

Bram Peper:

Samenleving, wetenschap en beleid

naar aanleiding van het Meerjarenplan Sociaal Onderzoek en Beleid (mei 1978)¹

Inleiding

De verhouding tussen (sociaal-wetenschappelijk) onderzoek en beleid mag zich niet verheugen in een grote publieke belangstelling.² Weliswaar berichten de kranten en andere media veelvuldiger over resultaten van wetenschappelijk onderzoek, maar aan de gevolgen voor beleid en maatschappij wordt (te) weinig aandacht besteed. Men kan daarom blij zijn met allerlei initiatieven om tot een actievere wetenschapsvoorlichting te komen. Een voorwaarde echter voor een verantwoorde samenspraak tussen het wetenschappelijke 'bedrijf' en de samenleving is en blijft dat de sociale wetenschappers zich meer het hoofd breken over de (mogelijke) maatschappelijke consequenties van hun studie en onderzoek.

Een uitzondering op de regel van een geringe publieke belangstelling vormde het plenaire debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van de onderzoeksvoornemens van de in Leiden benoemde hoogleraar W. Buikhuisen. Buikhuisen had, zoals bekend, aan zijn benoeming de voorwaarde verbonden dat hij de beschikking zou krijgen over middelen die hem in staat moesten stellen het zogenaamde biocriminologisch onderzoek te starten. Het Leidse College van Bestuur was daartoe maar al te gaarne bereid, omdat Buikhuisen nieuwe wetenschappelijke verten opende die het 'traditionele', dat wil zeggen sterk sociaal-wetenschappelijk georiënteerde criminologisch onderzoek uit het slop zou kunnen halen. Preciezer gezegd: Buikhuisen ventileerde de opvatting dat sociaal-wetenschappelijk criminologisch onderzoek ons weinig verder had gebracht en zou kunnen brengen. Meer heil ziet hij in een natuurwetenschappelijke, biologische benadering van het verschijnsel crimineel gedrag.

Inmiddels is een groot aantal artikelen in de dag- en weekbladpers en in vakbladen verschenen. Zonder hier op de inhoud van alle voors en tegens van het onderzoek van Buikhuisen in te gaan, kan uit die grote (kritische) belangstelling onder meer wor-

den afgeleid dat de maatschappelijke en beleidsimplicaties van dat onderzoek vrij snel werden onderkend. Een Kamerdebat van een paar uur over deze inmiddels tot 'zaak' uitgegroeide benoeming is niet niks.

Voor veel sociaal-wetenschappelijk onderzoek geldt dat het zijn invloed op denken en handelen in de maatschappij op indirecte wijze tot gelding brengt. Vaak moeilijk – in oorzakelijke zin – aan te wijzen, vaak ook onmiskenbaar aanwezig. Om op het terrein van strafrecht en criminologie te blijven: zonder de talloze studies in binnen- en buitenland over het desocialiserende effect van gevangenisstraf zou het relatief tolerante strafrechtsklimaat in ons land niet denkbaar zijn. De immense gevolgen hiervan voor betrokkenen en alle mogelijke beleidsinstanties (vergelijk behandelingsinstituties) laten zich raden. En zo zijn nog veel voorbeelden te noemen, in en buiten de criminologie.

Als ik stel dat ik niets zie in het soort onderzoek dat Buikhuisen op touw wil zetten, dan zou hij mij tegen kunnen werpen dat ik eerst de resultaten maar moet afwachten. Als ik dat geduld al zou willen opbrengen, wordt het mij – nog 'even' daargelaten allerlei principieel-ethische overwegingen – toch moeilijk gemaakt wanneer Buikhuisen blijf geeft zo weinig te hebben opgepikt van de invloed (hetzij 'negatief', hetzij 'positief') van de sociale wetenschappen op mens en maatschappij. Ik behoor niet tot diegenen die die invloed overschatten, maar om er zo geringschattend over te doen als Buikhuisen, is niet in overeenstemming met feiten en omstandigheden die ook Buikhuisen zou moeten kennen. Ik schaar mij ook op deze gronden aan de zijde van diegenen³, die – om het maar zacht uit te drukken – aarzelingen hebben bij de weg die Buikhuisen wenst op te gaan.

Dr. A. Peper (1940) is hoogleraar sociaal beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en was tot voor kort politiek adviseur van de minister van CRM. Publiceerde o.m.: *Vorming van welzijnsbeleid* (Meppel, 1972).

