

De theoretische en praktische aandacht voor het gebruik van wetenschappelijk onderzoek is niet nieuw. In de naoorlogse periode van de groeiende welvaartsstaat deelden wetenschappers en beleidsmakers het optimistische geloof dat de sociale wetenschappen een significante bijdrage konden leveren aan de oplossing van uiteenlopende maatschappelijke problemen. Dit geloof brokkelde af in het laatste kwart van de twintigste eeuw. Niet alleen omdat de maakbaarheid en beheersbaarheid van de maatschappij door de staat ter discussie werd gesteld, maar ook door de toegenomen pluraliteit van kennis. In het beleidsproces van argumentatie en overtuiging kreeg de wetenschappelijke 'waarheid' concurrentie van andere waarheden. De relatie tussen wetenschap en beleid werd geproblematiseerd en daarmee zelf voorwerp van wetenschappelijke studie. Aanvankelijk richtte de analyse en conceptualisering zich voornamelijk op de eigenschappen van de onderzoeks- en beleidsgemeenschap en de obstakels en mogelijkheden voor het gebruik van onderzoek. Gaandeweg echter werden derde actoren in het analysekader betrokken en gezien de opkomst van het 'governance'-debat is dat niet verrassend. Naast de hernieuwde aandacht voor kennisonderbouwde beleidsvoering zien we nu ook de normatieve erkenning van de participatieve benadering. Hierin speelt de interactie rond het gebruik van kennis zich af tussen de onderzoeksgemeenschap, de beleidsmakers en maatschappelijke actoren. Onder de noemer 'Les liens entre la recherche et la gouvernance dans le champ de l'immigration en Belgique' onderzochten teams van de Katholieke Universiteit Leuven, Université de Liège en de Université Libre de Bruxelles de wisselwerking tussen onderzoek naar integratie van allochtonen en beleid in de velden onderwijs en arbeidsmarkt. We stelden een databank samen met een inventarisatie van al het Belgische academisch onderzoek over de immigratie en integratie van burgers van vreemde oorsprong gedurende de periode 1989-2002. Een bestand van vierhonderdtwintig onderzoeksprojecten, waarvan 239 Nederlandstalige en 181 Franstalige, waren het resultaat. De thema's onderwijs en arbeidsmarkt-participatie bleken aan beide zijden het meest populair. In dit artikel gaan we in

De cruciale vertaalslag

Van onderzoek naar beleid in twee Vlaamse gevalstudies

Klassiek wordt de relatie tussen onderzoek en beleid voorgesteld als een interactie tussen twee verschillende gemeenschappen: die van de wetenschappers en de beleidsmakers. Dergelijke bipolaire modellen kunnen ons blind maken voor de rol van andere actoren in de vertaling van onderzoeksresultaten in beleid. Een studie naar de relatie tussen onderzoek en beleid met betrekking tot allochtonen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt in België maakt duidelijk dat dergelijke actoren cruciaal zijn voor het in praktijk brengen van onderzoeksbevindingen.

MARLEEN BRANS, DIRK JACOBS, TINNE VAN DER STRAETEN & MARC SWYNGEDOUW

op het gebruik van deze onderzoeken aan Vlaamse kant en vatten de conclusies samen.

Het belang van derde actoren

Het gebruik van wetenschappelijk onderzoek kan men het best zien als een dynamisch proces. Onderzoeksresultaten kunnen positief of negatief aangewend worden in verschillende fasen van het beleidsproces zonder steeds een directe impact op beleidsuitkomsten te hebben. Onderzoeksinformatie kan een waarschuwingfunctie hebben en problemen op de agenda plaatsen, bijdragen aan probleemdefiniëring, doelbepaling en de verkenning van beleidsopties, beslissingen legitimeren en de uitvoering ervan evalueren. Het gebruik van onderzoek is niet het voorrecht van beleidsmakers alleen. Ook derde actoren kunnen hun invloed laten gelden. Men moet tevens een onderscheid maken tussen inhoud en vorm van onderzoek. Soms kan de inhoud van het onderzoek zeer bruikbaar zijn voor beleidsmakers, maar kan de vorm waarin de resultaten worden verspreid, bijvoorbeeld in droge, met jargon doorspekte wetenschappelijke artikelen, het gebruik ervan verhinderen.

