

## *J. P. van Schravendijk: Overheid, markt- en opinieonderzoek*

### **Inleiding**

Het contact tussen overheden en onderdanen is met de gehele samenleving, steeds complexer geworden. Dat geldt zowel voor de centrale als voor de lokale overheden enerzijds en aan de zijde der onderdanen zowel voor individuen als groeperingen, organisaties. Daarbij gaat men in het beleid meer en meer te rade bij technieken die ontwikkeld zijn ten behoeve van de marketing.

In dit artikel willen wij aandacht besteden aan een onderdeel, namelijk het *enquêtegewijs marktonderzoek* en de bruikbaarheid daarvan als informatiekanaal voor de overheid. Op één lijn met dit onderzoek stellen wij het opinie-onderzoek, zoals dat middels de zogenaamde polls wordt bedreven, aangezien daar dezelfde methoden en dezelfde 'apparatuur' voor wordt gebruikt als voor het marktonderzoek.

De contacten tussen overheden en onderdanen kunnen betrekking hebben op algemene maatschappelijke ontwikkelingen, principes en politieke overtuigingen, achtergronden voor beleidsvorming of op de beleidsuitvoering en de daarmee verband houdende maatregelen.

Het eerste, de beleidsvorming, heeft meer betrekking op de publieke opinie en het onderzoek daaromtrent: verkiezingsonderzoek en polls over onderwerpen van algemeen belang. Bij het tweede, de beleidsuitvoering, kan men parallellen trekken met de marketing en het marktonderzoek: met name rond problemen inzake het publiekgericht functioneren van overheidsdiensten.

Dit soort sociaal onderzoek beschouwen wij als toegepast onderzoek, namelijk ten dienste van beleid en dit soort onderzoek conformeert zich aan het sociale systeem, waarin het wordt toegepast. Marktonderzoek, als kanaal voor informatie van de consument naar de ondernemer, is aangepast aan de eisen die in het marketing systeem aan zo'n verbinding worden gesteld. Voorts zijn wij van mening dat andere sociale systemen wellicht andere eisen aan zo'n kanaal zullen stellen en dat dus het marktonderzoek — en het marketing-denken daarachter — niet voor alle sociale systemen een optimaal verbindingskanaal hoeft te zijn. Dat geldt bovendien niet

alleen voor het marktonderzoek maar ook voor het enquêtegewijs opinieonderzoek.

Men zegt wel dat marketing-methoden en onderzoek methoden neutraal zijn en dat ze pas in het gebruik dat men ervan maakt een sociale waarde krijgen. Wij zijn het daar niet mee eens; methoden weerspiegelen de verhoudingen in bepaalde systemen en zodoende zijn ze niet neutraal.

Marketing kan men zich — maatschappelijk gezien — voorstellen als een activiteit die zich afspeelt in een stelsel van verbindingen, kanalen van marketer (ondernemer) naar consument en omgekeerd. Die kanalen kunnen, naar hetgeen erdoor gaat, onderscheiden worden in informatiekanalen en geld-goederenkanalen. Een ander criterium is de richting waarin ze lopen.

Terwijl in de marketing de belangstelling van huis uit vooral valt op de afzet van goederen en de daarbij behorende informatie (reclame), dat wil zeggen de stromen van de marketer naar de consument, gaat het ons juist om de tegenrelatie; en wel in het bijzonder die van de informatie. Alhoewel in de marketing de consument 'centraal' wordt gesteld, zijn de kanalen van consument naar marketer moeilijk toegankelijk voor de eerste en verlopen ze indirect. Een situatie waaronder de consument als individu (tot nu toe) niet zeer hoeft te lijden, omdat het in de marketing meestal gaat om secundaire behoeften, sterk sociaal bepaalde satisfacties met allerlei zeer aanvaardbare alternatieven (het gaat minder om het stillen van honger dan om trek in biefstuk).

