

**BELEIDSONDERZOEK IN HET SPANNINGSVELD TUSSEN KENNISVERGARING EN  
KENNISTOEPASSING: ONTWERPEN VAN TOEGEPAST ONDERZOEK**

**J.M. Hutjes**

In een eerder artikel (Sociologisch Jaarboek, 1975) constateerden we dat een kritische bezinning noodzakelijk is ten aanzien van het evenwicht tussen enerzijds de bij beleid en maatschappij met betrekking tot het beleidsonderzoek bestaande verwachtingen en anderzijds de daarin te hanteren wetenschappelijke standaarden. In dit artikel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen in de laatste 15 jaar op het gebied van de toegepaste onderzoeksmethodologie. Er is sprake van een toenemende diversificatie, gericht op verschillende typen van vraagstellingen (maatschappelijke problemen, het beleidsontwerp en de beleidsimplementatie), van soorten kennisproducten (in de zin van probleemdiagnose, evaluatie-onderzoek en toekomstonderzoek), van wetenschappelijke benaderingen (meer kwantitatief en kwalitatief) alsmede van implementatiestrategieën (kennisgerichte disseminatie, advisering en procesbegeleiding). Door deze diversificatie in de toegepaste onderzoeksmethodologie kan een meer evenwichtig antwoord op bovengestelde vraag worden gegeven.

## 1. Inleiding

De sociale wetenschappen hebben in de laatste decennia een belangrijke groei doorgemaakt. Daarbij zijn, gewild en ongewild, tevens verwachtingen gewekt over wat zij voor onze samenleving kunnen betekenen. Volgens velen, zowel in kringen van het beleid als in wetenschappelijke kring, houdt echter de bijdrage van het sociaal onderzoek in de signalering en oplossing van maatschappelijke vraagstukken geen gelijke tred met deze kwantitatieve ontwikkeling. In de laatste 10 à 15 jaar is en wordt dan ook naarstig gezocht naar de factoren, die voor de huidige onbevredigende situatie verantwoordelijk zijn, en naar mogelijkheden om te komen tot een betere afstemming van onderzoek en beleid (1).

In eerdere publikaties (Hutjes en Cuisinier, 1983; Hutjes, 1985) hebben we een meer systematische balans gegeven van de inzichten, die deze inspanningen hebben opgeleverd. De kernvraag was daar: in hoeverre en hoe wordt onderzoek gebruikt en welke factoren spelen daarbij een rol? In het voorliggende artikel willen we de draad van dat verhaal oppakken en verder ontwikkelen door meer specifiek aan de orde te stellen hoe in de sfeer van de onderzoeksmethodologie naar een antwoord op deze vraag wordt gezocht. Voor een goed begrip willen we vooraf echter toch kort iets zeggen over de meer algemene discussie rond de relatie onderzoek-beleid.

De navolgende behandeling is ongetwijfeld gekleurd vanuit het perspectief van de nederlandse situatie. In literatuurverwijzingen, voetnoten, voorbeelden e.d. wordt daarop nogal eens teruggegrepen. Op grond van onze positie zijn we daar nu eenmaal het meest mee bekend. Dat neemt niet weg dat het hier gaat om een problematiek, die zich niet beperkt tot de nederlandse verhoudingen. Het vraagstuk van de relatie tussen onderzoek en beleid heeft een meer algemeen karakter en, accentverschillen daargelaten, vindt men in alle, ons bekende publikaties rond dit thema dezelfde of soortgelijke overwegingen terug. In feite is wat hierna wordt geformuleerd over de relatie onderzoek en beleid en -meer specifiek- over de ontwikkeling van de methodologie van het beleidsonderzoek, zoals men ook uit de literatuurlijst kan constateren, in vergaande mate gebaseerd op publikaties uit met name de Verenigde Staten, die in dit opzicht als de onbetwiste koploper kunnen worden bestempeld.

## 2. Onderzoek en beleid; enkele algemene overwegingen

Uit studies en onderzoek op dit terrein komt de relatie tussen onderzoek en beleid naar voren als een ingewikkelde verhouding, die gekenmerkt wordt door een grote diversiteit van knelpunten (2). In hoofdlijnen gaat het daarbij naar onze mening echter om een tweetal, onderling samenhangende vragen, waarop niet iedereen hetzelfde antwoord zal geven.

De eerste vraag betreft de te verwachten maatschappelijke bijdrage van de sociale wetenschappen. Traditioneel is die bijdrage vertaald als een direct instrumenteel gebruik van het onderzoek voor de oplossing van bestaande beleids- en, ruimer gesteld, maatschappelijke problemen. Gebruik van onderzoek werd geïdentificeerd met attitude- en gedragsverandering, respectievelijk beleidsombuiging. De huidige inzichten in de relatie onderzoek en beleid laten echter zien dat men voorzichtig moet zijn met dergelijke hooggespannen verwachtingen ten aanzien van de directe toepasbaarheid van sociaal-wetenschappelijke resultaten. Een directe instrumentele aanwending betreft op zijn best een bepaalde variant van gebruik. Nog even afgezien van die situaties, waarin er sprake is van "oneigenlijke" vormen van gebruik (bijv. voor het uitstellen van beleidsbeslissingen), komt een meer diffuse, conceptuele onderbouwing van het beleidshandelen veel vaker voor. Dat dit zo is, kan ongetwijfeld ten dele worden toegeschreven aan de complexe aard van de problemen, die in het meeste beleidsonderzoek aan de orde zijn. Ook het "simpele" gegeven, dat het beleid zelf in het algemeen niet strikt planmatig-rationeel verloopt is daaraan debet. Van de andere kant is het duidelijk dat de beperkte toepasbaarheid van het sociaal-wetenschappelijk (beleids-)onderzoek mede veroorzaakt wordt door factoren, die in het onderzoek zelf gelegen zijn. Vaak bestaat daarin immers onvoldoende gevoeligheid voor wat nu eigenlijk door het beleid wordt gevraagd en wordt onvoldoende rekening gehouden met de eisen die vanuit uitvoerbaar beleid en vanuit praktisch handelen worden gesteld.

De tweede vraag betreft de vereiste afstand tussen wetenschap en beleid. Nagenoeg zonder uitzondering worden onderzoek en beleid gezien als twee werelden met uiteenlopende culturen, "talen", structuren, processen en criteria. Dat is natuurlijk een simplificatie, in zoverre beide werelden in werkelijkheid uiteenvallen in een groot aantal subsystemen. Niettemin kan men

in algemene zin toch spreken van twee min of meer gescheiden institutionele sferen of maatschappelijke circuits, waartussen de optimale verhoudingen allesbehalve vanzelfsprekend zijn. In dit verband zijn er een drietal keuzen of zienswijzen mogelijk.

- De eerste, klassieke zienswijze is die, waarin sprake is van een hoge mate van distantie van de wetenschap ten opzichte van het beleid. In deze optiek is de onderzoeker wel maatschappelijk geëngageerd, maar hij ".analyseert de samenleving op eigen initiatief en hoopt vervolgens dat de overheid wordt geconfronteerd met zijn wetenschappelijke publikaties, waarin wordt aangegeven waarom een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling in een bepaalde richting verloopt en waar het op termijn naar toe dient te gaan met de samenleving" (Van Hoesel, in Van de Vall en Leeuw, 1987). In dit zogenaamde "afstandsmodel" wordt de nadruk gelegd op de onafhankelijke, maatschappijkritische functie van de wetenschapsbeoefening. Beleidsgericht onderzoek is overbodig en de resultaten, verkregen in dienst van een "vreemde broodheer", zijn zelfs "verdacht". Dit model wordt heden ten dage nog door weinigen -in ieder geval openlijk- verdedigd, maar -zeker in universitaire kringen - lijken minder extreme variaties op dit standpunt beslist niet uitgestorven (vergelijk onder andere Schuyt, 1984).

- Aan het andere uiteinde staat wat we zouden kunnen noemen het "dienstverleningsmodel". De afstand tussen wetenschap en beleid wordt in dit tweede model in die zin gereduceerd, dat de wetenschap optreedt als loutere leverancier van sociaal-wetenschappelijke informatie en sociale technologieën ten behoeve van het beleid. De onderzoeker is in deze optiek vooral een "technicus" (de "engineer"), die zijn bijdrage levert aan de oplossing van een beleidsprobleem. Dat beleidsprobleem wordt in eerste instantie door de beleidsvoerder aangedragen en gedefiniëerd. Dit model past, hoewel men dat niet te absoluut moet opvatten, vooral op het onderzoek binnen bepaalde overheidsinstellingen en op het "marktonderzoek". Het ligt voor de hand dat vooral dit model -althans als dominante oriëntatie- vanuit de wetenschappelijke wereld veel weerstand oproept. Het lijkt niet irreëel te stellen dat bijvoorbeeld in Nederland de nogal heftige reacties tegen de nota Gedrags- en Maatschappijwetenschappen (1983) mede zijn ingegeven door de vrees dat dit als het overheersende model voor het nederlandse onderzoek zou kunnen gaan gelden.

- Er is echter nog een derde model, dat het midden houdt tussen de twee voorgaande standpunten: het zogenaamde "interactie-model". De onderzoeker is in deze opvatting niet de afstandelijke criticus of de dienstenverlenende technicus, maar er is sprake van het zoeken naar een goede balans tussen distantie en dienstverlening van het wetenschapsbedrijf via de weg van een goede communicatie. Het onderzoek staat ten dienste van het beleid, maar de probleemformulering is een resultante van een onderlinge samenspraak. De wetenschappelijke verantwoording is weliswaar in eerste instantie de taak van de onderzoeker, maar het onderzoek wordt niettemin nauwlettend door betrokken beleidsvoerders gevolgd. Het is met name dit model, dat in het beleidsonderzoek vaak aan de orde is en in feite is het in ieder geval in de nederlandse verhoudingen overheersend. Er bestaan dan ook verschillende overbruggingstructuren tussen onderzoek en beleid op uiteenlopende niveaus: de departementale onderzoeksafdelingen, de programmeringsorganen, de planbureaus, begeleidingscommissies e.d. (vergelijk o.a. Wiersema, in Van de Vall en Leeuw, 1987). Dat de interactie tussen onderzoek en beleid niet altijd zonder fricties verloopt zal zonder verder commentaar duidelijk zijn (vergelijk ook Hutjes en Cuisinier, 1983; Hutjes 1985).

