



Een nieuwe rol voor beleidsonderzoekers?

Peter van Hoesel

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Peter van Hoesel, 'Een nieuwe rol voor beleidsonderzoekers?',
Beleidsonderzoek Online februari 2014, DOI:
10.5553/Beleidsonderzoek.000034

De rationele benadering van beleidsonderzoekers

In de rationele benadering wordt beleid planmatig ontwikkeld en uitgevoerd: beleidsdoelen vormen het uitgangspunt en via kennis en informatie wordt gezocht naar middelen om die doelen te bereiken (zie onder meer Hoogerwerf, 2003). Beleidsonderzoekers zou je dan ook kunnen beschouwen als ultieme aanhangers van een rationele benadering van beleid. Zij hanteren in hun werk logische redeneringen met betrekking tot feiten, opinies en waarnemingen om tot hun conclusies te komen. De conclusies van beleidsonderzoekers worden echter lang niet altijd opgevolgd door hun opdrachtgevers. Je hoeft niet ver te zoeken naar verklaringen om te zien hoe dat komt. Er worden door bestuurskundigen naast de rationele benadering nog drie andere benaderingen beschreven (zie onder meer Bekkers, 2007): de politieke benadering, die bestaat uit een machtsstrijd tussen diverse partijen, de culturele benadering, die uitgaat van acceptatie in de samenleving, en de institutionele benadering, die uitgaat van bestaande praktijken, regels en instituties. Deze andere benaderingen laten zien waarom beleidsbeslissingen anders kunnen uitpakken dan onderzoekers logisch zou lijken. Je kunt ook zeggen dat beslissers er (deels) een andere logica op na houden. Vanuit die andere logica zijn hun beslissingen goed te volgen. De rationele benadering wordt vanuit die andere benaderingen nogal eens neergezet als een karikatuur (Bekkers, 2007), en daar schuilt het gevaar in van marginalisering van deze benadering. Dit heeft als mogelijk gevolg dat het beleid minder succesvol wordt dan zou kunnen, doordat relevante kennis en informatie een geringe invloed hebben in het beleidsproces. De vraag is dan ook wat het werk van beleidsonderzoekers eigenlijk

kan bijdragen aan de ontwikkeling van het beleid. Het lijkt erop alsof er willekeurig met hun analyses wordt omgegaan, waarbij politici niet schromen alleen gebruik te maken van hun analyse als het hun van pas komt, en wanneer dat niet het geval is hun analyse wegzetten als een zoveelste mening waar andere meningen tegenover kunnen worden gezet (In 't Veld, 2010). Dat zet niet alleen beleidsonderzoek in een verkeerd daglicht, maar levert vooral gemiste kansen op voor politici.

In haar proefschrift *Twee kanten van de medaille* (2011) laat Houppermans zien welke positieve bijdragen kennis kan hebben voor het beleidsproces, als je het goed aanpakt. Als kennis op een min of meer natuurlijke wijze in het proces van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering wordt betrokken, of anders gezegd als kennis wordt geïntegreerd in een proces van interactieve beleidsontwikkeling, komt er beter beleid tot stand in de zin van: effectiever voor de samenleving, minder kosten, minder nadelige neveneffecten, rechtvaardiger voor burgers en bedrijven, zo veel mogelijk in overeenstemming met ander beleid. Niet alleen is beleid dan beter vanuit de onderzoekerslogica, maar ook vanuit de logica van politici, stakeholders en burgers in het algemeen.

Door beleidsontwikkeling en beleidsonderzoek (tot op zekere hoogte) te integreren kan de rationele benadering beter tot haar recht komen, wat niet ten koste gaat van de andere benaderingen maar deze juist versterkt. In dit artikel wordt nader gemotiveerd, waarom dat goed zou uitpakken voor de kwaliteit van het overheidsbeleid.

Een kloof tussen beleidsontwikkeling en beleidsonderzoek

Beleidsonderzoekers doen hun werk meestal op ruime afstand van het beleidsproces, waardoor hun werk niet makkelijk doordringt in dat proces. Zelfs interne onderzoekers bij beleidsinstanties doen hun werk in een zekere mate van afzondering. Daarmee kan prima worden voldaan aan kwaliteitscriteria die beleidsonderzoekers zichzelf opleggen (zie hiervoor bijvoorbeeld Van Hoesel, 2009), maar minder goed aan criteria die te maken hebben met de benutting van hun uitkomsten en analyses.

