

Reeks
Bestuurskundige Beschouwingen
deel 2
uitgegeven onder auspiciën van de Vereniging voor Bestuurskunde

Dr.A.F.A. Korsten

Wat is goed genoeg?

**Benutting van onderzoek
in overheidsbeleid**

Redactie *Bestuurskundige Beschouwingen*:

prof.mr.J. Wessel (voorzitter)

prof.dr.A.J.G.M. Bekke

dr.mr.L.E.M. Klinkers

prof.dr.A.B. Ringeling

drs.J.J.M. Schuyt

ISBN 90 6393 701 6

© 1983 A.F.A. Korsten te Broekhuizen.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Ten geleide

In de statuten van de Vereniging voor Bestuurskunde staat onder meer, dat de Vereniging zich ten doel stelt bijdragen te leveren aan een verbetering van de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Ambities, mag men eruit concluderen, zijn de vereniging niet vreemd, althans de oprichters van de vereniging niet vreemd geweest. Als bij andere ambities geldt de vraag hoe ze te verwezenlijken. Want willen is één ding, voor elkaar krijgen een ander. De gememoreerde statuten vermelden daarover niets. Nu ligt uitgerekend op het terrein van de bijdrage van de wetenschap aan de manier waarop de overheid optreedt en werkt een boeiende problematiek.

Men kan op de klompen aanvoelen dat niet elk resultaat waarmee nijvere en goedwillende onderzoekers aankomen door bestuurders met open armen en onder gejuich wordt ontvangen. Onderzoek is in sommige gevallen voor het openbaar bestuur van grote betekenis. De kwaliteit van de publieke besluitvorming kan er door worden verbeterd. Zelfs in dat, in de ogen van velen, toch, ideale geval kent het betrokken onderzoek zijn tegenstanders. Want in het besluitvormingsproces zijn door velen posities betrokken en stellingen verdedigd. Onderzoek houdt de dreiging in van wijzigingen in een overzienbaar krachtenveld. Alleen al die dreiging, de mogelijkheid dat aan posities wordt gemorrelt, is voor beleidvoerders een reden tot verzet en tegenwerking.

Hoeveel ernstiger is de situatie als die dreiging werkelijkheid wordt, als politieke retoriek wordt ontmaskerd en de keizer geen kleren aan blijkt te hebben. Onderzoekers schrijven dat niet zo. Ze oordelen dat de doeleinden van het beleid niet worden gehaald, dat keuzen met meer nadelen dan voordelen zijn gedaan, dat bij beslissingen met bepaalde factoren onvoldoende rekening is gehouden of de beslissers al te optimistisch over een aantal waarschijnlijkheden zijn geweest. Maar hoe ook verwoord, voor sommige actoren is de boodschap een vervelende. De fier geheven vlag gaat aan flarden, een stelling valt niet langer te verdedigen en de resultaten waarop men zich wilde beroepen, blijken tegen te vallen.

Men kent de mechanismen die in het openbaar bestuur met betrekking tot onderzoek worden gebruikt. Luide aanprijzing als het uitkomt, doodzwijgen via het cilindrisch archief of de bureaulade wanneer een positie wordt ondermijnd. Ridiculisering van het onderzoek en eventueel van de onderzoekers als andere wegen niet begaanbaar blijken.

Nu maken onderzoekers het soms beleidvoerders gemakkelijk. Want sommige onderzoeken vertonen gebreken. In het wetenschappelijk forum wordt niet altijd voldoende met dergelijk onderzoek afgerekend. Onderzoeken hebben steeds een beperkte betekenis en kennen een niet onaanzienlijke kloof tussen de onderzoeksresultaten en de aanbevelingen. Sommige onderzoekers hebben meer politieke dan analytische belangstelling. Anderen dansen graag op de tonen van 'His Masters Voice'. Om kort te gaan, ook aan de kant van het onderzoek is volmaaktheid een niet steeds gehaalde norm.

Over de relatie tussen onderzoek en beleid is veel gedacht, onderzocht en geschreven. De problematiek is fascinerend, niet in het minst voor bestuurskundigen.

Dr. Korsten gaat in dit boekje op deze problematiek in. Hij probeert enige orde te scheppen in de omvangrijke literatuur en laat zien hoe met de intensieve studie ervan de visie op het vraagstuk veranderde. Allen die het functioneren van het openbaar bestaan ter harte gaat, dienen zijn inspanning te waarderen. Er blijkt zijn belesenheid uit en zijn vermogen tot systematisering.

Ook gaat de auteur in op de adviezen om het gebruik van onderzoeksresultaten in het openbaar bestuur te stimuleren.

Die recepten doen mij altijd wat denken aan de wijze raad die studenten elkaar gaven voor het afleggen van een tentamen bij een lastige hoogleraar. Ze hielpen zelden, maar je ging er met wat meer zelfvertrouwen heen. Eigenlijk ken ik maar een ècht houtsnijdend advies. Het is van Carol Weiss en luidt: goed onderzoek doen.

Krimpen a.d. IJssel, 25 september 1983

A.B. Ringeling

Voorwoord

Het thema van de benutting van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in overheidsbeleid is sinds lang een hit. Het is een 'gouwe ouwe' op de internationale top-veertiglijst van vraagstukken waarin sociale wetenschappers geïnteresseerd zijn. Maar het gevaar is aanwezig, als met hitlijsten, dat er een nieuw publiek komt met nieuwe voorkeuren. Dat neemt geen genoegen meer met een vroegere versie en vertolking. Een aangepast nummer kan zich dan soms nog wél handhaven.

Het onderhavige onderwerp is ook typisch een onderwerp dat 'nooit weg is geweest', en na verloop van tijd weer onweerstaanbaar en in een iets gewijzigde gedaante komt opzetten.

Recent is in Nederland weer veel geschreven en gediscussieerd over de positie van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Nederland en daarbuiten. Ambtenaren, bestuurders en andere politici lieten zich niet onbetuigd. De kwalificaties van onderzoek en onderzoekers waren af en toe scherp en uitdagend. Zo wees minister Pronk, tevens ex-medewerker aan een universiteit, er eens op dat hij weinig had aan antropologisch onderzoek omdat antropologen tot dan vaak mensen waren geweest die 'kralen tellen bij de Masai'. Ook de onderwijsonderzoekers gingen onder het mes, evenals bijvoorbeeld de sociologen. Volgens staatssecretaris Meyer schoot de sociologische wetenschap als bron van maatschappelijke en beleidsmatige invloed 'aanmerkelijk tekort'. Klaagzangen gaven destijds bijvoorbeeld ook de ministers Trip en Van Kemenade ten beste.

Overigens meldden de onderzoekers zich ook weer in het debat, alsmede columnisten in de dag- en weekbladpers.

Gemeenschappelijk aan veel uitspraken die gedaan werden, was 'bezorgdheid' over de positie van en kritiek op het sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Aan die positie zijn meerdere aspecten te onderscheiden.

Een aspect betreft de toepassing van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in overheidsbeleid. Van die toepassing is wel gesteld dat de mate van toepassing te gering is. In dat verband vielen de termen 'onderbenutting', 'ondergebruik', 'geringe toepasbaarheid', 'geringe gebruiksgerichtheid'.

De vraag is of de stelling dat sprake is van een zekere onderbenutting op diverse terreinen van overheidsbeleid – op grond waarvan gesproken mag worden van een in het algemeen geringe benutting of toepassing – wel juist is. Die vraag komt hier nader aan de orde.

De probleemstelling valt in twee delen uiteen:

a. Hoe hebben de denkbeelden over toepassing van onderzoeksresultaten in beleid bij onderzoekers van het vraagstuk van de toepassing van onderzoeksresultaten en bij beleidsvoerders (ambtenaren en politici, in casu bestuurders) zich ontwikkeld?

b. Welke toepassing ofwel benutting van onderzoeksresultaten is feitelijk te constateren?

Blijken zal dat tussen het onder a en b genoemde een zekere relatie bestaat. Populair gesteld betekent dit dat de bril die opgezet wordt om naar benutting

van onderzoeksresultaten te kijken, sterk van invloed is op wat de brildrager ziet. Dit ligt voor de hand. Maar we zullen toch trachten aannemelijk te maken dat dit toch iets is dat lange tijd in de discussie verwaarloosd is.

De werkwijze die gekozen is om een antwoord op die genoemde vragen te geven, is die van een kritische literatuurstudie. Met name is een nadere inventarisatie gemaakt van empirisch onderzoek naar dat onderwerp, en dan met name van het recentere onderzoek. Dat onderzoek is internationaal bekend als de 'utilization research'.

Als bronnen zijn niet alleen Nederlandse studies op dit terrein gebruikt, maar ook buitenlandse. Daarmee is het gevaar van een 'mer à boire' aanwezig. Inperking is dan ook nodig.

We beperken ons hier voornamelijk tot de al of niet te constateren toepassing van onderzoeksresultaten in beleid van de rijksoverheid. Dit doen we met name omdat het veronderstelde probleem van gebrekkige toepassing daar het sterkst aanwezig wordt geacht, blijkens de literatuurinventarisatie. Desalniettemin is de analyse toch ook van belang voor lezers die bij andere overheden of daarbuiten werkzaam zijn.

Tot de gehanteerde informatiebronnen behoort overigens niet alleen literatuur in de vorm van onderzoek. Ook kon de auteur enigszins profiteren van inzichten die via observatie van de benutting van onderzoeksresultaten zijn verkregen. Het betreft informatie over onderzoek zelf, over de beleidsontwikkeling en over de relatie tussen onderzoek en beleid. Daarbij is te verwijzen naar het feit dat de auteur gedurende een aantal jaren werkzaam is geweest in een relatief groot researchinstituut (het I.T.S.), dat onderzoekingen uitvoerde die door o.a. overheden werden gefinancierd. In de tweede plaats konden via (deels participerende) observatie van besluitvormingsprocessen in een overheidsorganisatie ervaringen worden verzameld, met name in de provincie Gelderland. In de derde plaats kon de auteur als lid van de Ministeriële adviescommissie ter evaluatie van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne als medeopdrachtgever voor extern te verrichten onderzoekingen fungeren. En tenslotte kon hij een vergelijkbare rol vervullen bij de Sociale Verzekeringsraad, in verband met de evaluatie van de Wet Ketenaansprakelijkheid. Bij beide wetten was anno 1982 het probleem aan de orde om onderzoeksopdrachten zo te richten dat naderhand benutting van resultaten voor de heroverweging van rijksbeleid mogelijk zou zijn.

Langs deze weg was dus ook te constateren welke betekenis onderzoek in de dagelijkse praktijk wel en niet kan hebben en welke verwachtingen bestaan. Die ervaring is ongetwijfeld een selectieve, maar toch nuttig en vermeldenswaard omdat er een aanvullende en kritische werking ten opzichte van het object van studie kon van uitgaan.

Op grond van literatuurstudie en enige observatie is dus getracht te komen tot een realistische situatieschets van de mate en de soort toepassing van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in overheidsbeleid, die zowel beperkingen van louter literatuurstudie als observatie, resulterend in impressionisme, overstijgt. Er is dan ook getracht een 'state of the art'-rapport te maken.

Om het op de loer liggend gevaar van subjectivisme te vermijden is een eerdere versie van deze tekst aan diverse personen voor commentaar voorgelegd.

Meer of minder uitgebreid commentaar ontving ik van de volgende personen: Prof.dr. H. Becker (RUU), Prof.dr. A. Hoogerwerf (THT), Prof.dr. A. Ringeling (EUR), Drs. F. Hendrickx, Drs. L. Euser, Dr. W. Kickert en Drs. W. van Raay (allen KUN). Ik dank hen voor het commentaar. De auteur acht zich uiteraard zelf volledig verantwoordelijk voor de tekst.

Met name dank ik genoemde personen ook voor de stimulans om door te zetten, onder andere omdat op het onderhavige vlak in Nederland niet veel pogingen tot systematisering van het kennisbestand zijn ondernomen. Die stimulansen waren ook wel nodig omdat het niet het meest uitdagende en dankbare werk is om enige ordening te scheppen in de warwinkel aan onderzoeksmateriaal en denkbeelden over benutting van onderzoek. Hopelijk is het resultaat toch zodanig de moeite waard dat een bijdrage geleverd wordt aan een betere benutting van onderzoek in beleid, aan de kwaliteitsbewaking van beleid, en aan de wenselijke dialoog tussen beleidsvoerders en onderzoekers.

In inhoudelijke zin zullen we onder andere trachten duidelijk te maken dat zich slechts in beperkte mate direct gebruik op korte termijn voordoet van onderzoeksresultaten in het kader van bepaalde concrete beleidsbeslissingen. Er doet zich juist wèl veel indirect gebruik voor, waarbij onderzoeksresultaten via media en dergelijke (diffusie) indirect een doorsluizingsproces doormaken en vervolgens geleidelijk (sluipend) doordringen in beleidsprocessen.

Er is dus niet zozeer sprake van gebruik op korte termijn, direct, specifiek, maar van gebruik dat de volgende kenmerken heeft: op de lange termijn, indirect, onbepaald en conceptueel. Onderzoek dat op korte termijn niet benut lijkt, komt later toch nogal eens wel in de politieke arena aan bod. De informatie heeft dan een wat andere vorm aangenomen. De informatie bestaat, anders gesteld, niet alleen uit concrete kennis, maar ook uit probleemstellingen, begrippen, beargumenteerde veronderstellingen en zienswijzen. De betekenis van wetenschappelijk onderzoek voor beleidsvoerders ligt dus blijkbaar niet uitsluitend in concrete informatie. Vanuit die bredere optiek is er op de langere termijn dus veel minder van onderbenutting sprake.

Het gezichtspunt dat benutting ook op langere termijn, indirect en conceptueel kan plaatsvinden, blijkt lange tijd sterk verwaarloosd door onderzoekers én beleidsvoerders zelf. Ze onderkenden dat niet of bleken niet in staat dit waar te nemen. Dit neemt niet weg dat onderzoek ook nogal eens definitief verloren gaat na een zekere incubatietijd. De benutting is dus nog wel voor verbetering vatbaar.

Nijmegen, januari 1983

Dr. A.F.A. Korsten

Inhoudsopgave

1 Introductie (1)

- 1.1 Probleemstelling (1)
- 1.2 Globale kenmerken van de trendstudie (3)
 - 1.2.1 Wat is een trendstudie? (3)
 - 1.2.2 Het gevaar van subjectiviteit (3)
 - 1.2.3 Beperkingen in de analyse (4)
 - 1.2.4 Belang van de trendstudie (5)
- 1.3 Benaderingen (5)
- 1.4 Indeling (8)

2 Enkele begrippen (9)

3 Denkbeelden over benutting van onderzoeksresultaten (13)

- 3.1 Axioma's achter onderzoek naar benutting van onderzoeksresultaten (13)
- 3.2 Normatieve modellen van benutting van onderzoeksresultaten (16)
- 3.3 Betekenis van modellen in de Nederlandse literatuur over benutting (21)
- 3.4 Modellen als oriëntatiepunt voor beleidsvoerders (23)
- 3.5 Het dominante benuttingsmodel (25)

4 Feitelijke benutting van onderzoeksresultaten in enkele westerse staten (27)

- 4.1 Directe benutting op de korte termijn? (27)
- 4.2 Sociaal-wetenschappelijke en andere kennis (30)
- 4.3 Modellen nogmaals beschouwd (31)
- 4.4 Fasen in het benuttingsproces (33)

5 Feitelijke benutting van onderzoeksresultaten in Nederland (34)

- 5.1 De modellen (34)
 - 5.1.1 Directe benutting op korte en lange termijn, en het probleemoplossingsmodel (34)
 - 5.1.2 Indirecte benutting op lange termijn en het conceptualiseringsmodel (37)
 - 5.1.3 Benutting in de politieke context geplaatst: het interactieve model (38)
 - 5.1.4 Het politieke en tactische model (41)
- 5.2 Aard van de benutting en omstandigheden voor benutting (43)
 - 5.2.1 Conceptuele versus instrumentele benutting: wat domineert? (43)
 - 5.2.2 Benutting en de aard van de beleidsvraagstukken (46)
 - 5.2.3 De kansen op benutting (47)
- 5.3 Wel of geen onderbenutting? (48)

6 Enkele conclusies en overwegingen (52)

Noten (57)

Bibliografie (62)

1 Introductie

1.1 Probleemstelling

Reeds in de jaren veertig pleitte de bekende Amerikaanse sociale wetenschapper Merton¹ voor het systematisch bestuderen van toepassing van sociaal-wetenschappelijke kennis en het opsporen van de factoren die de omzetting van kennis in praktische actie bevorderen of belemmeren. Hij pleitte voor onderzoek hiernaar. In dit kader vroeg hij aandacht voor het geheel van oriëntaties van beleidsvoerders enerzijds en onderzoekers anderzijds ten aanzien van de relevantie en de toepassing of benutting ('utility') van onderzoek. In daarop volgende jaren deden veel speculatieve opvattingen de ronde; van onderzoek naar toepassing van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek was veel minder sprake. Later is wel meer onderzoek verricht.

Recent is de lijn in het denken van Merton doorgetrokken. Het was Holzner², die enkele jaren geleden – namelijk in 1978 – de ontwikkeling van een sociologie van de kennistoepassing voorstelde.

Terwijl de klassieke kennissociologie ('sociology of knowledge') vooral geïnteresseerd was in de sociale basis of geconditioneerdheid van intellectuele produktie (in casu onderzoek), zou een sociaal-wetenschappelijke analyse juist de nadruk moeten leggen op sociale en politieke consequenties van kennisvorming. In het bijzonder zou onderzoek nodig zijn naar de condities onder welke kennis wordt geproduceerd, verspreid en toegepast of benut. Terwijl Merton pleitte voor een toegepaste sociale wetenschap, met als object de toepassing van sociaal-wetenschappelijke kennis, hield Holzner een pleidooi voor fundamentele bestudering van toepassing van sociaal-wetenschappelijke kennis.

Dit essay bevat een bescheiden poging om in de voetsporen van genoemde auteurs, met name van Holzner, te treden. Het algemene onderwerp van dit essay is immers het verrichten van een analyse van de toepassing ofwel benutting van sociaal-wetenschappelijke kennis.

Dit onderwerp is evenwel nog erg breed. Meer specifiek luidt de probleemstelling: een zo veel mogelijk, via analyse van bestaand onderzoeksmateriaal, onderbouwde studie naar de mate van toepassing en het soort toepassing van resultaten van sociaal-wetenschappelijke onderzoeken in beleid van rijksinstellingen. Dit betekent dat factoren die van invloed zijn op die toepassing, ofwel condities voor toepassing, hier weinig aandacht krijgen. Het accent ligt dus op de mate van toepassing en de aard van die toepassing. Verderop komen wij op het begrip 'toepassing' nog terug.

Deze studie is te typeren als een studie waarin een poging wordt gedaan op genoemde punten de balans op te maken, voornamelijk door de huidige stand van zaken in kaart te brengen. Dergelijke studies zijn in het algemeen aan te duiden als trendstudies ofwel 'state of the art'-rapporten.

Het woord 'trend' suggereert een vergelijking van vroegere met huidige situaties en ontwikkelingen. Die vergelijking is dan ook aanwezig, zoals zal blijken. Maar vanwege eisen die aan de omvang van dit essay gesteld zijn, zal zo'n vergelijking niet uitgebreid kunnen zijn.

Een tweede reden voor een beperkte vergelijking, in de tijd gezien, is dat onderzoeksresultaten over toepassing van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in overheidsbeleid tamelijk recent verkregen zijn. Wij hebben daar al op gewezen. Daarbij komt nog dat een aantal sociaal-wetenschappelijke disciplines, zoals de sociologie en politicologie zich in Nederland pas na 1945 'echt' hebben gevestigd. Dat is zo, als men kijkt naar het aantal leerstoelen aan universiteiten en hogescholen en naar de overgang van programmatische artikelen en artikelen over sociaal-wetenschappelijke methodologie en methoden en technieken naar inhoudelijke artikelen over deze onderwerpen en, tenslotte, naar de theoretische ontwikkeling in het kader van programma's in tijdschriften.³

Naast een vergelijking in de tijd van sobere aard, is een vergelijking mogelijk van de situatie in Nederland met die enkele andere westerse politieke naties. Die vergelijking wordt feitelijk ook in de politieke sfeer gemaakt. Er wordt namelijk wel verondersteld, onder andere in de Nota Meerjarenplan Sociaal-Onderzoek en Beleid van de Minister van Wetenschapsbeleid (1978)⁴ dat in Nederland van een geringere toepassing van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in overheidsbeleid, met name in centraal beleid, sprake is, in vergelijking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten. In het algemeen zou sprake zijn van onderbenutting in Nederland.

In dit essay zal getracht worden na te gaan of die stelling juist is, en of een achterliggende norm van direct gebruik van resultaten in beleid en op korte termijn, nadat resultaten uit onderzoek zijn vergeleken, wel de enige norm kan zijn.

Zo'n poging heeft ook zin, omdat de mening dat sprake is of sprake is geweest van onderbenutting of te geringe toepassing niet alleen beperkt is tot een beperkte kring van beleidsvoerders en anderen. Zo is door de Vaste Commissie voor het Wetenschapsbeleid gediscussieerd over het genoemde Meerjarenplan.⁵ In die vergadering is door het lid Faber c.s. een motie ingebracht waarin, globaal gesteld, gewezen wordt op onvoldoende gebruik van de resultaten van concrete onderzoeksprojecten ten behoeve van het overheidsbeleid in het (recente) verleden. In de motie werd voorts gesproken van onvoldoende samenspel tussen sociaal-wetenschappelijk onderzoek en overheidsbeleid. Overigens is in die motie ook de noodzaak van verdere analyse bepleit.

De probleemstelling kan nu als volgt nader geformuleerd worden:

- Welke denkbeelden over toepassing van onderzoeksresultaten in beleid bestaan bij onderzoekers van het vraagstuk van de toepassing van onderzoeksresultaten en bij beleidsvoerders, en hoe hebben die zich ontwikkeld?
- Welke feitelijke toepassing ofwel benutting van onderzoeksresultaten is feitelijk in Nederland en daarbuiten te constateren?

1.2 Globale kenmerken van de trendstudie

1.2.1 Wat is een trendstudie?

De bedoeling van een trendstudie is een aantal steentjes bij elkaar te leggen om een mozaïek te krijgen dat overeenkomt met de werkelijkheid. Meestal zijn niet alle stenen aanwezig. Het is van belang er juist zoveel te hebben dat te zien is wat het mozaïek voorstelt.

Het voordeel van degene die werkt aan een trendstudie is dat deze op den duur over meer steentjes, overigens van allerlei kleur en grootte, beschikt dan anderen. In dit feit is ook de rechtvaardiging voor het verrichten van een trendstudie gelegen.

In principe zou men een drietal vormen van trendstudie kunnen onderscheiden:

- a. een *beschrijvende* trendstudie;
- b. een beschrijvende en *signalerende* trendstudie, en
- c. een beschrijvende, signalerende en *kritische* trendstudie.

In een beschrijvende trendstudie wordt niet meer gedaan dan het aangeven van de inhoud van publicaties, het plaatsen ervan in een context, en het aangeven van algemene lijnen.

In een studie als bedoeld onder b wordt niet volstaan met een beschrijving, maar worden, voor zover mogelijk, ook knelpunten en 'witte vlekken' in de literatuur opgespoord. Het gaat dan om beschrijving, maar zeker ook om probleemverkenning.⁶

Een kritische trendstudie gaat verder dan de onder a en b genoemde vormen, in zoverre dat ook gepoogd wordt kritisch tegen de literatuur, in casu onderzoek naar de relatie onderzoek en beleid, aan te kijken.

Voor een dergelijke kritische benadering van ons onderwerp is blijkens voorlopige kennisname van de literatuur wel aanleiding. In de literatuur worden – naast onderzoeksvragen – ook bijdragen aangetroffen die voornamelijk in de discussiesfeer liggen. Soms worden ook 'deeltheorieën' ontwikkeld. Voorts blijkt dat bij het empirisch gehalte van bepaalde binnen- en buitenlandse studies kanttekeningen te plaatsen zijn. Daarom is ook gekozen voor de onder a en c genoemde benadering. Witte vlekken blijven hier grotendeels buiten beschouwing.

1.2.2 Het gevaar van subjectiviteit

Subjectiviteit lijkt bij het gebruik van de literatuur niet te vermijden. Het schetsen van een beeld vraagt selectie van literatuur en dus keuze.

Van Doorn schetst dat vraagstuk in zijn 'Beeld en betekenis van de Nederlandse sociologie' (1964) als onvermijdelijk. Hij meende toen dat niet de rol van ouderwetse boekhouder, die onbewogen de debet- en creditposten maakt, gekozen moest worden, maar die van de moderne accountant, die de verslaggeving extra zin geeft door er oordelen en suggesties aan te verbinden.⁷

We delen die mening, maar menen evenzeer dat garanties ter vermindering van subjectiviteit aanwezig dienen te zijn. Een van die garanties ligt hierin dat op grond van literatuurinventarisatie, de meeste verslagen van onderzoekingen

naar de invloed van onderzoek die in Nederland verricht zijn, worden meegenomen. Deze garantie zou overigens vervallen wanneer er, kwantitatief gezien, slechts enkele onderzoeken verricht zouden zijn. Dit is evenwel niet het geval, hoewel op het totaal van overheidsbeleid en onderzoek het aantal 'impactstudies' uiterst gering is.

In de tweede plaats kan gezocht worden naar overeenstemming en verschil in de resultaten en inzichten, zoals die naar voren komen uit studies die de doorwerking nagaan van onderzoek in beleid. Naast een empirische gerichtheid is er dus sprake van een zoeken naar intersubjectiviteit.

1.2.3 Beperkingen in de analyse

Uiteraard werken beperkingen in de omvang en aard van het ten behoeve van de trendstudie beschikbare materiaal door in de analyse. Enkele andere beperkingen moeten evenwel ook nog worden genoemd.

– Breedtestudie versus deelstudies

Voor een aantal beleidsterreinen geldt dat er specifieke clusters personen en organisaties bij de beeldsvorming en uitvoering betrokken zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het terrein van de gezondheidszorg, het onderwijs, het sociaal beleid en de ruimtelijke ordening. Met een verschillend cluster 'betrokkenen' bij de beeldsvorming en uitvoering kunnen ook de betrokkenen die 'iets met onderzoek doen', variëren. Die clusters kunnen in de loop der jaren ook nog veranderen. Zo komen er op sommige terreinen pre-sectorraden voor, op andere terreinen sectorraden. Soms laat een deel van een departement zich veel, soms weinig of niets gelegen liggen bij de verlening van opdrachten voor onderzoek aan een pre-sectorraad.

Met deze aanduiding willen wij hier volstaan om aan te geven dat er zeer veel specifieke factoren zijn die invloed (kunnen) hebben op de mate van en soort toepassing van onderzoeksresultaten.

In een zeer diepgravend en veelomvattend programma van onderzoek naar toepassing van kennis uit clusters onderzoeksprojecten, zou de impact van onderzoek op beleidsterreinen, waar ook de netwerken variëren, kunnen worden nagegaan.

Die aanpak wordt hier niet gevolgd. Dit betekent dat geen aparte studies verricht worden van specifieke beleidsterreinen, maar juist getracht wordt een breed overzicht te geven.

– Beperkingen als gevolg van verschillen in context

In het kader van de trendstudie zal enige vergelijking plaatsvinden met het buitenland. Daarbij moet in het oog gehouden worden dat het Nederlandse politieke systeem in verschillende opzichten verschilt van (en overeenkomt met) andere systemen. Meer concreet doen zich onder andere verschillen voor in de indeling van departementen en taakgebieden van departementen. Als gevolg hiervan is het vrij zinloos om de invloed van onderzoek op 'zelfde' departementen (als die bestaan) uit verschillende landen na te gaan.

Er kan wel een vergelijking plaatsvinden voor meer specifieke beleidsvelden en sectoren. Zou die gemaakt worden, dan zou dat betekenen dat het gebruik

van onderzoek zou moeten worden nagegaan voor sociaal beleid in bijvoorbeeld 15 landen.