### **Overheid en marktonderzoek**

In de uitvoering van beleid zal men al gauw behoefte gevoelen aan een of andere vorm van registratie van de response bij degenen op wie het beleid

---

**Drs. J. P. van Schravendijk** (1924) studeerde sociale psychologie aan de Universiteit van Amsterdam en houdt zich bezig met markt- en opinie-onderzoek, vooral op het gebied van de communicatie. Hij is is mede-oprichter van het Nederlands Centrum voor Marketing Analyses, waarvan hij nu nog part-time adviseur is. Voorts is hij part-time verbonden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Adres: Gooilaan 22, Bussum, tel. 02159-19802

---

zich richt (en soms ook anderen). Marktonderzoek is een van de mogelijke kanalen voor dat soort informatie; van simpele tellingen tot en met geavanceerde methoden van veldwerk en analyse.

Men kan zich afvragen in hoeverre daarvan ook gebruik gemaakt kan worden door de overheid en dan speelt op de achtergrond of de filosofie van de marketing, ontleend aan het economisch systeem, ook geschikt is voor het overheidsbeleid in het politieke systeem. Onder dat laatste verstaan wij dan een systeem, gekenmerkt door het primaat van het welzijn aan de basis (onderdanen, consumenten, burgers e.d.). Het verschil met de marketing in de economie is dat dáár het welzijn van de consument secundair is ten opzichte van de ondernemer (de marketeer).

Die vraag ligt hier op de achtergrond en wij zullen hem niet expliciet beantwoorden. Ons gaat het om de problemen die onzes inziens rijzen bij het overnemen van technieken uit het ene systeem naar het andere; met name marktonderzoek ván het economische náár het politieke systeem.

Marktonderzoek is een vrij indirect kanaal, waarvan de marketeer de gatekeeper is, en dat een wat atomistisch en statisch beeld van de samenleving geeft. Een van de taken van een democratische overheid daarentegen is om korte kanalen te creëren of in stand te houden die een open verbinding vormen ván onderdanen naar overheden d.w.z. dat de gatekeeping zoveel mogelijk naar 'onderen' wordt gelegd. In tegenstelling hiermee lijkt marktonderzoek in de politieke sfeer typisch een instrument van een zichzelf instandhoudend overheidsapparaat; op de hoogte van wat er bij de onderdanen leeft, het beleid er mede op afstemmend, maar mèt behoud van de gatekeeping aan de zijde van het beleid en zonder het publiek te involveren. Geen stimulans voor de democratie.

Maar ook al zijn die korte, directe, open etc. kanalen er wèl, dan nóg kan het een probleem zijn dat de volksmond lang niet altijd spontaan spreekt of in begrijpelijke taal of op terzake doende wijze. Marktonderzoek biedt de mogelijkheid om beleidsproblemen aan de orde te stellen; maar het is een gebrekig instrument om het gemompel der massa's op te vangen. En dat laatste kan óók als response op beleid van belang zijn, aangezien de van dat beleid uit geformuleerde doelstellingen af kunnen wijken van wat bij het publiek werkelijk leeft.

Of de overheid sociaal onderzoek moet doen, kan nauwelijks een vraag zijn; wèl: in hoeverre en wanneer marktonderzoek het meest geëigende middel is. De noodzaak tot responsemeting geldt des te meer aangezien het bij de 'leveranties' van de overheid meestal om het 'stillen van honger' gaat — en niet slechts om de 'trèk', zoals in de marketing. Bovendien is bij de 'leveranties' van de overheid de wederzijdsheid van de geld-goederenstroom — dus de duidelijkheid van de ruil — lang niet altijd zo vanzelfsprekend als binnen de marketing. Bij lagere overheden wellicht nog wat meer (reinigingsbelasting, schoolgeld) dan bij de hogere (motorrijtuigen, accijnzen). En last but not least is in de sfeer van de overheid de consumptievrijheid meestal beperkt; als leverancier is hij monopolist en hij is ook nog drager van het officieel geweld en overmacht.

Men zou kunnen zeggen dat de onaangename kantjes van de relatie consument-leverancier, die in de marketing impliciet aanwezig zijn, zich bij de overheid luid en duidelijk manifesteren: een ondoorzichtige ruilsituatie en heel weinig consumptievrijheid! Redenen genoeg dus voor de overheid om via allerlei kanalen de consument aan het woord te laten. Niet alleen middels marktonderzoek maar ook andere, meer 'open' kanalen. Zo kan men zich afvragen of het in de overheids sfeer, bij een monopolie, bijv. een vuilnis-ophaaldienst, veel zin heeft om een marktonderzoek te houden onder het publiek naar het functioneren van zo'n dienst. Als er klachten zijn, was er waarschijnlijk alwel enig gerucht te merken geweest. Is alles goed, dan zullen de meeste respondenten weinig opzienbarends hebben te melden.