### **3. Naar een methodologie van het beleidsonderzoek**

Tot zover enkele algemene overwegingen rond het probleem van de relatie onderzoek en beleid. We beoogden daarmee slechts een globale -en ongetwijfeld onvolledige- schets te geven van enkele algemene achtergronden, waartegen men de ontwikkeling van de methodologie van het beleidsonderzoek in de laatste 10 à 20 jaar moet zien. In de rest van dit artikel willen we met name op dit laatste punt wat verder ingaan. Dat we dat doen is uiteraard indicatief voor het belang dat we hechten aan de methodologische ontwikkeling voor de oplossing van de problematische relatie tussen onderzoek en beleid. Van de andere kant mag daaruit niet worden geconcludeerd dat daarmee de oplossing van het probleem gegeven is.

Voorzover het hier gestelde probleem al tot een oplossing kan worden gebracht, mag die oplossing op de eerste plaats niet alleen van de onderzoekskant worden verwacht. De knelpunten liggen immers evenzeer aan de kant van het beleid. Belangrijke factoren in dit verband zijn bijvoorbeeld het oneigenlijk ge-

bruik van onderzoek, de discontinuïteit, onduidelijkheid en versnippering van het beleid, economisch-politieke factoren e.d. De knelpunten liggen bovendien niet alleen op het niveau van de afzonderlijke projecten. Ze hebben ook te maken met het culturele klimaat ten aanzien van het wetenschappelijk onderzoek, gekoppeld aan bijvoorbeeld de weerstanden van de beleidsvoerder tegen daardoor geïnitieerde veranderingen. En ze doen zich ook voor op het niveau van de structuren, waarin dat onderzoek wordt uitgevoerd en toegepast, zoals de organisatorische versnippering van het onderzoek, de bureaucratische scheidslijnen in het overheidsapparaat e.d.

De ontwikkeling van een aan het beleidsonderzoek aangepast instrumentarium geeft dan ook beslist nog geen onwrikbare garanties voor meer daadwerkelijk gebruik van de resultaten. Niettemin is ook duidelijk dat de beperkte bijdrage van veel onderzoek aan de oplossing van de relevante beleids- en maatschappelijke vraagstukken in ieder geval ten dele kan worden toegeschreven aan methodologische gebreken. De aard en inhoud van het onderzoeksproduct is vaak niet aangepast aan de door het beleid gestelde vragen. Het is deze vraag -hoe kan de methodologie bijdragen aan een meer direct toepasbaar onderzoeksproduct?- die ons hier verder bezig zal houden.

Wij zijn natuurlijk niet de eersten, die dit thema aan de orde stellen. In 1972 wijst Coleman al op het eigen karakter van het beleidsonderzoek. Van beleidsonderzoek is, zo stelt hij, het uiteindelijke product niet "a contribution to creating 'knowledge' in the literature, but a social policy modified by the research results" (Coleman, 1972). Binnen dit tweeledig perspectief -als researchproduct en als bijdrage tot het handelen- dient het beleidsonderzoek enerzijds te voldoen aan de vereisten verbonden aan het wetenschappelijk onderzoek en anderzijds aan de voorwaarden van het praktisch handelen; of, zoals Van de Vall het stelt, aan de vereisten van de epistemologische en implementaire validiteit. Het is dit tweeledig karakter van het beleidsonderzoek dat de onderzoeker vaak voor vragen en beslissingen stelt, die met behulp van de traditionele methodologische handboeken niet (zonder meer) beantwoord kunnen worden. Beleidsonderzoek zou daarom volgens sommigen zo'n andere benadering vereisen dat zelfs van een apart "professioneel paradigma" kan worden gesproken (Van de Vall, 1980). Of men het nu zo principiëel moet stellen of niet (3), algemeen is men het er toch over eens dat het spanningsveld van de epistemologische

en implementaire elementen, kenmerkend voor de toegepaste research, leidt tot een typisch eigen mixture van researchtechnische procedures en te hanteren onderzoeksvoorschriften. Moest tot voor enkele decennia de beleidsonderzoeker daarvoor steeds weer ad hoc oplossingen verzinnen, de methodologische discussie in de afgelopen jaren heeft in belangrijke mate bijgedragen aan een meer uitgewerkt stelsel van overwegingen, regels, ideeën etc. die als uitgangspunt van beleidsgericht onderzoek kunnen worden gehanteerd.

Wie daarbij verwacht dat die regels gemakkelijk toegankelijk zijn, komt bedrogen uit. Vooral in de Verenigde Staten is sprake van een groeiende hoeveelheid literatuur over dit thema en in dat spoor neemt ook in Nederland de stapel geschriften van jaar tot jaar toe. De betreffende literatuur is echter allesbehalve overzichtelijk. De discussie wordt, afhankelijk van de specifieke invalshoek, onder verschillende noemers gevoerd, zoals het meta-onderzoek rond de productie, disseminatie en gebruik van onderzoek en kennis, de methodologie van het beleidsonderzoek, de "policy analysis", de planning etc. De ontoegankelijkheid wordt bovendien vergroot door een hoge mate van versnippering over een diversiteit van deelthema's. Terminologisch is er voorts allesbehalve sprake van eenduidigheid. En niet zelden blijkt wat men in de literatuur tegenkomt niet meer dan oude koek in een nieuw papiertje. De onderzoeker, die in deze materie thuis probeert te raken, komt dan ook al gauw tot de ontdekking dat hij zich op bijzonder glibberig terrein begeeft en het gevaar loopt "door de bomen het bos niet meer te zien". Een meer gerichte aandacht voor de methodologie van het beleidsonderzoek als zodanig is nog van slechts betrekkelijk recente datum en deze welhaast chaotisch te noemen situatie is dan ook alleszins begrijpelijk. Niettemin wordt een systematisch overzicht over de in dit opzicht gevoerde discussie nodig gemist. Overzicht is voor de beleidsonderzoeker immers van direct belang om -in aansluiting op de vraagstellingen van het beleid- uit het scala van mogelijke modellen en procedures een verantwoorde keuze te kunnen maken. In het navolgende willen we dan ook een poging doen om enkele algemene lijnen aan te geven, die in de ontwikkeling van het huidige beleidsonderzoek te onderkennen zijn.

Bij deze behandeling zullen we uitgaan van een viertal thema's, die naar onze mening de hoofdlijnen van de ontwikkeling in het moderne beleidsonderzoek markeren, namelijk:

- De verschuiving van vraagstellingen in de sfeer van maatschappelijke probleemsignaleringen naar een meer directe aandacht voor zowel de ontwerp- als de uitvoeringsfase van het beleid zelf (par.3.1).
- De diversificatie van de beoogde "kennisproducten" van het beleidsonderzoek en de uitkristallisering daarvan in een diagnostisch, een evaluatie- of toekomstgericht onderzoeksmodel (par. 3.2).
- De keuze van de wetenschappelijke benadering (kwantitatief of kwalitatief) en de specifieke, op het probleem afgestemde onderzoeksstrategie: het survey, experiment of veldonderzoek (par. 3.3).
- En tenslotte, de te hanteren strategieën in verband met de implementatie van de resultaten: de "loutere" overdracht van kennis en inzichten, het geven van adviezen of -verdergaand- een actieve begeleiding bij de toepassing (par. 3.4).

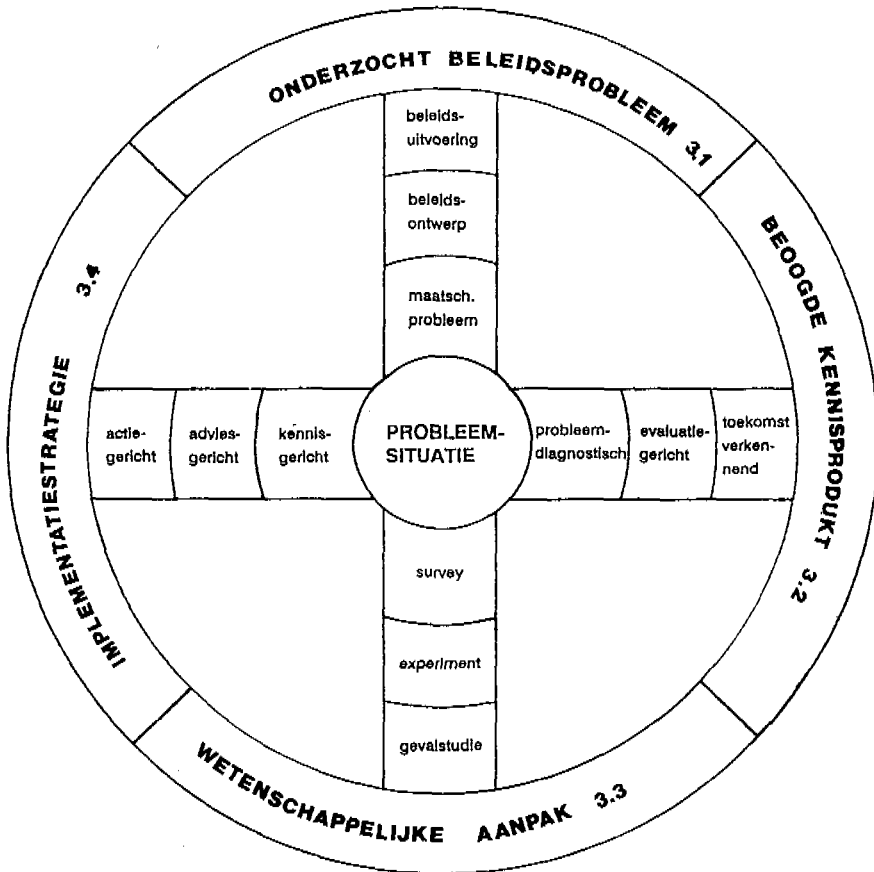
Deze vier thema's zijn schematisch weergegeven in het "wiel" op de navolgende pagina.

