



## De onwelkome boodschap

**Auteur(s):**

Donker van Heel, P.

De auteur is lid van de directie van ecorys Nederland (voorheen NEI). [peter.donkervanheel@ecorys.com](mailto:peter.donkervanheel@ecorys.com)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4417, pagina D30, 23 oktober 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

dynamiek

*Voor onderzoeksbureaus die goed onderzoek afleveren is er geen enkele reden bang te zijn voor het brengen van een onwelkome boodschap. In het algemeen wordt door departementen professioneel omgegaan met het verwerken van onwelkome boodschappen.*

Een departement is een opdrachtgever met het vermogen te anticiperen op de mogelijke uitkomsten van het onderzoek. Men laat zich bij de departementen niet graag verrassen. Een geheel onverwachte uitkomst met een onwelkome boodschap kan echter wel tot problemen leiden. De vraag is dan allereerst of het een beleidsmatig probleem is of dat het onderzoek kwalitatief niet goed is. In het eerste geval heeft het departement een probleem, in het laatste geval de onderzoekers.

### *Reacties vanuit departementen*

Een van de eerste reacties bij onverwachte onwelkome uitkomsten is vragen te zetten bij de kwaliteit van het onderzoek. Het echt aanvragen van het onderzoek door de opdrachtgever zelf komt steeds minder vaak voor, niet in de laatste plaats omdat de kwaliteit van het onderzoeksproces steeds beter wordt geborgd. Een zwaar middel is een contra-expertise. In praktijk zijn diverse andere reacties waar te nemen, zowel gaan de rit als achteraf. Betrokkenen kunnen bijvoorbeeld het belang van het onderzoek minimaliseren. Het komt voor dat de harde deadline er plotseling helemaal niet meer toe doet. In bepaalde gevallen wordt er geen ruchtbaarheid aan het onderzoek gegeven en in het uiterste geval verdwijnt het onderzoek in de bekende la. Soms is het dan eerst zorgvuldig beleidsmatig uitgeruild (bijvoorbeeld tegen heikele punten in andere beleidsdossiers) en afgedekt, maar dat onttrekt zich grotendeels aan het oog van de onderzoeker. Een variant is het trainen van het onderzoeksproces, bijvoorbeeld door het niet of laat beschikbaar stellen van gegevens, moeilijk doen over allerhande simpele beslissingen, een hele formele opstelling, steeds opnieuw zaken laten uitwerken, niet bereikbaar zijn en dergelijke. Onderzoeksbureaus hebben daar nog wel mee te maken, maar het behoort binnen departementen tot de uitzonderingen. In het algemeen staat men bij de departementen open voor externe boodschappen, met de bedoeling daarvan te leren.

Het voorgaande sluit niet uit dat een opdrachtgever definitief kan worden verloren bij het brengen van een voor de opdrachtgever onverwachte onwelgevallige boodschap. Dit is het risico van het vak. Als onderzoeker troost je je dan met de gedachte dat de onafhankelijke opstelling die je zo onverzettelijk ten toon hebt gespreid, bij relevante anderen positief wordt gewaardeerd en dat het op de langere termijn je eigen positie versterkt.

### **Detectie en selectie van onderzoeksbureaus**

Hoe kennen departementen het aanbod van goede onderzoekers? Is sprake van selectieve blindheid van het eigen adresboekje of beschikt men over wijde voelsprietten in onderzoeksland? Elk ministerie lijkt een eigen netwerk van consultancy- en onderzoeksbureaus te hebben. Er bestaan weliswaar overlappingen tussen de netwerken van de departementen, maar die zijn voor een deel beperkt vanwege de inhoudelijke verschillen in beleidsterreinen. Het is voorgekomen dat acht onderzoeksbureaus gevraagd zijn een offerte uit te brengen voor een onderzoek waarbij een ongeveer even groot aantal departementen was betrokken. Bij navraag hierover bleek elk departement eigen bureaus te hebben ingebracht. Departementen en medewerkers van departementen geven er zo duidelijk blijk van eigen (persoonlijke) voorkeuren te hebben. Andersom kan ook onbekendheid met onderzoeksbureaus een rol spelen.

