

80050
**Beleidsonderzoek in de
sociale wetenschappen***

door J.S. Coleman

Voor het onderzoek dat gericht is op het belang van overheidsbeleid als medebepalend voor toekomstig beleid bestaat geen methodologisch raamwerk.

Als de twee meest op de voorgrond tredende oorzaken hiervan kunnen genoemd worden:

1. De nog maar recente ontwikkeling binnen de regeringspraktijk om vragen te stellen naar beleidsinvloeden, met daarbij de verwachting of hoop op een wetenschappelijk gefundeerd antwoord.

18

2. De beleidswetenschappen beschouwen zich tot nu toe niet als een wetenschap, met uitzondering van enkele economische onderdelen en enkele van de oudste gebieden van de politieke wetenschappen.

De systematische methodes die tot nu toe zijn ontwikkeld binnen de sociale wetenschappen zijn gericht op de disciplines zelf en zijn niet bedoeld voor bijvoorbeeld de evaluatie van overheidsbeleid. De filosofische basis van de methodes is afgestemd op theorievorming en op het genereren en toetsing van hypothesen, met als doel de verfijning en verbreding van de theorie.

De eerste en belangrijkste stap voor de ontwikkeling van beleidsonderzoek is om de disciplines die ook de beleidswetenschap in hun pakket hebben opgenomen als wetenschap te erkennen, met als logisch hieruit voortvloeiende implicatie dat er een eigen en samenhangende methodologie voor invloedsbepaling van overheidsbeleid moet worden ontwikkeld.

Enkele stappen in die richting zijn al genomen. De laatste paar jaar is er een toenemende belangstelling te constateren voor onderzoeks-

* Dit is een verkorte weergave van: Policy research in the social sciences.

General learning press, 1972, Morristown (N.J.)

methodes die gericht zijn op evaluatie van specifiek beleid; het opzetten en ontwikkelen van een zodanig beleid dat het kan worden geëvalueerd. Hierover is een stuk verschenen dat geschreven is door Campbell (1972) met als titel: 'Methods for the experimenting society'.

Campbell beschrijft hierin een toekomstige maatschappij met een ingebouwd expliciet evolutionair mechanisme. Deze maatschappij gebruikt wetenschappelijke methodes om zich zelf te veranderen. De plaats die de beleidswetenschap in een dergelijke maatschappij inneemt is zodanig, dat de methodes van de sociale wetenschappen een centrale rol spelen. Deze methodes vormen samen met de institutionele structuur de feedback-mechanismen die een dergelijke samenleving nodig heeft.

19

Methodologische basis voor beleidsonderzoek

Het onderscheid tussen beleidsonderzoek en theoretisch onderzoek.

Het is van belang om een scherp onderscheid te maken tussen een methodologie die toetsing en theorievorming als filosofisch uitgangspunt heeft en een methodologie die als filosofische basis heeft het opstellen van richtlijnen voor handelen. Dit wil niet zeggen dat de op handelen gerichte methodologie geen gebruik kan maken van die methodes die ontwikkeld zijn ten behoeve van wetenschappelijke theorievorming maar er is meer sprake van een verschil in de doelstelling: het doel is niet om een theorie te ontwikkelen over een praktijkgebied, maar om een informatie-basis voor sociale actie te verschaffen.

Cronbach en Suppes (1969) hebben het verschil als volgt omschreven: Het eerste is een 'conclusie-georiënteerd' onderzoek met als doel het trekken van bepaalde conclusies over wat is, over de stand van zaken. Dit soort onderzoek draagt direct of indirect bij aan de theorie en aan theorievorming. Het tweede soort onderzoek noemen zij het 'beslissings-georiënteerd' onderzoek, met als doel het verschaffen van informatie die van belang is bij te nemen beleidsbeslissingen.

