins et.al, 2016).

De ontwikkeling van de GPD werd gefinancierd door de *UK College of Policing* (onder meer via het *Mayor's Office for Policing and Crime*¹³ (MOPAC)) en de *Australian Research Council* (via de *Laureate Fellowship* toegekend aan professor Mazerolle, 2010-2015). De actualisering van de database wordt gefinancierd met subsidies van *De Laura en John Arnold Foundation*, een non-profitorganisatie, en het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid.

11.3.3 *De Kiwi version*

Mazerolle is lid van het committee van de Australia and New Zealand Society of Evidence Based Policing (ANZSEBP), opgericht in April 2013 in Brisbane, Australia. De ANZSEBP is een door politiemensen geleide vereniging. Hun missie is *'to develop, disseminate and advocate for police to use scientific research ("the evidence") to guide best practice in all aspects of policing'*.¹⁴ De voorzitter van de ANZSEBP, David Cowan, maakt deel uit van de Raad van Bestuur van de *British Society of Evidence Based Policing* en zorgt ervoor dat de ANZSEBP samenwerkt met een internationale groep van

12 <https://cebcp.org/distinguished-achievement-award/lorraine-mazerolle/> geconsulteerd op 15 januari 2023. Zie ook: *Translational Criminology Magazine*, Fall 2019. <https://cebcp.org/wp-content/uploads/2020/04/TC17-Fall2019.pdf>.

13 <https://www.london.gov.uk/programmes-and-strategies/mayors-office-policing-and-crime-mopac> geconsulteerd op 4 februari 2023.

14 https://www.anzsebpconference.com.au/wp-content/uploads/2019/10/ANZSEBP_2019_A5-Handbook_FINAL.pdf geconsulteerd op 6 februari 2023, citaat op pagina 3.

politiemensen om EBP te bevorderen.¹⁵ De activiteiten van de vereniging worden gehost, gesponsord en gefinancierd door publieke en private actoren. Een voorbeeld is hun conferentie in 2019 die werd gesponsord door: *Department of Home Affairs*, *Western Australian Police Force*, de *Australian Transaction Reports and Analysis Centre* (AUSTRAC),¹⁶ *Sysware Group*,¹⁷ *B-Sure Group Holdings* en het *Serious and Organised Crime Research Laboratory* van het *Australian Institute of Criminology*.

Naast deze vereniging heeft Nieuw-Zeeland sinds december 2017 een eigen *New Zealand Evidence-Based Policing Centre* (EBPC).¹⁸ Het EBPC is een partnerschap tussen de *New Zealand Police*, de Universiteit van Waikato (NZ), het *Institute of Environmental Science and Research* (ESR) als overheidsorganisatie én het private bedrijf *Vodafone New Zealand*, een strategische partner van de *New Zealand Police*. Bij de opzet van dit partnerschap speelde Mark Evans, de huidige vicevoorzitter, een belangrijke rol. Na een loopbaan in de UK (N-Ierland) waar hij geïnspireerd werd door het werk van Gloria Laycock (*University College London*) binnen het *University Consortium for Evidence-Based Crime Reduction*; kreeg hij in 2008 de kans om daarmee binnen de politie in Nieuw-Zeeland aan de slag te gaan met de opzet van EBPC als één van de concrete uitwerkingen.¹⁹ Daarvoor kreeg hij in 2022, op voordracht van Lorraine Mazerolle, de eerder vermelde Amerikaanse Award en werd hij in de *Hall of Fame* opgenomen. Ook in Nieuw-Zeeland worden er ondertussen awards uitgereikt. Sinds 2013 zijn dat de *New Zealand Police's Problem Oriented Policing (POP) Awards* die in 2017 herdoopt werden tot de *Evidence Based Problem Oriented Policing (ebPOP) Awards* om bewustzijn te genereren over het belang van *evidence in effective policing*.

Op de website van EBPC valt te lezen dat externe onderzoekers (waaronder ook politiemensen vallen die een opleiding volgen of samenwerken met een externe partner aan een onderzoeksproject) data en middelen kunnen aanvragen bij de politie. Er kan personeelstijd van politiemensen aangevraagd worden maar ook middelen voor onderzoek waaraan het personeel deelneemt. Op LinkedIn reflecteert Cowan in het najaar 2022 op hoe het volgens hem werkt in de praktijk: 'A 44-year detective police veteran walks into the New Zealand Evidence Based Police Centre and says "I know what the problem is with methamphetamine... but I don't have the evidence to support a response. Can you help?" The multidisciplinary team of researchers, data scientists and sworn poli-

15 EBP Global Conference 2019 https://www.anzsebpconference.com.au/wp-content/uploads/2019/10/ANZ-SEBP_2019_A5-Handbook_FINAL.pdf geconsulteerd op 6 februari 2023.

16 AUSTRAC is een financiële inlichtingendienst van de Australische regering die belast is met het toezicht op financiële transacties om het witwassen van geld, georganiseerde misdaad, belastingontduiking, sociale zekerheidsfraude en de financiering van terrorisme op te sporen.

17 Syswaregroup is een aanbieder van business intelligence en business analytics in Australazië met dertig jaar ervaring in het analyseren, visualiseren en benutten van kritieke bedrijfsinformatie. <https://syswaregroup.com/> geconsulteerd op 6 februari 2023.

18 <https://www.police.govt.nz/about-us/programmes-and-initiatives/evidence-based-policing-ebp/about-ebpc> geconsulteerd op 1 februari 2023.

19 <https://cebcp.org/hall-of-fame/mark-evans/> geconsulteerd op 5 februari 2023.

*ce jump in to produce a major review that help police on the front line tackle the problem. This is EBP in the real world.*²⁰ Het is maar één van de voorbeelden die de wervende stijl reflecteert die gehanteerd wordt binnen de EBP-beweging.

11.3.4 *De kracht nader toegelicht*

Het voorgaande is een illustratie van de kracht van de Angelsaksische alliantie in vogelvucht. Het gaat hier immers niet over een systematische sociale netwerkanalyse van de verbindingen die er bestaan tussen politie en wetenschap binnen en tussen de UK, USA, Australië en Nieuw-Zeeland. Toch valt er meteen iets op als je even gaat grasduinen. Het is duidelijk dat de Angelsaksische alliantie sterk op dreef is om EBP wereldwijd te lanceren en dat samengaat met de bundeling van diverse krachten. De alliantie combineert een sterke institutionele inbedding op basis van een grote eensgezindheid, met diverse publieke en private financieringsstromen.