Beleidsmedewerkers zitten midden in het beleidsproces, maar doen hun werk meestal op ruime afstand van kennisbronnen, waardoor het risico bestaat dat relevante kennis/informatie onvoldoende bij hen doordringt. De deskresearch die zij zelf uitvoeren, zorgt ervoor dat relevante kennisbronnen altijd wel tot op zekere hoogte worden benut, maar in veel gevallen is dit toch suboptimaal. Als zij beleidsonderzoekers kunnen inschakelen via onderzoekopdrachten gaat dat een stuk beter, maar daarbij doet zich nog steeds het probleem voor dat het contact met die beleidsonderzoekers weinig intensief is.

Beleidsmedewerkers doen hun werk meestal ook op grote afstand van

het veld c.q. de praktijk. Bovendien is er vaak weinig tijd voor interacties met stakeholders, uitvoerders, cliënten, burgers. Inschakeling van beleidsonderzoekers betekent in de meeste gevallen dat er systematisch contacten met het veld worden gelegd, wat voor enige compensatie kan zorgen, maar ook dan hebben de betreffende beleidsmedewerkers zelf weinig rechtstreeks contact met het veld. Alleen al op grond van de huidige afstand tussen beleidsonderzoekers en beleidsmedewerkers zou je kunnen concluderen dat het voor het beleidsproces beter zou zijn als beleidsontwikkelaars en beleidsonderzoekers nauwer zouden samenwerken, liefst in alle fasen van het beleidsproces. Dat zou namelijk een optimale integratie van kennis en beleid opleveren. In het bedrijfsleven is dit (mutatis mutandis) tamelijk gebruikelijk, maar bij overheidsinstanties is het nog tamelijk ongebruikelijk.

Dat zou uiteraard gevolgen hebben voor de rol van beleidsonderzoekers. In plaats van enkele contacten, bijvoorbeeld in een begeleidingscommissie, zouden onderzoekers dagelijks of wekelijks contact hebben met beleidsmedewerkers, niet alleen via hun computer, maar vooral ook face to face. De beleidsonderzoeker zal daarbij tot op zekere hoogte als beleidsontwikkelaar opereren en de beleidsmedewerker zal tot op zekere hoogte meedoen aan diverse onderzoeksactiviteiten.

Je kunt je afvragen of het niet nog beter zou werken als een beleidsmedewerker zelf zich allerlei onderzoeksvaardigheden eigen maakt. Onderzoek vraagt echter om voldoende afstand tot het beleidsproces; als het er helemaal in zou opgaan, zal de kwaliteit van het onderzoek daar (serieus) onder lijden wegens de hectiek die dat proces nu eenmaal met zich meebrengt. Een volledige integratie van onderzoek in het beleidsproces moet dan ook niet worden nagestreefd, maar wel een meer intensieve en tevens langdurige interactie tussen onderzoekers en beleidsmedewerkers.

Een beleidsonderzoeker kan de beleidsmedewerker helpen bij het stellen van relevante vragen gedurende het beleidsproces en vooral ook bij het zoeken naar de antwoorden op deze vragen. Op die manier kunnen vragen die zich gedurende het beleidsproces voordoen, sneller en beter worden beantwoord, en met name kan hiermee worden voorkomen dat de beleidsontwikkeling al in een vroeg stadium een verkeerde richting inslaat. Als zo'n verkeerde richting pas wordt geconstateerd na een ex post evaluatie, is dat zonde van alle inspanningen en kosten die (meestal jarenlang) zijn gemaakt. Ook wat dit betreft, kan enige lering worden getrokken uit de gang van zaken in het bedrijfsleven.

