

'Tegen beter weten in'; de spanning tussen beleid en onderzoek*

D. J. van Houten/J. B. D. Simonis

1. Inleiding

Met het verschijnen van de nota 'Gedrags- en maatschappijwetenschappen' van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is opnieuw aandacht gevraagd voor de relatie tussen sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleid¹. De nota stelt dat de relatie tussen sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleid gebrekkig is, maar daarin *moet* en *kan* verbetering worden gebracht. De therapie bestaat uit het aanhalen van de banden tussen wetenschap en beleid; met name door een betere organisatie van onderzoek en door afstemming van onderzoek op de politieke agenda. Daarmee wordt een oud probleem op tafel gelegd, dat door Van Doorn in 1964 als volgt is geformuleerd: 'De sociologie bivakkeert als maatschappijwetenschap op een oncomfortabele manier tussen haar wetenschappelijk kennisideaal en haar maatschappelijke betrokkenheid. Terwijl zij aan de werkelijkheid vragen stelt, legt deze werkelijkheid haar ook vragen voor'².

Deze positie is vooral oncomfortabel als van de sociologie wordt verwacht dat de door haar geproduceerde kennis direct kan worden aangewend om maatschappelijke problemen op te lossen. Een dergelijk 'instrumentalisme' kan op gespannen voet komen te staan met het streven naar kennisuitbreiding. Toch heeft de naoorlogse sociologie in Nederland er geen twijfel aan laten bestaan dat ze in staat is direct bij te dragen aan het oplossen van sociale problemen. Terecht spreekt de nota 'Gedrags- en maatschappijwetenschappen' dan ook van gewekte verwachtingen. De vraag kan echter worden gesteld of dergelijke verwachtingen voldoende zijn gefundeerd. Meer specifiek gaat het er dan om de aan onderzoek toegekende functies binnen beleidsprocessen nader te analyseren. Deze functies zijn door Van Doorn samengevat onder het concept 'Interventiewetenschap'³. In dit concept wordt uitgegaan van een direct samengaan ('osmose') van sociale wetenschappen en beleid, ten behoeve van de ontwikkeling van een wetenschappelijk gefundeerd interveniëren in onze samenleving.

Een nadere doordenking van dit concept plaatst de discussie over de nota 'Gedrags- en maatschappijwetenschappen' in een ruimer kader. Het gaat dan niet langer louter om de vraag hoe een betere afstemming tussen onderzoek en beleid kan worden bewerkstelligd. Het accent komt te liggen op de vraag in hoeverre diagnose (gebrekkige relatie onderzoek en beleid) en

therapie (betere organisatie onderzoek) gefundeerd zijn.

In dit artikel wordt op deze vraag nader ingegaan door te analyseren op welke veronderstellingen de geformuleerde diagnose en therapie berusten. Deze veronderstellingen betreffen de karakteristieken die aan beleidsprocessen worden toegekend. In paragraaf drie formuleren we een aantal punten van kritiek op deze veronderstellingen. Afsluitend wordt getracht de relatie tussen onderzoek en beleid te herformuleren.

2. Het ideaaltipe van beleid

De discussie over de relatie tussen onderzoek en beleid wordt beheerst door de paradox, zoals onder meer door Weissen Bucuvalas verwoord, dat onderzoek als basis voor beleids- en besluitvorming bij voortdurend wordt genegeerd, maar tegelijkertijd ervan uitgegaan wordt dat door onderzoek beleid kan worden verbeterd⁴. Deze spanning tussen norm en werkelijkheid is

* Dit artikel is gebaseerd op een paper ten behoeve van de Sociologendagen 1984. We danken P. Hermkens en H. de Vries voor commentaar hierop.

Samenvatting Er is sprake van een gebrekkige relatie tussen onderzoek en beleid. Deze stelling vloeit voort uit de analytisch-rationele benadering van beleidsprocessen. Dit beleidsmodel vertegenwoordigt echter slechts één specifieke visie op beleidsprocessen. Vanuit een andere visie op beleid (het z.g. interactiemodel) kan worden gesteld dat onderzoek altijd slechts een bescheiden plaats inneemt binnen beleidsprocessen. De oorzaken daarvan zijn gelegen in de karakteristieken van beleidsprocessen en hebben weinig te maken met zaken als onvoldoende afstemming van onderzoek op beleid, gebrekkige organisatie van onderzoek en dergelijke.

D. van Houten (1947) is werkzaam bij de vakgroep Planning en Beleid van de Rijksuniversiteit te Utrecht. Publiceerde in diverse tijdschriften over planningstheorie. Werkte mee aan het onderzoek 'Scenariomethode' i.o.v. de RPD en het onderzoek 'Provinciale Beleidsplanning' i.o.v. BiZa.