In het kader van dit onderzoek was het nodig ons beperkingen op te leggen. Dit kon ook omdat duidelijk uit de literatuur blijkt (zie verderop) dat er toch wel overeenkomsten zijn in de mate van kennistoepassing en het soort gebruik.

– *Van analyse naar suggesties*

Uit de literatuurverkenning blijkt dat er meer zicht te krijgen is op de omvang en de wijze van benutting van onderzoeksresultaten in beleid. Maar zekerheid over instrumenten ter verbetering van de toepassing van onderzoeksresultaten in beleid, gesteld dat die nodig zou zijn, en de consequenties daarvan, bleek minder te verkrijgen.⁸

Het vermoeden bestaat dat er toch wel zekere indicaties voor oplossingen, indien nodig, zijn te geven. Hier zullen we er overigens slechts beperkt op ingaan. We richten ons immers niet direct op condities voor vergroting van de toepassing van onderzoek.

1.2.4 *Belang van de trendstudie*

'Trend reports' zijn belangrijk. Met Becker⁹ zijn wij van mening dat de totstandkoming van dergelijke trendstudies op het eerste gezicht weinig spectaculair lijkt, maar toch erg belangrijk is, met name wanneer men daarin 'niet alleen puur descriptieve vermeldingen, maar ook globale beoordelingen (tot stand te brengen via een forum van deskundigen) kan aantreffen'. Dergelijke studies zijn zelfs onmisbaar om de beschikbare sociaal-wetenschappelijke kennis in eigen land en elders beter toegankelijk te maken. Trendstudies kunnen helpen voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan, en zij kunnen de gebruikers helpen bij het vinden van hun weg naar die kennis. Zo'n studie is temeer belangrijk aangezien men het spoor in de beleidsliteratuur thans snel bijster kan raken. Zelfs Rosenthal¹⁰ meent: 'er is sprake van een groeiende onoverzichtelijkheid van de beleidsliteratuur' en geeft onder andere als reden hiervoor dat *a.* er geen algemene of alomvattende beleidswetenschap is (men bestrijdt elkaar), *b.* beleid een verkoopartikel van de eerste orde is geworden, *c.* er sprake is van een ontzagwekkende groei van de semi- en quasiwetenschappelijke literatuur, *d.* het streven naar een algemene beleidswetenschap leidt tot het leggen van verbanden tussen ontwikkelingen en verschillende sectoren van beleid.

Uiteraard heeft deze publicatievloed consequenties voor een trendstudie: de noodzaak daartoe wordt groter, maar het volledig nagaan van de doorwerking van onderzoek in beleid wordt daardoor ook bemoeilijkt.

1.3 **Benaderingen**

Onderzoek doen naar de toepassing van onderzoeksresultaten in overheidsbeleid vereist het hanteren van een definitie van toepassing ofwel benutting. Eén eenvoudige operationele definitie blijkt evenwel niet te geven. Doordat er juist zoveel beperkte definities zijn en toepassing zoveel betekenissen heeft, zijn de misverstanden op het terrein van kennistoepassing groot. Een van de

doelen van deze exercitie is dat duidelijk te maken en toch opheldering te verschaffen.

Om zicht te krijgen op de toepassing van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in overheidsbeleid zijn twee algemene invalshoeken te kiezen. Deze blijken ook wel gekozen in de research op dit terrein ('utilization research')¹¹:

1. uitgaan van *beleidsbeslissingen en -maatregelen* op een bepaald terrein en van daaruit terugkijken of onderzoeksresultaten en/of andere informatiebronnen en personen en organisaties ('actores') in de beleidsvorming een rol hebben gespeeld;
2. uitgaan van *individuele onderzoeksprojecten* en daarvan de doorwerking in beleid volgen.

De tweede benadering heeft het meest accent gekregen in de 'utilization research' (ofwel het toepassingsonderzoek); de meeste studies kiezen die aanpak.

De benadering die als eerste genoemd is en waarbij vanuit beleid wordt gezien welke informatiebronnen een rol spelen, komt tamelijk weinig voor.¹² Men zou het onderzoek 'Haagse Machten', naar besluitvorming over een aantal beleidsobjecten, in deze categorie kunnen plaatsen.¹³ Wij doen dat slechts om een voorbeeld te geven. Expliciet doel van die studie was namelijk niet om de rol van onderzoek te verduidelijken, maar om zicht te krijgen op macht en invloed van diverse actores.

Toch blijkt indirect dat sociaal-wetenschappelijk onderzoek bij de meeste bestudeerde beleidsvraagstukken niet of nauwelijks een rol heeft gespeeld. Er is dus sprake van een geringe toepassing, in de zin van politieke invloed van onderzoeksresultaten. Dat wil zeggen: noch is via onderzoek de uiteindelijke beleidskeuze duidelijk bevestigd, noch is de keuze als gevolg van onderzoek veranderd ten opzichte van standpunten en voorlopige keuzen van politieke actores vóórdat onderzoek werd uitgevoerd. Op enkele terreinen kon overigens ook niet van invloed sprake zijn omdat noch van overheidszijde speciaal opdracht tot intern of extern onderzoek was gegeven, noch 'sponstaan' vanuit de sociaal-wetenschappelijke wereld onderzoek (in ruime zin opgevat) was verricht.

Het nagaan van de toepassing van onderzoeksresultaten door vanuit beleid informatiebronnen op te sporen, dus volgens de eerstgenoemde aanpak, zou overigens vaker leiden tot de constatering dat onderzoeksresultaten geen rol spelen. Een belangrijke reden daarvoor is dat terzake vele beleids'issues' eenvoudig nog weinig of geen onderzoek is verricht. Als geen onderzoek is verricht, kan er natuurlijk ook geen invloed van uitgaan. Dit betekent overigens geenszins dat beleidsvoerders niet over informatiebronnen beschikken. Dat is over het algemeen wel het geval, maar het gaat dan om andere informatie dan die welke als resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek zijn te kwalificeren. Zo kan een beleidsvoerder overleg hebben gevoerd met betrokken burgers en anderen over een beleidsvoorstel, eigen observatie hebben verricht in het veld of beschikken over statistische gegevens. Eerst als die informatie bijvoorbeeld leidt tot onzekerheden of om andere redenen een rol spelen, zal opdracht gegeven worden voor onderzoek, of zal een beleidsvoerder alert zijn op reeds voorhanden zijnde gegevens.

Die eerstgenoemde benadering volgen we nu verder niet, juist omdat de interesse uitgaat naar resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat wèl voorhanden is.

In de als tweede genoemde benadering wordt ook uitgegaan van beschikbaar onderzoek. In die aanpak wordt getracht de *mate van toepassing* uiteen te leggen, onder andere op basis van een fasenmodel van doorstroming van kennis in een organisatie. Anders gesteld: fasen in een toepassings- of gebruiksproces worden onderscheiden.¹⁴

Daarbij wordt wel het volgende onderscheid gemaakt:

- *kennisname* van onderzoek(resultaten) door beleidsinstanties/beleidsvoerders. Bereikt het onderzoek wel de beleidsvoerende instantie? Vindt transport ofwel doorsluiting plaats binnen de instantie naar de meest betrokken beleidsvoerders bij een beleidsvraagstuk of stagneert dat transport?;
- *leesgedrag*. Worden onderzoeksverslagen wel gelezen?;
- *reflectie* op onderzoeksresultaten en bevestiging of verandering van houdingen en opvattingen van beleidsvoerders. Wordt doorgedacht op de onderzoeksresultaten door individuele beleidsvoerders en leidt dat tot een wijziging of bevestiging van eerdere attitudes en meningen over de totstandkoming, inhoud, effecten en de uitvoering van beleid? Wordt collectief gereflecteerd op resultaten?;
- *politieke invloed*. Wordt beleid bevestigd of veranderd, als gevolg van of mede als gevolg van onderzoeksresultaten?¹⁵

Dit onderscheid in fasen impliceert cumulativiteit. Wil onderzoek invloed hebben, dan zal over het algemeen minstens kennis genomen moeten zijn van het bestaan van een onderzoek, zal het verslag gelezen moeten zijn en zal reflectie hebben moeten plaatsvinden. Dit beeld is erg eenvoudig.

Bij deze aanpak, dus het fasenmodel van toepassing van onderzoeksresultaten, wordt min of meer uitgegaan van de veronderstelling of norm dat onderzoeksresultaten uit concrete researchprojecten op korte termijn direct in beleid kunnen en zouden moeten doorwerken. Bij een aantal projecten is dat ook het geval.

Toch is tegen deze veronderstelling enig bezwaar te maken. Het is namelijk onjuist te veronderstellen dat als onderzoeksresultaten op korte termijn – dat wil zeggen binnen 1 à 2 jaar na publicatie – niet doorwerken, onderzoek ook frequent in 'onbruik' raakt.

Veelal wordt ervan uitgegaan dat onderzoeksresultaten direct, op korte termijn, gebruikt moeten worden en als dat niet gebeurt van ondergebruik ofwel onderbenutting sprake is. Daar worden dan ook aanzienlijke consequenties aan verbonden of deze worden voorgesteld, zoals inkrimping van financiële middelen voor onderzoek, de noodzaak van de verbetering van de kwaliteit van onderzoek, enz. In het navolgende zullen we daar nader op ingaan. We zullen trachten aannemelijk te maken dat de traditionele zienswijze (conventionele optiek) onjuist is, dat afwezig gebruik of beperkt korte termijngebruik van onderzoeksresultaten ook impliceert dat gebruik op langere termijn (direct of indirect) afwezig of beperkt is. Het is juist zo dat vanuit een andere zienswijze (eventueel aan te duiden als 'het nieuwe denken') wel degelijk sprake is van gebruik van onderzoeksresultaten. Dat gebruik vertoont

evenwel andere trekken dan veelal wordt aangenomen, op grond van een beperkt beleidsmodel dat als norm ter beoordeling van mogelijk en realiseerbaar gebruik van onderzoeksresultaten dient.

1.4 Indeling

De lijn van het betoog is nu verder als volgt. In paragraaf 2 worden de begrippen korte en lange termijn-gebruik en direct en indirect gebruik omschreven. Deze uiteenzetting is nodig om het betoog in paragraaf 3 te kunnen volgen. In die paragraaf wordt nader aangegeven wat die genoemde (conventionele) denkbeelden inhouden. Daarin wordt geconstateerd dat de normen, zoals gehanteerd in de traditionele 'utilization research', niet steeds adequaat zijn, zodat conclusies wel moeten uitkomen op gering of afwezig gebruik ofwel ondergebruik (of onderbenutting) van onderzoeksresultaten. Ons inziens is het nodig te komen tot een probleemsustitutie, dat wil zeggen een andere zienswijze, om van daaruit onderzoek naar gebruik van onderzoeksresultaten te verrichten en conclusies van verricht onderzoek aan heroverweging te onderwerpen.

Vanuit een aantal modellen van benutting van onderzoek wordt dan in paragraaf 4 de feitelijke benutting van onderzoeksresultaten in enkele westerse staten gezien.

In paragraaf 5 gezien we vervolgens de benutting in Nederland. Dat doen we door eveneens weer van die eerder in paragraaf 2 en 3 gereleveerde modellen uit te gaan.

In paragraaf 6 sluiten we af met enkele conclusies en overwegingen.

2 Enkele begrippen

In het voorafgaande hebben we reeds enkele begrippen aangegeven. Zo is gewezen op fasen van een toepassingsproces, waarbij kennisname van onderzoeksresultaten een eerste fase is, en daarnaast te onderscheiden is in leesgedrag, reflectie op resultaten en de vraag of van politieke invloed sprake is. Zoals reeds is aangeduid is een al te strak hanteren van zo'n fasenmodel minder geschikt. Immers, in het algemeen zijn fasenmodellen van politieke beleidsvorming aan kritiek onderhevig geweest. Beleid krijgt niet steeds die sequentie van: beleidsvorming, beslissing, uitvoering, effecten. Soms wordt tijdens een beleidsproces een fase meermalen doorlopen, of wijzigt de volgorde van fasen, of blijkt een fase overgeslagen. Beleidsuitvoering neemt soms reeds een aanvang voor de beslissing tot het voeren van een beleid een aanvang heeft genomen.¹ Beleid heeft dan ook weleens iets van 'ganzenborden' of van een ander spel: een aantal stappen vooruit, dan weer terug en soms terug naar 'af'.²

Hoewel de kritiek op een sequentieel fraai fasenmodel van beleidsprocessen steek houdt en dergelijke kritiek op een fasenmodel van toepassing van onderzoeksresultaten kan opgaan, hanteren we die fasen toch als hulpmiddel. In een afgezwakte vorm zijn de fasen ook te zien als vormen van kennis-toepassing.

We gebruiken dat model hier en daar ook als hulpmiddel, omdat volgens dat model ook onderzoek is gedaan en we een raster nodig hebben om resultaten uit het toepassingsonderzoek te ordenen. Als enig ordeningskader is het fasenmodel evenwel niet voldoende.

Bij kennistoepassing is ook te spreken over toepassing op korte termijn of op lange termijn, ofwel over korte termijn-gebruik en lange termijn-gebruik. De begrippen *korte en lange termijn* lijken duidelijk. Bij de korte termijn gaat het om gebruik binnen 1 à 2 jaar na publicatie van een onderzoeksverslag. Gebruik van resultaten reeds vóór een onderzoek is afgesloten wordt eveneens tot korte termijn-gebruik gerekend.

Gebruik op *lange termijn* impliceert gebruik op een later tijdstip dan (ongeveer) twee jaar na afronding van een onderzoeksverslag.

Direct gebruik in beleid betekent dat resultaten gebruikt worden in het ambtelijk-bestuurlijk systeem, zonder tussenkomst van andere informatie-dragers dan onderzoekers, ambtenaren of bestuurders.

Indirect gebruik houdt in dat onderzoeksresultaten via andere kanalen (in casu informatiedragers) dan rechtstreeks via onderzoekers, bij beleidsvoerders (ambtenaren en/of bestuurders) terecht komen. Zo is het mogelijk dat een resumé van resultaten van onderzoek, al dan niet met resultaten van ander onderzoek en commentaar, in kranten terecht komt, die vervolgens gelezen worden door ambtenaren of bijvoorbeeld door parlementariërs, wat vervolgens op een later moment leidt tot of bijdraagt aan beleid (in casu tot de beleidsvoorbereiding, de beleidsinhoud, de uitvoeringsstrategie van beleid, enz.). Ook is het mogelijk dat bijvoorbeeld onderzoek beleidsvoerders niet rechtstreeks bereikt, maar vakbonden of andere intermediaire organisaties met het

onderzoek in de hand bepaalde voorstellen bepleiten bij een overheid, die vervolgens geheel of ten dele worden overgenomen.

In schema 1 worden de vier mogelijkheden in combinatie aangegeven:

- a. direct gebruik op korte termijn;
- b. direct gebruik op langere termijn;
- c. indirect gebruik op korte termijn;
- d. indirect gebruik op langere termijn.

Uit de 'utilization'-literatuur komen sterke indicaties naar voren dat cel c nauwelijks gevuld is.³

Schema 1. Soort gebruik van onderzoeksresultaten in beleid

<i>richting van gebruik</i>	<i>moment van gebruik van onderzoeksresultaten:</i>	
	<i>op korte termijn</i>	<i>op lange termijn</i>
<i>directe</i> omzetting van onderzoeksresultaten in beleid	a	b
<i>indirecte</i> omzetting van resultaten in beleid	c	d

Direct gebruik op langere termijn betekent dat een onderzoeksverslag een beleidsinstantie wel bereikt heeft, maar er op korte termijn niets mee gedaan is in verband met beleid. Zo'n onderzoek heeft mogelijk toch nut en wordt bijvoorbeeld tien jaar na verschijnen opnieuw op de agenda gebracht, waardoor beleidsvoerders gedwongen worden er opnieuw naar te kijken.⁴ Deze vorm van gebruik hangt al tegen indirect gebruik op langere termijn aan.

De meest voorkomende vorm van direct gebruik op langere termijn lijkt overigens het gebruik van een onderzoek na het verslag een tijd te hebben laten rusten, of na studie op een onderzoek en een beleidsproblematiek door een ambtelijke commissie.⁵

Indirect gebruik op langere termijn staat in vele, dus niet alle, gevallen gelijk met 'cultural diffusion' van onderzoeksresultaten: resultaten van een onderzoek werken na verloop van tijd door in zienswijzen, opvattingen en prioriteitsstelling, zonder dat (meestal) onderkend wordt dat die veranderde zienswijzen nog iets met dat onderzoek te maken hebben.⁶

Tevens moet er nog op gewezen worden dat uitgaande van één onderzoek combinaties van gebruik kunnen voorkomen, bijvoorbeeld direct gebruik op korte en lange termijn en indirect gebruik.⁷

Binnen de in schema 1 gegeven verdeling in drie cellen die belangrijk zijn, spelen de eerder gegeven vormen uit een toepassingsproces niet alle een even grote rol. De fasen uit het proces, als kennisname en dergelijke, kunnen zich met name nog wel fraai voordoen bij een directe toepassing op korte termijn (cel a).

Is evenwel sprake van directe toepassing of gebruik van onderzoeksresultaten

op langere termijn (b) dan zijn de fasen (kennisname, lezen, reflectie, wel of geen invloed) dus niet snel doorlopen en is sprake geweest van bijvoorbeeld een incubatietijd van het onderzoek, of is het onderzoek 'vergeten', of heeft het beleid(sprobleem) waar het onderzoek betrekking op had, enige tijd een lagere prioriteit gehad. Deze drie redenen, voor het enige tijd uit het zicht van bepaalde beleidsvoerders verdwijnen van onderzoek, komen ook daadwerkelijk voor.⁸

Bij een indirecte benutting van research op langere termijn is het fasenmodel doorgaans nog sterker doorbroken. Zo kunnen bijvoorbeeld researchresultaten over doorstroming van leerlingen en studenten in het onderwijs in de loop van de tijd verspreid zijn in tijdschriften, weekbladen en dagbladen, en kan die kennis in parlementaire debatten een rol spelen, zonder dat de oorspronkelijke bron nog traceerbaar is. Als dergelijke research in de ambtelijke beleidsvoorbereiding geen rol heeft gespeeld en niet eens bekend was (wat in dit voorbeeld niet aannemelijk is!), dan is althans bij die beleidsvoerders niet duidelijk sprake van kennisname en reflectie op onderzoeksresultaten.

Daarmee is aangegeven dat er verschillen kunnen zijn in de mate van gebruik van onderzoeksresultaten (wèl of geen politieke invloed), in de entree van onderzoeksresultaten in beleid (direct versus meer indirect) en in het tijdstip van toepassing (lange versus korte termijn).

Er zijn evenwel, zoals al aangeduid, ook verschillen in de aard van het gebruik, in ander opzicht. Vooruitlopend op een beschouwing verderop daarover valt te wijzen op een begrip als 'legitimerend gebruik'.

Zo is onderzoek wel gebruikt om politieke inzichten over numerus fixus in het wetenschappelijk onderwijs te steunen, en bijvoorbeeld om de groeps-grootte in het ander onderwijs te verlagen.⁹ Legitimerend gebruik wordt hier: symbolisch gebruik.

Dit betekent dat onderzoek dus bij een reeds bestaande politieke opvatting wordt 'gezocht'. Dit legitimerend gebruik kan overigens de vorm van selectief gebruik aannemen. Indien bewust andere onderzoeksresultaten terzijde gelaten worden en bij de politieke keuze niet worden meegewogen. Wellicht kan zelfs gesproken worden van misbruik als de selectie het karakter draagt van een bewuste activiteit, waarbij ook kwalitatief slecht onderzoek, dat in zijn resultaten ingaat tegen het kwalitatief betere onderzoek, toch in het ambtelijk-bestuurlijke beleidsproces gebruikt wordt.¹⁰

Indien onderzoeksresultaten rechtstreeks gehanteerd worden in verband met een concrete specifieke beleidsmaatregel, zoals de verlaging van de groeps-grootte in het onderwijs of de invoering van de Middenschool (afgezien van het omstreden karakter van dit onderwerp), zou men kunnen spreken van instrumenteel gebruik of instrumentele toepassing. Bij een beleidsmaatregel kan dus sprake zijn van zowel instrumentele, legitimerende als selectieve kennistoepassing.¹¹

Daarnaast kan sprake zijn van conceptuele toepassing, wat voornamelijk impliceert dat kennis leidt tot een denken bij beleidsvoerders in andere termen, tot een andere manier om tegen een maatschappelijk of beleidsprobleem aan te kijken of een oplossing(ssstrategie) anders te formuleren. Ook die toepassing komt voor.¹²

Uitgaande van schema 1 is te stellen dat in principe dit instrumentele, legitimerende, selectieve en conceptionele gebruik kan voorkomen in toepassings-type a, b en d.

De omschrijving en de voorbeelden kunnen echter aannemelijk maken dat instrumentele toepassing over het algemeen juist frequenter in combinatie met type a en b voorkomt, dus met directe toepassing. Het in andere termen formuleren van of aankijken tegen beleid en beleidsproblemen zal echter eerst geleidelijk gaan, wat inhoudt dat conceptuele toepassing meer in combinatie met toepassing van kennis enige tijd na het beschikbaar komen van resultaten, zal optreden.

Hiermee is een eerste verduidelijking gegeven van enkele begrippen. Deze exercitie was nodig om het verdere betoog te kunnen volgen.

Langs de hiervoor beschreven weg is dus de 'afhankelijke variabele' aangeduid. *Onderzoekingen* zijn 'onafhankelijke variabele'. De vraag is nog wat hier verstaan moet worden onder sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Komt de toepassing van alle sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan bod of leggen we accenten?

We zullen hier met name ingaan op de toepassing van resultaten van sociaal-cultureel wetenschappelijk onderzoek dat te kwalificeren is als empirisch. Empirisch van aard achten we een onderzoek als gebruik gemaakt is van sociaal-wetenschappelijke theorie en/of traditioneel sociaal-wetenschappelijke probleemstellingen en/of sociaal-wetenschappelijke methoden en technieken. Dit onderzoek kan verricht zijn door allerlei categorieën afgestudeerden, vanuit allerlei bureaus en disciplines, maar we zullen accent leggen op studies uit de hoek van politicologie, bestuurskunde, sociologie, maar ook letten op die uit planologie, sociale geografie, criminologie en onderwijskunde. Andere studies, zoals uit de economie, komen hier en daar in de tekst toch ook aan bod als vergelijkingsmogelijkheid. We rekenen tot het object voorts alle sociaal-wetenschappelijke research, die door de rijksoverheid is opgedragen via zogenaamde derde geldstromen. Uiteraard is deze keuze enigszins arbitrair. De keuze is echter te rechtvaardigen vanuit de constatering dat deze definitie vrijwel alle onderzoek omvat dat is uitgevoerd in opdracht van de rijksoverheid en ander onderzoek dat in een aantal disciplines is uitgevoerd.¹³

Zoals aangegeven komt nu allereerst het conventionele, en zeker tot voor kort overheersende, gedachtengoed over kennistoepassing aan de orde. Het gaat daarbij om het denken zoals dat in kringen van degenen die onderzoek hebben gedaan naar toepassing van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar voren komt (dus in de zogenaamde utilization research), als dat in kringen van beleidsvoerders, die te maken hebben met het starten van (opdracht-)onderzoek en/of de toepassing van intern – ten departemente – uitgevoerd onderzoek of extern onderzoek.

In het navolgende dient onder kennistoepassing verstaan te worden de toepassing van resultaten van sociaal-wetenschappelijke onderzoekingen. Toepassing wordt daarbij als een term beschouwd die te verwisselen is met: 'gebruik' of 'benutting'.

3 Denkbeelden over benutting van onderzoeksresultaten

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde welke aanpak tot voor kort gevolgd is bij het onderzoek naar kennistoepassing, en hoe tegen toepassing is aangekeken. Meer in het bijzonder richten we ons op:

- de basisveronderstellingen (axioma's) achter de toepassingsresearch (3.1);
- de normatieve modellen van kennistoepassing die zoal voorkomen, waarbij een nadere uitwerking plaatsvindt van begrippen die onder 2 reeds kort zijn aangeduid (3.2);
- de vraag of die modellen ook in Nederlandse literatuur over kennistoepassing zijn te onderkennen (3.3);
- de vraag welke opvatting (model) beleidsvoerders als norm impliciet en expliciet gebruiken, of anders gesteld wat zij – normatief gezien – verwachten van het gebruik van onderzoek (3.4);
- tenslotte de vraag welk model dominant is (3.5).

3.1 Axioma's achter onderzoek naar benutting van onderzoeksresultaten

Achter het denken over gebruik van onderzoek liggen enkele basisveronderstellingen, die soms door beleidsvoerders en zeker frequent door onderzoekers die zich bezig hielden met benutting van onderzoek, tot voor kort gehanteerd zijn.

Weiss¹ geeft ons inziens op overtuigende wijze aan dat met name drie basisveronderstellingen (axioma's) opgeld deden en nog doen.

1. De eerste veronderstelling is dat gebruik van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in beleid goed is: gebruik is goed, meer gebruik is beter, en vergroting van het gebruik leidt tot betere beleidsbeslissingen.

2. De tweede veronderstelling is dat de benutting, ofwel gebruik, thans onvolgende is.

3. De derde veronderstelling is dat de benutting groter zou kunnen zijn als er enkele veranderingen plaatsvinden.

Het zou hier gaan om conventionele veronderstellingen, die zonder meer voor juist gehouden worden.² Er is evenwel sprake van 'teveel' dat niet geproblematiseerd wordt. Ongetwijfeld, zo erkent Weiss, is het zo dat de genoemde veronderstellingen, die ook op onderzoek gebaseerd zijn en dus niet uit de lucht komen vallen, zekere plausibiliteit hebben. Toch vragen wij ons, met haar, af of die veronderstellingen geheel juist zijn. Dat doen we omdat die veronderstellingen in feite uiteindelijk nogal consequenties hebben voor de beantwoording van de vraag welke benutting van onderzoeksresultaten nodig is, mogelijk is en zich feitelijk voordoet (zie verderop paragraaf 4 en 5).

Dat gebruik van onderzoek altijd goed zou zijn, is iets dat in eerste instantie juist door sociale wetenschappers zelf beweerd wordt en veel minder door anderen.

Veel sociale wetenschappers geloofden – zeker vóór ongeveer 1977 – nog sterk in een verwetenschappelijkte rationale politiek.³ Daarvan uitgaande werd wetenschap door die wetenschappers nauwelijks geproblematiseerd.

'Research is truth'⁴ was dan ook een uitgangspunt in menige publicatie op het terrein van de research naar toepassing van onderzoeksresultaten in overheidsbeleid. Weiss acht zo'n stelling, die impliciet of expliciet te vinden is in de 'utilization research' en die inhoudt dat eigenlijk zonder research geen beleid gemaakt kan worden, onjuist. Anders gesteld: niet zonder meer is alle beleid adequaat dat als verwetenschappelijk beleid te kwalificeren is.

Ter verklaring van die neiging van onderzoekers op het gebied van kennistoepassing om te verwachten dat beleid verwetenschappelijk beleid zou moeten zijn, wordt onder meer wel gewezen op eigen motieven en belangen of wensdromen bij die onderzoekers. Immers, als onderzoek ook wordt toegepast, worden onderzoekers beloond.

Als de door onderzoekers verkregen onderzoeksresultaten gebruikt worden, verslechtert dit hun positie (en daarmee hun kans op het krijgen van nieuwe contacten en dergelijke) bepaald niet. Verder speelt een rol dat sociale wetenschappers ook nogal eens zelf invloed willen uitoefenen. Bovendien staan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten veel sociale wetenschappers links van het midden ('left-liberal').

Door middel van onderzoek willen zij soms, impliciet en expliciet, machtsconstellaties beïnvloeden voor zover naar hun oordeel het machtsevenwicht op sommige terreinen of in het algemeen te eenzijdig is. Ook willen zij gelijkheid en gelijkwaardigheid verder bevorderen.⁵ Onderzoekers op het terrein van kennistoepassing zijn geen personen die zich volledig als buitenstaander ten opzichte van beleid opstellen, en zij constateren dat eveneens bij de onderzoekers waarvan zij de produkten bezien op hun doorwerking in beleid.

