



Werken aan mogelijkheden

Hans Boutellier

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Hans Boutellier, 'Werken aan mogelijkheden', *Beleidsonderzoek Online* maart 2020, DOI: 10.5553/BO/221335502020000003001

Wetenschap en beleid hebben een ambivalente relatie. Beleidsmakers klagen nogal eens dat ze ‘niets hebben aan al dat onderzoek’, terwijl wetenschappers vinden dat het beleid zich vaak weinig aantrekt van hun bevindingen. In dit artikel zal ik beargumenteren dat beide groepen ongelijk hebben. Het openbaar bestuur is na de ontzuiling door en door verwetenschappelijkt geraakt. Met het wegvallen van de levensbeschouwelijke stromingen in Nederland (en elders) verdween ook de ideologische richting in beleid. Wetenschap in het algemeen, sociale wetenschap meer in het bijzonder, maar vooral het beleidsonderzoek kwamen daarvoor in de plaats. De maatschappelijke ontwikkeling van de afgelopen decennia was ondenkbaar geweest zonder beleidsonderzoek. Daarvoor zoomen we eerst even uit.

Een ‘pragmacratie’

Voor een typering van de huidige samenleving zijn op zijn minst twee constatering van belang. In de eerste plaats is de wereld veel ingewikkelder geworden. Met de digitalisering als *driving force* zijn veel verbanden van weleer uiteen gerukt, of iets productiever gezegd: ze hebben andere vormen aangenomen. De collectieve gemeenschappen van weleer zijn min of meer betekenisloos geworden. Het heeft geleid tot een netwerkmaatschappij, een term die voor het eerst werd gebruikt door de Nijmeegse communicatiewetenschapper Jan van Dijk (1991). Hij kwam pas echt in zwang door het werk van Manuel Castells (1996).

Deze digitale revolutie kwam boven op een proces dat al langer aan de gang was, namelijk de ontideologisering van de samenleving. Reeds in 1960 publiceerde Daniel Bell zijn boek *The End of Ideology*. In

Nederland werd gesproken van ontzuiling. Tot ver in de jaren zestig waren de religieuze denominaties en de daarvan afgeleide ideologieën dominant in het landsbestuur. Een politieke partij was de uitdrukking van een beweging waarin een min of meer coherente visie werd verkondigd op mens en samenleving, en welke kant het daarmee op moest.¹

De huidige politiek wijkt sterk af van die van de verzuilde samenleving. Vanzelfsprekend zijn er nog tal van meningen, tegenstellingen en meer en minder expliciete mens- en maatschappijvisies, maar zij kenmerkt zich toch vooral door haar pragmatisme. Op basis van concrete vraagstukken wordt er gehandeld naar bevind van zaken. In dat verband spreek ik van een ‘pragmacratie’ (Boutellier, 2011 en 2019) – deze laat zich vooral leiden door de criteria efficiency en effectiviteit. Premier Rutte kan worden gezien als de vleesgeworden pragmacratie.

In een pragmacratie is de kwaliteit van de verschillende maatschappelijke praktijken leidend – althans daar wordt naar gestreefd. Vanzelfsprekend is daar een hoop gedoe en politiek gesteggel over, maar zie daar ... we kunnen het aan de wetenschap vragen! De wetenschap vertelt niet waar we ‘goed’ aan doen; ze heeft immers in principe geen morele voorkeuren. Maar ze kan wel iets zeggen over wat ‘het beste’ werkt. Vanaf de jaren zestig heeft de moderniteit een versnelling laten zien, waarin bij uitstek de sociale wetenschappen een rol gingen spelen.

Das Können

De wetenschap is sinds de Verlichting de onbetwiste motor van de vooruitgang geworden. In de meer recente pragmacratie heeft kennis definitief de plaats ingenomen van levensbeschouwelijke inzichten. Niet voor niets wordt gesproken van een kenniseconomie. In 2000 werd in Lissabon afgesproken dat Europa in 2010 de meest intensieve kenniseconomie van de wereld moest hebben. De economische crisis gooide enig roet in het eten, maar investeringen in wetenschappelijk onderzoek en een hoger opgeleide bevolking zijn vanzelfsprekende uitgangspunten van beleid, met hooguit wat gekibbel over de hoogte van de budgetten.²

Voor de sociaal-politieke ontwikkeling van de samenleving zijn vooral de sociale wetenschappen van belang. Zij dateren – als zelfstandige discipline – van het einde van de negentiende eeuw en namen daarna een enorme vlucht. In Nederland groeide het totale aantal universitaire studenten tussen 1975 en 2015 van 50.000 tot circa 250.000. Deze groei kwam voor een groot deel voor rekening van de sociale wetenschappen en zet nog steeds door (in 2015 bijna 120.000). Deze groei houdt mijns inziens direct verband met de secularisering

c.q. ontideologisering van de samenleving.