Centraal in het gepresenteerde schema staat de onderzochte probleemsituatie ofwel dat aspect van de realiteit dat als problematisch wordt ervaren en daarom voor nader onderzoek in aanmerking komt. De thema's zijn terug te vinden in de "velg" en worden uitgewerkt in de "spaken" van het wiel. Zonder overigens volledigheid te pretenderen geven we met deze voorstelling van zaken aan, dat de beleidsonderzoeker bij de vertaling van de te onderzoeken probleemsituatie in een concreet onderzoek in ieder geval op deze vier dimensies een keuze zal moeten maken. Hij zal moeten bepalen wat de inhoud is van zijn onderzoek, welk soort kennis daarmee wordt beoogd, hoe hij zijn uitspraken op wetenschappelijk niveau wil onderbouwen en hoe hij de in zijn onderzoek opgedane kennis terugvertaalt naar de oorspronkelijke beleidsvraag.

In dit wiel zijn in grote lijnen de invalshoeken van het "klassieke" beleidsonderzoek rond de as gegroepeerd; de nieuwe ontwikkelingen van het hedendaagse beleidsonderzoek zijn aan de buitenkant te vinden. Bij de navolgende behandeling zullen we dan ook van binnen naar buiten werken.

Ter voorkoming van misverstand willen we tenslotte aantekenen





Schema: Ontwerpen van toegepast onderzoek

dat het in onze opvattingen slechts gaat om een toenemende diversificatie van het beleidsonderzoek, die gekoppeld is aan de diversiteit van vraagstellingen waarmee de hedendaagse beleidsonderzoeker te maken krijgt. Het gaat beslist niet om de idee dat de klassieke vormen van het beleidsonderzoek door deze ontwikkeling zouden zijn achterhaald.

### **3.1. Verschuivingen in het soort beleidsproblemen**

Het is welhaast een open deur intrappen om te stellen dat beleidsproblemen geen "objectieve gegevens" zijn, die direct af te leiden zouden zijn uit de "feiten". Dezelfde feiten in de "maatschappelijke realiteit" kunnen door het beleid op sterk uiteenlopende -en niet zelden conflicterende- wijzen worden geïnterpreteerd. Zo zal niemand ontkennen dat criminaliteit een maatschappelijk probleem is. Over de definitie van wat daaronder moet worden verstaan, over de verklaring ervan, over de omvang, de ernst en het belang en over de mogelijkheden tot verandering zullen de meningen echter verschillen.

Hoe een bepaalde probleemsituatie wordt vertaald in een beleidsprobleem is met andere woorden direct afhankelijk van de in de beleidsfeer -of ruimer gesteld: in de samenleving- vigerende waarden en normen. De vraagstellingen, die in het beleidsonderzoek aan de orde zijn, fluctueren in relatie tot de ontwikkeling van het maatschappelijk normen- en waardensysteem en in relatie tot de ideeën over de plaats van de overheid in de samenleving (4). De inhoudelijke verschuivingen in het beleidsonderzoek van de laatste decennia zouden een artikel op zich waard zijn. Hoe interessant op zich dit soort verschuivingen ook is, onze belangstelling gaat hier uit naar een meer methodologische of, zo men wil, theoretische invalshoek.

- Traditioneel is het beleidsonderzoek sterk verbonden met de signalering van maatschappelijke problemen. Overheid en andere maatschappelijke instanties hadden -zo stelt van de Vall, 1980- behoefte aan adequate informatie vanuit de samenleving om daarop het beleid te kunnen afstemmen. Vaak ging en gaat het daarbij om eenmalig onderzoek in de vorm van een survey, voorafgegaan door meer explorerende en onderzoeksvoorbereidende methodieken, zoals een literatuurstudie, open gesprekken met deskundigen en eventueel secundaire analyses van reeds bestaand cijfermateriaal. Daarnaast hebben we in dit verband ook te

maken met een systematische, periodieke gegevensverzameling en -verwerking (ook wel het "indicatoren"-onderzoek genoemd) (5). Heden ten dage krijgt dit soort onderzoek niet zelden het karakter van een zogenaamde "needs assessment", die weer middels een groot aantal technieken kan worden uitgevoerd. Op zich is daarbij eigenlijk niets nieuws onder de zon, zij het dat de probleemsigalering hier een meer direct technologische inkleuring krijgt door de inpassing daarvan in de beleidsontwikkeling van de overheid of van een instelling met betrekking tot de eigen cliëntgroepen (6).

- In de late zestiger jaren/begin zeventiger jaren verschuift de aandacht van het sociale signaleringsmodel naar het model van de geplande sociale verandering. In de Verenigde Staten worden in die tijd omvangrijke sociale wetgevingsprogramma's gelanceerd, waarbij een beroep wordt gedaan op wetenschappelijke ondersteuning. Deze jaren zijn ook in Nederland het startpunt voor vele gerichte beleidsmaatregelen op een groot aantal inhoudelijke terreinen, zoals het onderwijs, de welzijnssfeer, de gezondheidszorg, de bestuurlijke vormgeving etc. Daarmee gepaard gaat de behoefte aan wetenschappelijk onderbouwde evaluaties, gericht op het vaststellen van de effecten. De belangstelling gaat echter na enige tijd niet alleen uit naar de toetsing van de effecten van beleid, maar ook naar het aanbrenge van eventuele tussentijdse bijstellingen van het aan deze maatregelen ten grondslag liggende beleidsontwerp. Daarbij hebben de resultaten van dit soort onderzoek de aandacht gevestigd op de achter dit ontwerp liggende beleidsopties of "beleidstheorieën". Geleidelijk aan is het bewustzijn gegroeid dat het sociaal beleidsonderzoek zich niet alleen moet richten op de effecten van voorgenomen beleid; een expliciete reconstructie van de door het beleid gehanteerde vooronderstellingen is essentieel voor de verklaring van het slagen of falen daarvan. Vooral in de tachtiger jaren zijn over dit onderwerp vele publikaties verschenen (7).

- Daarnaast heeft het onderzoek in de zeventiger jaren tevens duidelijk gemaakt dat het rationeel planmatige beleidsmodel leidt tot een overaccentuering van de beleidsvoorbereiding ten detrimente van de beleidsuitvoering. Onder andere Williams en Ellmore (1976), die een aantal beleidsmissers documenteerden, stellen: "The greatest difficulty in devising better social programs is not determining what are reasonable policies on paper, but finding the means for converting these policies into

viable field operations that correspond reasonably well to original intentions" (citaat uit Schneider, 1982). Met inzicht groeide dat het beleidssucces of -falen niet alleen afhangt van de in het beleid gehanteerde uitgangspunten op zich, maar ook van een goede implementatie. Simonis typeert het implementatieonderzoek nog in 1983 als vrij nieuw en onontwikkeld in termen van methodische en theoretische invalshoeken, maar hij acht het belang daarvan evident. Toepassingen van het implementatieonderzoek vindt men bijvoorbeeld in de sfeer van "haalbaarheidsstudies" in de fase van de beleidsvoorbereiding, tussentijdse evaluaties tijdens de uitvoeringsfase van een beleidsprogramma en ex-post evaluaties van het voltooide beleidsproces met het oog op de ontwikkeling van nieuwe beleidsprogramma's.

### **3.2. De diversificatie van beoogde kennisproducten**

De verschuiving van het type van beleidsvragen, waarvoor de beleidsonderzoeker wordt ingeschakeld, heeft in de afgelopen decennia geleid tot de ontwikkeling van een breed spectrum van nieuwe procedures en onderzoeksmodellen met een verschillendsoortige kennis-output. Ze kunnen worden ondergebracht onder drie hoofdvormen, die overigens in de concrete onderzoekspraktijk verweven voorkomen, namelijk: het onderzoek gericht op diagnostische, evaluatieve en toekomstgerichte kennis.

#### **3.2.1. Het probleemdiagnostisch onderzoek**

In deze oudste toepassingsvorm van het sociaal (beleids)onderzoek zijn de centrale vragen: wat is er aan de hand, wie zijn erbij betrokken, hoe omvangrijk is het probleem, welke achtergronden spelen daarbij een rol, hoe zal de situatie in de toekomst zich ontwikkelen en wat is er aan te doen? (vergelijk Van Hoesel, in Van de Vall en Leeuw, 1987).

Traditioneel heeft dit soort onderzoek een zeer specifieke invulling gekregen. Het verzamelen van informatie gericht op de signalering van maatschappelijke problemen neemt, zoals we zeiden, al vanaf de beginjaren van het sociaal-wetenschappelijk (beleids)onderzoek een centrale plaats in (8). Surveys, secundaire analyses, literatuurstudies e.d. met een probleemsignalerende doelstelling zijn binnen het sociaal-wetenschappelijk on-

derzoek in overvloed te vinden. Van dit rijtje genoot vooral het survey een ongekennde populariteit, omdat het er vooral om ging te komen tot empirisch betrouwbare, beschrijvende en verklarende inzichten met betrekking tot bepaalde, relatief nauwkeurig omschreven maatschappelijke knelpunten. De ontwikkeling van de dataverzamelings- en analysetechnieken van het survey kreeg dan ook veel aandacht (vergelijk o.a. Gadourek, in Berends e.a., 1985).

