

Wat onderzoek doet

Gebruik en non-gebruik van onderzoeksbevindingen in overheidsorganisaties en netwerken

Prof.dr. Arno F.A. Korsten¹

2 jan. 2011²

1 Inleiding

De betekenis van de clubcard

Stel, in opdracht van een ministerie van Justitie en met instemming van de nationale betaaldvoetbalorganisatie vindt er een onderzoek plaats naar de betekenis van de clubcard voor supporters (en vandalen) die voetbalwedstrijden bezoeken. Het onderzoek toont aan dat een verplicht 'bezit op naam' van de clubcard geen effectief middel blijkt om voetbalvandalisme te bestrijden en waarom. De onderzoekers stellen daarom voor de clubcard af te schaffen, althans om dit doel te bereiken. Ambtenaren van het departement zijn 'not amused' over deze bevindingen; de druk in de werkzaamheden ligt op andere taken en wat is het alternatief? Bovendien blijken voetbalclubs verdeeld over de afschaffing. Maar het onderzoek is niet te negeren. Het wordt naar de minister gezonden, die het parlement verwittigt van de resultaten. Wat de minister doet is nog niet bekend. Zou dit onderzoek benut worden? Hoe? In feite is het al enigszins benut want het heeft een routing door het departement gemaakt en is bij de minister op tafel gekomen. Het onderzoek zal zeker tot vragen vanuit het parlement leiden. Er zal dus verwacht gebruik volgen. Maar of er ook departementale daden volgen en het einde van de clubcard nabij is, is lang niet zeker. Het is oktober en de competitie is juist gestart. Daarom zullen fans die wedstrijden bezoeken geen zin hebben in nieuwe 'bureaucratie'. Ze klagen toch al dat ze met de clubkaart op moeten draaien voor het gedrag van enkele raddraaiers. Veel fans bepleiten juist strafrechtelijke ontzegging van bezoek van wedstrijden voor mensen die 'ernstig de fout ingaan'. En de voetbalbond zit juist in een bestuurlijke crisis. Die laat nog niks van zich horen. Duidelijk is dat nieuw beleid niet van de grond kan komen zonder medewerking van bond, clubs en supporters. Rond het onderzoek naar de clubcard zou het nog een aantal maanden stil blijven.

Dit voorbeeld is er een uit vele. Hoe is in het algemeen aan te kijken tegen het gebruik van uitkomsten van onderzoek door ambtenaren en besturen van gemeentelijke en andere publieke organisaties en andere personen, groepen of organisaties? Hier is een perspectief op te geven door gebruik te maken van onderzoek naar onder andere verwacht en feitelijk (onder)gebruik van onderzoeksresultaten uit opdrachtresearch. Daarmee zitten we op het terrein van de 'utilization research' en van auteurs als Weiss, Van de Vall, Korsten, Patton, Rich, Hutjes, Bekkers c.s.. Er zijn nog enkele aanpalende gebieden te noemen, die ook te bezien zijn:

- grenzenwerk of 'boundary work' (Hoppe c.s.) en
- de rol van kennis in de politieke democratie (In 't Veld).

Ik concentreer me hier op enige bevindingen van de 'utilization research'. Het kennisfonds over 'boundary work' blijft grotendeels buiten beschouwing omdat daarin ingegaan wordt op de relatie tussen adviesorganen, planbureaus en commissies enerzijds en overheidsbestuur anderzijds. Dat kennisdomein is voor ons doel bij nader inzien minder van belang omdat adviezen van adviesbureaus en commissies niet ons object is. Dat geldt eveneens voor de rol van kennis in de politieke democratie. Dat vraagstuk is vanuit dit perspectief weer te breed (In 't Veld, 2000; 2010).

Ik teken hierbij wel aan dat uiteraard het kennisfonds van 'agenda building' (o.a. Hoogerwerf, 1978; Kingdon, 2003) benut moet worden. Gebruik van onderzoeksresultaten uit opdrachtresearch kan in andere termen gesteld, worden gezien als een bijdrage aan de ambtelijke en bestuurlijke agendavorming. Een vraag vanuit deze invalshoek luidt: doen zich barrières voor in de agendering van

¹ Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit en tevens bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Informatie: www.arnokorsten.nl

² Ik dank prof.dr. Herwig Reynaert (Universiteit Gent) voor commentaar op een eerdere versie.

onderzoeksresultaten uit opdrachtresearch? Maar gebruik kan ook nog andere functies hebben, zoals verderop zal blijken.

Wat weten we van de ‘*utilization research*’ dat ons van nut kan zijn voor het begrijpen van dit vraagstuk van het gebruik van visitatierapporten? Te wijzen is op vragen als:

- of onderzoek bruikbaar is en of er een grote of kleine gebruikskans is na voltooiing van een opdrachtonderzoek,
- hoe we het feitelijk gebruik of non-gebruik van onderzoeksresultaten van in opdracht verricht (onafhankelijk) onderzoek kunnen waarnemen,
- welke functies onderzoek in de bestuurlijke arena’s kan vervullen en welke typen gebruik voorkomen,
- en wat zwak gebruik en daarmee ‘ondergebruik’ kan verklaren?

Het doel is om enig inzicht te verwerven dat van nut is voor bezinning op gebruik van onderzoek in het kader van visitatieprocedures.

Ik ga eerst enkele nuttige begrippen verduidelijken, en ga meer in het algemeen in op benutting of gebruik van onderzoeksresultaten van sociaalwetenschappelijk onderzoek dat in opdracht is verricht. Op het einde ga ik dan in op visitatierapporten, die hier worden beschouwd als een vorm van beleidsevaluatie gebaseerd op eigen informatieve bijdragen van een aan visitatie onderworpen organisatie aan een overzicht van bestuur en beleid – wellicht een ‘*self report*’ of zelfevaluatie - en een kritische bevraging van bestuur en anderen tijdens ‘*site visits*’ door een visitatiecommissie. Visitaties passen in een regime van verantwoording en inzichtverschaffing (Korsten, 2004; Schillemans, 2007). Ik moet die kleine omweg maken omdat er nog geen ‘*body of knowledge*’ ligt over het gebruik van visitatierapporten.

2 Bronnen

Over gebruik van onderzoeksresultaten door overheidsbestuurders respectievelijk beleidsmakers is het een en ander bekend. Er is veel onderzoek naar gebruik van onderzoek gedaan. Dat studiegebied heet de ‘*utilization research*’. Op dat gebied komen we namen tegen als Van de Vall, Caplan, Dunn, Weiss, Landry en vele anderen. Ik heb er zelf jaren terug een boekje aan gewijd nadat ik ruim een half jaar literatuurstudie had gedaan (Korsten, 1983). Ik heb ook met de Amerikanen Nathan Caplan en Carol Weiss gesproken. En ik heb uiteraard zelf ook ervaring opgedaan met gebruik van onderzoek dat in opdracht is verricht, namelijk als voormalig medewerker van een instituut voor opdrachtresearch. Ik combineer die inzichten met ervaring die ik zelf opdeed als lid van enkele visitatiecommissies die enkele organisaties in het openbaar bestuur bekeken en als gebruiker van visitatierapporten in het hoger onderwijs. Een beschouwing als deze moet bij voorkeur immers ook doorleefd zijn.

3 Begrippen

Om de lezer gevoelig te maken voor aspecten van gebruik van onderzoek is al het voorbeeld gegeven van een onderzoek, namelijk naar de clubcard. Hier volgt hier nog een ander fictief voorbeeld.

Bestuurskrachtmeting

Een tweede voorbeeld naast dat van het onderzoek naar de clubcard.

Er wordt een visitatieonderzoek gehouden naar de bestuurskracht van een gemeentebestuur en de organisatie die het bestuur ten dienste staat. Het gaat om de gemeente Dorkul, gelegen in de Hoge Landen, die zelf het initiatief nam en de onderzoeksopdracht verstrekke na zachte aandrang van het provinciebestuur, dat al eens speelde met de gedachte van gemeentelijke herindeling. De visitatiecommissie doet in onafhankelijkheid en met ondersteuning van een adviesbureau IKEA Consult haar werk. Ze brengt door reconstructie van het bestaande beleid van het gemeentebestuur van Dorkul de belangrijkste bestuurlijke opgaven op alle beleidsterreinen in kaart om de prioriteiten van het bestuur te kennen en beziet op basis van een beoordelingskader, een bril, wat van de uitvoering terecht komt. Daartoe spreekt de commissie met ambtenaren, bestuurders, representanten van het maatschappelijk middenveld in de gemeente en enkele bestuurders van omliggende gemeenten. En ze bekijkt verslagen van analyses van de uitvoering, evaluatieonderzoek en onderzoek van de lokale rekenkamer. Het gemeentebestuur levert allerlei materiaal zelf aan in de vorm van een heuse

zelfevaluatie en het dagelijks en algemeen bestuur krijgt het conceptrapport van de commissie te lezen. Het bestuur stemt, ondanks enkele kleine suggesties en geconstateerde foutjes in het concept – die nog verwerkt worden - in met de inhoud van het rapport en het kan zich vinden in de teneur en de uitkomsten. Het bestuur herkent zich in ‘de foto die van de gemeente is gemaakt’ en erkent de consequenties. De visitatiecommissie geeft overigens geen aanbevelingen maar de contacten tussen visitatiecommissie en dagelijks bestuur geven volop duidelijkheid over wat te doen staat. Het dagelijks bestuur geeft aan het algemeen bestuur aan dat het zal overgaan tot meer inzet in de intergemeentelijke samenwerking en zal trachten te komen tot een strategisch plan, zoals de visitatiecommissie ook nodig acht. Ook in dit geval is sprake van een zekere mate van gebruik van onderzoek. Wat het standpunt van het algemeen bestuur is, is nog onbekend.

Beide voorbeelden (clubcard versus bestuurskracht) laten een zekere overeenkomst en verschil in ‘gebruik’ zien. In beide gevallen komen de verslagen binnen en ze worden ook gelezen. In Dorkul neemt het dagelijks bestuur zelfs het standpunt van de visitatiecommissie over door een verbeteractie na te streven. Van de minister van Justitie is nog niet bekend wat die doet, want die zit met tegenspraak in standpunten en een voetbalbond die nog niet laat weten wat die wil. Beide gevallen komen overeen in zoverre dat het lokale en nationale parlementen zijn ingelicht. Als in deze voorbeelden gaat het overigens lang niet altijd. Soms belandt een onderzoeksverslag in een la om er nooit meer uit te komen.

Gebruik en benutting

Gebruik van onderzoek wordt vaak gelijk gesteld met *benutting* van onderzoek. ‘Gebruik’ of ‘non-gebruik’ is dan de te verklaren variabele, dus het te begrijpen verschijnsel. De afhankelijke variabele zo gezegd. Ik gebruik hier *niet* het woord ‘*rendement*’ van onderzoek (zie Van Hoesel e.a., 2005). Evenmin staat ‘gebruik’ gelijk aan het ‘*vitaliseren*’ van processen, een aanpak die men wel tegenkomt in de literatuur over (beleids)netwerken (Van Eeten en Termeer, 1996). De term ‘onderzoekstoepassing’ wordt eveneens vermeden. Die term klinkt veel te instrumentalistisch.

‘Onderzoek’ is in deze optiek de onafhankelijke variabele, het fenomeen waarvan ‘werking’ of ‘invloed’ uitgaat. In feite gaat het om *beleidsrelevant* onderzoek. Wat is dan dat onderzoek? Onderzoek wordt vaak omschreven als een in opdracht verrichte studie die resulteerde in een rapportage naar de opdrachtgever in de vorm van een rapport. Zonder rapport geen bezinning op uitkomsten van onderzoek of benutting zichtbaar. Dat is voor ons van belang omdat ook visitaties worden afgesloten met een rapport. Onderzoek dat slechts eindigt in een mondelinge rapportage of met een ‘power point’-presentatie voor de opdrachtgever telt in de ‘*utilization research*’ niet mee. Naast een rapport als primaire basis voor transport kan (begeleidende) mondelinge informatieoverdracht natuurlijk wel meetellen (‘van persconferentie tot...’).

