

Hoe te komen tot meer samenwerking voor beleidsonderzoek als creatief proces van richting, ordening en bijstelling

Henrick Fabius

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Henrick Fabius, 'Hoe te komen tot meer samenwerking voor beleidsonderzoek als creatief proces van richting, ordening en bijstelling', *Beleidsonderzoek Online* september 2017, DOI: 10.5553/BO/221335502017000005001

Introductie

De vraag in dit essay is hoe te komen tot meer samenwerking voor beleidsonderzoek. Vanuit mijn achtergrond van 'governance en bestuur'¹ doe ik met dit essay een poging om een handreiking te bieden voor creatieve samenwerking, niet als oplossing of regel, maar als creatief proces dat steeds per geval en situatie in elke fase van beleidsonderzoek kan worden ingericht. Aanleiding hiervoor is het boek *Kennis voor beleid* van Van Hoesel et al. (2015). Op basis van de analyses van de auteurs van dit boek selecteer ik een aantal van de door hen geformuleerde criteria, die ik vervolgens bundel in een wat ik noem samenhang van richting, ordening en bijstelling. Het gaat daarbij om criteria die in mijn ogen gericht zijn op een betere samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer met als doel om tot beter en beter bruikbaar beleidsonderzoek te komen. Ik baseer me dus op criteria die de auteurs zelf benoemd hebben, in alle fases en denkbare omstandigheden die beleidsonderzoek kent. Op basis van de analyses van de betreffende auteurs kom ik tot een handreiking voor samenwerking. Daarbij heb ik niet de pretentie volledig te zijn. Het gaat om een handreiking als creatief proces van richting, ordening en bijstelling die in de praktijk zal moeten worden beproefd, in de eerste plaats door de beleidsonderzoeker zelf. Ik hoor daarom graag zijn commentaar op dit essay.

Inleiding

Vanuit mijn eigen achtergrond en inzicht in samenwerking tussen partijen, vallen mij drie voorbeelden op die ik onlangs las in bijdragen aan *Beleidsonderzoek Online*: (1) een artikel over het delen van percepties (wat ik noem **richting**), (2) een artikel over de manier van organisatie (wat ik noem **ordening**), en (3) een artikel over het komen tot een permanent proces van creatie door interactie en het delen van kennis (wat ik noem **bijstelling**). Deze drie artikelen geven voor mij een aardig beeld van hoe dit essay past in de context van de laatste ontwikkelingen van beleidsonderzoek en hoe dit essay kan worden opgebouwd en uitgewerkt aan de hand van de drie begrippen richting, ordening en bijstelling. Deze drie voorbeelden zijn te vinden in de volgende citaten:

- Voorbeeld 1: *beleidsonderzoek is een wereld geworden waarbij partijen erop gericht zijn ‘hun eigen percepties te blijven koesteren in weerwil van de resultaten van gedegen onderzoek’* (Van Hoesel, 2017). Dit betekent voor mij dat beleidsonderzoek gaat om gedeelde percepties met een gezamenlijke gerichtheid op gewenste resultaten.
- Voorbeeld 2: *bij beleidsonderzoek spelen verschillende belangen een rol en daarom is het zaak te komen tot een meer ‘horizontale manier van organiseren’ in een ‘domeinoverstijgend proces dat wel wordt aangeduid met de term governance of netwerkmanagement* (Reijmerink & Oortwijn, 2017). Dit betekent voor mij dat het bij beleidsonderzoek gaat om een niet-hiërarchische, maar meer horizontale organisatie.
- Voorbeeld 3: *bij beleidsonderzoek is het ook zaak te komen tot meer ‘interactiviteit’ tussen betrokken partijen en het transparant delen van ‘kennis’ op basis van ‘gelijkwaardigheid’* (Houppermans, 2017). Dit betekent tot slot voor mij dat het bij beleidsonderzoek gaat om een creatief proces van interactie en het delen van kennis.