Zo'n onderzoek geeft bovendien een moment-opname en het lijkt zinniger om een permanente, open relatie met de afnemers op te bouwen, waardoor men zowel public relations bedrijft als ook geïnformeerd blijft.

Voor kwantificerend marktonderzoek zien wij vooral als taak om periodiek na te gaan in hoeverre de onderdanen en welke onderdanen zich betrokken voelen bij het functioneren van de overheid; welke segmenten er met betrekking tot een bepaald beleid zijn te onderscheiden; in hoeverre de doelgroepen aan hun trekken komen e.d.

Een begeleidende en controlerende functie; metingen van effect op basis van vergelijkingen in de tijd óf tussen groepen. Het operationaliseren van be-

leidsdoeleinden in consumenten-terminologie is daarbij van groot belang en marktonderzoek voorziet daarin door het toepassen van meer open, kleinschalige technieken waarbij de respondent — binnen de probleemstelling van het beleid — een zekere vrijheid van response heeft. Dat is niet alleen nuttig voor de operationele formulering van beleidsdoeleinden, maar ook voor het naar het publiek toe concretiseren van concepten voor reclame, producten en diensten.

### **Publieke opinie en onderzoek**

Publieke opinie zou men kunnen omschrijven als het geheel der meningen, ten aanzien van een aspect van het algemeen belang, die de ronde doen in een overigens ongestructureerde verzameling mensen. Een omschrijving waaraan een zekere cirkelredentie niet vreemd is, aangezien aard en omvang van de verzameling mensen mede bepaald wordt door het betreffende aspect van het algemeen belang. Bovendien een die sterk het accent legt op de manifeste publieke opinie en niet op wat latent als gedachten aanwezig moge zijn. Alleen het manifeste echter is onderzoekbaar; het latente wordt door onderzoek manifest en dat is een probleem! Opinie-onderzoek levert een stolsel van wat een doorlopend proces van massa-communicatie is; het geheel van ideeën, communicaties, 'conversaties', betraapt en manifest gemaakt op één ogenblik. Een foto; en in geval van een opiniepeiling (polling) nog een geposeerd plaatje ook.

Deze ideeën zijn grotendeels ontleend aan Brouwer's mycelium-model, zij het dat zijn onderscheiding tussen onder- en bovengronds ons minder aanspreekt.<sup>1</sup> Wij houden het liever op kringlopen, in het publiek rondgaande conversaties. Zenden en ontvangen kunnen gezien worden als functies van communicatieve knooppunten die in feite transformatoren zijn: zowel de krant die berichten doorgeeft als mijn buurman die vertelt wat hem is overkomen. Al rondgaande ontwikkelt een onderwerp zich; geen der 'doorgevers' is neutraal; iedereen transformeert. Begin- en eindpunten zijn niet zo duidelijk te onderscheiden als we dachten en er zijn in andere punten nog zoveel meer functies te ontdekken! Wat een voorlichtingsdienst b.v. bekend maakt over een bepaald onderwerp komt langs een vrij korte baan weer terug als knipselkrant en over een veel langere baan en moeilijker te traceren, als meningen van de

bij de voorlichting betrokkenen. Mensen, media, overheden en andere instellingen zijn allemaal transformatoren die onderwerpen opnemen en ze met grotere of kleinere veranderingen weer doorsturen, dan wel ze samenvoegen, bewaren, etc. Wij gebruiken graag de term 'conversatie-model' om dat geheel van informerende en opiniërende kringlopen aan te duiden. Het roept vragen op omtrent posities, relaties, transformaties, etc. In het kader van dit artikel kan men zich afvragen wat — in de context van het conversatie-model — de relevantie is van de opiniepeiling of het marktonderzoek, het enquête-gewijs veldonderzoek; en hoe dit kanaal geëvalueerd moet worden in vergelijking met andere kanalen die de overheid ter beschikking staan om van die 'lopende conversaties' op de hoogte te blijven.

