

## Een positieve relatie tussen beleid en kennis

*Peter van Hoesel* en *Max Herold*

### **Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel**

Peter van Hoesel en Max Herold, 'Een positieve relatie tussen beleid en kennis', *Beleidsonderzoek Online* juli 2018, DOI: 10.5553/BO/221335502018000006001

## 1 Inleiding

Van wetenschappelijke kennis valt veel te leren en dat geldt evenzeer voor praktijkkennis.

In het bedrijfsleven wordt hiervan dankbaar gebruikgemaakt, maar bij de beleidsontwikkeling van de overheid is onderzoek lang niet altijd vanzelfsprekend en wordt dergelijke kennis slechts partieel gebruikt (Van Hoesel, 2017). Dat kun je (deels) toeschrijven aan het ontbreken van de politieke context in het bedrijfsleven, maar daarmee loopt de beleidsontwikkeling wel het risico zich medeverantwoordelijk te maken voor vergroting van de 'wickedness' in maatschappelijke vraagstukken. Beleid dat berust op een verkeerde beleidstheorie, maakt een maatschappelijk probleem namelijk eerder groter dan kleiner.

Het is niet makkelijk om adequate beleidstheorieën te ontwikkelen, maar juist op dat punt kan het gebruik van kennis en onderzoek een wezenlijke rol spelen.

De functies die kennis kan vervullen in het beleidsproces (Fenger & Misdorp, 2015), zijn globaal als volgt te omschrijven:

- zicht krijgen op aard, omvang, oorzaken en gevolgen van maatschappelijke problemen
- vermijden van oplossingsrichtingen met weinig kans op succes en vinden van oplossingen met een behoorlijke kans op succes;

- zicht bieden op de maatschappelijke kosten en baten van alternatieve oplossingen;
- evalueren van de uitvoering van het beleid inclusief praktijkexperimenten;
- evalueren van de effecten (ook neveneffecten) van het beleid.

Dat klinkt allemaal heel nuttig, maar toch werkt het zo niet. Aan de kant van de overheid blijkt telkenmale dat de rationele benadering in het beleidsproces minder krachtig is dan je als (naïeve) onderzoeker zou willen en dat andere benaderingen zoals de politieke benadering de overhand kunnen hebben (Bekkers, 2007).

De toenemende snelheid van maatschappelijke en technologische veranderingen maakt het er voor de politiek bovendien niet makkelijker op. De toenemende hoeveelheid informatie die politici daardoor over zich heen krijgen, maakt het moeilijk om allerlei complexe problemen te doorgronden. De versnippering van de politiek maakt het nog een stukje lastiger. Politici staan tegelijkertijd onder druk om met oplossingen te komen en dan lijkt er weinig tijd te zijn om tot adequate rationele afwegingen te komen (zie ook hiervoor Bekkers, 2007).

Erkend moet worden dat het primaat van de beleidsontwikkeling bij de politiek ligt. Diverse bestuurskundigen zijn overigens geneigd te vinden dat kennis niet veel kan toevoegen aan de beleidsontwikkeling: doormodderen van het beleidssysteem is volgens hen de enige benadering die ertoe doet.

Dat neemt volgens ons niet weg dat de politiek c.q. het beleidssysteem meer baat zou kunnen hebben van kennis dan tot nu toe het geval is.

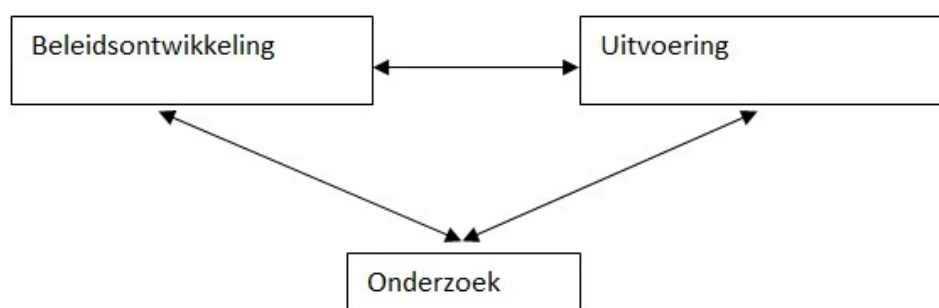
Aan de kant van de onderzoekswereld blijkt ondanks pogingen om de afstand met het beleidsproces te verkleinen onderzoek nog altijd tamelijk veraf te staan van beleid en praktijk. Onderzoek wordt daardoor niet vanzelfsprekend herkend als hulpmiddel tijdens het beleidsproces. Schuyt (1984) duidde de relatie tussen onderzoek en beleid indertijd aan als 'de kloof tussen weten en willen'. Hij was indertijd overigens geen voorstander van overbrugging van deze kloof. De kloof tussen kennis en toepassingen is in het bedrijfsleven lang geleden al overbrugd, waarmee succesvolle bedrijven in de loop van de tijd veel resultaten hebben bereikt. Bij de overheid zijn er ook wel bruggen geslagen, maar daar wordt veel minder gebruik van gemaakt dan zou kunnen, onder meer omdat het door tijdsdruk en politieke druk voor de ambtelijke organisatie niet altijd makkelijk blijkt te zijn om tijdens het beleidsproces ruimte te maken voor onderzoek. Bovendien blijkt ook de afstand tussen beleid en praktijk groter dan je zou wensen. Voormalig topambtenaar Roel Bekker zei eens op een bijeenkomst van uitvoerders dat de communicatie tussen beleidsontwikkelaars en uitvoerders sterk te wensen overlaat. Als

gevolg daarvan wordt veel te weinig gebruikgemaakt van praktijkkennis ten behoeve van de beleidsontwikkeling. De brief van de secretarissen-generaal van maart 2017 ten behoeve van de formatie van de nieuwe regering biedt op dit punt overigens de nodige aanknopingspunten voor verbetering.