Opbouw en uitwerking

Uitgangspunt van dit essay zijn de analyses die ik las in het boek *Kennis voor beleid* (Van Hoesel et al., 2015) met de diverse invalshoeken van beleidsonderzoek die te onderscheiden zijn, de verschillende fases en de verschillende partijen die erbij betrokken zijn. De auteurs laten op basis van hun eigen analyses zien dat er in de te onderscheiden fases een aantal zaken ontbreken in de samenwerking tussen betrokken partijen. Deze analyses roepen de vraag op: Hoe ziet samenwerking in of voor beleidsonderzoek eruit in termen van *governance of netwerkmanagement*? Hoe kan men in de verschillende fases van een beleidsonderzoek in die samenwerking los

komen van de belangen van de afzonderlijke actoren, ongeacht de omstandigheden die tussen partijen te onderscheiden zijn? Een dergelijke gemeenschappelijke domeinoverstijgende visie van partijen met ieder hun percepties en belangen noem ik richting. Dus: hoe kan meer richting aan beleidsonderzoek worden gegeven?

Daarvoor zijn ordening en bijstelling nodig. Respect voor ieders kennis en inbreng om te komen tot interactie noem ik ordening en bijstelling. In mijn opvatting is een dergelijke gemeenschappelijke waardenoriëntatie de basis voor samenwerking tussen partijen als vast patroon van ‘methoden, processen en principes’ (De Vree, 1968). De Vree sprak al in zijn tijd over gemeenschappelijke waarden die kunnen leiden tot ‘duurzame samenlevingsverbanden’, mits er sprake is van een ‘ontwikkeling van methoden en procedures volgens welke het beschreven proces gereguleerd wordt’ (De Vree, 1968: 76). Uit mijn onderzoek blijkt, evenals uit de situatie waarin beleidsonderzoek zich bevindt, zoals naar voren komt in *Kennis voor beleid*, dat een dergelijke samenhang van samenwerking er niet is, noch formeel juridisch, noch informeel, als vast patroon, door partijen geregeld. Ik noem dat een **vacuüm**. De oorzaken voor dit vacuüm zijn divers, maar er zijn overeenkomsten in de verklaringen die de auteurs in *Kennis voor beleid* ervoor geven.

In dit essay zoek ik naar overeenkomsten op basis van bij de auteurs steeds weer naar voren komende criteria en orden ik vervolgens deze criteria. Zij vormen namelijk de basis voor meer samenwerking in termen van richting, ordening en bijstelling.

Richting

Wat opvalt in *Kennis voor beleid* (2015), is dat beleidsonderzoek niet altijd een kwestie is van ‘uitdenken’, maar vaak ook van ‘uitvechten’, waarbij tussen partijen dan bekende kwesties spelen zoals ‘macht, draagvlak en haalbaarheid’ (*Kennis voor beleid*, p. 125). Daarbij ontbreekt richting als gemeenschappelijke basis voor samenwerking tussen partijen: ‘het politieke spel’, dat, zoals vaak blijkt volgens de auteurs, niet altijd gebonden is aan criteria die ‘getoetst kunnen worden’ en dat daardoor een ‘interactief proces met maximale inbreng van alle belanghebbenden’ ontbreekt (*Kennis voor beleid*, p. 42, 43 en 118).

Als het gaat om richting voor beleidsonderzoek dan gaat het om de noodzaak van een gemeenschappelijke visie voor het handelen tussen de betrokken partijen. Richting ontstaat in een ‘creatief proces’ (*Kennis voor beleid*, p. 80) en een ‘constructieve dialoog’ (*Kennis voor beleid*, p. 278). Het gaat daarbij om een gezamenlijk te bepalen richting van handelen als een gezamenlijk doel. Dit is niet een theoretisch bepaald maar praktisch doel in die zin dat steeds rekening wordt gehouden met de ‘uitvoerbaarheid’ van beleidsonderzoek alsook met de ‘aanvaardbaarheid’ ervan (*Kennis voor beleid*, p. 77). Voor het bepalen van een gezamenlijke richting van handelen is het