Het al dan niet gebruiken van onderzoek bij beleid wordt in de literatuur vaak verklaard als de uitkomst van interacties tussen de gemeenschap van onderzoekers en de gemeenschap van beleidsmakers. Deze zogenaamde bipolaire modellen zien gebruik als een 'matching' tussen vraag en aanbod. Dit kan een instrumentele match zijn, waarbij onderzoek een kenniskloof dicht en helpt bij de keuze voor de juiste oplossing, een politieke match wanneer onderzoek een ingenomen beleidspositie legitimeert, of een conceptuele match als onderzoek over langere ter-

mijn beleidsmakers helpt bij het begrijpen of herkaderen van problemen. Als onderzoek niet wordt gebruikt is er sprake van een 'mismatch'. Deze kunnen enerzijds worden verklaard door de tegengestelde karakteristieken van beide gemeenschappen: de lange termijn van onderzoek tegenover korte beleids-termijnen, wetenschappelijk jargon tegenover bureaucratisch pragmatisme en wetenschappelijke waarheid tegenover politieke waarheid. Anderzijds wordt de gebrekkige afstemming van vraag en aanbod verklaard door manke interacties, bijvoorbeeld door gebrek aan bekendmaking of inzet, of door de afwezigheid van structurele en persoonlijke contacten tussen beide gemeenschappen, zoals fora voor het creëren van



wederzijds vertrouwen en geloofwaardigheid of bijzondere tussenpersonen. Bipolaire modellen kunnen ons blind maken voor de rol van andere spelers in het bruikbaar maken van onderzoek. Om de dynamiek van gebruik te begrijpen hebben we in ons onderzoek de categorie van gebruikers van onderzoek en deelnemers aan interacties met beleidsmakers uitgebreid naar maatschappelijke actoren.

Onderwijs

Begin jaren negentig probeerde de Vlaamse overheid een coherent integratiebeleid voor burgers van vreemde origine te ontwikkelen. Kort daarna startte ze ook met onderwijsbeleid voor kinderen van immigranten. Dit beleid bevatte vier luiken: onderwijsprioriteitenbeleid (speciale subsidiëring van scholen met veel kinderen van vreemde origine – ‘concentratiescholen’), intercultureel onderwijs (kinderen onderwijzen om diversiteit op een positieve manier te benaderen), nieuwkomerprogramma's voor niet-Nederlandstaligen en tot slot, zij het marginaal, onderwijs in de taal en cultuur van origine. Deze vier elementen vormden gedurende meerdere jaren de ruggengraat van het onderwijsbeleid voor immigrantenkinderen. Het is interessant dat het onderwijsprioriteitenbeleid heeft geleid tot een precieze operationalisering van de doelgroepen:

de kinderen en jongeren van vreemde origine, omdat concentratiescholen extra worden gesubsidieerd. Als zodanig was etnische registratie in het domein van onderwijs in Vlaanderen reeds een feit, terwijl dat in andere domeinen onmogelijk was. Daarin speelde de wetenschappelijke gemeenschap een belangrijke rol.

Aan het begin van het nieuwe millennium werd met het nieuwe decreet van gelijke kansen deze specifieke operationalisering echter verlaten. Men meet niet langer etno-culturele achtergrond maar algemene indicatoren van achterstand. ‘Vreemde origine’ bestaat niet meer als afzonderlijk criterium en een vreemde taal in de thuisomgeving wordt beschouwd als een indicator van minder gewicht. Deze verandering wordt toegeschreven aan wetenschappelijk advies, maar wordt duidelijk betwist door een aantal academici wier onderzoek zwaar gewogen had op het eerdere beleid. Een neveneffect van de nieuwe benadering is dat het voor onderzoekers en beleidsmakers moeilijker wordt om adequate oordelen te vellen over de positie van leerlingen uit een etno-culturele minderheid. Een bijkomend aspect van het decreet van gelijke onderwijskansen is het basisrecht tot inschrijving voor alle leerlingen. Dit vervangt het zogenaamde non-discriminatiebeleid in het onderwijs dat in de praktijk functioneerde als een soort toelatings- en spreidingsbeleid. Deze verandering werd doorgevoerd als gevolg van wetenschappelijk onderzoek dat de perverse effecten van het oorspronkelijke beleid had aangetoond. En dat wordt in de wetenschappelijke gemeenschap minder betwist. Al met al is er heel wat onderzoek uitgevoerd in het domein van onderwijs van kinderen van immigranten en een aanzienlijk deel daarvan is gebruikt in het onderwijsbeleid bij probleemsignalering, beleidsondersteuning, praktisch advies en evaluatie. Het gebruik van onderzoek in deze sector is voornamelijk instrumenteel en onderzoekers en beleidsmakers delen over het algemeen dezelfde doelstellingen. Aan onderzoekers wordt vaak gevraagd om instrumenten te ontwikkelen die kunnen worden gebruikt om beleid te implementeren, de implementatie op te volgen en te evalueren. Ook vinden we voorbeelden van legitimerend gebruik als negatieve resultaten niet publiek worden gemaakt zoals bij evaluatieonderzoek. Ook dis-