Voor het hierboven genoemde onderscheid in onderzoek wil ik in het vervolg niet de termen 'basisonderzoek' en 'toegepast onderzoek' gebruiken, maar zal ik het onderscheid aanduiden door de termen 'theoretisch onderzoek' en 'beleidsonderzoek'. Voordat ik stil sta bij de verschillen tussen deze twee soorten onderzoek is het van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen het onderzoek dat ik 'beleidsonderzoek' noem en het onderzoek dat, ofschoon het de invloed van politiek beleid bestudeert, is ontworpen met als doel kennisvergroting binnen de discipline zelf. Dit levert weliswaar algemene kennis op over de manier waarop beleid wordt geformuleerd en uitgevoerd binnen een bepaalde politieke structuur en over de relatie tussen uitvoering van beleid en de feitelijke gevolgen ervan, maar dit noem ik geen beleidsonderzoek. De onderzoekresultaten van theoretisch onderzoek hebben nl. niet als doel het ontwikkelen en opstellen van handelingsrichtlijnen voor specifieke beleidsvragen, maar ze zijn afgestemd op politieke wetenschapsvragen.

Kenmerken van beleidsonderzoek

Als eerste en belangrijkste punt kan genoemd worden het feit dat beleidsonderzoek een brug slaat tussen de theoretische en academische wereld en de wereld van beleid en handelen: de praktijk. Het theoretische onderzoek blijft gewoonlijk binnen de grenzen van de academische discipline; het probleem vindt zijn oorsprong binnen de discipline zelf en wordt daarbinnen onderzocht en de resultaten ervan worden binnen de discipline gebruikt. Verspreiding en publicatie van onderzoekresultaten zijn te vinden in vaktijdschriften, boeken, kranten e.d. Elke invloed die zich van hieruit voordoet in de praktijk is een bijkomende zaak en is beslist niet het eerste doel dat deze onderzoekers zich stellen.

Beleidsonderzoek daarentegen vindt zijn onderzoekprobleem buiten de discipline, nl. in de praktijk; de onderzoekresultaten zijn bestemd voor de praktijk. De specifieke eigenschappen van beleidsonderzoek vinden hun oorsprong in het gebied van de theorie en van de praktijk en verder in de problemen die voortkomen uit het schipperen tussen die

twee werelden. De eigenschappen van de praktijk die relevant zijn voor beleidsonderzoek zijn onder meer de volgende:

1 Het tijdsaspect.

De praktijk speelt zich af in een bepaalde tijd. Beslissingen, waaraan onderzoeksresultaten een bijdrage kunnen leveren, worden begrensd door de tijd en door het voortgaan van de gebeurtenissen. Vaak moeten deze beslissingen op een bepaald moment genomen worden, gebaseerd op informatie die op dat moment voorhanden is. Er is altijd sprake van een grëns, beslissingen worden mede bepaald door andere gebeurtenissen, niet alleen door de onderzoekresultaten. De praktijk is zeker niet tijdloos, zoals de wereld van de theoretische kennis.

2. Taal en begrippen.

De verhandelingen en referentiekaders van beleidsonderzoek zijn afgestemd op de praktijk. De gestelde problemen zijn anders en in een andere taal gesteld dan die van welk theoretisch onderzoeksgebied dan ook. Verderop in het artikel wordt nader stil gestaan bij de gevolgen die dit met zich meebrengt.

3. Belangen, bronnenbeheersing en conflict.

Binnen de disciplines is er sprake van een ingebouwde competitie betreffende status en positie van de wetenschappers. Dit brengt bepaalde competitieve processen en evolutionaire mechanismen binnen de discipline te weeg. In de praktijk is er daarentegen sprake van verschillende belangengroeperingen en van groepen die de beschikking hebben over bepaald bronnenmateriaal. De beleidsonderzoeker zelf staat buiten dit systeem, maar het onderzoekprobleem komt er wel uit voort en de resultaten worden ook daarnaar teruggekoppeld. Voor sommige partijen wordt de informatie vergroot hetgeen vanzelfsprekend ten koste gaat van andere belanghebbende partijen.

Het is zinvol om dit bestaan van verschillende belangen te onderkennen en om in te zien dat de onderzoekresultaten een bijdrage leveren aan veranderingen in de machtsstructuur; m.a.w. de resultaten zijn niet neutraal voor

wat betreft de mogelijke invloed en uitwerking ervan in de praktijk.