J. Simonis (1944) is eveneens werkzaam bij de vakgroep Planning en Beleid. Publiceerde diverse artikelen over het onderwerp beleidsuitvoering. Laatste boekpublicatie: 'Uitvoering van beleid als probleem', Amsterdam 1983. Adres: Heidelberglaan 2, 3584 CS Utrecht (030-531959).

verbonden met het hanteren van een specifieke benaderingswijze van beleidsprocessen, aan te duiden als het 'analytisch-rationele beleidsmodel'. Planning- en beleidsprocessen worden in dit model gezien als besluitvormingsprocessen, uiteenvallend in een beleidsontwerp- en een beleidsuitvoeringsfase. Centraal staat de gedachte dat *planning een beheersingsproces is op basis van rationele inzichten, die zijn neergelegd in een ontwerp dat leiding geeft aan de actie*⁵.

'Het accent ligt (echter) op het ontwerp. De kern van dit ontwerp is een programma, dat verkregen wordt door objectieve analyses. Informatie is het sleutelwoord voor het ontwerp. Vervolgens wordt ervan uitgegaan dat de vaststellings- en uitvoeringsfase (beleidsactie) een afgeleide is van de ontwerp-fase (beleidsontwerp). Met de autonome werking van de vaststellings- en uitvoeringsfase weten de richtingen verbonden met dit planningsbegrip geen goede raad. Deze benadering leidt dan ook tot een formele scheiding van planners (beleidsontwerp) en bestuurders en uitvoerders (beleidsactie). De eigen verantwoordelijkheid van de bestuurders wordt wel beklemtoond, maar het ontwerp, resultaat van het werk van planners is tenslotte het centrale aftappunt van het gehele beleidsproces. Het rationele karakter van het ontwerp geeft haar een hogere status dan de vaststelling en de uitvoering, die onderhevig zijn aan de turbulentie van de politieke en maatschappelijke werkelijkheid'⁶.

Die turbulentie leidt uiteindelijk tot een discrepantie tussen beoogde en feitelijke effecten van beleid. De typische reactie daarop vanuit de analytisch-rationele benadering van beleid is dat kennelijk sprake is van een onvoldoende rationaliteitsgehalte van het ontwerp of het plan, dat wil zeggen van een onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing van beleid.

Karakteristiek voor de rationalistische beleidsvisies is de volgende definitie van beleid van Hoogerwerf: beleid is 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde'⁷. Dat in deze omschrijving driemaal de aanduiding 'bepaald' voorkomt is tekenend. Het beleidsproces wordt voorgesteld als een weloverwogen en welgestructureerd gebeuren.

In dit verband is van bijzonder belang dat de relatie tussen onderzoek en beleid binnen dit denken primair betrekking heeft op de beleidsvoorbereiding. Zeer treffend komt dit naar voren in de omschrijving van

planning, zoals gehanteerd door de Commissie-De Wolff: planning is 'wetenschappelijke beleidsvoorbereiding gericht op een consistent lange-termijnbeleid'⁸. Binnen een dergelijke benadering is handelen louter een afgeleide van kennen: men handelt 'met voorbedachten rade'⁹. Uitgangspunt is dat een betere wetenschappelijke onderbouwing van de beleidsvoorbereiding zonder meer leidt tot betere beslissingen en tot betere beleidsvoering. Er is wat dit betreft gesproken van een technocratische, rationalistische visie op beleid, door Schelsky aangeduid als 'de ideologie van de rationaliteit'¹⁰.

Achter deze visie schuilt een bepaald mens- en maatschappijbeeld; met name het op de Verlichtingsfilosofen geënte vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving. Deze maakbaarheidsopvatting is verbonden met een vertrouwen in wetenschappelijke kennis; meer kennis leidt volgens deze redenering tot grotere beheersbaarheid en biedt een zekere garantie dat de goede beslissing genomen wordt. Tegen deze achtergrond bezien ligt het voor de hand dat hoge verwachtingen worden gekoesterd van beleidsonderzoek als het gaat om het verbeteren van de beleidspraktijk. Immers, de enige garantie voor een verantwoorde beslissing berust op de wetenschappelijke onderbouwing ervan.

Een dergelijk uitgangspunt geeft aanleiding tot het stellen van enige vragen.

De meest algemene vraag betreft de mogelijkheden tot en de modaliteiten van kennis over de maatschappelijke werkelijkheid. Deze vraagstelling is van belang omdat genoemd maakbaarheidsgeloof in zekere zin kan worden opgevat als de vertaling van een technisch beheersingsdenken. Veelal wordt hierbij gerefereerd aan natuurwetenschappelijke en medische kennis. Deze heeft daadwerkelijk geleid tot een grotere beheersingsmogelijkheid, zij het dat Fausts tovenaarsleerling geregeld op het toneel verscheen. De vraag kan gesteld worden in hoeverre een technisch maakbaarheidsdenken van toepassing is op de sociale werkelijkheid.