cursief gebruik komt voor, bijvoorbeeld wanneer concurrerende onderzoeksprojecten verschillende argumentaties bieden voor opponenten in het politieke debat, zoals bij het verlaten van etnische registratie het geval was.

De interacties tussen wetenschap en beleid in dit domein vinden vooral tussen beleidsmakers en onderzoekers plaats en via twee soorten contacten. Ten eerste wordt in de overdracht van onderzoeksbevindingen, vooral in de vroege jaren negentig, een belangrijke rol gespeeld door een individuele onderzoeks-‘broker’: expert Marc Verlot. Hij is opeenvolgend en soms tegelijkertijd actief als onderzoeker en beleidsmaker (kabinetsmedewerker). Dit heeft zeker de overdracht van onderzoeksbevindingen naar de beleidsarena gestimuleerd. Ten tweede is er de institutionele constructie van expertisecentra. De overheid heeft een zekere continuïteit van expertise in praktische onderwijsondersteuning gefaciliteerd door gedurende een aantal jaren twee universitaire expertisecentra te subsidiëren: Steunpunt Nederlands als Tweede Taal (NT2) en Steunpunt Intercultureel Onderwijs (ICO). Daarenboven is binnen het onderzoeksprogramma Onderwijskundig Beleids- en Praktijkgericht Onderzoek (OBPWO) een aantal onderzoeksprojecten opgezet, zowel ondersteunend als evaluerend, met betrekking tot de positie van jongeren van vreemde origine in het onderwijskundig systeem. Sommige van deze studies hebben onmiddellijke impact gehad en geleid tot concrete veranderingen in de modus operandi van een aantal scholen. De constructie van steunpunten heeft geleid tot stabiliteit en continuïteit. Het garandeert een constante ontwikkeling van expertise in de wetenschappelijke gemeenschap ongeacht legislatuurwissels en veranderende politieke accenten. Het creëert ook een forum waar de perceptie van beleidsmakers kan verbeteren en zich relaties van vertrouwen en geloofwaardigheid kunnen ontwikkelen. Het lijkt dat institutionele inbedding en de directe band tussen overheid en onderzoekers een betere garantie is voor het opnemen van onderzoeksresultaten dan bij ‘onafhankelijk’ onderzoek het geval is. Toch moet men erkennen dat er geen zuiver lineair verband is. Uit onze interviews met medewerkers van Steunpunt ICO blijkt dat de agenda voornamelijk bepaald wordt door de

Etniciteit wordt niet meer geregistreerd waardoor de onderwijspositie van immigrantenkinderen moeilijker te bestuderen is. (Foto Loek van Iwaarden, www.calandlyceum.nl)



overheid en dat het centrum uiteindelijk moet volgen in het ontwikkelen en ondersteunen. Door Steunpunt ICO werd ook evaluatieonderzoek ondernomen binnen het kader van het OBPWO-programma. Door dit onderzoek, vaak in samenwerking met universiteiten, neemt het Steunpunt een dubbele rol in ten aanzien van het beleid: soms ondersteunend, soms evaluerend. Als gevolg daarvan is het onderzoeksinstituut minder gebonden aan één onderwerp en de rol die ermee geassocieerd is.