Met name in de laatste jaren breekt echter steeds duidelijker het besef door, dat de productie van betrouwbare cijfers voor een goede problemdiagnose slechts één kant van de medaille is. Beleidsproblemen zijn immers geen "gegevenheden", die direct af te leiden zijn uit objectieve feiten. Ze vereisen een vertaling van de probleemsituatie in het licht van de in de beleidsfeer en de samenleving vigerende waarden en normen. De onderzoeker is in deze vertaalslag niet een "passieve toeschouwer", maar vaak wordt juist van hem een "verheldering" van de situatie verwacht. Algemeen wordt heden ten dage dan ook onderkend dat een cruciale voorwaarde voor succesvol beleidsonderzoek (in termen van maatschappelijke toepasbaarheid) meestal niet gelegen is in een technisch adequate probleemoplossing van door het beleid duidelijk gedefiniëerde problemen, maar juist in een vruchtbare probleemstructurering van multidimensionele en slecht uitgewerkte beleidsvragen (9).

Ondanks de centrale plaats ervan in de diagnose van een probleem, heeft de probleemstructurering van methodologische zijde tot nu toe veel minder aandacht gekregen dan het kwantitatieve aspect. Er wordt ten behoeve van de conceptualisering van onderzochte beleidsproblemen nog vooral gebruik gemaakt van traditionele werkwijzen, zoals documentenanalyses, literatuurstudies, proefonderzoeken e.d. en voor het overige wordt de probleemstructurering overgelaten aan de "toevallige creativiteit" van de onderzoeker. Van de andere kant valt vooral in de laatste jaren -met name in de Verenigde Staten- een tendens te bespeuren om het proces van probleemstructurering meer systematisch aan te pakken door de toepassing van specifiek daarop gerichte, creativiteitsbevorderende technieken, zowel op individueel niveau als in groepsverband (10). We zouden hier willen pleiten voor meer aandacht voor deze in het hedendaagse beleidsonderzoek nog ongebruikelijke methodieken.

### 3.2.2. Het evaluatieonderzoek

De behoefte aan informatie over de effecten van bepaalde beleidsmaatregelen heeft in de zeventiger jaren de aanzet gegeven tot een welhaast stormachtige ontwikkeling van het evaluatiegerichte onderzoek (11). In navolging van Glass en Ellet (1980) kunnen tenminste drie benaderingen in deze ontwikkeling worden onderkend, gebaseerd op resp. een experimentele, een beheersmatige en een beslissingsgerichte aanpak.

- De experimentele aanpak is kenmerkend voor het klassieke evaluatie-onderzoek van de zeventiger jaren. Deze aanpak richt zich primair op de effectiviteit van bepaalde beleidsmaatregelen voor de oplossing van omschreven maatschappelijke vraagstukken. Men is geïnteresseerd in de netto-effecten van experimenteel beleid, dat wil zeggen de effecten voorzover die zijn toe te schrijven aan de interventie als zodanig. Beoogd wordt het verkrijgen van kennis ter voorbereiding van een bredere maatschappelijke toepassing. Het onderzoeksontwerp, dat daarop bij uitstek past, is het (quasi-)experimentele design. Eventuele versturende factoren kunnen daarmee in de hand worden gehouden en de werking van de beleidsmaatregel kan worden geïsoleerd. De ervaring heeft echter ook geleerd dat in de praktijk de mogelijkheden tot controle van de onderzochte situatie beperkt zijn. Bovendien groeide het besef dat het experimentele model slechts toepasbaar is ten aanzien van concrete beleidsmaatregelen in direct doorzichtige beleidssituaties. Er ontstond een groeiende behoefte om geconstateerde (non)effecten te kunnen verklaren, om tijdens de loop van de rit bijstellingen in de doelstellingen en uitwerking van het beleidsprogramma te kunnen maken, om zicht te krijgen op het al of niet bereiken van bepaalde tussendoelen en ook om onverwachte neveneffecten te kunnen traceren. Dat alles resulteerde in minder strak opgezette experimentele ontwerpen en meer kwalitatief opgezette gevalstudies.

- Degenen die een meer beheersmatige aanpak van het evaluatieonderzoek (de "programma-evaluatie") voorstaan, verbreden de reikwijdte van dit type onderzoek bijna even sterk als de klassieke evaluatie-onderzoeker die versmalde. Evaluatie is in deze conceptie "het vaststellen van de waarde van een programma door de effecten van een programma te vergelijken met de doelen die voor dat programma zijn gesteld." (vergelijk Sijben, in

Schippers e.a., 1982). Idealiter gebeurt dat middels begeleidend onderzoek, waarin de evaluator tot taak heeft om tussentijds informatie aan te dragen die aangeeft hoe het er voorstaat (feedback). Op basis daarvan kan dan het proces zodanig worden bijgestuurd dat men meer kans heeft het gewenste en vooraf gespecificeerde resultaat te bereiken. Programma-evaluatie is met andere woorden direct praktijkgericht, situatiespecifiek onderzoek zonder generaliseringspretentie. Het gaat slechts om het "systematisch verzamelen en analyseren van gegevens over de uitwerking van een beleidsprogramma, ter ondersteuning van programmaplanning en -management, personeels-training, publiciteit en de verantwoording voor de samenleving. Evaluatie-activiteiten maken een onderbouwde afweging mogelijk van inspanningen, doelmatigheid, effectiviteit, efficiency en relatieve waarde van programmakeuze", aldus de nota Gedrags- en Maatschappijwetenschappen (12).

- Een derde benadering in de ontwikkeling van het evaluatie-onderzoek, de beslissingsgerichte aanpak, legt tenslotte vooral de nadruk op het verzamelen van (ex ante-)informatie voor de beoordeling van verschillende programma's of handelwijzen. Bekende methoden zijn in dit verband de kosten-batenanalyse en de kosten-effectiviteitsanalyse. In de eerste methodiek worden zowel de in- als de outputs uitgedrukt in monetaire eenheden; in de tweede methodiek worden slechts de kosten in geld uitgedrukt en gerelateerd aan de niet in financiën gewaardeerde effecten. Naast deze monetaire methoden, biedt de multicriteria-benadering voorts een set van procedures, waarin ook rekening wordt gehouden met de subjectieve waarderings door besluitvormers of "sleutelfiguren" (13). Uitgezonderd op bepaalde terreinen, zoals het onderzoek op het gebied van de ruimtelijke ordening (Voogd, 1983), zijn, voorzover ons bekend is, methodieken van dit derde type in ieder geval in het nederlandse beleidsonderzoek nog weinig gangbaar. Ze lijken echter wel veld te winnen. In onze eigen praktijk komt het tenminste steeds vaker voor dat beleidsvragen zodanig worden geformuleerd dat naast sociaal-wetenschappelijke, ook budgettaire informatie dient te worden aangedragen of dat er sprake is van een keuzeprobleem met betrekking tot mogelijke beleidsalternatieven, waarvoor de multicriteriaprocedures de geëigende informatie kunnen aandragen.

### 3.2.3. Het toekomstonderzoek

Is de ontwikkeling van het evaluatieonderzoek een welhaast vanzelfsprekend antwoord op de vraag naar meer bruikbaar onderzoek, dat geldt eveneens voor het toekomstonderzoek. Beleid vraagt immers vooruitzien: het anticiperen op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen, het formuleren van wenselijkheden op korte en middellange termijn, en het inschatten van de wijzen, waarop die gewenste toestanden kunnen worden gerealiseerd en ongunstige ontwikkelingen worden vermeden. Deze behoefte aan ex-ante informatie over de toekomstige ontwikkelingen en de mogelijkheden van het beleid om daarop in te springen, heeft ook in dit type onderzoek geleid tot een breed scala van procedures en benaderingen, waarin de argeloze onderzoeker niet gemakkelijk de weg meer vindt. Toekomststudies zijn grofweg te verdelen in een drietal onderscheiden benaderingswijzen:

- de exploratieve variant, dat wil zeggen het verkennen van de mogelijke en waarschijnlijke toekomst (toekomst(en)), gebaseerd op het doortrekken van de ontwikkelingen in de voorafgaande periode;
- de prospectieve variant (de normatieve forecasting). Uitgaande van vooraf geformuleerde wenselijkheden in de toekomst (waar overigens de onderzoeker natuurlijk niet per se achter hoeft te staan), wordt nagegaan wat de waarschijnlijkheid is dat die ontwikkeling zich bij het nemen van de juiste maatregelen kan voltrekken;
- en, wat door Renfro (1980) vrij vertaald de "beleidsvariant" ("policy impacted forecast") wordt genoemd. In deze variant wordt meer concreet aandacht besteed aan de (waarschijnlijke) effecten van bepaalde beleidsopties en maatregelen. Dit soort onderzoek wordt ook wel aangeduid als impactanalyse, impact-assessment, aspectenonderzoek, consequentieanalyse, ex-ante evaluatie of pretesting (14).