Binnen de driehoek beleidsontwikkeling, onderzoek en uitvoering (figuur 1) doen zich allerlei belemmeringen voor bij de toepassing van kennis.

In dit artikel willen wij wijzen op mogelijkheden om die belemmeringen te bestrijden of zelfs te overwinnen. Dit doen wij vanuit de overtuiging dat er voor alle actoren in deze driehoek veel te winnen is bij een beter functionerende samenwerking.

**Figuur 1 Onderzoek als ondersteuning voor beleid in relatie tot de uitvoering**



We verdelen onze aanbevelingen in twee categorieën:

- verkleining van de afstanden in deze driehoek;
- onderzoeksprogrammering 2.0.

We sluiten af met een organisatorische aanbeveling waarmee deze aanbevelingen in praktijk kunnen worden gebracht.

## **2 Verkleining van de afstanden tussen beleidsontwikkeling, uitvoering en onderzoek**

### ***2.1 Grote afstanden leiden tot lagere benutting van kennis***

Onderzoek ten behoeve van overheidsbeleid en praktijk staat betrekkelijk los van de beleidsontwikkeling. Zelfs onderzoeksbureaus van de overheid zoals planbureaus, statistische bureaus en rekenkamers staan op duidelijke afstand van de beleidsdirecties en van de uitvoeringsinstellingen. Verder bestaan er nog maar weinig interne stafafdelingen 'onderzoek', waardoor de onderzoeksexpertise

bij beleidsinstanties is uitgedund.

Een niet onbelangrijk deel van het onderzoek wordt daarnaast uitbesteed aan allerlei onderzoeksbureaus en wetenschappelijke instituten buiten de overheid. Ook voor deze uitbestedingen c.q. de omgang met onderzoeksbureaus is onderzoeksexpertise nodig.

Een belangrijke overweging om afstand te houden tussen onderzoek en beleid is de gewenste onafhankelijkheid van onderzoek. Of dat afdoende gewaarborgd is door onderzoek op afstand te houden is overigens de vraag, maar die afstand heeft in elk geval als nadeel dat de aansluiting tussen kennis en beleid bemoeilijkt wordt. Bovendien kan de onafhankelijkheid van onderzoek waarschijnlijk zelfs beter worden geborgd bij geringe afstanden, omdat de gebruikers dan meer zicht hebben op de (zorgvuldige) wijze waarop onderzoeksresultaten tot stand komen, en ze daardoor beter in staat zijn om de waarde hiervan te onderkennen.

Het is in elk geval van groot belang dat de vraagstelling en de uitkomsten van onderzoek in voldoende mate kunnen aansluiten bij de informatiebehoefte die tijdens de beleidsontwikkeling naar voren komen en dat lukt minder goed als het onderzoek op afstand wordt gehouden. Dit geldt voor de beleidstechnische kant van het onderzoek ofwel de aansluiting van de kennis op het beleid, maar ook voor de politieke kant van het onderzoek ofwel de waarde van de resultaten voor de politiek (Herold, 2017). Het geldt zelfs voor de onderzoekstechnische kant (adequate methoden en technieken ten behoeve van de betreffende probleemstelling).

Daar komt bij dat onderzoek in de huidige gang van zaken slechts op geplande momenten in het beleidsproces een merkbare rol speelt, bijvoorbeeld bij een probleemverkenning, het zoeken naar ervaringen in andere regio's of andere landen, een beleidsdoorlichting of een effectevaluatie. Op tussengelegen momenten wordt het aan de betreffende beleidsmedewerkers of uitvoerders overgelaten om allerlei kennis te raadplegen dan wel zelf te vergaren. Zoals in de inleiding al is opgemerkt, is er nogal eens sprake van tijdsdruk waardoor die raadpleging gebreken vertoont en er al helemaal geen ruimte is voor eigen onderzoek. Ook kan een belemmering zijn dat de betreffende medewerkers onvoldoende eigen expertise hebben om onderzoekstaken adequaat te kunnen uitvoeren. Bovendien zijn er zeker tijdens de uitvoering lange periodes waarin er geen aandacht wordt besteed aan het betreffende onderwerp, waarbij meespeelt dat beleidsmedewerkers natuurlijk blij zijn wanneer een beleidsontwikkelingstraject afgerond is en zij zich kunnen richten op een nieuw uitdagend onderwerp.

Onderzoek vervult als gevolg van dit alles in de meeste gevallen een beperkte functie, die nogal eens neerkomt op het geven van indicaties dat het beleid minder goed werkt dan gehoopt. Zulke negatieve

boodschappen zijn uiteraard niet erg welkom, onder meer door politieke druk, waardoor de ontvangers van deze boodschappen het moeilijk vinden om hier adequaat mee om te gaan.

Een aanpassing van de uitvoering van het beleid is wellicht niet zo lastig, maar een nadere inspectie van de inhoud van het beleid c.q. een toetsing van de beleidstheorie is in de meeste gevallen heel wat zinvoller. Dat is echter een moeilijk begaanbare weg vanwege het risico dat dit een aanval zou kunnen worden op de ideologische grondslagen waarop het beleid is gebaseerd.

In sommige gevallen zou de conclusie dat er beter met het beleid kan worden gestopt bepaald niet misstaan, maar dat durven onderzoekers blijkbaar niet aan, al was het maar om mee te mogen doen bij een volgende beleidsevaluatie (Frissen, 2016; Van Hoesel, 2008).

Bij onderzoek dat op afstand blijft, is de benuttingsgraad laag. Wellicht daardoor kwam Carol Weiss (1978, 1986) indertijd tot de conclusie dat je niet moest rekenen op enigerlei vorm van concrete benutting en dat onderzoek slechts de functie van ‘enlightenment’ zou kunnen vervullen. Het lijkt erop dat deze conclusie nog steeds gemeengoed is, waarbij de vraag gesteld kan worden of die ‘enlightenment’ uiteindelijk enig resultaat oplevert.

