

BESTUURS

KUNDIG

ONDER

ZOEK

een
methodologische
inleiding

Sandra van Thiel

Bestuurskundig onderzoek

Bestuurskundig onderzoek

Een methodologische inleiding

Sandra van Thiel

Vierde, herziene druk

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2021

www.coutinho.nl/bestuurskundigonderzoek4

Je kunt aan de slag met het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit de antwoorden op de open vragen uit het boek en een begrippen-trainer.

© 2007/2021 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl). Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2007

Vierde, herziene druk 2021

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: Neo & Co, Velp

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN: 978 90 469 0803 7

NUR: 754

Voorwoord

Sinds de eerste versie van dit boek is verschenen – in 2007, dus vijftien jaar geleden – is er veel gebeurd op methodologisch gebied in de bestuurskunde. Er wordt steeds meer systematisch onderzoek gedaan, zowel met kwantitatieve data (bijvoorbeeld door de opkomst van experimenteel onderzoek, maar ook door de ontwikkeling van nieuwe statistische technieken) als met kwalitatieve data (zoals het gebruik van fs-QCA en software). Ook bij de toepassing van onderzoeksmethoden is er veel veranderd in ons vak. Wetenschappers moeten veel transparanter zijn over het onderzoeksproces, bijvoorbeeld door data en publicaties te delen en beschikbaar te stellen (open access) maar ook door meer verantwoording af te leggen over het verzamelen van data, via datamanagementplannen (dmp's) en door vooraf toestemming te vragen voor onderzoek vanwege mogelijke privacy- of ethische aspecten. Dat leidt weliswaar tot meer bureaucratie, maar dient uiteindelijk een goed doel: openheid van zaken, meer begrip voor het onderzoeksproces, betere verspreiding van kennis en meer kansen voor onderzoek door bijvoorbeeld hergebruik van data.

In deze nieuwe druk zijn al dit soort ontwikkelingen verwerkt. De basis van het doen van onderzoek is niet veel veranderd, maar er zijn wel tal van nieuwe en recentere voorbeelden en literatuurreferenties doorgevoerd – in nagenoeg alle hoofdstukken. Daar zitten tevens meer internationale voorbeelden bij, want bestuurskundig onderzoek is in de afgelopen jaren internationaler geworden. Desalniettemin is het doel van dit boek ongewijzigd: bestuurskundestudenten een inleiding bieden in het doen van onderzoek, die praktisch is en aansluit bij bestuurskundige thema's. Hopelijk zijn de lezers en gebruikers van dit boek dan ook nog steeds tevreden met het boek, ook in deze nieuwe druk.

Oss, zomer 2021

Inhoud

1 Bestuurskundig onderzoek	11
1.1 Unieke kenmerken van bestuurskundig onderzoek	12
1.2 Bestuurskundig onderzoek en beleid	16
1.3 Doel en opbouw van dit boek	20
Oefeningen	22
2 Probleemstelling	23
2.1 Keuze van de probleemstelling	24
2.2 Doelstelling	26
2.3 Vraagstelling	29
Oefeningen	35
3 Theoretisch kader	37
3.1 De empirische cyclus	38
3.2 Wat is theorie?	42
3.3 Wetenschapsopvattingen	45
3.3.1 Empirisch-analytische benadering	46
3.3.2 Interpretatieve benadering	48
3.4 De rol van theorie in bestuurskundig onderzoek	51
Oefeningen	56
4 Operationaliseren	59
4.1 Operationaliseren in stappen	60
4.2 Steekproeven	62
4.3 Betrouwbaarheid en validiteit	64
4.3.1 Betrouwbaarheid	64
4.3.2 Validiteit	66
4.4 Storingsbronnen voor validiteit en betrouwbaarheid	68
Oefeningen	70
5 Onderzoeksopzet	71
5.1 Inhoud van een onderzoeksopzet	71
5.2 Keuze van onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken	76
Oefeningen	78

6 Experiment	81
6.1 Klassiek experiment	81
6.2 Experimenteel bestuurskundig onderzoek	84
6.3 Spelsimulaties	86
6.4 Veld- en beleidsexperimenten	88
6.5 Betrouwbaarheid en validiteit bij experimenten	89
6.6 Observatie	90
Oefeningen	94
7 Enquête	95
7.1 Enquête: kenmerken en vormen	96
7.2 Schriftelijke vragenlijst	97
7.2.1 Ontwerp van een vragenlijst	99
7.2.2 Criteria voor het formuleren van items	100
7.2.3 Vormgeving van vragenlijsten	103
7.2.4 Pilot	104
7.3 Betrouwbaarheid en validiteit bij vragenlijsten	105
Oefeningen	107
8 Gevalsstudie	109
8.1 Casestudyonderzoek	110
8.2 Casusselectie	112
8.3 Betrouwbaarheid en validiteit van gevalsstudies	115
8.4 Interview	117
Oefeningen	124
9 Bestaand materiaal	127
9.1 Hergebruik van bestaand materiaal	128
9.1.1 Selectie van bestaand materiaal	131
9.1.2 Bestaand materiaal en bestuurskundig onderzoek	132
9.2 Drie methoden voor het verzamelen en analyseren van bestaand materiaal	134
9.2.1 Inhoudsanalyse	134
9.2.2 Secundaire analyse	138
9.2.3 Meta-analyse	140
9.2.4 Vergelijking van methoden voor bestaand materiaal	143
Oefeningen	144