Het opinieonderzoek, polling, zoals dat meestal wordt bedreven, zou men kunnen kenschetsen als de toepassing van het marktonderzoek op het gebied van de publieke opinie. Technisch gezien heeft het een aantal eigenschappen, waardoor het hierboven geschetste beeld van de publieke opinie aanzienlijk wordt gereduceerd. Dat zijn beperkingen die evenzeer gelden voor het marktonderzoek, zoals: de verschillende eenheden — personen, gezinnen e.d. — hebben in principe elk een gelijk gewicht; door random steekproeftrekking komen sociale relaties hoogstens indirect — nml. als respondent ze noemt — tot hun recht; hetzelfde geldt voor sociale dynamiek; respondenten kunnen vaak niet weten waar hun antwoorden precies toe dienen en ze worden geacht à bout portant op een onderwerp te kunnen reageren, manifest en latent lopen dooreen, mate van betrokkenheid is een probleem; het onderzoek wordt door de informatie-zoeker bestierd en niet door de informant, de gesprekssituatie is gefocussed rond de vragen, zelfs bij meer 'open' gesprekken, er zijn geen mechanismen via welke de respondent spontaan aan het woord kan komen (het zich vrijwillig melden als informant alleen al zou de hele steekproef-opzet door kruisen; vaak is sprake van een straffe onderzoeksstructuur (b.v. middels gestructureerde vragen).

Opinie-onderzoek, in het voetspoor van enquêtegewijs marktonderzoek, geeft onzes inziens een weinig nauwkeurig, verbrokkeld en statisch beeld van de publieke opinie ten aanzien van een algemeen belang; zeer gesimplificeerd. Een van de positieve as-

pecten van het huidige onderzoek lijkt ons, dat de resultaten gepubliceerd kunnen worden, waardoor ze weer teruggeleid worden in de lopende conversaties (zoals b.v. met verkiezingsvoorspellingen het geval is).

Het gangbare opinie-onderzoek geeft grove benaderingen die onzes inziens aanzienlijk verfijnd zouden kunnen worden wanneer men een duidelijker beeld had van het netwerk van de publieke opinie op een bepaald gebied. Dat wil zeggen: het geheel van relaties en knooppunten; welke zijn de kanalen en wie bezetten de knooppunten. Zo'n 'echt' opinie-onderzoek zal zich onzes inziens niet kunnen beperken tot een peiling op een gegeven moment. Het zal zich in de tijd uit moeten strekken om iets van de dynamiek te vatten en het zal zich niet tot het publiek kunnen beperken, maar ook de andere transformatoren zoals massa-media, instellingen e.d. moeten omvatten. Binnen het publiek zal dan meer aandacht besteed moeten worden aan de relaties tussen mensen en de dynamiek van de opinievorming middels waarschijnlijk een wijder arsenaal van methoden dan het opinie-onderzoek nu kan bieden (meer in de richting van participating observation b.v.).

In het vergeetboek geraakte methoden moeten wellicht weer opnieuw bekeken worden. In dit verband kunnen vroegere pogingen tot registratie van meer spontane uitingen van onderdanen of consumenten, interessant zijn: Mass Observation in Engeland (een onderzoeksbureau) en in Nederland 'Oog en Oor' (een informatiedienst) onder het kabinet-Schermerhorn.

Associaties met 'Geheimpolizist Brettschneider' dringen zich wellicht op, maar dat is een kwestie van de structuur waarin de methode wordt toegepast.

### **Overheid en publieke opinie**

Op diverse niveau's beschikken overheden over kanalen voor contacten met onderdanen: vanaf verkiezingen, via hearings, inspraak, tot en met het loket en de surveillerende (wijk)agent.

In marketing-termen zou men het loket kunnen zien als een stukje persoonlijke verkoop onder de voorwaarden van monopolisme en macht. Een mooie aanzet tot direct contact; zoals ook de wijk-agent. Maar misschien is dat soort kanalen toch te gespecialiseerd en is hun capaciteit te gering om bij te

dragen tot het algemeen welbehagen.