Doorwerking: laatste fase

Wat weten we van het gebruik of benutting van in een onderzoeksverslag opgenomen onderzoeksresultaten? Allereerst dat gebruik een *gradueel* iets is. Als er al gebruik is, dan is het gebruik of de benutting zelden maximaal. Vrijwel nooit wordt alles uit een onderzoeksverslag door een besluitvormer (of beleidsmaker) overgenomen. Is dat wel het geval dan spreken we over *maximale doorwerking*. Ik gebruik het woord gebruik en benutting door elkaar maar reserveer het begrip ‘*doorwerking*’ dus voor de *laatste fase* van gebruik (of benutting) in de vorm van het overnemen van conclusies in een handelingsperspectief van een overheidsorganisatie of bevestiging van een ingezette ontwikkeling of bijdrage aan de status quo. Als sprake is van doorwerking dan heeft een rapport dus *invloed*, het deed ertoe in de bestuurlijke afweging en voorfase daarvan.

Willen we zicht krijgen op gebruik dan is het onverstandig steeds te veronderstellen dat gebruik een digitale zaak is van ‘ja’ of ‘nee’, of van wel of niet. Bekend is uit de literatuur dat we rekening moeten houden met een *bepaalde mate van gebruik*. Het komt bijna nooit voor dat alle onderzoeksconclusies worden overgenomen. Hoe komen we daar achter? Uitgaande van onderzoek op twee manieren: een inhoudelijke en een procesmatige manier.

In inhoudelijk opzicht kunnen we proberen te achterhalen of de *hoofdconclusie* gebruikt of benut wordt in besluitvorming van overheidsbestuur of de bijzaken, de secundaire conclusies, benut worden. Dan is benutting te zien als een bijdrage aan bezinning op de wenselijkheid van beleid of op de wenselijke herbevestiging of correctie van (intern of extern gericht) beleid. Ik ken overigens vrijwel geen onderzoek dat deze lijn volgt. Er is wel een belangrijke andere aanpak. Dat is de volgende.

Vanuit onderzoek redeneren: stadia van gebruik

In procesmatig opzicht kom je uit bij een *fasering* in het gebruiksproces naar kennisname, lezen, bezinning, overname (dus doorwerking). Het gaat dan om een trapsgewijze *intensivering* van gebruik. Slechts kennis nemen van een rapport is dan de eerste nog ‘zwakke’ fase van gebruik. Een rapport lezen is al een verdergaande vorm van gebruik en een rapport bespreken nog verdergaand. Je kunt dus onderscheiden in:

- is een rapport bij een opdrachtgever daadwerkelijk binnen gekomen en dus bekend?;
- is een rapport gelezen of niet?;
- is een rapport ambtelijk besproken in een commissie, werkgroep, of stuurgroep, dus heeft er bezinning op de uitkomsten plaatsgevonden;
- is een rapport met bepaalde inkomsten in een departement of andere organisatie ambtelijk doorgeleid (naar het meest betrokken organisatiedeel, wat een ander kan zijn dan het opdrachtgevendende deel) of niet en gebeurde dat met een begeleidend schrijven, zeg een duiding van het rapport?;
- en is een rapport bestuurlijk op de agenda verschenen hetzij ter kennisname, hetzij voorzien van een bespreeknotitie ook daadwerkelijk besproken?; is een rapport bestuurlijk overgenomen op hoofdpunten?

In de praktijk zijn natuurlijk nog andere mogelijkheden aanwezig. Maar voor het begrip in deze beschouwing volstaat dit. Mark van de Vall (1980) is iemand die deze fasenaanpak heeft toegepast bij de studie naar de benutting van drie clusters van veertig onderzoeken.

Gebruik kent dus in een fasenperspectief een bepaalde *mate van gebruik*. Wil een rapport met onderzoeksuitkomsten daadwerkelijk gebruikt worden dan moet het bij de goede (ambtelijke) gebruiker terecht komen, gelezen en zo nodig bestudeerd worden, enz. Dat klinkt heel logisch maar wordt pikant omdat een overheidsorganisatie kan bestaan uit vele afdelingen en diensten; de overheid is geen monoliet want een overheidsorganisatie bestaat uit vele diensten en afdelingen. Dat geldt voor een departement evenzeer als voor een grote gemeente. Het is lang niet altijd zo dat een opdrachtgever uit een overheidsorganisatie ook een gebruiker is. En soms is een onderzoek juist relevant voor meerdere gebruikers. Zorg maar eens dat representanten daarvan bij elkaar komen om een onderzoek te bespreken. Worden er bruggen geslagen tussen de ‘kokers’, de ‘koninkrijkjes’ binnen een ambtelijke organisatie? Wie beschouwt zich dan als regisseur van dit proces van bezinning op onderzoek en wordt die bezinning belangrijk genoeg gevonden? En is er naast de ambtelijke sfeer ook nog het politiek bestuur. Een onderzoek kan wel gebruikt worden in de ambtelijke arena maar het is mogelijk dat een onderzoeksrapport daar blijft liggen en nooit bestuurders bereikt. Hier kan macht om de hoek komen kijken. Soms kan een bestuurder daarentegen onderzoek juist wensen te gebruiken of juist niet. We weten dat dit te maken kan hebben met de achtergrond van de bestuurder. Was een bestuurder, om een voorbeeld te noemen, een crisisspecialist op het vlak van rampen, rellen, gijzelingen of andere incidenten, dan zal die wellicht meer ontvankelijk zijn voor kennisname van een analyse van een bepaalde ramp, al of niet vanuit een verantwoordingsperspectief.

Wie een fasenmodel hanteert, veronderstelt een *cumulatief proces*. Gebruik wordt dan niet gezien als een eenmalige gebeurtenis maar als een proces met *stadia van kennisgebruik*. Réjean Landry e.a. (2003) gebruiken een schaal met daarin oplopend: ontvangst; lezen (onderzoeksrapport gelezen en het wordt begrepen); discussie (deelname aan ontmoetingen voor discussie en popularisering van de resultaten); refereren (resultaten worden geciteerd); inspanningen (er worden inspanningen geleverd om de resultaten te gebruiken); invloed (resultaten hebben invloed gehad op beleidsbeslissingen). Landry heeft onderzoek gedaan naar inspanningen van onderzoekers om de barrières te overwinnen zodat de gebruiksladder verder kan worden beklommen. Des te hoger je wilt komen, des te meer inspanningen moet je hebben gedaan.

Hierbij valt direct op te merken dat de opvatting dat onderzoek expliciet tot uitdrukking komt in een uiteindelijke beslissing veelal 'te pretentius' is (zie ook Pröpper, 1993: 192). Onderzoek betreft namelijk vaak slechts een beperkt aantal aspecten die van belang zijn voor het nemen van een beslissing, zoals de casus van de clubcard in het voetbal al duidelijk maakt. Een beslissing over de continuïteit van een clubcard of het zoeken naar een alternatief heeft ook te maken met de opstelling en macht van de voetbalbond, clubs en supporters.

Vanuit beleid: terugzoeken wat kennisbronnen zijn

In het voorgaande is er van uitgegaan dat gebruik *vanuit onderzoek* te bestuderen is, langs de inhoudelijke en procesmatige lijn. In de praktijk blijkt ook nog een andere manier. Je kunt ook *vanuit een beleidsdocument* vertrekken, zoals een wet met een memorie van toelichting of een beleidsnota, en dan als het ware terugredeneren: welke bronnen zijn hiervoor gebruikt?; waarnaar is verwezen? Deze aanpak is streng want de veronderstelling is dat als er niet naar een onderzoek verwezen is, het ook niet is gebruikt. Daar moet men mee oppassen. Er is in geval van een ontbrekende verwijzing een grote kans dat een onderzoek met uitkomsten niet belangrijk genoeg is geacht om te vermelden maar het is ook mogelijk dat de opstellers van een memorie of nota geen kennis hadden van een rapport of er wel kennis van hadden maar eenvoudig niet alles kunnen noemen wat ze gezien en gelezen hebben. Een nota stelt eigen eisen. Wellicht moesten de verwijzingen sober gehouden worden. Het schrijven van een memorie of nota heeft zo zijn eigen eisen.

4 Gedaanten van gebruik

Gebruik kan zich in verschillende gedaanten 'uiten'. Kijk maar eens naar de volgende casus.

Onderzoek wordt vaak in opdracht van een overheid uitgevoerd. Dan willen bestuurders en/of ambtenaren bij voorbeeld iets weten, voordat ze tot een beleidsvoorstel komen. Zo kreeg ik in de jaren zeventig met een collega uit een onderzoeksinstituut waar we werkten een opdracht van een departementsdeel (volkshuisvesting) om onderzoek te doen naar de feitelijke en gewenste relatie tussen huurders en verhuurders. Het ging erom vast te stellen of huurders van woningen van woningcorporaties en andere organisaties voldoende contactmogelijkheden met de huiseigenaren hadden, konden overleggen over lekkages en ander ongemak, en invloed konden uitoefenen op beslissers over de vormgeving van hun woning en woonomgeving. Het onderzoek stond bekend als een onderzoek naar de bestaande en gewenste huurdersparticipatie. Aanleidingen voor een dergelijk onderzoek waren er genoeg. In tal van maatschappelijke sectoren, zoals het hoger onderwijs en de militaire dienst, werd toenemende druk uitgeoefend om meer inspraak mogelijk te maken en dat uitte zich ook in de huursector. Een tweede feit had specifiek op woningeigenaren en verhuurders betrekking. Het betrof het brede verwijt dat woningeigenaren onvoldoende oog hadden voor klachten van huurders en hun wensen en soms toezeggingen niet nakwamen. Ook dat vroeg om nader onderzoek. Het onderzoek werd, nadat een voorstudie was verricht onder het toezien en goedkeurende oog van een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van de huiseigenaren en het departement, uitgevoerd. Het voorzag dus in een kennisleemte en werd tot tevredenheid afgerond (Prinssen, Korsten en Pouwels, 1978 en 1980). Al direct na de start werd in de wandelgangen van het onderzoeksinstituut echter ook nog iets anders gezegd: het onderzoek diende er toe dat de verantwoordelijke PvdA-bewindspersoon uit het kabinet-Den Uyl even niks hoefde te doen aan huurdersparticipatie. Het onderzoek vervulde dus een politieke nevenfunctie. Door opdracht te geven voor onderzoek stelde de minister een aanvaardbare daad maar tegelijk deed hij niks en werd hij op dat gebied even met rust gelaten. De minister kon zo vermijden dat hij direct met een wetsontwerp moest komen om de huurderspositie te versterken. Onderzoek bood de minister in feite de mogelijkheid om politiek te manoeuvreren, de druk om tot daden te komen wat te verlichten. Het onderzoek was een soort stootkussen: 'ik kan niks doen want er loopt een onderzoek...'

Of deze lezing van de functie van het onderzoek, zoals geuit de wandelgangen officieel is bevestigd? Nee.

Onderzoek in opdracht verrichten, is dus geen simpel iets. Het is niet altijd wat het lijkt.

Een onderzoeksverslag met bevindingen kan de volgende functies hebben:

- Een *'early warning'-functie*: door een komende ontwikkeling te traceren of bij voorbeeld een knik in een trend waar te nemen;
- Een *agenderingsfunctie*: dan voert een onderzoek een nieuw onderwerp op (denk maar eens aan onderzoek naar de problemen met de vliegtuigmotor bij een gecrasht vliegtuig) of voert het een bekend onderwerp anders op;
- Een *verhelderende functie* ('enlightenment'): onderzoek geeft inzicht in hoe iets bij voorbeeld qua kenmerken, oorzaken of gevolgen in elkaar zit;
- Een *ondersteunings- of legitimatiefunctie*: onderzoek past in een bepaald eerder geuit politiek-bestuurlijk streven;
- Een *argumentatieve functie*: onderzoek levert bepaalde argumenten pro of contra een redenering of beleidsvoornemen;
- Een *kritische functie*: onderzoek legt een (gedeeltelijk) sterkte en zwakte van een beleidinhoud of beleidsuitvoering of ander element uit het bestuur bloot of geeft een consequentie aan;
- Een *strategische functie*: men maakt op een strategische wijze gebruik van onderzoek door al naar gelang het uitkomt onderzoek 'toe te passen', ook als men over de kwaliteit van het onderzoek enige twijfel heeft. In dit soort gevallen geldt onderzoeksgebruik als machtsmiddel. Van strategisch gebruik is tevens sprake als men de resultaten van onderzoek selectief gebruikt of onjuist weergeeft.
- Ten slotte is *symbolisch gebruik* te noemen: het gaat dan om het bewijzen van lippendienst aan iets of iemand of het wekken van de indruk van degelijkheid en onderbouwing van een standpunt. Deze functie staat enigszins op gespannen voet met de opvatting dat ook onderzoek kritisch tegemoet moet worden getreden.