Het gebruik of niet-gebruik van onderzoeksbevindingen is in de eerste plaats afhankelijk van de koers die wordt uitgezet door beleidsmakers. Het is voor de expertisecentra een uitdaging om hun eigen thema's 'hot' te houden en zo hun toekomst te verzekeren. Het resultaat van politieke interventies en onderzoeks-'brokerage' kan niet a priori worden voorspeld. Wat duidelijk is, is dat het inbedden van beleid in expertisecentra, gecombineerd met de beschikbaarheid van werkbaar operationaliseren een vruchtbare uitwisseling tussen onderzoek en beleid in het domein van onderwijs heeft mogelijk gemaakt. Maar de nauwe band tussen onderzoek, de dagelijkse praktijk en beleid heeft ook schaduwkanten. Soms worden onderzoekers gedwongen om hun onderzoek stil te houden omdat opdrachtgevers negatieve resultaten liever uit het publieke oog willen houden. Het beleidsonderzoek blijft dan het private terrein van beleidsmakers en de toegang tot onderzoeksresultaten wordt geblokkeerd voor derden. De consequentie is dat transparantie, verantwoording en publiek debat niet plaats vinden. Daarenboven hebben betrokken groepen weinig of geen kans om deel te nemen aan het beleidsproces. Een ander nadeel is dat het beleid grote invloed kan hebben op de vraagstelling van onderzoek. In het verleden is in onderzoek sterk gefocust op zeer specifieke kwesties met betrekking tot doelgroepgericht onderwijsbeleid in Vlaanderen en is weinig gedaan om de algemene situatie van jongeren van vreemde origine in het onderwijs te monitoren. Daardoor blijft het resultaat van alle beleidsinspanningen vaak een mysterie. Op dit moment is het onduidelijk of er in Vlaanderen veel toekomst is voor onderzoek naar de positie van etnische minderheden in het onderwijs of voor evaluatieonderzoek met betrekking tot

doelgroepgericht onderwijsbeleid. Aangezien men geopteerd heeft voor een onderwijsbeleid dat focust op algemene indicatoren van de achterstand en men de meting van etniciteit in het onderwijsprioriteitenbeleid heeft verlaten, is het mogelijk dat de speciale onderzoeks-aandacht voor leerlingen van vreemde origine een lagere prioriteit krijgt.

Arbeidsmarktparticipatie

Onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van burgers van vreemde origine had in het verleden vooral een signaalfunctie. Het bleef beperkt tot 'naming and shaming' en het monitoren van het probleem, gezien geen enkel specifiek beleidsplan was ontwikkeld om het aan te pakken.

In dat opzicht was 1998 een cruciaal jaar. Waar het probleem van ongelijke arbeidsmarktparticipatie tot dusver voornamelijk werd toegeschreven aan tekorten van de burgers van vreemde origine zelf, werd het voortaan gekaderd als de verantwoordelijkheid van werkgevers en hun wervingsbeleid. Deze verandering was het resultaat van gesprekken die waren gestart naar aanleiding van de resultaten van een wetenschappelijk onderzoek over discriminatie in het wervingsbeleid. Met praktische testen (gelijktijdige sollicitaties van gelijkwaardige kandidaten met een vreemde versus autochtone origine)

toonde deze shockerende studie van de International Labour Organisation (ILO) aan dat er een groot probleem van etnische discriminatie was op de Vlaamse arbeidsmarkt. Deels door de sterke retorische kracht en de dramatische aard van de gebruikte methodologie had het ILO-onderzoek een enorme impact. Daarenboven deed een derde actor, het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding (CGKR), een speciale inspanning om het gebruik van de resultaten te garanderen. Het grote publiek werd geïnformeerd via persmededelingen, terwijl de sociale partners – de belangrijkste beleidsmakers op dat terrein – met de resultaten werden geconfronteerd op een speciaal symposium waar ze gedwongen werden te reageren.

Het onderzoek had de verantwoordelijkheid van werkgevers belicht voor het feit dat burgers van vreemde origine zoveel moeite hadden om werk te krijgen. De pers aarzelde niet om de werkgevers hiermee te confronteren. Als gevolg van deze druk werden werkgevers en andere sociale partners gestimuleerd tot het ontwikkelen van een pro-actief diversiteitsbeleid met betrekking tot tewerkstelling, vastgelegd in het zogenaamde VESOC-akkoord (Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité) tussen de sociale partners en de Vlaamse regering. Men beloofde niet langer enkel te focussen



Concentratiescholen worden extra gesubsidieerd.
(Foto Loek van Iwaarden, www.calandlyceum.nl)



Als migranten niet zelf een onderneming starten, wie helpt hen dan aan werk? (Foto Lieven Colardijn)

op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt om het probleem aan te pakken, maar evenzo stappen te nemen om de vraagzijde aan te pakken. Dit perspectief lijkt nu diepgeworteld in het Vlaamse beleid met betrekking tot rechtvaardige arbeidsmarktparticipatie van burgers van vreemde origine.