10	Analyse van kwantitatieve data	145
10.1	Kwantitatieve data	146
10.2	Verzamelen en ordenen	147
10.3	Analyseren	154
10.4	Beschrijvende statistiek	155
10.5	Toetsende statistiek	156
10.6	Betrouwbaarheid en validiteit bij analyse van kwantitatieve data	164
	Oefeningen	165
11	Analyse van kwalitatieve data	167
11.1	Kwalitatieve data	168
11.2	Verzamelen en ordenen	171
11.3	Analyseren	172
11.3.1	Coderen	172
11.3.2	Interpreteren en theorievorming	177
11.4	Betrouwbaarheid en validiteit bij analyse van kwalitatieve data	179
	Oefeningen	181
12	Rapporteren	183
12.1	Fora	184
12.2	Rapportagevormen	187
12.3	Doel van rapporteren	190
12.4	Het opschrijven van onderzoeksresultaten	191
12.5	Bestuurskundig advies	196
	Oefeningen	200
	Glossarium	202
	Literatuur	218
	Register	225
	Over de auteur	237

Online studiemateriaal

Op www.coutinho.nl/bestuurskundigonderzoek4 vind je het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit:

- antwoorden op de open vragen uit het boek
- begrippentrainer

Docenten kunnen aanvullende toetsvragen aanvragen.

1

Bestuurskundig onderzoek

Leerdoelen

Na afloop van bestudering van hoofdstuk 1 kan de student:

- de begrippen uit dit hoofdstuk in zijn eigen woorden omschrijven;
- vier unieke kenmerken van bestuurskundig onderzoek benoemen;
- omschrijven welke consequenties voor onderzoek voortvloeien uit de unieke kenmerken van bestuurskundig onderzoek;
- voorbeelden van bestuurskundig onderzoek beargumenteerd classificeren als onderzoek van of voor beleid;
- verschillende vormen van bestuurskundig onderzoek noemen waarvan de resultaten gebruikt kunnen worden voor beleidsontwikkeling;
- een beleidstheorie reconstrueren;
- verschillende vormen van evaluatief onderzoek onderscheiden.

Bestuurskunde is de wetenschap die de inrichting, werking en het functioneren van het openbaar bestuur onderzoekt. Daarin is zij niet uniek; ook in andere disciplines houden onderzoekers zich bezig met het openbaar bestuur. Wat de bestuurskunde wel uniek maakt, is dat zij probeert vanuit meerdere invalshoeken *tegelijkertijd* naar het openbaar bestuur te kijken. Dat maakt dat de wetenschap van de bestuurskunde een **interdisciplinair** karakter heeft in die zin dat ze kennis uit meerdere disciplines combineert – of, iets bescheidener, een **multidisciplinair** karakter omdat ze kennis uit verschillende disciplines afwisselt.

De bestuurskunde kent vier zogeheten steundisciplines: recht, economie, politicologie en sociologie. Recenter worden ook inzichten uit de psychologie en bedrijfskunde gebruikt. Bestuurskundigen maken wel gebruik van theorieën uit deze disciplines, evenals van hun methoden en technieken van wetenschappelijk onderzoek. Vanwege de unieke kenmerken van de bestuurskunde doen ze dat op een eigen wijze. En dat rechtvaardigt een ‘eigen’ boek over bestuurskundig onderzoek (eerder verschenen onder andere Hakvoort, 1996; Bruinsma & Zwanenburg, 1992; Derksen, Korsten & Bertrand, 1988; Brasz, 1986).

Wat zijn dan die unieke kenmerken van bestuurskundig onderzoek? Daarover gaat dit hoofdstuk.

1.1 Unieke kenmerken van bestuurskundig onderzoek

Naast het eerdergenoemde interdisciplinaire karakter zijn er nog drie specifieke eigenschappen van bestuurskundig onderzoek te onderscheiden. Deze eigenschappen hebben allemaal gevolgen voor het doen van onderzoek.

De eerste eigenschap heeft te maken met het **kenobject** van bestuurskundig onderzoek: het openbaar bestuur. De grenzen van wat we onder openbaar bestuur verstaan, zijn in de afgelopen decennia steeds verder opgerekt. Het openbaar bestuur is veel meer dan ‘de overheid’ (vergelijk Breeman, Van Noort & Rutgers, 2020). Zo is, naast de overheid in enge zin (politici, ambtenaren), vooral sinds begin jaren tachtig van de vorige eeuw de semioverheid sterk gegroeid (uitvoeringsorganisaties van de overheid, particuliere non-profitorganisaties, staatsbedrijven), en worden steeds vaker burgers, belangengroepen (middenveld) en bedrijven betrokken bij het ontwikkelen van nieuw beleid en het nemen van besluiten. Dat betekent dat bestuurskundigen naar tal van onderwerpen onderzoek doen: de energietransitie, totstandkoming van de hogesnelheidslijn (hsl), het wietexperiment, politiek en ambtelijk leiderschap, het stemgedrag van de Nederlandse burgers, departementale herindelingen, de verdeling van onderzoeksgeld onder universiteiten, internationaal veiligheidsbeleid, de staatsdeelname Schiphol, en ga zo maar door (zie kader 1.1 voor meer voorbeelden).