In de toepassingsresearch wordt dus weinig distantie betracht. Er wordt uitgegaan van de redenering: research is goed, want deze draagt bij aan de verwetenschappelijking van beleid en dat 'betere' beleid kan vervolgens meer in staat worden geacht om beleids- en maatschappelijke problemen op te lossen.

Een dergelijke opvatting, dus de eerste premisse, is ook wel in de Nederlands-talige literatuur uit het begin van de jaren '70 aan te treffen.

Een tweede aspect van het overheersende (conventionele) denkpatroon is dat het gebruik van onderzoek onvoldoende zou zijn.

Die stelling treffen we in Nederland frequent aan⁶, en wel meestal bij hen die daar geen onderzoek naar gedaan hebben. Maar ook elders komt deze stelling voor. Veel rapporten in de V.S. geven aan dat sociaal-wetenschappelijke researchresultaten onvoldoende benut zouden worden. Het thema van onderbenutting en ondergebruik wordt in brede kring bediscussieerd en de kwalificatie wordt gedeeld.⁷

Ter ondersteuning van die (later geproblematiseerde) conclusie is te verwijzen naar een aantal rapporten uit de jaren zestig en later, die zijn uitgegeven door de National Science Foundation en andere organisaties.⁸ Weiss wijst voorts op de bekende studie van Patton e.a. (1977).⁹ Patton c.s. baseren hun conclusies weer op studies van vele anderen.

Dat geheel van studie wijst er niet op dat er géén gebruik van onderzoeksresultaten gemaakt wordt, maar wel op te weinig gebruik. De norm ter toetsing van gebruik is dan natuurlijk belangrijk. De norm is nogal eens ten

onrechte het oplossen van maatschappelijke problemen. Onderzoek zou volgens de conventionele optiek dus eigenlijk duidelijk moeten bijdragen aan de oplossing van het vraagstuk van de armoede, van rassentegenstellingen, etc. Maar in feite is die bijdrage slechts beperkt mogelijk. De verwachtingen waaraan voldaan moet worden zijn eigenlijk te hoog gespannen. Weiss meent dat veel te weinig aangegeven wordt wat de betekenis juist wél is van onderzoek.

De visie dat sprake is van onderbenutting op grote schaal, behoeft herziening. Een belangrijke reden daarvoor is het feit dat toepassing van onderzoeksresultaten nogal eens niet direct en eenvoudig zichtbaar is, noch voor betrokken onderzoekers noch voor beleidsvoerders die, in geval van opdrachtresearch, het meest bij de opdrachtverlening betrokken zijn, zoals medewerkers van inter-departementale onderzoeksafdelingen. De beleidsvoerders die de resultaten kunnen toepassen, zijn immers vaak anderen dan de departements-ambtenaren die bij de opdrachtverlening betrokken zijn of aan transfer van niet-opdrachtgebonden onderzoek bijdragen. Bovendien worden onderzoeksresultaten soms bij beleidsvorming in een ander departement gebruikt dan het departement dat opdracht voor onderzoek gaf. Door bijvoorbeeld Knorr¹⁰ is ook aangetoond dat toepassing van onderzoeksresultaten nogal eens niet zichtbaar is. In ons land heeft Hoogerwerf¹¹ er op gewezen dat het bij departementale en interdepartementale beleidsvorming nauwelijks gebruikelijk is om in nota's en dergelijke te verwijzen naar gebruikte wetenschappelijke en andere informatiebronnen; gebruik van onderzoek is zo 'vrij snel' onduidelijk.

Er wordt in de 'utilization research'-literatuur ook wel verondersteld dat toepassing à la natuurwetenschappelijk onderzoek mogelijk is. Dit zou hebben bijgedragen aan de te hooggestemde verwachtingen. Die veronderstelling wordt aantoonbaar onjuist geacht door Weiss en Knorr.¹²

Op grond hiervan alleen al, moet de stelling dat sprake is van onderbenutting van sociaal-wetenschappelijke kennis ('little utilization takes place') opnieuw worden gewogen. Dat dient te geschieden in het licht van recentere onderzoeksresultaten. Dan kan de zienswijze op kennistoepassing worden bijgesteld.¹³

In dat verband is belangrijk dat ook rekening gehouden wordt met de vele betekenissen die onderzoek voor beleid kan hebben. Immers, er moet bijvoorbeeld ook rekening mee worden gehouden dat sommig onderzoek niet wordt opgedragen om later de resultaten ervan toe te passen. Soms is onderzoek laten verrichten een manier om een beleidsthema op de lange baan te schuiven, in een afruilproces tussen de bewindspersoon en parlementaire fracties. Derhalve moet beseft worden dat het bevorderen van kennistoepassing niet volgens eenvoudige lijnen verloopt. In de woorden van Weiss: 'Improving utilization is not the easy patchwork job that some have claimed, at least in the higher reaches where policy is made'.¹⁴

Toepassing of benutting van onderzoeksresultaten is moeilijk, onder andere vanwege kenmerken van onderzoeksresultaten zelf en van de beleids- of besluitvormingsprocessen.

Wat de onderzoeksresultaten betreft valt erop te wijzen dat:

– een studie zelden genoeg is en voldoende geloofwaardige resultaten oplevert om beleid volledig op af te stemmen, eventueel te wijzigen; beleidsvoerders zullen contra-expertise via ander onderzoek en/of beoordeling in wetenschappelijke en andere fora niet onaantrekkelijk vinden;

– beleidsvoerders zijn natuurlijk op de hoogte met het feit dat op een terrein sprake kan zijn van concurrerende theoretische kaders en dat ook tegenspraak in resultaten van verschillende onderzoeken zich kan voordoen.¹⁵

Er kunnen zich ook kenmerken van beleid aandienen die kennistoepassing bemoeilijken:

– onduidelijk kan zijn welke beleidsvoerders welke rol vervullen in de beleidsvorming, mede omdat niet altijd slechts enkelen een 'schrijfgroep' vormen en beleidsvorming geleidelijk aansluit via allerlei al of niet (inter)departementaal overleg en andere informatiebronnen;

– de eisen en verwachtingen van beleidsvoerders ten aanzien van onderzoek kunnen verschillen. 'In such amorphous and diffuse decision process, the use of social research is equally unperceptible. Concepts, generalizations, data, perspectives are absorbed from an array of sources, unreferenced and uncatalogued, and they make their way wraithlike, but sometimes with surprising power, into the emerging decision'.¹⁶

De stelling dat in Nederland sprake is van te weinig gebruik, behoeft ons inziens eveneens herziening, omdat wat Weiss stelt voor de V.S. ook hier opgaat.

We zien overigens dat recent ook bij enkele sociale wetenschappers begint door te dringen dat verwachtingen nogal eens te hooggestemd zijn.¹⁷ We komen daar nog op terug.

Een derde veronderstelling is dat benutting (gebruik) van onderzoeksresultaten groter zou kunnen zijn, als er veranderingen plaatsvinden. De reactie van Weiss op basis van onderzoeksresultaten uit de toepassingsresearch is, dat de termen 'using research' en 'research utilization' opnieuw bezien moeten worden. Er blijkt nogal van verwarring sprake. Er blijken niet minder dan zes verschillende betekenissen in omloop.¹⁸ Die komen hierna aan bod.

3.2 Normatieve modellen van benutting van onderzoeksresultaten

In het navolgende komen een aantal betekenissen van onderzoekstoepassing aan de orde. Deze zijn aangeduid met de term 'model'.

Veel waarde moet aan die aanduiding niet gegeven worden. Door van model te spreken, geven we voornamelijk een stylering van een bepaalde betekenis, van toepassing van research.

a. Het probleemoplossingsmodel

Volgens dit model van toepassing van onderzoeksresultaten, wordt gebruik gezien als direct, instrumenteel en specifiek: conclusies en aanbevelingen dienen om een beleidsprobleem op te lossen. De redenering (impliciet of expliciet) is ongeveer als volgt: er bestaat een beleidsprobleem, maar tevens een zeker tekort aan kennis; onderzoek levert vervolgens die kennis en dan kan het probleem worden opgelost.

Dit model wordt ook wel het 'decision-driven model of research use' genoemd of het 'social engineeringmodel'. Het is het *meest gehanteerde* model in de 'utilization research'.¹⁹

Er is binnen dit model overigens wel verschil van mening over de vraag wanneer nu precies van gebruik, respectievelijk van voldoende gebruik, sprake is, maar dit is niet essentieel. Belangrijk is de basisredenering en dat is de hier vóór gegeven redenering.²⁰

Terwijl dit model eigenlijk het meest gehanteerde is (zó zouden onderzoeksresultaten benut moeten worden), is dit model feitelijk slechts van toepassing op een beperkt aantal gevallen van gebruik van sociaal-wetenschappelijke kennis.²¹ Juist die normatieve dominantie van dit model is er de oorzaak van dat er zoveel ontevredenheid bestaat over feitelijk gebruik van onderzoek. Uitgaande van dit model zou immers verwacht mogen worden dat resultaten van individuele onderzoeksprojecten zeer gewenst zijn om beleid te ontwikkelen, dat van de resultaten wordt kennis genomen, dat erop gereflecteerd wordt en vervolgens, als laatste stap uit een sequentieel proces, dat beslissingen genomen worden. Feitelijk blijkt de beleidsvorming nogal eens anders te verlopen.²²

Er bestaan overigens ook andere modellen van benutting van onderzoeksresultaten.

b. Het kennistoepassingsmodel

Een tweede model met betrekking tot de toepassing van onderzoeksresultaten is wel aangeduid als het zogenaamde 'knowledge-driven model'. Dit kent de volgende schakels in het toepassingsproces: fundamenteel onderzoek – toegepast onderzoek – ontwikkelingsproces – toepassing. Het is een technisch model, zoals voor de ontwikkeling van technische produkten als televisietoestellen zou kunnen gelden en de productie die daarop volgt.

Dit model komt weinig voor, want sociaal-wetenschappelijke kennis is niet zomaar om te zetten in sociale of andere technologieën.²³

c. Het interactieve model

Een derde model is er een waarbij ervan wordt uitgegaan dat de bijdrage van de sociale wetenschappen, in casu onderzoeksresultaten, aan de oplossing van sociale en beleidsproblemen niet direct kan worden vergroot door een professionalisering van onderzoek. De bijdrage van onderzoek kan wellicht groter zijn als de pretenties van onderzoekers in de richting van professionalisering worden beperkt.

Professioneel onderzoek beschouwen als de enige of belangrijkste factor om te komen tot oplossing van beleidsproblemen, is niet terecht. Want, dergelijk onderzoek is slechts een van de wegen die kunnen leiden tot de oplossing van die problemen. Zelfs kan het zijn dat alle informatiebronnen toch probleemoplossing niet erg naderbij brengen; er kunnen grenzen zijn aan het sturend vermogen van een overheid.

In dit derde model wordt er dus van uitgegaan dat beleidsvoerders in elk geval te maken hebben met meerdere informatie-eenheden en informatiebronnen. Resultaten van onderzoek zijn slechts een bron, naast ervaring, politiek inzicht, pressie, inspraak en overleg, en dergelijke. Soms worden sociale en beleidsproblemen wel opgelost door 'gewone' (niet-professionele) kennis en

interactie. Interactie tussen beleidsvoerders en anderen dan onderzoekers kan dus in de plaats treden van analyse, of complementair zijn.

Een dergelijke opvatting over benutting van onderzoek treffen we wel aan bij auteurs als C. Weiss, Donnison, Lindblom en Cohen, en Van Rossum. Weiss zegt: 'Social scientists are one set of participants among many. Seldom do they have conclusions available that bear directly and explicitly on the issue at hand. More rarely still do they have a body of convergent evidence. Nevertheless, they can engage in mutual consultations that progressively move clear to potential policy responses'.²⁴

Vanuit dit model kan zelden directe benutting van onderzoeksresultaten gesignaleerd worden, zoals reeds is aangegeven. Vanuit dit model ontstaat daarentegen wel al een iets duidelijker zicht op de wijze waarop beleid daadwerkelijk nogal eens tot stand komt.

In Nederland maakt bijvoorbeeld het rapport 'Haagse Machten' ook duidelijk dat onderzoek slechts één informatiebron is voor beleidsvorming.²⁵

d. Het model van onderzoek als politieke munitie, ofwel het politieke model

Vaak is volgens dit model sprake van een constellatie van belangen (tegenstellingen) met betrekking tot een beleidsprobleem. Beleidsvoerders kiezen daarbij ook stelling en staan slechts beperkt open voor nieuwe informatie. De keuze is dan mede bepaald door ideologie, belangen en dergelijke.

Toch kunnen onderzoeksresultaten in dergelijke gevallen benut worden. Resultaten worden benut door wie ze gebruiken kan. Onderzoek vormt dan koren op de molen. Het is duidelijk dat in deze zin ook wel selectief gebruik gemaakt wordt van onderzoeksresultaten, door bepaalde (integrale) onderzoeken dood te zwijgen of te gebruiken of, voor een apart onderzoek bezien, bepaalde resultaten te selecteren. Onderzoek dient dan ook wel als steun voor een eerder ingenomen standpunt (legitimering). Dit is geen onbelangrijk, noch volledig onjuist gebruik, maar misbruik kan voorkomen. Selectief gebruik hoeft niet onjuist te zijn: ook al zijn er stellingen betrokken vóór de onderzoeksresultaten op tafel kwamen, dan kan onderzoek toch zeker nog effect hebben. Belangrijk is dan wel dat alle partijen toegang tot de resultaten hebben. Als er een partij is die het kennismonopolie bezit en de resultaten niet kan gebruiken vanwege een betrokken stelling, kunnen onderzoeksresultaten in de la verdwijnen.²⁶

e. Het veelzijdig gebruiksmodel, ofwel tactisch model

Onderzoeksresultaten kunnen ook dienen om actie te vermijden of te vertragen, een opponent in discredit te brengen, prestige voor een beleid/beleidsinstantie te verkrijgen, universiteiten aan het werk te houden, een trainingsveld voor aankomende onderzoekers te bieden, onderzoek op gang te brengen over belangrijke beleidsproblemen of verwachte problemen, etc. Het gaat hier om gebruik van onderzoek, meestal onafhankelijk van de resultaten van onderzoek. Dit model wordt daarom wel het tactisch model genoemd ('these are illustrations of uses of research, irrespective of its conclusions, as a tactic in bureaucratic politics'²⁷).

In Nederland hebben onder andere Deben en Van der Weiden²⁸ op dit model gewezen met betrekking tot onderzoek op het terrein van de stadsvernieuwing.

f. Het conceptualiseringsmodel (ook wel: 'enlightenment model')

Een andere manier van gebruik van onderzoek heeft niet direct betrekking op onmiddellijk gebruik van onderzoeksresultaten. Onderzoeksresultaten kunnen namelijk bijdragen tot een veranderde zienswijze op een bepaald beleidsvraagstuk en leiden tot een verandering in de politieke agenda. Dit betekent dat onderzoek beleidsvoerders gevoelig kan maken voor nieuwe vraagstukken of beleidsproblemen kan doen afvoeren van de politieke agenda. Het is mogelijk dat de maatschappelijke en bestuurlijke kijk op bepaalde zaken door onderzoek verandert.

Een dergelijke heroriëntatie blijkt zelden het gevolg van één onderzoek. Na verloop van tijd en met een toename van de evidentie van bepaalde onderzoeksresultaten en aanbevelingen kan een dergelijk onderzoek wel verreikende beleidsconsequenties hebben.²⁹ Het zijn dus de concepties en theoretische perspectieven die doordringen in het beleidsproces.

In dit model wordt er niet vanuit gegaan dat beleidsvoerders, als deze geconfronteerd worden met een beleidsvraagstuk, in eerste instantie gaan kijken naar het beschikbare onderzoek. Volgens dit model is het eerder zo dat resultaten van onderzoek (conclusies, oriëntaties) in een percolator terecht komen: resultaten en oriëntaties komen bij een reeds meer of minder geïnformeerd (beleidsvoerders)publiek, dat ze omzet in een bepaalde kijk op sociale en beleidsproblemen. Immers, uitkomsten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek zijn verspreid via vaktijdschriften, conferenties, persmedia, radio en t.v. Van die uitkomsten wordt direct of indirect, snel of langzaam, kennis genomen en die wordt gemixed met de kennis en houdingen van beleidsvoerders, die deze reeds bezitten.

In dit model wordt er dus niet van uitgegaan dat beleidsvoerders als het ware beleid stopzetten om eerst kennis te nemen van onderzoek en dan te bezien wat te doen. Zo'n optiek deugt niet, omdat beleidsvorming, -beslissing en -uitvoering zo niet in zijn werk gaat.

Uitgaande van dit conceptualiseringsmodel wordt het dus aannemelijk dat beleidsvoerders zelden in staat zijn om naar resultaten van een specifieke studie, die hen op enig moment toch beïnvloedden, te verwijzen. Van die invloed is men zich niet bewust en/of men kan zich de studie niet precies herinneren. Wel ligt voor de hand dat beleidsvoerders toch het gevoel hebben dat ze 'iets gedaan hebben met en gehad hebben aan sociaal-wetenschappelijke kennis'.³⁰

Het conceptualiseringsmodel is uiterst belangrijk, omdat de manier waarop onderzoeksresultaten gebruikt worden, hiermee feitelijk veel overeenkomst vertoont, zoals we verderop aannemelijk zullen trachten te maken.

Weiss meent ook: 'Perhaps the way in which social science research most frequently enters the policy arena is through the process that has come to be called 'enlightenment''.³¹

Dit model is in zekere zin ook problematisch, omdat niet alle researchresultaten netjes in de percolator komen. Soms krijgen ook resultaten van oppervlakkige aard, van slecht onderzoek veel aandacht. Het (indirecte) diffusieproces is ook onderhevig aan simplificatie en vertekening.

Het model kan dus wel frequent voorkomen, maar het is toch de vraag of dit altijd zo moet zijn.

Voorts is van belang op te merken dat dit model, in tegenstelling tot het probleemoplossingsmodel, niet veronderstelt dat in het later eventueel te benutten onderzoek uitgegaan moet worden van doelstellingen en waarden-oriëntaties van beleidsvoerders om te bereiken dat resultaten gebruikt worden.³²

We zien dus dat er vele betekenissen zijn van kennistoepassing. De vraag is nu te stellen of aan de indeling slechts een belangrijke dimensie ten grondslag ligt.

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Er zijn juist meerdere betekenissen mogelijk, ofwel meerdere functies van onderzoek.

Als men tracht tóch tot een inperking op hoger abstractieniveau te komen, op grond van de nadruk op professionalisering van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, dan lijkt een tweedeling in perspectief of optiek te ontstaan in opvattingen: *a.* nadruk op professionalisering van onderzoek en geloof in de opvatting dat vooral professioneler onderzoek kan bijdragen tot oplossing van sociale en beleidsproblemen; *b.* beperking van de pretenties om uitsluitend via onderzoek tot probleemoplossing te geraken en überhaupt via beleid stéeds problemen op te lossen.

Het eerste perspectief is min of meer gelijk aan het genoemde probleemoplossingsmodel, het tweede is meer een combinatie van het interactiemodel, het politieke munitiemodel, het tactisch model en het conceptualiseringsmodel.

In de eerste optiek wordt ervan uitgegaan dat de sociale wetenschappen kunnen bijdragen aan de oplossing van sociale en beleidsproblemen, en die wetenschappen, in casu dat onderzoek, min of meer de belangrijkste weg daartoe is.

In de tweede optiek bestaan reserves zowel ten aanzien van het feit dat onderzoek de enige weg is als de belangrijkste. Bovendien wordt complexer aangekeken tegen beleid, en wordt er niet slechts van de veronderstelling uitgegaan dat er steeds een relatie is, laat staan een oorzakelijke, tussen beleid en probleemoplossing.

Als in bepaalde gevallen pogingen worden gedaan via overheidsbeleid problemen op te lossen, terug te dringen of te verzachten, dan kan dat mogelijk door gebruik van andere kennis dan uit professioneel onderzoek, en via interactie met burgers en anderen, experimenten of langs andere wegen. Onderzoek is zo complementair ten opzichte van andere informatiebronnen voor beleidsvoerders. Van verdere professionalisering van onderzoek wordt dan ook niet alle heil verwacht voor kwalitatief betere beleidsontwikkeling en uitvoering.

In deze tweede optiek kan onderzoek ook verschillende functies vervullen in de complexe situatie van beleid: 'enlightenment' etc.

Deze indeling in twee optieken, waarin de modellen enigszins te groeperen zijn, komt verderop eigenlijk ook nog wel terug, omdat we zullen vaststellen dat het denken over benutting van onderzoek lange tijd teveel en ten onrechte gebiologeerd is geweest door de hantering van het probleemoplossingsmodel. De eerste optiek heeft dus teveel accent gekregen.

Toch zullen we die tweedeling verder weer terzijde schuiven, omdat het geheel

van modellen juist een meer verfijnde analyse toestaat. In de tweede plaats sluiten de modellen elkaar niet volledig uit. Uitgaande van de effecten van meerdere individuele onderzoeksprojecten zal de benutting van onderzoek vaak iets weg hebben van meerdere modellen (zie paragraaf 4 en 5). Het ging er in deze paragraaf vooral om, om te ontdekken met welke bril naar de gewenste benutting is gekeken en welke norm ter toetsing van feitelijke benutting ontwikkeld is. Dus: vanuit welk(e) model(len) is naar benutting gekeken?

Alvorens daar verder op in te gaan, gaan we eerst in op de Nederlandse literatuur over kennistoepassing/benutting.

3.3 Betekenis van modellen in de Nederlandse literatuur over benutting

Uit het vorenstaande kan nu worden opgemaakt dat gebruik van onderzoek en onderzoeksresultaten via meerdere wegen kan geschieden en dat 'gebruik' diverse betekenissen heeft. Dit geeft aanleiding tot grote verwarring bij de beantwoording van de vraag of sociaal-wetenschappelijk onderzoek nu wel of niet en in welke mate benut wordt.

Er is duidelijk ook sprake van een grote diversiteit aan perspectieven in het onderzoek naar benutting van onderzoeksresultaten. Dit wordt nogal eens te weinig onderkend in de Verenigde Staten en in Nederland.³³ Dit neemt niet weg dat de modellen hier en daar, meer of minder expliciet, toch wel genoemd worden.

In de Nederlandse literatuur over gebruik van onderzoeksresultaten wordt het probleemoplossingsmodel, het interactief model en het kennistoepassingsmodel wel door Adriani³⁴ genoemd. Op het veelzijdig gebruiksmodel is in feite gewezen door Deben en Van der Weiden.³⁵ Het model van onderzoek als politieke munitie en het conceptualiseringsmodel krijgen, zij het in andere bewoordingen, ook wel aandacht.³⁶ Anderen³⁷ benadrukken het probleemoplossingsmodel, zij het dat bijvoorbeeld Hoogerwerf ook wel oog heeft voor de beperkingen van het probleemoplossingsmodel. Het conceptualiseringsmodel acht hij ook niet volstrekt in tegenstelling tot het probleemoplossingsmodel.³⁸

Als we stellen dat de verschillende modellen overigens hier en daar genoemd worden, moet toch gewaakt worden voor een misverstand. Het was en is zo dat andere modellen naast het probleemoplossingsmodel in beleidskringen en kringen van onderzoekers van beleid tot voor een aantal jaren gezinszins dominant waren.

Wij menen dat het model dat tot nu toe in het Nederlandse onderzoek naar gebruik van onderzoek tot voor kort sterk, impliciet of expliciet, voorop heeft gestaan het probleemoplossingsmodel is. Hierbij wordt accent gelegd op gebruik van bepaalde onderzoekingen en resultaten voor bepaald(e) specifiek(e) beleid(sprocessen).

Het accent ligt op de norm van direct instrumenteel gebruik of in andere woorden op intensief en specifiek gebruik.³⁹ Dit blijkt uit Van de Vall's boek Sociaal beleidsonderzoek (1980) en de mondelinge toelichting daarop.⁴⁰ Met name een criterium om een onderzoek als benut te beschouwen was 'aanwijs-

baar' gebruik door ambtenaren binnen enkele jaren na afronding van een onderzoek.

Overigens wordt wel onderkend dat andere vormen van gebruik respectievelijk modellen bestaan, maar dit probleemoplossingsmodel is toch dominant.

Dat sterk de nadruk ligt op direct instrumenteel gebruik van onderzoek, blijkt ook uit een studie naar programmering van sociaal-wetenschappelijk beleids-onderzoek. 'Gebruik' wordt namelijk gedefinieerd als: 'directe en aanwijsbare toepassing, c.q. verwerking van resultaten in het beleidsproces'.

Daarnaast wordt wel onderkend dat sprake zou kunnen zijn van een indirect diffuus gebruik. Dat gebruik wordt gezien als beïnvloeding. 'Beïnvloeding' wordt dan gedefinieerd als: 'indirecte, diffuse doorwerking van resultaten, als gevolg van de invloed die ze hebben op de opvattingen (van personen) in het beleid of de praktijk'. Bij de analyse van de betekenis van programmering van onderzoek voor gebruik en beïnvloeding wordt evenwel slechts ingegaan op directe en aanwijsbare toepassing en niet op beïnvloeding. Als argument wordt gehanteerd dat de indirecte diffuse doorwerking 'moeilijk na te gaan is'.⁴¹ Maar dat argument is niet geheel bevredigend, want als iets moeilijk na te gaan is en daarom terzijde gelaten wordt, kunnen conclusies over gebruik van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek als zodanig vertekend zijn. Dat gevaar van vertekening, respectievelijk eenzijdigheid in onderzoek naar toepassing van onderzoeksresultaten, is nu juist een vraagstuk dat vermeden moet worden. De onderzoekers van het programmeringsvraagstuk tonen overigens hiervoor wel oog te hebben. Zij signaleren namelijk zeker indirect gebruik (in hun termen: beïnvloeding) bij onderzoek dat was verricht ingevolge een door een programmeringscollege opgesteld onderzoeksprogramma.

Wij hebben al aangegeven dat op grond van buitenlandse studies die keuze voor dit probleemoplossingsmodel ten onrechte is. We zullen dit verderop ook voor Nederland doen: *a.* door aan te geven dat in feite het normatieve model van beleidsvoerders toch frequent een ander is (of meerdere andere; paragraaf 3.4) en *b.* resultaten van gebruik van onderzoek in beleid te vermelden (paragraaf 3.5).

Alvorens daarop in te gaan, is het zinvol de gegeven modellen in een beknopte vorm nogmaals te presenteren. Dat doen we in schema 2, door aan te geven welk soort gebruik volgens welk type model van gebruik of toepassing van onderzoeksmodel voornamelijk wordt onderkend. Dat betekent dat enkele eerder in paragraaf 2 gegeven begrippen als legitimerend gebruik, direct en indirect gebruik gesitueerd worden in de modellen.

Schema 2. Normatieve gebruiksmodellen in het toepassingsonderzoek

1. probleemoplossingsmodel	accent gericht op direct gebruik (in de tijd gezien); voor bepaald(e) beleid(sprocessen), d.w.z. instrumenteel en specifiek gebruik; intensief te gebruiken (d.w.z. intensief gebruik).
2. kennistoepassingsmodel	schaars gebruikt model met betrekking tot sociaal-wetenschappelijke kennis (uitzondering: ontwikkelingswerk voor onderwijs).
3. interactieve model	veel actoren-model; onderzoeksresultaten als één bron van informatie.
4. politieke model: onderzoek als politieke munitie	selectief gebruik; legitimerend gebruik.
5. tactisch model	functies van onderzoek op zich worden onderscheiden, naast functies van onderzoeksresultaten: onderzoek om prestige te verkrijgen, ijskastfunctie, etc.
6. conceptualiseringsmodel ('enlightenment')	accent op indirect gebruik (in de tijd gezien); voor sommige beleidsprocessen meer, andere minder; diffuus gebruik; extensief gebruik.

3.4 Modellen als oriëntatiepunt voor beleidsvoerders

We hebben nu gezien dat er een aantal modellen van benutting van onderzoeksresultaten in overheidsbeleid is te onderscheiden. Dat zijn modellen die in belangrijke mate normatief zijn, in die zin dat deze aangeven hoe resultaten benut moeten worden.