Aan de andere kant zijn er ook diverse voorbeelden van onderzoek dat wel tot concrete vormen van benutting heeft geleid, zoals het onderzoek dat door of via ZonMw wordt geprogrammeerd (zie Poortvliet et al., 2017). Wie zoekt naar een verklaring voor die benutting, zal ontdekken dat dit te maken heeft met directe verbindingen tussen onderzoek en het betreffende praktijkveld, maar ook moet worden vermeld dat het bestuurlijke perspectief in de programma’s van ZonMw niet dominant is.

## ***2.2 Open beleidsontwikkeling biedt meer ruimte voor benutting van kennis***

Verondersteld kan worden dat een korte afstand tussen kennis/onderzoek en beleidsontwikkeling ook op andere gebieden dan de zorgsector het nodige kan bijdragen aan een betere benutting van kennis en onderzoek. Van Hoesel (2014) pleitte al eens eerder voor meer integratie van onderzoek in het beleidsproces.

Voor beleidsontwikkeling is kennis de belangrijkste grondstof (of zou dat moeten zijn), waarbij het niet alleen gaat om wetenschappelijke kennis maar ook om praktijkkennis. Door onderzoekers projectmatig te koppelen aan beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor de beleidsontwikkeling, kan bestaande kennis (of data) makkelijk worden geraadpleegd en kan desgewenst aanvullend onderzoek worden gedaan. Overigens met respect voor ieders rol.

Voor een dergelijke aanpak is wel vereist dat de betreffende beleidsinstanties erin slagen om af te stappen van wat kan worden aangeduid als ‘top-down’ beleidsontwikkeling, of anders gezegd dat zij

dienen over te gaan tot vormen van ‘open’ beleidsontwikkeling (Herold, 2017).

Open beleidsontwikkeling is echter geen sinecure. Het vergt een adequate omgang met vooral de ongeschreven regels in de ambtelijke organisatie, een proces dat van meet af aan juist ook ‘unusual suspects’ erbij betreft (vermijden van eenzijdigheid van de gebruikelijke lobbyisten), transparantie met betrekking tot de stappen in het proces, vastleggen tussenresultaten en leerpunten (Herold, 2017).

Open beleidsontwikkeling kan er ook voor zorgen dat de nuloptie (liever geen beleid dan slecht beleid) beter in beeld blijft en dat het mogelijk moet zijn om slecht werkend beleid af te schaffen in plaats van te pogen het marginaal te verbeteren.

Beleidsontwikkeling begint niet vanuit een neutrale positie van de diverse actoren die erbij betrokken zijn. Alle actoren gaan impliciet of expliciet uit van bepaalde opvattingen en veronderstellingen die kunnen botsen met de uitkomsten van onderzoek. Toch is het van belang de betreffende beleidsmedewerkers de ruimte te bieden het beleidsproces met een open mind in te gaan.

Wanneer beleidsmedewerkers de (stringente) opdracht krijgen om uit te gaan van al of niet ideologisch gekleurde opvattingen/veronderstellingen van de verantwoordelijke bestuurders is er weinig ruimte voor een open beleidsontwikkeling en krijgt kennis minder kans om bij te dragen aan het ontwikkelen van een deugdelijke beleidstheorie.

Het ontwikkelen van zo’n beleidstheorie is overigens geen sinecure, omdat hiermee nog weinig ervaring is opgedaan. Maar als hiermee allerlei aantoonbaar onjuiste veronderstellingen van diverse actoren aan het licht kunnen worden gebracht, is het in elk geval vanuit een rationeel perspectief bekeken zeker de moeite waard.

Daarmee willen we niet beweren dat de kennis van de betreffende bestuurders nooit kan deugen, je kunt het in veel gevallen juist beschouwen als een vorm van praktijkkennis. Maar we willen wel beweren dat er veel meer kennis is te vinden die ervoor kan zorgen dat er een goed totaalbeeld ontstaat waarmee een beleidstheorie kan worden geconstrueerd die de kans verhoogt dat er succesvolle beleidsmaatregelen worden genomen. Zie in dit verband ook Knottnerus (2016), die erop wijst dat er slechts weinig ex ante evaluaties worden uitgevoerd, waardoor het gissen blijft naar de validiteit van de (impliciete of expliciete) veronderstellingen die door de beleidsontwikkelaars worden gebruikt.

Idealiter zou het gehele beleidsproces moeten worden opgetuigd als een continu leerproces, waarbij het beleid voortdurend kan worden verbeterd en zo nodig kan worden vervangen door nieuw beleid (zie Steunenbergh, 2018). Net als producten/diensten van het bedrijfsleven raakt elke beleidsmaatregel op den duur obsoleet, dus is het

noodzakelijk om steeds weer te innoveren. In de marktsector is de altijd aanwezige concurrentieprikkel de grote aanjager van innovaties. In de publieke sector ontbreekt een dergelijke prikkel, omdat burgers weinig mogelijkheden hebben om te laten zien hoe zij allerlei beleidsmaatregelen ervaren en omdat de overheid de financiering van elke beleidsmaatregel bij haar burgers kan afdwingen, zelfs wanneer het gaat om totaal verkeerde maatregelen.

Ook de soms heftige debatten via de klassieke media hebben slechts in uitzonderingsgevallen enige invloed op de beleidsontwikkeling.

Sociale media kunnen daar op termijn wellicht verandering in brengen, maar vooralsnog is ook de invloed daarvan gering.