Veel van deze onderwerpen zijn *uniek*. Er bestaat bijvoorbeeld maar één nationale luchthaven, er is maar één systeem voor nationale verkiezingen (namelijk evenredige vertegenwoordiging) en er is maar één minister-president. En van andere onderwerpen zijn er slechts geringe aantallen aanwezig, zoals provincies, coalitiepartijen en universiteiten. Dat maakt onderzoek enerzijds gemakkelijker; je hoeft niet lang te zoeken naar welke organisaties of mensen bij je onderzoek worden betrokken. Anderzijds bemoeilijkt het de beoordeling van de geldigheid van conclusies – door het ontbreken van vergelijkingsmogelijkheden – en het generaliseren van bevindingen naar andere situaties of algemeen geldende theorieën (zie paragraaf 4.3.2 over validiteit). Bestuurskundigen moeten dus vaak methoden gebruiken die hen in staat stellen op een wetenschappelijk verantwoorde manier conclusies te trekken over onderwerpen die uniek zijn of gering voorkomen. De gevalsstudie (hoofdstuk 8) is daar een typisch voorbeeld van.

Kader 1.1 Voorbeelden van bestuurskundig onderzoek

- *New Public Management (NPM)* is de verzamelterm voor een groot aantal hervormingen van de publieke sector die vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw in alle landen van de wereld zijn ondernomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruik van prestatie-indicatoren, verzelfstandiging en privatisering, maar ook om aanpassing van het hr-beleid van overheden. Er is veel onderzoek gedaan naar de motieven en verwachtingen die hieraan ten grondslag liggen en wat ervan terecht is gekomen (lang niet altijd wat werd verwacht, en soms zelfs onbedoelde gevolgen). Het bekendste artikel over NPM is van Hood (1991). Inmiddels wordt er veel gediscussieerd over de vraag of NPM nog wel bestaat, omdat er nieuwe hervormingen zijn gekomen om sommige onbedoelde gevolgen te bestrijden, zoals het herstel van coördinatie en samenwerking tussen publieke organisaties (Osborne, 2009).
- *De integriteit van ambtenaren*: er wordt regelmatig onderzoek gedaan naar integriteit en corruptie onder ambtenaren, op alle bestuurslagen en in allerlei sectoren, zoals de rechterlijke macht. Uit dergelijk onderzoek vloeit vaak het opstellen van gedragscodes voort. Op de website van de rijksoverheid staat veel informatie over dit onderwerp en aan de VU Amsterdam wordt hier veel onderzoek naar gedaan.
- *Directe democratie op lokaal niveau*: in opdracht van bijvoorbeeld het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is veel onderzoek gedaan naar onderwerpen als de gekozen burgemeester, het referendum en de burgerpetitie. Er wordt dan onder meer gekeken naar het draagvlak onder burgers voor dit soort initiatieven, of internationale vergelijkingen (zie onder andere werk van Niels Karsten en Frank Hendriks van de Universiteit van Tilburg).
- *De digitale overheid (e-government)*: de overheid maakt steeds vaker gebruik van informatie- en communicatietechnologieën om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Denk maar aan het digitale loket waar je een paspoort kunt bestellen, maar ook instrumenten als het weblog van een minister kunnen onderwerp van onderzoek zijn. De vraag is wat het effect is van het gebruik van al deze ICT op de relatie tussen burger en overheid; wordt de relatie sneller en korter? Of sluit de overheid op deze manier juist ook groepen uit, zoals ouderen en digibeten?
- *Onderzoek naar coproductie en interactieve beleidsvoering* gaat over de manier waarop beleid tot stand komt of wordt uitgevoerd door ambtenaren in samenwerking met burgers. Voorbeelden zijn te vinden in de gezamenlijke ontwikkeling van achterstandsbuurtten, maar ook onderwijs en zorg zijn object van onderzoek. Auteurs als Victor Pestoff, Taco Brandsen en Jurian Edelenbos hebben belangrijke bijdragen geleverd aan het debat over deze onderwerpen.

- *Leiderschap* in de publieke sector, zowel van politici als van ambtenaren, is ook een belangrijk onderwerp van onderzoek geworden. Dat is niet nieuw, zie bijvoorbeeld het werk van Anthony Downs in de jaren zestig van de vorige eeuw, maar er zijn steeds meer theorieën bij gekomen. Veel van deze theorieën zijn echter sterk normatief; ze beschrijven een gewenst beeld van leiderschap. Zo wordt het transformationeel leiderschap op dit moment als de ideale vorm gezien (gebaseerd op het werk van Bass (1990)). Wat er bijzonder is aan leiderschap in de publieke sector is goed uitgewerkt door Joris van der Voet.

Overigens betekent het feit dat bestuurskundig onderzoek vaak over geringe aantallen objecten gaat, niet dat er weinig gegevens zijn. Integendeel zelfs, bestuurskundige onderzoeksobjecten zijn meestal zeer complex en omvangrijk. Neem bijvoorbeeld onderzoek naar besluitvorming. Een besluit kan gereduceerd worden tot een simpel ‘ja’ of ‘nee’, maar in de praktijk ligt het veel ingewikkelder. Er zijn tal van actoren betrokken bij een beslissing (politici, ambtenaren, burgers, belangengroepen, bedrijven, internationale organisaties), die allemaal hun eigen belangen en opvattingen hebben die – zeker in het Nederlandse poldermodel – allemaal verdisconteerd zullen moeten worden in het uiteindelijke besluit. Onderzoek naar besluitvorming beslaat dan ook vaak veel actoren, die gedurende langere tijd met elkaar interacteren om uiteindelijk tot een gezamenlijke beslissing te komen. Op die manier kan onderzoek naar een uniek object toch nog veel gegevens opleveren.