4. Schaarre tegenover overvloedige informatie.

Het doel van een wetenschappelijke discipline is om een beperkte hoeveelheid informatie voort te brengen: door het gebruik van wetten en theorieën, gebaseerd op informatie uit het verleden, is het mogelijk om met weinig informatie voorspellingen te doen over specifieke situaties en dit levert een bijdrage aan de theorievorming in het algemeen.

In de praktijkwereld geldt dit principe van schaarre informatie niet. Het gaat erom hoe bruikbaar onderzoekresultaten zijn voor beleidsvoorstellen.

Principiële uitgangspunten voor beleidsonderzoek.

In het hierna volgende wil ik een opsomming geven van een aantal grondbeginselen voor beleidsonderzoek. Over het algemeen zijn deze regels afgeleid uit de praktijk en omvatten de volgende vier elementen: de tijdsbepaling, het taalgebruik en -begrippen, het bestaan van de verschillende belangengroeperingen, bronnenbeheersing en belangenconflicten en als laatste overvloedige versus schaarre informatie.

1. De eerste en waarschijnlijk meest belangrijke stelregel van beleidsonderzoek is het feit dat in onderzoek inzake sociaal beleid een beslissing op een bepaald moment genomen wordt, daarna gehandeld wordt en dat zo'n beslissing niet gebaseerd kan worden op informatie die achteraf beschikbaar is. Als algemene regel kunnen we het volgende stellen: voor beleidsonderzoek geldt dat gedeeltelijke informatie die beschikbaar is op het moment dat er gehandeld moeten worden, beter is dan volledige informatie achteraf.

2. Een tweede regel is dat de waarde van onderzoekresultaten meer ligt in het geven van juiste richtlijnen voor handelen dan in het afgeleid zijn van een goede theorie. Het algemene principe kan als volgt worden gesteld: voor beleidsonderzoek zijn criteria als spaarzaamheid en verfijning die in theoretisch onderzoek van toepassing zijn, niet van belang; de

22

juistheid van voorspellingen of van resultaten is van belang en overvloedigheid kan als waardevol worden bestempeld.

De toepassing van dit algemene principe in de sociale wetenschappen impliceert het gebruik van onderzoeksprocedures die goede resultaten opleveren en een grote waarschijnlijkheidsfactor in zich hebben. Dit in plaats van de meer theoretische technieken met uitmuntende resultaten bij juiste toepassing, maar die erg inaccuraat blijken te zijn wanneer niet aan alle voorwaarden kan worden voldaan.

3. Een derde grondregel voor beleidsonderzoek is het gebruik van veelvoudige bronnen voor gegevensverzameling en veelvoudige methodes van data-analyses. Hierdoor krijgen de resultaten een relatief onafhankelijk bereik op grond waarvan vergelijkingen kunnen worden toegepast.

4. Een vierde uitgangspunt is dat er bij beleidsanalyses sprake is van een variabelenverdeling in drie klassen i.p.v. de tweeverdeling die gebruikelijk is bij het theoretische onderzoek, nl. onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Bij beleidsonderzoek is er sprake van:

1. beleidsresultaten, 2. beleidsvariabelen, dat zijn die variabelen die onderhevig zijn aan beleidscontrole en 3. situatie-variabelen, die een rol spelen in de causale structuur die tot bepaalde uitkomsten leidt en dus gecontroleerd moeten worden in de onderzoeksopzet en -analyses maar niet vallen onder de beleidscontrole. Het algemene principe luidt dan ook als volgt: Het is voor beleidsonderzoek noodzakelijk een onderscheid te maken tussen beleidsvariabelen die onderhevig zijn aan beleidsmanipulatie en de situatie-variabelen die hieraan niet onderhevig zijn. Dit brengt naast verschillen op statistisch gebied en op het gebied van de onderzoeksopzet, ook verschillen met zich mee in de soorten van problemen die in het onderzoek gesteld worden. Het effect van de situatie-variabelen op de beleidsresultaten is niet van belang, wel echter hun capaciteit om het effect van beleidsvariabelen te verstoren. Hoewel dit vanzelfsprekend lijkt, vergeten toch vele onderzoekers dit onderscheid te maken, met als gevolg dat hun cliënt ant-

23

woorden krijgt die hij niet kan gebruiken omdat ze het effect van situatie-variabelen inhouden en hem geen bruikbare handvatten voor handelen opleveren.