Vooraf in de sociale wetenschappen heeft altijd het geluid geklonken dat het ergens goed voor moest zijn. We herkennen het in het Amerikaanse pragmatisme van bijvoorbeeld William James en John Dewey. Invloedrijk was ook sociaal psycholoog Kurt Lewin, die in 1946 pleitte voor ‘actieonderzoek’: gelijktijdige kennisproductie en sociale verandering (Adelmand, 1993). Precies in deze ondersteunende functie heeft de sociale wetenschap bij uitstek de radicale ontideologisering kunnen opvangen. Het verdwijnen van de grote verhalen is gecompenseerd door een methodologische positie die ik eerder ‘*das Können*’ heb genoemd (Boutellier, 2019).

Tussen de disciplines van het *Sein* en *Sollen* claimen de sociale wetenschappen de mogelijkheid om te laten zien hoe het zou kunnen zijn. Dat is cruciaal voor de ontwikkeling van de pragmacratie. Het onderscheid tussen *Sein* en *Sollen* komt van de Engelse verlichtingsfilosoof David Hume in *A Treatise of Human Nature* (1740). Hij constateert dat in morele verhandelingen vaak een overgang zit van objectiverende redeneringen en waarnemingen naar uitspraken over hoe het zou moeten zijn. Die twee moeten naar zijn idee niet door elkaar lopen.

Deze positie is terug te vinden in het werk van Thomas More, Karl Popper en ook van Max Weber. Voor hem is ‘wat zou moeten’ afleiden uit ‘wat is’ taboe. Weber verlegt de discussie van de filosoof naar de wetenschapper, van wie hij een bijna ascetische onafhankelijkheid eist. Deze positie is van begin af aan gekritiseerd, vanuit de opvatting dat aan elk onderzoek en aan elke feitelijke uitspraak normatieve veronderstellingen ten grondslag liggen. Wetenschap kan niet waardenvrij zijn, maar ze kan wel proberen onafhankelijk te blijven. Dit is precies de positie die vereist is voor geloofwaardig beleidsonderzoek.

Het lukte de sociale wetenschappen hierin een midden te vinden tussen onafhankelijkheid en relevantie door zich ‘de kunst van het *Können*’ eigen te maken. Tussen de waardenvrije ambitie van de ontdekking van hoe het is en de normatieve functie van hoe het zou moeten zijn leggen de sociale wetenschappen de mogelijkheden van de toekomst bloot. Toch is de afstand tussen bestuurlijke werkelijkheid en het academische onderzoek naar de mogelijkheden nog heel groot – er is nog een extra vertaalslag nodig.

Tussen waarheid en werkelijkheid

De sociale wetenschappen bieden in hun ondersteunende ideaal zicht op wat er mogelijk is. Dat kan op verschillende manieren. Al decennialang verschijnen jaarboeken en monitoren op allerlei

terreinen om ontwikkelingen te laten zien, te extrapoleren en toekomstscenario's te ontwerpen. Ze ondersteunen beleidsmatige positiebepaling, door zo feitelijk mogelijk te rapporteren. Een wat verdergaande vorm is interpretatief onderzoek. Ook hier zien we een objectiverende houding, maar dan toch vooral om zo goed mogelijk zicht te bieden op een mogelijke toekomst. Als het Verwey-Jonker Instituut bijvoorbeeld het Wmo-beleid in een gemeente evalueert, is dat gericht op verbetering. Het schrijft niet voor hoe het zou moeten, maar hoe het ook zou kunnen.