De tweede typische eigenschap van bestuurskundig onderzoek heeft betrekking op het toepassingsgerichte karakter van de bestuurskunde. Alhoewel onder verschillende benamingen, zoals bestuurs- of beleidswetenschap, bestaat de bestuurskunde als zelfstandige opleiding in Nederland sinds 1976 (Rutgers, 2004). De naam weerspiegelt het toegepaste karakter van deze wetenschap: *bestuurskunde*. Dat betekent dat onderzoek is gericht op het vinden van oplossingen voor actuele problemen in of voor het Nederlandse openbaar bestuur – dus niet in een laboratorium, maar in de alledaagse werkelijkheid (Robson & McCartan, 2016). Soms nemen onderzoekers zelf het initiatief om bepaalde problemen te bestuderen, maar vaak gebeurt dit in opdracht van organisaties of personen uit het openbaar bestuur. Wanneer onderzoekers de kennis die ze verzamelen in hun onderzoek van de dagelijkse praktijk (**empirie**) van het openbaar bestuur, omzetten in oplossingen en voorschriften (aanbevelingen, zie paragraaf 12.5), schakelen ze over van een empirische werkwijze naar een die **normatief** van aard is. Juridisch onderzoek is een typisch voorbeeld van normatief onderzoek: op basis van de analyse van wettelijke voorschriften formuleren juristen regels of handelingsvoorschriften. Niet alle wetenschappers

hechten echter evenveel belang aan het doen van aanbevelingen, zoals we zullen zien in paragraaf 3.3.

Het toepassingsgerichte karakter van de bestuurskunde brengt nog een derde eigenschap van bestuurskundig onderzoek met zich mee: een beperkte eigen **body of knowledge**. Dat wil zeggen dat de bestuurskunde weinig eigen (grote) theorieën heeft voortgebracht. Uiteraard zijn er uitzonderingen (zie voor Nederland bijvoorbeeld de netwerktheorie van Kickert, Klijn & Koppenjan (1997); of de theorie over *public service motivation* van Perry (1996)), maar de meeste theorieën in bestuurskundig onderzoek komen nog altijd uit de steundisciplines voort (voor een overzicht van theorieën die worden gebruikt zie de diverse handboeken, zoals van Abma & In 't Veld, 2001; Dryzek et al., 2006; Moran et al., 2006; Ferlie et al., 2007). Dit laat zich enerzijds verklaren door de relatief jonge leeftijd van deze discipline. Maar het komt ook doordat veel bestuurskundig onderzoek volgend van aard is: ontwikkelingen in het openbaar bestuur bepalen vaak de onderzoeksagenda van de onderzoekers. Politieke en maatschappelijke discussies leiden tot nieuwe onderzoeksonderwerpen, denk bijvoorbeeld aan het debat over verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties dat vanaf het midden van de jaren negentig werd gevoerd, of recenter de discussie over crisismanagement naar aanleiding van de financiële crisis en de coronacrisis. Bestuurskundig onderzoek is meer gericht op het vinden van oplossingen voor **actuele problemen**, dan op het ontwikkelen van nieuwe of grote theorieën (Van Strien, 1986). Tel daarbij op dat veel onderzoeksobjecten uniek zijn, wat het maken van algemeen geldende theorieën sowieso bemoeilijkt, en het is duidelijk dat bestuurskundig onderzoek vaak meer praktisch dan theoretisch georiënteerd is (Brasz, 1986; Raadschelders, 2008; Riccucci, 2010).

Tezamen betekenen deze eigenschappen dat bestuurskundig onderzoek overwegend gebruikmaakt van methoden die geschikt zijn voor geringe aantallen onderzoekseenheden en die een directe vertaling van bevindingen naar de hedendaagse praktijk mogelijk maken. Dat betekent overigens niet dat bestuurskundigen zich niet ook bezighouden met bijvoorbeeld historisch onderzoek, of dat ze niet gebruikmaken van statistische technieken, of **fundamenteel onderzoek** (dat wil zeggen, puur gericht op theorievorming) doen, zoals de voorbeelden verderop in dit boek zullen laten zien. Het is meer een typering van het doorsnee bestuurskundig onderzoek in Nederland.

1.2 Bestuurskundig onderzoek en beleid

Bestuurskundig onderzoek is dus gericht op het bestuderen en helpen oplossen van problemen in of van het openbaar bestuur. Daarbij kan het om zeer uiteenlopende zaken gaan: van het succes of falen van het integratiebeleid tot het efficiënter maken van de overheid, van het bepalen van de juiste samenstelling van een regeringscoalitie tot het voorspellen van wat de gevolgen zijn van de vergrijzing voor de gezondheidszorg, of tot het nemen van de juiste beslissing over de aanbesteding van de bouw van nieuwe wegen of woonwijken, enzovoort. Wat al deze zaken gemeenschappelijk hebben, is dat ze draaien om beleid: of het nu gaat om het ontwikkelen van nieuw beleid, het uitvoeren van bestaand beleid of het evalueren van reeds uitgevoerd beleid. Bestuurskundig onderzoek kan namelijk zowel **onderzoek van beleid** inhouden, als **onderzoek voor beleid** zijn. Beleid betreft hier dan alle stadia van de beleidscyclus: agendavorming, ontwerp, besluitvorming, uitvoering, evaluatie, terugkoppeling en eventuele beëindiging van beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2014).