Vanuit een of meer van die modellen zijn onderzoekers die geïnteresseerd waren in de feitelijke benutting, gaan kijken naar de benutting die voorkomt. Het is overigens ook wel voorgekomen dat andere benutting werd geconstateerd dan volgens een normatief model. Die andere benutting gaf dan in feite een afwijking te zien van hoe het zou moeten. We spreken hier van afwijking omdat die constatering min of meer toevallig tot stand kwam.

Onderzoekers die geïnteresseerd waren in benutting van onderzoeksresultaten waren bijvoorbeeld zelden uit op het traceren van indirect diffuus gebruik van resultaten op lange termijn. Het zoeken naar dergelijk gebruik werd gezien als minder belangrijk, enerzijds omdat het toch in beleid ging om snelle directe benutting, anderzijds omdat dat indirecte gebruik niet direct verondersteld werd voor te komen en ook moeilijk te achterhalen was.⁴²

Hoe komt dat? Zijn onderzoekers uit de traditie van de 'utilization research' ervan uitgegaan dat beleidsvoerders officieel ook een benutting op korte termijn van onderzoeksresultaten wensten? Als dat zo is, komt die officiële oriëntatie van beleidsvoerders dan ook altijd overeen met de feitelijke – echte – oriëntatie van beleidsvoerders?

Het leek er jaren terug op dat bij opdrachtresearch zéker het probleemoplossingsmodel (respectievelijk het beleidso oplossingsmodel) gehanteerd mocht worden. Het onderzoek van Den Hoed⁴³ bij het departement van

Sociale Zaken, wees namelijk ook uit dat het probleemoplossingsmodel formeel bij beleidsvoerders frequent gehanteerd wordt. Dat bleek niet alleen uit interviews met beleidsvoerders (in casu departementale onderzoekers). Ook in de instellingsbeschikking van het Samenwerkingsverband Onderzoek Openbaar Bestuur (SOOB) staat dat tot de taak van dit samenwerkingsverband behoort het vergroten van de bijdrage van het onderzoek aan de formulering en het oplossen van problemen betreffende het openbaar bestuur.⁴⁴

Weiss maar ook Deben en Van der Weiden (1979) en Den Hoed (1972) maken duidelijk dat nogal eens, ook bij opdrachtresearch, door beleidsvoerders weliswaar formeel (expliciet normatief) een beleidsoplossingsmodel gehanteerd wordt, maar materieel en onuitgesproken (impliciet normatief) en nogal eens (ook) een tactisch of ander model. Bekend is dat onderzoek weleens aan een extern bureau wordt opgedragen, nadat het onderzoek bijvoorbeeld als wisselgeld is gebruikt voor een druk uitoefenend parlement of om een beleidsvraagstuk in de ijskast te zetten. Dan geldt ook bij zo'n contractresearchproject dat de kans op later gebruik van onderzoeksresultaten in directe zin (oplossing beleidsprobleem) gering is. Dit soort van opdrachtverlening komt nogal eens voor, volgens sommigen zelfs vaak. In zulke gevallen is het in feite niet terecht om naderhand te bezien of onderzoek direct en instrumenteel gebruikt is. Zou men dat wel doen, dan hanteert men een oneigenlijk criterium.

Probleem is dat meestal niet bekend is in hoeveel gevallen onderzoek nu opgedragen is vanuit de noodzaak een beleidsprobleem op te lossen. Vaak zorgt een beleidsvoerder er bij een opdracht tot onderzoek voor dat het er toch op lijkt dat een (beleids)probleemoplossingsmodel gehanteerd wordt. Soms is binnen een departement enigszins onduidelijk vanuit welke achtergrond onderzoek wordt opgedragen en welk 'model' in feite geldt. Misverstanden kunnen dan groot zijn⁴⁵, omdat niet duidelijk is voor alle relevante beleidsvoerders wat met het onderzoek beoogd wordt. We zien dan ook dat zich in de fase van de probleemstelling en opdrachtverlening grote problemen kunnen voordoen, die uiteindelijk een doorwerking hebben op de onderzoeksopzet en het latere gebruik van onderzoeksresultaten.

Het is overigens wel begrijpelijk dat nogal eens achterliggende motieven en bedoelingen achter de opdrachtverlening onduidelijk zijn. Zouden ze wel altijd duidelijk zijn dan verliezen ze mogelijk hun effect.⁴⁶

Welters verwoordt wat we hier bedoelen. Hij stelt dat 'bruikbaar onderzoek vaak niet wordt gebruikt'.⁴⁷ 'Wanneer (...) het bruikbaarheids criterium voor onderzoek bij het beleid zo zwaar weegt, dan zou men verwachten dat bij onderzoeksopdrachtverlening door overheden dit criterium wordt geëxpliciteerd. Mijn ervaring is dat dit zelden of nooit gebeurt. Voor een deel is dit gevolg van het feit dat onderzoek in opdracht van het beleid vaak andere functies vervult dan de wens om voor gespecificeerde doeleinden te beschikken over kennis'.⁴⁸

Als onderzoekers, die de benutting van onderzoeksresultaten in overheidsbeleid bestuderen, dus steeds als norm nemen dat direct probleemoplossend gebruik van onderzoeksresultaten moet plaatsvinden, lopen ze in een valkuil.

Het is namelijk lang niet altijd de bedoeling van beleidsvoerders om onderzoek waartoe men opdracht geeft, later direct te benutten. Wie toch dat directe gebruik voor oplossing van beleidsproblemen veronderstelt en als meetlat gebruikt, komt dan nogal eens tot de conclusie dat onderzoek niet aan die norm voldoet. Daar worden dan vervolgens conclusies aan verbonden in termen van ondergebruik, en de oorzaken daarvan worden dan ook wel gezocht in de geringe kwaliteit van onderzoek. Het hanteren van het soort meetlat heeft zo dus nogal consequenties.

Waar het ons nu om gaat is dat de valkuil vermeden moet worden. Dit werken we in paragraaf 3.5 uit.

3.5 Het dominante benuttingsmodel

Wij menen, voor zover er indicaties naar voren komen, dat het probleemoplossingsmodel in Nederland formeel en officieel dominant is in beleidskringen⁴⁹, terwijl materieel gezien het politieke tactische en conceptualiseringsmodel het probleemoplossingsmodel nogal eens verdringt, zonder dat dit voldoende expliciet wordt (zo wordt bv. zelden toegegeven dat een onderzoek ook een prestigeobject is⁵⁰).

Ook uit onderzoek dat in de V.S. is verricht, is wel op te maken dat beleidsvoerders formeel het probleemoplossingsmodel aanhangen, maar feitelijk materieel ook niet steeds.⁵¹

Wij menen dan ook dat de discrepantie niet groot is tussen het formele (expliciet normatieve) gebruiksmodel van beleidsvoerders en het in het recente verleden dominante normatieve gebruiksmodel uit de 'utilization research'. Beleidsvoerders hanteren evenwel feitelijk nogal eens een ander impliciet normatief gebruiksmodel dan in de 'utilization research' wordt verondersteld. De onderzoekers van gebruik van onderzoek maken dus dezelfde fout als onderzoekers nogal eens in het verleden bij beleidsevaluatie maakten. Ze zagen de officiële doelstellingen ('stated goals') van beleidsvoerders vaak ten onrechte aan voor de enige echte ('real goals').⁵² Voor de 'utilization research' betekent dit dat onderzoekers van gebruik van onderzoek het normatieve 'stated model' steeds aanzagen voor het 'real model' van gebruik van onderzoeksresultaten. Het probleemoplossingsmodel werd beschouwd als het vermeende echte normatieve model.

De onderzoekers van gebruik van onderzoek zouden evenwel juist de zachtere – minder vergaande – norm moeten hanteren, namelijk het impliciete – echte – normatieve gebruiksmodel, dat blijkens (in Nederland overigens schaars) onderzoek het echte model is. Dit echte model is namelijk meer reëel, dat wil zeggen het geeft meer aan hoe beleid echt tot stand komt.⁵³ Daarvan uitgaande is er dus wel een discrepantie tussen het impliciete normatieve model van gebruik dat beleidsvoerders hanteren ('real model': tactisch gebruik etc.) en het veronderstelde normatieve model van beleidsvoerders dat in de 'utilization research' tot voor kort dominant was ('stated model': probleemoplossingsmodel).

Wordt in de 'utilization research' uitgegaan van het 'stated model' van gebruik, dan heeft dit consequenties en is er grote kans om te constateren dat

de feitelijke praktijk afwijkt. Dat heet dan ondergebruik, wat in beleidskringen als gegeven aangegrepen kan worden om te bezuinigen op onderzoek.⁵⁴ Beleidsvoerders zullen in een dergelijke situatie, van discrepantie tussen de 'stated' norm en feitelijk gebruik en bezuinigingsdrang, geen behoefte hebben onderzoekers van gebruik van onderzoek duidelijk te maken dat ze de verkeerde norm hanteren.⁵⁵

Recent breekt overigens wel het besef door dat het probleemoplossingsmodel te relativieren is als norm voor beleidsvoerders. Een aantal interne onderzoekers van de rijksoverheid is ertoe overgegaan om het 'real model' (in feite een combinatie van meerdere modellen) als norm te expliciteren.⁵⁶ Ook sommige universitaire onderzoekers die zich met benutting van onderzoek min of meer nadrukkelijk bezighouden, doen dat. Zij wijzen op de grote pretenties die uitgaan van het hanteren van het normatief model van probleemoplossing, waaraan noch de contractresearch noch andere research kan beantwoorden. Zo stelde Hoogerwerf⁵⁷ in 1980 bij de installatie van het SOOB: 'Het wetenschappelijk onderzoek naar het openbaar bestuur heeft niet de pretentie dat het de problemen die zich in het openbaar bestuur voordoen wel even zal oplossen', en: 'Te vaak verlangt het openbaar bestuur van het onderzoek een primaire reactie met de deugden van een secundaire'.

Schema 3. Dominante normatieve modellen en gebruik van onderzoekresultaten

		<i>probleemoplossingsmodel</i>	<i>ander(e) model(len)</i>
a1. formele (expliciete) en dominante normatieve gebruiksmodel van beleidsvoerders, zoals verondersteld in 'utilization research': 'stated model'	buitenland	X	
	Nederland	X	
a2. feitelijk dominante (tot voor kort vooral impliciet) normatieve gebruiksmodel van beleidsvoerders: 'real model' (normatief)	buitenland		X
	Nederland		X
b. dominante normatieve gebruiksmodel, van onderzoekers van overheidsbeleid: tot voor kort	buitenland	?	?
	Nederland	X	
c. tot voor kort dominante normatieve gebruiksmodel in de 'utilization research'	buitenland	X	
	Nederland	X	
d. dominante feitelijke situatie van gebruik	buitenland		X
	Nederland		X

4 Feitelijke benutting van onderzoeksresultaten in enkele westerse staten

Nadat in paragraaf 3 de normatieve modellen voor benutting van onderzoeksresultaten in overheidsbeleid de revue zijn gepasseerd en kritische kanttekeningen zijn gezet bij met name één model, is het nodig te bezien welke benutting feitelijk plaatsvindt. Daarover handelen paragraaf 4 en 5.

We maken daarbij een onderscheid in resultaten over benutting van research in het buitenland (paragraaf 4) en in Nederland (paragraaf 5).

Getracht wordt aannemelijk te maken dat benutting feitelijk nogal eens niet direct is, maar dat de aard van benutting vaak anders is. Deze stelling ligt niet voor de hand, omdat – zoals gesteld – in menig onderzoek naar benutting niet eens gekeken werd naar de mogelijkheid dat onderzoeksresultaten ook anders dan direct voor probleemoplossing benut zouden worden.

Omdat de inzichten omtrent andere consumptie van kennisproductie dan directe eerst recent zijn doorgebroken, zou de navolgende beschouwing zijn op te vatten als een aanduiding van het 'nieuwe' denken over gebruik van kennisproductie.

4.1 Directe benutting op de korte termijn?

Gaan we vanuit de in paragraaf 3.2 genoemde modellen opnieuw kijken naar de resultaten van al wat ouder en recent onderzoek naar benutting van onderzoeksresultaten, dan valt op dat de directe toepassing om een specifiek beleidsprobleem op te lossen wel voorkomt. Maar die directe toepassing is zeker niet steeds het gebruikelijke toepassingspatroon. Het is eerder zo dat vooral diffuus conceptueel gebruik plaatsvindt, en eerst op langere termijn. We zullen dit verduidelijken door enkele 'utilization research'-projecten de revue te laten passeren.

Allereerst is er dan de studie van Caplan¹ onder 204 federale beleidsvoerders uit de V.S.

Daaruit blijkt dat onderzoek vooral conceptueel gebruikt wordt. Federale beleidsvoerders maakten gebruik van vele informatiebronnen in beleidsvorming. Voor zover onderzoek daarbij een rol speelde, betrof het geen harde data of conclusies uit één onderzoek, maar eerder concepties en zienswijzen. Deze 'soft social science' bleek gebruikt te worden. Er trad onder invloed van het sociaal-wetenschappelijk denken (mede) verandering op in de kijk op beleidsvraagstukken.

Patton c.s.² constateerden, op grond van 20 evaluatie-onderzoeken, dat federale beleidsvoerders onderzoeksresultaten gebruikten om hun inschatting van de maatschappelijke situatie, waarop beleid zich richt, nog eens aan contra-expertise te onderwerpen, om beleid snel aanvaard te krijgen, en om hiaten in de aanwezige informatie op te vullen.

Dit onderzoek werd niet verricht omdat er bij beleidsvoerders steeds een volslagen gebrek aan kennis voor probleemoplossing was. Die kennis was er wel en beleid had soms ook al een langere traditie. In zo'n situatie gaan beleidsvoerders voort op bepaalde ingeslagen wegen. Ze gaan zelden terug

naar het beginpunt, maar kijken tijdens de reis wel naar links en rechts en variëren het tempo van de reis weleens.

In de derde plaats is te wijzen op in Oostenrijk verricht onderzoek onder 600 onderzoekers en 85 beleidsmedewerkers.

Dit onderzoek toont dat bij nogal wat beleidsvoerders de houding ten aanzien van beleidsvraagstukken veranderd was als gevolg van onderzoek. Dat onderzoek speelde vooral een rol in vroege fasen van een proces van beleidsvorming. Die informatie onderging dan verdere bewerking en verwerking gedurende het beleidsvormingsproces. Sommige beleidsvoerders zeven dus de resultaten die ze van anderen krijgen, zonder oorspronkelijke rapportages nog te hanteren en van de inhoud kennis te nemen. Zelfs al wordt opdracht-research dus gebruikt voor een specifiek beleidsvraagstuk en lijkt zo sprake van direct gebruik, dan is het feitelijk toch zo dat 'via-via' informatie-overdracht plaatsvindt, schriftelijk en mondeling. Tijdens die kennistransfer is sprake van meerdere schijven. In feite komt zo indirecte benutting tot stand. Knorr die over dit onderzoek rapporteert stelt dan ook: '...there is only a minor degree of non-utilization of results; indirect utilization (...) predominates.'³ Zij meent: 'The low visibility of (...) utilization and the far too high expectations contribute to the popularity of the thesis that little utilization takes place. Its plausibility should be reexamined in the light of the present data and arguments'.⁴

Indien we uitgaan van schema 1 betekent dit dat er van een overschatting sprake is geweest wat betreft de mogelijkheid tot direct gebruik op korte termijn en een geweldige onderschatting van direct, maar vooral indirect gebruik op lange termijn. Anders gesteld: er is niet zozeer sprake van instrumenteel gebruik, hoewel niet afwezig, maar van conceptueel gebruik, van verwerking van onderzoeksresultaten in een proces van culturele diffusie en adoptie en vervolgens geleidelijk in beleid. Gebleken is dat Caplan's aanvankelijke verwachting van direct en instrumenteel gebruik niet uitkwam.⁵ In die visie dat direct gebruik niet 'het gebruikelijke patroon' is, staan wij eigenlijk niet alleen.

Uit publicaties van bijvoorbeeld Cronbach en Suppes, Joncich Clifford en Malmquist⁶ kan bij nader inzien worden begrepen dat al met al onderzoek slechts een moment is in een groter geheel van invloeden, welke hun rol spelen bij veranderingen en wijzigingen in het onderwijsbeleid van overheden en andere organisaties. De weg waarlangs onderzoek voornamelijk een rol speelt, is die van diffusie en niet zozeer door het op korte termijn al of niet op grootschalige wijze verspreiden van publicaties (disseminatie). Nieuwe onderzoeksresultaten en inzichten sijpelen slechts geleidelijk door.

De Verkenningsscommissie Onderwijsresearch had destijds in 1976, dan ook al zeer goed gezien dat het directe gebruik van onderzoeksresultaten niet moet worden overschat. Zij stelt dan ook op grond van informatie uit de V.S., Zweden en West-Duitsland: 'Vaak is die invloed meer indirect, op langere termijn, via wat men in een studie noemde de 'prevailing view on education'⁷ We kunnen voor eerdergenoemde conclusie ook wijzen op de studies van Patton e.a.; Rich; Alkin e.a.; Janet Weiss.⁸

Ook een recente OECD-studie wijst op direct en vooral indirect gebruik en

conceptueel gebruik. Het rapport stelt: 'Most people are influenced in their outlook by widely-shared, but implicit, theories of societies which are not readily modified by empirical findings. In conditions of rapid change, it is therefore not surprising that (...) government functionaries are currently assimilating scientific concepts and theories that have, in the past, played an important role in the development of knowledge but are now being modified, or even replaced, in the light of advances in the knowledge to which they have led'. En: 'The uses of social science to government may be seen in terms of progressive clarification of issues, throwing of new light on working assumptions, reduction of wide area of uncertainty which unavoidable surrounds actual policy options and decisions. These usages call for steady partnership, rather than instant or short-term utilization of 'findings' and commissioning of ad hoc projects'. Daaraan wordt toegevoegd: 'Social sciences can only rarely provide clear-cut solutions as distinct from clarifying options in the light of current knowledge'.⁹

Dat benutting van onderzoeksresultaten toch nogal plaatsvindt, zij het niet steeds direct, maar van conceptuele aard is en indirect en geleidelijk plaatsvindt, wil niet zeggen dat de situatie ideaal is. Er wordt namelijk wel gesteld dat een aantal beleidsproblemen vervangen wordt door nieuwe problemen. Per saldo lijkt het aantal beleidsproblemen in westerse staten niet af te nemen.¹⁰

Er is daarom ook een noodzaak om de kennisgrondslag van overheidsbeleid te verbeteren, zonder overigens de illusie te hebben dat de problemen dan volledig verdwijnen. Om die grondslag te verbeteren zou toch meer sociaal-wetenschappelijke kennis aan de productiebron onttrokken kunnen en moeten worden, en zou ook meer direct gebruik nodig zijn.

Er leeft een tamelijk algemene wens de inbreng van sociaal-wetenschappelijke kennis te vergroten.¹¹ Dat houdt enerzijds de noodzaak tot een toename van het sociaal-wetenschappelijke onderzoek in. Zulks om de situatie op te heffen, zoals die tot voor kort bijvoorbeeld op het terrein van energiebeleid bestond. Die situatie was dat er eigenlijk geen onderzoeksresultaten te gebruiken waren, omdat het onderzoek niet of nauwelijks verricht werd.

Anderzijds dient de bruikbaarheid van onderzoek(sresultaten en aanbevelingen) vergroot te worden.¹²

Wij zien dus dat meer gebruik van onderzoeksresultaten niet alleen meer urgent wordt vanwege kritiek op verricht onderzoek ('onbruikbaarheid') maar zeker ook vanwege normverschuiving (groeiend aantal beleidsproblemen, behoefte aan het ontwikkelen van optimaal beleid, waardoor ook de eisen die aan onderzoek gesteld worden strakker worden).

De ontevredenheid over de mate waarin op centraal overheidsniveau sociaal-wetenschappelijke kennis benut wordt, impliceert – zoals gesteld – niet dat directe benutting in het geheel niet zou voorkomen. Die benutting bestaat wel degelijk.

Klassiek is het onderzoek van Coleman c.s. inzake 'Equality of Educational Opportunity'. Bij dit project¹³ ging het uiteindelijk om de verklaring van de onderwijsresultaten, in termen van kennis en andere prestaties, uit onder meer de kenmerken van het onderwijsbeleid. Dit project toonde een aantal ver-

fassende uitkomsten, die we hier verder onbesproken laten. Van belang is hier wel dat dit Coleman-rapport grote invloed op het beleid heeft gehad. Het is gebruikt als argument vóór 'busing': het per bus verplaatsen van leerlingen om raciale integratie op de scholen te bevorderen. Later is geconstateerd dat 'busing' een te geforceerd middel was voor integratie en het verminderen van ongelijkheid van onderwijskansen.

Het onderzoek van Coleman c.s. is overigens ook (vertraagd) in Europa gebruikt als een van de argumenten voor de middenschool.¹⁴ Daarmee is eigenlijk ook sprake van onverwachte directe benutting.

4.2 Sociaal-wetenschappelijke en andere kennis

Nu we gezien hebben dat direct, maar vooral ook indirect gebruik van onderzoeksresultaten in beleid (op langere termijn, diffuus) voorkomt, is niet onbelangrijk de vraag te stellen of dit nu een volstrekt uniek gegeven is voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

Veel auteurs besteden aan die vraag vrijwel geen aandacht.¹⁵ Bij enkelen¹⁶ kunnen we wel lezen dat buiten de sociale wetenschappen het genoemde probleemoplossingsmodel en het kennistoepassingsmodel (en met name dit tweede model) meer voorkomen op natuurwetenschappelijk en ander terrein. Wat blijkt meer concreet?

In dit verband is het zogenaamde project Hindsight van belang. Het is een project waarin 40 mensjaren zijn gespendeerd ter beantwoording van de vraag of de 1,4 miljard dollar die het Amerikaanse Ministerie van Defensie jaarlijks aan onderzoek en ontwikkelingswerk uitgaf, zijn nut afwierp.

Uit dat project blijkt dat de benutting van onderzoeksresultaten zeer langzaam verloopt. Het duurt jaren, soms meerdere decennia, voor resultaten benut worden. De kans op benutting van resultaten uit individuele projecten lijkt in een belangrijk aantal gevallen kleiner dan de benutting van resultaten uit vele projecten die uiteindelijk in gecompriëerde vorm in handboeken terecht komen, en zo benut worden. Ook universitaire cursussen vervullen een rol bij de informatie-overdracht, evenals ander vormen van contact tussen beleidsvoerders en onderzoekers.¹⁷

Dit project en andere gegevens¹⁸ versterken eigenlijk de conclusie dat de researchresultaten zeker niet altijd direct, maar vaak juist indirect, op lange termijn en via diffusie doorwerken, ook op andere wetenschapsgebieden dan de sociaal-wetenschappelijke.

Resumerend kunnen we stellen dat het conceptualiseringsmodel nog het meest overeenkomt met het feitelijke gebruik van sociaal-wetenschappelijke onderzoeksresultaten in het overheidsbeleid van enkele westerse politieke democratieën, terwijl juist het probleemoplossingsmodel bij beleidsvoerders als normatief model ('stated model') officieel dominant is, maar feitelijk niet steeds als norm, of als enige norm, geldt.

Ook het interactieve model en het tactisch model komen in de werkelijkheid wel voor. Op dit interactieve model, in samenhang met het conceptualiseringsmodel, gaan we in het navolgende in. Een nadere analyse van gegevens

brengt namelijk aan het licht dat in werkelijkheid meerdere modellen in beleidsprocessen een rol kunnen spelen.

Het tactische en politieke model komt verderop expliciet aan de orde.

4.3 Modellen nogmaals beschouwd

Uit enkele recente publicaties¹⁹ komt nog eens naar voren dat het probleemoplossingsmodel niet dominant is.

De term gebruik van onderzoek of benutting ('utilization') is eigenlijk ook niet langer geschikt, blijkt uit onderzoek onder 155 beleidsvoerders in de V.S.

Kennis vindt namelijk voornamelijk geleidelijk en sluipend een weg in een beleidsapparaat. Onderzoekingen en onderzoeksresultaten zijn op de achtergrond aanwezig en verhelderen dan de context waarbinnen beslissingen genomen worden. Zelfs voor onderzoekers die in een traditie werken van het verantwoord worden van hun stellingnamen, waarbij naar informatiebronnen zorgvuldig verwezen moet worden, blijkt het soms moeilijk de genealogie van hun gedachtengoed aan te geven. Dat geldt ook voor beleid.

Ook van beleidsvoornemens en -beslissingen is doorgaans niet een eenvoudig overzicht van gehanteerde kennisbronnen te geven. De doorwerking van onderzoeksresultaten is juist amorf.

Onder de beleidsvoerders die in het onderzoek onder beleidsvoerders in de gezondheidszorg betrokken waren, was een minderheid die ontkende dat onderzoek relevant was voor de eigen taak. De overweldigende meerderheid rapporteerde 'gebruik' van sociaal-wetenschappelijke kennis, maar dit gebruik had vaak niet de vorm van intensief gebruik van resultaten uit slechts één studie, maar van extensief gebruik van méérdere onderzoekingen. Populair gesteld: men pikte er een aantal krenten uit.

De meerderheid noemde ook een groot aantal functies van onderzoek voor het eigen taakgebied.²⁰

In totaal 57% van de geïnterviewde beleidsvoerders uit de V.S. rapporteerde gebruik van sociaal-wetenschappelijke kennis en gaf voorbeelden daarvan. Slechts 7% gaf tamelijk concrete beschrijvingen van dat gebruik in hun eigen werk. De overige 50% formuleerde gebruik meer in algemene termen, in die zin dat onderzoeksresultaten een algemene richting aangaven voor beleid, informatie gaven over ontwikkelingen op een beleidsterrein en contra-expertise over beleidsprogramma's. Zij formuleerden dus het gebruik in algemene termen en minder voor specifieke beslissingen.

Beleidsvoerders blijken waardering voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de dag te leggen, maar het verwijzen naar een directe toepassing van onderzoeksresultaten in specifieke beslissingen lukt zelden.²¹ In deze situatie zou wel verbetering gebracht kunnen worden, maar zonder te overdrijven wat tot voor kort gebeurde.

Dat beleidsvoerders zo weinig frequent direct gebruik van individuele projecten melden, geeft weliswaar voedsel aan de gedachte van observatoren dat sprake is van enige onderbenutting van sociaal-wetenschappelijke kennisproductie, maar 50% noemde dan toch maar dat 'algemene gebruik' dat men van onderzoek maakt.

Uit onderzoek blijkt voorts dat onderzoeksresultaten alléén zelden bepalend zijn voor de inhoud van beslissingen. Beleidsvoerders hanteren diverse informatiebronnen.

Dat onderzoek niet domineert, komt mede omdat beleidsvoerders onderzoeksresultaten waarvan zij kennis nemen, niet in hun hoofd catalogiseren. Zij interpreteren resultaten in het licht van reeds bestaande inzichten en 'mengen de voorraad' of 'dompelen onderzoek onder water'. Dan is niet precies meer na te gaan wat waar zijn oorsprong heeft.²²

Dat onderzoeksresultaten en beleidsprocessen ondergedompeld raken heeft ook te maken met beperkingen in de kenmerken van sociaal-wetenschappelijke kennis. Voor zover er direct of indirect gebruik van die kennis is, zien we dan ook vaak dat die wordt gebruikt in combinatie met resultaten uit andere disciplines en met niet-wetenschappelijke informatie/kennis. Ervaringskennis, waardenoriëntaties, financiële overwegingen en dergelijke en kennis uit andere disciplines spelen nogal eens gelijktijdig met of zelfs eerder een rol dan specifiek sociaal-wetenschappelijke kennis.²³

Mede door die onderdompeling komt sommig onderzoek niet meer boven-drijven, of komt eerst na enige tijd naar boven, al of niet na van kleur veranderd te zijn. Mede hierdoor is er nauwelijks sprake van een concrete directe toepassing, maar is gebruik algemeen en onbepaald (extensief). Onderzoeksresultaten dienen soms: om inzicht te krijgen op meer en minder succesvolle beleidsbenaderingen in andere sectoren (voorbeeldstrategieën); om een goede relatie op te bouwen met de groepen uit de bevolking waarop beleid zich (gaat) richt(en); als educatie voor beleidsvoerders zelf of anderen; om de overtuigingskracht van een nota te versterken; te zoeken naar steun; het doen van een 'try out'; het überhaupt krijgen van inzicht; reductie van eigen onzekerheid.²⁴

Dat beleidsvoerders in zo weinig gevallen zeggen dat onderzoeksresultaten gebruikt worden voor specifieke beslissingen heeft niet alleen als reden dat beleidsvoerders vaak al over enige meer of minder deugdelijke sociaal-wetenschappelijke (voor)kennis beschikken. Veel beleidsvoerders geloven niet dat ze zelf beslissingen nemen. Dit is zo, ondanks dat de beleidsvoerders verantwoordelijke posities bekleden.