Een tweede vraag heeft betrekking op het relatieve belang van onderzoek binnen beleidsprocessen. Naast de factor kennis zijn binnen beleidsprocessen vele andere factoren in het geding: politieke factoren, bureaucratische factoren, maatschappelijke factoren et cetera¹¹. Het denkbeeld dat de factor kennis als het ware boven andere factoren zou staan, en daarmee

een dominante positie zou innemen, verdraagt zich slecht met de beleidspraktijk. Een relativering van de positie van onderzoek binnen het denken over beleidsprocessen is dan ook realistischer. Zo bepleit bijvoorbeeld Carley het hanteren van een 'balanced perspective', waarbij aandacht wordt besteed aan meerdere factoren¹².

Een derde vraag betreft de aan kennis toegekende status. Twee extreme posities zijn hierbij te onderscheiden. Enderzijds het standpunt dat het gaat om objectieve feiten die als zodanig worden erkend en anderzijds het standpunt dat het om partijdige argumenten gaat, gericht op het versterken van de eigen positie. Welke status aan kennis wordt toegekend, hangt af van de context waarbinnen deze wordt gebruikt. De wijze waarop kennis verkregen is blijkt minder doorslaggevend¹³.

Een vierde vraag richt zich op de eisen die aan beleidsonderzoek moeten worden gesteld. Het gaat hier zowel om methodische eisen, zoals betrouwbaarheid, geldigheid, representativiteit, maar ook om eisen in termen van beleidsrelevantie, probleemgerichtheid, inzichtelijkheid, en dergelijke. Beide eisenpakketten sluiten niet naadloos bij elkaar aan, en de vraag is waar het accent op gelegd wordt.

Een laatste vraag betreft de operationalisatie van de uitdrukking 'het verbeteren van de beleidspraktijk'. Hierbij kan gedacht worden aan het vergroten van de effectiviteit van beleid, onder meer door een betere wetenschappelijke onderbouwing van de beleidsvoorbereiding. Afgezien van methodische problemen wat betreft het meten van effecten van beleid, moet worden geconstateerd dat een dergelijke operationalisatie gebaseerd is op de 'ideologie van de rationaliteit'.

Het valt te betwijfelen of deze ideologie in de beleidspraktijk wel als uitgangspunt wordt gehanteerd. Deze twijfel kan worden geadstrueerd aan de hand van een kritische analyse van het analytisch-rationele beleidsmodel en de veronderstellingen die binnen dit model worden gehanteerd.

3. De kritiek op het analytisch-rationele beleidsmodel

Het analytisch-rationele beleidsmodel benadert beleidsprocessen als een reeks van beslissingen die tot stand komen op basis van objectieve analyse. De volgende veronderstellingen worden daarbij gehanteerd: er is sprake van volledige informatie, de keuzes zijn te ordenen in een eenduidige preferentiestructuur; de

beslissingen komen tot stand op basis van een aantal decisie-logische regels. De analytisch-rationele benadering past in feite de theorie van de rationele besluitvorming als theorie van het doelgericht handelen van *individuen* toe op een collectieve besluitvormingssituatie. Dit heeft tot gevolg dat geen rekening wordt gehouden met kenmerken van collectieve besluitvormings-, c.q. beleidsvormingssituaties als: multidimensionaliteit van waarden, meerdere actoren met eigen belangen en doeleinden, schaarste aan goederen, ongelijke machtsverdelingen en dergelijke. Allison heeft in zijn bekende studie 'Essence of decision' een analyse gegeven van het verloop van de besluitvorming rondom de Cuba-crisis¹⁴.

Hij doet dat vanuit een drietal verklaringsmodellen: (a) 'the rational actor paradigm', (b) 'the organizational process paradigm', (c) 'the governmental politics paradigm'.

Het eerste model omvat de analytisch-rationele benadering waarin beleidsuitvoering gezien wordt als resultante van een beslissing waarin de effecten van de verschillende handelingsopties tegenover elkaar zijn afgewogen in het licht van de doelstellingen.

Het tweede model benadrukt vooral het semi-autonome karakter van onderdelen van de overheidsorganisaties en het handelen van deze onderdelen in termen van standaardprocedures. Het derde model benadrukt de specifieke inbreng van personen en groepen binnen de organisatie waarbij de aandacht vooral uitgaat naar zaken als persoonlijke ambities, conflicten, lobby's. De besluitvorming is hier het resultaat van politieke onderhandelingen tussen individuen of groepen, wier gedrag kan worden begrepen in termen van een spel.

Het rationele actormodel blijkt te kort te schieten als het erom gaat het feitelijke verloop van besluitvormingsprocessen te verklaren, en wel met name omdat organisatorische en politieke factoren verwaarloosd worden. De veronderstelling dat beleidsprocessen beheerst worden door een streven naar onpartijdige nutsmaximalisatie, gebaseerd op wetenschappelijke informatie, komt derhalve niet overeen met de werkelijkheid.

