

# Sociaal-wetenschappelijk onderzoek als productieproces: interactiesystemen van opdrachtgevers en contractonderzoekers\*

A.J. Gijswijt

## 1. Inleiding

Weloverwogen en planmatig de samenleving beïnvloeden via onderzoek en kennisvorming, deze gedachte is vermoedelijk zo oud als de sociale wetenschappen zelf. De daadwerkelijke, massale inzet van sociale wetenschappen in beleid is een betrekkelijk recent verschijnsel. Vooral na 1945 zijn de zogeheten beleidswetenschappen meegezogen in de enorme uitbreiding en diversificatie van taken van staat en overheid. Tal van beleidsterreinen van de overheid (veelal verweven met die van bedrijfsleven en verenigingswезen) zijn vanzelfsprekende specialisaties geworden in de academische opleidingsprogramma's.

Verwetenschappelijking en academisering van een beleidsterrein heeft tal van consequenties voor het betrokken wetenschapsspecialisme en voor het beleid zelf. Het is genoegzaam bekend dat verwachtingen van en bedoelingen met beleidsgericht onderzoek van de zijde van beleidsfiguren enerzijds en van onderzoekers anderzijds kunnen, en gezien hun uiteenlopende posities en verantwoordelijkheden ook mogen, verschillen. Idealiter verloopt onderzoek in opdracht via een interactieproces dat wetenschappelijk en beleidsmatig rendement oplevert. Het onderzoeksproces is dan, met al het onderhandelen over probleemstelling, opzet, uitvoering, verwerking van resultaten en financiële aspecten, als het ware een non-zero-sum-game. Het is eveneens bekend dat dit ideaal vaak niet wordt bereikt. Sterk schematiserend zijn er in dat geval drie mogelijkheden. De onderzoeker boekt winst, levert een wetenschappelijke prestatie en vordert in zijn carrière; de beleidvoerende opdrachtgever kan weinig met het onderzoek aanvangen. De tweede mogelijkheid verschaft een omgekeerd beeld: het beleid wordt naar wens voorzien van informatie en kennis; het wetenschappelijk rendement is gering. De derde mogelijkheid is dat noch onderzoeker en wetenschap noch beleidvoerder en beleid rendement zien van het onderzoek.

In dit artikel komt uitsluitend een voorbeeld van laatstgenoemde mogelijkheid aan de orde. Een zorgvuldige en goed gedocumenteerde evaluatie van het omvangrijke woningmarktonderzoek in de jaren 1970-1977 heeft uitgewezen dat al dit onderzoek vrijwel geen wetenschappelijk en beleidsmatig rendement heeft opgeleverd<sup>1</sup>. Bovendien valt vanuit genoemde evaluatie te beredeneren dat de afstand tussen feitelijke en potentiële opbrengst te overbruggen

was geweest. In de geconstateerde tekortkomingen van het woningmarktonderzoek valt een duidelijk patroon te onderkennen:

– Allerlei methodische en wetenschappelijke gebrekkigheden in het onderzoek traden steeds opnieuw op. De enkele vondsten die het onderzoek heeft opgeleverd werkten niet door. Cumulatie van kennis ontbrak. Communicatie tussen onderzoekers en kritische beoordeling van elkaars werk waren kennelijk onvoldoende.

– De sterke verwevenheid van het beleid inzake volkshuisvesting met het functioneren van de woningmarkt werd systematisch buiten het onderzoek gehouden. De potentieel kritische functie van onderzoek werd door opdrachtgevers kennelijk niet gestimuleerd en de onderzoekers en hun instellingen accepteerden dit.

Het steeds terugkerende patroon van tekortkomingen wijst op een structurele kwetsbaarheid van de interactiesystemen die opdrachtgevers en onderzoekers (en andere actores) met elkaar vormden. Deze kwetsbaarheid hield onder meer in dat leerprocessen

---

**Samenvatting** – Van een grote hoeveelheid woningmarktonderzoek, verricht in de jaren 1970-1977, is in een grondige evaluatie aangetoond dat de kwaliteit onvoldoende was, zowel gezien vanuit wetenschappelijk oogpunt als vanuit de bruikbaarheid voor het voeren van beleid. De geconstateerde tekorten vertonen een niet toevallig tot stand gekomen patroon. De lage kwaliteit van het onderzoek wordt in verband gebracht met een structurele kwetsbaarheid van de interactiesystemen waarin onderzoekers en opdrachtgevers zijn opgenomen. De verklaring hiervoor wordt gezocht in de moeilijkheid duidelijke produktspecificaties te verschaffen voor resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, in de gevolgen die dit heeft voor de machtspositie van onderzoekers en in de onbedoelde effecten van besluitvorming gericht op vergaande beheersing van allerlei risico's die zijn verbonden aan het verrichten van onderzoek.

**Drs. A.J. Gijswijt** (1934) is verbonden aan de sectoren bestuurskunde en sociologie van SISWO. Naast zijn werk voor interuniversitaire werkverbanden werkte hij geruime tijd mee aan het Structuuronderzoek Bouwnijverheid. Momenteel is hij betrokken bij internationaal vergelijkend onderzoek naar milieubeleid in veertien Europese landen.

Adres: SISWO, O.Z. Achterburgwal 128, 1012 DT Amsterdam, tel. 020-240075.

---

die noodzakelijk zijn voor serieus onderzoek vlug geblokkeerd raakten.

In dit artikel zal ik ingaan op de vraag hoe de genoemde structurele kwetsbaarheid van interactiesystemen van opdrachtgevers en onderzoekers kan worden verklaard. Voor zover dat zonder nader onderzoek te beoordelen valt verschilde de situatie van het woningmarktonderzoek in de jaren zeventig niet ingrijpend van die waarin contract- of derde-geldstroomonderzoek zich gewoonlijk afspeelt. Klachten over lage en middelmatige kwaliteit van sociaal-wetenschappelijk onderzoek worden vaker gehoord. Het is zinvol voor een beperkt onderdeel van het contractonderzoek, waarvan de lage kwaliteit is aangetoond, na te gaan wat er aan de hand was. De verklaring heeft een speculatief karakter omdat de evaluatie van het onderzoek, waarmee wordt gewerkt, geen uitvoerige gegevens bevat over de onderzoeksprocessen zelf. De redenering houdt globaal het volgende in:

– Onderzoek vergt een type arbeid dat vergelijkbaar is met wat Thompson het toepassen van een 'intensieve technologie' noemt<sup>2</sup>. Ervaringen die tijdens onderzoek worden opgedaan kunnen het verdere verloop ingrijpend beïnvloeden. Mogelijkheden voor routinisering en planning zijn beperkt.