5. Een volgend principe is dat de gebruiker van het onderzoek zelf meestal geen sociale wetenschapper is, maar vaker thuis zal zijn op het terrein van de sociale beleidsuitvoering. Voor beleidsonderzoek geldt dat het uiteindelijke produkt niet een bijdrage levert aan bestaande theorievorming. Beleidsonderzoek leidt tot beleidswijzigingen, die gebaseerd zijn op onderzoekresultaten.

24

6. De zesde regel heeft betrekking op het uitgangspunt van het onderzoek. Bij theoretisch onderzoek ligt dit primair bij een probleem dat voortkomt uit voorafgaand onderzoek of uit een bestaande theorie. De oplossing van het probleem zal een verbreding van kennis binnen de discipline met zich mee brengen. Het onderzoekprobleem bij beleidsonderzoek daarentegen wordt vanuit de praktijk geformuleerd. Dit moet dan zorgvuldig worden vertaald vanuit de praktische wereld van het beleid of vanuit het begrippenkader van een cliënt, zonder dat er iets van de betekenis verloren gaat. Het beleidsonderzoek brengt dus in feite twee soorten omzettingen met zich mee nl. het omzetten van het probleem vanuit de realiteit en het beleid in een wetenschappelijke methode en het terugvertalen van de onderzoekresultaten naar de werkelijkheid en naar het beleid. Methodologieën voor beleidsonderzoek moeten met deze twee facetten rekening houden en adequate technieken ontwikkelen die een vloeiende omzetting van het ene niveau naar het andere niveau mogelijk maken.

7. Voor het ontwikkelen van beleidsonderzoeksmethodologieën is het van belang rekening te houden met het feit dat de tijdsfactor hier een ander karakter heeft dan bij het theoretisch onderzoek en dat de zelf-corrigerende procedures die binnen de theoretische methodes bruikbaar zijn, niet op het beleidsonderzoek toegepast kunnen worden. Het beleidsonderzoek vereist dan ook specifieke

zelfcorrigerende methodes. Bijvoorbeeld het instellen van meer dan één onderzoekgroep onder auspiciën van verschillende belangengroeperingen en het onafhankelijk beoordelen van onderzoekresultaten d.m.v. bij voorbeeld het gebruik van dialectische processen.

25

8. Het achtste uitgangspunt heeft betrekking op de rol van de waarden in het beleidsonderzoek. Binnen de theoretische wetenschap spelen waarden als intersubjectiviteit en objectiviteit een belangrijke rol. Daar het beleidsonderzoek zowel op het theoretische als op het praktische vlak betrekking heeft, heeft het ook te maken met de waarden die binnen deze verschillende gebieden een rol spelen. De regel luidt dan als volgt: Waarden die voortkomen uit wetenschappelijke methodes zijn bepalend voor de uitvoering van het beleidsonderzoek. Waarden vanuit de praxis zijn bepalend voor het formuleren van beleidsonderzoekproblemen. Bij de omzetting van onderzoekresultaten naar richtlijnen voor de praktijk spelen zowel theoretische als praktische waarden een rol.

Verdergaande principe-uitspraken zijn noodzakelijk om te bepalen welke waarden vanuit de praxis van belang zijn bij het formuleren van onderzoeksproblemen en bij het omzetten van de theoretische onderzoekresultaten in de praktijk.

9. De opeenvolging van fasen binnen beleidsonderzoek is verantwoordelijk voor het volgende uitgangspunt nl.: De waarden die een rol spelen bij het vertalen van de onderzoekresultaten in richtlijnen voor de praktijk worden bepaald door de voorwaarden van acceptatie van het beleidsonderzoekprobleem.

10. De tiende stelregel heeft eveneens betrekking op het omzetten van theoretische onderzoekresultaten in praktische richtlijnen en luidt als volgt: Wanneer de onderzoekresultaten worden terugvertaald naar de belanghebbende partij zonder een openlijke publicatie, dan zullen deze resultaten gewoonlijk niet aan anderen dan de belanghebbende partij bekend gemaakt worden, behalve wanneer zij ook voor hen van nut kunnen zijn. Dit

soort onderzoekresultaten heeft betrekking op een praktijk waarin tegengestelde belangen een rol spelen; voor een bepaalde groep kunnen ze ten voordele zijn, voor een andere groep juist ten nadele.