De twee andere modellen van Allison benadrukken dat beleidsprocessen mede gestuurd worden door andere overwegingen dan 'optimale maatschappelijke effectiviteit', gebaseerd op wetenschappelijke rationaliteit. Het nastreven van politieke en bureaucrati-

sche rationaliteit of effectiviteit speelt eveneens een rol.

Een tweetal proposities uit de politicologie of economische theorie van de politieke besluitvorming refereert aan de begrippen politieke en ambtelijke rationaliteit/effectiviteit:¹⁵

- politici streven naar (her)verkiezing; politiek effectief beleid is beleid waardoor de kans op (her)verkiezing van de politicus en/of op electorale versterking van zijn politieke achterban toeneemt;
- ambtelijke diensten streven naar maximalisatie van hun takenpakket/budget/personeelsbestand; ambtelijk effectief beleid is beleid, waardoor het takenpakket in omvang groeit.

Beleid komt dus tot stand op basis van verschillende typen van 'rationaliteit' en deze verschillende typen kunnen met elkaar conflicteren. Wat de studie van Allison in feite laat zien is dat het ideaalbeeld van beleidsvoering, zoals geschetst door de analytisch-rationele benadering, als zou beleid plaatsvinden binnen een *organisatiestructuur*, duchtig gerelativeerd dient te worden. Tegenover het beeld dat sprake is van een hecht geïntegreerd systeem dat vanuit de top gestuurd wordt in de richting van de realisering van een gemeenschappelijk doel, staat het beeld van beleidsvoering binnen een *marktstructuur*. Daarbij is sprake van een veelheid van (deels) onafhankelijke publieke en private actoren die te zamen door middel van onderhandelings- en overtuigingsprocessen een bepaald effect bewerkstelligen.

Hanf en Scharpf concludeerden 'Policy formation and policy implementation are inevitably the result of interactions among a plurality of separate actors, with separate interests, goals and strategies'¹⁶. Deze conclusie staat haaks op de uitgangspunten van het analytisch-rationele beleidsmodel. Dit komt des te meer naar voren als deze veronderstellingen meer systematisch worden uitgeschreven, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen veronderstellingen ten aanzien van beleidsprocessen, ten aanzien van onderzoek en ten aanzien van de relatie tussen beide.

Beleidsprocessen worden voorgesteld als welgestructureerde, systematische gebeurtenissen, onderverdeeld in te onderscheiden stappen of fasen, met een duidelijk begin en een duidelijk eind. Er is een welomschreven maatschappelijk probleem en de doelstellingen zijn eenduidig geformuleerd. Ook is het duidelijk wanneer het probleem is opgelost, dan wel wanneer de

doelstellingen zijn gerealiseerd, en het is duidelijk wanneer door wie welke middelen moeten worden ingezet. Er wordt van uitgegaan dat, na een periode van beleidsvoorbereiding, duidelijk is wie waarover een beslissing neemt, in de zin dat het beleid wordt vastgesteld, en dat dit besluit vervolgens zonder meer wordt uitgevoerd. Er wordt van uitgegaan dat beleids-effecten herkenbaar zijn en eenduidig voortvloeien uit het inzetten van welomschreven beleidsinstrumenten. Een en ander is gebaseerd op de veronderstelling dat binnen de maatschappij sprake is van één stuurcentrum waaraan de maatschappij ondergeschikt is. Een uniform, monocentrisch machtscentrum staat als het ware boven de maatschappij, en laat zich leiden door een onpartijdige, analytische rationaliteit.

Wat onderzoek betreft wordt ervan uitgegaan dat, voordat tot actie wordt overgegaan, alle relevante kennis kan worden verkregen. Juist omdat kennis verondersteld wordt een noodzakelijke en voldoende voorwaarde te zijn om tot een verantwoord besluit te kunnen komen, wordt ervan uitgegaan dat vooraf alle relevante alternatieven en consequenties in termen van voor- en nadelen bekend zijn. Wat relevant is kan op wetenschappelijke gronden worden bepaald, dat wil zeggen reductie van onzekerheid en complexiteit is een louter wetenschappelijke aangelegenheid. Wetenschappelijke kennis is onpartijdig en maakt het mogelijk één optimale handelingsstrategie aan te geven. Maatschappelijke problemen kunnen worden omgezet in probleemstellingen voor onderzoek en onderzoeksresultaten kunnen eenduidig worden vertaald in beleidsaanbevelingen. Mits afdoende wetenschappelijk onderbouwd zal consensus bestaan over een hiervan afgeleide beleidsstrategie. Door middel van onderzoek kan worden achterhaald waardoor maatschappelijke problemen worden veroorzaakt en in hoeverre deze oorzaken zich lenen voor beïnvloeding. Effecten van ingrepen kunnen vooraf worden voorspeld, uitgaande van een causale relatie tussen beleidsmaatregelen en daardoor gegenereerde effecten.