– Serieus onderzoek houdt risico's in. Die risico's worden tijdens het ruilproces dat voorafgaat aan opdrachtverlening, ingeschat en via afspraken en de opbouw van een patroon van wederzijdse uitgesproken en impliciete verwachtingen ingeperkt en verdeeld over de betrokken partijen.

– Vanuit de beleidsinstelling gezien worden onderzoeksresultaten geproduceerd via een afgesplitst productieproces om in het beleidsproces te worden verwerkt. Voor sociologisch of sociaal-wetenschappelijk onderzoek is het vaak moeilijk of zelfs, gezien de aard van de materie, onmogelijk om scherpe productiespecificaties te verschaffen die voor het onderzoek een duidelijk oriëntatiepunt vormen, zoals dat voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek binnen bepaalde grenzen wel kan.

– Een gevolgtrekking is dat onduidelijke productiespecificaties voor de gewenste onderzoeksresultaten de machtspositie van sociaal-wetenschappelijke onderzoekers in de interactiesystemen die zij met opdrachtgevers en andere betrokken actoren vormen, structureel verzwakken.

– Gezien die zwakke machtspositie van onderzoekers zijn opdrachtgevers geneigd een handelingslogica te volgen waarin zij risico's proberen in te perken door routinisering en planning van het onderzoek te accentueren en de beleidskritische functie ervan te beknotten. Dit kan door zeer stringente afspraken over probleemstelling en opzet van het onderzoek te maken of alleen al door de onderzoeksperiode zo kort mogelijk te houden.

## **2. Regionaal woningmarktonderzoek als voorbeeld van onderzoek in de derde geldstroom**

In de jaren 1970-1977 is een stroom regionaal en lokaal woningmarktonderzoek op gang gebracht op instigatie van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Sociologisch of sociaal-wetenschappelijk woononderzoek werd sinds medio de jaren vijftig verricht. Er was ruime ervaring met woonwens- en woonsatisfactieonderzoek opgedaan. De onderzoeksinstellingen die de opdrachten aanvaardden hadden ervaring met dergelijk onderzoek of konden zich gemakkelijk oriënteren op verrichte studies. Het gaat om onderzoeksbureaus van de overheid (provincies en gemeenten) en daarnaast om para-universitaire onderzoeksinstellingen en particuliere bureaus.

De stimulerende invloed van het rijk had ook een wetenschappelijk karakter. In 1971 bracht een werkgroep een rapport uit met aanbevelingen voor gestandaardiseerde vragenlijsten en voor het trekken van steekproeven<sup>3</sup>. Het doel om heel Nederland te bestrijken werd aardig bereikt. Van de totale bevolking werd 73% via de onderzochte steekproeven in het onderzoek betrokken. De pretenties om verantwoord werk te leveren waren zeker aanwezig. Het overzicht en de evaluatie van Aartman en Van den Berg bestrijkt 65 regionale en lokale woningmarktstudies en 60 provinciale beleidsnota's en streekplannen.

Hun evaluatie leverde ongeveer het volgende op. De weergave en met name allerlei interpretaties zijn voor mijn rekening.

1. In het onderzoek werd overdreven veel aandacht besteed aan het nagaan van woonwensen. Gemeten op aggregaatsniveau zijn woonwensen voor allerlei categorieën bewoners behoorlijk stabiel. Om dezelfde reden had het vaak gehanteerde onderscheid tussen potentieel mobiele en de totale bevolking weinig nut.

2. De woningmarkt is vooral een voorraadmarkt.

Nieuwbouw voegt daar jaarlijks een gering percentage aan toe. In vrijwel al het onderzoek werd niet of slecht onderzocht of en hoe aan de vraag naar woningen binnen de bestaande voorraad kon worden voldaan. Zonder deze gegevens is de wenselijke differentiatie van de nieuwbouw moeilijk te beoordelen.

3. In het onderzoek ontbreekt veelal een verantwoording van de begrenzing van het gekozen marktgebied. 'Veelal blijkt de afbakening te berusten op toevallige factoren en niet op criteria die een aantal gebieden tot één woningmarkt bestempelen'<sup>4</sup>.

4. Bevolkingsprognoses vormden een zeer zwak punt in het onderzoek. Schattingen van toekomstige migraties zijn eigenlijk altijd op drijfzand gebouwd. Ook de ontwikkeling van geboortecijfers leverde wetenschappelijke vooruitberekenningsproblemen op. Coördinatie om dit voor al het onderzoek interessante en moeilijke probleem aan te pakken ontbrak. Vooruitgang die in Gronings onderzoek werd geboekt werkte niet door<sup>5</sup>.

5. In een onderzoek in Amsterdam naar verhuisplannen van mensen in 1968 en de realisatie van die voornemens in 1968-1972 bleek een grote discrepantie te bestaan tussen voornemens en uitvoering. Daar stond tegenover dat van mensen zonder verhuisplannen 15% wel verhuisde in die periode. Absoluut gezien compenseerde die laatstgenoemde categorie de bijna 50% niet-verhuisde plannenmakers. Onderzoekers namen aan dat dit gegeven te generaliseren was. Niet of onvoldoende is ingezien dat men hier in feite een zeer stroeve woningmarkt met grote schaarste waarnam. Vergelijkbaar onderzoek in de VS liet grote overeenkomst tussen plan en gedrag zien (80%) en veel minder onverhoeds verhuizen (4%). In een situatie van schaarste neemt het aantal mensen dat attent is op plotselinge mogelijkheden tot verbetering van de woonsituatie kennelijk sterk toe. Hoe dit ook zij: vervolgonderzoek naar het wel dan niet realiseren van verhuisplannen was wetenschappelijk interessant en beleidsmatig relevant geweest.