noodzakelijk dat partijen uitstijgen boven het niveau van ‘stammenstrijd’, een strijd die vaak tot uiting komt in het niet accepteren van elkaars ‘kennis’ en methoden van ‘aanpak’ (Kennis voor beleid, p. 277-280). Eerst gezamenlijk denken, dan doen: ‘Bezint eer ge begint’ (Kennis voor beleid, p. 67 en 191). Of om het maar even kort door de bocht te zeggen, wat is ‘de bedoeling’ (Hart, 2012), waar gaat het om bij dit beleidsonderzoek en waar leidt dit toe? Deze ‘richting van handelen’ werkt dan als **een gemeenschappelijke waardenoriëntatie** die per situatie en per geval – of het nu gaat om beleidsvoorbereiding, beleidsproces of beleidsevaluatie – door partijen geformuleerd en overeengekomen wordt. Hiermee maken partijen duidelijk dat zij bereid zijn zich tijdens dit creatieproces te houden aan het gemeenschappelijk te bereiken doel als bruikbaar resultaat. Dat betekent, is mijn ervaring, dat partijen ook hun eigen belangen en opvattingen geborgd kunnen zien in het overeengekomen gemeenschappelijk doel, en dat ieders rol, functie en verantwoordelijkheid daarbij gerespecteerd wordt. Cruciaal is dat voor dat handelen in elke fase, en bij elke stap, consensus bereikt wordt (Kennis voor beleid, p. 66). Dat vergt niet alleen stevig overleg, is mijn ervaring, maar ook onderhandeling, waarbij partijen laten zien uit te stijgen boven ‘de emoties, normen, waarden en belangen die inherent zijn aan complexe problemen’ (Kennis voor beleid, p. 70). Op die manier kunnen partijen komen tot dat gemeenschappelijk doel op basis van de gemeenschappelijke waardenoriëntatie van richting, ordening en bijstelling, niet voorgeschreven of eenzijdig bepaald, maar tot stand gekomen in een creatief en transformerend proces. Niet van tevoren vastgesteld lineair, maar circulair en creatief bij elke stap in het proces en telkens op basis van consensus. Dit betekent dat de opvatting dat de onderzoeker over de ‘enige en allesomvattende kennis’ beschikt, ‘niet langer houdbaar is’ (Kennis voor beleid, p. 71). Het creatieproces om tot richting te komen ‘laat zich moeilijk in modellen en denkkaders vastleggen, beschrijven, laat staan voorspellen’ (Kennis voor beleid, p. 134). Het gaat bij het bepalen van richting vooral om het overbruggen van ‘de kloof’ tussen wetenschap en praktijk en ‘om de rollen van beleid en onderzoek op een nieuwe manier te beschouwen’ (Kennis voor beleid, p. 190 en 126).

Ordering

Als de richting vaststaat, zoals hiervoor beschreven, hoe komen partijen dan tot ordening van hun handelen? Daarvoor is nodig dat, zodra partijen met elkaar hun gezamenlijk doel hebben geformuleerd als richting, zij blijven doorgaan met handelen op basis van interactie en het delen van kennis en betrokkenheid op het desbetreffende gebied. Dat betekent in de eerste plaats komen tot ‘synergie’ en het daarbij inbrengen van ‘competenties’ (Kennis voor beleid, p. 11-12). Dit kan confronterend zijn voor de beleidsonderzoeker omdat hij immers werkt op basis van ‘professionele onafhankelijkheid,

vakkundigheid op het gebied van *design* en methode en deskundigheid op het gebied van proces en inhoud' (Kennis voor beleid, p. 57-58). De vraag is dan: 'Hoe komt de beleidsonderzoeker tot synergie met partijen?' Het antwoord op deze vraag is complex omdat wij leven in een 'netwerksamenleving' waarin wij te doen hebben met 'steeds meer verschillende actoren, relevante kennisontwikkelaars en kennisdragers' (Kennis voor beleid, p. 60). In het verlengde hiervan is vervolgens een kwestie: 'Hoe gaat de beleidsonderzoeker om met niet alleen de competenties van partijen, maar ook met de kennis die er is bij partijen uit de netwerksamenleving?' In dit proces is het van belang dat partijen de opties en varianten kunnen benoemen, alsook de daarbij behorende effecten en neveneffecten. Dit kan door heel concreet 'het beleidsprobleem inzichtelijk te krijgen, beleidsalternatieven te ontwikkelen en uit te werken en door bestaand beleid te optimaliseren en de mogelijke effecten en neveneffecten van beleid in kaart te brengen' (Kennis voor beleid, p. 7). Dit betekent voor de beleidsonderzoeker: alle kaarten op tafel, kennis delen en niet denken dat hij de enige is die het proces of de inhoud ervan bepaalt. Het gaat om een creatief en transformerend proces.