Burgerparticipatie staat ondertussen nog steeds in de kinderschoenen. Aan de andere kant zijn de schaarse ervaringen ermee hoopgevend, zoals bijvoorbeeld de aanpak in de 89 kernen tellende gemeente Zuidwest-Friesland laat zien. Een tweede voorbeeld is de ontwikkeling van de toekomstvisie van de gemeente Roermond, die in belangrijke mate is gebaseerd op de inbreng van grote groepen burgers. En zo zijn er gelukkig nog veel meer voorbeelden. Wat ons betreft, zijn serieuze vormen van burgerparticipatie onontbeerlijk voor een deugdelijke beleidsontwikkeling, ook (en vooral) voor het beleid op rijksniveau. Daarbij kan ook worden gedacht aan de benutting van waarnemingen van onderzoekende burgers, zoals bijvoorbeeld bij het meten van geluidsoverlast.

Hoewel het betrekken van burgers bij beleidsprocessen op het eerste gezicht complicerend lijkt, er komen immers nog meer uiteenlopende opvattingen op tafel, laat Houppermans (2011) zien dat bij een open beleidsproces kennis beter wordt benut dan bij een meer gesloten beleidsproces. Het is vooral een leerproces voor alle betrokkenen dat tot betere inzichten leidt, tot meer wederzijds begrip en tot meer draagvlak voor het beleid dat eruit voortkomt.

In dit verband willen we ook wijzen op de door Van Wingerden en Kolkhuis Tanke (2018) beschreven vormen van actieonderzoek, waarmee een directe koppeling aan het beleidsproces kan worden bewerkstelligd die de openheid van dit proces sterk zou kunnen bevorderen.

De vormgeving van lerende beleidsprocessen is overigens geen eenvoudige opgave, want elk beleidstraject vraagt om een specifieke aanpak, waarbij startcondities en randvoorwaarden sterk kunnen verschillen (Herold, 2017). Daar is een professionele benadering voor nodig, die voor de betreffende projectleiders of procesbegeleiders tot hun vakkennis dient te behoren.

Daar staat tegenover dat continu verbeteren van beleid grote voordelen oplevert: het vertrouwen van burgers neemt toe, uitvoerders kunnen op elk moment bijdragen aan verbeteringen zowel van de uitvoering zelf als van de regelgeving, onnodige kosten worden vermeden, slimme oplossingen krijgen meer kans op toepassing, de maatschappelijke effecten zijn gunstiger, en vervelende neveneffecten

kunnen makkelijker worden bestreden. Daarnaast biedt het politici de kans om beter te scoren dan in de huidige situatie.

Dit betekent ook dat de klassieke evaluatiecyclus die kort kan worden samengevat als 'ex ante, ex durante, ex post' dient te worden vervangen door een model van continue evaluatie. Op vele momenten in het beleidsproces wordt dan geëvalueerd hoe het tot nu toe gaat, wat er kan worden verbeterd en wat er verwacht kan worden van de toekomst. Die evaluaties zijn dan steeds weer een combinatie van ex ante, ex durante en ex post.

Dit houdt ook in dat uitvoerders continu betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling door middel van regelmatige terugkoppelingen, praktijkexperimenten, voorstellen voor aanpassing van de regelgeving en dergelijke. Het houdt tevens in dat de doelgroepen van het beleid regelmatig wordt gevraagd naar zowel hun positieve als negatieve ervaringen en eventuele voorstellen voor verbetering. Bovendien zou het goed zijn om burgers in ruimere zin te vragen naar hun mening over de wenselijkheid van de betreffende beleidsmaatregelen.

### **3 Onderzoeksprogrammering 2.0**

Het zal duidelijk zijn dat verkleining van de afstanden in de driehoek beleidsontwikkeling, uitvoering en onderzoek het nodige betekent voor de onderzoeksprogrammering, waarbij moet worden opgemerkt dat de programmering van beleidsonderzoek op de meeste terreinen veel minder voorstelt dat enkele decennia geleden (Van Hoesel, 2009).

Dat lijkt weinig hoopvol, maar biedt wellicht juist een kans om de programmering van beleidsonderzoek nieuw leven in te blazen. Voordat we daarop ingaan, moeten we eerst enkele problemen en valkuilen benoemen die spelen bij onderzoekers en die de impact van onderzoek op de beleidsontwikkeling beperken.

#### ***3.1 Problemen en valkuilen bij onderzoekers***

Onderzoekers zijn van nature voorzichtig en ze zijn vooral bang voor generalisaties. De belangrijkste conclusie van veel onderzoeken is dan ook dat er meer onderzoek nodig is. Wellensiek (1969) constateerde dit verschijnsel al een halve eeuw geleden.

Echter, 'we weten niet genoeg' of 'in specifieke situaties is maatwerk nodig' zijn doodoeners die een beleidstraject alleen maar frustreren. Op die manier kom je terecht in een soort paradox van Zeno, waarbij je nooit de eindstreep lijkt te kunnen halen.

Deze houding van onderzoekers sterkt bestuurders in hun beeld dat ze zich maar niet te veel moeten aantrekken van onderzoeksresultaten, die zijn immers nooit af. Dat miskent echter de waarde die deze resultaten desondanks zouden kunnen hebben voor het beleid. Een ander probleem is dat met name academische onderzoekers



geneigd zijn om ingewikkelde designs te bedenken voor de studie naar de effecten van beleidsmaatregelen, waarbij ze overigens in de valkuil kunnen lopen van artificiële resultaten als de designs te ver af staan van de dagelijkse gang van zaken in de samenleving. Tegelijkertijd bestaat er weinig animo bij bestuurders om veel geld uit te trekken voor bijvoorbeeld grootschalige veldexperimenten of complexe simulatieonderzoeken, niet zozeer vanwege de kosten maar omdat er in hun ogen te veel tijd mee gemoeid is. Ook dit versterkt het beeld bij bestuurders dat onderzoek geen makkelijk toegankelijke bron is voor de beleidsontwikkeling.