Adres: p/a Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, tel. 010-145511.

Sociale wetenschappen en beleid

Dat er, terecht, zo veel aandacht is gegeven aan de zaak-Buikhuisen, rechtvaardigt niet de geringe belangstelling die er in het algemeen is voor de verhouding tussen sociale wetenschappen (onderzoek) en beleid. Men moet vrezen dat dat wel weer het geval zal zijn wanneer de nota *Meerjarenplan Sociaal Onderzoek en Beleid*, die de Minister voor Wetenschapsbeleid op 25 mei jongstleden publiceerde, in de Tweede Kamer zal worden besproken. Er is namelijk veel onderzoek gaande, dat een ruimere aandacht verdient dan het kleine circuit van betrokken deskundigen en beleidsambtenaren dat zich er nu mee bezig houdt. Veel beleid stoelt op gegevens die door sociale wetenschappers – binnen en buiten het beleidssysteem in engere zin – worden aangedragen. Het sociaal-economische beleid is daar wel het sprekendste voorbeeld van. Vragen over het hoe en, vooral, het waarom van het beleid komen veel te weinig aan de orde. Men kan het de verdienste van het zogenaamde economendebat noemen dat het althans een begin van een probleemstelling in die richting bevat.⁴ Achter die discussie, die nog voornamelijk in technisch-economische termen wordt uitgevochten, gaat schuil de vraag naar de meest wenselijke economische orde en hoe die te bereiken.

Toen ik eerder opmerkte dat de invloed van de sociale wetenschappen bepaald aanwezig moet worden geacht, zou dat alleen al aangetoond kunnen worden door te wijzen op de duizenden afgestudeerden die in een of andere beleidscontext hun werkzaamheden verrichten. En die door hun wijze van kijken naar de sociale werkelijkheid – waarin zij, zo goed en zo kwaad, op de universiteiten zijn getraind – deze werkelijkheid beïnvloeden. Zij behoren immers tot de elite van de samenleving, en vaak tot de beleidsmakers (ambtenaren!). Zij zijn gewend gebruik te maken van gegevens, door (andere) sociale wetenschappers verzameld.

Toch is de invloed van (sociaal) onderzoek op beleid geringer dan wenselijk is. Te veel wordt de inherent problematische kant van die relatie – de mate van beleidsdistantie, c.q. beleidsconformering – te veel als een excuus opgevoerd om een heldere discussie uit de weg te gaan. Er is intussen een lange geschiedenis van pogingen om er iets aan te doen.

De meest recente poging was die van de *Verken-*

ningscommissie sociaal onderzoek (de commissie-Hoogerwerf), die in 1975 hierover een rapport uitbracht, waar de nota van de minister een beleidsantwoord op is. Het rapport heeft aanleiding gegeven tot veel kritische beschouwingen van belerende onderzoeksorganisaties en individuele wetenschappers. Een heel belangrijk bezwaar was wel dat de commissie vooral de gebreken aan de kant van het onderzoek breed uitmat, te veel organisatorische oplossingen als remedie aanpreeft, en dat te weinig werd ingegaan op de feilen van beleidsinstanties. De *relatie* tussen onderzoek en beleid stond te weinig centraal. Een kritiek die de minister in hoofdlijnen tot de zijne maakt, gezien het uitvoerige exposé over de verhouding tussen sociaal-wetenschappelijk onderzoek en overheidsbeleid (hoofdstuk 2).

De paradox van genoemde verhouding is dat waar aan de meeste universiteiten een houding wordt aangekweekt waaruit de vrees spreekt zich aan koud (beleids-)water te branden, het merendeel der afgestudeerden een plaats vindt in een beleidssysteem (publiek, semi-publiek of particulier). Waar in een vrijblijvende universitaire omgeving wordt gewezen – zij het weinig specifiek – op het gevaar van manipulatie in en door 'het' beleid, blijkt dat nu juist een belangrijke voedingsbodem te zijn voor beleidsconform optreden in de werkkring. Een optreden waar nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de beleidsmarges die aanwezig zijn, al was het maar met verwijzing naar de hoogergeroemde professionele autonomie (deskundigheid), die daaraan een legitimatie zou kunnen geven. Veel sociale wetenschappers zijn zich – bij gebrek aan goede voorbereiding – niet eens bewust van de vallen waar zij dagelijks intrappen. Zijn ze het wel, dan ontbreekt het aan inzicht en instrumenten om – met behoud van het noodzakelijke minimum aan loyaliteit met de organisatie waar men werkt – tot een zelfstandige en zelfbewuste opstelling te komen. Misschien ben ik wat te somber, maar het beeld van kritische mensen die ik in korte tijd tot de meest brave functionarissen heb zien 'uitgroeien' kan ik maar moeilijk van mij afzetten.