Grofweg zou je onderscheid kunnen maken op basis van vormen van bestuurskundig onderzoek waarin beleid het object van onderzoek is, of de uitkomst van onderzoek is, dan wel op basis van onderzoek waarbij beleid door onderzoek wordt gevoed (Van Hoesel & Leeuw, 2005). In de praktijk lopen deze vormen vaak door elkaar, of heeft bestuurskundig onderzoek meerdere functies tegelijk. In hoofdstuk 12 kom ik terug op deze functies van bestuurskundig onderzoek en sta ik stil bij het feit dat onderzoek ten behoeve van beleid in de praktijk lang niet altijd ook daadwerkelijk in dat beleid wordt gebruikt. Onderzoek verdwijnt soms (helaas) in een bureaula.

Beleid als object van bestuurskundig onderzoek

Als beleid het object is van bestuurskundig onderzoek, wordt gekeken naar beleid als instrument of methode om bepaalde doelen te bereiken. De specifieke inhoud van dat beleid is dan minder relevant. Er zijn verschillende vormen van beleid waar in dit geval aan gedacht zou kunnen worden, bijvoorbeeld: een wet of lagere vorm van regelgeving, een subsidie, een contract, maar ook een inrichtingsarrangement (zoals de structuur van een organisatie of de oprichting van een samenwerkingsverband), of zelfs een bedrijfsvoeringstechniek die door een (publieke) organisatie wordt ingezet om een bepaald doel te bereiken. Bestuurskundig onderzoek waarin beleid het object van onderzoek is, wil bijdragen aan een beter inzicht in en gebruik van beleid en beleidsinstrumenten; het gaat om het verbeteren van de ‘techniek’ van beleidsvoering.

Bekende voorbeelden van dit soort onderzoek zijn de ontwikkeling van besluitvormingsmodellen zoals het *garbage can model* of het rondenmodel, hand-

leidingen voor het ontwerpen van beleid of het schrijven van beleidsnota's en de reconstructie van beleidstheorieën (zie kader 1.2). De resultaten van dit soort onderzoek kunnen uiteindelijk worden gebruikt bij het ontwerpen van nieuw beleid, het nemen van besluiten of het beoordelen van beleid (zie hierna), maar hoeft daar niet voor bedoeld te zijn.

Kader 1.2 Reconstructie van beleidstheorieën

Een **beleidstheorie** is het geheel van veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen. Het is geen wetenschappelijke theorie, maar betreft de assumpties van beleidsmakers over de oorzaken en oplossingen van een bepaald (maatschappelijk) probleem. Dergelijke aannamen of assumpties worden vaak niet geëxpliciteerd. Wetenschappers kunnen beleidstheorieën opsporen, reconstrueren en vervolgens beoordelen op volledigheid, consistentie en geldigheid. Daartoe moeten de volgende stappen worden uitgevoerd:

- 1 Verzamel uitspraken van beleidsmakers over de achtergronden van het beleid in bijvoorbeeld vergaderverslagen, beleidsnota's en discussiestukken (op chronologische volgorde).
- 2 Zoek in het verzamelde materiaal naar uitspraken waarin wordt uitgelegd waarom de beleidsmakers menen dat het voorgestelde beleid een oplossing biedt (probleemperceptie). Beschrijf welke actoren en factoren een rol spelen in de beleidssector en het beleidsproces. Indien informatie ontbreekt in de documenten, gebruik dan interviews om aanvullende informatie te verkrijgen.
- 3 Schrijf veronderstelde relaties zo precies mogelijk uit (als-dan). Er zijn drie soorten relaties die van belang zijn:
 - causale relaties: over oorzaken en gevolgen van het betreffende probleem en beleid;
 - finale relaties: over de inzet van middelen en het bereiken van doelen; en
 - normatieve relaties: over de relatie tussen politieke uitgangspunten en (on)gewenste situaties.
- 4 Maak een schematische weergave van de logische volgorde (stelsel) waarin de onderscheiden relaties zich tot elkaar verhouden (bijvoorbeeld in een doelboom, pijlschema).
- 5 Gebruik de argumentatieleer om ontbrekende schakels in het relatieschema op te sporen en in te vullen. Controleer bijvoorbeeld:
 - hoe precies begrippen zijn omschreven;
 - of veronderstellingen worden onderbouwd (met empirische gegevens); en
 - of er geen tegenstrijdigheden zijn tussen de verschillende veronderstellingen.

- 6 Beoordeel het stelsel van veronderstellingen ook op praktische haalbaarheid (implementatie). Let daarbij onder andere op het volgende:
 - bevatten de veronderstellingen informatie over de praktische uitvoering van het beleid;
 - wordt aangegeven wat wel en wat eventueel niet gedaan kan worden; en
 - wordt rekening gehouden met randvoorwaarden zoals maatschappelijke acceptatie, kosten en de timing van het beleidsproces?
- 7 Trek op basis van de twee beoordelingen een conclusie over de effectiviteit, legitimiteit en kwaliteit van de beleidstheorie, en formuleer indien gewenst aanbevelingen.