Er is een drietal redenen te geven voor de ontkenning van het nemen van beslissingen door beleidsvoerders:

1. spreiding van verantwoordelijkheid over vele afdelingen, directies of bureaus, en de betrokkenheid van zeer vele actoren in de besluitvorming waardoor niemand het gevoel heeft de beslissende stem te hebben;
 2. spreiding van gezag/beleid in een meer-lagen systeem van overheden;
 3. de serie stappen die in veel beslisprocessen gezet moeten worden.²⁵
- Bovendien is veel beleid ook al 'aanwezig' vóór nieuw beleid ontwikkeld wordt.

Op grond hiervan kan dan ook gesteld worden dat beleid veelal aansluit.²⁶ Dit is een belangrijke reden ter verklaring van weinig gemeld direct gebruik. Op grond van het vorenstaande lijkt het dan ook niet langer terecht om te spreken van 'beleidsvoerders'. Velen voeren geen beleid, noch zien zij zichzelf als beleidsvoerders; zij tekenen slechts stukken, etc.

Dat er uit het onderzoek van Knorr²⁷ iets hogere percentages 'gebruik' komen dan uit het onderzoek van Weiss heeft vermoedelijk als een van de redenen dat in het Oostenrijks onderzoek het gebruik in het gehele proces van beleidsvoorbereiding is nagegaan (en niet alleen gesproken wordt van beleidsbeslissingen).

Een tweede reden is vermoedelijk dat doorwerking van door overheden opgedragen onderzoek is nagegaan, waarvan vermoedelijk meer direct gebruik gemaakt wordt, terwijl Weiss geen onderscheid maakt tussen opdracht- en andere research.

4.4 Fasen in het benuttingsproces

Gezien het conceptueel gebruik van onderzoeksresultaten dat we gemeld hebben, zal duidelijk zijn dat gebruik van onderzoeksresultaten op een dergelijke wijze niet direct te zien is als politieke invloed.

Gebruik van onderzoeksresultaten, in de zin van conceptueel gebruik, neemt vooral de vorm aan van reflectie op onderzoeksuitkomsten, maatschappelijke vraagstukken en beleid, zonder dat daarmee de beleidsinhoud en beleidsprocessen direct *veranderen*.

Uit dit conceptualiseringsmodel en het onderzoek naar conceptueel gebruik komt juist naar voren dat beleidsvoerders op den duur wel openstaan voor nieuwe zienswijzen en benaderingen, zonder dat deze zienswijzen en benaderingen ook dan al politiek acceptabel zijn. Kortom: onderzoek toont dat sprake is van aanzienlijke doorwerking van onderzoeksresultaten in de zin van reflectie op of verandering in zienswijzen van ambtenaren en bestuurders en in beleidsmatige benaderingen, zonder dat duidelijk is of van politieke invloed (in de zin van beleidsverandering of beleidsbevestiging) als gevolg van onderzoeksresultaten sprake is.²⁸

5 Feitelijke benutting van onderzoeksresultaten in Nederland

Wat in paragraaf 4 gesteld werd zien we ook in Nederland, hoewel men in verwarring gebracht kan worden door de terminologie die auteurs hanteren. In het navolgende zullen we dat verduidelijken.

5.1 De modellen

5.1.1 *Directe benutting op korte en lange termijn, en het probleemoplossingsmodel*

We hebben er al eerder op gewezen dat direct gebruik op korte termijn wel voorkomt in de zin van reflectie op onderzoeksresultaten en politieke invloed, maar ook direct gebruik op lange termijn.

Dit laatste is onder ander gebleken voor onderwijsresearch¹ en arbeidsmarkt-onderzoek.² Ook voor economisch onderzoek zijn er wel indicaties dat het langer dan twee jaar duurt voor onderzoeksresultaten doorwerken.³ Ditzelfde geldt voor onderzoek op het terrein van het openbaar bestuur.⁴ Wat blijkt verder?

In Nederland behoort Van de Vall⁵ tot de onderzoekers die weliswaar oog hebben voor die complexiteit van benutting van onderzoek(sresultaten), maar aan de wijze en graad van benutting van de 120 door hem gekozen projecten besteedt hij toch relatief weinig aandacht.

Hij construeerde een maat voor de graad van benutting, om vervolgens te bezien welke factoren met verschillen in de mate van benutting meer of minder samenhangen. Daarbij krijgt weinig of geen aandacht dat alle door hem gekozen projecten benut waren (volgens hem), ook daarop geselecteerd waren, en hoe die aard van benutting verder meer concreet is. Daardoor kan bij sommige lezers van zijn onderzoeksverslag de indruk ontstaan dat bepaalde onderzoekingen en de resultaten ervan weinig benut (gebruikt) zijn en dat dit onvoldoende is geschied. Uitgaande van het conceptualiseringsmodel is maar zeer de vraag of het gebruik van onderzoeksresultaten over het algemeen onvoldoende is⁶ (zie ook paragraaf 4).

Van de Vall heeft zelf voedsel gegeven aan de indruk dat onderzoeksresultaten frequent onbenut blijven, door in 1980 te spreken over 'het geringe beleidsrendement' van sociaal-wetenschappelijk onderzoek.⁷ We zullen verderop zien dat die constatering, op grond van het onderzoek van Van de Vall zelf, wat valt af te dingen.

Allereerst gaan we evenwel in op het gebruik van resultaten van een 40-tal projecten, die óók in het eigenlijke onderzoek van Van de Vall waren opgenomen, maar waarover eerder is gepubliceerd door Attema, Bours en Van de Vall.⁸

Dit onderzoek van 40 projecten (opdrachtresearch; sector ruimtelijke ordening) toont dat er zeker sprake is van direct gebruik. Zij constateren zelfs dat er frequent gebruik van resultaten plaatsvindt nog vóór het eindverslag gereed is. Er komt zelfs meer gebruik voor vóór afronding van de eindrapportage dan onmiddellijk daarna. We kunnen dan ook stellen dat gebruiksmomenten de

vorm van een kameelrug hebben, waarbij het lage punt tussen de twee bulten het moment is van het beschikbaar komen van het eindverslag. Dus ook zeer snel gebruik komt voor. Daar wordt juist in enige buitenlandse publicaties, zoals van Weiss, in het geheel aan voorbijgegaan.

Opdrachtresearch in Nederland scoort hiermee dus niet slecht, hoewel we moeten erkennen dat deze sector typisch kan zijn en voorts toch meer interim-rapporten bepleit worden, bijvoorbeeld door De Kok van het voormalige Ministerie van CRM.⁹ Indien interimrapportages worden gepleegd, kan zo benutting van onderzoeksresultaten ontstaan, voordat de officiële eindversie is verschenen.

Datzelfde geldt voor conceptrapporten, als in begeleidingscommissies ook direct betrokken beleidsvoerders zijn opgenomen. Dergelijke begeleidingscommissies komen in Nederland bij opdrachtresearch zeer vaak voor, en die zijn ook belangrijk. Positieve formele en informele contacten tussen onderzoekers en beleidsvoerders blijken namelijk een gunstige uitwerking te hebben op benutting van onderzoeksresultaten in directe zin en voor specifieke beleidsprogramma's.¹⁰

Ook is het in een positief samenspel mogelijk om de timing van presentatie van onderzoeksresultaten in het oog te houden. Ook die factor blijkt positief in te werken op direct gebruik.¹¹

Het vorenstaande impliceert dat er enige steun is voor het probleemoplossingsmodel, wat Weiss en anderen overigens ook niet ontkennen.

In de ruimtelijke ordening krijgt het gebruik van onderzoeksresultaten overigens een specifieke vorm. Men zou hier kunnen spreken van een variant van het probleemoplossingsmodel, aan te duiden als het plangerichte model.¹² Zo is distributie-planologisch onderzoek bij sommige planontwikkeling op lokaal en provinciaal niveau zelfs verplicht. Toch worden ook deze onderzoeken niet steeds direct benut. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening stelt in 1981, in een advies over distributieplanologisch onderzoek ook: 'Onderzoeksresultaten worden nogal eens niet benut voor het te voeren beleid'.¹³ Verplichte rapportages zijn dus niet altijd een garantie voor directe benutting.

Directe benutting van onderzoeksresultaten komt natuurlijk wel op meerdere beleidsterreinen voor, en zou zelfs wellicht enige stimulering kunnen onderkennen van de keuze van de aard van het onderzoek, en het feit of er een speciale 'trait d'union' aanwezig is tussen onderzoek en beleid in de vorm van colleges voor programmering van onderzoek. Daarop gaan we verderop kort in.

De keuze van een speciale onderzoeksbenadering, mede gericht op benutting van onderzoeksresultaten in beleid, brengt ons op het thema actie-onderzoek in het openbaar bestuur.

Over actie-onderzoek gericht op het openbaar bestuur kunnen we kort zijn. Via dit type onderzoek wordt juist getracht een directe relatie te leggen tussen onderzoekers, het object van onderzoek en het openbaar bestuur. Benutting van resultaten zou zo naderbij gebracht moeten kunnen worden.

Hoewel er in principe voor deze aanpak wel iets te zeggen is, komt deze

feitelijk toch niet vaak voor. Ook blijken zich feitelijk toch ook daarmee allerlei knelpunten voor te doen.¹⁴ Ook via actie-onderzoek zal het zelden helemaal lukken voor een onderzoeker om zicht te hebben en te blijven houden op de meest belangrijke politieke factoren die besluitvorming beïnvloeden, en de werking ervan te beheersen.

Brengt programmering directe benutting van onderzoeksresultaten dan wel sterk naderbij?

Recent is onderzoek gedaan naar de relatie tussen onderzoeksprogrammering en benutting van onderzoek. Onder programmering werd verstaan: 'alle activiteiten die erop gericht zijn de functies, doelstellingen en samenhang van onderzoek op een bepaald terrein te expliciteren en aan de hand daarvan onderzoeksprioriteiten te stellen en de onderzoeksresultaten te evalueren'. Deze activiteiten staan ten dele onafhankelijk van activiteiten die gericht zijn op ontwikkeling, uitvoering, begeleiding van concrete onderzoeksprojecten en de verspreiding van resultaten.

In totaal 17 cases, ofwel programmeringscolleges, gespreid over negen verschillende departementen, waren in het onderzoek betrokken, met per departement een minimum van één college en maximaal drie colleges. Tot de geselecteerde cases behoorden bijvoorbeeld de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB), de Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM), het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) en het Programmeringscollege Onderzoek Maatschappelijke Dienstverlening (PCMD). In dit onderzoek is ook gebruik van onderzoek nagegaan, opgevat als 'directe en aanwijsbare toepassing, c.q. verwerking van resultaten in het beleidsproces'.

Daarnaast is beïnvloeding onderscheiden: 'indirecte, diffuse doorwerking van resultaten, als gevolg van de invloed die ze hebben op de opvattingen (van personen) in het beleid of de praktijk'. Om daar zicht op te krijgen zijn als waarnemingsbronnen gehanteerd: schriftelijke stukken over de programmering en het programma, open interviews met nauw bij de programmering betrokken personen. Het onderzoek werd in 1981 en 1982 uitgevoerd.

Het bleek dat in 12 van de 17 cases het college oog heeft voor de benutting van resultaten, bijvoorbeeld door het vragen van beleidsmatige reacties op resultaten, terwijl in 3 gevallen benutting niet expliciet werd nagestreefd en 2 gevallen eerst kort bestonden.

Uiteindelijk werd in 9 gevallen gebruik, dus het directe gebruik, als 'goed' beoordeeld, in 2 gevallen als 'onder de maat', in 4 gevallen als 'slecht' en in 2 gevallen als 'nog te pril'. De onderzoekers menen dat daarom niet van een malaise gesproken kan worden. Het oordeel is overigens sterk gebaseerd op de mening van betrokkenen bij de programmering.

De indirecte diffuse doorwerking is niet onderzocht. De onderzoekers melden echter nadrukkelijk dat die doorwerking niet onbelangrijk is. De onderzoekers stellen dat: '(...) in twee gevallen spontaan melding gemaakt werd van de invloed van de onderzoeksresultaten op de opvattingen van beleidsambtenaren. In die gevallen was men bovendien de mening toegedaan dat dat soort benutting van sociaal-wetenschappelijk onderzoek voor het beleid de enige mogelijkheid is. Het is niet uitgesloten dat deze mening gebaseerd is op de specifieke situatie van deze cases, waar de afstand tussen onderzoek en

beleid in alle opzichten groot is en waar tot nog toe inderdaad geen melding kan worden gemaakt van direct gebruik. Bovendien is er mee in tegenspraak, dat men ondanks alles blijft streven naar directe bruikbaarheid van de resultaten'.¹⁵

De indirecte benutting is in het algemeen te beperkt onderzocht in de in paragraaf 5.1.1 genoemde onderzoeken.

In paragraaf 5.1.2 gaan we verder op indirecte en conceptuele benutting in.

5.1.2 Indirecte benutting op lange termijn en het conceptualiseringsmodel

Er kan geconstateerd worden dat de combinatie indirect gebruik en gebruik op lange termijn (schema 1) voorkomt, waarbij onderzoeksresultaten via een cultureel diffusieproces worden geadopteerd.

Brus (1976) en Leune (1980, 1981) wijzen daarop voor *onderwijsresearch* alsmede de Verkenningcommissie Onderwijsresearch (1976). Die commissie stelt dat onderzoek vooral indirect gebruikt wordt en vooral op langere termijn.¹⁶ Voor onderzoek naar het *openbaar bestuur* constateert het I.B.W. dat 'een meerderheid van de respondenten oordeelt dat onderzoek wel doorwerkt, maar langs omwegen (indirect) en pas op lange duur'.¹⁷ Deze opvatting treffen we ook in zekere zin aan met betrekking tot onderzoek op het terrein van de openluchtrecreatie.

Van Dijk (OECD) stelde tijdens een I.M.W.O.O.-workshop in 1980 over de relatie tussen onderzoek en beleid dat het zogenaamde doelgroepenbeleid op het terrein van de Nederlandse *ontwikkelingshulp* mede voortkomt uit de sociaal-wetenschappelijke publicaties, ook al is dit beleid niet direct via sociaal-wetenschappelijk onderzoek geïnstrumentaliseerd. Sommigen, zoals Voorhoeve (1979) op het terrein van het *buitenlands beleid*, wijzen op de indirecte betekenis van onderzoek voor de opleiding van toekomstige ambtenaren, wat ook een doorwerking op lange termijn is¹⁸ (zie ook paragraaf 4.2).

Denkers¹⁹ stelt met betrekking tot *criminologisch onderzoek* dat dit slechts moeilijk op korte termijn kan leiden tot beleidsomgeving, maar ook: 'Het lijkt mij onwaarschijnlijk dat het huidige, op resocialisatie en humanisering gerichte regiem in het gevangeniswezen, helemaal niets te maken heeft met de uitkomsten van het penologisch evaluatie-onderzoek van de afgelopen decaden'.

Naast deze door eigen onderzoek geïnspireerde en/of gedocumenteerde opvattingen, zijn er overigens impressies van enkele bekende sociale wetenschappers, die ruime ervaring hebben opgedaan met onderzoek en beleid. Die indrukken wijzen in dezelfde richting.

Zo stelde de Wageningse socioloog Hofstee in 1980 in het algemeen 'dat je korte-termijn effecten niet moet overschatten. Het effect op langere termijn is vaak groter dan je denkt. Ik ben bijvoorbeeld hoe langer hoe meer tot de overtuiging gekomen dat de bijdrage van de sociale wetenschappen aan het beleid veel meer ligt in, laat ik zeggen, het klinkt misschien wat arrogant, de educatie van de bewindslieden, via zinnig onderzoek, dan in het direct

aanwijzen van de richting waarin zich het concrete beleid zou moeten ontwikkelen'.²⁰

Er zijn anderen die ook uitkomen op indirect gebruik door de kennisproducten uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek als een 'taaldaad' op te vatten. Via onderzoek voor beleidsinstanties zou het mogelijk zijn informatie te verschaffen over de sociale werkelijkheid, al of niet direct in relatie tot beleid, uitgedrukt in taal. De bekende Nederlandse socioloog Schuyt stelt in dit verband dat juist die kijk op de sociale werkelijkheid vanuit een eigen vraagstelling betekenis kan hebben ('Sociologen kunnen waarschijnlijk het meeste voor het beleid betekenen als ze zich zo goed mogelijk bezighouden met hun eigen vraagstellingen. Met hun taaldaad hebben ze (...) een indirecte beleidsrelevantie. Ze moeten niet achter dan kortstondige beleid aanhijgen'²¹) Onderzoeksresultaten kunnen nauwelijks als spuitwater dienen om beleidsbranden mee te blussen, terwijl wel getracht wordt onderzoek daarvoor te gebruiken.

Dat onderzoek nogal eens indirect gebruikt wordt, geldt niet slechts voor bepaalde sociaal-wetenschappelijke producten, maar gaat ook op voor resultaten van economisch onderzoek. Althans voor een aantal onderzoeken van het Centraal Planbureau lijkt te gelden: 'Veelal is hier sprake van informatieverstrekking, waarvan de invloed op het beleid op indirecte wijze tot stand komt'.

Dat indirecte gebruik van economisch onderzoek zou, zoals dat ook voor kennis uit andere disciplines het geval is, voor meerdere beleidsterreinen gelden. In de woorden van Van den Beld: 'Duidelijk is die indirecte invloed (...) wanneer de laatste jaren meer en meer wordt ingespeeld op de energieproblematiek. Hetzelfde geldt voor de milieubescherming (...). Zo kan worden doorgedaan met conclusies die uit een oogpunt van beïnvloeding van het beleid vager zijn dan die welke (...) werden getrokken waar het de macro-economie betrof'.²²

5.1.3 Benutting in de politieke context geplaatst: het interactieve model

Onderzoeksresultaten worden vooral gebruikt als andere factoren positief werken in het vragen van aandacht voor het beleidsvraagstuk. Daarbij is te denken aan de actualiteitswaarde van het onderwerp, externe druk vanuit het parlement om onderzoek te gebruiken, etc.

We kunnen het belang van factoren, die positief of negatief kunnen werken, illustreren aan de hand van het Amerikaanse Head Start-programma. Dit is weliswaar een buitenlands voorbeeld, maar het is te treffend om het niet te gebruiken. Verderop komen dan gegevens voor Nederland aan de orde.

Dit beleidsproject Head Start hield in dat aanvullend onderwijs – via een zomercursus of gedurende een heel jaar – gegeven zou worden voor kleuters uit achtergebleven milieus, om ze op school voor te bereiden.²³ In 1968 waren er in de V.S. zo'n 13.000 Head Start-centra. In het kader van onderzoek naar effecten van het beleid zijn een aantal van deze centra uitgekozen.

De conclusie uit het onderzoek was dat de kinderen die aan Head Start hadden deelgenomen in cognitieve en emotionele ontwikkeling niet significant

verschillen van niet-deelnemers, met overigens een uitzondering. Dit beleid, waaraan in 1968 ongeveer 325 miljoen dollar werd besteed, beantwoordde dus grotendeels niet aan de beoogde doelen. Maar het programma was populair. 'Dus ontstond mede vanwege die populariteit, veel kritiek op het evaluatie-programma (...). Resultaat: het Congres schonk minder vertrouwen aan de wetenschappelijke evaluators dan aan de publieke opinie en stelde opnieuw honderden miljoenen voor Head Start beschikbaar. Een winstpunt voor de onderzoekers was dat de zomerprogramma's werden omgezet in volle jaarprogramma's. Intussen was wel goed duidelijk geworden dat evaluatie-onderzoek zich in een politieke context bevindt'.²⁴

Mede op grond hiervan en van andere analyses van veranderingen in rijksbeleid kunnen we stellen dat de kans dat een voorgestelde beleidswijziging, die alleen of voornamelijk steunt op resultaten van slechts één sociaal-wetenschappelijk onderzoek, ook daadwerkelijk optreedt, gering is. Dit geldt zeker bij een gepolitiseerd beleidsonderwerp. Daaraan kan worden toegevoegd dat als een beleid wordt gesteund door de publieke opinie en/of pressiegroepen buiten de overheidsbureaucratie, onderzoeksresultaten nadrukkelijk overgenomen moeten worden door machtige andere actoren in het beleidsvormingsproces; anders is de kans dat resultaten politieke invloed hebben gering.

Uiteraard dient hierbij in het oog gehouden te worden dat er uitzonderingen zijn, en dat allerlei andere factoren ook een rol spelen, zoals het prestige van de onderzoeker, de kwaliteit van het onderzoek en dergelijke.

De kwaliteit van het onderzoek blijkt evenwel niet zo belangrijk.²⁵ De mate van gebruik van onderzoek blijkt voortdurend en juist in sterke mate bepaald te worden door politieke overwegingen.²⁶ Bij het gebruik van onderzoeksresultaten is dus de politieke context (dus de andere factoren, die niets met het onderzoek zelf te maken hebben) van zeer groot gewicht.²⁷

We zien op dit punt dus overeenkomst tussen onderzoek dat in het buitenland en in Nederland verricht wordt.²⁸ Een bekend Nederlands socioloog stelt dit in een interview ook: 'Beleid komt tot stand onder heel veel invloeden, waaronder politieke voorkeuren, haalbaarheid en interdepartementale compromissen. Eén van die invloeden is de sociaal-wetenschappelijke kennis, maar die is nooit doorslaggevend'.²⁹

Er is dus niet alleen steun voor het conceptualiseringsmodel, maar ook voor het interactieve model, en daartussen bestaat een samenhang. Juist omdat beleidsprocessen zoveel interactiemomenten kennen, zoveel informatiebronnen gebruikt worden en actoren betrokken zijn, kan direct gebruik volgens een probleemoplossingsmodel moeilijk plaatsvinden.

Daarmee is eigenlijk impliciet al de beperkte rol van onderzoeksafdelingen ten departemente als transferpunt tussen extern verricht onderzoek en interne gebruikers aangegeven.

Wat is de rol van die afdelingen die in een onderzoek als dat van Van de Vall en Gosh³⁰ als belangrijk naar voren komt – dat wil zeggen een differentiërende factor zou zijn – in zoverre intern onderzoek meer gebruikt zou worden dan extern onderzoek?

De rol van interne onderzoeksafdelingen is weliswaar in dit verband niet

onbelangrijk, maar ons inziens toch sterk overschat. Het is zeker zo dat interne onderzoeken, blijkens het onderzoek van Van de Vall, méér gebruikt zijn dan externe (hoewel van alle 120 projecten resultaten gebruikt waren). Maar de interne projecten zijn vaak meer studies van minder wetenschappelijke aard dan de (externe) onderzoeken.³¹ Daarom worden nogal eens onvergelijkbaarheden vergeleken.

Bovendien kan geconstateerd worden dat interne onderzoeksafdelingen tamelijk laag in de ambtelijke organisatie zijn geplaatst, zoals die van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en CRM³², wat de doorvoer van onderzoeksresultaten belemmert.³³

Toch meent Weiss³⁴, zich baserend op Caplan (1975) en Van de Vall, dat direct gebruik van onderzoeksresultaten voornamelijk plaatsvindt wanneer verricht door interne onderzoeksafdelingen. Die conclusie is langzamerhand ook 'traditional wisdom', die achterhaald is. Want zij vergeet aandacht te schenken aan de plaats van interne onderzoeksafdelingen in de departementale hiërarchie.

Coleman³⁵ onderkent dat vraagstuk daarentegen wel. Coleman wijst erop dat opdrachtgevers niet te ver af moeten staan van gebruikers om de resultaten van analyse in beleidsdaden te kunnen omzetten. Volgens hem lijdt (ook) het grootste deel van het beleidsgerichte onderzoek in de V.S. aan het euvel dat politiek onmachtige beleidsvoerders (zoals 'centrale' interne onderzoeksafdelingen) opdrachten verstrekken, bijvoorbeeld omdat ze 'blij' zijn research te kunnen bevorderen, hetgeen als goed voor hun prestige wordt ervaren. Een OECD-studie brengt dat ook naar voren.

OECD: 'Even when a government department has set up a research division to cover its entire field of operation and not directly linked to any specific policy problem, utilization of research results is largely determined by hierarchical considerations. In the case of France, for example, some ministries finance rather extensive research programmes but, very often, research results are taken into account only when they correspond to the problems defined at the highest political level. The lack of diffusion of all research results to the top level of the administration is partly explained by the lack of executive powers of the research department within the organisational structure'.³⁶

We menen dan ook dat het niet gaat om òf intern, òf extern onderzoek. Dat is ook wel naar voren gekomen op een studiedag in 1979 van een interdepartementale werkgroep van rijksambtenaren over de relatie tussen onderzoek en beleid. Het verslag van die discussie bevat terecht de passage: 'Vertaling van onderzoek naar het beleid toe is van groter belang dan de onderscheiding naar intern en extern onderzoek, want daarin zit de grootste spanning'.³⁷

Als op die vertaling, of – anders gesteld – die doorsluiting gelet wordt, dan valt toch op dat die enigzins gebrekkig was. Nog in 1972 kon voor een onderzoeksafdeling van een departement geconstateerd worden dat het belangrijkste contact dat die afdeling nog had met de betrokken beleidsafdeling over een onderzoeksrapport, nadat het was doorgezonden, betrekking had op vervolgonderzoek.³⁸

Vermoedelijk is dit beeld intussen iets veranderd, maar toch kunnen we concluderen dat met interne onderzoeksafdelingen en door hen verricht onderzoek niet alles rozegeur en maneschijn is. Het is dan ook voor de hand

liggend: 'dat binnen de overheidsbureaucratie nieuwe wegen gebaad moeten worden, die betere voorwaarden scheppen voor de toepasbaarheid van toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek voor het overheidsbeleid (...): overheid verbeter de wereld maar begin met jezelf'.³⁹ Heering⁴⁰, ex-ambtenaar van het Ministerie van Sociale Zaken, meent ook dat er een duidelijke koppeling moet plaatsvinden tussen onderzoek en beleid, qua planning van beide en verwerking van onderzoeksresultaten op topniveau.

Bovendien moet ons inziens gedifferentieerd worden binnen intern onderzoek. Niet alle intern ter departemente uitgevoerd onderzoek wordt uitgevoerd door één speciale onderzoeksafdeling. Zo'n interne afdeling komt wel voor, maar is vaak ook een afdeling die veel extern onderzoek opdraagt, coördineert of anderszins bij dat externe onderzoek betrokken is. Zo'n centrale interne afdeling verricht soms ook wel zelf onderzoek, maar veelal is het toch zo dat het andere interne onderzoek her en der in een departement wordt uitgevoerd, en vanuit andere afdelingen. Die zijn dan hoger of minstens anders in de departementale hiërarchie gesitueerd.

Dat her en der in een departement uitgevoerd onderzoek toch wel benut wordt, laat zich ten dele verklaren uit het feit dat de onderzoekers zelf nogal eens deel uitmaken van het politiek-interactief proces van beleidsvorming en niet alleen uit de specifieke inhoud van hun rapporten en niet uit het louter deel uitmaken van een departementale bureaucratie of het oog hebben voor politieke vraagstukken.

5.1.4 Het politieke en tactische model

In het politieke model bestaat aandacht voor legitimerend en selectief gebruik. Selectief en legitimerend gebruik bestaat. In vele publicaties wordt gewezen op zodanige selectie dat onderzoeksresultaten beslissingen of argumenten steunen. De legitimerende functie van onderzoek, die niet altijd samenvalt met selectief gebruik – omdat sommige onderzoeksresultaten soms eenvoudig beleid bevestigen – is derhalve aanzienlijk.