Partijen zullen in dit proces ook moeten kunnen omgaan met 'een veelheid van informatiebronnen', 'uiteenlopende analysemethoden', zowel 'kwantitatief als kwalitatief' (Kennis voor beleid, p. 147). Dat betekent dat niet alleen de beleidsonderzoeker, maar alle partijen samen de bruikbaarheid van beleidsonderzoek bepalen (Kennis voor beleid, p. 7-8) en de daarbij behorende juiste methoden of combinatie van methoden (Kennis voor beleid, p. 166 en 190).

Dit zijn de belangrijkste criteria voor wat ik eerder noemde ordening. Van belang is tot slot dat criteria gezamenlijk worden vormgegeven en bij de desbetreffende situatie passen met als doel te komen tot een gewenst 'rendement' (Van Looveren, 2016: 81 en 82).²

Het gaat, is ook mijn ervaring, evenals die van de auteurs, om het gezamenlijk bepalen van criteria tussen de betrokken partijen vooraf en het gezamenlijk bepalen achteraf hoe aan die criteria is voldaan. Criteria die telkens weer getoetst kunnen worden aan de gemeenschappelijk geformuleerde en overeengekomen waardenoriëntatie (zie onder 'Richting'). Van belang is hierbij om te beseffen dat tussen partijen 'waarden niet wetenschappelijk bewezen kunnen worden' (Kennis voor beleid, p. 10, voetnoot 3): 'De enige echte waarheid bestaat niet' (Kennis voor beleid, p. 69). In deze werkverhouding zal er ook op gelet moeten worden dat bij het formuleren van die waarden geen 'oneigenlijke invloed' (Kennis voor beleid, p. 8) wordt uitgeoefend door één of meer partijen op de uitkomst van dit proces, de effectiviteit ervan en het rendement. Het gaat erom dat het gemeenschappelijke doel wordt bereikt door betrokken partijen en dat de handelwijze die daarvoor nodig is steeds wordt getoetst aan de vooraf overeengekomen gemeenschappelijke waardenoriëntatie. Met die doelgerichtheid van handelen voorkom je

ook het bekende ‘rondjes draaien’ (Kennis voor beleid, p. 115) dat leidt tot wat vaak genoemd wordt ‘voortmodderen’ (*muddling through*). Vaak ontbreekt dan tussen partijen voldoende ‘regie’ (Kennis voor beleid, p. 117). Waar het dus om gaat, is de voortdurende ‘interactie’ tussen betrokken partijen ‘in de verschillende fases’ als uitdrukking van ‘een gemeenschappelijke actie’, rondom een ‘gezamenlijk thema’ op basis van ‘onderhandeling’ (Kennis voor beleid, 2015, p. 10 en 64). Stel bij die interactie tussen partijen ‘niet een beleidstheorie centraal, maar de beleidswerkelijkheid’ (Kennis voor beleid, p. 66). Het gaat erom van elkaar te leren, eerst denken, dan doen, zoals hiervoor al gezegd: ‘bezint eer gij begint’ (Kennis voor beleid, p. 187 en 191) om tot die gemeenschappelijk gedragen criteria voor samenwerking te komen. Het is al met al volgens de auteurs een proces van ‘co-creatie’ dat niet ten koste gaat van de onafhankelijkheid van de beleidsonderzoeker (Kennis voor beleid, p. 18). Het gaat in deze werkverhouding om het delen van kennis, kunde en inzicht *tussen* betrokken partijen en draagvlak en steun *van* betrokken partijen, waarbij die transparante werkverhouding ervaren wordt als ‘legitiem’ en ‘zinvol’, met voldoende aansluiting bij de belevingswereld van partijen in termen van ‘behoeften, eisen, normen en waarden’ (Kennis voor beleid, p. 74 en 75). Diverse auteurs wijzen ook op de effecten op de korte en de lange termijn van het centraal stellen van de ‘beleidsmatige benutting’ van beleidsonderzoek, zoals gezamenlijk vastgesteld door betrokken partijen en zoals tot uitdrukking kan komen via de ‘context en invloed van beleidsactoren’, de ‘betrokkenheid van burgers’, de ‘perceptie van “stakeholders”’ en het hanteren van een ‘voortdurende monitor’ (Kennis voor beleid, p. 11 en 50) en ‘regie’.³