In oktober 2022 bracht de *Global Collaboration of Evidence Based Policing*²¹ aanhangers uit de UK, USA, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland samen. Op de deelnemerslijst staan steeds meer Aziatische landen. Deze conferentie werd gesteund door een steeds grotere diversiteit aan organisaties zoals: *London Metropolitan Police*, *Victoria Police*, sebp (*Society of Evidence Based Policing* in de UK), de *Mayor's Office for Policing and Crime* (MOPAC) uit Londen, SAS (een cloud provider), *Amazon Web Services* (AWS), *Accenture*, *Fujitsu* (technologiebedrijf), *KPMG Australia* (aanbieder van onder meer innovatie & digitale oplossingen) en NEC (Japanse multinational gericht op informatietechnologie en elektronica). Ook enkele mediapartners duiken op zoals *Policing Insight* (een UK platform om kennis, inzichten en meningen uit te wisselen tussen partners in de strafrechtketen), *Policing TV* (een platform gericht op het delen van kennis en praktijken) en *Police Science Dr.* (een online aanbod video's, podcasts en transcripties op basis van wetenschappelijk onderzoek). De diversiteit aan partners vergroot de uitstraling en versterkt de verspreiding van de boodschap.

De financieringsstromen van EBP worden gegenereerd door een sterke vraag en aanbod op het domein van 'What Works?'. Zowel de overheid, kennisinstellingen als private bedrijven investeren in het partnerschap tussen politie en wetenschap waarin EBP uitgedragen wordt. Financieringsstromen binnen de betrokken landen ondersteunen de expansiedrang en plannen van de EBP-beweging. Deze alliantie wordt behalve door formele netwerken ook gefaciliteerd door informele netwerken. Dat leden van de EBP-beweging zowel ervaring hebben binnen de politie, als binnen de wetenschap en

20 https://www.linkedin.com/posts/david-cowan-89667111_police-communitysafety-activity-6985671093625765889-bLSb/?originalSubdomain=my geconsulteerd op 5 februari 2023.

21 <https://globalebpconference.com/geconsulteerd> op 6 februari 2023.

dus als zogenaamde ‘*boundary spanners*’²² kunnen worden omschreven, verhoogt de kans op een onderling goeie verstandhouding. Heel wat voortrekkers van de EBP-beweging, zoals Weisburd (USA), Lum (USA), Evans (UK & USA) en Neyroud (UK) kunnen leunen op ervaring in beide werelden. Daarnaast zijn ook de informele netwerken binnen de academische wereld belangrijk in die zin dat mensen als Lum (USA) en Mazerolle (USA & AUS) doctoraatsstudenten van Weisburd zijn en hun rol vervullen in het verder verspreiden van de EBP-beweging binnen de Angelsaksische landen. Ten slotte zijn zowel politiemensen als onderzoekers binnen deze beweging erg mobiel en kunnen zij, onder meer omwille van het Engels als gemeenschappelijke taal, gemakkelijk functies opnemen in andere Angelsaksische landen (zie bijvoorbeeld de hiervoor vermelde loopbaan van Marc Evans in Nieuw-Zeeland). Het zorgt voor een integratie van informele en formele netwerken in en tussen politie en wetenschap en versterkt het draagvlak voor het verder uitrollen van EBP.

Politiemensen en wetenschappers lijken elkaar naadloos te vinden en deze dynamiek wordt ook in stand gehouden door een opvallende open uitwisseling van informatie en duidelijke communicatie. Facilitatoren daarvoor zijn: (1) open databases die vrij kunnen geconsulteerd worden; (2) presentaties (vaak in duo’s van wetenschappers en politiemensen) op conferenties die op YouTube ter beschikking zijn; (3) nieuwsbrieven (the Evidence Brief in Nieuw-Zeeland bijvoorbeeld) die de centra verspreiden; (4) wetenschappelijke tijdschriften (zoals the *Translational Criminology* en het tijdschrift *Police Science: The Australia & New Zealand Journal of Evidence Based Policing*) die vrij geconsulteerd kunnen worden (open access); (5) goede praktijken die de verenigingen voor hun leden ter beschikking stellen op hun websites en (6) het actief beheren van public relations via (sociale) media (zoals LinkedIn en Twitter). Op deze manier genereert EBP een grote aantrekkingskracht op zowel politie als wetenschap.

Daarbij komt dat EBP in deze strategische Angelsaksische alliantie duidelijk geruggesteund wordt door een sterke missie, visie én ambitie zoals hiervoor geïllustreerd in diverse citaten. Alle nuances en evoluties in de invulling van EBP in acht genomen, is het op het eerste zicht duidelijk en afgebakend waar EBP voor staat. Samenkomen met een duidelijk doel voor ogen heeft zo zijn voordelen. Er wordt niet meer over de uitgangspunten gediscussieerd. Dit draagt bij tot het idee dat wetenschap en politie op éénzelfde lijn zitten en onderling culturele verschillen tussen politie en wetenschap worden overstegen.

In die boeiende maar bij momenten erg moeilijke relatie tussen politie en wetenschap is EBP er in geslaagd om op z’n minst een win-winsituatie te definiëren voor beide werelden in het onderzoek *voor*, *door* en *met* de politie; wat mee het succes van de EBP beweging verklaart. Vanuit het perspectief van politie(beleid) dienen wetenschappers

22 Het concept werd oorspronkelijk gedefinieerd door Tushman (1977) als personen binnen een innovatief systeem die de rol hebben of aannemen om de interne netwerken van de organisatie te verbinden met externe informatiebronnen. Sindsdien wordt boundary spanning in de sociale wetenschappen gebruikt om elke situatie te beschrijven waarin een individu de grenzen van een sociale groep overschrijdt.

zich binnen deze beweging aan als partners in het zoeken naar de beste oplossing voor problemen die zij definiëren. Ook politie(beleid) kiest in tijden van crisis begrijpelijkerwijze voor investering in politiewerk die het meeste effect heeft. Dat onderzoek, op basis van recepten, protocollen en richtlijnen voor politiewerk, de keuzes van het politiebeleid kan mee legitimeren wordt als pluspunt ervaren en genereert de instrumentaliteit waar Terpstra naar refereert. Vanuit het perspectief van de wetenschappers is het interessant om in de logica van de politiemensen te kunnen meestappen en een vooraf gedefinieerde methodologie te kunnen hanteren om hun vragen te beantwoorden. Dat scheelt een hoop tijd en denkwerk in vergelijking met onderzoek *over* de politie. Beide werelden ontmoeten elkaar makkelijk vanuit deze logica's. EBP straalt naast gedrevenheid en enthousiasme dus ook eensgezindheid uit. De organisatie van trainingen, opleidingen en het uitreiken van *awards* dragen daar ook toe bij.