Uiteraard zijn er nog enkele andere mogelijkheden en zijn combinaties mogelijk. Het voorbeeld van het huurders-verhuurdersonderzoek laat zien dat opdracht geven tot een onderzoek te geven een middel kan zijn om even geen ander politiek voornemen te uiten: onderzoek als politiek manoeuvreermiddel.

Naïef gebruik verwijst naar een situatie waarin een onderzoeksverslag kritiekloos en onbeargumenteerd overgenomen wordt (Pröpfer, 1993). Ook is *selectief gebruik* van bepaalde uitkomsten mogelijk. Dan wordt een onderzoeksverslag beschouwd als een snoepje waarin men haalt wat van de gewenste gading is. Onder *misbruik* wordt verstaan dat uit een rapport argumenten of uitkomsten gehaald worden die een onderzoeksrapport helemaal niet bevat of wel argumenten en uitkomsten in een rapport staan maar deze in een andere context gebruikt worden. Zo gezien, is gebruik geen eenvoudig verschijnsel, zeker niet in grotere organisaties.

Zijn er ook voorbeelden te geven? Er is onderzoek gedaan naar kwaliteit en gebruik van benchmarking bij sociale diensten in enkele gemeenten in Nederland (Ananias, 2007). Benchmarking is op te vatten als een vergelijking van productie en/of kwaliteitsaspecten van overheidsorganisaties of diensten die 'best practices' oplevert, met het oog op leren dat uitmondt in verbeteren.

In de door Ananias onderzochte praktijk blijkt dat ambtenaren betrokken zijn bij de deelname en opzet van benchmarking van sociale diensten maar daarop weinig invloed hadden. Uiteindelijk resulteerde de analyse in een omvattend benchmarkrapport waarin de vergelijking tussen gemeenten is opgenomen, maar 'best practices' – die de opstap naar verbeteracties moesten vormen - ontbreken. De benchmarking blijkt daarom niet erg gebruikgericht. Er blijkt geen referentie aangegeven naar de manier van werken die blijkbaar het meest positief is en als 'best practice' kan dienen. Een rapport waarin voor elke deelnemende gemeente wordt aangegeven hoe deze er op de onderzochte punten voorstaat en hoe de bevindingen te interpreteren en te vertalen zijn, ontbrak eveneens. De omissie van de goede praktijken en van deze verstaalslag remt gebruik. Het gebruik van benchmarking komt in het door Ananias uitgevoerde onderzoek dan ook als 'gering' naar voren. Waarom dan toch deelgenomen? Gemeentelijke organisaties doen vooral aan een benchmarking van de sociale diensten mee om eens te zien hoe de eigen gemeente scoort in vergelijking met andere gemeenten. 'Leren' staat bij de ambtelijke betrokkenen niet echt voorop. De gevolgen laten zich raden. De rapportage beperkt zich tot

het ambtelijk circuit en bereikt zelden of nooit het bestuurlijk circuit. Van gebruik op te vatten als doorwerking is volstrekt geen sprake maar ook aan bezinning op uitkomsten in een werkgroep ontbreekt het vaak. Deze benchmarking strandt dus in vroege stadia van gebruik en reikt niet ver. De conclusie is dat benchmarking geen agenderingsfunctie vervult, noch een early warning- of kritische functie en over het algemeen ook niet legitimerend is voor een beleidsomslag. Benchmarking bevredigt volgens dit onderzoek wel de nieuwsgierigheid maar is niet wat het lijkt. Het gebruikresultaat is volgens dit onderzoek ronduit ‘gering’. Waarom gemeenten er uiteindelijk wel aan deelnemen? Omdat deelname weinig kosten impliceren.

5 De aard van het gebruik

Hoe kan gebruik er nu verder uitzien? Vier keer twee begrippen zijn hier nodig:

1. Op korte termijn of langere termijn;
2. Instrumenteel en conceptueel gebruik;
3. Direct en indirect gebruik;
4. Gebruik in een bestuurscentrische setting of in een beleidsnetwerk.

Korte en lange termijn

Ten eerste is gebruik op de *korte termijn* of *op langere termijn* mogelijk. Zeker in crisissituaties zal een rapport dat verslag doet van onderzoek naar achtergronden en oorzaken en een crisis vrij snel na verschijnen in en door een overheidsbestuur gebruikt kunnen worden (Korsten, 1983). Denk aan een onderzoek naar een vliegtuigramp dat oplevert dat er aan een bepaalde motor van bepaalde typen vliegtuigen een bepaald iets hapert dat vervangen moet worden. Dan zal een rapport hierover vermoedelijk snel door een vliegtuigmaatschappij worden ‘opgepakt’.

De vraag is natuurlijk: wat is korte en lange termijn? We nemen hier aan dat een onderzoek dat benut wordt binnen een jaar na verschijnen op korte termijn benut is. Is de termijn langer dan is te spreken van langere termijn. Dit is een beetje een arbitraire keuze omdat deze keuze te maken heeft met het object van studie. Een onderzoek naar een vliegtuigcrash, bij voorbeeld, kan als er een duidelijke aanwijzing uit voortkomt van een constructiefout in een vliegtuig waarschijnlijk snel benut worden. Onderzoek naar bij voorbeeld het maatschappelijk draagvlak voor een kernenergiecentrale is daarentegen onderzoek dat in diverse westerse landen vrijwel nooit op heel korte termijn benut zal worden en zal kunnen worden omdat de keuzen voor een kerncentrale zelden of nooit halsoverkop genomen worden.

Onderzoek dat op langere termijn benut wordt, maakt eerst een *incubatietijd* door. Het blijft een tijd op de plank liggen, bij voorbeeld omdat er nog een vervolgonderzoek plaatsvindt als het onderzoek daartoe aanleiding geeft. ‘Onderzoek leidt tot onderzoek’ is dan een tussenfase. Maar onderzoek blijft ook wel eens liggen omdat er een politieke wisseling van de wacht is met verkiezingen en een (in)formatie gericht op coalitievorming. En onderzoek blijft soms liggen omdat het momentum voor benutting er nog niet is. De agenderingstheorie van John Kingdon leert ons dat er in politieke arena’s een opening moet zijn waardoor een ontvankelijkheid ontstaat voor een bepaalde benutting. Kingdon spreekt over een verbinding tussen probleem, oplossing en tijdstip waarbij soms een probleem gekoppeld wordt aan een oplossing maar soms een oplossing ook wel eens wacht op een probleem dat langs komt.

Gebruik heeft ook te maken met het soort beleidsproblemen. Er bestaan soorten beleidsproblemen en men kan de vraag stellen, waarbij de kans op gebruik van onderzoek op korte termijn groter is en waarbij de kans kleiner is. Bekend is de volgende indeling (Hoppe en Peterse, 1998; Hoppe, 2010).

Figuur 1: Typen problemen vlg. Hoppe en Peterse

		Kans op consensus	
		Grote consensuskans	Geringe consensuskans
Onzekerheid over kennis	Kennis over een probleem groot	Type a: ‘Technische’ problemen (=Tembare problemen)	Type c: Ongetemde politieke problemen (bv. Ethische problemen)

	Kennis over een probleem klein	Type d: Ongetemde technische problemen	Type b: Echte 'wicked problems': moeilijk tembaar (Bv. Bestrijding voetbalvandalisme)
--	--------------------------------	--	---

- Type a: De kennis over een probleem (kenmerken, oorzaken, gevolgen) is *groot* en de kans op consensusvorming over probleem en oplossingsrichting is eveneens *groot*. Dat noemen we een tembaar probleem: er bestaan routines om dergelijke problemen in een overheidsorganisatie aan te pakken. Denk aan het opstellen van een straatnamenplan of de bevordering van verkeersveiligheid in een woonwijk. De verwachting dat onderzoek bij dit type (beleids)problemen op korte termijn een rol kan spelen is hoog, zeker als het gaat om de technische vervolmaking van beleid of het oplossen van uitvoeringsvraagstukken.
- Type b: De kennis over een probleem is *gering* en de kans op het makkelijk bereiken van overeenstemming in een netwerk is eveneens *gering*. Dat zijn de zgn. *wicked problems*, de ontembare problemen. Een goede oplossing voor dergelijke problemen bestaat niet. Hoogstens kunnen besluitvormers en actoren uit een netwerk komen tot een oplossing die voor dat moment in die context voldoet. Hier is veel interactieve beleidsvorming nodig met participatieve betrokkenheid van partners in netwerken ('*deliberative democracy*'). Onderzoek domineert deze discussie zelden of nooit. Onderzoek is slechts een factor in een bredere discussie. Oplossingen op korte termijn zijn hier niet te verwachten. Denk maar eens aan de bestrijding van voetbalvandalisme waar weinig met zekerheid over bekend is. Een onderzoek naar het falen van een clubcard in het betaald voetbal en het zoeken naar een alternatief ter bestrijding van voetbalvandalisme bevindt zich dan ook in deze categorie en zal mogelijk niet op korte termijn benut kunnen worden. Een bewindspersoon zal ook andere informatiebronnen aanboren en in gesprek trachten te komen met actoren uit het voetbalnetwerk.
- Type c: De kennis over een probleem is *groot* (en dus de onzekerheid gering) maar de kans op het bereiken van bestuurlijke overeenstemming is relatief *klein*. Tot deze categorie behoren ethische problemen, zoals de vraag of abortus of euthanasie acceptabel zijn en onder welke voorwaarden. Wellicht dat ook onderzoek naar de bestrijding van fileleed tot deze categorie hoort. Bekend is hoe files te beperken maar worden die oplossingen maatschappelijk en bestuurlijk aanvaard? Onderzoek in deze hoek kan mogelijk slechts op lange termijn gebruikt worden.
- Type d: De kennis over een probleem is *gering* (en de onzekerheid groot) maar de bereidheid om het eens te worden over een oplossing is over het algemeen *groot*. Denk aan onderzoek naar manieren om de maatschappelijke integratie van verschillende categorieën buitenlanders met verblijfsvergunning te bewerkstelligen: we willen integratie wel maar weten niet goed hoe. Opdrachtonderzoek hiernaar zal waarschijnlijk niet op korte termijn benut worden.

Deze indeling is voor een hantering in relatie tot gebruik van onderzoek relevant. Dat betekent dat de kenmerken van het in een onderzoek bestudeerde vraagstuk van invloed zijn op het gebruik van onderzoek. De indeling en de betekenis van deze vaststelling wordt in de praktijk ook 'herkend', aldus Bekkers e.a. (2004: 40). Voor de zwaarste categorie problemen (de 'wicked problems') geldt dat onderzoek vrijwel nooit doorwerkt in de zin dat dit onderzoek bepalend is voor bestuurlijke keuzen.

Instrumenteel en conceptueel gebruik

Een tweede onderscheid is dat in *instrumenteel gebruik* en *conceptueel gebruik*. Instrumenteel gebruik betreft vaak gebruik van een bepaalde uitkomst voor een maatregel, conceptueel gebruik verwijst naar de overname van een nieuwe denkwijze met andere concepten of zelfs naar een 'paradigmaswitch' in beleid. Een voorbeeld. Stel dat als onderwijssociologisch onderzoek klip en klaar uitwijst dat de leer- en leesprestaties van een gemiddelde klas leerlingen bij een grootte van meer dan 35 leerlingen veel en veel slechter is dan bij een aantal lager dan 25 leerlingen. Dan kan dit bij voldoende overheidsbudget en politieke prioriteit onmiddellijk tot een overheidsbeleid leiden om tot klassenverkleining over te gaan. Dit is dan een voorbeeld van instrumenteel gebruik van onderzoek. In geval van aanpassing van een vliegtuigmotor na een analyse van crashoorzaken is ook sprake van instrumenteel gebruik.

Conceptueel gebruik verwijst naar de introductie van nieuwe concepten in het overheidsbestuur. Beleid valt op te vatten als een bepaalde taaldaad, een bepaald geheel van (talige)begrippen over doelen en middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. Zij die vanuit narratief perspectief naar beleid kijken, beschouwen elk beleid als een ‘verhaal’, als een resultaat van een redenering. Maar ook zij die beleid zien als een reconstructie van doelen en middelen (Hoogerwerf; Bressers; Dunn) zeggen dat achter elk beleid een bepaalde ‘*framing*’ schuil gaat (Rein & Schön; Hajer; Sabatier & Jenkins-Smith) en dat een substantiële beleidswijziging meestal een ‘reframing’ – een herziening van het heersende en dus dominante *discours* – impliceert. Het ene concept wordt dan vervangen door een ander concept (of een geheel van concepten).