In de realisering van deze functie hebben de universiteiten het moeilijk. Ze zitten gevangen tussen de zelfopgelegde publicatiedruk en de roep om 'valorisatie'. Academische wetenschap is gericht op toetsing door andere wetenschappers. Het 'wetenschappelijk forum'³ opereert in het teken van 'de waarheid' – of beter: van de *scepsis*. Het ideaal van de ontdekkende wetenschap heeft zich echter doorontwikkeld tot een kennislichaam, dat alleen voor specialisten toegankelijk is. Wetenschap is er dan vooral voor collega-wetenschappers. Daar is de productie-logica ook op gebaseerd: academische output in peer-reviewed tijdschriften.

Het belang van de sceptische functie van de sociale wetenschappen staat buiten kijf, maar zij maakt het moeilijk om in zijn uitwerking een maatschappelijke functie te vervullen. De politicus moet kiezen, de professional moet handelen, terwijl de wetenschapper bij voorkeur blijft vragen. Deze principiële spanning is enigszins opgelost in beleidsonderzoek, waarin meer oog is voor implicaties van bevindingen. In Nederland wordt dit type onderzoek vaak buiten de universiteiten om geleverd.

In Nederland zijn tientallen instituten, waaronder grote molochs als TNO en het CBS, die onafhankelijk van de universiteiten een rol spelen in het ondersteunen van beleid en uitvoering. Circa vijftien organisaties voor beleidsonderzoek hebben zich verenigd in de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO). Daarnaast zijn ook de hogescholen deze ondersteunende functie steeds meer gaan vervullen. Om nog maar niet te spreken over de duizenden sociaalwetenschappelijk opgeleide consultants, die ten onrechte ook aan beleidsonderzoek menen te doen. Echte beleidsonderzoekers worstelen in tegenstelling tot consultants met de vraag hoever hun ondersteunende functie kan gaan.

De principiële kwestie

De beleidsonderzoeker die maximaal wil acteren in het kader van '*das Können*', begeeft zich op glad ijs. Hij moet zich vaak de opdrachtgevers van het lijf houden die invloed willen uitoefenen op de uitkomsten. We kennen allemaal de WODC-kwestie en vergelijkbare

affaires. Er zou sprake zijn van ongewenste beïnvloeding van de resultaten van het onderzoek. Aan de andere kant zal de onderzoeker mee moeten in het pragmatisme van de beleidsmaker (of de professional), wil hij relevant zijn. De sociale wetenschappen voorzien in de lacune die door de ontideologisering ontstond, maar staan voor de principiële vraag hoe daaraan onafhankelijk vorm kan worden gegeven.

Wetenschappelijke argumenten nemen de plaats in van ideologische verhalen. Daarbij domineren pragmatische vragen als wat werkt of welke oplossing is het meest geschikt voor een probleem. Op talloze domeinen zijn *data-driven* beleid en *evidence-based* interventies standaardtermen geworden in de besluitvorming. Als wetenschappelijk onderzoek gaat uitmaken waar we ons door laten leiden, ontstaan er twee onderling samenhangende risico's: een depolitisering van de politiek en een devaluatie van de wetenschap. In een pragmacratie domineert de vraag: 'Hoe kunnen we het regelen?' Het is een politieke stijl waarbij burgers zich buitenspel gezet kunnen voelen. Om die reden neemt de argwaan toe en daalt het vertrouwen in de politiek. Maar ook het omgekeerde is het geval: het risico van wantrouwen jegens de wetenschap – zij wordt minder geloofd. Wetenschap kan zo sterk verknoopt raken met politieke besluitvorming dat die twee als één pot nat kunnen worden gezien.

Wetenschap en samenleving worden steeds afhankelijker van elkaar, met de nodige risico's. Dit kan ook consequenties hebben voor de validiteit van kennis. Die hoeft niet zozeer autonoom 'waar' te zijn, maar zij moet waarheid creëren voor belanghebbenden. Zij legt tegelijk verantwoording af aan 'het wetenschappelijk forum' en aan degenen die gevraagd hebben om deze kennis. Wetenschap is op deze wijze een partij in de co-creatie van kennis en raakt daarmee haar autonome, maar eenzame positie kwijt. Zij participeert in een proces van consensusvorming, in plaats van dat ze de condities bepaalt.