Verder hebben onderzoekers net als andere beroepsbeoefenaren last van verschijnselen van beroepsdeformatie. Het ambachtelijke deel van het onderzoek vinden zij interessanter dan de koppeling met het beleidsproces. Daardoor loop je het risico dat het onderzoek niet goed landt aan de kant van het beleid of de praktijk. Een andere vorm van beroepsdeformatie is dat onderzoekers graag eigen waarnemingen doen en daardoor te weinig gebruikmaken van bestaande gegevens zoals die onder meer door het CBS kunnen worden geleverd.

Onderzoekers lijken nieuwe hypes zoals 'big data' trouwens interessanter te vinden dan de klassieke CBS-data, die ondertussen zwaar onderbenut blijven terwijl je daar als onderzoeker veel meer mee kunt aanvangen dan met 'big data', die nu eenmaal lastig te duiden zijn.

Dan is er ook nog het verschijnsel van elkaar tegensprekende onderzoekers. Dit geeft bestuurders een makkelijk excuus om onderzoekers dan maar te negeren, maar daarmee wordt de harde kern van de kennishuishouding meteen ook maar genegeerd. Dat onderzoekers elkaar tegenspreken, is een teken dat ze hun werk serieus doen. Zij moeten het namelijk hebben van tegenspraak. Die tegenspraak vindt plaats aan de randen van de kennishuishouding, waar nog veel onzeker is. In de kern van de kennishuishouding spreken onderzoekers elkaar maar weinig tegen. Heel wat kennis is juist tamelijk onomstreden en het zou jammer zijn als daar geen gebruik van wordt gemaakt, niet zozeer om meningsverschillen te beslechten maar om beleidsmakers de mogelijkheid te bieden hun opvattingen te spiegelen aan de bestaande kennishuishouding. Zij kunnen ook daarna ervoor kiezen om vast te houden aan hun eigen opvattingen, omdat er nu eenmaal andere aspecten zijn die belangrijker worden geacht, maar dan is er in elk geval een afweging geweest die anders in veel gevallen niet plaats zou vinden.

Ten slotte hebben onderzoekers net als beleidsontwikkelaars weinig oog voor de neveneffecten van een beleidsmaatregel, omdat hun onderzoek primair gericht is op het hoofdeffect. Dit is niet uit desinteresse, maar het meenemen van neveneffecten verzwaaert de onderzoeksopzet nogal en daarvoor is het beschikbare budget meestal veel te beperkt.

Hoe kun je dit alles opvangen met nieuwe vormen van

onderzoeksprogrammering ten behoeve van de beleidsontwikkeling?

### **3.2 Elf aanbevelingen voor de onderzoeksprogrammering**

#### **3.2.1 Gebruik van bestaande data**

In ons land wordt een enorme hoeveelheid data verzameld en bewerkt ten behoeve van het beleid, die bij elkaar een mooie basis vormen voor nader onderzoek dan wel voor simpele raadpleging. Denk hierbij aan: het CBS, gemeentelijke statistische bureaus, planbureaus, vele honderden beleidsmonitoren en duizenden registraties van uitvoeringsinstellingen. Daar komt als relatief nieuwe bron nog bij alle big data, die overigens lastiger te interpreteren zijn dan genoemde klassieke databronnen.

Van al deze data kan in elk onderzoeksprogramma ruim gebruik worden gemaakt en het scheelt heel wat onderzoeksbudget door hiermee systematisch rekening te houden. Dat lijkt een corvee voor onderzoekers, maar zodra ze gaan zien wat ze daar allemaal uit kunnen halen, zal dat beeld ten positieve veranderen. Wel moet worden toegegeven dat de meeste beleidsonderzoekers onvoldoende competenties hebben op het gebied van data-analyse, dus bijscholing op dit punt is zeer gewenst. Overigens kan het CBS tegenwoordig veel ondersteuning bieden bij het gebruik van hun omvangrijke databases. Daar zou veel meer gebruik van kunnen worden gemaakt. Dat betekent wat ons betreft dat bij elk beleidsonderzoek moet worden nagegaan van welke bestaande gegevens gebruik kan worden gemaakt. Dit voorkomt bovendien allerlei overbodige nieuwe dataverzameling.

#### **3.2.2 Gebruik van bestaande kennis**

Uit de enorme kennishuishouding van wetenschappers en praktijkdeskundigen kan nagenoeg altijd relevante kennis worden geput. Wie op zoek gaat naar de harde kern in de kennishuishouding, zal merken dat daar weinig tegenspraak te vinden is, omdat de betreffende kennis al vele malen is getoetst. Die harde kern is meestal niet zo moeilijk te vinden, handboeken zowel als overzichtsartikelen bieden een goed aanknopingspunt, maar wat in elk geval goed werkt, is een sessie met een groep erkende experts op het betreffende gebied (experts uit de wetenschap, maar ook uit de praktijk) of het laten uitvoeren van een 'state of the art study' met betrekking tot het betreffende beleidsonderwerp.

Bij elk beleidsonderzoek dient wat ons betreft de 'harde kern' (de 'hard core' van Lakatos) van de kennishuishouding te worden geraadpleegd. Dat beleidsmakers deze harde kern vervolgens kunnen negeren, is hun goed recht. Wij willen niet aanbevelen om deze kennis zonder meer te benutten, maar om in elk geval deze kennis naast de opvattingen van de beleidsmakers te leggen.

### 3.2.3 De onderzoeksagenda

Deze aanbeveling komt erop neer dat de onderzoeksagenda in belangrijke mate wordt ingevuld door beleidsontwikkelaars en uitvoerders, en in mindere mate op hoger niveau. De vragen die zij hebben zijn direct relevant voor het beleidsproces. Geef hun de beschikking over een zodanig budget dat zij bij minder complexe vragen zelf onderzoek kunnen (laten) doen en geef hun de gelegenheid om grotere budgetten aan te vragen wanneer zij met meer complexe vragen worden geconfronteerd.