6. Hetzelfde geldt voor de geringe of afwezige aandacht voor de motieven van mensen om niet te willen verhuizen.

7. Aangezien de woningmarkt een voorraadmarkt is, is naast het onder 2, 5 en 6 genoemde onderzoek ook onderzoek naar verhuisketens van grote betekenis, bijvoorbeeld om het cumulatieve effect van één nieuwbouwwoning op de bezetting van de voorraad te

meten. Verhuisketenonderzoek is wel gedaan, met name door het Researchinstituut voor de Woningbouw (RIW) uit Delft, waar deze innovatie is ontwikkeld. Maar ook hier zien we weer dat een goed idee weinig navolging vond. De andere innovaties waar ik op doel zijn het vervolgonderzoek in Amsterdam naar realisatie van verhuisplannen en een verbeterde methode voor het ramen van woningbehoefte in een onderzoek in Groningen<sup>6</sup>.

8. Prognoses kunnen behalve met pure vooruitberekeningen van verwachte ontwikkelingen in het beleidsterrein ook rekening houden met taakstellende elementen. Wanneer die taakstellingen weinig realistisch zijn worden prognoses dubieuze aannames. Dat kwam nogal eens voor.

9. Tenslotte constateerden Aartman en Van den Berg bijzonder weinig overeenkomst tussen onderzoeksaanbevelingen over gewenste woningbouw en de gemaakte plannen en de realisaties in de daaropvolgende jaren. Na 1977 is de omvang van het regionale en lokale woningmarktonderzoek sterk afgenomen<sup>7</sup>. Het zou de moeite waard zijn nog eens uit te zoeken hoe dat is gegaan. Het is mogelijk dat de kritiek van Aartman en Van den Berg heeft doorgewerkt, zij het niet in het verbeteren van onderzoek maar in het stoppen ervan. De vergelijking met 'de hausse' in de wijkstudies in de beginjaren vijftig waar abrupt een einde aan kwam na een kritisch artikel van J. A. A. van Doorn dringt zich op<sup>8</sup>.

### **3. Het patroon in de tekortkomingen van het woningmarktonderzoek**

Er is een logisch patroon in de hierboven weergegeven evaluatie van woningmarktonderzoek te onderkennen. De aard en de verdeling van sterke en zwakke punten heeft geen toevallig karakter. Wat waren de intenties van de opdrachtverlenende beleidsinstellingen? De minister in een circulaire aan colleges van Gedeputeerde Staten: 'Regionaal en lokaal woningmarktonderzoek als basis en uitgangspunt voor de planning van de nieuwbouw en meer in het algemeen voor het te voeren beleid is dan ook dringend gewenst'<sup>9</sup>. Er werden uitgesproken en verstrekkende verwachtingen aan het onderzoek gesteld. En dit past in de behoorlijk vergaande pretenties van de volkshuisvesting in Nederland, gericht op het verschaffen van huisvesting aan volwassen ingezetenen zonder een expliciete clausulering voor koopkracht. Die algeme-

ne doelstelling en de praktische uitwerking die er in de loop van tientallen jaren aan is gegeven heeft gevoerd tot een verstrengeling van beleidsgebeuren en het functioneren van de woningmarkt.

We kunnen echter gemakkelijk vaststellen dat het woningmarktonderzoek in zijn opzet en uitwerking een duidelijke demarcatielijn trok tussen beleid en beleidsterrein en dat de zwaktes in het onderzoek voortvloeien uit het respecteren van die demarcatielijn.

1. Er was overdreven belangstelling voor het tamelijk in abstracto steeds opnieuw achterhalen van woonwensen. En wat meer klemt: de pretenties om bepaalde verstrekkende prognoses te kunnen maken waren voor sommige elementen theoretisch onhoudbaar (migratieprognoses) dan wel methodologisch zo lastig uitvoerbaar dat men er door gebrek aan gegevens of inzicht niet uitkwam (regionaal en categoriaal gedifferentieerde koopkrachtige vraagontwikkelingen). Wetenschappelijk aanvaardbaar of niet, men richtte zich honderd procent op een ogenschijnlijk strategisch onderdeel van het beleidsobject.

2. De gekozen begrenzings van woningmarkten waren methodologisch vaak niet correct, maar 'toevallig' gekozen. Toevallig is hier een eufemisme voor overeenkomend met bestuurlijk-administratieve grenzen als een *niet-relevant* criterium voor het afgrenzen van een woningmarkt.

3. Eenzelfde onkritische buiging naar het beleid toe is gemaakt wanneer onderzoekers niet-realistische taakstellingen van het beleid voor nieuwbouw verwerkten in hun prognoses.

4. Wetenschappelijke verdieping van inzicht (verbeterde methodologie, vervolgonderzoek naar realisatie verhuisplannen, verhuisketenonderzoek) ontbrak niet geheel maar werkte niet cumulatief door. De definitie van het beleidsobject door de beleidsinstellingen zelf hield vermoedelijk in dat men geen serieuze, op te lossen wetenschappelijke problemen verwachtte. Bovendien is ontwikkeling van wetenschap als zodanig geen beleidsdoel. Wanneer men de mogelijkheden van onderzoek overschat (zie geciteerde passage uit de brief van de minister) onderschat men waarschijnlijk de moeilijkheden die zijn verbonden aan het doen van serieus beleidsrelevant onderzoek. Deze paradox in de belangstelling voor de sociale wetenschappen is wel vaker waargenomen.

Het gebrek aan vooruitgang op een wetenschappe-

lijk niet al te gecompliceerd terrein van onderzoek is in het geschetste patroon opvallend. Dit is des te meer verrassend omdat enkele aanzetten voor progressie wel zijn geconstateerd. In het geschetste patroon van te geringe wetenschappelijke progressie van het onderzoek en te grote eerbied voor het beleid in de slechte zin van het woord, past ook het ontbreken van het potentieel voor de volkshuisvesting zo belangrijk onderzoek naar woonruimteverdeling.