Laten we toch eerst nog eens kijken naar buitenlandse literatuur over selectief gebruik, om daarna over te gaan op Nederland.

Weiss geeft onderzoeksresultaten, op grond van interviews met 155 beleidsvoerders op het terrein van de lokale, 'state' en federale overheid in de V.S. Het bleek dat de grote meerderheid van deze beleidsvoerders vond dat goed onderzoek benut zou moeten worden, of de conclusies door beleidsvoerders nu politiek acceptabel gevonden worden of niet. Eveneens bleek dat een beleidsinstantie de conclusies van goed relevant onderzoek zou moeten benutten, zelfs als het gevolg daarvan zou zijn reductie van het budget voor de eigen afdeling binnen de overheidsorganisatie of beperking van de invloed. Dat zijn dus de gehanteerde normen, maar nu de praktijk. Die laat zien dat drie op elke vier beleidsvoerders instemt met de uitspraak dat 'veel beleidsvoerders ertoe neigen om informatie uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek terzijde te schuiven die niet overeenkomt met hun eigen opvattingen'. Tweederde van de beleidsvoerders meldt selectief gebruik: 'government agencies tend to ignore

research findings that are not in line with agency assumptions and philosophies'.⁴¹

Selectief gebruik komt vaak voor, ook volgens vele andere buitenlandse publicaties (in casu onderzoeken). Eaton⁴² stelde ook vast dat onderzoeksrapporten die successen melden voor het beleid, juist snel naar de beleidstop werden doorgezonden, terwijl onderzoeksverslagen die minder positieve conclusies en aanbevelingen bevatten, werden geblokkeerd en voorzien werden van 'methodologische commentaren'.

We gaan nu over op de Nederlandse situatie, waar ook selectief gebruikt blijkt. Op selectief gebruik wordt, op het terrein van onderwijsresearch, gewezen door Leune.⁴³

Verloo⁴⁴ bestudeerde de rol van onderzoek op gemeentelijk niveau. Het betrof vijf gevallen: planprocessen op het gebied van de stadsvernieuwing. Bij die planprocessen ging het overigens om meer dan vijf onderzoeken. Zij concludeert: 'Het onderzoek dat door of namens de gemeente gehouden wordt, leidt zelden tot een ombuiging van het beleid, het is eerder beleids-ondersteunend'. Er zou sprake zijn van selectief gebruik uit het totaal van beschikbaar onderzoeksmateriaal.

Ook het I.B.W.⁴⁵ meldt op grond van gesprekken met opdrachtgevers, onderzoekers en gebruikers dat op het terrein van onderzoek van het openbaar bestuur selectief gebruik vaak voorkomt. Ook Priemus '(...) kraakt harde noten over het circuit van de officiële beleidsstukken, waarin wel wordt verwezen naar onderzoek dat bepaalde beleidsvoornemens ondersteunt, maar niet of zelden naar kritisch onderzoek'. Hoogerwerf⁴⁶ voegt daaraan toe: 'Dergelijke klachten gelden overigens niet alleen voor evaluatie-onderzoek'.

De bestuurskundige Kooiman⁴⁷ meent eveneens: 'Ook dient er steeds voor gezorgd te worden (...) dat met de resultaten (van evaluatie-onderzoek, schr.) rekening gehouden wordt voor verder beleid, want soms krijgt men weleens de indruk dat onwelgevallig evaluatie-onderzoek wordt afgehouden'. Hij bedoelt hier dat selectief gebruik plaatsvindt uit het geheel van onderzoeken, waarbij als criterium geldt dat onderzoeksresultaten beleid moeten steunen wil ernaar verwezen worden.

Ook ambtenaren wijzen zelf op selectief gebruik. Welters, ambtenaar op het voormalige Ministerie van CRM, stelt: 'Het gebruik van toegepast onderzoek om reeds genomen beslissingen te legitimeren vindt ook in Nederland regelmatig plaats, wanneer schaars middelen gealloceerd moeten worden. Nauta geeft een recent voorbeeld'. Het zou gaan om een S.C.P.-studie (cahier nr. 9).⁴⁸

Deze lijst valt uit te breiden. We kunnen bijvoorbeeld nog op de volgende rapportages wijzen, waar hetzelfde in naar voren komt: het rapport van de Verkenningscommissie Onderwijsresearch met betrekking tot onderwijsresearch, de studie van Denkers over criminologisch onderzoek, de oratie van Sturmans over gezondheidszorgresearch en de studie van Bierman over onderzoek van belang voor de ruimtelijke ordening.⁴⁹ Reflectie op beleid en onderzoek is dus blijkbaar in belangrijke mate steun zoeken. Het lijkt er sterk op dat te weinig reflectie plaatsvindt op kritisch onafhankelijk onderzoek door beleidsvoerders, dat relevant is.

Bij opdrachtresearch komt het ook voor dat géén selectief gebruik gemaakt wordt van onderzoeksresultaten, maar wel legitimerend gebruik. Dit komt tot uitdrukking in een advies uit 1981 van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening⁵⁰, dat betrekking had op lokaal en provinciaal niveau uitgevoerd distributieplanologisch onderzoek. De raad stelt daarin dat gebleken is dat een lokale en provinciale bestuurder nogal eens 'alleen datgene onderzocht willen zien, waarvan de resultaten zijn beleid ondersteunen'.

Vanwege het selectieve gebruik van onderzoek ter legitimering van beleid door contrasterende resultaten weg te laten of alleen opdracht te geven voor onderzoek dat legitimerende uitkomsten zal opleveren, dienen de sociale wetenschappen dus ook een kritische functie te vervullen.⁵¹

5.2 Aard van de benutting en de omstandigheden voor benutting

5.2.1 Conceptuele versus instrumentele benutting: wat domineert?

In de literatuur over benutting van onderzoeksresultaten in overheidsbeleid wordt frequent gewezen op twee onderscheiden vormen van benutting, namelijk conceptuele versus instrumentele benutting. Daarop is eerder gewezen.

Resumerend: instrumentele benutting impliceert specifieke benutting bij een beleid(s)programma) en taakgeoriënteerde benutting door bepaalde beleidsvoerders.⁵² Daar is conceptuele benutting tegenover te stellen. Het gaat daarbij dan om algemeen gebruik van kennis, van zienswijzen.

Deze omschrijvingen zijn nog tamelijk algemeen. Om te zien welke soort benutting méér voorkomt en welke minder, dringt zich de vraag op naar het soort indicatoren voor conceptueel en instrumenteel gebruik. In de literatuur treffen we op dit punt zeker verschil en zekere overeenkomst aan. In het algemeen resulteren studies ons inziens wel in de conclusie dat de conceptuele benutting op korte en langere termijn zich vaak voordoet.

Instrumentele benutting komt ook wel voor. We hebben in het vorenstaande ook al aangegeven dat met name Weiss⁵³ zich moeite heeft gegeven dat te beargumenteren.

We zullen in deze paragraaf vooral ingaan op de situatie in Nederland, maar als opstart toch eerst iets zeggen over enkele buitenlandse studies.

Zoals gesteld, heeft ook Caplan⁵⁴ zich nadrukkelijk gericht op dit onderhavige vraagstuk. Het operationaliseert instrumenteel gebruik in feite in 'hard knowledge'. Bij die benutting gaat het anders gesteld (volgens hem) om gegevens uit primaire wetenschappelijke bronnen. We kunnen in de Nederlandse situatie denken aan op de beleidsvoerders gericht onderzoek, dat in opdracht van een departement verricht is en dat geacht wordt te voldoen aan bepaalde methodische eisen.

Daarnaast is er de conceptuele benutting, die een combinatie zou zijn van informatie uit secundaire wetenschappelijke bronnen, 'common sense' en 'social sensitivity'. Die informatie noemt Caplan 'soft knowledge'. Het gaat hier om een stroom van visies, inzichten en onderzoeksresultaten, die via primaire publicaties en vervolgens via allerlei media een weg vinden naar het ambtelijke en bestuurlijk-politieke circuit, maar ook naar 'de' gemeenschap als

geheel en naar allerlei belangenorganisaties, die weer in verbinding staan met de ambtelijke en bestuurlijk-politieke circuits. De informatie wordt zo steeds weer gezeefd, omgevormd en mogelijk vervormd, in dag- en weekbladen en via radio en televisie.

Uit interviews met 204 beleidsfunctionarissen die in het begin van de jaren '70 in de V.S. gehouden zijn, blijkt dat de belangrijkste bronnen voor kennisname van sociaal-wetenschappelijke kennis niet zijn: onderzoeksrapporten.

De belangrijkste bron blijkt te zijn: dagbladen. Van de beleidsvoerders die sociaal-wetenschappelijke kennis gebruikten, bleek 81% die aan dagbladen te ontleen als de 'New York Times' en dergelijke. Opdrachtresearch scoort met 81% wel gelijk. Daarna komen: resumé's en dergelijke van stafmedewerkers (76%). Weekbladen, radio en televisie scoren ook hoog met 69% respectievelijk 50%.⁵⁵

De conclusie is dat er nogal sprake is van gebruik van 'soft knowledge', ofwel van conceptueel gebruik.⁵⁶ Deze conclusies staan niet op zichzelf.

Onderzoek onder 105 medewerkers van departementen in West-Duitsland ('Bundesministerien') wijst in dezelfde richting. Bruder constateerde in die analyse, waarbij een vergelijking gemaakt werd met de V.S., als belangrijkste bronnen in afnemende volgorde:

1. dag- en weekbladen: West-Duitsland: 72%; V.S.: 81%;
2. vaktijdschriften: 60% respectievelijk 71% voor beide landen;
3. specialistische boekuitgaven/researchrapporten: 66% respectievelijk 76%;
4. televisie: 56% respectievelijk 50%.

Ook deze auteur acht de blijkbaar grote rol van dag- en weekbladen bij kennis-transfer naar de overheid opmerkelijk.

De meeste beleidsvoerders (91%) achten sociaal-wetenschappelijke kennis van betekenis bij de analyse van maatschappelijke processen en het opsporen van misstanden (80%), maar iets minder van belang (56%) voor de ontwikkeling van oplossingen hiervoor.⁵⁷

Zoals eerder aangegeven, is ter indicering van voorkomend instrumenteel en conceptueel gebruik ook te letten op de termijn waarop dat gebruik of die benutting plaatsvindt, en is het mogelijk om de doorstroom van informatie in departementale beleidsvormingsprocessen te bezien, alsmede de rol van beleidsvoerders in deze. Dan valt op dat het voor beleidsvoerders moeilijk blijkt concreet gebruik van individuele studies te melden. Eerder is het zo dat clusters researchresultaten zich vermengen met andere informatie en die informatie na verloop van tijd een zekere doorwerking heeft. Een dergelijke benutting blijkt aanwezig, maar moeilijk vast te stellen.⁵⁸

Of conceptuele benutting méér voorkomt dan instrumentele, meestal directe, benutting, is voor Weiss en in ons land voor bijvoorbeeld Nauta en Ellemers geen vraag meer.⁵⁹

Ellemers meent dat 'de sociale wetenschappen zich weinig geprofileerd hebben ten aanzien van het oplossen van concrete sociale problemen in het algemeen en bij het bewust toepassen van sociaal-wetenschappelijke kennis in het bijzonder' en voegt toe, dat 'de meer indirecte en diffuse toepassing van sociaal-wetenschappelijke kennis en inzichten (...) veel aanzienlijker is'. Dit

achterwege blijven van directe toepassing zou volgens Ellemers⁶⁰ 'vermoedelijk' vooral voor de sociologie gelden en minder voor sommige andere sociale wetenschappen, zoals de economie.

Enige voorzichtigheid dient hier evenwel in acht te worden genomen, omdat voorstellen voor beleidsvoering en probleemoplossing zelden gefundeerd worden op basis van uitkomsten van onderzoek uit één discipline of disciplinaire ingang.⁶¹ Dit neemt niet weg dat wel vaker vergelijkingen tussen disciplines gemaakt worden, waarbij de doorwerking van resultaten van economisch onderzoek hoog scoort.⁶² Dit impliceert evenwel niet dat de doorwerking van de resultaten uit de economie eenvoudig als maatstaf te hanteren is. Er wordt recent meer en meer gesteld dat die doorwerking juist te groot is en er gevaren aan verbonden kunnen zijn, om te komen tot adequaat beleid. OECD: 'Where longer-term considerations call for clarification and re-assessment of contemporary social objectives and priorities, and where the secondary effects and interplay of different policies, technological developments and changing attitudes are resulting in unforeseen or unintended results, there is a danger of excessive reliance on economic analysis and data to alert and inform public discussion and decision-making'.⁶³

Aan het vorenstaande kan worden toegevoegd dat recent weliswaar gewezen wordt op aanzienlijk conceptueel gebruik van onderzoeksresultaten, maar dat dergelijk gebruik toch nog veel te weinig onderkend wordt door een deel van degenen die aan het debat over gebruik van onderzoeksresultaten deelnemen. Men raadplege in dit verband bijvoorbeeld de Nota Meerjarenplan Sociaal Onderzoek en Beleid van de regering.

Uit in Nederland verricht onderzoek komt overigens ook wel een indicatie naar voren dat onderzoek niet direct instrumenteel, maar vooral conceptueel en algemeen gebruikt wordt. We hebben al eerder gewezen op de studies van Leune (1980), van het I.B.W. (1977) en van Den Hoed (1972). Ook de studie van Van de Vall (1980) die betrekking had op 120 onderzoeksprojecten in de sectoren industrie en vakbeweging, geestelijke volksgezondheid en maatschappelijk werk, en ruimtelijke ordening is hier van belang. Het betrof in alle onderzoeksprojecten opdrachtresearch.

Uit dat onderzoek kwam naar voren dat volgens 68% van de onderzoekers in de industriële sector het voornaamste effect van het onderzoek was dat het 'het inzicht in de structuur en inhoud van het probleem had vergroot' (Van de Vall, 1980: 173). Het percentage voor onderzoek uit de sector volksgezondheid en maatschappelijk werk was 67 en voor onderzoek uit de sector ruimtelijke ordening 82.

Onderzoek vervult dus niet als hoofdfunctie dat het gericht is op rechtstreekse probleemoplossing.⁶⁴ Dit wordt uiteraard mede veroorzaakt door het feit dat onderzoek op het eind van de jaren '60 en het begin van de jaren '70 vaak vooral beschrijvend van aard was.⁶⁵

We menen op grond van die analyses te kunnen concluderen, dat de indirecte en conceptuele benutting op langere termijn van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek over het algemeen toch instrumentele benutting domineert.

5.2.2 Benutting en de aard van de beleidsvraagstukken

Niet alleen valt na te gaan of gebruik wel of niet aanwezig is op korte of lange termijn, direct of indirect plaatsvindt en van conceptuele, instrumentele en/of legitimerende aard is. Ook is aan te geven of onderzoek gebruikt wordt bij strategische beslissingen (hoofddlijnen van beleid) of meer bij operationele beslissingen.

Het lijkt erop dat zelden onderzoeksopdrachten worden verstrekt die het strategisch bestuur raken. Dit bleek althans voor het Ministerie van Sociale Zaken te gelden.⁶⁶ 'De scope van de meeste onderzoeksopdrachten (en dit geldt zeker ook voor andere departementen dan Sociale Zaken, schr.) is beperkt tot een quasi geïsoleerd probleem of beleidsterrein'.⁶⁷

Op de I.M.W.O.O.-workshop in 1980 over de relatie tussen onderzoek en ontwikkelingshulpbeleid werd zelfs door A. Peper de vraag aan antropologen en niet-westerse sociologen gesteld of zij, evenals de sociologen (voor zover ze zich met rijksbeleid bezighouden) de minder belangrijke beleidsproblemen bestuderen, die dan op een middenniveau in een departement worden ingebracht. Het antwoord van Floor, verbonden aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, was dat onderzoek over het algemeen in elk geval weinig invloed heeft; met name is invloed afwezig over de hoofddlijnen van ontwikkelingsbeleid.⁶⁸

Het lijkt er dus enigzins op dat onderzoek over het algemeen ook weinig betekenis heeft voor strategisch beleid, omdat wat opdrachtresearch betreft dergelijk onderzoek zelden opgedragen wordt. Het onderzoek van Van de Vall (1980) bevestigt die conclusie voor onderzoek dat vóór 1970 werd verricht.

Vervult onderzoek een rol bij specifieke beleidsexperimenten, die in de politieke arena toch af ten toe nogal aan de orde zijn?

Bij beleidsexperimenten is benutting van onderzoeksresultaten toch te verwachten. Weliswaar kunnen de verwachtingen niet hoog gestemd zijn als gevolg van het in eerdere paragrafen gestelde, maar de experimenten worden in elk geval vanuit het openbaar bestuur zelf geïnitieerd. Beleidsvoerders zouden derhalve meer ontvankelijk kunnen zijn voor resultaten van evaluaties van die experimenten, ofschoon we weten dat met beleidsexperimenten ook wel 'tactisch' wordt omgesprongen.

Experimenten die als zodanig worden aangeduid, zijn niet altijd experimenten, getuige de bekende uitspraak: 'Niets is zo definitief als een experiment'. Beleidsexperimenten zijn in eerste instantie als een gang van zaken te zien waarbij 'een (onderdeel van een) beleidsprogramma in een proces van communicatie tussen de betrokkenen gezamenlijk wordt vastgesteld, waarna dat beleidsprogramma bij wijze van proef op kleine schaal en binnen een afgebakende en beperkte tijdspanne met behulp van (een variant van) de experimentele methode wordt uitgevoerd en getest, met het doel vast te stellen welke effecten dat beleidsprogramma heeft, zodat vervolgens in onderlinge communicatie kan worden beoordeeld of het beleidsprogramma de status van een algemeen beleidsprogramma verdient, of het bijgesteld of uitgewerkt dient te worden, of dat het niet voor verdere uitvoering en uitwerking in aanmerking komt'.⁶⁹

Op grond hiervan zijn recent in de departementen een 140-tal beleidsexperimenten gelokaliseerd. Uiteindelijk zijn er hiervan 22 nader onderzocht, waarvan er 15 waren afgerond. Van deze 15 zijn er 3 waarvan formeel is vastgesteld, dat deze konden worden omgezet in 'algemeen' beleid. Voor 4 experimentele processen geldt dat ofwel een algemeen beleid werd gevoerd, ofwel dat min of meer geruisloos tot zo'n beleid is overgegaan. Een experimenteel proces is ten dele als algemeen beleid ingevoerd, terwijl een ander proces algemeen beleid is geworden, ondanks een negatieve beoordeling. Bij twee processen is het experiment verlengd, bij drie is er na afloop geen vervolg gekomen. Bij één proces is nieuw onderzoek op gang gekomen. De beleidsexperimenten overziende kan niet simpel geconstateerd worden dat de als positief beoordeelde experimenten altijd tot algemeen beleid worden verheven en de negatieve beëindigd worden. Soms worden succesvolle experimenten afgevoerd, verlengd of herhaald. Soms ook worden niet succesvolle experimenten wel omgezet in algemeen beleid.

'De analyse van het vervolg van de onderzochte experimentele processen laat zien dat er niet bij voorbaat van mag worden uitgegaan dat de aanbevelingen die naar aanleiding van de resultaten van een experimenteel proces (eventueel) worden gedaan, ook worden gevolgd', en: 'De wijze waarop de resultaten van processen van experimentele beleidsplanning een rol spelen bij de beslissing om wel of niet over te gaan tot algemeen beleid lijkt een tamelijk willekeurige te zijn. Daarnaast mag worden opgemerkt dat veelal onduidelijk blijft hoe die resultaten bij die beslissingen worden betrokken'.⁷⁰

Er lijkt dus ook bij bestuurlijke evaluatie van beleidsexperimenten, die door de rijksoverheid op gang zijn gebracht, nogal eens iets te haperen aan de directe benutting van onderzoeksresultaten.

Zouden we een nadere analyse van de politieke discussie over de experimenten maken, dan zou toch kunnen blijken dat van haperen en een zekere negatieve beoordeling van de benutting van onderzoeksresultaten wellicht minder sprake moet zijn. Waren het wel goede evaluatie-onderzoekingen? Spraken de resultaten elkaar soms tegen?

5.2.3 De kansen op benutting

Onderzoek heeft een conceptualiserende functie (conceptueel gebruik) op lange termijn, maar ook een instrumentele functie op korte termijn. In het voorgaande is reeds aangegeven dat dit gebruik voorkomt.

Uitgaande van een fasenmodel kan geconstateerd worden dat het gebruik van onderzoeksprojecten in het gebruiksproces in het algemeen geleidelijk minder wordt. Dit betekent dat de kennisname van sommige onderzoeksproducten reeds stagneert, bij andere is dit niet het geval, maar worden de relevante beleidsvoerders in een departement niet bereikt en tot lezen van onderzoeksresultaten aangezet.

Bij een deel van de onderzoekingen verloopt het proces van kennisname en lezen weliswaar adequaat en vindt reflectie op onderzoeksresultaten plaats, maar kan vervolgens geen houdingsverandering geconstateerd worden of een bevestiging. Weer andere onderzoekingen halen ook deze fase, maar leiden niet tot beleidsombuiging of beleidsbevestiging, dus niet tot politieke invloed,

althans niet op korte termijn. De vraag is nu wanneer de kans op welk soort gebruik (in casu invloed) groter is en wanneer kleiner.

In het voorgaande is wel gebleken dat we voorzichtig moeten zijn met pogingen tot generalisering, in termen van bijvoorbeeld: het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Nederland wordt over het algemeen niet gebruikt. Toch kunnen we – in alle voorzichtigheid – iets meer zeggen over de kansen op gebruik (in casu politieke invloed) op korte termijn. Uit de literatuurstudie blijkt dan dat in tijden van crisis of crisisdreiging de kans op benutting op korte termijn en direct in beleid groter is dan normaal, en dat normaal een langere wachttijd nodig is, die uiteindelijk meer indirecte benutting van meerdere onderzoeken tot gevolg heeft. Dit lichten we toe.

Daarvoor gaan we eerst naar een studie van Rich.⁷¹ Deze bestudeerde het gebruik van studies waarin zogenaamde sociale indicatoren waren opgenomen, en sprake was van duidelijk gespecificeerde aanbevelingen voor de federale bureaucratie in de V.S.

Rich constateerde dat alleen in crisissituaties, zoals de energiecrisis, de resultaten direct instrumenteel gebruikt werden. Onder meer normale condities was het gebruik eerder conceptueel en 'vager', dat wil zeggen werd de aandacht van beleidsvoerders voor beleidsvraagstukken gevraagd en het begrip vergroot en ontstaat de neiging verder onderzoek uit te zetten.

Als we 'crisis' vertalen als bijzondere omstandigheden dan hebben we indicaties dat die gebruik-'boom' eveneens in Nederland te constateren is. Zo stelt de Directeur van het Centraal Planbureau dat de invloed van studies van dit bureau duidelijk tot uitdrukking kwam op momenten dat sprake was van bijzondere omstandigheden.⁷²

Rutten⁷³, secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, duidt er ook op dat van een 'normale' (langere) incubatietijd van onderzoek juist onder wat bijzondere omstandigheden, als beleidsontwikkeling een hoge prioriteit heeft – als bij werkeloosheidsbestrijding – minder sprake is.

Op grond van de studie van Van Schendelen 'Regering en parlement in crisistijd' kan deze conclusie niet tegengesproken worden.⁷⁴ In feite ligt deze constatering geheel in de lijn van het eerder door ons gestelde, namelijk dat onderzoeksresultaten gebruikt worden als andere (rivaliserende) factoren daar positief op inwerken, zoals onder andere de actualiteitswaarde van het onderwerp, politieke ontwikkelingen en verwickelingen, externe druk vanuit het parlement op beleidsvoerders om onderzoek te gebruiken.⁷⁵

5.3 Wel of geen onderbenutting?

In de vorige paragrafen is erop gewezen dat de stelling 'little utilization takes place' conventioneel denken is en herzien moet worden. Er is wel degelijk sprake van omvangrijk gebruik van onderzoeksresultaten, alleen niet uitgaande van een simpele veronderstelling, zoals die vorm krijgt in (verondersteld) direct gebruik op korte termijn.

De term 'gebruik' zou zelfs beter vervangen kunnen worden. Het blijkt namelijk dat nogal sprake is van sluipende benutting van resultaten, nadat deze zich eerst vermengd hebben met andere informatie en vervolgens als het

ware niet direct herkenbaar als resultaten uit onderzoek x, y of z terugkeren bij beleidsvoerders. Dit betekent ook dat er vaak een zekere termijn verstrijkt voor van benutting sprake is. Dergelijk gebruik wordt dan ook wel getypeerd als indirect, op lange termijn en diffuus. Een dergelijke constatering moet uiteraard resulteren in bijstelling van de verwachtingen ten aanzien van benutting van onderzoeksresultaten.

De vraag is nu of wel alle conventionele kennis overboord moeten zetten. Is de constatering uit meerdere onderzoeken dat sprake is van zekere onderbenutting niet langer geldig, of in bepaald opzicht (nog) wel?

Wij menen dat die conclusie toch nog wel enige geldigheid bezit, hoewel we daarbij moeten verdisconteren dat gebruik ofwel benutting vaak niet anders dan indirect, diffuus en op lange termijn kan zijn.

Dat sprake is van ondergebruik wordt namelijk geïndiceerd doordat resultaten van sommig onderzoek soms als het ware van de aardbodem verdwijnen. Dit onderzoek kent dan een kleine oplage aan rapporten en/of komt, na enige tijd slechts in een circuit van onderzoekers te zijn gebleven, in een archief terecht. Er is daarnaast ook onderzoek dat in een (beleids)la verdwijnt (of zoals een beleidsambtenaar eens zei 'in een container van grofvuil wordt gegooid'). Soms komt zo'n onderzoek toch om de een of andere reden weer tevoorschijn, maar het lijkt erop dat een aantal verslagen van onderzoek noch direct gebruikt wordt, noch in een diffusieproces geraakt.

De vraag is vervolgens of daarvoor empirische indicaties bestaan.

We menen dat er zeker indicaties bestaan voor ondergebruik in deze zin.

Weiss⁷⁶ geeft dat voor buitenlands onderzoek ook aan, maar we vinden die indicaties zelfs voor onderzoeken uit de economische hoek, terwijl economisch onderzoek toch vaker direct gebruikt zou worden.⁷⁷ De directeur van het Centraal Planbureau Van den Beld⁷⁸ wijst er ook op dat sommige onderzoeken, zoals die voor zeehavenindustriën en de tweede nationale luchthaven 'uit het gezichtsveld verdwenen of op de achtergrond raakten'. Dit is negatief omdat deze studies nieuw van opzet waren en vanwege het ermee gemoeide budget.

We zien dus dat kennis verworven wordt, maar soms ook verloren gaat. Dat laat zelfs de historie van het Centraal Planbureau zien.

Ondanks het feit dat sommig niet benut onderzoek op langere termijn tóch wel gebruikt wordt en we daarmee de 'alledaagse' stelling van omvangrijk ondergebruik moeten corrigeren, resteert er dus toch wel enig ondergebruik.

Bepaalde kennis wordt namelijk noch op korte termijn noch op lange termijn gebruikt, maar gaat definitief verloren.

Er is ook ondergebruik omdat rapportages van onderzoek op hun reis in het departement geleidelijk beperkt worden: het aantal rapporten dat doorgesluist wordt, neemt af en de hoeveelheid essentiële informatie wordt steeds verder ingedikt (het aantal bijlagen kan wel groeien!).

In dat proces ontstaat vertekening. Zoals overigens ook voor de spoorwegen geldt, dat het aantal rails, coupés en zitplaatsen gelimiteerd is, geldt ook voor het transport van onderzoek dat bij toenemende belangstelling voor vervoer per trein er niet onmiddellijk rails bijkomen. Ook aan het aantal in te zetten

treinstellen zijn grenzen. Dit betekent dat reizigers soms niet mee kunnen. Ook komt het voor dat de trein al vertrokken is.