De beleidsagenda

De beleidsagenda van bijna alle beleidsinstanties is overbelast of dreigt te worden overbelast. De overheid wordt (mede door de houding van de overheid zelf) gezien als probleemeigenaar van heel

veel maatschappelijke problemen. De overheid ziet dat inmiddels ook wel in en probeert sommige problemen op afstand te houden door ze ten dele terug te schuiven naar burgers (participatiesamenleving). Beleidsonderzoek kan helpen bij het zoeken naar mogelijkheden om de druk op de beleidsagenda te verminderen. Ten eerste door te voorkomen dat nieuwe maatschappelijke problemen de beleidsagenda onnodig belasten, bijvoorbeeld als onderzoek laat zien dat het probleem er anders uitziet dan gedacht of dat de overheid nauwelijks in staat is er anders dan in symbolische zin wat aan te doen. Ten tweede door na te gaan of bepaalde issues van de beleidsagenda geschrapt zouden kunnen worden, bijvoorbeeld omdat ze zijn ingehaald door de veranderde samenleving of omdat bepaalde overheidsinterventies alleen nog in stand worden gehouden omdat bepaalde stakeholders er veel belang aan hechten terwijl de maatschappelijke effecten gering of zelfs negatief zijn.

Bij een nieuw of opnieuw aangedragen maatschappelijk probleem is het zaak om na te gaan wat het probleem precies voorstelt en waar het vandaan komt, waarom de overheid zich hierop zou moeten richten, wat de overheid eraan zou kunnen doen en vooral ook wat de overheid juist niet vermag. Natuurlijk bepalen politici uiteindelijk hoe de overheid erop zal reageren, maar het kan juist ook politici helpen om hun prioriteiten mede te stellen op basis van rationele afwegingen. Daarmee kan worden bereikt dat sommige maatschappelijke problemen niet of niet met hun volle gewicht op de beleidsagenda terechtkomen.

Bij maatschappelijke problemen waar de overheid al de nodige aandacht voor heeft getoond, is het zinvol na te gaan wat er tot nu toe is bereikt, hoe de rol van de overheid kan worden verkleind, in hoeverre er sprake is van obsoleet beleid, hoe onnodige bureaucratie kan worden opgeruimd, en waar mogelijkheden liggen voor bezuinigingen die weinig maatschappelijke schade opleveren. Zulke rationele exercities kunnen leiden tot het scheppen van financiële ruimte, die weer van belang kan zijn om andere problemen aan te pakken.

Het is bij het bepalen van de beleidsagenda van cruciaal belang om na te gaan hoe burgers, bedrijven, uitvoerders, en diverse andere belanghebbenden het probleem beschouwen, wat zij van de overheid verwachten en wat beter aan henzelf kan worden overgelaten. Beleid dat hierop niet is afgestemd, heeft grote kans te mislukken.

Nauwe samenwerking tussen beleidsonderzoekers en beleidsontwikkelaars kan eraan bijdragen dat tijdig beleidsonderzoek wordt ingezet, om daarmee de kans te vergroten dat de beleidsagenda wordt gevuld met zaken die echt van belang blijken te zijn voor de samenleving.

De beleidsvoorbereiding

Zodra er eenmaal is besloten om nieuwe en/of betere

beleidsmaatregelen te treffen, is het zaak om ervoor te zorgen dat die maatregelen het probleem ook echt aanpakken (symbolisch beleid kent in rationele zin alleen maar kosten: Leeuw, 2008), dat ze tegen zo min mogelijk kosten zorgen voor een substantiële reductie van het maatschappelijke probleem, dat ze uitvoerbaar en acceptabel zijn voor diverse betrokkenen, en dat ze voldoende flexibel zijn om ze onderweg snel aan te kunnen passen als dat wenselijk of noodzakelijk blijkt.

Er moet worden nagedacht over adequate beleidsdoelstellingen die het probleem aanpakken en die te operationaliseren zijn in doeltreffende maatregelen. Er moet worden nagedacht over de beleidstheorie die de beleidsmaatregelen effectief verbindt aan enerzijds de beleidsdoelen en anderzijds de implementatie van de maatregelen, en die laat zien dat nadelige neveneffecten kunnen worden voorkomen of worden verholpen via flankerend beleid. Daartoe is beleidsonderzoek in de vorm van ex ante evaluatie onmisbaar.

Hanemaayer (2012) laat zien dat er op het gebied van ex ante evaluatie vele procedures en methoden zijn ontwikkeld, de ene nog ingewikkelder dan de andere, met als ultiem ingewikkelde aanpak het IAK (integraal afwegingskader), dat in Nederland is ingevoerd als variant op de in Europa geïntroduceerde RIA (regulatory impact assessment), die eigenlijk met name bedoeld is voor het terugdringen van nalevingskosten voor het bedrijfsleven.