De relatie tussen onderzoek en beleid is instrumenteel en direct, dat wil zeggen dat de resultaten van onderzoek eenduidig leiden tot de formulering van beleidsstrategieën. Als zodanig komen onderzoeksresultaten ten dele in de plaats van politieke meningsvorming. Wilsvorming is een afgeleide van kennisvorming; wetenschappelijke kennis leidt eenduidig tot

bepaalde gedragingen. Beleidsvorming is primair een zaak van wetenschappelijke analyse en onderzoek.

Op deze wijze gepresenteerd levert de opsomming van veronderstellingen een karikatuur op. Toch wordt bij het formuleren van aanbevelingen wat betreft het verbeteren van de relatie tussen onderzoek en beleid veelal gerefereerd, zij het veelal impliciet, aan hier genoemde veronderstellingen. Dit wijst erop dat wordt uitgegaan van het analytisch-rationele beleidsmodel, en van de daarin vervatte instrumentele relatie tussen onderzoek en beleid.

4. Contouren van een interactiemodel

Op grond van voorgaande beschouwingen menen we te moeten concluderen dat de constatering dat de relatie tussen onderzoek en beleid gebrekkig is, eenzijdig is en in een aantal opzichten voorbijgaat aan de karakteristieken van beleidsprocessen. Dit dan vooral in die zin dat, zonder nadere doordenking, wordt uitgegaan van het analytisch-rationele beleidsmodel. Of hierbij wordt gerefereerd aan een directe instrumentele relatie tussen onderzoek en beleid, of aan de zogenaamde 'omwegstrategie' zoals verwoord door Wippler en blijkbaar ten dele ook gehanteerd in de nota 'Gedrags- en maatschappijwetenschappen', doet wat dit betreft niet ter zake. Waar het om gaat is de notie dat het verloop van beleidsprocessen eenduidig bepaald zou worden door rationele inzichten.

In deze paragraaf proberen we een aantal hoofdelementen aan te geven van een alternatief voor het in strikt instrumentele termen denken over de relatie tussen onderzoek en beleid. Dit alternatief gaat uit van een ander beleidsmodel, aangeduid als interactiemodel¹⁷. De kern hiervan kan als volgt worden aangegeven: beleidsproblemen zijn amorf en veelduidig; beleidsprocessen zijn polycentrisch en worden gedragen door meerdere, relatief autonome actoren; binnen beleidsprocessen is sprake van conflicterende belangen, waardoor een zwaar accent ligt op onderhandelingsprocessen; er is geen enkelvoudig sturingscentrum, beïnvloeding vindt plaats binnen amorfe netwerken en wordt gekenmerkt door diffuse machtsvorming. Binnen deze benadering is er geen directe relatie tussen onderzoek en beleid en wordt het belang van onderzoek voor het verloop van beleidsprocessen in verregaande mate gerelativeerd. Weliswaar kunnen onderzoeksresultaten van invloed zijn op onderhandelingsprocessen in de zin dat bepaalde actoren hun

argumenten ermee kunnen onderbouwen, maar hierbij gaat het om partijdige argumentaties.

Een en ander brengt met zich mee dat er niet van uit wordt gegaan dat het verloop van beleidsprocessen eenduidig bepaald wordt door onderzoeksresultaten. Van een directe, instrumentele relatie tussen onderzoek en beleid kan nauwelijks worden gesproken. Binnen de literatuur over beleidsonderzoek is onder tussen een aantal andere relatievormen onderscheiden. Een variant op de directe, instrumentele relatie vormt het zogenaamde 'diffusiemodel'¹⁸. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat onderzoeksresultaten geleidelijk aan invloed uitoefenen op de beleidspraktijk. Van speciaal belang hierbij is de notie dat deze invloed niet direct betrekking hoeft te hebben in de sfeer van oplossingen, maar eveneens kan slaan op probleemdefinities. Door middel van onderzoeksresultaten kan na verloop van tijd worden bewerkstelligd dat vigerende probleemdefinities opnieuw worden geformuleerd. Er is wat dit betreft gesproken van 'enlightenment-functies' van onderzoek¹⁹.

Een meer radicale opvatting is vervat in het zogenaamde 'afstandmodel', waarin wordt benadrukt dat onderzoek zich niet direct moet richten op toepassingen; goed onderzoek wordt zonder dat toch wel gebruikt²⁰. Toch wordt ook hier uitgegaan van de 'ideologie van de rationaliteit', zij het minder direct.

Tenslotte wordt gesproken van een 'interactie- of dialoogmodel'. Uitgangspunt hier is de *wederzijdse* wisselwerking tussen onderzoek en beleid²¹. Beleidsprocessen zoals deze zich feitelijk voltrekken, worden opgevat als onderhandelingsprocessen, waarbinnen de confrontatie van partijdige argumenten een belangrijke plaats inneemt. In veel gevallen zal niet eenduidig zijn aangegeven waar het beleidsproces zich precies op richt. Dit zal pas na verloop van tijd duidelijk worden, nadat de beslissingsruimte is verkend en afgepaald. Het beleidsobject en de beleidsdoelstellingen zijn amorf en flexibel en beleidsprocessen hebben een cyclisch, iteratief karakter. Pas geleidelijk aan wordt duidelijk wat de strategische onderwerpen zijn en welke keuzemomenten daarbij in het geding zijn en in veel gevallen zal pas tijdens de uitvoering blijken wat de consequenties van een en ander zijn, waardoor beleidsombuigingen noodzakelijk kunnen zijn.