11.4 *Touch down in de Lage Landen*

11.4.1 *Recente doorstart in Nederland*

De Nationale Politie investeert reeds jarenlang actief in het uitbouwen van toegepast wetenschappelijk onderzoek via de Politieacademie en wil verder doorgroeien als 'lerende organisatie'. Dat weerklonk bij de oprichting van het Team Politiestudies op de Universiteit Leiden, Campus Den Haag, eind november 2020. Uit het gesprek tussen Frans Heerens (Nationale Politie) en Erwin Muller (Universiteit Leiden) bleek immers dat de politie hoge verwachtingen koestert op het spoor van EBP met oog voor wat er werkt in de praktijk enerzijds en op het spoor van visieontwikkeling en het definiëren van de rol van de politie in een veranderende samenleving, dus fundamenteel onderzoek anderzijds (Easton, 2021).

De Angelsaksische alliantie krijgt vanuit Nederland al jarenlang steun. De voormalige directeur (1999-2014) van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSRC), Gerben Bruinsma,²³ was een grote supporter van het CEBCP. Bruinsma was de grondlegger van de werkgroep *Crime and Place* binnen CEBCP en zetelde in de adviesraad van het *Magazine Translational Criminology*, waarvoor hij door Weisburd werd gelauwerd (Magazine, Fall 2022: p. 28).²⁴ Dat het mede door zijn rol in het CEBCP in de sterren stond geschreven dat het NSRC in 2020 door de Nationale Politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid zou uitverkoren worden als studiecentrum om EBP in Nederland te institutionaliseren, is daarmee niet gezegd. Het toont wel aan hoe het NSRC op basis van een vijfjarig onderzoeksprogramma *What works in policing: towards evidence-based policing in the Netherlands* een voortrekkersrol krijgt in de uitrol van de EBP-beweging in Nederland.

23 Wie het rijke curriculum vitae van Bruinsma consulteert, merkt dat dit slechts één van zijn verwezenlijkingen is.

24 <https://cebcp.org/wp-content/uploads/2022/10/TC22-Fall2022.pdf>.

Dat er in Nederland bij de institutionalisering van EBP duidelijk wordt gekeken naar de Angelsaksische traditie bleek nog op het recente congres 'Wat Werkt? Evidence-Based Policing in Nederland' dat het NSRC in samenwerking met de Politieacademie op 2 februari 2023 organiseerde in Apeldoorn. De keynotespeaker op dit congres Jerry Ratcliffe was een voormalige Britse politieagent bij de London Metropolitan Police die momenteel als hoogleraar aan de slag is bij de Temple University in Philadelphia (USA). Hij mocht de aftrap geven en prees zijn boek *Evidence-Based Policing: The Basics* uit 2022 aan dat online consulteerbaar is.²⁵ Op die conferentie werd ook de Nederlandse vereniging voor Evidence-Based Policing gepresenteerd, naar Angelsaksisch voorbeeld. Bij het schrijven van deze bijdrage was de Nederlandse variant nog niet traceerbaar op internet maar dat zal wellicht niet lang op zich laten wachten. Het is uitkijken naar welke vorm van financiering zij voor hun werkzaamheden zullen aanboren.

Inhoudelijk duikt er binnen het NSRC programma '*What works in policing: Towards evidence-based policing in the Netherlands*' wat nuancering op ten aanzien van de originele Sherman aanpak (Sherman, 2008). Ruiter & Van Steden wijzen expliciet op de brede invulling die ze aan EBP geven (Ruiter & Van Steden, 2022: 6-10). Ze wijzen erop dat politiewerk méér is dan de aanpak van criminaliteit en ze zich richten op de aansluiting van politiewerk op de verwachtingen van burgers. Daarmee onderscheiden ze zich van de hardcore EBP-benadering. De probleemstellingen van de zes promotieprojecten die worden opgestart in het kader van dit programma en op de website²⁶ consulteerbaar zijn; leiden tot onderzoek dat duidelijk ruimer is dan enkel het uitvoeren van *systematic reviews* en *random control trials*. Gezien het over promotieprojecten gaat en de discretie die daarmee samengaat, lijkt de uitwisseling van informatie via de website nog beperkt tot abstracts waarin de centrale vragen op een rij worden gezet.²⁷ Het is dus niet zo dat er momenteel een grote database ter beschikking wordt gesteld naar Amerikaans of Australisch model.

11.4.2 Aarzelings in België

Er zijn in België tot op vandaag weinig sporen van de institutionalisering van EBP merkbaar. Dat betekent niet dat *Evidence-Based Policy Making* aan onze beleidsmakers, praktijkmensen en wetenschappers is voorbijgegaan. Elke Devroe²⁸ was tussen 2005 en 2008 lid van de stuurgroep 'Belgian Campbell Group' waarin een *Evidence-Based* benadering werd gepromoot op verschillende beleidsdomeinen, waaronder veiligheid. Devroe droeg bij aan de vertaling van het gedachtegoed naar politie en justitie onder meer via haar rol als hoofd van de Afdeling *Research & Development* van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (2001-2012) met een eigen publicatiereeks over diverse onder-

25 <https://evidencebasedpolicing.yellenge.nl/sprekers/> geconsulteerd op 30 januari 2023. Zijn boek is online beschikbaar via de volgende link: <https://www.evidencebasedpolicing.net/>.

26 <https://nscr.nl>.

27 <https://nscr.nl/evidence-based-policing-relevante-kennis-voor-politiebeleid-en-praktijk/>.

28 https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2019/01/CV_Elke_Devroe_.pdf.

werpen. Ze maakte meermaals duidelijk dat België een inhaalbeweging nodig had voor wat betreft longitudinaal evaluatieonderzoek, een systematische monitoring van onveiligheids- en leefbaarheidsproblematieken en geïntegreerde statistische databanken (Devroe, 2010a & b).