Zo kun je plattelandsvernieuwing en agrarische ontwikkeling in economische termen (een economisch discours) zien (meer schaal, meer rendement) maar je kunt ook een meer toeristisch-recreatief discours voor plattelandsvernieuwing herkennen (agrariër kan ook rond komen van zorg- en campingboerderij of kan een aandeel in beheer en onderhoud van het landschap leveren) (zie Korsten en Leers, 2005 voor dit voorbeeld). Ander voorbeeld. Uit onderwijssociologisch onderzoek weten we dat er in het omgaan met kansarme leerlingen wel een switch is gemaakt door te zeggen dat de gelijkheid van kansen kan worden beïnvloed door onder meer extra aandacht van leerkrachten aan bepaalde leerlingen uit wat vroeger ‘lagere sociale milieus’ werd genoemd. Dat denken in termen van meer gelijke kansen op doorstroming van leerlingen waarvan de ouders lager opgeleid waren, is wel gezien als conceptueel gebruik van onderzoek. Dit onderzoek (van o.a. Van Heek, Van Kemenade, Jungbluth) leverde nieuwe begrippen op om anders te kijken naar de mobiliteit van leerlingen, dus in een ander politiek perspectief.

Een onderzoek kan overigens soms zowel instrumenteel als conceptueel benut worden.

Direct en indirect gebruik

Een derde onderscheid betreft het onderscheid in *direct* of *indirect gebruik* van uitkomsten van onderzoek. Vooral Carol Weiss heeft op dit onderscheid gewezen. ‘Direct gebruik’ verwijst naar rechtstreekse benutting van uitkomsten door de opdrachtgever zonder dat door middel van boekbesprekingen of conferenties of overleg met ‘partijen’ in een bepaald netwerk bezinning plaatsvindt op de kwaliteit van het onderzoek, wat het onderzoek betekent en wat er wel of niet uit te concluderen valt. ‘Indirect gebruik’ verwijst daarentegen naar een proces waarin onderzoeksresultaten juist eerst in een proces van bezinning komen in samenleving of sector om te zien of uitkomsten overeind blijven en of ander onderzoek in dezelfde richting wijst. Het is dan mogelijk dat uitkomsten samen met maatschappelijk commentaar, vakmatige recensies en politieke bezinning in een mix, een percolator, komen en ‘gemengd’ met andere informatie gebruikt worden.

Gebruik in een organisatie of een netwerk

Er is nog een vierde onderscheid te maken. Dat onderscheid heeft vooral ermee te maken dat gebruik van onderzoek niet te ‘monocausaal’ moet worden opgevat als een proces tussen onderzoeker met een rapport en een gebruiker. Dat onderscheid betreft ‘*government*’ en ‘*governance*’. Tot nu toe is in dit betoog verondersteld dat gebruik steeds plaatsvindt in een overheidsorganisatie (‘*government*’). Maar dat is een wel erg bestuurscentrische visie. Immers, een overheid is voor tal van beleidskwesties afhankelijk van andere overheidsorganisaties, private organisaties en particulieren. Een overheid heeft zelden zowel alle wettelijke bevoegdheden als alle financiële en personele middelen (‘*resources*’) om een taak aan te pakken. Ze heeft dus - anders gesteld - zelden de *volledige* doorzettingsmacht om iets te besluiten *en* te realiseren. Een overheidsorganisatie is vaak juist *afhankelijk* van (medewerking van) andere organisaties, die ook een wettelijke taak, bevoegdheden en middelen hebben. Beleid voltrekt zich in de praktijk daarom vaak in (beleids)netwerken van van elkaar afhankelijke ‘partijen. Dat heet in de internationale literatuur: de ‘*governance*’-setting. Duitse bestuurskundigen spreken hier van ‘*Politikverflechtung*’. Wie iets in het openbaar bestuur wil bereiken, moet daarom in een context van afhankelijkheden nogal eens aan *netwerkconstitutie* doen, dus partijen bij elkaar brengen die iets van doen hebben met een onderwerp van beleidsvoornemens (Abma en In ’t Veld, 2001). Deze netwerken moeten *productief* gemaakt worden. Daarvoor kan een regisseur opstaan die de bal aan het rollen brengt en nastreeft om tot doel- en middelencongruentie te

komen en te voorkomen dat blokkades in overleg optreden, bij voorbeeld in de vorm van een dialoog van doven. Voor gebruik van onderzoek betekent dit dat een onderzoek onderwerp van kennisname, bespreking, reflectie kan worden in een *beleidsnetwerk*. Zo kan een onderzoek naar klassengrootte in het onderwijs aan de orde zijn in onderwijsnetwerken op het vlak van onder meer basisonderwijs, voortgezet algemeen onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs. Het gebruik kan bij de ene partner groot zijn en bij een andere minder. Het hangt van het onderwerp van onderzoek af of een onderzoek uitsluitend in een overheidsorganisatie aan de orde is of in een netwerk. Vaak wordt echter ten onrechte verondersteld dat een onderzoek alleen maar in een organisatie relevant is.

Vingeroefening

We gaan nu even oefenen met deze begrippen. Lees het volgende voorbeeld. Na lezing wordt nagegaan of hier sprake is van bepaald gebruik.

Een voorbeeld van een onderzoek waarvan de resultaten veel gebruikt zijn op rijksniveau in Nederland, is een analyse van het gedwongen vertrek van burgemeesters in Nederland in opdracht verricht van het minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Genootschap van Burgemeesters (Aardema en Korsten, 2006). Het verslag verscheen op het goede moment, was goed leesbaar, bevatte tal van aanbevelingen, het concept was goedgekeurd door experts en een begeleidingscommissie, het verslag trok aandacht omdat velen niet wisten waarom burgemeesters meer vertrokken na 2000 dan ervoor en wat de oorzaak daarvan was, en er bestond grote ontvankelijkheid voor de rapportage bij ambtenaren. Er werd aandacht aan besteed in tijdschriften en er volgde een ontmoeting met de directeur-generaal voor openbaar bestuur over 'wat nu te doen?' Het onderzoek bereikte snel de ambtelijke top.

Dit onderzoek is op korte termijn gebruikt, direct en in het netwerk van burgemeesters aan de orde geweest. Is het ook instrumenteel of conceptueel gebruikt? Het departement heeft wel enkele maatregelen gesuggereerd, zoals op het vlak van training van burgemeesters. Het verslag is terecht gekomen in een algemeen overzicht van het departement over de staat van het bestuur. Tot wetswijzigingen heeft het onderzoek (nog) niet geleid.

6 De gebruiksnorm en de werkelijkheid

Het voorgaande leert dat elk gebruik van onderzoek, ook van een visitatierapport dat handelt over een gemeente of stad, in meerdere opzichten te bezien valt, namelijk in termen van

- gebruiksfuncties;
- mate van gebruik of non-gebruik;
- en in termen van het gebruiks- of benuttingsproces: op korte of lange termijn, instrumenteel of conceptueel gebruik, direct of indirect gebruik, en wel of geen gebruik in een netwerkcontext.

Wat is de norm die vaak in het hoofd van opdrachtgevende overheidsambtenaren zit? Die norm is dat opdrachtresearch op korte termijn, direct en instrumenteel gebruikt moet worden en dus minder op lange termijn, indirect en conceptueel. De werkelijkheid die uit onderzoek naar *feitelijk gebruik* van onderzoeksresultaten blijkt, is een andere, namelijk dat onderzoeksuitkomsten op sociaal-wetenschappelijk vlak juist indirect, op langere termijn gebruikt worden en gebruik soms meer conceptueel dan instrumenteel plaatsvindt. Kennis kruipt meer een organisatie binnen dan dat het van het ene op het andere moment op het goede bureau terecht komt en 'verwerkt' wordt in een overheidsproductieproces (Weis & Bucuvalas, 1980; Korsten, 1983; Bekkers e.a., 2004; Hoppe, 2008). We zien ook vaak dat als een rijksdepartement rond een bepaald onderwerp geen taak of bevoegdheid heeft, toch tot een onderzoek opdracht gegeven wordt en de resultaten naar het netwerk gebracht worden. Denk in Nederland maar aan een onderzoek naar burgemeesters of wethouders die tot vertrek gedwongen worden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken treedt daarvoor faciliterend op.

Welk onderzoek is nu juist wel instrumenteel gebruikt? Onder welke omstandigheden of bij welk soort onderzoek neemt de kans toe op instrumenteel direct gebruik, op korte termijn? Om hierop antwoord te kunnen geven moeten we kijken naar invloedsfactoren. Wat verklaart *ondergebruik* en wat is te

beïnvloeden? Anders gesteld, er is vaak een zekere mate van ondergebruik van onderzoeksresultaten uit sociaal-wetenschappelijk (opdracht)onderzoek. Allerlei onderzoek wordt met andere woorden niet of slechts matig benut. Hoe komt dat? Kunnen we ondergebruik verklaren?

7 Het begrijpen van ondergebruik

Drie verklaringstypen

Er zijn drie soorten verklaringen voor ondergebruik van onderzoekresultaten en daarmee van een gebrekkige aansluiting tussen onderzoek en beleid mogelijk, die in werkelijkheid ook nogal eens *gezamenlijk* voorkomen. Deze verklaringen zijn uitvoerig te documenteren. Er heeft onderzoek naar de mate van gebruik van onderzoek plaatsgevonden en daaruit komt naar voren dat deze drie clusters realiteitswaarde hebben (zie Caplan, 1979; Van de Vall, 1980; Korsten, 1983; Van Oijen c.s., 1984).

Een eerste verklaring (lees: verklaringscluster van factoren) is dat de oorzaak voor ondergebruik bij het onderzoek en de onderzoeker gezocht moet worden, een tweede dat het gaat om de interactie tussen opdrachtgever, potentiële gebruikers en onderzoeker gaande het onderzoek (het denken in termen van twee werelden of twee culturen) en een derde verklaring dat het gaat om de beleidsvoerders (de ambtenaren) en processen in overheidsorganisaties.

Deze verklaringen worden kort aan de orde gesteld en we knopen er direct enkele prescriptieve reflecties aan.

A Verklaringen en aanbevelingen op het vlak van onderzoek en onderzoeker

De eerste verklaring is de '*policy knowledge theory*'. De verzameling mogelijke oorzaken voor zwak gebruik, dus ondergebruik, moeten we dan aan de kant van de onderzoeker en zijn onderzoek zoeken. Om welke factoren gaat het in concreto? Om de kwaliteit van de onderzoeker en de reputatie en geloofwaardigheid. Om aspecten van het onderzoek: de probleemstelling, de waarnemingskwaliteit, de gebruiksgerichtheid, het werken met manipuleerbare variabelen. Dit wordt toegelicht.

Factoren

De veronderstelling is dat de *reputatie* en *credibiliteit* van de onderzoekers(s) een belangrijke positieve factor is voor gebruik: hoe groter de reputatie en credibiliteit, hoe groter – ceteris paribus - de kans op gebruik (Hupe en Van der Meer, 2002).

Het is bij voorbeeld mogelijk dat de onderzoeker *de opdracht* verkeerd heeft uitgelegd en uitgewerkt in een probleemstelling en iets anders is gaan onderzoeken dan de opdrachtgever wilde. Misschien heeft de opdrachtonderzoeker wel een goed antwoord op de verkeerde vraag gegeven, althans in de ogen van de opdrachtgever. Of dat het onderzoek zwak is door een beperkt aantal waarnemingen, bijvoorbeeld een grote uitval van respondenten. Entreeonderhandelingen over vraagstelling en aanpak zijn daarom zeer belangrijk. Opdrachtgever en opdrachtnemer moeten elkaar goed begrijpen.

Een onderzoek moet bij voorkeur *gebruiksgericht* zijn. Een opdrachtonderzoeker zal daarom doorgaans een goed *leesbaar* en *bruikbaar* rapport trachten op te leveren. Aan die voorwaarde van bruikbaarheid kan worden voldaan door een reflectie op de uitkomsten te geven, te komen met aanbevelingen voor een overheidsbestuur en partners in een beleidsnetwerk, aparte samenvattingen te geven voor doelgroepen (die toegespitst zijn op belang, positie en/of opnamecapaciteit) en eventueel een begeleiding te geven bij de interpretatie van uitkomsten.