Beleidsprocessen zijn direct verbonden met besluitvormingsprocessen. Deze worden echter niet beheerst door decisie-logische beginselen, maar door

belangenbehartiging en coalitievorming. Deze besluitvorming heeft niet alleen betrekking op het bepalen van een beleidsstrategie, maar evenzeer op het formuleren en afgrenzen van het beleidsprobleem, het bepalen van de relevante actores, het formuleren van spelregels en criteria, en dergelijke. Beleidsproblemen hebben veelal het karakter van amorfe aandachtsvelden, waarbij de definitie van de situatie onderhevig is aan voortdurende bijstelling. Er is gesproken van 'wicked problems', onberekenbare problemen, waarbij niet alleen onduidelijk is waardoor problemen worden veroorzaakt, maar ook wanneer het is opgelost. Blijkbaar gaat het om thema's waarvan men vindt dat er aandacht aan besteed moet worden in termen van een 'voortdurende zorg'. Bij beleidsprocessen is geen sprake van één actor, maar van een groot aantal actores, die elk over een relatieve autonomie beschikken en die onderling coalities aangaan. De onderhandelingsprocessen tussen deze actores zullen doorgaans niet uitmonden in een rationeel doel-middelesschema volgens het analytisch-rationele model. Veeleer gaat het om een afsprakenstelsel, als resultaat van processen van geven en nemen; een ragfijn spel. Hierbij is het niet uitgesloten dat bepaalde actores zich laten leiden door decisie-logische beginselen, maar dit houdt niet in dat het gehele afwegingsproces hierdoor bepaald wordt.

Binnen beleidsprocessen speelt onderzoek een tamelijk bescheiden rol. Allereerst moet worden benadrukt dat binnen veel beleidsprocessen in het geheel geen sprake is van onderzoeksmatige ondersteuning, of dat alleen gebruik wordt gemaakt van rudimentaire informatie. Voor zover er sprake is van onderzoek, gaat het erom bepaalde informatie beschikbaar te krijgen. Aan deze informatie kan een louter cognitieve functie worden toegekend. De inhoudelijke afgrenzing van relevante informatie is echter geen louter wetenschappelijke aangelegenheid. Complexiteitsreductie vraagt om meer dan om wetenschappelijke expertise. De conceptualisering van beleidsproblemen wordt mede bepaald door buitenwetenschappelijke argumenten.

Bij conceptualisering gaat het er om hoe tegen een bepaald probleem wordt aangekeken, of, anders gezegd, hoe een situatie wordt gedefinieerd. Uit het onderzoek van Weiss en Bucuvalas komt onder meer naar voren dat beleidsfunctionarissen veel waarde hechten aan nieuwe visies op problemen²². Bulmer

benadrukt het belang van het vermogen afstand te nemen van gebruikelijke probleempercepties²³. In feite gaat het hier niet meer om louter cognitieve functies. Veeleer wordt achter de gangbare kennis gekeken, naar gehanteerde veronderstellingen en impliciete waarden. Juist omdat te spreken is van een zekere voorselectie op grond van impliciete mens- en maatschappijopvattingen, zal in veel gevallen ook sprake zijn van legitimerende functies, en wel in die zin dat ook binnen onderzoek de neiging zal bestaan bepaalde mens- en maatschappijbeelden over te nemen, of zelfs te versterken. Zeker als ervan wordt uitgegaan dat bij beleidsprocessen meerdere belangen in het geding zijn, ligt het voor de hand dat ook meerdere mens- en maatschappijbeelden in het geding zijn. Een en ander kan leiden tot een situatie waarbij elke expertise wordt geconfronteerd met een contra-expertise en de deskundigen het bij voortduring oneens zijn met elkaar.

Afgezien van de vraag waar cognitieve functies overgaan in legitimerende functies is het van belang te benadrukken dat binnen beleidsprocessen handelsstrategieën in beginsel niet automatisch voortvloeien uit onderzoeksresultaten. Het voorwaardelijke en selectieve karakter van wetenschappelijke kennis maakt een dergelijke omzetting onmogelijk.

Schuylt spreekt van een logische kloof tussen kennen en handelen. Wellicht kan beter worden gesproken van een aanvullende waarde van kennis bij het opbouwen van argumenten. Hierbij is van belang dat deze kennis in veel gevallen in feite beperkt is, niet alleen wat betreft toekomstige ontwikkelingen, maar eveneens wat betreft de oorzaken van hedendaagse problemen. Tenslotte kan er niet van worden uitgegaan dat een actor zich louter laat leiden door rationale argumenten. Tradities, buitenrationele voorkeuren, ervaring en dergelijke spelen eveneens een niet onbelangrijke rol.