In 2010 verscheen een Cahiers Politiestudies met bijdragen uit België én Nederland over het belang van *Evidence-Based Policy Making* voor politie, justitie en andere veiligheidsactoren. Het bevatte ook een bijdrage van David Weisburd over de efficiëntie van de geografische inzet (op plaatsen) van politie in plaats van op mensen (De Wree et al., 2010; Devroe, 2010b). Op een bijhorende studiedag op 8 december 2010 werd het belang van wetenschappelijk onderzoek voor politiebeleid en -praktijk ook door het toenmalige Centrum voor Politiestudies (CPS) in Vlaanderen mee op de kaart gezet.²⁹ Deze past in de strijd van de toenmalige voorzitter van het CPS, Paul Ponsaers, voor meer uitwisseling tussen politie en wetenschap waarvoor wij hem in zijn *Liber Amicorum* destijds een bruggenbouwer noemden (Easton, 2012). Ponsaers was van 1989 tot 1998 achtereenvolgens werkzaam bij de Algemene Rijkspolitie (ARP) van het ministerie van Binnenlandse Zaken als onderzoekcoördinator, als adviseur op het kabinet van de minister en als Hoofd van de Afdeling Politiebeleidsondersteuning van de Algemene Politiesteundienst (APSD). Vanuit deze functies bouwde hij mee aan een wetenschappelijke onderbouwing van het politiebeleid en de politiepraktijk. Hij lag ook mee aan de basis van de poging om in de schoot van het CPS tussen 2007 en 2010 politiestudies een nieuw elan te geven. Er werd toen een *Academisch Platform* binnen deze vereniging opgericht vanwaaruit een tweesporenbeleid werd gevoerd. Proactief werden er projecten ontwikkeld vanuit het Platform zelf in samenwerking tussen onderzoekers en politiemensen. Reactief werden er projecten ontwikkeld naar aanleiding van een openbare oproep inzake politieonderzoek of een vraag die aan het CPS werd gesteld, dus een opdrachtonderzoek (Easton, 2010).

Het *Academisch Platform* binnen het CPS had als doel om, rekening houdend met de schaarse onderzoeksmiddelen op de Belgische markt, het nadeel van de concurrentieslag tussen universiteiten en hogescholen om te buigen in een voordeel door de krachten te bundelen en samenwerkingsverbanden te stimuleren op basis van een open communicatie. Het idee was dat dit voordeel kon opleveren zowel voor de politieonderzoekers als voor de opdrachtgevers inzake politieonderzoek (Easton, 2010). Deze logica is echter onhoudbaar gebleken onder meer in confrontatie met de logica van de 'academische bureaucratische en financiële grenzen'. Deze grenzen worden mede bepaald door de outputfinanciering waarin afgeleverde doctoraten en publicaties een grote rol spelen. Hierdoor komen de universiteiten in een keiharde concurrentiestrijd terecht. Deze institutionele werkomgeving genereert een zware publicatiedruk voor

29 Presentatie 'Evidence based policing' door Elke Devroe op gelijknamige Studiedag Centrum voor Politiestudies, 8 december 2010, Bornem, België. <https://www.policingandsecurity.be/wp-content/uploads/2021/08/Devroe-studiedag-EBP.pdf> geconsulteerd op 2 januari 2023.

onderzoekers en een toenemende concurrentie tussen onderzoekers. Hun publicaties spelen immers een rol bij de financiering van hun instelling maar ook bij hun promotie en bij het hen toekennen van interne en externe onderzoeksmiddelen waarbij net die publicaties in rekening worden genomen (Easton, 2012; Easton & Bisschop, 2013).

In België wordt er de laatste jaren vanuit de overheid financieel ook niet structureel of recurrent³⁰ geïnvesteerd in de organisatie van verbindingen tussen politie en wetenschap zoals het Centre d'Etudes sur la Police (CEP),³¹ het Centre for Policing and Security (CPS)³² en het Innovatienetwerk voor Veiligheid (vzw Iungos). Het zijn vrijwilligers die investeren in deze partnerschappen, zogenaamde '*coalitions of the willing*' (Easton & De Paepe, 2022). Dat leidt tot een kwetsbaarheid van deze instituten gezien ze voor hun functioneren afhankelijk zijn van de tijdsinvestering van deze vrijwilligers.

We hebben ook eerder vastgesteld dat ondanks een recentelijke toegroei naar elkaar, de relatie tussen politie en wetenschap in België een '*tale of two cultures*' blijft. Zowel politie, wetenschap (als bedrijven in het geval van het Innovatienetwerk) zijn op zoek naar een meerwaarde waarbij de eigen organisatorische doelstellingen moeten worden behaald. Aangezien die doelstellingen niet dezelfde zijn, is er behoefte aan een vertaalslag waarbij er wordt gestreefd naar een win-winsituatie (Easton & De Paepe, 2022). Deze culturele verschillen worden nog verscherpt in een context waarin weinig (financiële) incentives voorhanden zijn om samen te werken. We blijven geconfronteerd met een '*dialogue of the deaf*' hoewel we hier en daar een '*dialogue of the listening*' hebben vastgesteld (Bradley & Nixon, 2009; Johnston & Shearing, 2009; Marks et al., 2009; Fyfe & Wilson, 2012; Bronitt, 2013; Easton & De Vlieger, 2018).

Deze combinatie van factoren (culturele spanningen, een kwetsbare institutionele inbedding en fluctuerende financiering) is geen ideale voedingsbodem voor samenwerkingsverbanden die institutionele grenzen overschrijden (Crawford & Cunningham, 2012; Goode & Lumsden, 2018; Bacon et al., 2021). Het is funest gebleken voor het verder opbouwen van samenwerking, vrijwillige inzet en engagement onder politieonderzoekers én praktijkmensen in functie van politieonderzoek. We schreven dit al in 2010 neer en moeten anno 2023 vaststellen dat daar in België weinig verandering is in op te merken (Verhage, 2020; De Paepe & Easton, 2022).

Vandaag speelt het CPS in Vlaanderen geen echte rol meer in het politieonderzoek *an sich*. Daarmee is de Belgische politie een kritische, empathische 'waakhond' (zoals ik

30 Recurrent betekent dat de financiering komt los te staan van persoonsgebonden of politieke invloeden.

31 Het Centre d'Etudes sur la Police is sinds 2002 de Waalse zusterorganisatie van het CPS. <https://www.cepinfo.be>.

32 Tot 2012 kreeg het CPS jaarlijks een subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor een bedrag van 15.000 euro. Toen dat wegviel, is er in 2014 gestart met structurele partnerschappen (Easton & De Paepe, 2022). Deze middelen worden niet gebruikt voor het opzetten van onderzoek maar wel voor de kernopdrachten van het huidige CPS met name de organisatie van studiedagen, opleidingen en publicaties.

het destijds noemde) kwijt, iets wat ze nochtans broodnodig heeft. We schrijven bewust ‘grotendeels’ gezien er geen overzicht bestaat van de samenwerking tussen (lokale en federale) politie, wetenschap, overheden en private bedrijven die bottom-up tot stand komt in ons land. Net deze inspanningen willen we verder aanmoedigen (Easton & De Paepe, 2022).