Het vullen van de onderzoeksagenda is het meest in het oog springende onderdeel van de programmeringsorganen van enkele decennia geleden. Van hun ervaringen valt heel wat te leren (zie Van Hoesel, 1985).

### 3.2.4 Onderzoeksmethoden

Wij bevelen aan om in eerste instantie voor (betrekkelijk) eenvoudige onderzoeksmethoden te kiezen. Met behulp van methoden zoals expertinterviews, visitaties, vergelijking met het buitenland, groepsessies, analyse van rapportages uit het veld en secundaire analyse van bestaande data, kun je in eerste instantie heel veel te weten komen. Misschien niet voldoende, maar in elk geval heel wat meer en beter dan wat je aan de borreltafel hoort of wat je uit een internetzoektocht haalt.

In de meeste gevallen kun je daarmee al ver komen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat er een bij voorbaat weinig kansrijke oplossingsrichting wordt gekozen. In enkele gevallen zul je tot de conclusie komen dat er ingewikkelder onderzoek nodig is en dat kun je dan ook goed onderbouwen juist omdat je via die eenvoudigere methoden kunt laten zien dat er meer kennis nodig is.

We hebben hierbij nog een sub-aanbeveling. Als er ingewikkeld onderzoek nodig is, doe dan altijd eerst een vooronderzoek om tot een optimale onderzoeksopzet voor het hoofdonderzoek te komen.

### 3.2.5 Onderzoek ook de neveneffecten

Zorg ervoor dat bij elk beleidsonderzoek wordt bekeken hoe het zit met de neveneffecten van een beleidsmaatregel of beleidsprogramma. Aangezien neveneffecten tot op heden meestal onvoldoende aandacht krijgen, zal blijken dat er wat dit betreft heel wat nieuw onderzoek nodig zal zijn. Neveneffecten kunnen een grotere impact hebben op de samenleving dan het beoogde hoofdeffect van het beleid. Korsten (2008) wijst in dit verband op 'camel nose' effecten die kunnen leiden tot een forse onderschatting van de gevolgen van dergelijke effecten. Bij onvoldoende kennis van de neveneffecten kunnen verkeerde afwegingen worden gemaakt door de verantwoordelijke bestuurders. Zie voor een overzicht van allerlei mogelijke neveneffecten het boek

van Hanemaaijer (2012).

### 3.2.6 Aanknopingspunten voor benutting van de onderzoeksresultaten

In elk beleidsonderzoeksrapport dient duidelijk te worden gemaakt voor wie de resultaten bedoeld zijn en wat zij er in de praktijk en/of in het beleid mee kunnen aanvangen. De onderzoeker hoeft daarvoor geen concrete adviezen te geven, maar dient daartoe wel de nodige aanknopingspunten te bieden. Eigenlijk zou de onderzoeker al bij de aanvang van een onderzoeksproject dienen te weten wat er zoal komt kijken bij het aanreiken van dergelijke aanknopingspunten.

In het geval van een onderzoeksopdracht is dat in principe makkelijker te doen dan wanneer het initiatief van de onderzoeker zelf komt, maar het is in alle gevallen van belang hier expliciet over te zijn. De meeste onderzoekers worden meer gedreven door de inhoud van hun onderzoek dan door wat er nadien mee gebeurt, maar voor de wereld van beleid en praktijk is dit juist cruciaal.

Overigens is het in dit verband ook aan te bevelen dat aan beleidszijde voldoende aandacht wordt besteed aan het scheppen van mogelijkheden voor dergelijke aanknopingspunten, bijvoorbeeld in de vorm van concrete afspraken over de benutting. Eerdergenoemde ongeschreven regels (Herold, 2017) zouden daarbij overigens enigszins in de weg kunnen zitten.

### 3.2.7 Natrekbaarheid van de resultaten

Een eis bij elke onderzoeksrapportage is dat een andere onderzoeker de uitkomsten kan controleren en erop kan voortbouwen. Daarmee komt de kennis op het betreffende terrein op den duur een stuk steviger te staan: dubieuze resultaten worden nader aan de tand gevoeld, op stevige resultaten kan worden voortgebouwd, en aan de hand van een grote hoeveelheid deugdelijke rapporten kan via een synthesestudie de stand van de kennis worden vastgesteld waarmee tevens kennislacunes naar voren kunnen worden.

Alleen maar referenties geven volstaat niet, je moet vooral ook verduidelijken wat je databronnen zijn, welke meetinstrumenten daarbij zijn gebruikt, hoe het zit met de validiteit van de betreffende data en met welke onzekerheden je werd geconfronteerd.

De socioloog Cor Lammers schreef eens het boek *Organisaties vergelijkenderwijs* (1998, nog steeds te koop), waarbij hij zich baseerde op vele 'grijze' publicaties op het gebied van de organisatiekunde. Het ging daarbij om de kennis van allerlei praktijkgericht onderzoek, zoals die in rapporten was vastgelegd. Het kostte hem nog de meeste tijd om daarbij het kaf van het koren te scheiden, zo heeft hij zijn collega's indertijd laten weten.