De keuze van onderzoeksbureaus wordt door departementen niet altijd even systematisch aangepakt. Het is natuurlijk een lastige klus, als je er van uitgaat dat er enkele honderden private en publieke onderzoeksbureaus zijn. Enige vorm van kennismangement op dit terrein mag echter wel worden verwacht. Dit wordt nog eens bemoeilijkt doordat dat niet elk onderzoeksbureau wordt gekenmerkt door een even constante kwaliteit. Heel systematisch werkt bijvoorbeeld het ministerie van ocnw. Hier wordt gewerkt met raamcontracten voor een bepaalde periode met een bepaalde groep onderzoeksbureaus, die zijn geselecteerd na een open inschrijving en een screeningsprocedure. Alle geïnteresseerde bureaus dienen zich voor een brede groep beleidsmedewerkers van het departement te presenteren en de onderzoekscoördinatoren van het departement komen op locatie kijken. Op deze wijze wordt tegelijkertijd gericht gewerkt aan kennisontwikkeling bij verschillende onderzoeksbureaus. Bij het ministerie van szw is het uitbesteden van onderzoek sinds enige tijd weer gedecentraliseerd en zijn de beleidsafdelingen zelf verantwoordelijk. Medewerkers van szw vrezen zelf dat dit leidt tot versnippering en vernauwing van de blik op de onderzoekswereld. Vermeldenswaard is het gegeven dat ministeries zelf onderzoekers van (private) onderzoeksbureaus in dienst nemen. Men haalt daarmee niet alleen praktische onderzoekservaring binnen, maar ook kennis over de onderzoeksbureaus. Ondanks deze kanttekeningen wordt de uiteindelijke keuze voor een onderzoeksbureau bepaald door de inhoud, de geboden expertise en de prijs.

## Programmasubsidies

Van een zeker vorm van bijziendheid is wel sprake bij de verstrekking van programmasubsidies. Alleen (semi-) publieke onderzoeksinstituten komen in aanmerking voor programmasubsidies en private onderzoeksbureaus niet. Verschillen in kwaliteit kan niet het criterium zijn. Dat wordt in elk geval niet objectief vastgesteld: er is bij dergelijk programmaonderzoek geen sprake van open aanbestedingsprocedures. Dit levert voor private organisaties direct concurrentienadelen op doordat er geen mogelijkheid voor programmafinanciering is.

Vervolgens ontstaat een indirect nadeel bij de projectfinanciering: publieke bureaus beschikken reeds over een door de overheid gefinancierde infrastructuur, kunnen daardoor lagere tarieven hanteren, hebben meer budget voor werving, enzovoort. Dit zijn redenen om te pleiten voor een minder selectieve blik en dus een meer open vorm van concurrentie bij het uitbesteden van programmaonderzoek aan private onderzoeksbureaus.

## Feedback

Departementen staan in het algemeen open voor feedback vanuit onderzoeksbureaus. Daarbij bestaan wel verschillen tussen departementen. Die verschillen hangen samen met de cultuur van het departement en de aard van de problematiek, waaronder de maakbaarheid van het beleidsonderwerp. Bij het ene departement heeft men behoefte aan ideeën voor nieuwe, liefst grootschalige en futuristische, projecten. Bij andere departementen is dat helemaal niet het geval en heeft men hooguit behoefte aan het fijn slijpen van bestaand beleid. Daar wordt het dan ook niet altijd gewaardeerd als onderzoeksbureaus aankomen met vooruitstrevende ideeën, hoe veel miljoenen euro's dat eventueel ook zou kunnen opleveren of besparen.

In hoeverre feedback op prijs wordt gesteld, hangt mede af van de functionaris van het departement. Onderzoekers kunnen in het algemeen goed overweg met vertegenwoordigers van de onderzoeksafdeling van het departement: men heeft hetzelfde vak en is in dezelfde dingen geïnteresseerd, namelijk onderzoek doen. De verhouding met vertegenwoordigers van beleidsafdelingen is van een geheel andere orde. De beleidsafdelingen worden gevormd door materiedeskundigen, die verantwoordelijk zijn voor het beleid en daarover vaak eigen opvattingen hebben. Onderzoeksbureaus dienen zich dan terdege bewust te zijn van de gevoeligheden alvorens met inhoudelijke feedback te komen.

De vraag is of alle bureaus deze feedback durven te geven, omdat de relatie met de klant te kwetsbaar is. Wanneer het bedrijfsmatig minder goed gaat zouden bepaalde onderzoeksbureaus wel eens de neiging kunnen hebben wat minder eigen initiatief te tonen bij het leveren van feedback. Professionele bureaus zouden moeten onderkennen dat feedback dan juist heel erg gewaardeerd zou kunnen worden.