Het was dan ook wachten op een Europese sponsor voordat EBP voet aan de grond kreeg in ons land. In Januari 2023 verwierf Wim Hardyns, verbonden aan de Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht op de Universiteit Gent, een European Research Council Consolidator Grant. Het doel van zijn project is *‘het integreren van statistisch-methodologische, criminologische, juridische en ethische voorwaarden in één evidence-based 3D-model. Dit model zal worden getest door verschillende gerandomiseerde gecontroleerde experimenten in Europese omgevingen.’*³³ Met dit project wil Hardyns het gebrek aan interdisciplinariteit en wetenschappelijke evaluaties in de kennis over big data policing in Europa counteren. Het past binnen het doel van de Europese commissie om *‘science for policy ecosystems’* op te zetten die bijdragen tot een verdere ondersteuning en connectie tussen wetenschappelijk onderzoek en beleidsvoering, in dit geval op het veiligheidsdomein.³⁴ Deze Europese financiering kan ongetwijfeld een *gamechanger* betekenen voor de institutionalisering van EBP in België de komende vijf jaar.

11.5 Conclusie en reflectie over verbindingen tussen politie en wetenschap

Het is duidelijk dat de Angelsaksische alliantie sterk is in het opzetten van verbindingen tussen politie, onderzoek, beleid en praktijk. De sterke informele netwerken, opdrachtonderzoek gefinancierd door zowel publieke als private actoren en partnerschappen in de vorm van onderzoekscentra zoals hiervoor toegelicht, illustreren dat. Daarop is de institutioneel-organisatorische inbedding van EBP gebaseerd en het activeert op deze manier heel wat facilitators voor het gebruik van onderzoek in politiebeleid en -praktijk. Er wordt een omgeving gecreëerd waarin het gebruik van onderzoek bij politie wordt gewaardeerd en op verschillende manieren wordt ondersteund. De verenigingen en centra voorzien zowel voor politiemensen als onderzoekers open toegang tot onderzoeksresultaten (op basis van databanken en publicaties), bieden hun opleidingen aan en organiseren conferenties. De sterke informele netwerken maakt dat beleidsmakers sneller de onderzoekers vinden met een goeie reputatie; die hen bruikbare (lees: duidelijke en toepasbare) onderzoeksresultaten kunnen aanleveren. Daarmee worden belangrijke belemmeringen in het opzetten van verbindingen tussen onderzoek, beleid en praktijk overwonnen. Dat laat de EBP als wetenschappelijke benadering meteen een versnelling hoger schakelen in vergelijking met al het andere politieonderzoek.

33 <https://www.ugent.be/re/cssr/nl/actueel/nieuws/ercgrantwimhardyns> geconsulteerd op 2 februari 2023.

34 https://knowledge4policy.ec.europa.eu/file/staff-working-document-supporting-connecting-policy-making-member-states-scientific-research_en geconsulteerd op 2 februari 2023.

Bestuurskundig onderzoek in andere beleidsdomeinen leert ons dat er blijvend addertjes onder het gras zitten bij succesverhalen zoals deze. Er zijn immers ook belemmerende factoren die niet zomaar omzeild kunnen worden op basis van sterke verbindingen tussen onderzoek, beleid en praktijk (Van der Arend, 2014, 2016). Ook al is de EBP-beweging gebouwd op een sterke Angelsaksische alliantie waarin er voldoende netwerken en fora zijn opgebouwd en er veel wordt geïnvesteerd in de onderzoekscapaciteit zowel binnen de politie als binnen onderzoeksinstituten, twee belemmeringen blijven een rol spelen.

Een eerste is er het beleidsvormingsproces *an sich* en de complexiteit die daarin schuilgaat (Cairney, 2016, 2017). Specifieke kenmerken zoals politieke haalbaarheid van beleidsbeslissingen, de snelheid waarmee beslissingen moeten worden genomen en budgettaire beperkingen hebben gevolgen voor de mate waarin er op basis van onderzoek naar bewijs over beleidsopties wordt gezocht. Daarbovenop komt de erkenning van de eigen logica in de uitvoering van het beleid in de praktijk. Net dat heeft een impact op de doorwerking ervan in de praktijk. Dat kun je niet uitsluiten.

Een tweede belemmerende factor zijn de hardnekkige verschillen in oriëntatie en prioriteiten tussen onderzoekers en beleidsmakers. Hoewel de EBP-beweging de indruk wekt dat het *one happy family* is; blijven verschillende verwachtingen, voorkeuren en praktijken een rol spelen. Dat geldt zowel binnen de politie, binnen de wetenschap als onderling. Goede partnerschappen kunnen die verschillen her en der overbruggen, maar vegen ze niet uit. Als het zo is dat EBP de hoge verwachtingen niet kan tegemoetkomen, zoals Terpstra en andere auteurs aangeven, dan zullen politiemensen, onderzoekers en beleidsmakers wellicht teleurgesteld zijn in elkaar. Dat schaadt de relatie. Zeker als die vanuit een instrumentele visie vorm krijgt en de wetenschapper ten dienste staan van beleid en politie. Die rol niet kunnen waarmaken is funest voor de verbinding en kan ook andere relaties, onderzoek *over* politie, schaden. Net deze twee belemmeringen nopen ons tot realisme als het aankomt op het zoeken naar de plaats van EBP die het verdient.

Dat de EBP-beweging in volle ontwikkeling is in Nederland, maar in België nog in de kinderschoenen staat, kan vanuit eenzelfde 'logica der belemmeringen' worden gedeut. In Nederland is er zowel budget als onderzoekscapaciteit beschikbaar binnen een groot aantal onderzoeksinstituten en binnen de politie en haar overheden. Dat genereert een voedingsbodem waarop kan 'gezaaid' worden, met een recurrente financiering als grote uitdaging (Van Reenen, 2020; De Paepe & Easton, 2022). Dit soort voedingsbodem is er niet in België waar er zoals eerder geschetst een gebrek is aan investeringen in politieonderzoek vanuit de overheid en de politie enerzijds en een beperkt aantal politiewetenschappers anderzijds. Er mogen in België dan genoeg netwerken en fora zijn waar politie en wetenschap elkaar (formeel en informeel) kunnen treffen; het genereert geen structurele partnerschappen met het oog op het uitvoeren van politieonderzoek. Leg daarboven op de twee bijkomende belemmeringen voor de doorwerking van onderzoek naar praktijk waartegen ook de Angelsaksische alliantie botst (complexe beleidsvormingsprocessen en culturele verschillen tussen politie en

wetenschap), en het plaatje is compleet. Dat de staat van de verbindingen en het politieonderzoek in België momenteel een buffer kan zijn tegen een té eenzijdige invoering van EBP, is dan een magere troost.