11. Het elfde punt betreft de rol van de onderzoeker. De personen die zich bezighouden met beleidsonderzoek staan onder invloed van waarden en belangen die uit de praktijk en uit de theoretische wereld voortkomen. In één persoon zijn als het ware twee partijen met verschillende belangen vertegenwoordigd. De tiende grondregel komt dan ook logischerwijze voort uit het feit dat bepaalde fasen van beleidsonderzoek op praktisch terrein liggen en andere fasen op theoretisch terrein. De stelregel luidt dan ook als volgt: Die fasen van het beleidsonderzoek die betrekking hebben op het praktische gebied (opstellen van onderzoekproblemen en van voorwaarden voor terugvertalen van de onderzoekresultaten, het opstellen van beleidsuitspraken), kunnen worden bepaald door de persoonlijke waarden en normen van de onderzoeker en door zijn persoonlijke visie. Die fasen die betrekking hebben op de theoretische onderdelen moeten worden bepaald door waarden vanuit de theoretische disciplines en niet door de persoonlijke waarden en inzichten van de onderzoeker.

26

De grondregels die hierboven zijn weergegeven geven enigszins een idee van een aantal punten dat een methodologie van beleidsonderzoek zou moeten omvatten. Het belangrijkste echter van deze regels is om aan te tonen dat er methodologische verschillen bestaan tussen beleidsonderzoek en theoretisch onderzoek en dat het zowel mogelijk als belangrijk is om een methodologische basis voor beleidsonderzoek te ontwikkelen.

Het opstellen van een plan voor beleidsonderzoek.

Beleid is in feite een gebeurtenis of een totaal van gebeurtenissen binnen een handelingsstelsel en door middel van evaluatie worden de gevolgen van deze gebeurtenissen onderzocht voor alle belanghebbende partijen. De noodzaak om de gevolgen van een bepaald

beleid voor alle belanghebbenden na te gaan, is niet alleen gelegen in het feit dat zij allen geïnteresseerd zijn in de beleidsgevolgen, maar in het feit dat zij invloed willen hebben op de bepaling daarvan. Ook al heeft een bepaalde partij niet een directe machtsinvloed of zit hij ver van het machtscentrum vandaan. Over het algemeen kan gesteld worden dat het noodzakelijk is om een verscheidenheid van belangen van de verschillende belangengroeperingen in het onderzoek te betrekken. Het onderzoeksplan van het beleidsonderzoek moet dan ook de volgende stappen omvatten:

1. Identificeren van de groepen die belang hebben bij de beleidsuitspraken en die enige macht of mogelijke macht hebben t.a.v. de beïnvloeding van beleid.
2. Bepalen van de verschillende belangen van deze groeperingen.
3. Bepalen welke informatie relevant is voor hun belangen.
4. Bepalen op welke wijze deze informatie het beste kan worden verkregen.
5. Bepalen hoe de resultaten zullen worden gerapporteerd.

Deze stappen in het onderzoeksplan lijken misschien heel eenvoudig en vanzelfsprekend. Toch worden ze maar zelden zo expliciet erkend en uitgevoerd.

Voorts is er een aantal technische en niet-technische punten, dat van speciaal belang is voor beleidsonderzoek. Hieronder zal ik bij een aantal van deze stilstaan, zonder daarmee de pretentie te hebben van volledigheid. Het zijn die punten die uit ervaring onder mijn aandacht zijn gekomen en die algemene relevantie blijken te hebben.

Specifieke methodologische punten.

Beleidsanalyses als hulpmiddel voor methodes betreffende beleidsonderzoek.

Hoewel de theorie in het beleidsonderzoek een tweede plaats inneemt, wil dat niet zeggen dat bepaalde theoretische aandacht niet bruikbaar zou zijn. Vooral theorieën die betrekking hebben op de praxis van het handelen, kunnen heel waardevol zijn bij het ontwerpen en bij de analyse-vorming van beleid en onderzoek,

27

wanneer de beleidsuitvoering door onderzoek wordt ondersteund.