Bijstelling

Tot slot gaat het in de samenwerking voor beleidsonderzoek ook om een ‘methodische’ en ‘systematische’ werkwijze (Kennis voor beleid, p. 105) van monitoren en bijstellen. Op basis van de richting die gezamenlijk is geformuleerd en de ordening van werken op basis van heldere criteria, ontstaat door monitoren en bijstelling een dynamische samenhang van handelen. Uit diverse bijdragen aan *Kennis voor beleid* blijkt het belang om niet alleen formeel de werkwijze bij te stellen tussen betrokken partijen vanuit een ‘rationeel perspectief’, zoals tot uitdrukking komt in termen van effectiviteit, rechtvaardigheid en efficiëntie, maar vooral ook informeel binnen het kader van het ‘netwerkperspectief’ en de beleving van betrokken partijen in deze netwerksamenleving (Kennis voor beleid, p. 60-77). Voor bijstelling op basis van heldere criteria zoals hiervoor beschreven, is moed nodig. Het klinkt allemaal gemakkelijk, maar de praktijk laat zien dat je het wel moet ‘durven’ (Kennis voor beleid, p. 117).

Conclusie: wat betekent dit voor de praktijk?

Met dit essay hoop ik naar aanleiding van de bijdragen in *Kennis voor beleid* en aangevuld met mijn eigen analyses en praktijkervaring, een samenhang van eenvoudige handvatten te hebben kunnen aanreiken voor het vakgebied beleidsonderzoek in termen van richting, ordening en bijstelling. Dit met de bedoeling dat de beleidsonderzoeker, beleidsmaker en bestuurder op basis van gemeenschappelijk gedeelde criteria telkens weer tot betere samenwerking kunnen komen door beleidsonderzoek meer methodisch en systematisch in te richten. Niet dwingend, als regel, maar creatief en op maat gesneden; passend telkens weer bij elke situatie. Dit als een continu proces van methodische aanpak, heldere principes en procedures. Niemand heeft de wijsheid in pacht. Ook niet als het gaat om te komen tot meer samenwerking voor beleidsonderzoek. Deze handvatten kunnen een nieuwe manier van werken zijn. Een vernieuwing waar beleidsonderzoek volgens veel auteurs in *Kennis voor beleid* aan toe is. Ik hoop dat dit gaat werken in de praktijk en hoor graag commentaar.

Literatuur

Actieplan open overheid 2016-2017, zoals aangeboden door de Minister van BZK aan de Tweede Kamer op 15 december 2015.

De Bruijn, D.-J. (2003). *De kunst van het implementeren: Slagvaardig veranderen in publieke organisaties*. Assen: Van Gorcum.

De Vree, J.K. (1968). De Wetenschap der Politiek: het vraagstuk van een definitie. *Acta Politica. Tijdschrift voor Politicologie*, IV(1), 55-81.

Fabius, C.H. (2003). Vastgelopen menselijke verhoudingen: Attitude projectleider cruciaal voor succes bij projectherstel. *Projectie, tijdschrift voor projectmanagement*, juni.

Fabius, C.H. (2017). *Hoe orden je handelingen van bestuur binnen een gemeente?* Ontleend aan <https://www.iraad.nl>

Hart, W. (2012). *Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer.