Toch schuilt er ook een functionaliteit in de fragiliteit van allianties tussen politie en wetenschap. De culturele verschillen tussen politie en wetenschap beschermen immers de eigenheid van beide werelden. Onderlinge culturele verschillen zijn nodig om te voorkomen dat de grenzen tussen beide teveel zouden vervagen. We schreven eerder *‘Als onderzoek te sterk verbonden raakt met de organisatorische belangen van de politie, ontstaat het risico dat de wetenschap haar kritische functie verliest en zich méér richt op “wat werkt” dan op “wat er van belang is” bij het uitvoeren van de politiefunctie in onze samenleving.’* (Easton, 2021). Hoe wetenschappers hun kritische functie kunnen behouden binnen de instrumentele benadering van EBP, vraag de nodige aandacht.

Hoewel wij de bezorgdheden van collega Terpstra grotendeels begrijpen, zijn wij minder pessimistisch over EBP. Dat beslissingen over beleid en praktijk bij politie niet enkel genomen worden op basis van intuïtie, pragmatisme of visie maar ook op basis van empirisch onderzoek is zonder meer een goede zaak en valt toe te juichen. Geen enkele wetenschappelijk benadering, dus ook niet EBP, verdient het om in een methodenstrijd te worden opgeofferd. Het kind wordt dan met het badwater weggegooid en daar is noch de wetenschap, noch het beleid, noch de praktijk en zijn ook de burgers niet mee gediend. Tegelijk zijn de torenhoge verwachtingen over de doorwerking van onderzoeksresultaten in beslissingsprocessen binnen dat beleid en in die praktijken wellicht té hooggespannen. Het is een uitdaging om het enthousiasme van de betrokken politiemensen (én wetenschappers) niet te fnuiken maar hen te behoeden voor onrealistische verwachtingen. Bescheidenheid is een deugd, ook op dit domein. We hebben vertrouwen in de ontmaskering van EBP als vernauwend concept en rekenen daarbij op de steun van zowel de producenten (onderzoekers) als de gebruikers (beleidsmensen, praktijkmensen en burgers) in het evolueren naar een meer bescheiden en realistische verwachting van wat wetenschap in ons vakgebied kan betekenen voor beleid en praktijk (Burssens, 2007; Cairney, 2016).

De huidige institutioneel-organisatorische inbedding van EBP wereldwijd is sterk maar slaagt er op zich niet in om de brede en complexe relatie tussen politie en wetenschap te versterken. Om EBP een juiste plek te kunnen geven in de relatie tussen politie en wetenschap, is er mogelijk een bijkomend vehikel nodig. Doel van dit vehikel is het geheel aan politieonderzoek te overzien, bestaande ‘hokjes’ te overstijgen en inzichten uit de wetenschap te integreren in functie van een beter functioneren van de politie in onze democratie. Het is een overbrugging van de kloof tussen onder meer theorie en praktijk, tussen kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden, tussen onderzoek *over* en *voor* de politie, tussen onderzoek *over* en *door* de politie, tussen onderzoek *over* en *met* de politie. Het is zoeken naar verbinding om de positie van de politie én van de wetenschap in onze samenleving beter te begrijpen in de rollen die ze vervullen en hen

te behoeden voor vernauwende visies. Enkel op deze manier kan de relatie tussen politie en wetenschap in de breedte worden versterkt. Dat er potentieel is in Nederland én België om dit te doen blijkt uit de diversiteit aan thema's die anno 2023 aangekaart worden binnen het politieonderzoek. (Van Reenen, 2020; Verhage, 2020; Feys et al., 2022; De Paepe et al., 2013).

Hoe dit vehikel concreet vorm te geven is onderwerp van debat.³⁵ In analogie met wat Engel & Henderson (2013) de '*full collaborative tradition*' noemen, kan er gedacht worden aan een overkoepelende instantie³⁶ die vanuit een visie op politie en wetenschap erin slaagt om de diverse soorten onderzoek (*voor, door, over* en *met* de politie) samen te brengen en te investeren op onderlinge verbindingen en het uitwisselen van kennis in de brede betekenis van het woord. Daarbinnen kan EBP een plek in het geheel krijgen zodat het geen eigen leven gaat leiden. Dat is zonder meer een uitdaging voor de toekomst. Om dit te kunnen realiseren, is er naast een visie op de relatie tussen politie en wetenschap ook een realistische visie vereist op methodologisch pluralisme en kennisuitwisselingsactiviteiten³⁷ om beide werelden te verbinden. Dat vergt immers ook een investering van middelen (tijd, mensen, technologie, ...), nog los van de inhoud van het politieonderzoek. Deze noodzaak versterkt mee ons argument dat er naast bruggenbouwers ook architecten met visie nodig zijn om dit debat verder in goeie banen te leiden (De Paepe & Easton, 2022).

Tijd dus om de krachten te bundelen om te vermijden dat EBP alle tijd en middelen opslokt en leidt tot een verarming van de relatie tussen politie en wetenschap. Laat ons het rijke onderzoeksveld dat politiewerk ons aanreikt niet laten versmallen tot een *route EBP* en laat ons het landschap niet laten verdorren tot een woestijn met slechts enkele oases. Daarvoor ligt de wetenschap en het politiewerk ons net iets té nauw aan het hart.

35 Het 'gedroomde instituut' van Peter Klerks kan daarin worden meegenomen (Klerks, 2017).

36 Een voorbeeld van zo'n overkoepelende instantie is het Scottish Institute for Policing Research in Schotland. Het is een partnerschap tussen veertien Schotse Universiteiten, de Police Scotland en haar overheden dat in 2007 werd opgericht, <https://www.sipr.ac.uk/>.

37 Het zou een bijdrage op zich vormen om in te gaan op hoe die activiteiten er kunnen uitzien. De literatuur hierover is uitgebreid met concepten zoals 'Knowledge Exchange' en 'Knowledge Translation' waarover veel kan geleerd worden uit ervaringen binnen andere beleidsdomeinen (Edwards, et al., 2019; Karcher et al., 2021, 2022).