Een zaak die niet zo duidelijk ligt als het hierboven omschrevene is het belang van de theorie-ontwikkeling over beleid, in de zin van begripsvorming over belangrijke verschillen tussen mogelijke soorten van beleid. Een dergelijk onderscheid kan een indicatie geven voor het soort van onderzoek dat kan worden uitgevoerd.

Zo zijn er nog verscheidene andere punten aan te voeren. Het is echter niet mijn bedoeling om hier een systematische ontwikkeling weer te geven van mogelijke relaties tussen verschillende soorten beleid en de mogelijke onderzoekontwerpen. Ik wil alleen aangeven dat dit kan worden opgesteld, en dat het zelfs nodig is wil men komen tot een goede ontwikkeling van een methodologie voor beleidsonderzoek.

28

De organisatie van beleidsonderzoek.

Het grootste deel van beleidsonderzoek in de sociale wetenschappen vindt plaats op de universiteiten, binnen één van de volgende mogelijkheden: of in research-projecten, waar de medewerkers die als voornaamste taak het geven van onderwijs hebben, dit onderzoek uitvoeren, of binnen onderzoeksorganisaties die verbonden zijn met de universiteit en waarvan de staf als voornaamste opdracht heeft het doen van onderzoek.

Verder wordt beleidsonderzoek ook nog uitgevoerd door zogenaamde onafhankelijke research-organisaties, waartoe o.a. de markt-onderzoek-afdelingen van bepaalde bedrijven behoren.

De vraag die nu bovenkomt is of de huidige organisatiestructuur van beleidsonderzoek geschikt is voor de vereiste methodologische eigenschappen zoals deze in het hieraan voorafgaande zijn beschreven.

Bij de universiteiten en ook wel bij de onderzoekcentra die verbonden zijn met de universiteiten, is er sprake van een afwezigheid van organisatorische verantwoordelijkheid voor research en afwezigheid van een efficiënte gezagsstructuur die deze verantwoordelijkheid zou moeten uitdragen en opleggen. Dit organisatorische manco bij universitei-

ten is niet te vinden bij de onafhankelijke onderzoeksorganisaties. Deze laatste hebben voorts bepaalde eigenschappen, o.a. het niet al van te voren gebonden zijn door een eventuele belangengroep vanuit de organisatie, waardoor zij geschikter zijn voor veel soorten van beleidsonderzoek, dan een researchafdeling binnen een bestaande beleidsafdeling. Als laatste wil ik nog een voordeel noemen van het beleidsonderzoek op universiteiten. De openbaarheid van onderzoekresultaten brengt met zich mee dat de zelfcorrigerende processen een garantie bieden voor de kwaliteit van het werk. Dit gaat zeker niet altijd op bij de onafhankelijke instituten, met name wanneer er sprake is van een gesloten communicatie.

Conclusie.

Het beleidsonderzoek is relatief nieuw te noemen.

De sociale wetenschappen, die zich tot nu toe voornamelijk met theoretische problemen hebben beziggehouden, zullen moeten leren om hun opgedane kennis en vaardigheden om te zetten in zaken die direct betrekking hebben op de praktijk. Door een toenemende vraag naar sociaal onderzoek in verband met beleidsuitvoering, zal de huidige situatie dan ook snel moeten en kunnen veranderen. Hiervoor is echter wel de ontwikkeling van een filosofische basis nodig en tevens een analyse van de organisatorische setting van waaruit het onderzoek kan worden opgezet en uitgevoerd. De theoretische uitgangspunten en werkmethodes van de sociale wetenschappen zullen hiertoe geschikt gemaakt moeten worden en afgestemd worden op de maatschappelijke, praktische problemen. Dit soort problemen, die de methodologische problemen van de beleidswetenschappen genoemd kunnen worden, zijn essentieel voor het ontwikkelen van beleidsonderzoek. Met het oog op de methodologische problemen die hierbij een rol spelen, heb ik dit artikel geschreven.

29

END