Overigens moet hier een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen een klassieke effectevaluatie, waarbij de opdrachtgever geen invloed mag hebben op de uitkomst, en onderzoek dat gericht is op beleidsontwikkeling. In de WODC-affaire werd een onafhankelijke effectevaluatie gevraagd van een politiek gevoelig beleidsprogramma (het drugsbeleid). Dat is principieel iets anders dan evaluatief onderzoek waarbij een beleidsprogramma wordt gevolgd teneinde in de uitvoering daarvan tussentijdse bijstellingen te kunnen realiseren (zie over de WODC-affaire ook Dekker, 2017 en De Ruig, 2019). Deze laatste vorm van evaluatie lijkt steeds meer te worden gevraagd.

Impact

De hier beschreven verandering maak ik mee in de onderzoekspraktijk

van het Verwey-Jonker Instituut. In sociale praktijken gaat het in feite niet om wat waar is. Dat is immers vaak moeilijk hard te maken, ook al omdat aan lineaire causale verbanden steeds meer wordt getwijfeld. Onderzoeksomgevingen zijn zo complex en onvoorspelbaar dat onderzoek steeds meer een begeleidende rol krijgt. Het is richtinggevend, op een subtiele manier. Niet op basis van vooringenomen standpunten, maar op basis van de bevindingen en de interpretatie daarvan. De wetenschap moet daarbij concurreren met andere richtinggevers, zoals onderzoeksachtige consultants en designers die fysiek en sociaal ontwerp combineren en zo tot beleidssuggesties komen (bijvoorbeeld Dorst, 2011).

De VBO vroeg naar aanleiding van haar 25-jarig bestaan aan haar leden om met voorbeelden te komen van onderzoeken die *impact* hebben gehad. Het gaat te ver om deze inzendingen hier te bespreken. Maar het is duidelijk dat er talloze vormen zijn waaruit die impact kan bestaan. Er zijn wel vier verschillende vormen van impact te onderscheiden:

- impact, gericht op publiciteit en publiek debat;
- impact door de ontwikkeling van een model, concept of visie die algemene betekenis krijgen;
- impact omdat het desbetreffende beleidsonderzoek een einde maakt aan de politieke of maatschappelijke discussie;
- impact omdat het onderzoek aantoont dat beleid voor het onderzochte onderwerp noodzakelijk is.

Het is geen limitatieve opsomming. Het gaat er in het algemeen om dat beleidsonderzoek relevantie heeft tussen instrumentele inzet en onafhankelijkheid in. Het is een praktijk die ver af staat van de wereld van internationale *peer-reviewed* tijdschriften, maar daar wel degelijk ook relevant voor is (en omgekeerd). Wetenschap is hier een partij in een krachtenveld met specifieke vaardigheden en competenties. Het is eenvoudigweg een ander model. Het is gericht op de beantwoording van een concrete vraag (oplossingsgericht), houdt rekening met de fasering (tijdig), maar heeft geen belang bij een bepaalde uitkomst (onafhankelijk). Het is zowel onafhankelijk als relevant: het denkt mee.

In het verlengde van deze impactgerichte vorm van wetenschap is er het zogenaamde *mutual learning*, kennisontwikkeling door het gesprek tussen betrokkenen te faciliteren en daarvan te leren. Deze benadering is populair in de managementwetenschap, die studie maakt van leerprocessen in organisaties (zie bijvoorbeeld Schwarz, 2014). We zien haar ook in ontwikkelingssamenwerking, vanuit het

idee dat er een brug moet worden geslagen tussen werelden die totaal van elkaar verschillen: 'For anyone dealing with "knowledge" the question is how to act effectively in an environment of multiple knowledges' (Powell, 2006).

De rol van de onderzoeker bij deze interactieve vormen van kennisontwikkeling is het begeleiden van het gesprek en het op een hoger plan trekken van de uitkomsten. In de *feedback* daarover schuilt dan weer de mogelijkheid om te verbeteren. Het versterkt de acceptatie van kennis in de praktijk, maar levert ook een ander soort inzichten op. De rol van de onderzoeker blijft van belang omdat deze momenten van objectivering inbrengt in het proces.

De pragmatische vraag naar wat werkt, is in deze ontwikkeling organisch onderdeel geworden van de grotere vraag: 'Waar doen we goed aan?' Deze politiek-morele vraag kwam in de twintigste eeuw steeds meer in handen van de wetenschap, maar werd toen nog begeleid door ideologische stromingen met een verhaal over de toestand en de toekomst van de wereld. In de daaropvolgende pragmacratie dienden de sociale wetenschappen zich aan om deze rol over te nemen door '*das Können*' in de toekomst zichtbaar te maken.