In het algemeen is bekend dat als de onderzoeker gereputeerd is en het onderzoek *kwalitatief goed* is en de onderzoeker een goede vertaalslag heeft gemaakt naar beleid (en dus '*bruikbare kennis*' leverde en het onderzoek *gebruiksgericht* is), de *kans* op benutting veel groter is dan bij het omgekeerde: een zwakker onderzoek, met geringe bruikbare kennis en gebruiksgerichtheid, en een zwakke reputatie van de onderzoeker(s) (Van de Vall, 1980; Weiss & Bucuvalas, 1980). Wie wil dat het onderzoek gebruikt wordt, besteedt dus aandacht aan een leesbaar verslag, rekruteert zo mogelijk en opportuun steun van experts die de kwaliteit nog eens bevestigen bij publicatie en zorgt dat niemand hem of haar ervan kan

beschuldigen dat hij of zij een zwakke reputatie heeft (want hij/zij versterkt het onderzoek door steun van experts of co-auteurs).

Moet onderzoek om benut te worden vooral *kwantitatief* onderzoek zijn of vooral *kwalitatief* zijn? Er is veel te doen geweest over de vraag of deze tegenstelling niet vals is (ook bij casestudies is gebruik te maken van veel interviews) maar laten we er toch even van uitgaan. Kwantitatief onderzoek levert cijfers en daarmee harde data, vaak over een populatie van burgers, organisaties of andere eenheden; vaak bevat dergelijk onderzoek niet alleen statistische gegevens maar zogenaamde ‘zeginformatie’ in de vorm van intenties, opvattingen en houdingen (interviews, schriftelijke enquêtes) en geen informatie over feitelijk gedrag. Ze geven vaak een vertaalslagprobleem naar gebruikers als sprake is van bepaalde analysetechnieken zoals regressieanalyses. Maar kwalitatief onderzoek in de vorm van bijvoorbeeld een dieptestudie met observaties, gerichte diepte-interviews met een beperkt aantal respondenten of een verslag van een expertmeeting leiden eerder tot gebruik omdat deze door gebruikers beter te lezen en makkelijker te interpreteren zijn. De vertaalinspanningen liggen aan de kant van de gebruiker in dat geval lager. De resultaten zijn (bijna) onmiddellijk bruikbaar.

Carol Weiss (1991) meent dat onderzoek in de vorm van ideeën en concepten beter bruikbaar is en meer gebruikt wordt dan onderzoek met alleen cijfers. Daar is veel voor te zeggen. Rapporten met *louter* tabellen zijn niet goed bruikbaar. Veel ambtenaren zijn niet geschoold in het lezen van tabellen en het juist interpreteren daarvan, zoals de voormalige directeur van het in Nijmegen gevestigde onderzoeksinstituut ITS en de latere minister van onderwijs Jos van Kemenade tegen de auteur van dit stuk stelde.

Prescriptie

Tot welke prescriptie geeft dit cluster verklaringen uit de hoek van kenmerken van onderzoek en van de onderzoeker verder aanleiding? Tot wat wel het ‘*push model*’ van kennistransfer wordt genoemd (Korsten, 1983; Bekkers e.a., 2004). De redenering luidt dat als het onderzoek maar veel kwaliteit heeft en het verslag gebruiksggericht, de benutting van de resultaten in de ambtelijk-bestuurlijke arena vanzelf volgt.

Op de gebruiksggerichtheid ga ik nog wat nader in. Opdrachtresearch moet *gebruiksggericht* zijn (Van de Vall, 1980). Hoe meer gebruiksggericht een onderzoek is, hoe groter de kans dat dergelijk onderzoek ook benut wordt, aannemend dat overige omstandigheden gelijk blijven. Gebruiksggericht is een onderzoek vooral dan als het zich richt op wat er (maatschappelijk of bestuurlijk) te veranderen is en niet op wat onveranderbaar is, en als het een reflectie op uitkomsten bevat en aanbevelingen (suggesties of eisen) geeft. Die reflectieve en aanbevelende kwaliteit doet de gebruikskansen van onderzoek stijgen als daarover is meegedacht door een begeleidingscommissie van het onderzoek en door potentiële gebruikers en daar ook verslag van is gedaan, zoals Korsten en Aardema (2006) ook doen in hun analyse van de gedwongen val van burgemeesters. Denk ook aan een expertmeeting over uitkomsten. Dan kunnen latere gebruikers zien dat er voor aanbevelingen draagvlak bestaat en dat de aanbevelingen ook echt horen bij en voortvloeien uit het onderzoek.

Wat betekent dat ‘kunnen veranderen’ in de vorige passage? Als opdrachtgevers willen dat opdrachtonderzoek ook gebruikt wordt, dan moet het *bruikbare kennis* opleveren. Onderzoek moet zich dan niet richten, zo is wel gesteld op variabelen (factoren, omstandigheden) die veel verklaren maar waaraan je weinig kunt veranderen maar eerder op *manipuleerbare variabelen*: desnoods verklaren ze niet veel maar je kunt de werkelijkheid er wel mee veranderen (Ellemers, 1976).

Een voorbeeld hiervan is een onderzoek naar de toegenomen agressie van burgers in een bepaald land die zich uit in moorden en andere incidenten waarbij vuurwapens in het spel zijn. Ga je dan na of burgers in toegenomen mate in het bezit zijn van vuurwapens en met die wapens voor eigen rechter spelen of ga je via een meer psychologische analyse de afname van gedragsregulatoren onderzoeken? Uit een oogpunt van ‘gebruiksggerichtheid’ is het eerste type onderzoek aanbevolen zonder daarmee het tweede volkomen te bagatelliseren. Niet uitgesloten is dat als vuurwapenbezit voor burgers verboden wordt of teruggebracht wordt, incidenten waarbij ‘gewone burgers’ betrokken zijn die ook vuurwapens gebruiken, in aantal

en ernst afnemen. Uit dit voorbeeld blijkt dat vuurwapenbezit de manipuleerbare variabele is in een gebruiksgericht onderzoek terwijl nog maar de vraag is of een overheid gedrag van burgers in psychologisch opzicht moet en kan beïnvloeden op een manier dat een vergelijkbaar aantal moorden en incidenten afneemt.

Conclusie: de kans dat de uitkomsten van een opdrachtresearchproject worden gebruikt door overheidsdienaren aan de kant van de opdrachtgever is groter *naarmate* een onderzoek meer bruikbare kennis oplevert en meer gebruiksgericht is in de vorm van reflectieve en aanbevelende kwaliteit waarvoor ‘steun’ blijkt in een rapport. Door opinieleiders en/of experts erkende aanbevelingen gaan boven aanbevelingen van individuele onderzoekers die niet in de praktijk zijn besproken. Dit klinkt niet alleen aannemelijk maar is ook aannemelijk. Het is daarbij beter als een rapport ook gewag maakt van de bezinning op reflectie en aanbevelingen dan niet of dit onduidelijk is. Als bij een onderzoek een begeleidingscommissie bestaat, is dat al uit een oogpunt van streven naar bruikbare kennis en gebruiksgerichtheid een gunstige conditie maar het toevoegen van een traject in de eindfase gericht op herkenning en erkenning van uitkomsten maakt een onderzoek *ceteris paribus* nog meer gebruiksgericht.

Overigens garandeert een kwalitatief goed en gebruiksgericht onderzoek niet zomaar veel gebruik, zo betoogde Carol Weiss in haar publicaties een en andermaal (ook Hupe, 1984). Daarvoor zijn er teveel relevante politieke en andere variabelen in het spel die gebruik als het ware kunnen dwarsbomen, zoals de inhoud van de politieke koers van een coalitie, het ontstaan van politieke crises en het wel of juist niet ontbreken van momentum voor benutting. Dat voert ons naar de verklaring die verderop onder C aan bod komt.

B Verklaringen en aanbevelingen op het vlak van interactie

Op ondergebruik is een tweede cluster verklaringen in principe van toepassing. Dat zijn de communicatieve en relationele verklaringen (‘communication theory’; Dunn, 1980). Eigenlijk is dat in het voorgaande al volop gebleken. Nathan Caplan (1979) spreekt in dit verband van een *two-communities theory*: een culturele kloof tussen beide werelden, van onderzoekers en van gebruikers die elkaar niet of niet goed verstaan.

Factoren

Daarmee wordt meer concreet bedoeld dat het mogelijk is dat een onderzoeker bijvoorbeeld niet gewerkt heeft met een begeleidingscommissie ter begeleiding van het onderzoek, die kan waarschuwen voor de begrijpelijkheid van de analyse en rapportage, voor zwakheden in het onderzoek of kan attenderen op geschikte momenten van afronding van de verslaggeving. Op gebruik kan ook van invloed zijn dat weliswaar van een begeleidingscommissie sprake was maar de begeleidingscommissie het werk niet goed deed of eenzijdig was samengesteld en/of er anderszins geen goede feedback naar onderzoekers gaf.

Een begeleidingscommissie kan proberen te voorkomen dat het onderzoeksverslag in een andere abstracte taal wordt gegoten dan de ontvangers kunnen lezen. Dit is geen onbelangrijk punt want met de opmars van specialisten met eigen theorievorming en disciplinaire referentiekaders is het mogelijk dat beide werelden – die van opdrachtgever/ beleidsmakers en gebruikers versus onderzoekers - elkaar niet verstaan. Wellicht kunnen leken de conclusies niet op hun waarde schatten. Is dat het geval dan is de kans groot dat een onderzoek in een grote la verdwijnt.

Overigens is het mogelijk dat er wel bruggen geslagen worden naar gebruikers door de inzet van ‘vertalers’ en het publiceren van persberichten en populaire samenvattingen. Juist als sprake is van urgentie van het onderzoek komen die vertalers er ook.

Prescriptie

Het prescriptieve beeld van gebruiksbevordering dat uit dit soort analyses voortvloeit, is dat van de wenselijkheid van goed contact tussen onderzoeker en opdrachtgever dat leidt tot een goede *disseminatie* (lees: verspreiding) van de resultaten. Feedback op opzet en uitwerking van het onderzoek en rapportage en bezinning op gebruik in een vroege fase is goed, meer interactie is nog

beter. Dat ten dienste van een leesbare rapportage, die op een geschikt moment verschijnt en op aangepaste manieren naar doelgroepen wordt getransporteerd.

C Verklaringen en aanbevelingen op het vlak van organisatie en politiek bestuur

Een derde cluster van erkende verklaringen voor zwak gebruik en dus ondergebruik van onderzoeksresultaten van opdrachtresearch betreft de ‘*policy constraints theories*’ (Korsten, 1983; Van Oijen e.a., 1984). In dit belangrijke perspectief zoek je de verklaringen in de politiek-bestuurlijke context en daarmee bij de opdrachtgever (de primaire ontvangers van onderzoek) en de wijze van werken in overheidsorganisaties. Enkele specifieke factoren die van negatieve invloed zijn op gebruik van onderzoek zijn de volgende:

Factoren

Een eerste factor betreft de *beleidsrelevantie* van een onderzoek. Beleidsrelevant is ons inziens dat onderzoek dat aansluit bij de politieke prioriteiten van een bepaalde politiek-bestuurlijke coalitie.

Een voorbeeld. Onderzoek dat aangeeft dat een door de bevolking gekozen burgemeester kan rekenen op de meerderheidsvoorkeur van kiezers kan zich niet in grote aandacht van bestuurders verheugen als de coalitie juist besloten heeft vast te houden aan een door de raad voorgedragen burgemeesterskandidaat die door de Kroon benoemd wordt. Dergelijk onderzoek is op korte termijn dus weinig beleidsrelevant. Wellicht dat het op lange termijn daarentegen wel relevant is, bij het aantreden van een andere politieke coalitie.

Een tweede factor betreft de *professionaliteit*. De disciplinaire professionaliteit van de ontvangers van onderzoek en kennisname van uitkomsten in verhouding tot de professionaliteit van de onderzoekers is in het algemeen een belangrijk frictiepunt en daarmee een sinds jaar en dag internationaal bekende verklarende factor voor een geringe mate van gebruik van onderzoek. We weten bij voorbeeld dat als (zuivere) juristen uit de overheidsdienst uitkomsten tot zich moeten nemen van niet-juridisch onderzoek dit problemen kan opleveren. Juristen neigen ertoe die uitkomsten minder als referentiepunt voor eigen handelen te nemen dan juridische kennis. Hetzelfde geldt bij voorbeeld voor economen. Moet een overheidsorganisatie juist probleemgericht handelen dan is ze niet gebaat bij aspectkennis maar moet ze beschikken over probleemgerichte kennis. Probleemgerichte kennis is meestal multidisciplinair.