Niet iedereen heeft de ontwikkeling van het toekomstonderzoek met enthousiasme begroet. Een factor daarbij is ongetwijfeld, dat de mogelijkheden om in de toekomst te kijken in de zeventiger jaren nogal zijn overschat. Te zeer werd de nadruk gelegd op het produceren van nauwkeurige en betrouwbare uitspraken over de toekomst. Steeds duidelijker is echter geworden dat



harde, "wetenschappelijke voorspellingen" over de toekomst niet mogelijk zijn en dat de toekomstonderzoeker in plaats daarvan vooral zal moeten afgaan op subjectieve oordelen of "gissingen" van deskundigen en beleidsmatig betrokkenen. Het feit, dat het voorspellen van de toekomst -zeker als die wat verder aflight- om allerlei redenen een nogal precare onderneming bleek, noopte de beoefenaren van deze tak van het beleidsonderzoek dan ook tot het verleggen van het accent naar een meer bescheiden, maar ook meer bruikbare doelstelling, namelijk: het "verkennen" van te verwachten problemen en mogelijke oplossingen. In die lijn ziet bijvoorbeeld Van Vught (1985) de betekenis van het toekomstonderzoek niet zozeer -of in ieder geval niet alleen- in het doen van voorspellingen. Het gaat hem vooral om een set van instrumenten voor een vroegtijdige probleemdetectie en -selectie, voor de generering van alternatieve oplossingsmogelijkheden en voor risicominimalisatie in de sfeer van de strategische beleidsplanning. Op deze wijze geïnterpreteerd, lijkt dit type onderzoek in onze dagen steeds meer veld te winnen (15).

### **3.3. De keuze van de wetenschappelijke benadering en onderzoeksaanpak**

De kwalitatieve onderzoeksbenadering heeft in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek al een lange traditie. Modellen en technieken uit deze hoek, zoals de participerende observatie, het open gesprek, de groepsdiscussie en kwalitatieve overzichtsstudies van bestaande literatuur, worden al van oudsher gebruikt. Vooral sinds de veertiger jaren zijn deze methoden echter door de ontwikkeling van de meer kwantitatief-statistische technieken, tesamen met de ontwikkeling van mogelijkheden voor de elektronische dataverwerking, op de achtergrond geraakt. Onderzoekers, die zich bezighielden met kwalitatief onderzoek werden door de overheersende positivistische wetenschapsopvatting beschouwd als "softe" -minder goede- wetenschappers, die onvoldoende rekening hielden met de eisen van precisie en objectiviteit. Kwalitatieve methoden werden slechts geaccepteerd als aanvullend op het kwantitatieve onderzoek, met het survey en het experiment als prototypen. Kwalitatieve methoden werden vooral gebruikt voor exploratie, instrumentontwikkeling, illustratieve doeleinden e.d. Intussen is er -in weerwil van deze vijandige omgeving- sprake van een hernieuwde

belangstelling voor de kwalitatieve onderzoeksmethoden. Voorstanders van deze ontwikkeling wijzen er o.a. op

- dat het "verklaren" van sociale verschijnselen in (louter) causale termen het menselijk handelen op ongeoorloofde wijze reduceert, omdat dat handelen "begrepen" moet worden vanuit de zin en betekenis die daaraan door betrokkenen wordt gegeven,
- dat de nadruk op betrouwbaarheid (eenduidigheid, repliceerbaarheid) in het kwantitatieve onderzoek ten koste is gegaan van de validiteit ("rijkdom", diepgang, relevantie) van de resultaten,
- dat het hypothetisch-deductieve model een te rigide model is, dat onvoldoende ruimte laat aan de creatieve ontwikkeling van in de empirie gefundeerde inzichten,
- dat de kwantitatieve traditie de realiteit te zeer verknipt in elementen, die middels algemene wetten te verklaren zouden zijn en te weinig rekening houdt met de totale configuratie van "unieke" sociale verschijnselen,
- dat deze benadering te zeer gericht is op de uitkomsten van sociale processen en te weinig op die processen zelf.

Het verschil in denken tussen de voorstanders van de kwantitatieve en de kwalitatieve onderzoekstraditie is, tot op de dag van vandaag, aanleiding geweest tot nogal verhitte debatten. Ook het beleidsonderzoek is niet ontkomen aan -wat men achteraf zou kunnen noemen- een overaccentuering van het kwantitatieve onderzoeksmodel en legde vooral de nadruk op de toepassing van "harde" instrumenten en standaarden, ontleend aan de natuurwetenschappelijke benadering (16).

Inmiddels kan men wel spreken van een veel meer pragmatische gedachtengang over dit onderwerp. Steeds duidelijker is op de eerste plaats geworden dat de principiële verschillen tussen deze beide invalshoeken in het verleden toch overtrokken zijn. Er zijn vele vormen van kwalitatief en kwantitatief onderzoek te onderkennen, waarin de hierboven weergegeven contrastpunten een verschillende invulling krijgen. Kwantitatief onderzoek is vaak allesbehalve gericht op de toetsing van duidelijke hypothesen en kwalitatief onderzoek niet altijd op exploratie; in het eerste type onderzoek zijn meestal niet alleen causale ver-

klaringen en in het tweede type niet alleen een begrijpende benadering van belang, etc. (vergelijk o.a. Cook en Reichardt, 1979). Op de tweede plaats vindt de gedachte steeds meer ingang dat beide typen van onderzoek methodisch sterke en zwakke kanten hebben. De toepassing van een meer kwalitatief of meer kwantitatief georiënteerd onderzoeksinstrumentarium wordt dan ook veel meer dan voorheen direct afhankelijk gesteld van de aard van het probleem, van de mogelijkheden tot structurering en standaardisering van het meetinstrumentarium, van de mate waarin een "passende" theorie voorhanden is en van de complexiteit van de onderzochte situatie.

Het is tenslotte niet zozeer een kwestie van "of het een of het ander", maar het gaat er meer om om in een onderzoek een goede combinatie te vinden van deze beide benaderingswijzen. Soms zal dat leiden tot ook in het verleden dikwijls gepraktiseerde oplossingen, zoals een "parallele toepassing" van bijvoorbeeld een survey en een aantal "dieptegesprekken" of de meer "sequentiële variant" (bijvoorbeeld bij instrumentontwikkeling). Niet zelden is in het huidige beleidsonderzoek echter ook een meer "geïntegreerd model" aan de orde in de vorm van meervoudige gevalsstudies. Vooral het laatste onderzoekstype, dat ook wel wordt aangeduid als de multisite-multimethod-benadering, komt men in de laatste jaren zowel in de methodologische literatuur als in de praktijk van het (beleids)onderzoek steeds vaker tegen. (vergelijk o.a. Smith en Seashore Louis, 1982; Van Hoesel, 1985; Kommers e.a, 1987).

Als redenen daarvoor noemen bijvoorbeeld Smith en Seashore Louis (1982) analoge argumenten als hierboven zijn aangehaald. Beleidsvoerders zijn weliswaar vaak geïnteresseerd in kwantitatief materiaal, maar ook de kwalitatieve methodieken hebben voor hen een speciale aantrekkingskracht. Het gaat dan om sterke punten van deze aanpak, zoals: het betere inzicht in de concrete situatie, de flexibiliteit van het onderzoeksontwerp in beperkt controleerbare beleidssituaties, de betere mogelijkheden van interim-rapportages e.d. Alles bijeengenomen zijn gecombineerde onderzoeksopzetten in het hedendaagse beleidsonderzoek dan ook eerder regel dan uitzondering.

### 3.4. Implementatiestrategieën

Hoewel veel beleidsonderzoek niet resulteert in directe beleidsaanbevelingen, is het in algemene zin toch altijd gericht op de oplossing van bepaalde maatschappelijke vraagstukken door het genereren van toepasbare kennis. Een belangrijke plaats in een vruchtbare probleemstructurering voor beleidsonderzoek komt dan ook toe aan de voor het beleid manipuleerbare variabelen tegenover de min of meer vastliggende, situationele (Coleman 1972) of strategische (Van de Vall, 1987) variabelen. Vraag is nu natuurlijk: wat zijn die manipuleerbare aspecten dan en waarin onderscheiden ze zich van zaken die min of meer vastliggen? In verband met de beschikbare ruimte onderdrukken we de neiging om wat dieper in te gaan op de vele interessante studies en onderzoeken rond dit thema. (vergelijk o.a. het overzichtswerk van Glaser, 1976 en 1983). Vatten we echter de bevindingen daaruit kort samen, dan komen we tot de overigens weinig verrassende conclusie dat de sleutelementen van elke kennistoepassing gelegen zijn in dezelfde voorwaarden als die voor welke beleidsimplementatie dan ook, namelijk de factoren: "information", "capability" en "willingness". Dat wil zeggen:

- de uitvoerders van het beleid moeten beschikken over ter zake doende en geloofwaardige informatie, c.q. ze moeten weten wat er aan de hand is en wat van hen verwacht wordt;
- ze moeten beschikken over de noodzakelijke hulpbronnen om een bepaald beleid met succes te kunnen uitvoeren, zoals tijd, geld en mankracht;
- ze moeten ook binnen de bestaande randvoorwaarden daartoe bereid zijn c.q. een bepaald beleid willen voeren. (vergelijk ook Glasbergen, in Lehning en Simonis, 1987).

Onderling zijn deze elementen overigens weer nauw gerelateerd. Onvoldoende motivatie of mogelijkheden om een bepaald beleid uit te voeren kunnen belemmerend zijn voor het zoeken naar de relevante informatie. En omgekeerd, kunnen de onmogelijkheid en (politieke) onwil om veranderingsprocessen in gang te zetten te wijten zijn aan een gebrekkige informatie met betrekking de situatie en aan de veronderstelde onmogelijkheid om daarin verbeteringen aan te brengen.

Wat in een concrete situatie wel of niet kan worden veranderd

hangt in eerste instantie af van (de context van) het onderzochte probleem zelf en van degenen, die voor het beleidshandelen verantwoordelijk zijn. Dat betekent echter geenszins dat de onderzoeker als passieve toeschouwer langs de lijn moet staan. De wijze waarop hij zijn onderzoek uitvoert en zijn resultaten presenteert zijn, naast de kenmerken van de situatie zelf, mede een bepalende factor voor wat er met de resultaten zal gebeuren.