Literatuur

- Bacon, M., Shapland, J., Skinns, L. & White, A. (2021). Fragile alliances: culture, funding and sustainability in police-academic partnerships. *Evidence & Policy*, 17(1), 1-17.
- Bradley, D. & Nixon, C. (2009). Ending the “dialogue of the deaf”: Evidence and policing policies and practices. An Australian case study. *Police Practice and Research*, 10(5-6), 423-435. <https://doi.org/10.1080/15614260903378384>.
- Bronitt, S. (2013). Beyond ‘Dialogues of the Deaf’: re-imagining policing and security research for policy and practice. In Bammer, G. *Disciplining Interdisciplinarity: Integration and Implementation Sciences for Researching Complex Real-World Problems*. Canberra: The Australian National University Press, 381-388.
- Burssens, D. (2007). Hoe evident is evidence-based beleid? *Alert*, 33(3), pp. 52-63.
- Cairney, P. (2016) *The politics of evidence-based policy making*. Basingstoke, U.K.: Palgrave.
- Crawford, A. & Cunningham, M. (2012) Working in partnership. The challenges of working across organizational boundaries, culture, and practices. In: Fleming (Ed.). *Police leadership: rising to the top* (pp.71-94). Oxford, Oxford University Press.
- Davies, H. & Nutley, S. (1999), 'The Rise and Rise of Evidence in Health Care', *Public Money & Management*, 19(1), 9-16.
- Davies, H., Nutley, S. & Smith, P. (2000), 'Introducing evidence-based policy and practice in public services', In H. Davies, S. Nutley & P. Smith (Eds.) *What works? Evidence-based policy and practice in public services* (pp. 1-11). Bristol: The Policy Press.
- De Paepe, J. & Easton, M. (2022). Samenwerking tussen politie en wetenschap. *Tijdschrift voor de Politie*, (1), 24-28.
- De Paepe, J., Matthys, J. & Bakker, E. (2023). Politiestudies in Nederland: een terugblik, de actuele stand van zaken en toekomstperspectief. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 22(2): 1-17 (1).
- Devroe, E. (2010a). Wetenschap voor beleid of beleid voor wetenschap? Een analyse van 15 jaar politie en justitie onderzoek in België. *Panopticon*, 31(3), 11-39.
- Devroe, E. (2010b). Evidence based policing: ook voor politie? In E. De Wree, E. Devroe, W. Broer, & P. Vanderlaan (Eds.), *Evidence based policing* (Vol. 4 (17), pp. 17-53). Cahier Politiestudies. Antwerpen: Maklu.
- De Wree, E., Devroe, E., Broer, W., Vanderlaan, P. (Eds.) (2010). *Evidence based policing*, Cahier Politiestudies Vol. 4 (17). Antwerpen: Maklu.
- Easton, M. (2010). Politieonderzoek in het vizier. Reflecties vanuit het Centrum voor Politiestudies. In Bruggeman, W., Devroe, E. & Easton, M. (Eds.) (2010), *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*, Panopticon Libri n°4. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Easton, M. & Van Ryckeghem, D. (2010). Conceptualising the role of police culture in change strategies. In Cools, M., De Ruyver, B., Easton, M., Pauwels, L., Ponsaers, P., VandeWalle, G., Vander Beken, T., Vander Laenen, F., Vermeulen, G., Vynckier, G. (Eds.), *New Empirical Data, Theories and Analyses on Safety, Societal Problems and Citizens Perceptions*. Governance of Security Research Papers SeriesIII (pp.135-153), Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

- Easton, M. (2012). Ode aan een bruggenbouwer. In E. Devroe, L. Pauwels, A. Verhage, M. Easton, & M. Cools (Eds.), *Tegendraadse criminologie : liber Amicorum Paul Ponsaers* (pp. 225-243). Antwerpen: Maklu.
- Easton, M. & Bisschop, L. (2013). Comparative perspectives on the policing-science nexus. In P. Ponsaers & L. Gunther Moor (Eds.), *De Deinzer Scheepsalmanak. Verslag van de conferentie 'Tides and currents in police theories' op 12 en 13 december 2012 in Deinze*. Den Haag/Gent: Centrum voor Politiestudies/Stichting Maatschappij en Veiligheid, 70-87.
- Easton, M. & De Vlieger, S. (2018). Belgian reflections on the dialogue of the deaf. *European Journal of Policing Studies*, 5(3), 36-54.
- Easton, M. (2021). *Opinie 'Een fragiele alliantie? Samenwerking Universiteit Leiden, Politieacademie en Nationale Politie'*. Tijdschrift voor de Politie, 1, 40-44.
- Easton, M. & De Paepe, J. (2022). Partnerschappen tussen politie en wetenschap in België: fragiele allianties? *Panopticon*, 43(1), 68-85.
- Edwards, A., Zweigenthal, V. & Olivier, J. (2019) Evidence map of knowledge translation strategies, outcomes, facilitators and barriers in African health systems. *Health Research and Policy Systems*, 17(1), 1-14.
- Eggins, E., Higginson, A. & Mazerolle, L. (2016). Increasing the access to evidence to inform Evidence-Based Policing: The Global Policing Database, *Police Science: Australia and New Zealand Journal of Evidenced Based Policing*, 1(2), 37-38.
- Engels, R.S. & Henderson, S. (2013). Beyond rhetoric: establishing police-academic partnerships that work. In J.M. Brown (Ed.), *The future of policing* (pp. 217-236). London: Routledge.
- Feys, Y., Verhage, A. & Stevens, A. (2022). Framing Belgian police research : an exploration of scoping reviews regarding police decision-making in terms of topics, methodology and literature characteristics - toward a research agenda. *Policing an International Journal of Police Strategies & Management*, 45(2), 365-381.
- Fyfe, N. & Wilson, P. (2012). Knowledge exchange and police practice: broadening and deepening the debate around researcher-practitioner collaborations, *Police Practice and Research*, 13(4), 306-314.
- Fyfe, N.R. (2018). Police research, evidence-based policing and police-academic partnerships in national jurisdictions. In M. den Boer (Ed.) *Comparative Policing from a Legal Perspective* (pp. 407-422). Cheltenham: Edward Elgar.
- Goode, J. & Lumsden, K. (2018). The McDonaldisation of police-academic partnerships: organisational and cultural barriers encountered in moving from research on police to research with police. *Policing and Society*, 28(1), 75-89 <https://doi.org/10.1080/10439463.2016.1147039>.
- Gundhus, H.O.I. (2017). Discretion as an Obstacle: Police Culture, Change, and Governance in a Norwegian Context. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 11(3), 258-272 <https://doi.org/10.1093/polic/pax012>.
- Head, B.W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration* 67(1), 1-11.