Naast de beleidsrelevantie van een rapport voor het bestuur en de aard van de professionaliteit aan de kant van de ontvangers, lezers en gebruikers in de overheidsdienst speelt *de routing* van rapportages binnen een overheidsorganisatie en/of beleidsnetwerk een rol. Bekend is dat als een onderzoeksrapport laag in een departement wordt ingebracht het een lange route moet doorlopen om ‘op het goede bureau terecht te komen’. Een lange route van onderop geeft een lage gebruikskans, vooral omdat een steeds verdere verkorting en ‘indikking’ van de kernuitkomsten en de betekenis daarvan in de doorgeleiding optreedt. Wie op een departement werkt, ziet dit voor zijn of haar ogen gebeuren. Er wordt wel gezegd: ‘het begint met een ruime ambtelijke samenvatting van het onderzoeksverslag maar aan het eindstation in de ambtelijk-bestuurlijke ketens blijven er nog maar een paar regels over’.

Een vierde factor ter verklaring van ondergebruik is de *politieke factor*. Ambtenaren en/of politieke bestuurders willen de schande van falend beleid die komt uit evaluatieonderzoek weghouden uit de parlementaire arena. De kans daarop is ook groot als een evaluatie aan de orde stelt dat het beleid louter symbolisch is of een weinig betekenisvol politiek compromis is. Of evaluatieonderzoek brengt aan het daglicht dat het beleid niet-officiële doeleinden kent. Analyses die dat belichten, kunnen bestuurders niet altijd gebruiken. Dit zijn een paar voorbeelden van factoren uit het derde cluster, die verklaren waarom evaluatieonderzoek ontkend of genegeerd wordt, althans niet zichtbaar gebruikt wordt (Pröpper, 1993).

Een vijfde factor uit dit cluster is al even aangestipt: de *politieke aandacht* voor onderzoek is niet groot. Dat brengt ons bij het stromenmodel van agendering (Kingdon, 2003; Bekkers e.a., 2004). In dit model wordt nagegaan hoe agendavorming plaatsvindt en beleidsproblemen verbonden raken met alternatieve oplossingen. Het stromenmodel breekt met de gedachte dat er altijd eerst een probleem

moet zijn alvorens ambtenaren en politici in de benen komen om alternatieven te formuleren en na discussie tot een oplossing te komen. Zo gaat het lang niet altijd. In de realiteit bewegen zich vele problemen en alternatieve oplossingen als hemellichamen door het politieke heelal. Soms worden ze door toeval of als gevolg van een ‘*window of opportunity*’ – zoals bijvoorbeeld een proces van coalitievorming en opstelling van een bestuurlijk programma - verbonden. Met andere woorden, problemen, oplossingen en tijd moeten samenkomen en een *verbinding* aangaan. Het is vanuit dit perspectief niet meer dan logisch dat een verschenen onderzoeksverslag een tijd blijft liggen tot het herkend en erkend wordt in een proces van verbinding tussen de drie stromen van problemen, oplossingen en tijd. Een onderzoek kan definitief zoek raken, bijvoorbeeld omdat de organisatie te weinig kennismanagement en daarmee geheugen georganiseerd heeft, maar ook ineens verbonden worden met een probleem of een oplossing waarvoor helemaal geen opdracht tot research werd gegeven. Er ontstaat een enigszins of zelfs een totaal andere koppeling dan de oorspronkelijk bedoelde. Een eigen onderzoek naar de gevolgen van de aanleg van een rijksweg nabij Nijmegen toont het realiteitsgehalte van dit inzicht aan.

Dit inzicht impliceert niet dat de opdracht tot gebruikersgericht onderzoek niet moet worden gegeven. Ambtenaren met politiek gevoel voelen de Kingdon-theorie aan of zijn daarmee bekend en weten dus wanneer een ‘klikmoment’ er aan kan komen en kunnen dat ook proberen te beïnvloeden.

Prescriptie

Tot welke aanbevelingen (prescriptie) leidt dit derde cluster van institutionele factoren, dus van verklaringen op het vlak van organisatie en politiek bestuur? Wie wil dat de kans op gebruik van een onderzoek groot is, kiest zijn referentiepunt niet in de wetenschappelijke wereld (clusters A van de verklaringen) of de wereld van mede-onderzoekers en zoekt benutting ook niet slechts in een goede verspreiding van resultaten (two-communities theory; cluster B van de verklaringen) maar houdt juist veel rekening met de wetmatigheden in de politiek-bestuurlijke en ambtelijke arena’s en in beleidsnetwerken (cluster C). Hij stuurt op urgentie, timing en bestuurlijke aandacht. Meer concreet:

- zorg dat het onderzoek als beleidsrelevant voor politici en bestuurders oogt en nuttig is,
- zorg dat er tamtam rond een onderzoek ontstaat zodat het rapport opvalt in de maalstroom van dagelijkse berichtgeving en agenderingspogingen (urgentiefactor; ‘dit móét je lezen!’),
- kom met een onderzoek op het goede – politiek relevante - moment naar buiten als zich een ‘window of opportunity’ aandient,
- zorg dat een onderzoeksverslag hoog in de organisatie wordt ingebracht en bij gebruikers en besluitvormers terecht komt, die ertoe doen en het onderzoek begrijpen (‘dan blijven er meer regels over...’),
- bevorder dat het rapport gelezen en geïnterpreteerd wordt door mensen die een onderzoeksrapport ook kunnen lezen en begrijpen.

Onderzoek moet aansluiten op de aard van het onderzoeksprobleem en de fase waarin beleid zich bevindt. Naarmate onderzoek meer aansluit op het beleidsprobleem, is de kans op gebruik van resultaten groter. Als onderzoeksresultaten ver af staan van het huidige beleid, daalt de kans op gebruik (Bekkers e.a., 2004). Stel dat men onderzoek doet naar nut en noodzaak van een wietpas in enkele landen en men komt daarmee naar buiten rond de tijd dat de suggesties om een wietpas te introduceren toenemen, dan neemt de aandacht en mogelijk ook de kans op gebruik toe. Dan wordt makkelijk gesproken over een beleidsrelevant onderzoek.

Onderzoek in de vorm van een discursief betoog dat een afwijkend verhaal oplevert, dus een contrast met bestaand beleid, kan gebruikt worden. Onderzoek dat een heersend ‘*sensitizing concept*’ ter discussie stelt en daar via een nieuw paradigma, concept, redenering of ideeëncomplex op overtuigende wijze een alternatief tegenover stelt, maakt een grote kans op gebruik (Kortleven, 2007).

Garanties op gebruik, bestaan die? Ondanks het voldoen aan stimulerende omstandigheden en prikkels is er bij het doen van onderzoek in opdracht zelden een garantie op gebruik door ambtenaren en bestuurders. Want ontvangers van onderzoek zijn geen *tabula rasa* maar personen met eigen ideeën, belangen, gewoontes, veronderstellingen en een opvatting over wat nieuws is. Ze *percipiëren* een onderzoeksrapport als wel of niet relevant, wel of niet bruikbaar voor het werk dat ze moeten

verrichten. En ze hebben wellicht zelfs een beeldvorming van een onderzoeksbureau en/of de onderzoekers ('het is altijd interessant om werk van XX te lezen'). Deze perceptie is ongrijpbaar voor onderzoekers. Daar komt bij dat ambtenaren informatie verzamelen uit verschillende bronnen; onderzoeksrapporten zijn slechts een bron. Te veronderstellen dat onderzoek veel belangrijker is dan andere bronnen is een 'sciëntistische' vertekening.

Een verklaringscluster dominant?

Analyse van pakweg vijftig opdrachtresearchprojecten op diverse terreinen van overheidsbeleid in de Lage Landen (o.a. Van Oijen e.a., 1984) wijst uit dat in veel gevallen alle drie de clusters verklaringen een zekere rol spelen om ondergebruik te begrijpen. We kunnen niet zonder meer zeggen dat het steeds een cluster is dat dominant is. Het is dus onjuist te veronderstellen dat een geringe mate van gebruik van opdrachtonderzoek steeds ligt aan de onderzoeker en het onderzoek.

Uit de praktijk zijn echter wel voorbeelden bekend waarvan men zegt 'om die en reden is er met dat onderzoek niks gedaan'. Zo wordt wel gezegd: 'dat was een goed onderzoek maar het verscheen een half jaar te laat' en werd zo politiek-bestuurlijk irrelevant. Of 'dat onderzoek heeft wel aandacht getrokken en er is ook even rekening mee gehouden maar gelukkig niet teveel want het was geen erg degelijk onderzoek'. Of 'dat onderzoek was wel aardig maar niet bijzonder'; het kwam op dat moment het bestuur echter goed van pas'. Men moet - zo gezien - dus met *manipulatie* rekening houden.

8 Invloed van bevindingen

Wordt in de praktijk met uitkomsten rekening gehouden? Zo ja, hoe? Tot welke praktijkperspectief leiden deze bevindingen nu verder? We weten op grond van het voorgaande dat een onderzoek *bruikbaar* en *relevant* moet zijn of relevant moet worden *gevonden*. Dat is wel waardevol maar niet genoeg in de politiek-bestuurlijke *issue attention cycle* (Baumgartner & Jones, 2005). Wie een onderzoeksrapport onder de aandacht wil krijgen, publiceert bij voorkeur naast het verslag een boeiend, degelijk en ophef veroorzakend opiniërend artikel met een agenderende functie in een of meer dagbladen en begeleidt dit met interviews in krant, en op radio en tv.

Wie wil dat een rapport gelezen wordt door bestuurders, moet verder zorgen voor

- een leesbaar verslag van een degelijk en relevant onderzoek, dat aansluit op de informatiebehoefte van de zijde van opdrachtgevers en gebruikers
- goed begeleid en ondersteund door experts, een begeleidingscommissie of andere feedback waardoor een rapport aan kwaliteit wint én achteraf als kwalitatief goed wordt beoordeeld,
- waarvan de resultaten op een goed getimed moment verschijnen en voldoende hoog in een organisatie worden ingebracht,
- die een schokeffect veroorzaken, en daardoor aandacht weten te trekken van ambtenaren en/of bestuurders en/of politieke representanten en/of andere 'stakeholders' (in een 'governance'-context).

De resultaten die een *scherp contrast* opleveren met een bestaand beeld (een beleid, een diagnose, een redenering) maken meer kans om door de stroom van dagelijkse berichten en agenderingspogingen van lobbyisten en anderen *heen te breken*. Ze krijgen ineens *urgentie* en *trekken de aandacht*, een bij bestuurders en parlementariërs schaars goed. Die aandacht moet verder reiken dan een dag. Men moet weten op te vallen in *de concurrentiestrijd om aandacht* door een begeleidende conferentie. Daarbij moet men er rekening mee houden dat de uitkomsten te pas komen vanuit een belang (en dus omarmd kunnen worden) en in contrast kunnen komen met andere belangen (die het onderzoek zullen willen negeren of als 'zwak betitelen'). Een onderzoek valt in arena's van belangen en macht. De politiek-bestuurlijke wereld is geen sprookjeswereld van 'push' van onderzoek.

9 Reflectie op bevindingen tot nu toe

Over de bevindingen tot nu toe zijn twee reflecties mogelijk. De ene bezinning betreft de vraag of instrumenteel gerichte onderzoeksbenutting op korte termijn wel altijd nodig is. Is dergelijke benutting wel altijd gewenst? Zijn daaraan niet ook beperkingen verbonden? De tweede reflectie betreft de achterliggende visie. Is wat hier is weergegeven uit de 'utilization research' niet eenzijdig. Miskent deze aanpak niet iets? Zijn er geen valkuilen? Beide onderwerpen komen nu aan bod.