In de traditie van de medische wetenschap wordt bovendien nogal eens gevraagd om evidence-based policies (zie Derksen, 2011). Dit vergt onderzoeksdesigns die voor beleidsmaatregelen lastig of zelfs helemaal niet te realiseren zijn. Maar eigenlijk is dat ook niet nodig. Voor ex ante evaluatie geldt in de eerste plaats dat er (globale) richtingen worden aangewezen waar kansrijke oplossingen liggen en vooral ook richtingen waar die oplossingen hoogstwaarschijnlijk niet te vinden zijn. Zulke richtingen kunnen door middel van zwakkere onderzoeksdesigns ook aan het licht worden gebracht (zie onder meer Pawson & Tilley, 1997). Harde ex ante evaluaties in de traditie van Cook en Campbell (1979) lijken aantrekkelijk door hun grotere bewijskracht, maar in de praktijk loopt de uitvoering van beleid toch altijd weer anders dan in een experimentele situatie, m.a.w. de hardheid van dergelijke uitkomsten valt nogal eens tegen. Dit soort onderzoeksdesigns is net als andere zeker behulpzaam bij het aanwijzen van goede en minder goede oplossingsrichtingen, maar zelden bruikbaar als exacte voorspeller van succesvolle beleidsmaatregelen. Dat geldt natuurlijk ook voor zwakkere designs, maar ex ante evaluaties moeten het niet zozeer hebben van hun voorspellende waarde als wel van hun preventieve waarde. Het gaat erom beleidsmakers te behoeden voor het inslaan van minder kansrijke tot kansloze oplossingsrichtingen.

Vooral in deze fase is interactieve beleidsontwikkeling of liever nog bottom-up beleidsontwikkeling van doorslaggevend belang voor het ontwikkelen van beleid dat voldoet aan de criteria die aan goed beleid mogen worden gesteld: doeltreffendheid, doelmatigheid,

rechtvaardigheid, consistentie en eenvoud. Eenvoud is in dit rijtje te zien als een voorwaardelijk criterium, in die zin dat complex beleid het behalen van goede scores op de andere criteria (ernstig) belemmert (Van Hoesel, 2008). Er zijn diverse mooie voorbeelden te geven van slim beleid dat op eenvoudige wijze tegen weinig kosten veel gewenst effect heeft gehad, bijvoorbeeld: het rookverbod op de werkplek heeft gezorgd voor een forse vermindering van het rookgedrag; afschaffing van de vestigingwet heeft gezorgd voor een forse groei van het aantal ondernemers; simpele fiscale maatregelen blijken steeds weer een grote invloed te hebben op het gedrag van burgers/consumenten. Een intensieve samenwerking tussen beleidsonderzoekers en beleidsontwikkelaars kan er in principe voor zorgen dat kennis en interactie met elkaar worden verweven ten behoeve van een hoog niveau van beleidskwaliteit.

De uitvoering van beleid

Tijdens de implementatie van nieuw/aangepast beleid is het van belang om na te gaan hoe de communicatie met diverse stakeholders en burgers verloopt, hoe uitvoeringsorganisaties ermee omgaan, welke kinderziektes zich voordoen en hoe die kunnen worden verholpen. Eigenlijk kan het implementatieproces worden beschouwd als een grootschalig beleidsexperiment, waarbij het zaak is om ruimte te laten voor de nodige aanpassingen (liefst zonder terug te moeten gaan naar de politieke besluitvormers). Onderzoekers kunnen hierbij dan ook de nodige relevante service leveren in de vorm van procesevaluaties, die alweer het beste tot zijn recht komt in nauwe samenwerking met beleidsmedewerkers en in dit geval ook met de uitvoerders. Vanzelfsprekend speelt onderzoek ook een rol bij de ex post evaluatie, die meestal enkele jaren na de introductie plaatsvindt. De vraag is gerechtvaardigd of deze evaluatie niet juist moet worden uitgevoerd door onderzoekers die tot dan toe niet bij de ontwikkeling van het beleid betrokken zijn geweest. Eerder betrokken onderzoekers (en beleidsmedewerkers) zouden immers geneigd kunnen zijn om zo'n evaluatie positief in te kleuren. Zelfs geheel onafhankelijke onderzoekers moeten voortdurend bedacht zijn op de risico's van een eenzijdige 'insiderevaluatie' die onvoldoende ingaat op de baten en lasten voor de samenleving als geheel. Bedacht moet worden dat insiders een eigen belang kunnen hebben bij een positieve evaluatie. Jann en Wegrich (2005) noemen dit verschijnsel 'de ijzeren driehoek', waarbij beleidsverantwoordelijken, uitvoerenden en bevoordeelden de hoekpunten vormen.