(Gebaseerd op Van Heffen, 1998; Leeuw, 1989)

Beleid gevoed door bestuurskundig onderzoek

Wanneer de resultaten van bestuurskundig onderzoek voor nieuw beleid zullen worden ingezet, is de inhoud van het betreffende beleid – in tegenstelling tot onderzoek waarin beleid zelf object is – zeer belangrijk. Het onderzoek draagt immers bij aan de inhoud van het nieuwe beleid. Typische voorbeelden van dit soort onderzoek zijn:

- *trendonderzoek*, zoals het signaleren en analyseren van maatschappelijke ontwikkelingen (economisch, sociaal, cultureel, enzovoort) maar ook het doen van voorspellingen over de mogelijke gevolgen van dergelijke ontwikkelingen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een **scenario** worden gegoten. Een scenario is dan een door onderzoekers opgestelde beschrijving van mogelijke situaties die kunnen ontstaan indien bepaalde (beleids)keuzen worden gemaakt;
- *kosten-batenanalyses*, waarbij de kosten en opbrengsten van beleid worden berekend, voordat het beleid wordt ontwikkeld (*ex ante*), dan wel nadat het besluit is genomen tot invoering van het beleid (*ex post*). Een bekend voorbeeld is de uitvoeringstoets die uitvoeringsorganisaties doen op voorstellen voor nieuw beleid. Ook niet-financiële kosten en opbrengsten kunnen in dit soort analyses (vergelijk scenario's) worden verwerkt;
- **evaluatieonderzoek** (zie kader 1.3).

Bestuurskundigen zijn niet de enige onderzoekers die onderzoek verrichten voor beleid; er zijn tal van voorbeelden van sociologen, politicologen en economen die op basis van hun onderzoek voorspellingen doen of adviezen geven aan de overheid omtrent waar het beleid op een bepaald terrein heen zou moeten gaan. In de voorbereiding van het ontwerpen van nieuw beleid wordt al dit soort informatie meegenomen door de verantwoordelijke beleidsmakers. Naast

de wetenschappelijke instellingen zijn er tal van andere onderzoeksorganisaties die onderzoek doen naar trends (zie bijvoorbeeld de voorspellingen van het CPB over de economische situatie), naar de effecten van beleid (zoals het SCP naar de 'sociale staat' van Nederland of het RIVM naar de toekomst van het milieu), en ook naar de doelmatigheid van beleid (bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer).

Kader 1.3 Evaluatie van beleid

De **evaluatie van beleid** is een onderdeel van de beleidscyclus en houdt in dat wordt bepaald of beleid de vooraf bepaalde doelstellingen heeft behaald. Dat betekent dat wordt onderzocht of beleid, bijvoorbeeld een maatregel of subsidie, de doelgroep heeft bereikt, of de implementatie ervan goed is verlopen of naar tevredenheid van alle betrokkenen, of diensten of producten worden verleend en wat de kwaliteit daarvan is, of de kosten van het beleid opwegen tegen de baten ervan, enzovoort. Het belang van beleidsevaluatie is sterk gegroeid in de laatste decennia, getuige het gestegen aantal rapporten, tijdschriften over evaluatie en het aantal onderzoekers dat zich hiermee bezighoudt. Power (1994) spreekt zelfs van een *audit explosion*. Ook het aantal vormen van evaluatieonderzoek is toegenomen:

- Zo kan evaluatief onderzoek zich richten op het verloop van processen (**formatieve evaluatie**) of juist op het bereiken van de einddoelen (**summatieve evaluatie**). In het eerste geval wordt gekeken naar de wijze waarop beleid tot stand is gekomen, hoe de besluitvorming is verlopen en welke problemen er eventueel zijn opgetreden bij de invoering en uitvoering van het beleid. Summatieve evaluatie richt zich vooral op de effectiviteit, dat wil zeggen de mate waarin het doel wordt bereikt. Daarnaast kan er aandacht zijn voor de efficiëntie, oftewel de verhouding tussen de gemaakte kosten en het bereiken van het doel (doelmatigheid).
- Een tweede variant van evaluatief onderzoek richt zich op het tijdstip waarop de evaluatie plaatsvindt: vooraf (ex ante) of achteraf (ex post). Evaluatiestudies tijdens de ontwerpfase kunnen bijdragen aan het bijstellen van plannen, of het doorrekenen van de kosten en opbrengsten. Dat kan van invloed zijn op het uiteindelijke ontwerp en/of de beslissing om een beleidsmaatregel in te voeren. Evaluaties achteraf kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan de beslissing om het beleid voort te zetten, aan te passen of te beëindigen.
- Evaluatief onderzoek kan verschillende doelen dienen. Zo kan het leiden tot een uitspraak over de kwaliteit van het beleid (normatief): is beleid 'juist' geweest? Maar een evaluatie kan ook alleen bedoeld zijn om kennis te verzamelen en een feitelijke weergave van het verloop en de uitkomsten van beleid te geven (empirisch).

Deze drie dimensies waarop verschillende vormen van evaluatief onderzoek kunnen worden ingedeeld, sluiten elkaar niet uit; er zijn tal van combinaties. Denk bijvoorbeeld aan milieueffectenrapportages (MER) die voorafgaand aan de invoering van beleid (ex ante) een inschatting geven van de mogelijke milieugevolgen (summatief) om een goede beslissing te kunnen nemen (normatief). Een ander voorbeeld is het draagvlakonderzoek waarbij onderzocht wordt of bepaald beleid kan rekenen op de steun van de bevolking (formatief, normatief).