- Head, B.W. (2010a). Evidence-based policy: Principles and requirements. In *Strengthening evidence-based policy in the Australian Federation* (pp. 13-26). Melbourne, Australia: Productivity Commission.. <https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:229205>.
- Head, B.W. (2010b). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Society*, 29(2), 77-94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>.
- Head, B.W. (2016). Toward More “Evidence-Informed” Policy Making? *Public Administration Review*, 76(3), 472-484. <https://doi.org/10.1111/puar.12475>.
- Hunter, G. Tiggey, M. and Hough, M. (2018). Are the police embracing evidence-informed practice? A view from England and Wales. *Policing and Society*, 29(3), 251-265.
- Hunter, G., and Tiggey, M. (2020) Views from the frontline: graduate police recruits on the status of evidence-based practice. *Policing* 14(1), 91-103.
- Johnston, I. & Shearing, C. (2009). From a “dialogue of the deaf” to a “dialogue of listening”: Towards a new methodology of policing research and practice. *Police Practice and Research*, 10(5-6), 415-422, <https://doi.org/10.1080/15614260903378368>.
- Karcher, D.B., Cvitanovic, C., Shellock, R., Hobday, A.J., Stephenson, R.L., Dickey-Collass, M. & van Putten, I.E. (2022). More than money - The costs of knowledge exchange at the interface of science and policy. *Ocean & Coastal Management*, 225, 106194. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2022.106194>.
- Karcher, D.B., Cvitanovic, C., Colvin, R.M., van Putten, I.E. & Reed, M.S. (2021). Is this what success looks like? Mismatches between the aims, claims, and evidence used to demonstrate impact from knowledge exchange processes at the interface of environmental science and policy. *Environmental Science and Policy*, 125, 202-218.
- Klerks, P. (2017). Het gedroomde instituut. Websitevoordepolitie. <https://www.websitevoordepolitie.nl/het-gedroomde-instituut/>.
- Lum, C., Koper, C.S. & Telep, C.W. (2011). The Evidence-Based Policing Matrix. *Journal of Experimental Criminology*, 7(1), 3-26. <https://doi.org/10.1007/s11292-010-9108-2>.
- Marks, M., Wood, J., Ali, F., Walsh, T. & Witbooi, A. (2009). Worlds Apart? On the Possibilities of Police/Academic Collaborations. *Policing, A Journal of Policy and Practice*, 4(2), 112-118.
- Ponsaers, P., Tange, C. & Van Outrive, L. (eds.) (2009). *Insights on police, Quarter of a century research on police in Europe and the anglo-saxon world*, Bruxelles/Brussels: Bruylant, Ecole des Sciences Criminologiques Léon Cornil.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police*. Fourth Edition. Oxford University Press.
- Ruiter, S. & Van Steden, R. (2022). Politiewerk met Bewijskracht. *Tijdschrift voor de Politie*, (1), 6-10.
- Selby-Fell, H. & Newton, A. (2022). Embedding evidence based policing (EBP): a UK case study exploring organisational challenges. *Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 0(0), 1-19. Doi: 0032258X221128404.
- Sherman, L.W. (1998). Evidence-based policing. *Police Foundation lecture series*, Washington : Police Foundation.

- Smet, V. (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet? *Beleidsonderzoek Online*, december 2013, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000031.
- Skogan, W. (2008). Why reforms fail? *Policing & Society*, 18(1), 23-34.
- Tushman, M. (1977). Special Boundary Roles in the Innovation Process. *Administrative Science Quarterly*, 22(4), 587-605.
- Van der Arend, J. (2014). Bridging the research/policy gap: policy officials' perspectives on the barriers and facilitators to effective links between academic and policy worlds, *Policy Studies*, 35(6), 611-630, DOI: 10.1080/01442872.2014.971731.
- Van der Arend, J. (2016). *Connecting research and policy: how linkages support the use of research evidence in social policymaking*. PhD Thesis, School of Political Science and International Studies, The University of Queensland. doi: 10.14264/uql.2016.1128.
- Van Reenen, P. (2020). De stand van politieresearch: Inventarisatie en perspectief. *Politie en Wetenschap*. https://www.politeenwetenschap.nl/publicatie/bijzondere_publicaties/2020/de-stand-van-politieresearch-351/
- Verhage, A., Salet, R., Schuermans, F. & Nap, J. (2022). Discretionaire ruimte in de handhaving. In A. Verhage, R. Salet, F. Schuermans, & J. Nap (Eds.). *Discretionaire ruimte in de handhaving* (65th ed., pp. 7-10). Gompel&Svacina.
- Verhage, A. (2020). Different worlds : police, police research, and policy in Belgium. In T. Daems & S. Pleysier (Eds.). *Criminology and democratic politics* (pp. 241-260). London: Routledge.

Over de auteurs

Otto Adang is lector Openbare orde en Gevaarbeheersing aan de Politieacademie. Tevens is als bijzonder hoogleraar Veiligheid en Collectief Gedrag verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en als Visiting Professor at the Canterbury Center of Policing Research, Canterbury Christ Church University (UK).

Auke J. van Dijk is strategisch adviseur korpsleiding. Hij is tevens verbonden aan het onderzoekprogramma *Evidence-based policing* bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Zijn onderzoek richt zich vooral op het raakvlak van zorg en veiligheid. Hij is bestuurslid van de *Global Law Enforcement and Public Health Association* (<https://glepha.com/>).

Marleen Easton is professor en voorzitter van de onderzoeksgroep 'Governing & Policing Security' binnen het departement 'Public Governance & Management' aan de Universiteit Gent. Zij heeft meer dan twintig jaar ervaring met het uitvoeren van voornamelijk kwalitatief, empirisch onderzoek naar onderwerpen die verband houden met politie en veiligheid.

Guus Meershoek is universitair docent Bestuurskunde (Universiteit Twente) en lector Politiegeschiedenis (Politieacademie). Aan de Politieacademie is hij medeverantwoordelijk voor de onderzoekslijn Integriteit. Hij publiceert over diverse politieregelateerde onderwerpen, veelal vanuit historisch perspectief. Zijn laatste film voor het politieonderwijs is *Integriteit onder druk*, te vinden op YouTube.

Hans Nelen is als hoogleraar criminologie en directeur van het Maastricht *Institute for Criminal Science* verbonden aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht. Hij is tevens voorzitter van het *Centre for Information and Research on Organised Crime (CIROC)*. Nelen's onderzoek bestrijkt het terrein van georganiseerde criminaliteit, witwassen, fraude, corruptie, rechtshandhaving en criminaliteit binnen de sport.

Renze Salet is als universitair docent criminologie verbonden aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Zij publiceert en doet onderzoek op het brede terrein van politie, politiewerk, maatschappelijke veiligheidszorg en het grensvlak tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen.

Jan Terpstra is emeritus hoogleraar criminologie aan Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is tevens als fellow verbonden aan de Universiteit Leiden (campus Den Haag) en de Vrije Universiteit Brussel. Hij publiceert en doet onderzoek vooral op de terreinen van politie, veiligheidszorg en *plural policing*, zowel binnen Nederland als vanuit internationaal vergelijkend perspectief.