Het in het vorenstaande geschetste beeld geldt niet alleen voor extern onderzoek, maar ook voor andere informatie. Neem bijvoorbeeld studies van het Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoersstudies (I.V.V.S.), waarvan de leden afkomstig zijn van Rijkswaterstaat, het Directoraat-Generaal voor het Verkeer, de Rijksplanologische Dienst en de Nederlandse Spoorwegen. Baanders, lid van het I.V.V.S., merkte zelfs cynisch op: 'Slechts als het beleid op een gegeven moment toevallig ontvankelijk is voor een bepaald idee verdwijnt een studie niet ergens in de la'.⁷⁹

Wie toch nog mocht twijfelen aan de constatering dat ondergebruik vrijwel inherent is aan het doorsluizingsproces in een bureaucratie, raadplege een OECD-studie.⁸⁰

Uit Nederlandse analyses is ook meer in het algemeen bekend, dat beleidsvoerders die behoren tot een organisatie die opdracht heeft gegeven voor onderzoekingen, nogal eens onbekend zijn met het feit dat de rapportages verschenen zijn. Meer in het algemeen is ook wel gebleken voor niet-opdrachtresearch dat resultaten hiervan nogal eens gepubliceerd worden in tijdschriften van en voor die wetenschappers; beleidsvoerders blijken nogal eens andere bladen te lezen, voor zover men leest. Er is zo sprake van gescheiden circuits.⁸¹

Voor zover onderzoeksverslagen en dergelijke arriveren in een departement, dringen ze nogal eens langzaam door.⁸² Omgekeerd tonen beleidsvoerders niet altijd een actief zoekgedrag. Maar hier geldt in zekere zin de uitspraak van een Amerikaanse beleidsvoerder: 'Do I seek? It depends on how much I already know'.⁸³ Het feit dat de juristen in de overheidsorganisatie nogal sterk vertegenwoordigd zijn, die niet altijd erg vertrouwd zijn met de sociale wetenschappen, werkt ook niet bevorderend, zoals is gebleken.⁸⁴

Arriveert research wel, dan geldt in zekere zin ook in een overheidsorganisatie wel een aforisme van Terentianus Mauras: 'Het lot van een boek hangt af van 's lezers gril'. Uit onderzoek naar leesgedrag ten aanzien van onderzoeksverslagen is ook gebleken dat ook aan het 'grondig bestuderen' van resultaten nogal eens wat schort.⁸⁵

Soms halen rapporten de kennisname-fase wel en wordt ook van de inhoud kennis genomen, maar is de volgende barrière: wel of geen individuele reflectie op resultaten in het licht van beleid. Voor beschouwingen daarvoor verwijzen we hier korthedshalve naar elders.⁸⁶

Er is dus ondergebruik in reflectie op onderzoeksresultaten en de kennisname, zowel op korte als op lange termijn.

Ook 'het nieuwe denken' over gebruik van onderzoek, waarin gewezen wordt op het conceptueel gebruik van onderzoek, verhindert niet dat we kunnen constateren dat onderzoekingen verloren raken. Dit is treffend elders verwoord: 'Many vitals results of social science research never penetrate to decision-making centers. Some results take so long to come into currency that they are out-of-date by the time they arrive, their conclusions having been modified, or even contradicted, by the later and more comprehensive analysis'.⁸⁷

De benutting van onderzoek valt dan ook te verbeteren. Dit blijkt bijvoorbeeld ook onderkend te worden door Wijnands, die in een beschouwing over het tien jaar functioneren van het Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek (N.I.M.A.W.O.) stelt dat het 'tot voldoening stemt' dat er 'met een aantal onderzoeksresultaten iets gedaan is en dat er praktische gevolgen zijn.' Toch meent ook hij: 'Wij zijn er zeker van overtuigd dat onderzoek nog beter gebruikt kan worden'.⁸⁸ Ook Van de Vall pleit daarvoor. In zijn 'Over normalen en revolutionairen, ofwel de strijd om het professionele paradigma van sociaal beleidsonderzoek' (1980) wijst hij op 'het geringe beleidsrendement' van sociaal-wetenschappelijk onderzoek⁸⁹, terwijl Adriani⁹⁰ wijst op onderconsumptie.

Er blijven dus onderzoeksresultaten ongebruikt liggen of deze gaan verloren, of ze zijn bij de entree in het departement achterhaald. Met name zijn er knelpunten in de doorsluiting van onderzoeksresultaten ten departemente.⁹¹

6 Enkele conclusies en overwegingen

Op grond van het gestelde in paragraaf 3 en 4 menen wij dat in Nederland de analyse van de toepassing (ofwel benutting of gebruik) van onderzoeksresultaten tot nu toe teveel is uitgegaan van het probleemoplossingsmodel, als normatief model voor gebruik van onderzoek. Dit model heeft een tijd lang gevigend, mede omdat de indruk bestond dat dat dit niet alleen een dominant formeel geëxpliciteerd model was van beleidsvoerders, maar ook het enige echte model. Dat blijkt niet juist. In feite blijken departementale beleidsvoerders ook andere modellen als norm te hanteren, zij het niet steeds expliciet. Dit geldt ook voor bestuurders.

Op grond van buitenlands onderzoek onder beleidsvoerders, met name in de Verenigde Staten, komt naar voren dat feitelijk het probleemoplossingsmodel ook minder ondersteund wordt. Deze conclusie geldt ook voor uitkomsten uit ... opdrachtresearch.

Er doet zich slechts in beperkte mate direct gebruik op korte termijn voor in het kader van bepaalde specifieke beleidsbeslissingen (probleemoplossingsmodel), maar juist wèl veel indirect gebruik, waarbij onderzoeksresultaten via media en dergelijke (diffusie) een doorsluizingsproces doormaken en vervolgens geleidelijk ('sluipend') doordringen in beleidsprocessen. Er is dus niet zozeer sprake van gebruik op korte termijn, specifiek, maar van gebruik dat de volgende kenmerken heeft: op lange termijn, indirect, onbepaald, conceptueel.

Dit conceptuele model, in samenhang met het interactiemodel, beantwoordt als norm zowel meer aan de praktijk van Nederland als aan die daarbuiten. Dit conceptueel gebruik blijkt ook aanzienlijk.

Uitgaande van recente(re) opvattingen van departementale ambtenaren ('real model') is er dus minder sprake van een alarmerende situatie van ondergebruik van onderzoeksresultaten. Er is overigens sprake van een groeiend realisme in die zin dat sommige ambtenaren en onderzoekers beseffen dat onderzoeksresultaten geen doorslaggevende factor in beleidsprocessen en bij probleemoplossing zijn. Juist als andere factoren ook in dezelfde richting werken (visies van belangrijke actoren, actualiteit van het onderwerp, enz.) kunnen onderzoeksresultaten politieke invloed hebben. Onderzoek is vaak ingebed in een geheel van actoren die informatie geven en informatie ontvangen, informatie willen versterken via selectief gebruik en onderzoek ook soms zien als politiek-tactisch wapen. Onderzoek op zich heeft ook functies, onafhankelijk van de onderzoeksresultaten (tactisch model). De verwerking van resultaten is nogal eens ingebed in een politieke context (interactief en politiek model).

De omvangrijke conceptuele benutting van onderzoeksresultaten blijkt langere tijd niet onderkend. Nu dat wel het geval is moet een positieve waardering ontstaan van de betekenis van onderzoek voor beleid; die betekenis blijkt onderschat.

Veel betogen over ondergebruik van sociaal-wetenschappelijke kennis behoeven dus herziening. Daarmee moeten de verwachtingen ten aanzien van

directe gebruiksmogelijkheden, die beperkt zijn, ook herzien worden. Een dergelijke bijstelling van verwachtingen blijkt ook langzaam naar voren te komen.

Toch is een verbetering in het directe gebruik van onderzoeksresultaten mogelijk. Die is ook nodig, voor zover gebruik opgevat wordt als kennisname van onderzoeksresultaten en reflectie daarop. De directe benutting van onderzoeksresultaten in overheidsbeleid is dus nog niet goed genoeg.

Of gebruik ook groter kan worden, in de zin van een grotere politieke invloed, is evenmin onderwerp van discussie: het kan. Of de invloed ook groter moet worden, staat in een politieke democratie ter beoordeling van politieke vertegenwoordigers en bestuurders.

De analyse leert voorts, dat als er niet steeds van directe benutting sprake is, er een aantal factoren zijn die niet in de gewenste richting werken. Van belang is die factoren te kennen. Op dat vlak is in de loop der tijd veel onderzoek gedaan.

Een groot aantal factoren is intussen wel bekend, en een aantal is ook te beïnvloeden.¹ Dat wil zeggen dat nu bijvoorbeeld bekend is dat discussie en overeenstemming tussen onderzoekers en latere gebruikers (van onderzoeksresultaten) over de probleemstelling van een onderzoek belangrijk is om later te komen tot benutting, onderzoekers en beleidsvoerders dit ook meer effectief kunnen nastreven.

Discussie over een probleemstelling lijkt iets dat over het algemeen wel tot de mogelijkheden behoort, althans bij extern uitgevoerde contractresearch. Die factor is dus – anders gesteld – een in zekere mate wel te manipuleren variabele of factor. Zo zijn er meer factoren. Wat uit de literatuurstudie ook duidelijk wordt, is dat in de loop der jaren, eenvoudig gesteld, steeds meer positief en negatief op benutting inwerkende factoren zijn verzameld. Er is dus een reeks praktische aanbevelingen te geven om te komen tot meer benutting van onderzoeksresultaten in overheidsbeleid.

Die overzichten lijken te cumuleren in de opvatting dat als de sociale wetenschappen zich ontwikkelen in de richting van professionalisering van toegepast en ander onderzoek, ook meer benutting ontstaat van resultaten, op korte en lange termijn, en in velerlei vormen.

Hoewel niet ontkend wordt dat die ontwikkeling wenselijk is en een vergroting van de directe benutting mogelijk is, is het toch goed te beseffen dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden tot steeds verdergaande benutting.² Dat wordt nogal eens niet onderkend, zeker niet door degenen die verwachten dat professioneler onderzoek de enige en belangrijkste informatiebron van overheidsbeleid is en beleid altijd gericht zou zijn op probleemoplossing. De genoemde grenzen blijken toch aanwezig. Dat komt ook naar voren uit analyse van de benutting van onderzoek, waarbij ongeveer alle relevante positieve condities voor benutting vervuld zijn. Dat ook 'goed' onderzoek, dat getimed gepresenteerd wordt door onderzoekers met een groot prestige en dergelijke, toch soms niet benut wordt, is te verklaren uit de aard van beleidsvorming, in casu politiek, zoals die zich nogal eens voordoet.

In het geheel van beleidsprocessen is onderzoek vaak of afwezig, of een informatiebron naast andere; er is bijvoorbeeld sprake van hecht verankerde posities van belangengroepen in netwerken. Ondanks professioneler onder-

zoek en allerlei aanbevelingen over hoe te komen tot een positief gebruik van onderzoeksresultaten waarbij de aard van de beleidsvorming buiten schot gelaten wordt, lukt het zeker niet om feitelijk benutting dichterbij te brengen. Er zijn derhalve grenzen aan de mogelijkheden om onderzoek beter te benutten.

Hoe grillig soms omgesprongen wordt met onderzoeksresultaten, blijkt bijvoorbeeld met betrekking tot distributie-planologisch onderzoek. Dergelijk onderzoek is zelfs verplicht, maar ook verplichte benutting van onderzoek leidt niet altijd tot feitelijke benutting. Zoals de politieke democratie een dynamisch iets is, en steeds opnieuw gemaakt moet worden, geldt ook voor de benuttingsproblematiek van onderzoek in een politiek-democratische situatie dat deze steeds opnieuw aan de orde is.

Aanbevelingen over hoe te komen tot betere benutting zijn dus wel nuttig, maar navolging ervan garandeert zeker niet altijd een adequate benutting. Degene die toch nog geïnteresseerd is in een aantal factoren die negatief of positief inwerken op benutting van onderzoeksresultaten, is nog een handreiking te bieden. Dat doen we door de presentatie van een schema van ordening van knelpunten bij de toepassing van onderzoeksresultaten. De knelpunten zelf blijven hier verder buiten schot. Weliswaar zijn er enkele wel genoemd in de voorafgaande paragrafen, maar het gaat deze tekst te buiten om een (nagenoeg) volledig overzicht te geven. We verwijzen op dat punt dan ook naar beschouwingen die in de literatuur te vinden zijn.

Om tot het schema van potentieel belangrijke knelpunten te komen is een onderscheid te maken in een drietal algemene categorieën knelpunten en een drietal niveaus waarop die bestudeerd kunnen worden.*

De drie categorieën knelpunten, ofwel clusters knelpunten, zijn: het onderzoek en de onderzoeker; de interactie tussen onderzoek, onderzoeker en beleidsvoerder; en de beleids sfeer zelf.

Deze drie groepen knelpunten doen zich voor op een drietal niveaus: het individuele onderzoeksproject, op structureel en op cultureel niveau. Het gaat hier om een steeds verder verwijderd niveau, of anders gesteld, om drie 'schillen'.

Het eerste niveau is voor de hand liggend. Het gaat hier om de vraag welke drie genoemde categorieën factoren van invloed zijn op de benutting van individuele onderzoeksprojecten. Het tweede niveau betreft het structurele niveau, dat wil zeggen de organisatie- en algemene functioneringsaspecten met betrekking tot de drie categorieën knelpunten.

Het derde – nog verder verwijderde – niveau slaat op de culturele invalshoek. Dat betekent het stellen van de vraag welke houdingen, opvattingen, waarden en normen, personen en categorieën personen hebben, die te maken hebben met onderzoek en de benutting ervan.

Daarmee hebben we reeds een schema van een 9-tal cellen ofwel clusters beïnvloedende factoren. In schema treft men ze hieronder nog eens aan.

* Een vergelijkbaar schema is aan te treffen in een rapport dat na de concept-rapportage verscheen: Sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid, 's-Gravenhage 1983, p. 26 e.v.

Daarin zijn ook enkele voorbeelden gegeven van factoren die een rol spelen in de benutting van onderzoeksresultaten.

Dit schema is te hanteren als een hulpmiddel om bijvoorbeeld in een beleidssector, aan de hand van individuele onderzoeksprojecten of anderszins, te bezien waar knelpunten aanwezig zijn en van welke aard die zijn. Verdere verfijning per cel is dan mogelijk en nodig. Dit schema is daarmee min of meer als checklist te hanteren. In dit verband zijn overigens ook lijsten van anderen als hulpmiddel te hanteren.³

Schema 4. Potentieel van invloed zijnde factoren op benutting van onderzoeksresultaten in overheidsbeleid

categorieën potentiële knelpunten	niveau 1: onderzoeks- projecten	niveau 2: structureel: organisationeel	niveau 3: cultureel: houdingen en opvattingen
a. onderzoek en onderzoekers	1: bijvoorbeeld kwaliteit probleem- stelling	2: bijvoorbeeld management onderzoeks- instituut	3: bijvoorbeeld houdingen onderzoekers
b. relatie onder- zoek - beleid	4: bijvoorbeeld begeleidings- commissie	5: bijvoorbeeld gezamenlijke programmering van onderzoek	6: bijvoorbeeld uitwisseling onderzoekers - beleidsvoerders
c. beleid	7: - doorsluiting; - tenderen visies van belangen- organisaties in de- zelfde richting? - etc.	8: - intern of extern onderzoek; - onderzoek onder- deel van departe- mentaal onder- zoeksprogramma of niet?	9: - selectie beleids- voerders: welke discipline? - houding ten aanzien van onderzoek

Het werken met dit schema is overigens nog verder te verduidelijken. We volstaan hier tot slot met een voorbeeld voor de cellen 1, 2 en 3.

Op het niveau van individuele onderzoeksprojecten zijn factoren die later invloed kunnen hebben op de benutting van onderzoeksresultaten onder andere gelegen in: de probleemstelling (wegdrijven van het beleidsvraagstuk waar het om gaat); de waarnemingsmethode ('survey' of observatie bijvoorbeeld?); het wel of niet strikt vasthouden aan methodologische regels; het al of niet opnemen van concrete aanbevelingen voor beleid; openbaarheid van de onderzoeksgegevens; het beschikken over een strategie van informatieverstreking van resultaten; de timing van de presentatie van gegevens; de

steun van het rapport door anderen; het prestige van de onderzoeker. Deze factoren kunnen meer indirect worden beïnvloed door factoren op het tweede, het structurele niveau: de kwaliteit van het management in het onderzoeksinstituut waarin de onderzoeker werkt; interne kwaliteitsbewaking en dergelijke. Het betreft hier voornamelijk organisationele aspecten van een onderzoeksinstituut en het algemene functioneren ervan.

Deze factoren en concrete onderzoeksprojecten kunnen ook indirect worden beïnvloed door factoren op het derde, het culturele niveau: de opvattingen en houdingen van onderzoekers. Daarbij is te denken aan: de opleiding tot onderzoeker en de 'bijgebrachte' normen en waarden (is oriëntatie op beleid belangrijk?) en de anderszins ontstane opvattingen, onder andere als gevolg van de discussie over onderzoek in de wetenschappelijke en andere fora.

Voor en verdere analyse van factoren die van invloed zijn op (niet-)benutting van onderzoeksresultaten wordt hier verwezen naar andere publicaties.*

* Bijvoorbeeld is te wijzen op een rapportage waaraan de auteur van het voorliggend essay in de voorstudiefase nog heeft meegewerkt: Hutjes, J. en M. Cuisinier, *Sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid*, 's-Gravenhage, 1983 (Staatsuitgeverij). Deze studie verscheen nadat het manuscript van deze tekst reeds gereed was. De genoemde studie geeft een aanvulling op het in het vorenstaande gestelde.

Noten

Paragraaf 1

1. Zie onder meer Merton, 1964 en 1973.
2. Holzner, 1978: 8-19.
3. Vergelijk: Hoogerwerf, 1979(c); Van Rossum, 1974.
Er is ook voor 1945 wel onderzoek verricht, onder andere vanuit de traditie van de sociografie. In een breed perspectief gezien kunnen we nog verder teruggaan, maar dan overschrijden we de landsgrenzen. Zie: Schendelen, M. van, *In de politicologische werkplaats*, Amsterdam, 1981.
4. Zitting 1977-1978, Kamerstuk 15043, nr. 1 en 2.
5. Vaste Commissie voor het Wetenschapsbeleid, Derde vergadering met betrekking tot Nota Meerjarenplan sociaal onderzoek en beleid, 's-Gravenhage, 1979.
6. Vergelijk bijvoorbeeld Van Lohuizen, 1979: 243.
7. Van Doorn, 1964: 10.
8. Becker, 1978: 356.
9. Becker, 1978: 352.
10. Rosenthal, 1980: 31.
11. Zie: Denkers, e.a., 1973; Adriani, 1978.
12. Denkers, e.a., 1973.
13. Van Putten, 1980.
14. Zie: Denkers, e.a., 1973; Adriani, 1978; Den Dunnen, 1974.
15. Uitvoerig: Van Schendelen, 1976.

Paragraaf 2

1. Voor een voorbeeld: Korsten en Kropman, 1977.
2. Bijvoorbeeld Mintzberg, 1976.
3. Zie: Weiss, 1977; Weiss en Bucuvalas, 1980(c).
4. Voor een voorbeeld: Leune, 1980.
5. Vergelijk het project 'Haagse Machten': Van Putten, 1980.
6. Caplan, 1975; Weiss, 1977.
7. Leune, 1980 en 1981; Brus, 1976.
8. Denkers, 1976; Van den Beld, 1979.
9. Leune, 1980: 136-137.
10. Dronkers, 1977.
11. Leune, 1980: 148.
12. Vergelijk bijvoorbeeld Nauta, 1978.
13. Zie daarvoor: Becker, 1978; Berting, 1979; OECD, 1979; Hoogerwerf, 1979(a); Köbben, 1978; Verkenningcommissie Sociaal Onderzoek, 1975.

Paragraaf 3

1. Weiss, 1977: 4-5; 1980(a).
2. Weiss, 1977: 6-7.
3. Aldus bijvoorbeeld Roes, 1978 en 1980.
4. Uitspraak van Weiss, 1977: 7.
5. Weiss, 1977: 8.
6. Bijvoorbeeld bij Plantenga, 1981.
7. Weiss, 1977: 5.
8. Voor een lijst publicaties, zie: Weiss, 1977.
9. Zie: Patton, 1977: 141-164; voorts Patton, 1978.
10. Knorr, 1977: 180.

11. Hoogerwerf, 1980(a).
12. Zie: Weiss, 1977: 16; Knorr, 1977: 180.
13. Knorr, 1977: 180.
14. Weiss: 1977: 1.
15. Zie: Leune, 1980; Weiss, 1977: 10. Men vergelijk ook de bespreking van een I.T.S.-onderzoek over de middenschool in *Didaktief* (november 1982), door Leune en Creemers.
16. Weiss, 1977: 11.
17. Zie: Nauta, 1978; Brus, 1976; Leune, 1980 en 1981; Munters, 1980; Köbber, 1981.
18. Zie bijvoorbeeld Weiss, 1979: 426-431.
19. Weiss, 1979 en 1980(a).
20. Weiss: 1977: 11-13.
21. Weiss, 1979: 428.
22. Vergelijk: Mintzberg, 1976.
23. Weiss: 1979: 14; 1979: 427.
24. Weiss, 1979: 428. Voorts: Weiss, 1977: 15; Donnison, 1972: 519-536; Lindblom en Cohen, 1979; Van Rossum, 1980.
25. Van Putten, 1980.
26. Weiss, 1977: 15k; voorts: Weiss, 1979: 429; Leune, 1980.
Weiss (1979: 429) stelt: 'But when research is available to each participant group, research as political ammunition can serve a worthy purpose'.
27. Weiss, 1979: 429.
28. Deben en Van der Weiden, 1979; ook bijvoorbeeld Breunese, 1979: 7.
29. Nauta, 1978: 3-7; Weiss, 1977: 16; Weiss en Bucuvalas, 1980(b): 309.
30. Weiss, 1979: 429-430.
31. Weiss, 1979: 429.
32. Weiss, 1979: 430.
33. Weiss, 1979: 430.
34. Adriani, 1978.
35. Deben en Van der Weiden, 1979.
36. Zie: Leune, 1980 en 1981; Brus, 1976; Sliepen, 1980; Munsters, 1980; het Instituut voor Bestuurswetenschappen, 1977; Stalmeier, 1980.
37. Hoogerwerf, 1979(a); Van den Heuvel, 1976; Vis, 1980.
38. Zie bijvoorbeeld Hoogerwerf, A., Notitie over het belang van wetenschappelijk onderzoek naar het openbaar bestuur, Interne notitie voor het S.O.O.B., 15 juli 1982.
39. Weiss, 1980(a); Caplan, 1980.
40. Toelichting tijdens een NSAV-conferentie over de relatie tussen onderzoek en beleid, en op een bijeenkomst van de SISWO-groep beleidsonderzoek.
Het standpunt dat Van de Vall's aanpak in essentie te plaatsen is binnen het probleemoplossingsmodel wordt overigens ook gedeeld door Van Rossum (1980: 361-363). Deze stelt allereerst dat er binnen het denken over benutting van onderzoeksresultaten een probleemoplossingsaanpak bestaat en dat in die traditie Van de Vall te plaatsen is omdat hij een bijdrage van de sociale wetenschappen verwacht aan de oplossing van sociale en beleidsproblemen via professionalisering van onderzoek.
41. Van Hoesel c.s., 1982: 7 en 49-50.
42. Van Hoesel c.s., 1982.
43. Den Hoed, 1972.
44. *Nederlandse Staatscourant*, 1980, nr. 226: 5.
45. Zie: Den Hoed, 1972.
46. Vergelijk in dit verband: In 't Veld, 1978.
47. Welters, 1977: 115.

48. Zie: Welters, 1977: 123; ook Den Hoed, 1972.
49. Zie: Van de Vall, 1978; Van den Heuvel, 1976; Hendriks, 1978; Den Hoed, 1972.
50. Vergelijk: Welters, 1977 en 1978.
51. Zie: Weiss, 1977(c): 536-537.
52. Zie: Denkers, 1976.
53. Vergelijk: Den Hoed, 1972; Weiss, 1980(a); Weiss en Bucuvalas, 1980(b) en (c).
54. Welters, 1978.
55. Denkers, 1976.
56. Van Tienen, 1978; Nauta, 1978; Roes, 1978 en 1980; Welters, 1979; Bakkerode, e.a., 1978.
57. Zie: *Nederlandse Staatscourant*, 1980, nr. 226.

Paragraaf 4

1. Caplan, 1975, ook 1976, 1977, 1979 en 1980.
2. Patton, 1977: 141-165; ook 1978.
3. Knorr, 1977: 176.
4. Knorr, 1977, 1980.
5. Zie: Caplan, 1980; ook: Weiss, 1979: 429.
6. Cronbach en Suppes, 1969; Joncich Clifford, 1973; Malmquist, 1973.
7. Verkenningcommissie Onderwijsresearch, 1976: 13.
8. Zie: Patton e.a., 1977; Rich, 1977; Alkin, e.a., 1979; Janet Weiss, 1976: 236.
9. OECD, 1979: 19, 22 en 25.
10. OECD, 1979: 4.
11. OECD, 1979: 4, 17; Weiss, 1977.
12. OECD, 1979: 22.
13. Studie uit 1960.
14. Zie onder andere Coleman, 1975: 19-40; Hoogerwerf, 1979: 429-441(b). De discussie over de middenschool was overigens ook in 1982 nog niet afgerond.
15. Zie: Caplan, 1980; Weiss, meerdere publicaties; Knorr, 1977
16. Zie: Weiss en Knorr, 1977.
17. Sherwin en Isenson, 1967: 25.
18. Van Duyn, 1979.
19. Weiss, 1980: 381-404(a); Weiss en Bucuvalas, 1980(b) en (c).
20. Weiss, 1980: 383-385(a).
21. Weiss, 1980: 386(a).
22. OECD, 1979: 19; Weiss, 1980: 391(a).
23. OECD, 1979: 25.
24. Weiss, 1980: 397-398(a).
25. Weiss, 1980: 399(a).
26. Weiss, 1980: 382(a).
27. Knorr, 1977: 195 e.v.
28. Weiss en Bucuvalas, 1980: 309(b).

Paragraaf 5

1. Verkenningcommissie Onderwijsresearch, 1976: 13; Leune, 1980 en 1981; Brus, 1976.
2. Den Hoed, 1972; Stalmeier, 1980.
3. Rutten, 1979; Van den Beld, 1979.
4. I.B.W., 1977: 8-10; Polak, 1980: 237.
5. Van de Vall, 1979 en 1980(a); Van de Vall en Gosh, 1974; zie ook andere publicaties van dezelfde auteur.
6. Den Hoed, 1972.
7. Van de Vall, 1980(b); Van de Vall en Van Dijkum-De Jong, 1979.