## Openbaarheid

Het opzetten en uitvoeren van echt relevant onderzoek door departementen kan worden belemmerd door het 'risico' van openbaarheid. Heel duidelijk komt dat naar voren bij doelmatigheidsonderzoek. Het gaat dan om onderzoek naar effectiviteit en efficiëntie van beleid en uitvoering van beleid. In mindere mate geldt dat voor kosten-batenanalyses. Ondanks beleidsinitiatieven als mdw en vbtb wordt nog nauwelijks echt goed onderzoek gedaan naar doelmatigheid. Zeer weinig opdrachtgevers, en dat geldt ook voor departementen, hebben behoefte aan onderzoek wanneer de uitkomst zou kunnen zijn dat de eigen organisatie geen (maatschappelijke) toegevoegde waarde heeft. Zeker wanneer de opdrachtgever zelf geen handelingsruimte heeft bij de verdere implementatie van de aanbevelingen is die vrees goed te begrijpen. In de praktijk ontstaat dan vaak onderzoek met een fixatie op output: het turven hoe vaak een bepaalde klant door de molen is gegaan. In hoeverre de burger of het bedrijf het zonder hulp van de overheid ook wel zou hebben gered, is een vraag die dan wordt vermeden. Er bestaat in het algemeen weinig behoefte aan verklarend onderzoek dat zou kunnen uitwijzen op welke manieren het beleid of de uitvoering doelmatiger zou kunnen worden ingericht. Ook dat type onderzoek kan ongewenste gevolgen voor de eigen organisatie met zich meebrengen.

Maatstafvergelijking met het doel de efficiëntie te verbeteren staat bij departementen nog in de kinderschoenen. Het gaat hierbij niet alleen om de angst voor het eigen bestaansrecht. Soms is het de angst om de relatie met 'het veld' te verstoren die groter is dan de behoefte om te komen tot effectievere aanpakken. Paradoxaal genoeg zie je dan vaak een patstelling, waarbij de uitvoerders van beleid naar het departement kijken en wachten of er nog centrale (benchmark-)informatie komt. Het niet (goed) uitvoeren van dit type onderzoek maakt het moeilijker om beleid en instanties doelmatiger in te richten.

## Conclusie

De beste onderzoeksbureaus blijven onafhankelijk, ook al betekent dit dat ze soms de onwelkome boodschap moeten brengen. Goed functionerende departementen gaan hier professioneel mee om. Hierdoor krijgt beleidsonderzoek de impact die door alle betrokkenen wordt beoogd.

Peter Donker van Heel

---

## Dossier: Beleidseconomie

R. Gerritse, J.W. Oosterwijk en M.A. Ruys: [voorwoord Tussen al het geweld...](#)

D.J. Kraann: [Inleiding: Positieve economie en beleidseconomie](#)

B.M.E. Geurts en S.E.P. Raes: [De Januskop van de beleidseconomie](#)

J.W.M. Mevissen: [reactie Januskop of symbiose?](#)

M.C.W. Janssen: [reactie Een wetenschapper in de beleidswereld](#)

J. van Sinderen: [Het nieuwe strategische denken](#)

T.R.P.J. Kroes: [reactie Tussen droom en werkelijkheid](#)

A.W.A. Boot: [De Amerikaanse economische adviseurs](#)

E.E.C. van Damme: [London: the place to be?](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Beleidsadvisering in Duitsland](#)

A. Kapteyn: [reactie Wie is de beste?](#)

D.J. Wolfson: [De rol van de planbureaus](#)

F.J.H. Don: [reactie De rol van het cpb](#)

F.J.M. Crone: [De hobbelige brug tussen politici en economen](#)

H.A. Keuzenkamp en J.M. Pomp: [De wile markt voor contractonderzoek](#)

B.M.E. Geurts en D. Kabel: [reactie Vuile cocktail](#)

P. Rietveld en E. Verhoef: [Universiteiten in de markt](#)

A.P. Ros: [reactie: De praktijk is soms sterker dan de leer](#)

M.R.P.M. Camps, L.B.J. van Geest en J.A. Vijlbrief: [Beleidseconomie binnen de departementale muren](#)

P.A. Donker van Heel: [De onwelkome boodschap](#)

S.G. van der Lecq: [epiloog We moeten toch wat](#)