Het is ook duidelijk dat de reële mogelijkheden voor een meer directe betrokkenheid van de beleidsonderzoeker bij de verspreiding en implementatie van zijn onderzoeksresultaten dikwijls beperkt zijn. De veel voorkomende praktijk dat de onderzoeker volstaat/moet volstaan met de oplevering van een rapport met onderzoeksresultaten, is echter allerminst bevredigend. De betrokkenheid van de onderzoeker bij de toepassing is en blijft voor een effectieve overdracht van zijn "kennisproduct" een wezenlijk punt.

Deze betrokkenheid kan drie vormen aannemen, c.q. tot drie strategieën leiden. We zouden die willen aanduiden als de kennisgerichte, de adviesgerichte en de actiegerichte strategie. Ze zijn sterk verweven met een drietal tradities of denkstijlen in het (toegepast-)wetenschappelijk onderzoek, die kunnen worden omschreven als de empirisch-wetenschappelijke, de strategisch-analytische en de klinisch-agogische benadering (vergelijk o.a. Archibald, 1970).

- De kennisgerichte strategie. In de eerste, en klassieke, vorm ligt de nadruk op loutere kennisoverdracht. Het is de oplossing, die uitgaat van een relatief afstandelijke, empirisch-wetenschappelijke opvatting over het beleidsonderzoek. De onderzoeker beperkt zich tot maatregelen, die een adequate communicatie over en disseminatie van het onderzoeksproduct bevorderen. Het onderzoeksproduct leent zich daarvoor ook in die zin dat het gaat om een strikt "kennisproduct", c.q. een empirisch-wetenschappelijke diagnose of evaluatie van het probleem. Aspecten die in deze oplossing van belang zijn, betreffen met name: de toegankelijkheid van de rapportage (bijvoorbeeld qua stijl, omvang etc), de vertaling van de resultaten naar de concrete situatie van de gebruiker (bijvoorbeeld: wat lijkt wel en wat juist niet te veranderen?) en het zoeken naar de geëigende communicatie- en disseminatiekanalen om de bekendheid met de resultaten te vergroten. Essentiële voorwaarde is

daarbij natuurlijk dat de onderzoeker zich ook daadwerkelijk richt op de doelgroep en dat de discussie zich niet beperkt tot de kring van vakgenoten, iets wat zich nogal eens voordoet. Deze strategie probeert het "gat" tussen onderzoek en beleid "slechts" te overbruggen door het bevorderen van een adequate communicatie tussen de betrokken partijen, maar laat overigens de scheiding tussen kennis en handelen onverlet. De onderzoeker heeft, voorzover het om de toepassing van de resultaten gaat, slechts een "voorlichtende" rol. Kennisvermeerdering (het "weten", zie hierboven) staat op de voorgrond.

- De adviesgerichte strategie. Steeds vaker nemen opdrachtgevers geen genoegen met een onderzoek dat slechts problemen en oorzaken constateert, maar vragen zij ook of vooral om een bijdrage in de oplossing. De opdrachtgever wil een advies over hetgeen hij eventueel zou kunnen doen. De stap, die hier in feite wordt gemaakt, kan misschien nog het best worden verduidelijkt aan de hand van Becker (1976). Hij definieert de (sociologische) advisering als een proces van "partijdige objectiviteit", dat wil zeggen "partijdig" in die zin dat de onderzoeker zich in de positie van de beleidsvoerder verplaatst en "objectief" in die zin dat hij de empirisch juiste antwoorden geeft. Anders gezegd: waar het bij het formuleren van beleidsaanbevelingen om gaat is dat kennis, ontleend aan (beleids)onderzoek wordt vertaald in "handelingsvoorschriften", uitgaande van de waardeoordelen, doelstellingen e.d van het beleid, of ruimer gesteld, de samenleving. Er is sprake van een meer directe vertaling van de onderzoeksresultaten in een rationeel beleidsontwerp. Daarbij kunnen vanzelfsprekend ook de waardeoordelen van het beleid zelf en de haalbaarheid daarvan ter discussie staan. De nadruk ligt echter toch vooral op de mogelijkheden om via bepaalde maatregelen een vooraf vastgesteld doel te bereiken. De kernvraag is met andere woorden: "hoe kunnen we met de beschikbare kennis het gestelde probleem oplossen?"

Traditioneel zijn individuele beleidsonderzoekers en opdrachtinstituten nogal huiverig voor het formuleren van concrete beleidsaanbevelingen. Als die gegeven worden, worden ze vaak scherp onderscheiden van het empirisch gedeelte van het rapport. Dat is in veel gevallen zeker terecht, omdat de aanbevelingen maar al te vaak niet meer voorstellen dan een tijdens een primair diagnostisch opgezet onderzoek wat gerijpt oordeel van de onderzoeker, dat verder empirisch niet of

nauwelijks gefundeerd is. Systematische informatie over wezenlijke criteria, zoals de te bereiken doelstellingen, de kosten, de beperkingen, ongewenste neveneffecten, de risico's verbonden aan een bepaald alternatief enz. zijn op grond van dergelijk onderzoek niet voorhanden. Ook de noodzakelijke follow-up ontbreekt meestal om de werking en haalbaarheid van de adviezen in de praktijk te toetsen (vergelijk Majchrak, 1984). Van de andere kant hebben we in het voorgaande ook geconstateerd dat er in de hedendaagse praktijk van het beleidsonderzoek toch -welhaast sluipenderwijs- steeds vaker andersoortige onderzoeksprocedures worden gehanteerd in de sfeer van het evaluatie- en toekomstonderzoek (vergelijk de decisiegerichte aanpak, de "impact assessment"). Dit soort onderzoek kan de beleidsvoerder voorzien van "ex ante" indicaties om tot een meer gefundeerde inschatting te komen van de (beste) mogelijkheden om een probleem op te lossen en van de moeilijkheden, die hij daarbij kan verwachten (vergelijk bijvoorbeeld Becker, 1976; Dunn, 1981; Majchrak, 1984).

- De actiegerichte benadering. De meest vergaande stap ter overbrugging van de afstand tussen kennis en handelen is tenslotte de situatie; waarin de beleidsonderzoeker zich bezighoudt met de interventie zelf, of de implementatie van zijn adviezen. De sfeer waarin dit soort activiteiten traditioneel zijn ondergebracht is de organisatieontwikkeling, de change agency, en de onderzoeksmatige variant: het "actieonderzoek". In de meer ideologisch getinte publikaties over het actieonderzoek ontmoet men vaak een pleidooi voor het in één persoon combineren van onderzoeker en praktikus. Een onderzoeker zou toch geen "onbevooroordeeld" onderzoek kunnen doen. Het onderzoek beïnvloedt op zich ook de realiteit, zodat het zinloos is om een zelfstandige onderzoeksfunctie te onderscheiden. Het gaat tenslotte ook niet om "objectieve kennis" van de werkelijkheid, maar om de "bewustmaking en activering" van de doelgroep (het emancipatorisch principe). (Zie o.a. Swanborn, 1987).

Het behoeft nauwelijks betoog dat dergelijke (extreme) opvattingen in het beleidsonderzoek weinig aanhang hebben gevonden. Integendeel, de overheersende mening is dat bij een directe bijdrage van de onderzoeker aan het beleidsproces - of ruimer, de sociale verandering- het gevaar levensgroot aanwezig is dat het uiteindelijke "onderzoeksproduct" een ondoorzichtig mengsel wordt van wat zich werkelijk in de realiteit afspeelt en wat

bij de onderzoeker leeft aan persoonlijke ideeën, opvattingen en inschattingen over haalbare en wenselijke veranderingen in de betreffende situatie. Anders gezegd: de drie voorwaarden voor een effectieve beleidsimplementatie (het "weten", "kunnen" en "willen") zijn in een dergelijke strategie dusdanig verstrengeld dat de onderzoeker maar al te gemakkelijk -bewust of onbewust- de toepassing van zijn ideeën zal laten prevaleren boven de wetenschappelijke voorwaarden. Deze beduchtheid voor een onvoldoende distantie van de onderzoeker ten opzichte van het onderzochte proces -door een rolvermenging als onderzoeker en begeleider- leidde er toe dat de zichzelf respecterende beleidsonderzoeker zich zelden op dit terrein begaf en nog begeeft.

Ervan uitgaande dat de uitvoeringsaspecten van een bepaald beleidsontwerp vaak niet tevoren kunnen worden overzien, wordt niettemin toch steeds vaker gepleit voor een meer continue begeleiding van de implementatie. Beleidsproblemen zijn nu eenmaal vaak niet voldoende uitgekristalliseerd. Ze moeten bovendien -ook al zijn ze dat wel- dikwijls toch via een incrementele weg worden opgelost. Het geven van adviezen bij het "beleidsontwerp" is dan onvoldoende en een meer directe, continue procesbegeleiding van de "beleidsuitvoering" is noodzakelijk. Te denken valt in dit verband bijvoorbeeld aan een procesbegeleiding in de vorm van een "experimentele sociale innovatie" (vergelijk Fairweather en Tornatzky, 1977), in de vorm van een op een intensieve programma-evaluatie gebaseerde planmatige sociale verandering (vergelijk Davis en Salasin in Struening e.a., 1975) of in de meer kwalitatieve vorm van bijvoorbeeld het "exemplarisch praktijkonderzoek" (Doets, 1984). Belangrijk daarbij lijkt het om te constateren dat de "ideologische" inkleuring van het oorspronkelijke actiegerichte onderzoek in deze vormen van procesbegeleiding vervangen wordt door een meer "technologisch" -of misschien beter gezegd, beleidsmatig- perspectief. Het is op dit moment nog moeilijk te voorspellen hoe dit soort onderzoek zich in de toekomst zal ontwikkelen. De combinatie van onderzoek en "change agency", die in deze benaderingen wordt voorgesteld, lijkt echter meer aandacht waard dan ze tot nu toe gekregen heeft.