De beperktheid van instrumenteel gebruik op korte termijn

Dat gebruik niet op korte termijn en instrumenteel plaatsvindt, roept de vraag op of dit betreuwenswaardig is. Het antwoord op die vraag wordt bepaald door welke positie iemand inneemt. Wie *echte vernieuwingen* wil, en dat zijn over het algemeen veranderingen die een *paradigmaverandering* in bestuur en beleid impliceren, moet niet verwachten dat die door een specifiek onderzoek op korte termijn en instrumenteel bewerkstelligd *kunnen* worden. Doorgaans is dat niet het geval. Fundamentele veranderingen treden eerst op langere termijn en vaak na een crisis (in het bestaande paradigma) op, die de betekenis van een paradigma aan de kaak stelt of krachtig relativeert. Wie fundamentele verandering wil bereiken, moet met een nieuwe conceptualisering ('sensitizing concept') komen die zowel een probleemschets is als het begin van een oplossingsrichting aangeeft. Het kortetermijngebruik van onderzoek is vaak slechts een *marginale verandering* binnen een bestaand beleidsstramien, een bestaand paradigma. Onderzoek dat op korte termijn en instrumenteel gebruikt wordt, kan vaak – uitgaande van de noties van Charles Lindblom en Amitai Etzioni over incrementele en synoptische besluitvorming - niet meer zijn dan een bijdrage aan een incrementeel proces, dus een traject van kleine stappen (Carson e.a., 2009). Wie het voorgaande weet, zal dus kritisch reageren op de norm van instrumenteel gebruik van onderzoek op korte termijn en eerder neigen naar discursieve meeslepende beschouwingen (en bij voorbeeld een alternatief discours uittekenen). Echter, het gebruik op korte termijn kan ook heel nuttig zijn, bijvoorbeeld als het betrekking heeft op de uitvoering van beleid.

De 'utilization research' maakt duidelijk dat ook onderzoek dat helemaal niet zo fundamenteel is maar gebruiksgericht is en op de korte termijn instrumenteel gebruikt zou kunnen worden *toch* een incubatietijd doormaakt en een tijd blijft 'slingeren' alvorens het links of rechts wordt opgepakt. Logisch vanuit het denken in termen van een politiek stromenmodel.

Enkele valkuilen bij onderzoek naar (non)gebruik

Ik kom bij het tweede punt. Het denken over kennisgebruik in termen van fasen of stadia van gebruik; gebruiksfuncties; gebruik op korte en lange termijn, instrumenteel en conceptueel gebruik, direct en indirect gebruik kent een paar valkuilen waarvoor gewaarschuwd moet worden.

Ten eerste is het lastig gebleken om gebruik van onderzoek toe te rekenen aan bepaalde gebruikers. Dat heet het *toeschrijfbaarheidsprobleem*. Zij die gebruik van onderzoek willen vaststellen, moeten wel op heel veel verschillende sociale locaties in overheidsorganisaties en in beleidsnetwerken speuren om gebruik te vinden. Dat is lastig gebleken (Hoppe, 2008). Er wordt daarom misschien wel te makkelijk tot ondergebruik geconcludeerd. Ik geef hierna een voorbeeld van een onderzoek dat ik zelf verricht hebt en waarbij geen sprake was van ondergebruik maar van meer gebruik dan verwacht. De casus illustreert dat je als onderzoeker niet kunt zien welk gebruik links en rechts van je onderzoek gemaakt wordt.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw heb ik in opdracht van Rijkswaterstaat een onderzoek gedaan naar de gevolgen van de aanleg van een autosnelweg door een natuurgebied nabij Nijmegen, de Overasseltse en Haterstse Vennen. Ik kwam er jaren later achter dat dit onderzoek een argument bleek te zijn geweest voor de provincie Gelderland, die niet eens opdrachtgever was geweest, om bepaalde wegen af te sluiten op de Veluwe terwijl het onderzoek daarop geen betrekking had en er op het eerste gezicht ook geen gronden voor gaf. Hier was sprake van onverwacht gebruik instrumenteel op langere termijn.

Ten tweede is er het algemene *meetbaarheidsprobleem* van gebruik. Hoe stel je gebruik of ondergebruik van onderzoek in verschillende fasen van gebruik vast. Het bevragen van topambtenaren over gebruik van onderzoek leidt tot mogelijke onderschatting van wat elders in de organisatie aan kennisname, discussie over of reflectie op onderzoeksresultaten heeft plaatsgevonden of nog plaatsvindt. Het daarentegen ondervragen van lagere ambtenaren kan impliceren dat ze niet weten wat elders in de organisatie gebeurd is en dat de meting een te vroege momentopname is. Om dit probleem op te lossen is een *sneeuwbalmethode* toegepast: je ondervraagt de primaire opdrachtgever en vraagt deze aan te geven wie primair gebruiker was en na het opsporen van deze zet je een volgende stap. In

feite voert die werkwijze tot een *biografische aanpak* van onderzoeksgebruik. Die aanpak is ook voorgesteld en toegepast (door Van Oijen e.a. 1984). Die werkwijze houdt in dat men de geschiedenis van een onderzoeksverslag gaat (re)construeren door het verslag na verschijnen te gaan volgen en gedurende maanden en maanden in kaart gaat brengen. De biografische aanpak biedt ook gedeeltelijk een oplossing voor een paar valkuilen die verderop nog genoemd worden.

Ten derde wordt in het denken in termen van fasen en stadia van gebruik erg gedacht in termen van *strak voorwaartsgericht denken en werken*. Een onderzoeksverslag kan bij nader inzien tegenspraak bevatten, anderszins matig van kwaliteit zijn of misschien wel overstreden zijn, waardoor enige bezinning op gebruik of het zelfs afzien van direct gebruik op korte termijn buitengewoon verstandige politiek is. Dat het proces van voortgang in gebruiksfasen dan stagneert is niet meer dan rationeel.

Ten vierde kan het kennisgebruik gezien worden als al *te sterk eenrichtingsverkeer*. Elders heb ik dit het monocausaliteitsprobleem genoemd. Een opdrachtgever geeft een opdracht, onderzoekers gaan aan de slag en dan volgt een rapport maar zo sequentieel gaat het in werkelijkheid lang niet altijd; er kunnen zich terugkoppelingslussen aandienen. De onderzoeker is namelijk niet iemand die altijd slechts ja en amen zegt. Er wordt immers nogal eens gesproken of onderhandeld over de onderzoeksopdracht of er gaat soms een pilot aan het eigenlijke onderzoek vooraf. Er komt kortom interactie tussen opdrachtgever en onderzoeker voor. Dat kan tot gevolg hebben dat *gedurende* de uitvoering van onderzoek al gekeken wordt naar onderzoeksuitkomsten maar dit kan niet vermeld worden omdat het verslag nog niet verschenen is.

In lijn met het voorgaande moet ten vijfde gesteld worden dat de werkverdeling van onderzoekers en gebruikers in een ‘utilization research’- perspectief van de gebruikers wel erg *grote consumenten* maakt (Hoppe, 2008). In de praktijk wensen de ambtelijke en bestuurlijke gebruikers soms niet te consumeren omdat er andere zaken op hun bordje beland zijn, die aandacht vragen. Zijn de gebruikers dan irrationeel? Volgens de traditionele ‘utilization’- literatuur worden ontvangers van onderzoek bijna aan de schandpaal genageld als ze niet happen van het gebak door onderzoek te gebruiken maar de metafoer van botsauto’s met kennis op een kermis lijkt beter.

Ten zesde is de neiging te signaleren tot waarneming van *teveel conceptueel gebruik*. Het gaat hier om onderzoekersgedrag om overall conceptueel gebruik te zien waar zich niet voordoet of dit twijfelachtig is. Die neiging bespeur ik bij studenten die onderzoek doen naar gebruik van bepaald soort onderzoek in overheidsbeleid. De les is dat het zaak is om het concept ‘conceptueel gebruik’ duidelijk te operationaliseren en indiceren. Bij conceptueel gebruik gaat het niet om de overname van een aanbeveling of suggestie maar een om een denkrichting of denksysteem met meerdere begrippen en waarnemingen. Een voorbeeld. Het artikel van Bolkestein van enkele decennia terug, waarin hij in ene kritisch discursief betoog gewag maakte van de ‘multiculturele samenleving’ en bepaalde negatieve gevolgen daarvan, kon – zou dit overgenomen zijn in overheidsbeleid, als conceptueel gebruik zijn beschouwd.

Uit het voorgaande valt te concluderen dat de ‘utilization research’ het vraagstuk van gebruik van onderzoeksresultaten wel erg *sterk instrumentalistisch* benaderd heeft en wat weinig oog heeft voor aard en werking van het politiek-bestuurlijk bedrijf en dynamiek, spanningen of verstoringen daarin (verg. Hoppe, 2008).

De stelling dat onderzoeksrapporten altijd maximaal behoren te worden gebruikt, moet sterk gerelativeerd worden. In een politieke democratie behoren onderzoekers niet de dienst uit te maken. Wat wel mag worden verwacht is dat onderzoeksverslagen die het gevolg zijn van opdrachtresearch ook aanzetten tot bezinning in de ambtelijke organisatie, netwerken en bestuur.

10 Gebruik van visitatieonderzoek: enkele overwegingen en stellingen

De voorgaande beschouwing levert perspectieven en inzichten op waarmee gebruik van opdrachtonderzoek in overheidsbeleid in het algemeen kan worden bestudeerd. We gaven aan dat gebruik meestal iets is dat zich zelden of nooit absoluut in de vorm van maximale doorwerking

voordoet maar eerder in een bepaalde mate. Immers, het openbaar bestuur is in een politieke democratie doorgaans niet technocratisch in de zin van een dominantie van onderzoekers in de besluitvorming. Besluitvormers nemen daarentegen onderzoek wel vaak mee in hun overwegingen en afwegingen. Dan is de interactie tussen onderzoekers en ambtenaren en bestuurders eerder een onderdeel van de beleidsvorming.

Zeker als beleidsproblemen de kenmerken hebben van ‘wicked problems’ is de kans klein dat onderzoek doorwerkt als bepalend. Bij het aanpakken van dergelijke problemen, waarbij een overheid vaak in een netwerk opereert, zal een participatieve en lerende beleidsaanpak wenselijk zijn.

Een catalogus aan andere begrippen is genoemd. Deze begrippen zijn ‘tools’ voor zoekgedrag naar gebruik en non-gebruik van onderzoek. Te noemen zijn begrippen als: gebruik op korte en lange termijn, direct en indirect gebruik, instrumenteel en conceptueel gebruik, gebruik in een eng of breed perspectief (government versus governance), symbolisch en strategisch gebruik. Ook is ingegaan op hoe gebruik te bestuderen, op de functies van gebruik van onderzoek, en op drie typen van verklaringen voor ondergebruik en op valkuilen. Daarmee is ruimschoots zicht gekregen op verwachte uitkomsten van evaluatie- en visitatieonderzoek in het overheidsbestuur.

Wat mogen we aan gebruik van visitatieonderzoek verwachten? Visiteren wordt hier gezien als een onafhankelijk onderzoek onder leiding van een visitatiecommissie die uitgaande van bestuurlijke opgaven en met inroeping van gegevens die een overheid grotendeels zelf aanlevert aan de hand van een kader en analyses ter plaatse een beoordeling geeft van de kwaliteit van bestaand beleid (retrospectie) en/of meedenkt over de mogelijke ontwikkeling van overheidshandelen (prospectie). Visiteren is de overheidsorganisatie een spiegel voorhouden, die volkomen past in een streven naar verantwoording, inzichtverschaffing en kwaliteitszorg. Doorgaans zijn visitaties een vorm van verantwoording maar vaak ligt er ook een streven achter naar verbeteren (‘beleidsgericht leren’ te noemen) (Schillemans, 2007).

Op grond hiervan kan de werkhypothese van ‘*normatief gebruik van visitatierapporten*’ zijn dat gebruik op korte termijn plaatsvindt, instrumenteel is en direct plaatsvindt. Maar niet uit te sluiten is dat die hypothese strijdig zal zijn met de *feitelijke* praktijk van gebruik. Te verwachten is dat feitelijk gebruik van visitatierapporten uitgaande van gangbare inzichten uit de ‘utilization’-literatuur, zoals hier weergegeven, toch zeker *ook* op langere termijn plaatsvindt en zich indirect via netwerken voltrekt. Maar vervolgvragen rijzen dan. Wat maakt dat een onderzoek dat eenmaal een tijd op de plank is beland (immers geen gebruik op korte termijn) er blijkbaar toch nog vanaf komt en aan de vergetelheid wordt ontrukkt? En zal gebruik van visitatierapporten ook conceptueel zijn? Vermoedelijk niet omdat visitaties sterk op feitelijkheden zijn gericht.