Verbeteringen?

Het is de verdienste van de nota van de Minister dat zij in gecondenseerde vorm een bevredigend overzicht geeft van de problemen in de meergenoemde

relatie. Daarnaast is er een goede samenvatting te vinden van de inhoud van en de reacties op het rapport van de commissie-Hoogerwerf. Tenslotte wordt een aantal projecten voorgesteld, die op een soort experimentele basis de grondstof zouden moeten bieden voor de vormgeving van een beleid dat op een later tijdstip gestalte zou moeten krijgen. Deze projecten zijn:

1) *Sociaal-wetenschappelijk onderzoek 'op maat'*, dat wil zeggen projecten in de sfeer van de arbeidsmarkt, het macro-sociaal onderzoek, de kwaliteit van arbeid, de maatschappelijke dienstverlening, de openlucht recreatie en het complementair bestuur, waarin wordt gepoogd te komen tot 'een intensievere onderlinge afstemming van het werk van beleidvoerders, onderzoekers en departementale staf-functionarissen' (blz. 7).

2) *Programmering van de inbreng van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid*. Het gaat hier om de opzet van meerjarenprogramma's voor onderzoek en een systematisering ervan;

3) *Bevordering van de kwaliteit en de doelmatigheid per onderzoeksproject*. Doel is ook hier een systematischer opzet van procedures en criteria, die departementen dienen te hanteren bij keuze en beoordeling van onderzoeksprojecten;

4) *Verbetering van het niveau van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Hieronder moet onder meer worden begrepen: een betere voorlichting over onderzoek, stimulering van post-academisch onderwijs, de totstandbrenging van werkgemeenschappen.

Voor deze projecten wordt in een periode van vijf jaar 7 miljoen beschikbaar gesteld. Al kan men een heel eind meegaan met de Minister dat het probleem van de relaties tussen onderzoek en beleid niet in de eerste plaats financiële oorzaken heeft, een bedrag van nog geen anderhalf miljoen per jaar voor al deze activiteiten is wel erg mager. Door een bescheiden herschikking van de onderzoeksbudgetten van de departementen had een financiële basis gelegd kunnen worden die het Meerjarenplan een werkelijk serieuze inslag had kunnen meegeven. Het stemt weinig opgewekt te moeten vaststellen dat een buitengewoon relevante probleemstelling wordt afgedaan met een bedrag, waarover - zal ik maar zeggen - op een achternamiddag wordt beslist in een of ander natuurkundig lab voor de aanschaf van wat rekentuig.

Van de genoemde projecten kan men zeggen dat 2), 3) en 4) misschien wel nuttig zijn, maar overigens weinig schokkend. Een werkelijke toetssteen voor de bereidheid de relatie tussen onderzoek en beleid te verbeteren is het eerste project. Dat zou ook nog wel kunnen zonder veel geld. Maar dan zou een aantal departementen werkelijk bereid moeten zijn hooggeschoolde sociale wetenschappers te doen participeren in de discussie over belangrijke beleidsvragen. Als ik nu eens niet de gebreken van de sociale wetenschappers, maar van de beleidmakers onder de loupe neem, dan stel ik vast dat onderzoek en studie ten departemente te ver wordt weg gehouden van de plaatsen waar het beleid wordt gemaakt. Dat heeft tot gevolg dat in het contact tussen sociale wetenschappers 'van buiten' en de studieuze ambtenaren van de departementen zich twee problemen - soms tegelijkertijd - voordoen: a) de departementsambtenaren zijn onvoldoende op de hoogte van het beleid, al krijgen zij de parmantige aanduiding beleidsvoorbereiders mee; b) de ambtenaren zijn (vaak) wel op de hoogte van het beleid, maar voelen zich door hun hiërarchische onderschikking niet geroepen de beleidstop 'ingewikkelde' vragen voor te leggen.