#### 4. Handelingslogica gericht op het inperken van risico's

Het interactiesysteem van een onderzoeksproces in de derde geldstroom omvat minimaal vier partijen die over de opzet van het onderzoek, de gewenste resultaten, de tijdsplanning en de te maken kosten tot overeenstemming proberen te komen. Voor het opdrachtnemende bureau zijn dat de onderzoeker en de acquisiteur, voor de opdrachtverlenende beleidsinstelling (voor zover aanwezig) de afdeling onderzoek die het onderzoek begeleidt, en de dienst of afdeling waar de onderzoeksresultaten voor zijn bestemd. De beschrijving van hun handelingslogica moet hier een voorlopig en schetsmatig karakter hebben, en is gebaseerd op mijn persoonlijke indrukken en terloopse observaties<sup>10</sup>.

4.1. *Onderzoekers* – Voor onderzoekers in externe, opdrachtnemende bureaus staan, behalve promotie binnen de eigen organisatie, twee carrièrelijnen open die aansluiten op hun beroep. Zij kunnen opteren voor een wetenschappelijke, universitaire carrière of zij kunnen streven naar een carrière op het beleidsterrein waar zij hun bekwaamheid als onderzoeker hebben verworven en aangetoond. Voor beide loopbanen is een reputatie van goed onderzoeker belangrijk. Wanneer onderzoekers matig of slecht en onvoldoende benut onderzoek afleveren is dat niet goed voor hun reputatie en zullen zij dat, afhankelijk van hun ambitieniveau, tamelijk of heel onaangenaam vinden. Hiervan uitgaande is de veronderstelling gewettigd dat onderzoekers streven naar goede materiële en immateriële voorwaarden voor hun onderzoek (voor woningmarktonderzoek onder meer: voldoende omvang van steekproef, goede enquêteurs, een adequaat tijdsbudget). Vanuit onderzoekers gezien is de relatie met het onderzoekersnetwerk via literatuur en persoonlijke contacten belangrijk. De indruk dat hier erg

veel aan mankeert dringt zich op. Moeilijk te beantwoorden is de vraag of hier de sterke tijdsdruk, waar opdrachtonderzoek meestal onder staat, doorslaggevend is, of een inadequate opleiding en beroepsvorming en, daarmee corresponderend, een onvoldoende organisatie van het netwerk. Organisatie van het netwerk is een collectief goed. Via free rider-gedrag van onderzoekers kan zich de niet ongebruikelijke impasse voordoen dat iedereen belang heeft bij het goed zonder dat het er komt.

De rol van onderzoeker ligt dicht bij de rol van intellectueel enerzijds en die van expert en beleidsadviseur anderzijds. Opdrachtgevers hebben belang bij die laatste rol opvatting. Er zijn allerlei variaties mogelijk, maar de handelingslogica van onderzoekers zal grosso modo toch gericht zijn op het verwerven van eigen speelruimte. In derde-geldstroomonderzoek worden zij echter geconfronteerd met een bepaald budget en een deadline. Zeker wanneer zij een zwakke rechtspositie hebben (tijdelijke aanstelling) zullen zij hier sterk rekening mee houden. Bepaalde risico's van tijdsoverschrijding zijn op hen af te wentelen door hen overuren te laten maken. Of dit echter in de jaren waarin het hier besproken woningmarktonderzoek plaatsvond al zo'n rol speelde is te betwijfelen, omdat er toen vlot veel geld voor werd uitgetrokken. De evaluatie van Aartman en Van den Berg wijst uit dat jarenlang matig tot slecht onderzoek werd verricht en gepubliceerd. Het is niet uitgezocht, maar het is zeer de vraag of al dat onderzoek in de vakpers kritisch is besproken zoals door genoemde auteurs. De maatstaven waaraan derde-geldstroomonderzoek moet voldoen zijn kennelijk flexibel. Wanneer die maatstaven streng, controleerbaar en duidelijk zijn, versterkt dat de positie van onderzoekers aanmerkelijk. Immers, dan kunnen zij in overleg en onderhandelingen beklemtonen dat zij bepaalde faciliteiten absoluut nodig hebben om een zekere prestatie te kunnen leveren. Wanneer kwaliteitsmaatstaven onduidelijk zijn verzwakt dat de positie van onderzoekers omdat opdrachtgevers en acquireurs zichzelf en anderen voor de gek kunnen houden dat ook met geringe faciliteiten toch nog wel wat aardigs te doen valt.

**4.2. Acquireurs** – Acquireurs van onderzoek zijn in het geval van particuliere bureaus zelfstandige ondernemers. In het geval van (para-)universitaire onderzoeksinstellingen zijn zij ofwel zelf tevens contracton-

derzoeker dan wel in dienst van de universiteit en verantwoordelijk voor het gaande houden van een bureau dat een enkele of een groter aantal contractonderzoekers in dienst heeft. Wanneer acquireurs zelf als contractonderzoeker en projectleider optreden ligt het voor de hand dat zij de rol van onderzoeker accentueren en er voor zorgen dat afspraken realiseerbaar zijn. In een moeilijke marktpositie kunnen zij desalniettemin ver tegemoet komen aan wensen en eisen van opdrachtgevers inzake korte-termijnonderzoek, krappe tijdsplanning en dergelijke. Voor de acquireur/niet-onderzoeker die zelf een veilige positie inneemt is de noodzaak om tegemoet te komen aan die eisen gering wanneer een gevulde orderportefeuille niet de hoogste prioriteit krijgt. Uiteraard is het draaiende houden van een winkel dan moeilijker. Staat dit laatste voorop, dan kan de acquireur/niet-onderzoeker opdrachten binnenhalen op slechte voorwaarden en de risico's en onzekerheden in vergaande mate afwentelen op de onderzoekers.