(Zie voor meer informatie Pawson & Tilley (2011) of Rossi, Lipsey & Freeman (2004))

Beleid als uitkomst van bestuurskundig onderzoek

Onderzoekers worden geregeld ingehuurd door beleidsmakers om onderzoek te doen naar oplossingen voor (beleids)problemen. Als het expliciet gaat om het ontwerpen van nieuwe instrumenten (wet, maatregel, subsidie, voorlichting), technieken (financieel, ICT, personeel) of arrangementen (netwerk, decentralisatie, marktwerking), is beleid de uitkomst van het onderzoek.

Ook dit soort onderzoek is niet exclusief voorbehouden aan bestuurskundigen. Juristen kunnen eveneens worden gevraagd om adviezen te geven voor (de formulering van) nieuwe wetsvoorstellen. Daarnaast is het mogelijk dat (wetenschappelijk) onderzoekers lid worden van een commissie of denktank die nieuwe beleidsvoorstellen ontwerpt (of agendeert, zie hierna). Bovendien is dit soort onderzoek bij uitstek het werkterrein van consultants en organisatieadviesbureaus. Ten slotte hebben veel beleidsinstanties zelf (bestuurskundig) onderzoekers in dienst of maken ze gebruik van (onafhankelijke) adviesorganen zoals de WRR, de Onderwijsraad, de Raad voor Cultuur, de Gezondheidsraad, enzovoort. Bij dergelijke organen werken veel (bestuurskundig) onderzoekers.

1.3 Doel en opbouw van dit boek

Dit boek is bedoeld voor studenten die voor het eerst kennismaken met bestuurskundig onderzoek. Dat zullen primair studenten bestuurskunde zijn, maar dit boek biedt ook handvatten voor bestuursjuristen, beleidssociologen en politicologen, of andere onderzoekers die geïnteresseerd zijn in onderzoek van (of voor) het openbaar bestuur. Voor mensen die in de praktijk van het openbaar bestuur werken, kan dit boek helpen bij het begeleiden en begrijpen van onderzoek waartoe zij opdracht geven.

Dit boek beoogt een praktische handleiding te geven voor het doen van bestuurskundig onderzoek op een wetenschappelijk verantwoorde manier. Om dat te bereiken is de indeling van het boek gebaseerd op de onderzoeksstappen

die elk onderzoek doorloopt. Er zijn tal van opvattingen over wat ‘goed’ onderzoek inhoudt; er is in dit boek bewust gekozen voor een neutrale opstelling en een zo praktisch mogelijke benadering.

Onderzoek doen start met het bepalen van een probleemstelling. In hoofdstuk 2 wordt verteld hoe de onderzoeker het onderzoek kan afbakenen tot onderzoekbare propoities. Door onderzoeksvragen te formuleren en te bepalen welk doel met het onderzoek wordt nagestreefd – de twee elementen van een probleemstelling – wordt de basis gelegd voor de rest van het onderzoek. De probleemstelling beïnvloedt namelijk alle vervolgstappen, zoals het gebruik van theorie (hoofdstuk 3).

Op basis van de gekozen probleemstelling en het theoretisch kader zal duidelijk worden wat zal worden onderzocht (hoofdstuk 4) en op welke wijze dat het beste kan gebeuren (onderzoekszet, hoofdstuk 5). Er zijn diverse onderzoeksmethoden beschikbaar. Deze worden besproken in hoofdstuk 6 tot en met 9.

Na het verzamelen van informatie begint de fase van het analyseren. Ook hiervoor geldt dat er diverse technieken beschikbaar zijn, afhankelijk van het soort gegevens (hoofdstuk 10 en 11). Op basis van de analyse kunnen uiteindelijk conclusies worden getrokken en/of aanbevelingen geformuleerd worden (hoofdstuk 12), ter afronding van het onderzoek.

Elk hoofdstuk is op een vergelijkbare wijze opgebouwd. Naast uitleg over de betreffende onderzoeksstap is er ruimte voor voorbeelden uit de praktijk van bestuurskundig onderzoek, om te laten zien hoe de beschreven onderzoeksstappen in de praktijk vorm krijgen. Over speciale onderwerpen of technieken zijn tekstkaders opgenomen. Verder wordt elk hoofdstuk afgesloten met een lijst van aanbevolen literatuur voor de lezer die meer wil weten over een bepaald onderwerp, en er worden oefeningen gegeven die studenten kunnen helpen met het toepassen van de stof. In de bijlagen is bovendien een glossarium opgenomen met de definities van de belangrijkste begrippen die in dit boek worden gebruikt.

AANBEVOLEN LITERATUUR

- Hakvoort, J. L. M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (red.) (2014). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Wolters Kluwer.
- Rutgers, M. (2004). *Grondslagen van de bestuurskunde: Historie, begripsvorming en kennisintegratie*. Coutinho.