### 3.2.8 Zoek naar eenvoudige oplossingen voor het

## beleid

Veel beleid struikelt over zijn eigen ingewikkeldheid, zoals onder meer uit ARK-rapportages valt af te leiden. De belangrijkste evaluatiecriteria van de ARK zijn doeltreffendheid en doelmatigheid. Die criteria worden dwarsgezeten door onnodig ingewikkelde regelgeving. Ook secundaire criteria zoals rechtvaardigheid, consistentie en het vermijden van ongewenste neveneffecten, hebben last van ingewikkeld beleid. Zie voor een uitgebreide toelichting hierop Van Hoesel (2008). In het bedrijfsleven wordt altijd gezocht naar eenvoudige oplossingen, al was het maar om zich niet uit de markt te prijzen. De overheid kent weliswaar geen marktprikkels, maar gelet op de zware belastingdruk zou het goed zijn om enig ‘beleidsondernemerschap’ te laten zien (Herold, 2017).

Onderzoek kan hierbij enorm helpen. Denk bijvoorbeeld aan allerlei kennis vanuit de gedragseconomie, waarmee burgers met simpele stimuli (nudges) de goede kant uit worden geduwd. Zie hiervoor onder meer Thaler & Sunstein (2008) en Kahneman (2011). Denk ook aan internationale vergelijkingen die kunnen laten zien welke eenvoudige oplossingen elders met succes worden toegepast. En denk aan raadpleging van praktijkdeskundigen die weten hoe een eenvoudige aanpak zou kunnen werken, maar die gevangen zitten in de bestaande ingewikkelde regelgeving. Zie hiervoor bijvoorbeeld de aanpak van Roobeek (2014).

‘Wicked problems’ zijn uiteraard nooit makkelijk op te lossen, maar ook dan is het toch zaak om het beleid zo eenvoudig mogelijk te ontwerpen, omdat je met ingewikkeld beleid een groot risico loopt om de wickedness eerder te vergroten dan te verkleinen. In veel gevallen is de nul-optie (geen beleid) in vergelijking daarmee te verkiezen boven complexe beleidsinterventies (Frissen, 2016).

Het kan in dit verband ook nuttig zijn om de uitgebreide kennis van de Algemene Rekenkamer op het punt van doelmatig beleid te raadplegen.

### 3.2.9 Aanbieden van alternatieve oplossingen

Een beleidsvoorstel bevat over het algemeen slechts één uitgewerkte oplossing en hoogstens korte verwijzingen naar mogelijke alternatieven. Het parlement of een gemeenteraad kan dan alleen nog maar ja of nee zeggen tegen die ene oplossing of hoogstens proberen nog wat te verbeteren via amendementen, die overigens veelal bijdragen tot eerdergenoemde ‘wickedness’, zoals bijvoorbeeld meermalen is gebeurd op het gebied van de belastingwetgeving (zie recente columns van Leo Stevens in het FD).

Er zijn altijd meerdere wegen die naar Rome leiden en bovendien zijn er meer aantrekkelijke steden dan Rome. Juist met behulp van kennis/onderzoek is het goed mogelijk om meerdere alternatieven uit te werken en daarbij uiteraard de voor- en nadelen te laten zien. Via

onderzoek kom je ook makkelijker tot samengestelde oplossingen waarin de voordelen van alternatieven met elkaar worden gecombineerd en de nadelen zoveel mogelijk worden vermeden. Dit vergroot de kans dat uiteindelijk wordt gekozen voor een succesvolle oplossing.

### **3.2.10 Ontwikkeling van een deugdelijke beleidstheorie**

Voor een toelichting op het concept 'beleidstheorie' verwijzen wij naar Hoogerwerf (1987) en Leeuw & Mevissen (2015).

Elk beleid berust op veronderstellingen, zoals Hoogerwerf ons heeft uitgelegd en het expliciteren en toetsen van die veronderstellingen helpen enorm om tot beter beleid te komen. Met name voor de toetsing van veronderstellingen zijn kennis en onderzoek van doorslaggevend belang.

In elke fase van het beleidsproces dienen beleidsontwikkelaars en uitvoerders regelmatig na te gaan wat hun aannames zijn c.q. hoe het gesteld is met hun beleidstheorie, omdat dit hun de nodige aanknopingspunten biedt om het beleid te verbeteren. Anders gezegd: benut de beleidstheorie als rode draad in het beleidsproces. Hiermee kan het beleidsproces ook heel wat efficiënter worden gemaakt dan wanneer de beleidstheorie niet bewust wordt ontwikkeld.

Ook wanneer het gaat om gevestigd beleid waarvan de beleidstheorie tot nu toe niet goed aan de tand is gevoeld, is het zinvol om alsnog de betreffende beleidstheorie te expliciteren en aan een toetsing te onderwerpen. Volgens ons zal dan blijken dat veel beleid opnieuw ontworpen zou dienen te worden (zie Van Hoesel, 2018).

### **3.2.11 Pas ook aan de kant van het onderzoek een open benadering toe**

Wanneer onderzoek vanuit een eenzijdig perspectief (ideologisch of vanuit een bepaalde type belang) wordt opgezet, sluit je je af van opties met een mogelijk beter resultaat, uitgedrukt in termen van maatschappelijke kosten en baten. Herold (2013, 2017) laat zien hoe beleidsontwikkelaars verstrikt kunnen raken in allerlei 'ongeschreven regels' tijdens het beleidsproces, maar ook hoe zij daarmee zo kunnen omgaan dat er toch sprake is van een open beleidsproces. Ook voor onderzoekers is het van belang om niet in zulke ongeschreven regels verstrikt te raken en te zoeken naar mogelijkheden voor 'open beleidsonderzoek'.

Vanuit de samenleving bestaat er al lange tijd een grote behoefte aan meer openheid en een beter leerproces bij de overheid (Herold, 2003). De tijdgeest lijkt wat dit betreft gunstig, gelet op het groeiende aantal burgers dat graag betrokken wil worden bij allerlei beslissingen van de overheid.

## **4 Organisatie**

Het is waarschijnlijk lastig om alle bovenstaande aanbevelingen in praktijk te brengen binnen de huidige werkwijzen van de diverse beleidsinstanties (ministeries, provincies, gemeenten, uitvoeringsinstellingen).