Besluit

Voor de goede orde: wetenschap is een huis met vele zalen, kamers, hoeken en gaten. Ik heb willen laten zien hoe wetenschap zich na het wegvallen van 'de grote verhalen' doorontwikkelde tot een richtinggevend instituut. Dit past bij de nieuwe economie, waarin cognitieve en relationele capaciteiten centraal komen te staan. In de huidige complexe, richtingloze tijden kruipen de (sociale) wetenschappen steeds dichterbij de huid van politiek en uitvoering, bijvoorbeeld in de vorm van academische werkplaatsen en wederzijds leren. Beleidsonderzoek heeft in de afgelopen 25 jaar een dominante positie verworven in de politiek-bestuurlijke ontwikkeling van de pragmacratie.

Maar uiteindelijk blijft besluitvorming een politieke zaak, met alle strijd en verzoening die daarin besloten liggen. Om die reden klinkt in kringen van beleidsonderzoekers terecht de verzuchting dat er met de uitkomsten van hun onderzoek zo weinig gedaan wordt. De 'grote verhalen' mogen dan zijn verdwenen, de bureaupolitiek is er niet minder om. In de praktijk zien we allerlei vormen van kwantitatief en kwalitatief empirisch onderzoek, van theorievorming en beschouwing tot instrumentontwikkeling, zowel ontdekkend als ondersteunend – ze zijn allemaal de legitieme erven van het succesverhaal van de Verlichting. Deze functie zal zich in de 21ste eeuw onverkort doorzetten – alle scepsis rond wetenschap ten spijt. We kunnen eenvoudigweg niet zonder.

Literatuur

- Adelman, C. (1993). Kurt Lewin and the origins of action research. *Educational Action Research*, 1(1), 7-24.
- Bell, D. (2000, oorspronkelijk 1960). *The end of ideology: On the exhaustion of political ideas in the fifties, with 'The resumption of history in the new century'*. New York: Harvard University Press.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij: Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boutellier, H. (2019). *Het seculiere experiment: Over westerse waarden in radicale tijden* (herziene versie). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Castells, M. (1996). *The rise of network society* (The Information Age, Volume I). Oxford: Blackwell Publishers.
- CBS (2013). *ICT, kennis en economie 2013*. Den Haag: CBS.
- De Groot, A.D. (1961). *Methodologie: Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. Den Haag: Mouton.
- Dekker, B. (2017). Blij met de WODC-affaire?, *Beleidsonderzoek Online* december 2017, DOI: 10.5553/BO/221335502017000011001
- De Ruig, L. (2019). De WODC-affaire: een kritische blik op het werk van de onderzoekscommissie-Hertogh, *Beleidsonderzoek Online* april 2019, DOI: 10.5553/BO/221335502019000004001
- Dorst, K. (2011). The core of 'Design Thinking' and its application. *Design Studies*, 32(6), 521-532.
- Hume, D. (1740/1978). *A treatise of human nature*. Oxford: Clarendon Press.
- Powell, M. (2006). Which knowledge? Whose reality? An overview of knowledge used in the development sector. *Development in Practice*, 16(6), 518-532.
- Schwarz, R. (2014). Getting unstuck to get results: The Mutual Learning Approach. *Global Business and Organizational Excellence*, 33(2), 75-96.
- Van Dijk, J.A.G.M. (1991). *De netwerkmaatschappij: Sociale aspecten van nieuwe media*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Noten

1 Voor een uitgebreide argumentatie zie *Het seculiere experiment* (Boutellier, 2019).

2 Nederland gaf in 2011 12,1 miljard euro uit aan *research and development*, waarvan meer dan de helft (56%) door bedrijven (2,02% van het bbp) – relatief weinig ten opzichte van Frankrijk, Duitsland en de Scandinavische landen (CBS, 2013). Meer gedetailleerde overzichten vindt men bij het Rathenau Instituut.

3 Een term van de psycholoog/methodoloog A.D. de Groot in zijn klassieker *Methodologie* (1961).

© Boom bestuurskunde

Door uw gebruik van onze websites geeft u aan akkoord te gaan met het gebruik van cookies op onze websites. **Sluit**
meer informatie klik hier.