Oefeningen

- 1 Download een recent rapport op de site van de Algemene Rekenkamer, het Sociaal Cultureel Planbureau of de WRR. Lees het rapport en beantwoord de volgende vragen:
 - a Is dit een voorbeeld van een onderzoek over beleid als object, beleid als uitkomst of gaat het om het voeren van nieuw beleid? Leg uit hoe je tot je antwoord komt.
 - b Worden er aanbevelingen gegeven? En zo ja, hoe hebben beleidsmakers hierop gereageerd?
 - c Indien het om een evaluatieonderzoek gaat: om wat voor type evaluatie gaat het? Leg uit hoe je tot je antwoord komt.
- 2 Zoek een beleidsnota op, bijvoorbeeld in het digitale archief van de gemeente waar je woont of via de website van een ministerie. Kies bij voorkeur een niet al te lange nota. Gebruik de stappen uit kader 1.2 om de beleidstheorie die uit deze nota naar voren komt te reconstrueren en te beoordelen. Geef deze zowel in woorden als schematisch weer.

2

Probleemstelling

Leerdoelen

Na afloop van bestudering van hoofdstuk 2 kan de student:

- de begrippen uit dit hoofdstuk in zijn eigen woorden omschrijven;
- uitleggen hoe de verschillende elementen van een probleemstelling zich tot elkaar verhouden;
- een consistente en logisch samenhangende probleemstelling opstellen voor een willekeurig voorbeeld van bestuurskundig onderzoek;
- beslissen welk soort doelstelling het beste past bij een willekeurig voorbeeld van bestuurskundig onderzoek;
- een vraagstelling voor onderzoek formuleren, bestaande uit een hoofdvraag en daaruit afgeleide deelvragen;
- benoemen aan welke criteria een goede vraagstelling voor onderzoek moet voldoen, en welke fouten daarbij kunnen worden gemaakt;
- een hypothese opstellen die voldoet aan de vormvereisten zoals genoemd in dit hoofdstuk;
- de kwaliteit beoordelen van een probleemstelling die door een andere onderzoeker is opgesteld.

Er zijn vele definities van wat een probleemstelling nu precies is of zou moeten zijn, maar de meeste van deze omschrijvingen delen het idee dat een probleemstelling omschrijft (1) wat het onderwerp of de vraag is die wordt onderzocht en (2) naar wat voor *soort* antwoord of uitspraak de onderzoeker op zoek is. Onderzoek kan namelijk verschillende doelen dienen. Zo kan er bijvoorbeeld worden gezocht naar een beschrijving, een verklaring of een oplossing van een probleem. Een **probleemstelling** omschrijft dus waarnaar onderzoek wordt gedaan (**vraagstelling**) en waartoe (**doelstelling**). Op welke wijze (hoe) dat onderzoek zal verlopen, wordt vastgelegd in de onderzoeksopzet (hoofdstuk 5).

2.1 Keuze van de probleemstelling

De probleemstelling geeft richting aan het onderzoek. Omdat de probleemstelling bepaalt wat wordt onderzocht en waartoe, beïnvloedt deze alle vervolkeuzen: de keuze en toepassing van theorie, het gebruik van bepaalde methoden en technieken om informatie te verzamelen en analyseren, en het trekken van conclusies. De keuze van een probleemstelling is geen vrijblijvende aangelegenheid en dient serieus en onderbouwd te gebeuren. Dat betekent overigens niet dat een probleemstelling nooit gewijzigd kan worden. Gaandeweg het onderzoek kan blijken dat aanpassing nodig is, bijvoorbeeld omdat het voorgenomen onderzoek niet mogelijk blijkt, of omdat er meer of juist minder informatie aanwezig was dan vooraf was verwacht. Dergelijke wijzigingen moeten echter goed worden onderbouwd en gedocumenteerd – net als de keuze van de oorspronkelijke probleemstelling.

Het komen tot een goede probleemstelling wordt ook wel **problematiseren** genoemd. Hoewel het woord ‘probleem’ in het dagelijkse spraakgebruik vaak een negatieve connotatie heeft, is het in de wetenschap een neutrale term om het onderwerp van een onderzoek aan te duiden (Verschuren, 2015). Een wetenschappelijk ‘probleem’ hoeft dus niet altijd een knelpunt te zijn. Bijvoorbeeld, de reconstructie en beschrijving van de Bijlmerramp leidt tot inzicht in de gebeurtenissen en eventueel de oorzaken, maar niet tot de ‘oplossing’ ervan. We spreken dan van een **kennisprobleem**. Vanwege het toegepaste karakter van de bestuurskunde gaat bestuurskundig onderzoek echter vaak over **praktische knelpunten** waarvoor naar een oplossing wordt gezocht. Zo kan de reconstructie van de Bijlmerramp ook leiden tot aanbevelingen voor de preventie van rampen of beter crisismanagement in de toekomst (zie rapportage door COT, 1999).

Problematiseren vereist **vooronderzoek**. Door informatie over een onderwerp te verzamelen, kan achterhaald worden welke aspecten voor onderzoek in aanmerking komen en wat de relevantie van dat onderzoek zal zijn. Vooronderzoek bestaat uit activiteiten zoals: wetenschappelijke literatuur lezen; spreken met deskundigen, betrokkenen of de opdrachtgever; eerdere onderzoeken erop naslaan, enzovoort. Verschuren (2015) spreekt in dit verband van nadenken, navragen en nazoeken. In het vooronderzoek wordt nagegaan wat het probleem is (kennistekort en/of praktisch knelpunt), uit welke deelonderwerpen het bestaat, wat er al over bekend is of juist niet, en welke bijdrage het onderzoek zou kunnen of moeten leveren. Deze informatie wordt gebruikt om een relevant en uitvoerbaar onderzoeksprobleem te selecteren. Kennis is immers onbegrensd; het aantal vragen dat we kunnen stellen is onbeperkt.