



Citeerwijze van dit artikel:

Peter van Hoesel, 'Bespreking van: A. van Daal, P. Misdorp & M. van Twist, Van waarheidsvinding naar publieke waarde, NSOB/VSO, 2012', *bsv* 2013, januari-maart, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000019

DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000019

Bespreking van: A. van Daal, P. Misdorp & M. van Twist, Van waarheidsvinding naar publieke waarde, NSOB/VSO, 2012

Peter van Hoesel

Het lezenswaardige essay met bovengenoemde titel van de auteurs Arjan van Daal, Paul Misdorp en Mark van Twist (http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/NSOB_Waarheidsvinding_BW-web-3.pdf) geeft een inzicht in de rol en positie van onderzoeksbureaus bij de decentrale overheden, waarvan de grootste categorie de gemeentelijke onderzoeksbureaus betreft die bekendstaan als 'bureaus voor onderzoek en statistiek'.

Het hoofdthema van het essay betreft de verwachte/gewenste overgang naar een situatie waarin onderzoekers meedenken/meepraten over de gemeentelijke of provinciale strategie. Van oudsher hebben de gemeentelijke onderzoeksbureaus vooral het imago van 'cijferboeren' (mijn term, niet van de auteurs) en dat geldt zeker ook voor de voormalige ETI's van de provincies die als zodanig geruime tijd geleden zijn opgeheven en heden ten dage hoogstens nog in rudimentaire vorm bestaan.

De belangrijkste functie van deze bureaus was in het verleden dan ook het ongevraagd leveren van allerlei relevante statistische informatie, bij voorkeur toegankelijk gepresenteerd in de hoop dat beleidsmedewerkers en/of politici deze zouden oppikken. Hoewel dit nog steeds een belangrijke functie is van de gemeentelijke/provinciale onderzoeksbureaus, is daarnaast een tweede functie ontstaan, namelijk die van het beantwoorden van allerlei vragen uit beleidskringen met behulp van daarop specifiek gericht onderzoek. Het is denkbaar dat gemeentelijke en provinciale onderzoekers hun ambitie inmiddels nog op een niveau hoger (willen) leggen, namelijk dat ze op basis van hun kennis meedoen aan beleidsontwikkeling voor de langere termijn.

Toch moeten hier de nodige vraagtekens bij worden gezet, welke in het essay hoogstens kort worden behandeld en in elk geval niet al te diep worden geanalyseerd. Dat laatste heeft ongetwijfeld te maken met een blijkbaar nagestreefde beknoptheid van het essay, maar dat neemt niet weg dat het om cruciale zaken gaat die momenteel de door de auteurs verwachte/gewenste ontwikkeling nog stevig in de weg zitten.

Een eerste vraagteken betreft de competenties van onderzoekers op het gebied van (publieke) strategievorming. Onderzoekers hebben meestal een analytische instelling (gelukkig maar) en bovendien blijven ze nogal eens twifelen aan de waarde van hun uitkomsten. De vertaling van onderzoek in beleidsaanbevelingen is voor veel onderzoekers al gauw een stap te ver, omdat ze dan gedwongen worden tot het maken van keuzes waarvan ze kunnen vinden dat daarvoor onvoldoende onderbouwing kan worden gegeven op basis van hun onderzoekuitkomsten. En dat wordt er zeker niet makkelijker op als het gaat om strategisch onderzoek.

Juist onderzoekers met veel kennis hebben de neiging om te twifelen. En aan onderzoekers met weinig kennis op het relevante gebied of met een minder analytische instelling heb je niet veel; hun betrokkenheid kan zelfs een risico inhouden.

Ik wil hiermee niet zeggen dat onderzoeksbureaus niet in staat zouden zijn nieuwe competenties te ontwikkelen op het gebied van strategievorming, maar wel dat dergelijke competenties niet vanzelfsprekend aanwezig zijn en dat er heel wat moet veranderen op het gebied van het personeelsbeleid van de onderzoeksbureaus om hierin te kunnen voorzien, waarbij tegelijkertijd gewaakt moet worden dat het analytische vermogen binnen de bureaus hieraan niet wordt opgeofferd.