Het voorgaande geeft aanleiding tot de stelling dat het spreken van een gebrekkige relatie tussen onderzoek en beleid voor een deel gebaseerd is op veronderstellingen ten aanzien van beleidsprocessen die slechts ten dele overeenkomen met de karakteristieken van beleidsprocessen. Dit brengt mee dat de in het begin van dit artikel genoemde diagnose onvoldoende gefundeerd is, en daarmee de in het verlengde daarvan liggende therapie eveneens. Beleidsprocessen worden slechts ten dele beïnvloed door eenduidige ratio-

nele analyses.

Ten dele kunnen we ons vinden in het standpunt dat onderzoek niet te zeer gericht moet zijn op directe toepassing. Bij beleid en onderzoek gaat het om verschillende zaken, en als deze worden samengevoegd in de term 'beleidsonderzoek' wil dat niet zeggen dat beide dan samenvallen. We bepleiten de instandhouding van de eigenheid van enerzijds onderzoek en anderzijds beleid, bij intensivering van de communicatie tussen beide. Deze communicatie dient dan niet beperkt te blijven tot het formuleren van een onderzoeksopdracht en het uitbrengen van een eindrapport. De tweezijdige communicatie tussen onderzoekers en beleidsfunctionarissen kan betrekking hebben op de volgende hoofdmomenten:

1. de conceptualisering van het maatschappelijk probleem
2. de omzetting van maatschappelijk probleem in beleidsprobleem
3. de omzetting van beleidsprobleem in een probleemstelling voor onderzoek
4. de presentatie en interpretatie van onderzoeksresultaten
5. de formulering van beleidsaanbevelingen

Ad. 1. Bij onderzoek naar de conceptualisering van maatschappelijke problemen gaat het primair om het achterhalen van gehanteerde veronderstellingen en staat als zodanig haaks op de 'fact-finding-approach' zoals gehanteerd binnen de traditionele 'problem solving'. Het gaat om expliciteren en het doorbreken van vanzelfsprekendheden, maar ook om het achterhalen van meer algemene achtergronden en samenhangen. Binnen de bestaande beleidspraktijk wordt hieraan nauwelijks aandacht besteed en dergelijke vraagstellingen passen nauwelijks binnen een strikt instrumenteel denken over de relatie tussen beleid en onderzoek. Het stimuleren van de dialoog tussen beleid en onderzoek, juist als het gaat om dergelijke conceptualisering, verdient ons inziens hoge prioriteit.

Ad 2. Doorgaans zijn beleidsonderzoekers nauwelijks betrokken bij de omzetting van maatschappelijke problemen in beleidsproblemen. Deze omzetting vloeit voor een niet onaanzienlijk deel voort uit de bestaande overheidsorganisatie. Uit onderzoeken van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst komt naar voren dat sprake is van verregaande fragmentatie, waarbij een bepaald probleem wordt opgedeeld in allerlei deelproblemen, overeenkomstig de bestaande

departementale organisatie²⁴. Ook is gewezen op het hanteren van een bepaalde, historisch gegroeide beleidslogica, zonder dat deze expliciet ter discussie wordt gesteld. Dit brengt met zich mee dat de conceptualisering van beleidsproblemen verregaand is voor-gestructureerd. Bij de formulering van beleidsproblemen kan de dialoog tussen onderzoekers en beleidsfunctionarissen bijdragen tot een meer fundamentele benadering, die van groot belang kan zijn bij het bepalen van de beslissingsruimte en de themakeuze.

Ad 3. De omzetting van beleidsprobleem tot probleemstelling voor onderzoek wordt in veel gevallen beschouwd als een technisch-wetenschappelijke aangelegenheid. Uitgaande van een welomschreven beleidsprobleem kan de onderzoeker zelf aangeven welke kennis ontbreekt en hoe deze verkregen kan worden. Deze opvatting is ons inziens onterecht. Zelfs als kan worden gesproken van een welomschreven beleidsprobleem kan, uitgaande van wetenschappelijke inzichten, een groot aantal verschillende onderzoeksvragen worden geformuleerd en de inperking daarvan kan nooit geheel op wetenschappelijke gronden gebeuren. Het formuleren van onderzoeksvragen is bij uitstek een zaak die in de dialoog tussen onderzoekers en beleidsfunctionarissen gestalte moet krijgen. Van groot belang hierbij is de afgrenzing van het object van onderzoek, geplaatst tegen de achtergrond van mogelijke themawisselingen binnen beleidsprocessen.

Ad 4. Resultaten van onderzoek spreken doorgaans niet voor zichzelf. Het is ons inziens niet gewenst de interpretatie ervan hetzij geheel over te laten aan beleidsfunctionarissen, hetzij toe te vertrouwen aan de onderzoekers.