**4.3. Beleidsinstellingen** – Wanneer beleidsinstellingen onderzoek intern of extern uitbesteden is dat gebruik maken van mogelijkheden tot arbeidsdeling die kennelijk voordelen biedt. Onderzoek kan dan gezien worden als een relatief verzelfstandigd productieproces dat een bepaald gespecificeerd produkt moet opleveren ten behoeve van een ander productieproces. De onderzoeker lijkt dan op een aanpemer die vanuit uitgewerkte tekeningen en een gedetailleerd bestek zijn productieproces kan inrichten. Deze opvatting komen we bij beleidsfiguren ongetwijfeld tegen. Een Directeur Onderzoek van MVRM begon een artikel als volgt: 'Onderzoek beoogt een hulpmiddel te zijn bij de besluitvorming. Het is gericht op het aandragen van informatie die in een specifieke fase van de besluitvorming nodig is. (...) Onderzoek dus als instrument van beleid'<sup>11</sup>. Dergelijke formuleringen suggereren een onderzoekersrol als van een uitvoerder van een nauwkeurig omschreven taak. Het is echter van groot belang hier een onderscheid te maken tussen productieproces en toe te passen technologie enerzijds en produkt en produktspecificaties anderzijds. Wanneer de produktspecificaties nauwkeurig bepaald kunnen worden en de toe te passen technologie volledig bekend is, ontstaat een vorm van routineproductie waarvoor geen onderzoek nodig is. De variant technologie bekend, produktspecificaties vaag, laat ik evenals de

hiervoor genoemde buiten beschouwing. De in dit verband interessante varianten hebben betrekking op het toepassen van een te ontwikkelen technologie op producten met enerzijds nauwkeurig bekende produktspecificaties en anderzijds onnauwkeurige of vage produktspecificaties<sup>12</sup>. Of een beleidsinstelling in staat is scherpe dan wel vage produktspecificaties (gewenste resultaten van onderzoek) te verschaffen hangt in deze redenering niet af van zijn intenties, maar van de aard van het te onderzoeken beleidsterrein. Zo zijn criteria en normen voor waterkwaliteitsbeleid veel scherper te definiëren dan voor onderwijsbeleid, vrouwenemancipatiebeleid en minderhedenbeleid.

Wanneer de produktspecificaties scherp gedefinieerd en geoperationaliseerd kunnen worden, maar de technologie en het productieproces nog onduidelijke en onzekere elementen bevatten, ontstaan de strenge maatstaven voor goed onderzoek, waarbij de opzet en uitvoering van het onderzoek overigens grote moeilijkheden kunnen opleveren en succes ook niet is gegarandeerd. De rol van de onderzoeker is dan gedefinieerd als die van technoloog. Wanneer de produktspecificaties van het gewenste onderzoeksresultaat door de aard van het onderzoeksobject vaag zijn en het tevens om moeilijk onderzoek gaat, kan de rol van technoloog wel geambieerd maar veel moeilijker waargemaakt worden.

Strenge maatstaven voor goed onderzoek met een hoge mate van objectiviteit door de duidelijke relatie met scherpe produktspecificaties versterken de machtsposities van onderzoekers in hoge mate. Wanneer het produkt er moet komen kunnen onderzoeken en ontwikkelingsafdelingen budgetten overschrijden zonder daar een kwaad woord over te horen. De budgetoverschrijdingen van de Oosterscheldewaterkering hadden, behalve met bedotterij, vooral te maken met het toepassen van nieuwe technologie voor een nauwkeurig omschreven produkt. Men kan de omschrijving veranderen (wat pijlers minder, wat minder doorstroom etcetera), maar de nauwkeurigheid blijft. Wanneer enorme overschrijdingen optreden, en dat was bij de Oosterscheldewaterkering het geval, krijgen niet de onderzoekers in hun rol van technoloog de verwijten en de eventuele klappen, maar de opdrachtverlenende beleidsinstelling en zijn top. Het kan ook om berekende risico's gaan. Weederen Kester hebben het onderzoeksproces geanalyseerd van de ontwikke-

ling van een kunstvezel in een laboratorium van de AKU<sup>13</sup>. Na veertien jaar werd het onderzoek, zonder dat succes was geboekt, beëindigd.

Voor natuurwetenschappelijk onderzoek is vrij duidelijk aan te geven welke relatieve betekenis en onderlinge verhouding fundamenteel onderzoek, gericht onderzoek, projectonderzoek, ontwikkelingswerk, fabrieksontwikkeling en applicatieonderzoek bezitten. Vanaf de fase van het ontwikkelingswerk zijn de kosten toe te rekenen aan de productiekosten van een produkt. Industriële laboratoria die de onderzoeksfasen daarvoor bestrijken (uitgezonderd het volledig fundamenteel onderzoek dat op de universiteit thuisheert) worden vanuit een algemene overhead gefinancierd. De kosten hangen vooral samen met het aantal wetenschappelijke onderzoekers. Voorwaarden voor goed onderzoek zijn ruime faciliteiten en het streven naar een constante en niet te vlug wisselende personeelsbezetting<sup>14</sup>. Vergelijk dat eens met het onderzoeksbeleid van MVROM waarvan wordt vermeld dat bij voorkeur geen gebruik wordt gemaakt van instituutfinanciering met vrije studiemogelijkheden, en dat de gemiddelde doorlooptijd van een onderzoeksproject tot beneden de twaalf maanden is gezakt<sup>15</sup>.

Het niet beschikbaar zijn van duidelijke produktspecificaties voor resultaten van sociologisch onderzoek geeft opdrachtgevers de gelegenheid, ófwel te doen of het gaat om routinewerk dat nauwkeurig te plannen is, ófwel te onderkennen dat het gaat om risicobeladen ontwikkelings- en speurwerk, maar de risico's af te wentelen op de opdrachtnemende onderzoeksinstelling in de hoop dat er toch nog wel wat uitkomt. Uit het patroon van tekortkomingen van woningmarktonderzoek blijkt verder dat contractonderzoekers de sterke verwevenheid van beleid en te onderzoeken beleidsterrein buiten beschouwing (moeten) laten. Het probleem van 'feodaliseren' van sociologisch of sociaal-wetenschappelijk onderzoek is niet puur een gevolg van de sinds 1979 teruglopende markt voor onderzoek, maar wordt er wel door versterkt.