Bij ex post evaluaties is het dan ook aan te bevelen om juist weer wel de nodige afstand te scheppen tussen beleidsonderzoek en het beleidsproces. Het risico van een te korte afstand is bij interne onderzoeksbureaus uiteraard groter dan bij externe bureaus. Interne onderzoeksbureaus hebben via een statuut of convenant weliswaar een onafhankelijke positie met betrekking tot hun wetenschapsbeoefening,

maar in de externe beeldvorming wordt die positie meestal anders gewaardeerd, dus alleen om de schijn van afhankelijkheid te vermijden ligt een extern bureau meer voor de hand.

De rol van de politiek

De vraag blijft hoe de politiek staat tegenover een betere integratie van beleidsonderzoek in het beleidsproces (met uitzondering van ex post evaluaties). Het risico bestaat dat politici dit om diverse redenen niet erg aantrekkelijk vinden. Hun politieke speelruimte zou er in hun ogen door kunnen worden beperkt als ze worden geconfronteerd met meer uitkomsten van beleidsonderzoek in het beleidsproces, hun geduld wordt wellicht meer op de proef gesteld als het beleidsproces langer duurt door zorgvuldigere analyses, en succesvoller beleid zal in veel gevallen waarschijnlijk pas door hun opvolgers kunnen worden gevierd. Aan de andere kant kunnen zij hiermee laten zien dat ze bereid zijn minder opportunistisch te reageren op signalen in de samenleving en minder te worden aangedreven door korte termijn motieven, waarmee ze de kloof tussen politiek en samenleving kunnen verkleinen en/of overbruggen. Verder hebben zij in alle gevallen nog steeds het laatste woord, dus hoeven ze er niet bang voor te zijn dat beleidsontwikkelaars iets kunnen doordrukken dat politiek ongewenst is en kunnen ze altijd voorlopige voorzieningen treffen als daar acute behoefte aan bestaat.

De samenleving als geheel zou er veel baat bij hebben als beleidsonderzoekers nauwer betrokken zouden raken bij de beleidsontwikkeling. De rationele benadering kan er immers voor zorgen dat de overheid betere prioriteiten stelt, heilzamere oplossingen bedenkt en onnodige kosten vermijdt. Puur rationeel zal het beleid nooit worden (dat is maar goed ook) want politici zullen altijd hun eigen voorkeuren houden, maar hun beslissingen zullen waarschijnlijk een stukje rationeler worden dan voorheen.

Literatuur

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Cook, T.D., & Campbell, D.T. (1979). *Quasi-experimentation: design and analysis issues for field settings*. Chicago: Rand McNally.

Derksen, W. (2011). *Kennis en beleid verbinden: praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Hanemaayer, D. (2012). *Ex ante evaluatie in Nederland: de stand van zaken*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Hoesel, P. van. (2008). *Partij voor Eenvoud: een zoektocht naar kwaliteit van overheidsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Hoesel, P. van. (2009). Onderzoekmethoden voor beleidsvraagstukken. in: M. Boekenoogen et al. (Red.), *Methoden van beleidsonderzoekers: creatief en oplossingsgericht*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Hoogerwerf, A. (2003). Beleid, processen en effecten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Red.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Houppermans, M. (2011). *Twee kanten van de medaille; een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*. Delft: Uitgeverij Eburon.

In 't Veld, R. (2010). *Kennisdemocratie: opkomend stormtij*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Jann, W., & Wegrich, K. (2005). Gefangen im eisernen Dreieck. *Die Zeit*, 17 november.

Leeuw, F.L. (2008). *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*. Oratie Universiteit Maastricht.

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.