
Het gebruik van de geschiedenis in het beleidsproces

A. Hoogerwerf

1. Inleiding

Tussen de geschiedenis en het beleid bestaan vele raakvlakken. De geschiedenis maakt het beleid en soms maakt een beleid ook geschiedenis. Ons beeld van de geschiedenis berust onder meer op het in de historie gevoerde beleid. Beleid berust mede op een beeld van de geschiedenis. Zo blijkt bijvoorbeeld het beeld dat beleidsvoerders zich gevormd hebben van het akkoord van München van 1938 ook na vijftig jaar nog als kader voor opinies en beslissingen te worden gebruikt.¹ Het beleid maakt niet alleen gebruik, maar ook misbruik van kennis van de geschiedenis. Vooral totalitaire regimes hebben frappante staaltjes van geschiedvervalsing te zien gegeven. Maar er is ook het probleem van niet-gebruiken, het onbenut laten, van beschikbare historische kennis.

De bestuurskundige Richard Neustadt en de historicus Ernest May, beiden verbonden aan de Harvard University, hebben hun boek *Thinking in time* de fascinerende ondertitel gegeven: 'The uses of history for decision-makers'. Het boek is gebaseerd op een cursus voor topambtenaren en hun medewer-

kers over het gebruik van historische informatie in de dagelijkse praktijk van de besluitvorming en het management. Op basis van bijna dertig gevallen van besluitvorming in de Amerikaanse politiek van de laatste decennia trachten zij te laten zien hoe historische analogieën op een verantwoorde manier kunnen worden gebruikt om problemen te verhelderen. Ook maken zij duidelijk hoe de geschiedenis van een probleem kan worden gereconstrueerd om bij het formuleren van beleidsalternatieven en hun verwachte effecten te helpen. Verder belichten zij hoe de betrokken personen en organisaties historisch kunnen worden 'geplaatst'.

Neustadt en May formuleren enkele 'mini-methoden' die stafleden kunnen helpen een probleem en de aanpak daarvan, dus het beleid, in een historisch perspectief te plaatsen. Er moet een situatie uit het verleden die analoog lijkt aan het actuele probleem worden geïdentificeerd. Daarbij moeten de overeenkomsten en verschillen tussen beide situaties worden aangegeven. Dan moet de geschiedenis van het probleem worden geschetst, met behulp van tijdlijnen en antwoorden op vragen zoals wanneer, wat,

waar, wie, hoe en waarom? Deze schets kan behulpzaam zijn bij het formuleren van de beleidsdoelinden, het selecteren van de beleidsinstrumenten en het inschatten van de uitvoerbaarheid van de instrumenten. Wat in het verleden succes had, zou ook in de toekomst succes kunnen hebben, maar dit is al-lerminst zeker. De veronderstellingen over oorza-ken en gevolgen kunnen in het licht van historische informatie worden getoetst. Tenslotte moeten de betrokken personen, van wie het succes of falen van het beleid zal afhangen, historisch worden 'ge-plaatst' om hun opvattingen en gedragingen beter te kunnen begrijpen.²

De werkwijze die Neustadt en May hier schetsen, lijkt mij in principe zeer wel te verenigen met de handleidingen van politicologen, bestuurskundigen en anderen voor het ontwerpen van een beleid. Daar vindt men bijvoorbeeld de stappen van de analyse van de opdracht, de analyse van het probleem, een model van causale relaties in het beleidsveld, de concept-formulering van het einddoel en van de be-leidsinstrumenten, de afweging van kosten en baten en het ontwerpen van het uitvoeringsproces.³ In elk van deze stappen kan naast empirisch sociaalweten-schappelijke kennis ook historische kennis worden gebruikt. Zo kan de historische kennis het oog van de beleidsontwerper scherpen voor de tijdsgebon-denheid (de waan van de dag) en alternatieve mo-gelijkheden ten aanzien van de formulering van het probleem waarop een beleid zich richt. Iets dergelijks geldt voor de veronderstellingen over oorzaken en gevolgen van het problematische verschijnsel, ar-gumenten en formuleringen voor bepaalde beleids-doeleinden en beleidsinstrumenten, mogelijke kos-ten en baten van het beleid en struikelblokken rond de beleidsuitvoering. Historisch onderzoek kan bij-voorbeeld causale verbanden over een langere pe-riode traceren en in al hun complexiteit formuleren. Voor beleidsmakers kan dat een goede rem vormen op al te ondoordachte bevlogenheid, maar ook op een te grote behoudzucht. Historisch onderzoek kan ook onvermoede verbanden belichten en daarmee causale modellen verrijken, waardoor het bewust-zijn van de beleidsmensen wordt verruimd en de em-pirische basis van beleidsontwerpen wordt ver-sterkt.