Als men wil dat het diversiteitsbeleid enig succes heeft, kan worden verwacht dat de instrumentele vraag naar evaluatie- en beleidsgericht onderzoek zal toenemen. Als men het beleid gericht op gelijke kansen op de arbeidsmarkt wil monitoren, lijkt het onvermijdelijk dat er een akkoord komt over een operationele definitie van 'Belgen van vreemde origine' en dat relevante statistische data worden geproduceerd. Het ILO-onderzoek heeft dus een aantal veranderingen in het agenderingsproces uitgelokt. In de daadwerkelijke ontwikkeling van het nieuwe beleid was deze invloed evenwel een stuk kleiner.

Tot besluit kunnen we zeggen dat een aantal zaken, zoals de aard en de gebruikslogica van het ILO-onderzoek, van belang is geweest. Het onderzoek had een directe impact op het agenderingsproces door de identificatie van de ernst en oorzaken van het probleem. Indirect leidde het tot de creatie van een nieuw beleidskader. Aan de ene kant waren de variabelen die zouden worden aangepakt door het beleid inherent aan de probleemdefinitie. Aan de andere kant bleek het ILO-onderzoek een 'booster' voor bestaand onderzoek met een gelijkaardige probleemdefinitie, dat later

een rol zou spelen in het ontwikkelen van concrete beleidsmaatregelen.

Wetenschappelijk onderzoek heeft een belangrijke rol gespeeld in processen van integratiebeleid in Vlaanderen. Vooral in het domein van het onderwijs is de relatie tussen onderzoek en beleidsontwikkeling vruchtbaar gebleken en meer recent heeft onderzoek ook een behoorlijke impact gehad op de probleemdefinitie van achterstand van burgers van vreemde origine op de arbeidsmarkt. De contacten tussen beleidsmakers, onderzoekers en maatschappelijke actoren blijken een belangrijke factor bij het gebruik of niet-gebruik van resultaten van onderzoek. Een zogenaamde derde actor speelde een aanzienlijke rol in het aanspreken van de beleidsverantwoordelijken voor de arbeidsmarktparticipatie van allochtonen. Strategisch gebruikmakend van de dramatische vorm van het onderzoek, kon deze de overheid tot actie aanzetten. Dit 'dramatisch moment' heeft er echter niet voor kunnen zorgen dat het gebrek aan systematische evaluaties van de positie van burgers van vreemde origine kon worden weggewerkt. Dat blijft vooralsnog een heikel punt.

Marleen Brans werkt als hoofddocent bij het Instituut voor de Overheid, Katholieke Universiteit Leuven. Dirk Jacobs is docent aan het departement sociologie van de Université Libre de Bruxelles, Tinne Van der Straeten is medewerker van de partij GROEN! en Marc Swyngedouw is hoogleraar bij het departement

sociologie van Katholieke Universiteit Leuven. Het onderzoek 'Les liens entre la recherche et la gouvernance dans le champ de l'immigration en Belgique' vond plaats in het kader van een UNESCO-onderzoeksprogramma, met steun van het Federaal Wetenschapsbeleid.

Literatuurselectie

- Brans, M., Jacobs, D., Martiniello, M., Rea, A., Swyngedouw, M., Adam, I., Balancier, P., Florence, E. & Van der Straeten, T. (2004) Recherche et politiques publiques: le cas de l'immigration en Belgique - Onderzoek en beleid: de gevalstudie van immigratie in België. Gent: Academia Press.
- Lindquist, E.A. (1990) The Third Community, Policy Inquiry, and Social Scientists. In: Brooks, S. en A.G. Gagnon (red.) Social Scientists, Policy and the State. New York: Praeger publications.
- Oh, C.H. (1997) Explaining the impact of policy information on policy-making. In: Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization 10, no. 3, pp. 25-55.
- Rich, R. (1997) Measuring knowledge utilization processes and outcomes. In: Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization 10, no. 3, pp. 11-24.
- Verlot, M. (2001) Van een beekje naar een stroom. Vijftien jaar onderzoek naar onderwijs aan migranten in Vlaanderen (1985-1999). In: Vranken, J. & C. Timmerman (red.) Komende generaties: wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen. Leuven: Acco.
- Weiss, C. (1986) The many meanings of research utilization. In Bulmer, M. (ed.) Social Science and Social Policy. London: Allen and Unwin.