Het meest zinvol, in het kader van dit artikel, lijkt ons om te refereren aan *inspraak-procedures*. Deze zijn als een vorm van opinie-onderzoek, als een informatiekanaal van 'beneden' naar 'boven' te beschouwen; ofwel als een poging om een beeld te krijgen van de rondgaande conversatie zónder de restricties van random steekproeven, voorgecodeerde antwoorden e.d. Onder inspraak verstaan wij een procedure van zowel voorlichting als het in beleid tot zijn recht laten komen van reacties uit het betrokken publiek. Gebleken is echter dat slechts bepaalde delen van de bevolking reageren; delen die ook langs andere weg hun stem wel kunnen laten horen. De interne verwerking van deze informatie, wensen e.d. (die van beneden naar boven moeten gaan) stuit bij de overheid soms op problemen; het ambtelijk apparaat is er niet altijd even goed op ingesteld.

Inspraak heeft t.o.v. *steekproefgewijs onderzoek* het voordeel van de meer open benadering die maatschappelijke verhoudingen in sommige opzichten beter aan het licht brengt. Bovendien is een inspraakprocedure een publieke aangelegenheid, waardoor het publiek de indruk kan krijgen bij de zaak betrokken te worden, terwijl een steekproefgewijs onderzoek een veel individueler gebeuren is. Nadeel bij de inspraak is de 'zelfselectie', in de ruimste zin van het woord, die weer verbonden is met de maatschappelijke functie van de procedure zelf. Het lijkt ons dat inspraak zeer aan waarde wint, wanneer het gepaard gaat met begeleidend kwantitatief onderzoek om na te gaan, wie bereikt worden, wie actief zijn e.d. en om tot een weging naar omvang dezer groepen te komen. Een kwantitatief onderzoek kan onzes inziens echter nooit een inspraakprocedure vervangen.

*Opinie-onderzoek* kan in dat kader van nut zijn, wanneer de resultaten via publicatie weer teruggevoerd worden in de conversatie en wanneer ze uiteraard uitgaan van het denkraam van de consument en niet louter van het beleidsgericht denken. Ook kunnen marktonderzoekers in zo'n procedure (zoals nu ook reeds gebeurt) belangrijke hulp bieden door toepassing van *gesprekstechnieken* op bijeenkomsten en in discussies tussen overheden en onderdanen.

Deskundige leiding is daar uiteraard een eerste vereiste, maar voor een marktonderzoeker zal het be-

palen van z'n positie daarbij nog weleens problemen geven. Het beheer van een kanaal dat open is voor actie en reactie van ónder èn bovenaf, scheidt verantwoordelijkheden naar beide kanten en dat is een situatie, waaraan de marktonderzoeker van huis uit niet gewend is.

Wanneer het gaat om *beleidsvorming*, dan lijkt ons een meer dynamische kijk op het opiniërend gebeuren zeer nuttig, d.w.z. een kartering van de betreffende structuur rond het probleem, met daarin de positie(s) van de overheid (die niet a priori als zender gezien hoeft te worden) en andere transformatoren èn het vaststellen van de aard der tussenliggende relaties.

Kortom, een breder soort onderzoek, geschetst in de vorige paragraaf, is dan meer op zijn plaats. Daarbinnen zijn deeltaken voor opinie-onderzoek weggelegd.

Zo'n structuuranalyse geeft inzicht in de dynamiek en vormt daardoor een betere basis voor beleid dan het gangbare, statistische onderzoek.

#### **Tot slot**

De werkgebieden van marktonderzoek in de overheidssfeer kunnen wij nu als volgt in kaart brengen, waarbij het tweede gebied ons beter ligt dan het eerste:

a. begeleiden van *beleidsuitvoering*: kwalitatief onderzoek ter ontwikkeling van meetbare doelstelling; kwantitatief onderzoek om na te gaan welke groepen en hoeveelen het beleid bereikt; kwantitatief onderzoek om effecten te meten (waarbij inzicht in de achterliggende dynamiek een probleem kan blijven).

b. deeltaken in het kader van een bredere kartering van opiniërende processen rondom een algemeen belang, ten behoeve van *beleidsvorming*: het begeleiden van opiniërende acties om de mate en aard van penetratie en participatie vast te stellen; het actief deelnemen aan opiniërende processen d.m.v. simpele opinie-peilingen die middels publicatie weer in de conversatie worden gebracht; het verlenen van technische hand- en spandiensten, bv. door het leiden van inspraaksessies, discussies tussen belangengroepen e.d.

#### **Noot**

<sup>1</sup> M. Brouwer, *Stereotypen als folklore*, Vinkeveen, 1968.