We geven bij wijze van suggestie enkele stellingen gericht op visiteren in het lokaal bestuur, waarbij stelling 4 en volgende betrekking hebben op gebruik van visitatieonderzoek.

1. Gemeentebesturen werken altijd actief mee aan het verrichten van visitatieonderzoek, wat blijkt uit het overreiken van gegevens die een visitatiecommissie en ondersteunende adviesbureau vragen.
2. Gemeentebesturen herkennen zich in de uitkomsten van visitatieonderzoek gericht op het eigen bestuur. Zeker ook omdat ze zelf informatie aanreikten en commentaar konden geven op een conceptrapport, gericht op opname van correctie gegevens.
3. Gemeentebesturen erkennen de uitkomsten van een visitatieonderzoek naar het eigen bestuur (doordat ze geen bezwaren tegen andere overheden uiten).
4. Gebruik van resultaten van visitatierapporten over gemeentebesturen (lees gemeenten) door gemeentebesturen doet zich voor als visitaties ‘utilization-focused’ (lees: gebruikgericht) zijn. Gebruiksgerichtheid is aanwezig als een visitatiecommissie de brug slaat van uitkomsten naar mogelijk bestuurlijk handelen, bijvoorbeeld in de vorm van aanbevelingen of suggesties.
5. Het gebruik van resultaten van visitatierapporten over gemeentebesturen door gemeentebesturen zelf uit zich in het meer dan vóór het plaatsvinden van visitaties ontwikkelen van strategisch beleid, dus van een hoofdcoers over alle beleidssectoren heen.

6. Het gebruik van visitatierapporten over gemeenten door gemeentebesturen in de vorm aan van ‘strategisch gebruik’ is waarneembaar en uit zich in selectief ‘winkelen’ in het visitatierapport.
7. Het gebruik van resultaten uit visitatierapporten over gemeenten door gemeentebesturen is niet maximaal omdat over het algemeen geen doorwerking in de vorm van een rechtstreekse overname van hoofdconclusies in gemeentelijk beleid na uitvoering van een visitatie traceerbaar is.
8. Als gebruik van resultaten uit visitatierapporten over gemeenten overeenstemt met veel ander onderzoek naar gebruik van opdrachtresearch zal het gebruik meer conceptueel zijn dan instrumenteel, eerder op de lange termijn plaatsvinden dan op de korte termijn, meer indirect dan (uitsluitend) direct plaatsvinden.
9. Gebruik van resultaten uit visitatierapporten over gemeenten door gemeentebesturen kent een zekere mate van ondergebruik, uitgaande van denken in termen van fasen of stadia van gebruik.
10. Een deel van de verklaring van ondergebruik van visitatieonderzoek van gemeenten is terug te voeren op wat Caplan, Van Oijen c.s. ‘policy constraints’ noemen. Daarbij kan men denken aan: het politiek bestuur zit niet te wachten op bepaalde conclusies respectievelijk uitkomsten van visitaties (lees: gebruik is niet urgent). Of een gemeentebestuur is afhankelijk van andere actoren met specifieke andere opvattingen over gebruik (bijv. andere gemeenten zijn nodig voor meer intergemeentelijke samenwerking).

We kunnen enkele basistypen aan visitaties onderscheiden:

- Retrospectief of prospectief gericht onderzoek;
- Op verantwoording gericht onderzoek of op beleidsleren gericht onderzoek;
- Onderzoek met een grote gebruiksgerichtheid (lees: inclusief aanbevelingen).

Figuur 2 geeft een combinatie van deze dimensies. Men moet er natuurlijk rekening mee houden dat deze typologie ‘gestyleerd’ is. Het gaat erom vast te stellen dat de een visitatie de andere niet is.

Figuur 2: Typen evaluatieonderzoek

	Retrospectief gericht onderzoek		Prospectief gericht onderzoek	
	Gebruiksgerichtheid gering	Gebruiksgerichtheid groot	Gebruiksgerichtheid gering	Gebruiksgerichtheid groot
Op verantwoording gericht	A	B	C	D
Op beleidsleren gericht	E	F	G	H
Een combinatie van verantwoording en leren	I	J	K	L

Op grond hiervan is het verwachte gebruik verder te specificeren. Een voorbeeld is het volgende. Het verwachte gebruik van op verantwoording gerichte visitaties die een geringe gebruiksgerichtheid kennen (omdat ze geen aanbevelingen of geen duidelijke aanbevelingsrichtingen bevatten), zal – ceteris paribus - lager zijn dan van op verantwoording gerichte visitaties met wél een grote gebruiksgerichtheid.

Literatuur

Aardweg, M.H. van den, *Met de kennis van nu ... Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van evaluatieonderzoek*, Open Universiteit, Heerlen, 2010 (masterscriptie).

Abma, K. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen – Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp. 42-68.

Abma, T. en R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Meppel, 2001.

Amara, N. e.a., New Evidence on Instrumental, Conceptual and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies, in: *Science Communication*, vol. 26, 2004, nr. 1.

Ananias, H., *Benchmarking bij sociale diensten – Een analyse van kwaliteit en benutting van vier benchmarks bij gemeentelijke sociale diensten van 2000-2007*, Veendam, 2007 (scriptie Open Universiteit).

Avermaet, E. van, Vlaanderen en het vernieuwde Nederlandse accreditatiestelsel: gelijk en toch ook anders, in: *Thema*, 2010, nr. 43, pp. 27-30.

Baumgartner, F.R. & B.D. Jones, *Agendas and Stability in American Politics*, The University of Chicago Press, Chicago, 1993.

Baumgartner, F.R. & B.D. Jones, *The Politics of Attention – How Government Prioritizes Problems*, The University of Chicago Press, Chicago, 2005.

Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V. Homburg en K. Putters, *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2004.

Breeman, G., A. Timmermans e.a., De politieke aandachtscyclus voor openbaar bestuur en democratie, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 35, 2008, nr. 3, pp. 172-190.

Caplan, N., The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization, in: *American Behavioral Scientist*, vol. 22, 1979, nr. 3.

Carson, M, T.R. Burns & D. Calvo (eds.), *Paradigms in Public Policy. Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU*, Frankfurt am Main, Peter Lang Internationaler Verlag, 2009.

Corwin, R.G. & K.I. Seashore, Organizational Barriers to the Utilization of Research, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 27, 1982, nr. 4, pp. 623-640.

Derksen, W., A.F.A. Korsten en A.F.M. Bertrand (red.), *De praktijk van onderzoek*, Samsom, Alphen, 1988.

Dittrich, K., Het nieuwe Nederlandse accreditatiestelsel: doelstellingen, verwachtingen en valkuilen, in: *Thema*, 2010, nr. 4, pp. 26.

Dunn, W., The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge Use, in: *Knowledge*, vol. 1, 1980, pp. 515-536.

Eeten, M. van, en K. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement, in: *Werken, leren en leven met groepen*, Alphen, okt. 1996, E2200.

Ellemers, J., Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen. Krachtige versus manipuleerbare variabelen, in: *Beleid & Maatschappij*, 1976, nr. 3, pp. 281-290.

Engbersen, G., Ontmantel de visitatie-industrie, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 37, 2010, pp. 161-165.

Hoesel, P.H.M. van, F. Leeuw en J. Mevissen (red.), *Beleidsonderzoek in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 2005.

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Deventer, 2008.

Hoogerwerf, A., Barrières in het beleidsproces, in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, jrg. 4, 7 dec. 1978, pp. 475-480.

Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, 1998.

Hoppe, R., ‘Anorexia consulta’?, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 34, 2007, nr. 4, pp. 238-251.

Hoppe, R., Na ‘doorwerking’ naar ‘grenzenwerk’ - Een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr.2, pp. 15-26.

Hoppe, R., Rethinking the Science-Policy Nexus: from Knowledge Utilization and Science Technology to types of Boundary Arrangements, in: *Poiesis Prax*, 2005, nr. 3, pp. 199-215.

Hoppe, R., Scientific Advice and Public Policy: Expert ‘Advisers and Policy makers’ Discourses on Boundary Work, in: *Poiesis Prax*, 2008.

Hoppe, R., *The Governance of Problems*, The Policy Press, Bristol, 2010.

Hoppe, R., Werken op de grens van wetenschap en beleid: naar een typologie van grensarrangementen, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 2003, pp. 144-170.

Huberman, M., Research Utilization: the State of the Art, in: *Knowledge & Policy*, winter 1994, vol. 7, nr. 4, pp. 13-33.

Hupe, P.L., De mythe van de beleidsrelevantie, in: *Beleid en Maatschappij*, 1984, nr. 10, pp. 278-293.

Hutjes, J.M., Policy Research Between the Accumulation and Implementation of Knowledge, in: *Knowledge and Policy*, vol. 4, 1991, nr. 3, pp. 10-26.

Hutjes, J.M. en M.C.J. Cuisinier, *Sociaalwetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid: een analyse van de empirische literatuur*, ITS, Nijmegen, 1982.

Jasanoff, S., *The Fifth Branch. Science Advisors as Policy Makers*, Harvard UP, Cambridge MA, 1990.

Kerseboom, J., Leren van evalueren – Over het niet-gebruik van beleidsinformatie, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 2, pp. 41-46.

Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Longman, New York, 2003 (second edition).

Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.

Korsten, A.F.A. en R. Hoppe, Van beleidswetenschap naar kennissamenleving- Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 20, 2006, nr. 4, pp. 34-72.

- Korsten, A.F.A., A.F.M. Bertrand, P. de Jong en J.M.L.M. Soeters (red.), *Internationaal-vergelijkend onderzoek*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004, pp. 305-323.
- Korsten, A.F.A., *Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*, uitgeverij Kobra, Amsterdam, 1983.
- Kortleven, R., *Gebruik van de Vlaamse stadsmonitor*, Open Universiteit, Heerlen, 2007 (scriptie).
- Landry, R., N. Amara & M.Lamari, Extent and Determinants of Utilization of University Research in Public Administration, in: *Public Administration Review*, vol. 63, april 2003, nr. 3.
- Mulder, H.P., G. Walraven e.a., Gebruik van evaluatieonderzoek bij de rijksoverheid, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 5, 1991, nr. 3, pp. 203-227.
- Oijen, P. van, I.Th.M. Snellen en J.M. van Westerlaak, *Ambtenaren en onderzoekers*, Leiden, 1984.
- Patton, M.Q., *Utilization-Focused Evaluation*, Berverly Hills, Sage, 1978.
- Prinssen, J., A. Korsten en J. Pouwels, *Relatie huurders-verhuurders. Verslag van een verkennend onderzoek naar de relatie huurders-verhuurders in een vijftal situaties*, ITS, Nijmegen, 1978 (in opdracht van het Ministerie van VRO).
- Prinssen, J., A. Korsten en J. Pouwels, *Woningbeheer en huurdersparticipatie*, ITS, Nijmegen, 1980.
- Pröpper, I.M.A.M., Het gebruik van beleidsevaluatie: terugkoppeling, in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen, 1993, pp. 180-198.
- Rich, R.F., Measuring Knowledge Utilization Process and Outcomes, in: *Knowledge and Policy*, vol. 10, 1997, nr. 3, pp. 3-10.
- Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, 1999.
- Schillemans, Th., Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 34, 2007, nr. 4, pp. 199-210.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame Reflection*, Basic Books, New York, 1994.
- Vall, M. van de, en F. Leeuw (red.), *Sociaal beleidsonderzoek*, Vuga, Den Haag, 1987.
- Vall, M. van de, *Sociaal beleidsonderzoek*, Samsom, Alphen, 1980.
- Veld, R.J. in 't, *Kennisdemocratie*, Sdu, Den Haag, 2010.
- Veld, R.J. in 't (red.), *Willens en wetens – De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, RMNO, Den Haag, Lemma, Utrecht, 2000.
- Wagner, P., C.H. Weiss, B. Wittrock & H. Wollmann (eds.), *Social Science and modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge UP, Cambridge, 1991.
- Weiss, C. & M.J. Bucuvalas, *Social Science Research in Policy Making*, The Free Press, New York, 1980.
- Weiss, C., Knowledge Creep and Decision Accretion, in: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 1, 1980, nr. 3.
- Weiss, C., Policy Research as Advocacy: pro and con, in: *Knowledge & Policy*, vol. 4, 1991, nr. 1.
- Weiss, C., Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making, in: *The Journal of Higher Education*, vol. 53, 1982, nr. 6, pp. 619-639.