Ad 5. Wat de formulering van beleidsaanbevelingen betreft is ons inziens een dialoog zo vanzelfsprekend, dat de wenselijkheid ervan niet nader behoeft te worden toegelicht. Het niet of oneigenlijk gebruik van onderzoeksresultaten bij het formuleren van beleidsaanbevelingen kan ons inziens voor een deel worden herleid tot het ontbreken van een dergelijke dialoog. We doelen hierbij niet op een eenmalig gebeuren, maar op langlopende nazorg, die ten dele de vorm kan aannemen van onderzoek naar beleidsprocessen.

In het voorgaande zijn zaken aangestipt die ten dele al in praktijk worden gebracht. Voor zover we dat kunnen nagaan geldt dat het minst voor het gestelde onder 1 en 2. Toch menen we dat met name wat conceptuali-

sering betreft een meer kritische opstelling van onderzoek geboden is. Hiertoe moet de onderzoeker een zekere distantie in acht nemen wat betreft de dagelijkse denkwereld van de beleidsfunctionaris. Als tegelijkertijd de dialoog tussen onderzoek en beleid wordt verbeterd en geïntensiveerd kan dit leiden tot een betere relatie tussen beleid en onderzoek.

Noten

1. *Nota gedrags- en maatschappijwetenschappen*, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1983.
2. J. A. A. van Doorn, *Beeld en betekenis van de Nederlandse sociologie*, Utrecht 1964, p. 99.
3. J. A. A. van Doorn, *Interventiewetenschap; wording van een ambitieus programma. Beleid en Maatschappij*, jan./febr. 1984, p. 4-14.
4. C. H. Weiss, M. J. Bucuvalas, *Social science research and decisionmaking*, New York 1980.
5. J. B. D. Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Kobra, Amsterdam 1983, p. 8.
6. A. M. J. Kreukels, *Planning en planningproces*, VU-GA, Den Haag 1979, p. 25.
7. A. Hoogerwerf, *Inhoud en typen van beleid*, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen a/d Rijn 1978, p. 19.
8. *Rapport van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur*, TK 1970/71 nr. 10 914, Den Haag 1970.
9. Vgl. A. J. Pols, *Met voorbedachte rade*, Delft 1981 (inaugurale rede).
10. H. Schelsky, *Planung der Zukunft; Die rationele Utopie und der Ideologie der Rationalität*. In: B. Schäfers (Hrsg.), *Gesellschaftliche Planung*, Stuttgart 1973. Korsten spreekt van een 'probleemoplossingsmodel'. Zie: A. F. A. Korsten, *Wat is goed genoeg?*, Kobra, Amsterdam 1983.

Korsten, *Wat is goed genoeg?*, Kobra, Amsterdam 1983.

11. Vgl. P. Hall, *Great planning disasters*, London 1980.
12. M. Carley, *Rational techniques in policy analysis*, Heinemann, London 1980.
13. Weiss & Bucuvalas, op. cit.
14. G. T. Allison, *Essence of decision; Explaining the Cuba Missile Crisis*, Boston 1971.
15. Vgl. de discussie over beleidsonderzoek in *Beleid en Maatschappij*, 1979/11, p. 336-345.
16. K. Hanf en F. W. Scharpf, *Interorganizational policy making; Limits to co-ordination and central control*, Sage, London 1978.
17. Zie onder andere: D. J. van Houten e.a., *Industriële activiteiten, besluitvorming en effectenonderzoek*, Kobra, Amsterdam 1983; C. E. Lindblom and D. K. Cohen, *Usable knowledge, social science and social problem solving*, Yale University Press, New Haven and London 1979; A. F. A. Korsten, *Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*, Kobra, Amsterdam 1983; C. Weiss, *Knowledge creep and decision accretion*; In: *Knowledge: creation, diffusion, utilization*, vol. 1, nr. 3, maart 1980, p. 381-404.
18. C. Weiss op. cit. 1980.
19. M. Bulmer, *The uses of social research*, London 1982.
20. C. J. M. Schuyt, *De kloof tussen willen en weten. Beleid en Maatschappij*, jan./febr. 1984, p. 21-29. Vgl. R. Wippler, *Theorieën in beleidsrelevant onderzoek*, in: S. E. de Bie, F. L. Leeuw, E. E. Maan (red.), *Onderzoeksmanagement in de sociale wetenschappen*, Den Haag 1983.
21. Zie onder andere: A. H. J. Kreukels, *Planning en planningsproces*, Vuga, Den Haag 1979; D. J. van Houten e.a., *Industriële activiteiten, besluitvorming en effectenonderzoek*, Kobra, Amsterdam 1983.
22. Weiss & Bucuvalas, op. cit.
23. Bulmer, op. cit.
24. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst: *Achtergrondstudie 3: Signalering en selectie*, Den Haag 1980.