#### *4.4. Onderzoeksafdelingen van beleidsinstellingen*

De Directie Onderzoek van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting is zich het afgelopen decennium steeds meer gaan richten op het uitbesteden van onderzoek in plaats van zelf onderzoek uit te voeren<sup>16</sup>. Wanneer zich tussen beleidsinstelling en extern on-

derzoeksbureau een verschil van inzicht over goed en wenselijk onderzoek en eventueel een financiële of andere belangentegenstelling (bijvoorbeeld over niet of wel publiceren van onverwachte resultaten) voordoet, vervult zo'n stafafdeling onderzoek een make-laarsrol. Per definitie moet worden geschipperd. Door het inschakelen van relatief onafhankelijke begeleidingscommissies en adviesorganen (Voorlopige Raad van Advies Onderzoek Gebouwde Omgeving) kan zo'n afdeling of directie onderzoek ook gebruik maken van zo objectief mogelijke arbitrage.

Een afzonderlijke organisatie voor het besteden van een onderzoeksbudget van een beleidsinstelling heeft vermoedelijk op de omvang van zo'n budget een gunstige invloed en kan misschien ook enigszins als vliegwiel fungeren om grote schommelingen te voorkomen. Wanneer zo'n afdeling onderzoek zich op langere termijn wil vestigen en handhaven zal het vraagstuk van de onduidelijke produktspecificaties voor resultaten van sociologisch of sociaal-wetenschappelijk onderzoek zich ook in de relatie tussen onderzoeksafdeling en beleidsinstelling manifesteren. Wanneer het onderzoek teleurstellingen oplevert is het risico aanwezig dat zo'n afdeling geïdentificeerd wordt met het onderzoeksgebeuren als geheel. Om dit te voorkomen moet zo'n afdeling zich gedistantieerd opstellen tegenover onderzoekers door een strakke beheersing van alle meetbare en planbare aspecten van het onderzoeksproces.

Het ministerie van Justitie heeft in de loop der jaren nogal wat rechts-sociologisch onderzoek gefinancierd vanuit een vrij zware stafafdeling onderzoek. Kenmerkend voor al dat onderzoek bleek de armoede aan theorie, de sterk kwantificerende inslag, de nadruk op het vinden van correlaties tussen de voornaamste concepten van het onderzoek en het van daaruit formuleren van beleidsaanbevelingen. Met name de combinatie van theoriearmoede en het accent op beleidsaanbevelingen valt op, omdat de kennistheoretische uitgangspunten van dergelijk onderzoek eisen dat beleidsaanbevelingen zijn gebaseerd op een duidelijk geformuleerde en geverifieerde theorie<sup>17</sup>. De overeenkomst in het woningmarkt- en rechts-sociologisch onderzoek dringt zich op. De handelingslogica van afdelingen onderzoek loopt vermoedelijk parallel aan die van de beleidsinstellingen waarmee ze zijn verbonden.

## **5. Verschillen, overeenkomsten en toepassingsbereik**

Er zijn vermoedelijk nog maar weinig sociologen die onverbloemd en optimistisch vanuit hun activiteit als (contract)onderzoeker de rol van technoloog claimen, dat wil zeggen van oplosser van nauwkeurig gespecificeerde maatschappijproblemen. Zoals waterstaatkundigen de Oosterscheldewaterkering aanleggen met het in acht nemen van een nauwkeurige balans tussen veiligheids- en milieu-eisen. In discussies over de relatie onderzoek – beleid en contractonderzoek is door sommigen de noodzaak van theorievorming en van relativering van het gedoe met beleidsaanbevelingen bepleit. Zelfs is er dan het perspectief dat het rendement van onderzoek uiteindelijk ook voor het beleid toeneemt<sup>18</sup>. In deze opvatting zitten opdrachtgever en onderzoeker als twee muizen in een kooi met aan de andere kant van het gaas een geurend brokje kaas, maar missen zij in die situatie het leervermogen om de omweg van het openstaande achterdeurtje van de theorievorming te nemen. Gezien vanuit de evaluatie van het woningmarktonderzoek was de stap naar betere theorievorming en meer kritische zin tegenover het beleid niet zo groot. Wanneer de interpretatie van geblokkeerde onderzoeksprocessen juist is was de kans dat die stap kon worden gezet uiterst klein. Geuit in een publikatie of op een conferentie is het verzoek om meer theorievorming een vrome wens. De individuele onderzoeker en zijn organisatie of acquisiteur zijn onderhevig aan de dwang van de situatie, net als de opdrachtgever, en bereiken de geschetste resultaten. Voor de contractonderzoeker is de rol van intellectueel – uitkomst van de door Schuyt en Berting geschetste gedragslijn – afgesloten, behoudens wanneer iemand over zoveel individuele capaciteit beschikt dat hij of zij die rol aankan onder ongunstige condities. Wanneer veranderingen noodzakelijk zijn moeten zij hun neerslag vinden op het institutionele en organisatorische niveau van netwerken en interactiesystemen van beleids- en onderzoeksinstellingen. Uitsluitend onderzoekers meer speelruimte geven zal weinig uithalen. Er zijn voldoende negatieve geluiden over het eerste-geldstroomonderzoek om niet alle heil te verwachten van onderzoekers die in eigen beheer de produktspecificaties vaststellen voor de resultaten van hun eigen onderzoek. Ook de sociale structuur van vakgroepen en wijdere netwerken van universitaire onderzoekers ondergaan de negatieve gevolgen van

de geringe theoretische 'stuurbaarheid' van het onderzoek<sup>19</sup>.