8. Attema, Bours en Van de Vall, 1975.
9. Werkgroep Overheid, 1980: 14 e.v.
10. Goldstein, e.a., 1978.
11. Van de Vall, 1980(a).
12. Dat planning ook allerlei nadelen heeft, kan leiden tot ritualisme en neveneffecten vertoont die ongunstig zijn, was tot voor kort in de planningpraktijk geen gemeengoed.
13. RARO, 1981: III. Voorts: Nijkamp, 1980; De Nooy, 1980.
14. Zie: Fleurke, 1974; Koopmans, 1976; Breunese, 1979; voorts allerlei andere auteurs.
15. Van Hoesel c.s., 1982: 7 en 49 e.v.
16. Verkenningcommissie Onderwijsresearch, 1976: 13, 24.
17. I.B.W., 1977: 10.
18. Zie: Sliepen, 1978; voorts onder andere Nauta, 1978; Voorhoeve, 1979; Hirsch Ballin, 1979.
19. Denkers, 1976: 84.
20. Munters, 1980: 236.
21. Zijlmans, 1980, nr. 9: 7.
22. Zie onder meer Van den Beld, 1979: 65.
23. Zie: Williams, 1971; Williams en Evans, 1969: 118-132; Smith en Bissell, 1970: 51-105; Mann, Harrell en Hunt, 1977; Datta, 1976: 129-181.
24. Vergelijk: Boorsma, 1980.
25. Denkers, e.a., 1973; Denkers, 1976; Patton, 1978: 64; Weiss, 1980(a); Hoogerwerf, 1980: 67.
26. Patton, 1978: 64.
27. Smith en Bissell, 1970: 104; Denkers, e.a., 1973.
28. Zie ook: Weiss, 1980(a): 380.
29. Zijlmans, 1980: 7. Voorts: Van Putten.
30. Van de Vall en Gosh, 1974; ook: Van de Vall, 1980; Van de Vall en Van Dijkum-De Jong, 1979.
31. Onder andere Bakkerode, c.s. wijzen hierop. Zie: Bakkerode, c.s., 1978; Aquina, 1978: 71; Enthoven en Smith, 1971; Weiss, 1977: 545(c).
32. Zie: Bakkerode, c.s., 1978; Den Hoed, 1972.
33. Vergelijk ook: Nauta, 1978; Van Tienen, 1978.
34. Weiss, 1977: 16(a).
35. Coleman, 1972: 22.
36. OECD, 1979: 37. Ook: Social science policy – France.
37. Werkgroep Overheid, 1980: 22.
38. Den Hoed, 1972.
39. Welters, 1978: 16.
40. Heering, 1979.
41. Weiss, 1977: 536(c).
42. Eaton, 1956.
43. Leune, 1980.
44. Verloo, 1979: 22.
45. I.B.W., 1979: 43.
46. Hoogerwerf, 1980: 67(b).
47. Kooiman, 1980: 164.
48. Zie: Welters, 1978: 11; ook: Nauta, 1978.
49. Verkenningcommissie Onderwijsresearch, 1976: 28-30; Denkers, 1976; Sturmans, 1979; Bierman, 1977: 8.
50. RARO, 1981: 318.
51. Vergelijk bijvoorbeeld Leune, 1980: 137; Hoogerwerf, 1980: 68(b); Kooiman, 1980: 164.

52. Caplan, 1980: 176.
53. Weiss, 1979: 426-431.
54. Zie Caplan, 1975(a) en (b), 1980.
55. Caplan, 1980: 178.
56. Nauta, 1978: 4-5.
57. Bruder, 1980: 65-67.
58. Zie bijvoorbeeld Van Hoesel, e.a., 1982.
59. Weiss, 1979: 426-431; Nauta, 1978; Ellemers, 1976. L. Nauta (1975: 52) meent dat het werk van sociologen meestal diagnostiserend en probleemstellend is en 'zelden probleemoplossend'.
60. Ellemers, 1979: 281.
61. OECD, 1979: 24.
62. OECD, 1979: 20; Van den Beld, 1979.
63. OECD, 1979: 20.
64. Van de Vall, 1980: 180.
65. Zie: Berting, 1979; Den Hoed, 1972; I.B.W., 1977.
66. Den Hoed, 1972.
67. Welters, 1978: 12.
68. We baseren ons hier op eigen observatie en verslag.
69. Van Vught, 1982: 229.
70. Zie Van Vught, 1982: 248, 251, 287 en 290. Citaat op pagina 290.
71. Rich, 1977: 199-213.
72. Van den Beld, 1979: 63.
73. Rutten, 1979: 172.
74. Van Schendelen, 1979.
75. Vergelijk: Denkers, 1976.
76. Weiss, 1979.
77. OECD, 1979.
78. Van den Beld, 1979: 65.
79. *Economisch Bulletin V.U.*, 1980: 15.
80. OECD, 1979: 37.
81. Zie bijvoorbeeld Den Dunnen, 1974; Adriani, 1978 en 1979; Denkers e.a., 1973. Aandacht voor 'gescheiden circuits' en onbekendheid van beleidsvoerders met de communicatiekanalen binnen de sociale wetenschappen, bijvoorbeeld bij: Breunese, 1979; 7; Koopmans, 1976.
82. Bijvoorbeeld Van Lohuizen, 1979: 242.
83. Zie: Weiss, 1980: 392(a).
84. Bruder, 1980.
85. Den Dunnen, 1974: 35; Adriani, 1978 en 1979.
86. Bijvoorbeeld Denkers, e.a., 1973; Denkers, 1976; Hirsch Ballin, 1979; Den Hoed, 1972.
87. Weiss, 1979: 430.
88. NIMAWO, 1978: 61.
89. Van de Vall, 1980: 11(b).
90. Adriani, 1979: 46. Voorts: Den Dunnen, 1974; Denkers, e.a., 1973.
91. Zie ook: Den Hoed, 1972; OECD, 1979; Bruder, 1980.

Paragraaf 6

1. Zie: Van de Vall, 1980; Denkers, e.a., 1973; Denkers, 1976; Adriani, 1978 en 1979; Breunese, 1976 en 1979; Den Dunnen, 1974; Daamen e.a., 1980; etc.
2. Vergelijk bijvoorbeeld ook: Lindblom en Cohen, 1979; Van Rossum, 1980.
3. Bijvoorbeeld Braskamp en Brown, 1980: 94 e.v.

Bibliografie

- Adriani, P., *Jeugdwelzijn en wetenschap*. Een studie over de sociaal-wetenschappelijke ondersteuning van maatschappelijke sectoren, uitgewerkt voor het terrein van de jeugdwelzijnsbevordering, met speciale aandacht voor de jeugdbescherming, Groningen, 1978.
- Adriani, P., Welzijn en wetenschap, in: *Intermediair*, 9 maart 1979, p. 49-57.
- Alkin, M. e.a., *Using evaluations. Does evaluation make a difference*, London, 1979.
- Antilla, I., *The influence of criminology on Finnish crime policy*, Helsinki, 1972 (Institute of Criminology).
- Aquina, H., Denken in meervoud, in: Gevers, J. en R. in 't Veld, *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Deventer, 1980, p. 61-75.
- Attema, T., A. Bours en M. van de Vall, *Onderzoek en beleid in de ruimtelijke ordening*, Amsterdam/ Buffalo, 1975, deel I en II.
- Bakkerode, H. e.a., *Onderzoek, planning en beleid bij vier departementen en een dienst*, Den Haag, 1978.
- Becker, H., De opbouw van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in de komende jaren, in: *Beleid en Maatschappij*, 1978, p. 346-356.
- Beld, C. van den, Het Centraal Planbureau: zijn invloed, zijn macht en zijn onmacht, in: Goorbergh, W. van den, Th. van de Klundert en A. Kolnaar, red., *Over macht en wet in het economisch gebeuren*, Leiden, 1979, p. 49-76.
- Berting, J., Sociologisch onderzoek in Nederland, in: Rademaker, L., red., *Sociologie in Nederland*, Deventer, 1979, p. 61-97.
- Bierman, M. e.a., *Van onderzoek naar ruimtelijk beleid*; beleidsnota van de sector planologie, SISWO, Amsterdam, 1977.
- Bierman, M., en J. Verdenius, Van gissen naar beslissen, SISWO-Signaal Studies, Sector planologie, no. 2, Amsterdam, 1978.
- Bierman, M., P. Hol en J. Verdenius, *Over wegen en overwegen*, Amsterdam, 1982.
- Boorsma, P., Naar de versoeringsstaat, in: *Openbare Uitgaven*, 1980, p. 3-27.
- Braskamp, L. en R. Brown, eds., Utilization of evaluative information, in: *New directions for program evaluation*, 1980, nr. 5.
- Brasz, H., *Methoden van bestuurskunde*, Driebergen, 1976.
- Breunese, J., *Bestuurskundig onderzoek*; een evaluatie van bestuurskundig onderzoek naar de bestuurlijke organisatie op het lokale en regionale niveau, vanuit praxelogisch standpunt, Amsterdam, 1976.
- Breunese, J., Onderzoek en beleid, in: *Handboek Beleidsvoering overheid*, Alphen, 1979, M 2500-1-20.
- Bruder, W., *Sozialwissenschaften und Politikberatung*, Opladen, 1980.
- Brus, B., Over de bijdrage van onderwijskundig onderzoek tot de realisering van een onderwijsbeleid in de geest van de Contourennota, *Pedagogische Studiën*, 1976, p. 406-420.
- Caplan, N. en S. Nelson, On being useful, in: *American Psychologist*, 1973, p. 199-211.
- Caplan, N., *The use of social science knowledge in policy decisions at the national level*: U.S., O.E.C.D., 1975(a).
- Caplan, N., A. Morrison en R. Stambaugh, *The use of social science knowledge in policy decisions at the national level*, Ann Arbor, 1975(b).
- Caplan, N., Social Research and national policy, in: *International Social Science Journal*, 1976, p. 187-194.
- Caplan, N., A minimal set of conditions necessary for the utilization of social science knowledge in policy formulation at the national level, in: Weiss, C., ed., *Using social science research in public policy making*, Lexington, 1977, p. 183-189.

- Caplan, N., Social research and national policy: what gets used, by whom, for what purposes, and with what effect, in: Guttentag, M., ed., *Evaluation studies review annual*, Beverly Hills, 1977.
- Caplan, N., The two communities theory and knowledge utilization, in: *American Behavioral Scientist*, 1979, p. 459-470.
- Caplan, N., What do we know about knowledge utilization, in: Braskamp, L. en R. Brown, eds., *Utilization of evaluation*. New directions for program evaluation, nr. 5, San Francisco, 1980, p. 1-11.
- Caplan, N., The use of social science knowledge in policy decisions at the national level, in: *OECD, The utilization of the social science in policy making in the United States*, Parijs, 1980, p. 161-235.
- Cherns, A., R. Sinclair en W. Jenkins, eds., *Social science and government*, London, 1972.
- Coleman, J., *Policy research in the social sciences*, Morristown, 1972.
- Coleman, J., Problems of conceptualization and measurement in studying policy impacts, in: Dolbeare, K., ed., *Public policy evaluations*, Beverly Hills, 1975, p. 19-40.
- Commissie Publicatie Onderzoeksresultaten – Wetenschappelijke Raad van de K.N.A.W., *Sociaal-wetenschappelijk onderzoek op tafel*, Amsterdam, 1981.
- Cronbach, L. en P. Suppes, *Research for tomorrow's schools: disciplined inquiry for education*, London, 1969.
- Daamen, J., e.a., *Het planologisch onderzoek in de jaren zeventig*, Delft, 1980.
- Datta, L., The impact of the Westinghouse/Ohio Evaluation of the Development of Project Head Start, in: Abt, C., ed., *The evaluation of social programs*, Beverly Hills, 1976, p. 129-181.
- Deakin, N., Research and the policy-making process in local government, in: *Policy and politics*, July 1982, nr. 3, p. 303-317.
- Deben, L. en J. van der Weiden, *Stadsvernieuwing. Een sociologisch trendrapport*, Amsterdam, 1979.
- Denkers, F., e.a., *The impact of criminological research in penal decision making*. Interim-rapport II, Leiden/Nijmegen, 1973.
- Denkers, F., *Criminologie en beleid. De invloed van penologische research op het strafrechtelijke beleid*, Nijmegen, 1976.
- Donnison, D., Research for policy, in: *Minerva*, vol. 10, nr. 4, 1972, p. 519-536.
- Doorn, J. van, *Beeld en betekenis van de Nederlandse sociologie*, Utrecht, 1964.
- Dronkers, J., Een wetenschappelijke legitimering van een maatschappelijk compromis, in: *Beleid en Maatschappij*, 1977, p. 176-179.
- Dubois, H., *De tevreden hoogleraar en zijn vakgroep*. Een onderzoek naar de beleving van de werksituatie van leden van het wetenschappelijk corps in 14 vakgroepen, Nijmegen, 1980.
- Dunnen, R. den, *Woningmarktonderzoek*, Alphen, 1974.
- Duyn, J. van, *De lange golf in de economie*, Assen, 1979.
- Eaton, J., Symbolic and substantive evaluative research, in: *Administrative Science Quarterly*, 1956, p. 21.
- Ellemers, J., Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: krachtige versus manipuleerbare variabelen, in: *Beleid en Maatschappij*, 1976, p. 281-290.
- Enthoven, A. en K. Smith, *How much is enough?*, New York, 1971.
- Etten, G. van, De relatie onderzoek en beleid in de gezondheidszorg in Nederland, in: *Gezondheid en Samenleving*, 1980, p. 74-83.
- Fleurke, F., Action research als methode van bestuurskundig onderzoek, in: *Bestuurswetenschappen*, 1974.

- Frijling, B., P. van Hoesel en F. Leeuw, Universitair beleidsgericht onderzoek in de sociale wetenschappen, in: *Mens en Maatschappij*, 1980, p. 117-136.
- Goldstein, M., A. Marcus en N. Rausch, The nonutilization of evaluation research, in: *Pacific Sociological Review*, jan. 1978.
- Heering, A., Functies van beleidsonderzoek en de plaats in de departementale organisatie. Studiedag van de Werkgroep Overheid op 16 november 1979.
- Hendriks, C., Onderzoek voor recreatiebeleid? Beleid voor recreatieonderzoek: een pleidooi voor een beleid, in: *Recreatie*, 1978, p. 51-57.
- Heuvel, W. van den, Beleid-beledenen: onderzoek als toetssteen, in: *Nederlands Tijdschrift voor Gerontologie*, 1976, p. 215-227.
- Hirsch Ballin, E., *Publiekrecht en beleid*. Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Alphen, 1979.
- Hoed, P. den, *Onderzoek naar het sociaal-wetenschappelijk onderzoek bij het Ministerie van Sociale Zaken*, Rotterdam, 1972.
- Hoesel, P. van, e.a., *Programmering van sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek*, Leiden, 1982 – interimrapport.
- Holzner, B., The sociology of applied knowledge, in: *Sociological Symposium*, 1978, p. 8-19.
- Hoogerwerf, A., Macht en onmacht van sociologen en politicologen, in: *Beleid en Maatschappij*, 1974, p. 86-94.
- Hoogerwerf, A., Gerontologie en overheidsbeleid, in: *Nederlands Tijdschrift voor Gerontologie*, 1978, p. 185-190(a).
- Hoogerwerf, A., Naar emancipatie van de maatschappijwetenschappen. Een reactie op de Nota Meerjarenplan sociaal onderzoek en beleid, in: *Beleid en Maatschappij*, 1978, p. 357-365(b).
- Hoogerwerf, A., Wat kunnen de maatschappijwetenschappen doen voor het openbaar bestuur?, in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 1979, p. 83-87(a).
- Hoogerwerf, A., Resultaten van onderzoek naar effecten van overheidsbeleid, in: *Res Publica*, vol. XXI, nr. 3, 1979, p. 429-441(b).
- Hoogerwerf, A., Politicologie in Nederland, 1948-1978, in: *Acta Politica*, 1979, nr. 2, p. 145-184(c).
- Hoogerwerf, A., Planbureaus: bruggen of barrières tussen onderzoek en beleid?, in: *Bestuurswetenschappen*, 1980, p. 14-32(a).
- Hoogerwerf, A., Is de verzorgingsstaat effectief, in: Kooiman, J., *De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos?*, Alphen, 1980, p. 57-71(b).
- Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Coördinatie van het onderzoek naar het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1977.
- Instituut voor Toegepaste Sociologie, *Beleidsonderzoek en onderzoeksbeleid*, Nijmegen, 1970.
- Instituut voor Toegepaste Sociologie, *Jaarverslag 1981*, Nijmegen, 1982.
- In 't Veld, R., *Over grenzen van bestuur*, Den Haag, 1978.
- Joncich Clifford, G., A history of the impact of research on teaching, in: Travers, R., ed., *Second handbook of research on teaching*, Chicago, 1973, p. 1-43.
- Kemenade, J. van, Onderwijsresearch en onderwijsbeleid, in: *Als de smalle weegbree bloeit*, Amsterdam, 1979.
- Klaassen, L., De onderzoeker en de politicus, in: *Beleidsanalyse*, 1980, nr. 3, p. 10-16.
- Knorr, K., Policy makers' use of social science knowledge: symbolic or instrumental?, in: Weiss, C., ed., *Using social science research in public policy making*, Lexington, 1977, p. 165-182.

- Köbben, K., Status en staat van de sociale wetenschappen thans, in: Bovenkerk, F., e.a., red., *Toen en thans; de sociale wetenschappen in de jaren dertig en nu*, Baarn, 1978, p. 276-286.
- Köbben, A., Het heilige vuur, in: *Intermediair*, 5 december 1980, p. 1-7.
- Köbben, A., De armoede van de sociale wetenschappen, in: *Sociodrome*, 1981-1, p. 4-10.
- Kooiman, J., Besturingsconceptie en verzorgingsstaat, in: Kooiman, J., red., *De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos?*, Alphen, 1980, p. 156-168.
- Koopmans, F., De toepassing van actie-onderzoek, in: *Intermediair*, februari 1976.
- Korsten, A. en J. Kropman, *Participatie en politiek*, Nijmegen, 1977.
- Korsten, A., *Nationale planbureaus: invloed op overheidsbeleid?*, Nijmegen, 1982.
- Leune, J., *Onderwijsbeleid onder druk*; een historisch-sociologisch onderzoek naar het opereren van lerarenverenigingen in het Nederlandse onderwijsbestel, Groningen, 1976.
- Leune, J., De relatie tussen onderwijsonderzoek en onderwijsbeleid in Nederland, in: *Pedagogisch Tijdschrift*, 1980, p. 130-151.
- Leune, J., Besluitvorming in het onderwijsbestel, in: Kemenade, J. van, red., *Onderwijs: bestel en beleid*, Groningen, 1981, p. 330-500.
- Lindblom, C. en D. Cohen, *Usable knowledge. Social science and social problem solving*, New Haven, 1979.
- Lohuizen, C. van, Mobiliteitsonderzoek in Nederland, in: Nijkamp, P. en P. Rietveld, red., *Het stuur uit handen?*, Leiden, 1979, p. 229-247.
- Lohuizen, C. van, Van onderzoek naar plan en werkelijkheid, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1980, p. 499-509.
- Malmquist, E., Een Zweedse visie op de toekomstperspectieven van onderwijsresearch en ontwikkeling, in: *Pedagogische Studiën*, 1973, p. 344-350.
- Mann, A., A. Harrell en M. Hurt jr., *A review of Head Start Research since 1969 and an annotated bibliography*, Washington D.C., 1977.
- Merton, R. *Social theory and social structure*, London, 1964.
- Merton, R., *The sociology of science*, Chicago, 1973.
- Meyer, W., Een bondgenootschap tussen sociologie en beleid, in: Meyer, W., *Welzijnsbeleid*, Alphen, 1978, p. 169-180.
- Mintzberg, H., The structure of unstructured decision processes, in: *Administrative Science Quarterly*, juni 1976.
- Munters, A., E.W. Hofstee: Tussen speculatieve fantasie en empirisch realisme, in: *Mens en Maatschappij*, 1980, p. 221-245.
- Nauta, A., Beleid en onderzoek, in: *Beleid en Maatschappij*, 1978, p. 3-7.
- Nauta, L., *Het neo-positivisme en de sociale wetenschappen*, Amsterdam, 1975.
- NIMAWO, Publikatie ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan, 1978.
- Nooy, F. de, Regionaal distributie-planologisch onderzoek, kostbare verspilling of bruikbaar instrument?, in: *Planning*, 1980, nr. 11, p. 20-25.
- Nota Meerjarenplan Sociaal Onderzoek en Beleid, 's-Gravenhage, 1978.
- Nijkamp, P., Dilemma's in distributie-planologisch onderzoek, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 30 april 1980, p. 523-530.
- O.E.C.D., *Social science in policy making*, Parijs, 1979.
- O.E.C.D., *The utilization of the social science in policy making in het United States*, Parijs, 1980.
- Patton, M., e.a., In search of impact: an analysis of the utilization of federal health evaluation research, in: Weiss, C., ed., *Using social research in public policy making*, Lexington, 1977, p. 141-164.
- Patton, M., *Utilization-focused evaluation*, Beverly Hills, 1978.

- Plantenga, J., De keuze van het significantieniveau bij beleidsvoorbereidend sociaal-wetenschappelijk onderzoek, in: *Sociologische Gids*, 1981, p. 69-79.
- Polak, J., Bestuurswetenschappen en de verbanden tussen bestuurswetenschappelijk onderzoek en openbaar bestuur, in: Claessen, P., e.a., red., *Beeld van een Goede vriendschap*, 's-Gravenhage, 1980, p. 233-241.
- Pronk, J., Onderzoek en ontwikkelingsamenwerking, Tweede Kamer, Zitting 1976-1977, nr. 14100, hst. 9: p. 68-73.
- Putten, J. van, red., *Haagse Machten*. Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen, 's-Gravenhage, 1980.
- R.A.R.O., Advies over het distributieplanologisch onderzoek, 's-Gravenhage, 1981.
- Rich, R., Uses of social science information of federal bureaucracies: knowledge for action versus knowledge for understanding, in: Weiss, C., ed., *Using social science research in public policy making*, Lexington, 1977, p. 199-212.
- Ringeling, A., De relatie tussen onderzoek en beleid, in: *Sektie van planologische onderzoekers, Markerwaard*, Amsterdam, 1981, p. 63-77.
- Roes, Th., De voorbereiding van het overheidsbeleid: planning, in: Hoogerwerf, A., red., *Overheidsbeleid*, Alphen, 1978, p. 61-68.
- Roes, Th., Het SCP en de sociale planning, in: Gevers, J. en R. in 't Veld, red., *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Deventer, 1980., p. 129-158.
- Rosenthal, U., Besprekingsartikel, in: *Beleid en Maatschappij*, 1977, p. 65-70.
- Rosenthal, U., De onoverzichtelijkheid van de beleidsliteratuur, in: *Beleid en Maatschappij*, 1980, p. 31-34.
- Rossum, W. van, The development of sociology in the Netherlands: a network analysis of the editorial board of the *Sociologische Gids*, in: Whitley, R., ed., *Social processes of scientific development*, London, 1974, p. 172-192.
- Rossum, W. van, Professionalisering of deprofessionalisering van de sociale wetenschappen?, in: *Beleid en Maatschappij*, 1980, p. 360-365.
- R.T.C., Eindrapport van de Ronde-Tafelconferentie coördinatie van het onderzoek naar het openbaar bestuur, Den Haag, 1978.
- Rutten, F., Over de effectiviteit van het macro-economisch beleid, in: Goorbergh, W. van den, e.a., red., *Over macht en wet in het economisch gebeuren*, Leiden, 1979, p. 165-187.
- Schendelen, M. van, Politieke invloed, in: *Intermediair*, 4 juni 1976, p. 7-15, 23.
- Schendelen, M. van, *Regering en parlement in crisistijd*, Alphen, 1979.
- Scholten, G., Beleid versus analyse, in: *Beleidsanalyse*, 1980, nr. 3, p. 5-9.
- Sherwin, Ch. en R. Isenson, Project Hindsight. A defense department study of the utility of research, in: *Science*, vol. 156, 1967, p. 1571-1577.
- Smith, M. en J. Bissell, Report analysis: the impact of Head Start, in: *Harvard Educational Review*, 1970, vol. 40, nr. 1, p. 51-105.
- Sliepen, W., Rol en functie van theorie in beleidsgericht onderzoek, in: Segers, J., I. Snellen en A. Vissers, red., *Stagnatie en herbezinning*, Tilburg, 1982, p. 29-55.
- Stalmeier, P., Liever werkeloos dan ver van haard en huis, *Elseviers Weekblad*, 24 mei 1980, p. 34-35.
- Sturmans, F., *Asklepios en hygienia*, Nijmegen, 1979 (oratie).
- Tienen, A. van, Planning in Nederland. Meer bijzonder de planning op sociaal en cultureel gebied, in: *Planning en Staatsrecht* – Congres 2 maart 1978, Tilburg, 1978, p. 135-206.
- Trip, F., Sociale wetenschap en overheidsbeleid, in: *Universiteit en hogeschool*, 1976, p. 118-120.
- Vall, M. van de en P. Ghosh, Sociaal onderzoek en beleid: de interveniërende variabele 'onderzoeksstructuur', in: *Sociologische Gids*, 1974, p. 289-301.

- Vall, M. van de, Utilization and methodology of applied social research: four complementary models, in: *Journal of Applied Behavioral Science*, 1975, p. 14-39.
- Vall, M. van de, *Het paradigma van sociaal beleidsonderzoek*, Leiden, 1978.
- Vall, M. van de en B. van Dijkum-De Jong, *Het rendement van sociaal beleidsonderzoek*. Een onderzoek naar de voorwaarden voor beleidsrelevantie, Alphen, 1979.
- Vall, M. van de, *Sociaal Beleidsonderzoek*, Alphen, 1980(a).
- Vall, M. van de, Over normalen en revolutionairen, paper NSAV-conferentie 1980(b).
- Veld-Langeveld, H. in 't, *Onderzoek onderzocht*, Utrecht, 1970.
- Verkenningcommissie Onderwijsresearch, *Onderwijsonderzoek in Nederland*, Den Haag, 1976.
- Verkenningcommissie Sociaal Onderzoek, *Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleid*, Den Haag, 1975.
- Verloof, M., *De rol van onderzoek in de praktijk*, Een analyse van vijf case-studies, Tilburg, 1979.
- Vis, J., Rede bij de installatie van het Samenwerkingsverband Onderzoek Openbaar Bestuur, *Nederlandse Staatscourant*, 20 november 1980, nr. 226, p. 4.
- Voorhoeve, J., *Peace, profits and principles*. A story of Dutch foreign policy, 's-Gravenhage, 1979.
- Vught, F. van, en J. van Doorn, *Beleidsexperimenten*, 's-Gravenhage, 1982.
- Vught, F. van, *Experimentele beleidsplanning*, 's-Gravenhage, 1982.
- Weiss, C., Evaluation research in the political context, in: Struening, E. en M. Guttentag, eds., *Handbook of evaluation research*, Beverly Hills, 1976, p. 13-27.
- Weiss, C., Die Politisierung der Evaluationsforschung, in: Badura, B., Hrsg., Seminar: *Angewandte Sozialforschung*, Frankfurt am Main, 1976, p. 286-301.
- Weiss, C., Introduction, in: Weiss, C., ed., *Using social research in public policy making*, Lexington, 1977, p. 1-22(a).
- Weiss, C. en M. Bucuvalas, The challenge of social research to decision making, in: Weiss, C., ed., *Using social research in public policy making*, Lexington, 1977, p. 213-234(b).
- Weiss, C., Research for policy's sake: the enlightenment function of social research, in: *Policy Analysis* (Fall), 1977, p. 521-545(c).
- Weiss, C., The many meanings of research utilization, in: *Public Administration Review*, 1979, 39, p. 426-431.
- Weiss, C., Knowledge creep and decision accretion, in: *Knowledge: creation, diffusion, utilization*, vol. 1, nr. 3, maart 1980, p. 381-404(a).
- Weiss, C. en M. Bucuvalas, Truth tests and utility tests: decision makers' frames of reference for social science research, in: *American Sociological Review*, april 1980, vol. 45, nr. 2, p. 302-313(b).
- Weiss, C. en M. Bucuvalas, *Social science research and decision-making*, New York, 1980(c).
- Weiss, J., Using social science for social policy, in: *Policy Studies Journal*, vol. 4, nr. 3, Spring 1976.
- Welters, L., Het beleid en de zachte sector van het sociaal onderzoek, in: Brunt, L., red., *Anders bekeken*. Wet en werkelijkheid in sociaal onderzoek, Meppel, p. 109-127.
- Welters, L., Beleid ten aanzien van onderzoek en onderzoek voor beleid, in: *Beleid en Maatschappij*, 1978, p. 8-17.
- Werkgroep Overheid, *Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en overheidsbeleid*, Verslag van een studiedag, 's-Gravenhage, 1980.
- Williams, W. en J. Evans, The politics of evaluation: the case of Head Start, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, september 1969, p. 118-132.

Williams, W., *Social policy research and analysis*, New York, 1971.

Wolff-Albers, A. en H. Crombag, *Visies op onderzoek in enkele sociale wetenschappen*, 's-Gravenhage, 1982.

Wollmann, H., *Policy analysis and political science in West-Germany*, Paper XII th World Congress of the International Political Science Association, Rio de Janeiro, Brasil, August 9-15, 1982.

Zijderveld, A., *Over het nut en de zin van de sociologie*, Assen, 1972.

Zijlmans, M., De (on)bruikbaarheid van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, in: *Wetenschapsbeleid*, november 1980, nr. 9, p. 5-7.