#### 4. Een moraal van dit verhaal

In het voorgaande hebben we aan de hand van een viertal dimensies een aantal ontwikkelingen geschetst in het moderne beleidsonderzoek. We zijn bij deze beschrijving binnen deze dimensies gebleven en hebben geen -of althans niet systematisch-aandacht besteed aan de dwarsverbindingen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat die er niet zijn, maar het ging in dit kader te ver om dat uit te werken.

Onze conclusie is -zo dat nog niet duidelijk mocht zijn-, dat de methodologie van het beleidsonderzoek in het spoor van de Verenigde Staten sterk in beweging is. Naar onze indruk wordt de omvang en betekenis van deze ontwikkeling niet door iedereen op zijn waarde geschat. Als het onderwerp ter sprake komt is niet zelden de reactie, dat er in het beleidsonderzoek methodologisch niets nieuws onder de zon is. En, als men het er over eens is dat in het beleidsonderzoek toch bepaalde methodieken met een eigen karakter worden gebruikt, dan volgt niet zelden de opmerking dat die eigenlijk niet het predikaat "wetenschappelijk" verdienen.

Eerder suggereerden we al dat we degenen die dit standpunt huldigen niet helemaal ongelijk kunnen geven. Niet zelden zijn in het verleden de pretenties te hoog gegrepen. De aanvankelijke ideeën over de mogelijkheden van het toekomstonderzoek zijn daarvan een voorbeeld. Een zekere mate van scepsis wordt daardoor bij voorbaat opgeroepen. Bovendien zijn de hier behandelde methodieken in het algemeen niet nieuw. Ze komen vaak neer op een aangepaste vorm, een verfijning of een andere accentuering van reeds lang bestaande procedures. Zo is bijvoorbeeld een delphiprocedure niet meer dan een specifieke vorm van een beschrijvende opiniepeiling onder deskundigen, die als resultaat een "educated guess" oplevert ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen en de mogelijkheden om de toekomst in een gewenste richting om te buigen. Het is in methodologische zin een exploratieve techniek, die als zodanig niet veel meer is dan een aangepaste vorm van het groepsinterview en de enquête. En kijken we naar welke hiervoor behandelde ontwikkeling dan ook, op epistemologisch niveau zijn dergelijke reducties tot een combinatie van al langer bekende onderzoeksopzetten en technieken van dataverzameling en -verwerking altijd wel te maken.

Van de andere kant zijn onduidelijkheden, te hoge pretenties e.d. bij nieuwe ontwikkelingen geen onbekend verschijnsel. En, wat belangrijker is, als men op dit punt in de discussie blijft steken, verdoezelt dat maar al te gemakkelijk de wezenlijke kern, die aan deze ontwikkeling ten grondslag ligt, namelijk: dat het gaat om het zoeken naar methodieken waarin sprake is van een adequate onderlinge afstemming van de epistemologische en implementaire voorwaarden van het beleidsonderzoek. Methodologie is in essentie gericht op het formuleren van die regels en procedures volgens welke men moet handelen om te komen tot "het juiste antwoord op de juiste vraag". Dat vereist dat de gehanteerde methodieken worden aangepast aan het onderzoeksdoel en -object. Er treden daardoor differentiaties in methoden op tussen de verschillende wetenschappen en binnen de sociale wetenschappen tussen de onderscheiden wetenschapsgebieden. Eenzelfde differentiatie is aan de orde als het gaat om de methodieken van het beleidsonderzoek. Gegeven de specifieke probleemgerichtheid vraagt dit onderzoek niet om eigen wetenschappelijke standaarden, maar wel om procedures, waarmee de beleidsvoerder op effectieve en efficiënte wijze kan worden voorzien van juiste en relevante informatie. Binnen het beleids- onderzoek vloeit de diversificatie van de heden ten dage gehanteerde onderzoeksmodellen en procedures direct voort uit het feit dat er nu eenmaal verschillende typen van beleids- (of ruimer gesteld, maatschappelijke) vraagstellingen onderscheiden kunnen worden. We zijn, zoals uit het voorgaande moge blijken, van mening dat vooral op dit punt in de afgelopen 15 jaar belangrijke vorderingen zijn gemaakt en dat verdere ontwikkelingen te verwachten zijn.

## VOETNOTEN

- (1) Onder andere het werk van verschillende "Verkenningcommissies", de vele conferenties en werkgroepen rond het vraagstuk van het beleidsonderzoek en het onderzoek in het kader van het zogeheten -overigens inmiddels afgesloten- Meerjarenplan Sociaal Onderzoek en Beleid (1977) zijn indicatief voor de ruime aandacht, die dit thema in Nederland heeft gekregen. Voor wat betreft een overzicht van de discussie in andere landen, met name de Verenigde Staten, verwijzen we o.a. naar Hutjes en Cuisinier (1983), een overzichtstudie die in het kader van het Meerjarenplan is uitgevoerd.
- (2) Verwezen zij daarvoor naar eerdere publikaties van onszelf en anderen, o.a. in het kader van het Meerjarenplan Sociaal Onderzoek en Beleid. O.a. Hutjes en Cuisinier, 1983; Hutjes, 1985; v. Hoesel, 1985; v. Oijen e.a., 1984; Becker, 1986.
- (3) En velen vinden van niet (vergelijk bijvoorbeeld Albinski 1980, Swanborn 1980, Becker 1980).
- (4) Zo is het duidelijk dat bijvoorbeeld de keuze voor de inhoudelijke "stimuleringsgebieden" arbeidsvraagstukken, specifieke groepen, bevolkingsvraagstukken, openbaar bestuur en "technology assessment" in de nota "Gedrags-en Maatschappijwetenschappen", een specifieke invulling geeft aan de centrale thematieken, die in de huidige samenleving door de nederlandse overheid van belang worden geacht. Iedere beleidsonderzoeker zal voor zijn eigen terrein moeiteloos kunnen aangeven, hoe bijvoorbeeld de ontwikkeling van de idee van de "verzorgingsstaat" naar de zogeheten "zorgzame samenleving" geresulteerd heeft in andere onderzoeksvragen.
- (5) In Nederland gebeurt dat bijv. met name door instellingen als het CBS en de verschillende planbureaus op landelijk niveau (het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Rijksplanologische dienst) en de pendanten daarvan op provinciaal en gemeentelijk niveau of instellingen met een sectorale doelstelling.
- (6) Vergelijk onder andere Burdge, in Finsterbush e.a., 1983; Witkin, 1984; McKillip, 1987).

- (7) Vergelijk onder andere Leeuw, 1984; Hoogerwerf, 1984; v. Doorn, 1985.
- (8) Lag daarbij in het onafhankelijke, universitaire onderzoek het accent vooral op de sociaal-kritische functie van de sociale wetenschappen (de "counterput"-functie van het onderzoek, zie Van de Vall, 1980), in het zich ontwikkelende beleidsonderzoek ging het vooral om problemen in de samenleving, die als zodanig door de overheid werden ervaren en van belang geacht.
- (9) Probleemstructurering is "...the most critical phase of policy analysis, since policy analysts fail more often because they solve the wrong problem than because they get the wrong solution to the right problem", aldus Dunn (1981).
- (10) Voorbeelden zijn o.a. "brainstorming", de "nominal group techniek", "interpretive structural modelling", "synectics" e.d. (vergelijk o.a. Dunn, 1981; Van Gundy, 1981; Campbell, 1982; Moore, 1987).
- (11) Deze expansie heeft -zowel in de evaluatiepraktijk als in de meer theoretisch georiënteerde evaluatieliteratuur- geleid tot "een jungle van typen en vormen voor evaluatieonderzoek" en de grenzen van wat men daaronder moet verstaan zijn allesbehalve scherp te trekken. (vergelijk o.a. Grunwald-Schindl en Kraan-Jetten, 1984).
- (12) Hoort het klassieke evaluatiemodel sinds de zeventiger jaren tot de normale "methodologische gereedschapskist" van de beleidsonderzoeker, pas sinds de laatste jaren is in Nederland de uitdrukkelijke belangstelling gegroeid voor de programma-evaluatie. Aanzet daartoe gaf met name de nota "Gedrags- en Maatschappijwetenschappen" (1983), waarin dit type onderzoek als een van de stimuleringsgebieden voor het sociaal-wetenschappelijk onderzoek is aangemerkt. Inmiddels is een "Commissie Programma-evaluatie" ingesteld om de uitvoering van deze gedachte te coördineren.
- (13) Een variant van de multicriteria-benadering is de zogenaamde compositionele methode: de onderzoeker laat de eigenschappen van een bepaalde oplossing separaat waarderen en verwerkt voorts deze waarderingen middels een

expliciete combinatieregels tot een overall-oordeel (de zogenaamde MAUT-technieken, vergelijk o.a. Edwards e.a., 1982). Een andere mogelijkheid is de decompositionele methode: een overall-oordeel wordt gevraagd over een aantal, naar bepaalde criteria zorgvuldig samengestelde situaties en vanuit dat overall-oordeel worden de achterliggende componenten en structuren van het keuzegedrag gereconstrueerd, waarop dan verder in het beleid kan worden ingespeeld (vergelijk bijvoorbeeld de factorial surveybenadering van Rossi e.a., 1982).