Er zijn stemmen die het kwaliteitsprobleem van contractonderzoek in meerdere of mindere mate ontkennen. Uiteraard zullen er sterke voorbeelden van geslaagd contractonderzoek te vinden zijn<sup>20</sup>. Echter, het gaat er vooral om of een positief oordeel te vellen is voor het onderzoek bezien voor een beleidssector over een langere periode. Van Hoesel oordeelt positief over onderzoek op de beleidsterreinen onderwijs, arbeidsmarkt en gezondheidszorg<sup>21</sup>. Het is zonder meer van belang voor deze en andere terreinen van onderzoek evaluaties te verrichten of te verzamelen en de condities voor en het verloop van de onderzoeksprocessen te bestuderen. Tenslotte is er de in Nederland vooral door Van der Vall naar voren gebrachte opvatting dat contractonderzoek verbeterd kan worden door het ontwikkelen van een professioneel paradigma<sup>22</sup>. De onderzoeker ambieert de rol van adviseur/expert. Op het institutioneel-organisatorische vlak pleit hij behalve voor het onmisbare rapporteren van onderzoek (informatieverschaffing) ook voor actiecomponenten als het gebruik van diffusietechnieken, feedbackstrategieën, het selecteren van specifieke doelgroepen en een zodanige timing van de rapportage en andere acties dat deze doordringen in de besluitvorming. Van der Vall richt zich met dergelijke, op zichzelf waardevolle suggesties, toch primair op de individuele onderzoeker en onderzoekinstelling. En het is zeer de vraag of zij in staat zijn de voor dergelijke acties noodzakelijke kosten gefinancierd te krijgen en of beleidsinstellingen onderzoekers voldoende speelruimte geven om die rol van adviseur te vervullen. Organisatieadviseurs ondervinden in hun relaties met beleidsinstellingen vergelijkbare problemen als onderzoekers<sup>23</sup>. Aanbevelingen voor theorievorming – in welke richting dan ook – en voor andere actiestrategieën voor onderzoekers moeten gecombineerd worden met aanbevelingen op het niveau van collectieve organisatie, van netwerken en van interactiesystemen. Een niet geringe moeilijkheid is daarbij om een adressaat te vinden die enerzijds gevoelig is voor de boodschap en de waarde ervan kan vaststellen en anderzijds invloedrijk genoeg om transformatieprocessen in de netwerken en interactiesystemen van onderzoekers en opdrachtgevers op gang te kunnen brengen.

## **6. Spreiding en beheersing van risico's als onderdeel van wetenschaps- en onderzoeksbeleid.**

In de hier gepresenteerde analyse is de kwaliteit van contractonderzoek niet benaderd als een kwestie van persoonlijke verantwoordelijkheid van onderzoekers en opdrachtgevers. Dat betekent niet dat die verantwoordelijkheden worden ontkend, maar dat de wijze waarop ze worden ingevuld gezien wordt als contextafhankelijk<sup>24</sup>. Het woningmarktonderzoek in de jaren zeventig speelde zich af binnen geblokkeerde onderzoeksprocessen<sup>25</sup>. Onderzoekers, hun acquisiteurs, opdrachtgevers en hun stafafdelingen onderzoek volgden handelingslogica's die de omstandigheden waarbinnen zij werkten hun als het ware opdrongen.

Risicobeheersing is een belangrijk aspect van die handelingslogica's. De wijze waarop risico's gepercipieerd en gespreid worden is belangrijk voor het verloop van onderzoek en de kwaliteit van de resultaten. Beleidsinstellingen die contract- of derde-geldstroomonderzoek financieren ontlene hieraan een vanzelfsprekende machtsbasis die door voor onderzoekinstellingen ongunstige marktverhoudingen nog verder kan worden versterkt. Zij kunnen risico's ogenschijnlijk inperken door stringente voorwaarden aan het onderzoek te stellen. Maar een variabele daarbij die voor sociologisch of (veel) sociaal-wetenschappelijk onderzoek moeilijk te operationaliseren is, is kwaliteit van de resultaten. En daar ontstaat de ruimte om wanneer tijdsbudgetten nauw, steekproeven te beperkt, kwaliteit van enquêteurs onvoldoende is, te schipperen en het risico op te vangen door weliswaar op tijd maar wel matig onderzoek te rapporteren. Wanneer via scherpe productspecificaties voor onderzoeksresultaten die kwaliteit wel geobjectiveerd kan worden, wordt de machtsbasis van onderzoekers navent versterkt.

Opdrachtgevers volgen in het huidige onderzoeksbestel een onderzoeksbeleid waarbij ogenschijnlijk een zwaar accent op concurrentie ligt. Van een hoge mate van prijsconcurrentie is zeker sprake. Dit wordt echter niet gecombineerd met een redelijk open concurrentie op basis van kwaliteitsvergelijking. Informele, bilaterale contacten en stille diplomatie gaan vooraf aan het verwerven en het uitzetten van contracten. Voor onderzoek is het te prefereren dat uitgewerkte contractvoorstellen het wetenschappelijk forum passeren en van vrijblijvend commentaar worden voorzien. Vanuit het netwerk van onderzoekers en



hun bureaus zal die situatie van zware prijsconcurrentie en geringe kwaliteitsconcurrentie niet worden doorbroken. Goede onderzoekers denken dat zij zich wel redden – en dat kan tegenvallen – en slechte onderzoekers hopen een graantje mee te pikken en hebben baat bij een lage kwaliteitscontrole. Wanneer de kwaliteit van de wetenschappelijke netwerken verbetert, wordt het voor opdrachtgevers aantrekkelijker die als forum in te schakelen. Wanneer kwaliteitsverbetering inhoudt dat het beleid zelf, en eventueel in kritische zin, in het onderzoek moet worden betrokken, is de strategie van de stille, bilaterale contacten toch erg belonend. En zo ontstaan er vlug vicieuze cirkels en geblokkeerde onderzoeksprocessen.

Het beïnvloeden van condities voor contractonderzoek in een richting die opdrachtgevers niet vanuit eigen overtuiging en belang aanhangen is vermoedelijk een vrijwel onmogelijke zaak. Wanneer een reeks deskundigen unaniem de noodzaak van theorievorming bepleiten voor verdere ontwikkeling van de beleidswetenschappen (vaak contractonderzoek omvattend) zijn vermoedelijk toch de eerste en de tweede geldstroom belangrijkere aangrijpingspunten voor wetenschaps- en onderzoeksbeleid dan het conglomeraat van de derde geldstroom<sup>26</sup>.