Een tweede vraagteken betreft de programmering van het onderzoek. Als je onderzoek wilt richten op strategische vraagstukken, moeten daartoe de nodige relevante onderzoeken worden geprogrammeerd dan wel moet de serie projecten binnen het programma zodanig worden opgebouwd dat er strategische vragen mee kunnen worden beantwoord, hetgeen onder meer betekent dat er niet te veel budget kan worden besteed aan allerlei ad hoc vragen. In het essay wordt nauwelijks ingegaan op onderzoekprogrammering en er wordt ook niet ingegaan op het verband tussen typen onderzoek en de strategische rol van onderzoek. Er is inmiddels onder meer bij diverse gemeenten ervaring opgedaan met een bewuste aanpak van onderzoekprogrammering, dus dat biedt perspectief. Of die ervaring zich ook uitstrekt tot onderzoek ten behoeve van strategische vraagstukken, is mij niet bekend. Natuurlijk kan men die ervaring alsnog opdoen en er valt op dit gebied zeker ook het nodige te leren van andere instituten, zoals de planbureaus bij de rijksoverheid, maar alweer geldt dat zoiets niet vanzelf tot stand komt en dat er bewust moet worden gezocht naar een nieuwe aanpak van de onderzoekprogrammering.

In samenhang met het voorgaande punt moet worden bedacht dat onderzoeken ten behoeve van strategische vraagstukken ingewikkeld zijn. Ze vergen hoogwaardige designs, zoals scenario-onderzoek, modelsimulaties, interactieve simulaties, Delphi-onderzoek en dergelijke. Bijna alle methoden die in figuur 3.4 van het essay worden vermeld, behoren tot de klassieke methoden, zoals door de auteurs ook wordt bevestigd. Bovendien is op dit punt de vraag hoezeer gemeentelijke onderzoekers getraind zijn in ingewikkelde methoden. In het genoemde overzicht wordt wel melding gemaakt van scenariostudies, maar niet duidelijk is of die studies zich inderdaad lenen voor gebruik in strategische discussies (de term 'scenariostudies' wordt soms gebruikt voor tamelijk oppervlakkige methoden).

Natuurlijk is het mogelijk om onderzoekers te trainen in dit soort methoden,

kunnen nieuwe onderzoekers worden geworven die hier kennis over hebben, kan er worden samengewerkt met andere bureaus die over een dergelijke expertise beschikken en wellicht zijn er hier en daar al onderzoekers binnen de bureaus die affiniteit hebben met dergelijke methoden, maar alweer geldt: het gaat niet vanzelf.

Een vierde vraagteken betreft de rol van onderzoek in het beleidsproces. Het essay beschrijft met name de positie van gemeentelijke/provinciale onderzoeksbureaus binnen de gemeentelijke/provinciale organisatie. Er wordt niet beschreven hoe de band wordt gelegd met de buitenwereld, waarin allerlei stakeholders alsmede gewone burgers en bedrijven graag betrokken willen worden bij de beleidsontwikkeling en vast ook bij de strategie van de gemeente. Uiteindelijk draait het gemeentelijke beleid om de burger, en zeker bij de strategie van de gemeente dient de burger centraal te staan. Dat onderschrijven de auteurs ook wel. Maar dit houdt in dat de beleidscyclus dient te beginnen en eindigen bij de burger en dat dient soortgelijke gevolgen te hebben voor de beleidsonderzoekscyclus. De vraag is dan wat dit betekent voor de rol van de onderzoeken en hoe zij hun rol op dit punt kunnen versterken. Op dit punt moeten onderzoeksbureaus nog veel leren en ontwikkelen, zoals op het gebied van sociale media, crowd sourcing, datamining, internetdiscussies en dergelijke. Dit geldt trouwens voor alle onderzoeksbureaus, niet alleen voor de onderzoeksbureaus van gemeenten/provincies.