Houppermans, M. (2017). Meer rendement halen uit investeringen in een betere beleidsvoorbereiding. *Beleidsonderzoek Online*, doi:0.5553/BO/221335502017000003001

In 't Veld, R.J. (2014). *Transgovernance: Duurzame ontwikkeling in een kennisdemocratie*. Inaugurele rede in verkorte vorm uitgesproken

bij de aanvaarding van het ambt van Unesco hoogleraar Governance and Sustainability op 7 februari 2014, Tilburg University.

Laloux, F. (2014). *Reinventing organizations: A guide to creating organizations inspired by the next stage of human consciousness*. Voorwoord Ken Wilber. Nederlandstalige versie, 2016. Haarzuilens: Het Eerste Huis.

Reijmerink, W., & Oortwijn, W. (2017). Bevorderen van verantwoorde onderzoekspraktijken door ZonMw. *Beleidsonderzoek Online*, doi:10.5553/BO/221335502016000011001

Van den Hoff, R. (2013). *Mastering the global transition on our way to society 3.0*. Published by Society 3.0 Foundation. Ontleend aan <https://society30.com>

Van Hoesel, P.H.M. (2017). Beleidsevaluatie als ritueel. *Beleidsonderzoek Online*, doi:10.5553/BO/221335502017000001001

Van Hoesel, P.H.M., Mevissen, J.W.M., & Dekker, B. (red.). (2015). *Kennis voor beleid: Beleidsonderzoek in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Van Looveren, F. (2016). *De kleine Laloux: Korte samenvatting van het boek 'Reinventing Organizations' van Frederic Laloux*. Ontleend aan <http://www.heteerstehuis.nl/nl/content/de-kleine-laloux>

Wilms, F. (2016). *Groeien in leiderschap: Begin bij jezelf en doe het samen*. Leiderschapsdomeinen.

Wilms, F. (2017). *Leiderschapsstijlen: synergie versus managerial leiderschap*. www.leiderschapsdomeinen.nl/leiderschapsstijlen-synergie-versus-managerial-leiderschap

Noten

1 C.H. Fabius, *Sturing op basis van waarden. Waarden als bron voor richting, ordening en bijstelling van handelingen van bestuur in een steeds complexer wordende samenleving*, promotieonderzoek Universiteit Leiden, Faculteit Governance and Global Affaires.

2 Van Looveren wijst erop dat deze andere manier van handelen 'aanzienlijk productiever' is (Van Looveren, 2016: 81), maar dat 'wetenschappelijke onderbouwing' voor de verbetering van slagvaardigheid van dat handelen in termen van rendement, nog onmogelijk te leveren is (Van Looveren, 2016: 82). Ook zie ik in mijn eigen analyses (2003 en 2017) en die van anderen (De Bruijn, 2003; Van den Hoff, 2013; In 't Veld, 2014; Laloux, 2014, 2016; Wilms,

2016, 2017), dat hiervoor een wetenschappelijk aantoonbaar bewijs ontbreekt. Je zou deze twee wijzen van handelen naast elkaar moeten leggen in een aantal casestudy's. Tot nu toe heb ik een dergelijk onderzoek naar rendement niet gezien in termen van betere kwaliteit van producten, diensten en rendement.

3 Opvallend is wat in de laatste ontwikkelingen op het gebied van *governance en bestuur* gezegd wordt over het begrip regie, dat volgens het Actieplan open overheid 2016-2017, zoals aangeboden door de minister van BZK aan de Tweede Kamer op 15 december 2015, niet hoeft te liggen bij een vooraf bepaalde partij, zoals de overheid, maar bij een door de betrokken partijen bepaalde partij. Kernwoorden van dit actieplan, evenals de analyses van dit essay, zijn: een attitude van open en transparant bestuurlijk handelen, draagvlak en vertrouwen, delen met en leren van elkaar (overheid, markt en burgers en evt. aangevuld met kennisinstellingen), bewust zijn van ieders verschillende rollen en verantwoordelijkheden, controle van macht binnen een netwerkstructuur, informele aanpak en vakmanschap, en door partijen te bepalen wie daarbij de regie heeft voor dat handelen.

© Boom bestuurskunde