Voor het formuleren van meer toegespitste aanbevelingen voor wetenschaps- en onderzoeksbeleid is het noodzakelijk verdere, bij voorkeur vergelijkende, analyses op een aantal terreinen van onderzoek te verrichten, waarbij ook de uiteenlopende condities van, en de risico's voor financiers en onderzoekers binnen de eerste, tweede en derde geldstroom worden verdisconteerd. Maar één ding staat wel vast. In het huidige onderzoeksbestel is en wordt de sociale controle op (sociologische) wetenschappers versterkt via het verminderen van bestaanszekerheid door het werken met tijdelijke aanstellingen en het verlenen van onderzoekscontracten tot aan twee maanden (!) toe. Het puur verhogen van de tijdsdruk zal, zoals ik heb geprobeerd duidelijk te maken, reacties oproepen die op langere termijn tot lage kwaliteit van het onderzoek zullen leiden. Door zorgvuldige recrutering en het vergroten van globale bestaanszekerheid ontstaan veel betere condities voor goed onderzoek<sup>27</sup>. Dit is nader te onderzoeken. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Sociaal en Cultureel Planbureau zijn instellingen die een hoge mate van bestaanszekerheid bieden, een relatief strenge recru-

tering op grond van bewezen kwaliteit toepassen en ruime faciliteiten voor onderzoek bieden. Ze functioneren lang genoeg om zorgvuldig te kunnen worden geëvalueerd en om na te gaan of deze formule werkt. Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid heeft van het Onderwijs- en Ontwikkelingsfonds van de Bouwnijverheid een continuïteitsgarantie voor vijf jaar en verwerft daarnaast steeds opdrachten. Ook dit is een formule die nadere beschouwing verdient.

#### Noten

\* Dit artikel is gebaseerd op een paper ten behoeve van de Voorjaarsconferentie 1985 van de NSAV. Van hen die zo behulpzaam waren om commentaar hierop te leveren moet drs. J.A.G. Aartman apart worden vermeld.

1. J.A.G. Aartman en E.J.M. van den Berg, *Woningvoorraad en regionaal woningmarktonderzoek in Nederland*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam 1977. De evaluatie heeft betrekking op 65 onderzoeken, gespreid over heel Nederland. Sommige rapportages beslaan meerdere delen, tot aan twaalf toe. Van nog eens ongeveer 60 beleidsnota's, streekplannen en dergelijke is nagegaan hoe met de resultaten van het woningmarktonderzoek is gewerkt.

2. James D. Thompson, *Organizations in action*, Mc Graw-Hill Book Company, New York 1967, p. 17.

3. Aartman en Van den Berg, op. cit. p. 33.

4. Ibid. p. 4.

5. Ibid. p. 47.

6. Ibid. p. 36 en 44.

7. Mondelinge informatie van J.A.G. Aartman.

8. A.J. Gijswijt, 25 jaar sociologie van bouwen en wonen in Nederland, in: *Plan* 1975, nr. 2, p. 25-51. De verwijzing is naar p. 32-43.

9. Geciteerd bij Aartman en Van den Berg, op. cit. p. 1.

10. De term handelings- of actiologica is te prefereren boven de term strategie, omdat dat laatste begrip té sterk associaties van doelgerichtheid en beheersing van de situatie oproept; vgl. R. Kesteloot en E. Hendrickx, Actiologica's in processen van technologische innovatie. De introductie van CNC in twee Vlaamse machinebouwondernemingen, in: *Mens en Maatschappij*, 60e jaargang nr. 1, februari 1985, p. 43-61. De verwijzing is naar p. 48-49.

11. C.M.I. Richter, Niet bezuinigen op onderzoek maar doelmatigheid verbeteren, in: *Bouw*, 5 februari 1983 (nr. 3), p. 23-25.

12. Vgl. Charles Perrow, A framework for the comparative analysis of organizations, in: *American Sociological Review* 1967, Vol. 32, p. 194-208.

Vervolg noten zie pag. 240

---

Vervolg noten van pag. 226

13. Pieter Weeder en Do Kester, Variatie en selectie: De constructie van een industrieel produkt. Het geval Tenax, in: *Kennis en Methode*, VI, 1982, nr. 3, p. 221-251.

14. L.H.B.G. Casimir, Wetenschap en industrie, in: *Philips Technisch Tijdschrift*, 20, 1958, nr. 3, p. 65-69.

15. Richter, op. cit., p. 24.

16. Ibid. p. 24.

17. C.J.M. Schuyt, Rechts-sociologisch onderzoek en beleid in Nederland, in: *Congresbundel van de Vlaams-Nederlandse Sociologenconferentie op 10 en 11 september 1979*, p. 526-535.

18. Schuyt, op. cit., en C.J.M. Schuyt, De kloof tussen weten en willen, in: *Beleid en Maatschappij*, XI, nr. 1/2 (jan.-febr. 1984), p. 21-28, alsmede J. Berting, Sociologisch onderzoek in Nederland, in: L. Rademaker (red.), *Sociologie in Nederland*, Van Loghum Slaterus, Deventer.

19. Vgl. Janice B. Lodahl en Gerald Gordon, The structure of scientific fields and the functioning of university graduate departments, in: *American Sociological Review* 1972, Vol. 37 (February), p. 57-72.

20. Uitvoerig hierover: P.P.M. van Oijen, I.Th.M. Snel-

len en J.M. van Westerlaak, *Ambtenaren en onderzoekers*, Voorlichtingsdienst Wetenschapsbeleid, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag 1984.

21. P.H.M. van Hoesel, De waarde van beleidsonderzoek – Reactie op een betoog vol misvattingen, in: *Beleid en Maatschappij*, XI, nr. 10 (oktober 1984), p. 305-311.

22. Mark van der Vall, *Sociaal beleidsonderzoek: Een professioneel paradigma*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1980.

23. Edu Feltmann, *Advieseren bij organiseren*, Eigen Uitgave, Amsterdam 1984.

24. Vgl. de column van J.A.A. van Doorn, Het analyseren van debacles, in: *Beleid en Maatschappij*, XII, nr. 3 (maart 1985), p. 33-34.

25. Vgl. Raymond Boudon, *De logica van het sociale; een inleiding tot het sociologisch denken*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1981, p. 119-131.

26. Zie het themanummer Beleidsonderzoek in discussie van *Beleid en Maatschappij*, XI, nr. 10 (oktober 1984).

27. Casimir, op. cit., en J.E.E. Ellemers, Wetenschapsbeleid en voorwaardelijke financiering: enkele kritische kanttekeningen, in: *Beleid en Maatschappij*, XI, nr. 11 (november 1984), p. 329-337.