Daardoor hebben veel vragen die tenslotte voor onderzoek worden aangeboden een 'versmalling' ondergaan, die ze op voorhand al weinig beleidsrelevant maken. Dit probleem wordt in de nota overigens ook wel aangestipt. Een werkelijke opener-politiek van de beleidstop op departementen, zou vooral een uitdaging voor die sociale wetenschappers (van het serieuze soort, wel te verstaan) die vanuit een comfortabele positie beleidsacties van hun commentaar voorzien. Dit betekent uiteraard niet dat men zich - hoe nuttig ook - druk hoeft te maken over de dagelijkse beleidsgang. Nee, men zou zich - mét de bij het beleid betrokken groeperingen (in en buiten het departement) - kunnen bezighouden met het meedenken (en onderzoeken) van maatschappelijke vraagstukken, die vanwege hun gecompliceerdheid geen snelle beantwoording toelaten, ook niet door het beleid. Maar daarvoor is wel nodig - ik vermeldde het reeds - dat de samenspraak niet op een beleidsperifeer niveau plaatsvindt. Terecht wordt in de nota nog gewezen op het belang van detachering over en weer. Dat wil zeggen: er zou veel meer verkeer moeten zijn tussen universiteiten en beleids-

instanties. Formele en andere bureaucratische belemmeringen, die toch oplosbaar moeten zijn, blijken dit ruilverkeer nu in de weg te staan.

Tenslotte: het lijkt mij niet in overeenstemming met de bedoeling van de nota om de evaluatie van de projecten in handen te leggen van een Stafoverleg Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, dat uitsluitend bestaat uit departementsambtenaren. De wel erg voor de hand liggende en gemakkelijk te realiseren gedachte om dat werk samen met sociale wetenschappers te doen, is in het brein van de minister niet opgekomen. Een teken aan de wand?

¹ Brief van de minister voor wetenschapsbeleid, *Tweede Kamer, zitting 1977-1978*, 15.043, nrs. 1-2.

² Uitvoeriger en diepgaander over beleid en onderzoek het themanummer van *Beleid & Maatschappij*, Jrg. V, 1, januari 1978, in het bijzonder het artikel van L. A. Welters (blz. 8-17).

³ Ik verwijs in dit verband naar de beschouwing van C. J. M. Schuyt, *Veroordeeld tot criminaliteit?*, in: *Nederlands Juristenblad*, fig. 53, 27 mei 1978, blz. 389-399.

⁴ Een snelle introductie in dat debat geeft Hans van den Doel in zijn gebundelde Haagse Postartikelen, getiteld: *Het biefstuksocialisme en de economie*, Utrecht/Antwerpen, 1978, blz. 39-66.

Mededeling

4th International Congress of Cybernetics and Systems: Amsterdam, RAI Congrescentrum, 22-25 augustus 1978.

Dit vierdaagse congres, georganiseerd door de World Organization of General Systems and Cybernetics omvat:

- 1 van dinsdagochtend 22 augustus tot en met woensdagochtend 23 augustus drie plenaire symposia over:
 - 1) simulatie van macrosociale systemen, 2) computer privacy, 3) robots;
- 2 van woensdagmiddag 23 augustus tot en met vrijdagmiddag 25 augustus zeven parallel-secties, elk met vijf sessies van een halve dag:
 - 1) artificial intelligence, 2) cybernetics of economic systems and management, 3) fuzzy systems, 4) industrial cybernetics, including automation, 5) informatics and education, 6) neuro- and biocybernetics, 7) social systems, 8) systems and models, including environmental problems;

en voorts 's avonds:

- 3 op 22 augustus een special lecture van professor B. D. Josephson ('A cybernetic analysis of higher states of consciousness');
- 4 op 23 augustus: banket;
- 5 op 24 augustus een open forum 'Science and Society', onder voorzitterschap van professor H. G. B. Casimir;

Registratie f 135,- (inclusief banket op 23 augustus f 45,- extra), studenten f 25,- (f 70,- inclusief banket); in beide gevallen inclusief Proceedings.

Aanmelden bij Dr. J. Rose (W.O.G.S.C.), c/o College of Technology, Feilden Street, Blackburn BB2 1LH, Lancashire Engeland (telefoon: 09 - 44 254 4 321).