Daarom sluiten we af met een aanbeveling van organisatorische aard. Wijs per beleidsinstantie stafafdelingen aan die zorg dragen voor bovenstaande aanpak van de onderzoeksprogrammering, die onderzoekscapaciteit regelt ten behoeve van allerlei lopende beleidstrajecten en die waar nodig contacten faciliteert met het veld. En geef degenen die verantwoordelijk zijn voor dergelijke afdelingen (chief science officers, onderzoeksdirecteuren) voldoende status/macht om hun werk effectief te kunnen uitvoeren. In het geval van een ministerie zou het bijvoorbeeld goed zijn om dergelijke functionarissen direct onder het gezag van de top van het departement te plaatsen, niet om de top zelf te belasten met de details van de programmering, maar om de programmeurs voldoende ruggensteun te bieden.

Wellicht zullen politici dan bevreesd zijn voor enige inperking van hun uiteindelijke beslissingsmacht. Die vrees is wat ons betreft ongegrond. Het primaat van de politiek blijft intact, omdat andere dan rationele afwegingen (die overigens ook in onderzoek naar voren zullen komen) moeten kunnen prevaleren. De politiek heeft in zo'n geval wel wat meer uit te leggen, maar dat is voor de samenleving alleen maar plezierig.

## Literatuur

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

Fenger, M., & Misdorp, P. (2015). Het beleidsproces en de rol van onderzoek. In P.H.M. van Hoesel, J.W.M. Mevissen & B. Dekker (Red.), *Kennis voor beleid* (pp. 119-136). Assen: Van Gorcum.

Frissen, P.H.A. (2016). *De fatale staat: over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennep.

Hanemaaijer, D. (2012). *Ex ante evaluatie in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma.

Herold, M. (2003). *Breukvlakken in overheidsorganisaties*. Ontleend aan <http://www.managementissues.com/index.php/organisatiemanagement/76-management/253-breukvlakken-in-overheidsorganisaties>

Herold, M. (2013). Beleidsambtenaren, ongeschreven regels en openheid in de beleidsontwikkeling. *Beleidsonderzoek Online* (mei

2013).

Herold, M. (2017). *Omgaan met ongeschreven regels: hoe beleidsambtenaren zélf ruimte kunnen creëren voor openheid in de beleidsontwikkeling*. Noordwijk: Managementissues.com.

Hoogerwerf, A. (1987). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In P. Lehning et al. (Red.), *Handboek beleidswetenschap* (pp. 23-40). Meppel/Amsterdam: Boom.

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

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Macmillan.

Knottnerus, A. (2016). Van casus-specifieke beleidsevaluatie naar systematische opbouw van kennis en ervaring. *Beleidsonderzoek Online* (mei 2016).

Korsten, A.F.A. (2008). *Krimp in de Peel: Naar een bestuurlijk antwoord op demografische uitdagingen*. Helmond, gezamenlijke Peelgemeenten.

Leeuw, F., & Mevissen, J. (2015). Beleidstheorieën, gedragsmechanismen en evaluatieonderzoek. In P.H.M. van Hoesel, J.W.M. Mevissen & B. Dekker (Red.), *Kennis voor beleid* (pp. 83-100). Assen: Van Gorcum.

Poortvliet, E.P., Gagliardi, Y.C., Lameris, W.J., & Van Hoesel, P.H.M. (2017). *Evaluatie ZonMw 2010-2015*. Rijswijk: Bosman & Vos.

Roobeek, A. (2014). Nederland moet collectieve intelligentie naar een hoger plan tillen. *HR-zone*. Ontleend aan <http://www.hrzone.nl/arbeidsmarkt/arbeidsmarkt-artikelen/entry/nederland-moet-collectieve-intelligentie-naar-een-hoger-plan-tillen>.

Schuyt, C.J.M. (1984). De kloof tussen weten en willen. *Beleid en Maatschappij*, 11(1/2), 21-28.

Steunenbergh, B. (2018). Adaptieve beleidsontwikkeling: zoeken naar nieuwe vormen van beleidsanalyse voor de digitale overheid. *Beleidsonderzoek Online* (febr. 2018).

Thaler, R.H., & Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.



Van Hoesel, P. (1985). *Programming van beleidsonderzoek*. Den Haag: Lisbon/VUGA.

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

Van Hoesel, P. (2009). Methoden van beleidsonderzoek in de toekomst. In M. Boekenoogen et al. (Red.), *Methoden van beleidsonderzoekers: creatief en oplossingsgericht* (pp. 417-429). Den Haag: Boom Lemma.

Van Hoesel, P. (2014). Een nieuwe rol voor beleidsonderzoekers. *Beleidsonderzoek Online* (februari 2014).

Van Hoesel, P. (2017). Beleidsevaluatie als ritueel. *Beleidsonderzoek Online* (februari 2017).

Van Hoesel, P. (2018). Zero base. *Platform O* (maart 2018).

Van Wingerden, J., & Kolkhuis Tanke, I. (2018). Actieonderzoek als krachtige veranderinterventie. *Onderzoek & Ontwikkeling*, 2, 32-36.

Weiss, C.H. (1978). Research for policy's sake: The enlightenment function of social research. In H.E. Freeman (Ed.), *Social Studies Review Annual* (vol. 2). London/Beverly Hills: Sage.

Weiss, C.H. (1986). Perspectives on knowledge use in national policy making. In G.M. Beal et al. (Eds.), *Knowledge generation, exchange, and utilization*. Boulder/London: Westview Press.

Wellensiek, S.J. (1969). I. *De taken des hoogleraars: II. Moleculaire plantenteelt*. Afscheidsrede, Wageningen.

*De auteurs danken Paul Frissen, Frans Leeuw en Sarah Lee Tilly voor hun waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.*