Een vijfde vraagteken betreft de rol van gemeentelijke bureaus in relatie tot de vele andere onderzoeksbureaus die zich met beleidsonderzoek bezighouden. Het is nooit echt geteld, maar op het gebied van beleidsonderzoek zijn vele duizenden onderzoekers werkzaam (het zijn er misschien wel 10.000), zoals bij rekenkamers, planbureaus, onderzoekafdelingen van grote uitvoeringsorganisaties, inspecties, kenniscentra, universitaire instituten, private bureaus en natuurlijk de interne bureaus bij decentrale overheden. Bij elkaar is dit een omvangrijke kennisinfrastructuur waarbinnen de gemeentelijke/provinciale bureaus een kwantitatief bescheiden rol spelen. Welke taakverdelingen zijn er eigenlijk en welke samenwerkingsverbanden? Hoe gaan gemeentelijke bureaus om met bestaande kennis die elders is opgebouwd? In hoeverre bestrijken gemeentelijke/provinciale onderzoekers het grote aantal uiteenlopende kennisgebieden en op welke gebieden onderscheiden zij zich als experts?

Je krijgt wel eens de indruk dat bijna elk onderzoeksbureau zich graag wil werpen op nagenoeg elk vraagstuk dat hun wordt toegeworpen; dat geldt voor alle bovengenoemde soorten bureaus. Dat maakt het lastig diepgaande expertises op te bouwen, terwijl juist diepgaandheid nodig is om bij te kunnen dragen aan strategische vraagstukken. Onderzoeksbureaus doen er goed aan een duidelijke keuze te maken voor het soort expertise dat ze in huis willen hebben en dat geldt zeker voor de niet al te omvangrijke gemeentelijke en provinciale bureaus.

Ten slotte dan het misschien wel belangrijkste vraagteken. Beleidsonderzoek speelt ook bij andere beleidsinstanties dan decentrale overheden eigenlijk een tamelijk ondergeschikte rol in het beleidsproces. Anders dan in het bedrijfsleven, waar R&D-activiteiten de spil vormen van verbetering van producten, diensten en processen, worden de uitkomsten van beleidsonderzoek

vooral selectief gebruikt. Als de uitkomsten minder in de kraam te pas komen, worden ze nogal eens weggezet als meningen zoals er zoveel meningen zijn. Bij tegengestelde belangen zullen partijen elkaars onderzoek bestrijden door erop te wijzen dat degene die het onderzoek heeft betaald, ongetwijfeld invloed heeft gehad op de inhoud van het rapport.

Ook Chief Science Officers hebben nog maar weinig kunnen veranderen aan de status van beleidsonderzoek, al moet worden erkend dat de benoeming van een CSO een belangrijke stap is op de goede weg.

De vraag is nu, hoe gemeentelijke/provinciale onderzoekbureaus denken om te gaan met deze situatie en waarom zij (beter dan andere onderzoekbureaus?) in staat zouden zijn om even serieus te worden genomen als R&D-afdelingen serieus worden genomen door hun bedrijfsleiding. Op dit gebied is er nog een lange weg te gaan. Er zijn in de afgelopen decennia wel enige positieve ontwikkelingen te zien geweest, dus je kunt hopen dat er nog meer bereikt kan worden, maar we zijn nog ver af van een min of meer vanzelfsprekende inpassing van beleidsonderzoek in het beleidsproces.

Dit leidt tot de vraag of de hoofdboodschap van het essay gebaseerd is op wensdenken of dat er sprake is van een reële positieve ontwikkeling. Ik kan voor het laatste geen concrete aanknopingspunten vinden in het essay, maar ben wel groot voorstander van een ontwikkeling waarin beleidsonderzoek eindelijk eens de rol krijgt die het eigenlijk toekomt. Alles wat daarbij kan helpen, zal ik graag ondersteunen en alleen al daarom vind ik dat het initiatief van de VSO om samen met de NSOB dit essay tot stand te brengen zeer te prijzen is. Ook vind ik dat het essay aanknopingspunten biedt om verder te komen op de gewenste route. Ik koester daarbij de hoop, dat degenen die zich actief gaan inzetten voor het bereiken van een situatie waarin onderzoekers een serieuze inbreng hebben in de strategische beleidsontwikkeling, de nodige aandacht willen besteden aan de vraagtekens die ik meen te moeten zetten.