- (14) Vergelijk o.a. Becker, in Rademaker e.a., 1981; Becker, 1983; Finsterbusch e.a., 1983. Binnen deze drie algemene benaderingswijzen zijn overigens weer een groot aantal, meer specifieke onderzoeksmodellen en -procedures te onderkennen, zoals de statistisch-kwantitatieve extrapolatietechnieken, de delphi-procedure, de cross-impact-analyse, de scenariomethodiek, gaming e.d.
- (15) De groeiende belangstelling in Nederland voor dit type onderzoek sinds het begin van de zeventiger jaren -in navolging van de Verenigde Staten- moge onder andere blijken uit de instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1972 met een uitdrukkelijk toekomstverkennde taakstelling (vergelijk Schoonenboom, 1984) en de opbloei van vele scenariocommissies op specifieke beleidsterreinen, publikaties (zoals van Van Doorn en Van Vught, 1978 en 1981; Hupkes, 1982) en de expliciete aandacht voor dit thema op de Sociologendagen 1984, de conferentie over "social impact assessment" in 1985.
- (16) Voor wat betreft het beleidsonderzoek hebben nog in de jaren tachtig de conclusies van Van de Vall, dat er geen verband is tussen het gebruik van "technische verfijnde" methoden en een uitgewerkte nomothetische theorie enerzijds en de benutting van de onderzoeksresultaten anderzijds, tot felle reacties geleid. Zonder hier in detail op dit debat in te gaan (vergelijk o.a. Hutjes en Cuisinier, 1983; Becker, 1980; Swanborn, 1980), kan ons inziens toch worden geconstateerd dat dit mede draaide om de plaats van het kwalitatieve onderzoek in de praktijk van het beleids-onderzoek.

## BIBLIOGRAFIE

- ALBINSKI M.,  
1980 Syllabus doctoraal college.
- ARCHIBALD K.,  
1968 The utilization of social research and policy analysis,  
Ann Arbor.
- BECKER H.A. (RED.),  
1986 Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleid, resultaten  
van een studiedag ter afsluiting van het "Meerjarenplan  
Sociaal Onderzoek en Beleid", Utrecht.
- BECKER H.A. EN HOUTEN D.J. V.,  
1981 Sociologie van planning en beleid, in: L. Rademaker  
(red.), Toegepaste Sociologie, Utrecht/Antwerpen.
- BECKER H.A.,  
1983 Consequentieanalyses: kenmerken en ontwikkelingen, in:  
Beleid en Maatschappij, pag 314-325.
- BECKER H.A.,  
1976 Sociologische advisering, Alphen aan de Rijn.
- BECKER H.A.,  
1980 Twee paradigma's? Kanttekeningen bij Van de Vall, So-  
ciaal beleidsonderzoek, inleiding studiedag NSAV.
- BEENACKERS A.A.J.M.,  
1986 Project-evaluatie in de geestelijke gezondheidszorg,  
Delft.
- CAMPBELL J.P., DAFT R.L. EN HULIN CH.L.,  
1982 What to study: generating and developing research  
questions, Beverly Hills/New Delhi/London.
- COLEMAN J.,  
1972 Policy research in the Social Sciences, Morristown.
- COOK TH.D. EN REICHARDT C.S. (ED.),  
1979 Qualitative and quantitative methods in evaluation re-  
search. Beverly Hills/London.

- DAVIS H.R. EN SALASIN S.E.,  
 1975 The utilization of evaluation, in: Struening E.L. en Guttentag M. (ed.), Handbook of evaluation research, Beverly Hills/London.
- DOETS C.,  
 1984 Praktijk en onderzoek: wetenschap in wisselwerking met praktisch handelen, Amersfoort.
- DOORN J.J.A.,  
 1985 Over beleidstheorieën: een technologische en een sociologische interpretatie, in: Beleid en Maatschappij, pag. 107-116.
- DOORN J. V. EN VUGHT F. V. (RED.),  
 1981 Nederland op zoek naar zijn toekomst, Utrecht/Antwerpen.
- DOORN J. V. EN VUGHT F. V.,  
 1978 Forecasting; methoden en technieken voor toekomstonderzoek, Amsterdam.
- DOORN J. V. EN VUGHT F. V.,  
 1978 Planning, methodieken voor beleidsondersteuning, Amsterdam.
- DUNN W.N.,  
 1981 Public policy analysis, Englewood Cliffs.
- EDWARDS W. EN NEWMAN J.R.,  
 1982 Multiattribute evaluation, Beverly Hills/New Delhi/London.
- FAIRWEATHER G.W. EN TORNATZKY L.G.,  
 1977 Experimental methods for social policy research, Oxford etc.
- FINSTERBUSCH K., LLEWELYN L.G., WOLF C.P.,  
 1983 Social impact assessment methods, Beverly Hills/London/New Delhi.
- GADOUREK I.,  
 1985 Sociologische methodologie in de jaren zeventig, in: Berends A.B. e.a. (red.), Sociologisch Jaarboek, Den Haag.

- GLASER E.M., ABELSON H.H., GARRISON K.N.,  
 1983 Putting knowledge to use, San Francisco/Washington/London.
- GLASER E.M.,  
 1976 Putting knowledge to use: A distillation of the literature regarding knowledge transfer and change, Los Angeles.
- GLASS G.V. EN ELLET F.S.,  
 1980 Evaluation research, in : Ann. Rev. Psychol., 31, pag. 211-228.
- HAGEDORN H.J., BECK K.J., NEUBERT S.F., WERLIN S.H.,  
 1979 A working manual of simple program evaluation techniques for community mental health centers, Rockville.
- HOESEL P.H.M.,  
 1985 Het programmeren van sociaal beleidsonderzoek: analyse en receptuur, Leiden.
- HOGERWERF A.,  
 1984 Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie, in: Acta Politica, p.493-527.
- HUPKES G.,  
 1982 Toekomstonderzoek, scenario's voor verkeer en vervoer, Den Haag.
- HUTJES J.M. EN CUISINIER M.C.J.,  
 1983 Sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid, Den Haag.
- HUTJES J.M.,  
 1985 Beleidsonderzoek in de jaren tachtig, een poging tot een balans, in: Berends e.a (red.), Sociologisch Jaarboek, Deventer.
- KOMMERS H. EN MAAS A.,  
 1987 De gevalstudie, een oriënterende handleiding, IVA, Tilburg.
- LANGENDORFF T.,  
 1983 De financiering van maatschappijwetenschappelijk onderzoek door de overheid, 1970-1980, Den Haag.



LEEuw F.L.,

1984 Overheidsbeleid en bevolkingsgroei: een evaluatie van beleidstheorieën, Den Haag.

LEHNING P.B. EN SIMONIS J.B.D. (RED.),

1987 Handboek beleidswetenschap, Amsterdam.

MAJCHRAK A.,

1984 Methods for policy research, Beverly Hills/New Delhi/London.

MCKILLIP J.,

1987 Need Analysis, Tools for the human services and education, Newbury Park etc.

MOORE C.M.,

1987 Group techniques for ideabuilding, Newbury Park etc.

1983 Nota Gedrags- en Maatschappijwetenschappen, Den Haag.

1977 Nota Meerjarenplan Sociaal Onderzoek en Beleid, Den Haag.

OIJEN P.M.M. V., SNELLEN I.TH.M., WESTERLAAK J.M. V.,

1984 Ambtenaren en onderzoekers, Leiden.

RENFRO W.L.,

1980 Forecasting the impact of public policies, in : Long Range Planning, pag 80-89.

ROSSI P.H. EN NOCK S.L. (ED.),

1982 Measuring social judgements; the factorial survey approach, Beverly Hills/New Delhi/London.

SCHIPPERS G.M., SIJBEN N., SCHAAP C., MASTBOOM J. (RED.),

1984 Programma-evaluatie in de geestelijke gezondheidszorg, Nijmegen.

SCHNEIDER A.L.,

1982 Studying policy implementation, a conceptual framework, in: Evaluation Review, pag 715-730.

SCHOONENBOOM I.J.,

1984 De toekomstverkenningen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, inleiding Sociologendagen.

- SCHUYT C.J.M.,  
1984 De kloof tussen weten en willen, in themanummer "Beleidsonderzoek in discussie", Beleid en Maatschappij, pag 21-28.
- SIJBEN A.E.S.,  
1987 Programma-evaluatie in theorie en praktijk, Nijmegen.
- SIMONIS J.B.D.,  
1983 Uitvoering van beleid als probleem, Amsterdam.
- SMITH A.G. EN SEASHORE LOUIS K.,  
1982 Multimethod policyresearch: issues and applications, themanummer "American Behavioral Scientist", vol. 26, nr. 1.
- STEIN GREENBLAT C. EN DUKE R.D.,  
1981 Principles and practices of gaming-simulation, Beverly Hills/London.
- SWANBORN P.G.,  
1987 Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, Meppel.
- SWANBORN P.G.,  
1980 Twee methodologieën: naar aanleiding van Van de Vall's "Sociaal beleidsonderzoek", inleiding studiedag NSAV.
- VALL M. V.D. EN LEEUW F.L. (RED.),  
1987 Sociaal beleidsonderzoek, Den Haag.
- VALL M. V.D.,  
1980 Over normalen en revolutionairen, ofwel de strijd om het professionele paradigma van sociaal beleidsonderzoek, inleiding Studiedag NSAV.
- VALL M. V.D.,  
1980 Sociaal beleidsonderzoek, een professioneel paradigma, Alphen a.d. Rijn.
- VAN GUNDY A.B.,  
1981 Techniques of structured problem solving, New York etc.
- VOOGD H.,  
1983 Multicriteria evaluation for urban and regional planning, London.

VUGHT F.A. V.,

1985 De beleidsrelevantie van het moderne toekomstonderzoek:  
debacle of doorbraak?, in: Beleid en Maatschappij, pag.  
22-30.

WITKIN B.R.,

1984 Assessing needs in educational and social programs, San  
Francisco/Washington/London.