Een van de voordelen van een goed gebruik van

historische kennis in het beleid zou kunnen zijn dat een beleid minder dan thans veelal het geval is een zigzagbeweging zou vertonen. Beleid dobbert nu im-mers vaak heen en weer op de golven van politiek modieuze ideeën en de heersende machten. Daar-bij kiest men telkens weer andere doeleinden en middelen, terwijl men uit de geschiedenis zou kun-nen weten dat die doeleinden met die middelen wei-nig kans op realisatie maken. Voorbeelden daarvan liggen op de gebieden van het onderwijsbeleid, het werkgelegenheidsbeleid en de organisatie van het binnenlands bestuur voor het grijpen.

Een moeilijkheid die ook Neustadt en May signa-leren, is dat een algemene kennis van de geschie-den is steeds minder kenmerkend voor besluitvormers en hun medewerkers is. Mede daardoor is het ge-bruik van historische kennis in het beleidsproces be-perkt. Ook sociaalwetenschappelijke kennis is in kringen van beleidsmakers niet wijd verbreid. De vraag rijst dan in hoever beleidsvormers gebruik ma-ken van onderzoeksresultaten van professionele his-torici en beoefenaars van de sociale wetenschappen.

In deze uiteenzetting gaat het over het gebruik van historische informatie in het beleidsproces. Precie-zer gezegd: het onderwerp is het gebruik van histo-rische informatie in beleidsprocessen rond het over-heidsbeleid op rijksniveau in onze tijd in Nederland. Er komen vooral vijf vragen aan de orde:

1. Welke vormen van gebruik van historische in-formatie in het beleidsproces kunnen wij onder-scheiden?
2. In hoever worden deze vormen toegepast?
3. Uit welke factoren vallen de mate en de wijze van gebruik van historische informatie in het be-leidsproces te verklaren?
4. Hoe kan een juist gebruik van historische infor-matie in het beleidsproces worden bevorderd?
5. Hoe verhouden zich de geschiedwetenschap en de beleidswetenschap?

Vooraf merk ik nog op dat ik bij historische infor-matie hier in het bijzonder denk aan wetenschappe-lijke informatie, met name van historici, politicolo-gen en andere professionele onderzoekers, over de geschiedenis.

2. Vormen van gebruik van historische informatie in het beleidsproces

Een beleid kan worden omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde. Een proces is volgens het spraakgebruik een werking in haar voortgang beschouwd, een ontwikkelingsgang of verloop. Een beleidsproces kan men dus eenvoudig aanduiden als het verloop van de gebeurtenissen rond een beleid. In meer sociaalwetenschappelijke termen is een beleidsproces het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid. In dat beleidsproces onderscheidt men doorgaans verscheidene deelprocessen, die ook wel fasen of stadia worden genoemd. Bekende deelprocessen van het beleidsproces zijn de agendavorming, het voorbereiden, het bepalen, het uitvoeren, het evalueren, het bijsturen en het beëindigen van een beleid.⁴

In elk van deze deelprocessen kan historische informatie worden gebruikt. Wij kunnen dus in de eerste plaats al onderscheid maken tussen het gebruik van historische informatie in elk van de genoemde fasen van het beleidsproces. Ik zal mij hier concentreren op de voorbereiding en de evaluatie van het beleid, omdat deze deelprocessen meer dan de andere in het bijzonder zijn afgestemd op het verzamelen en analyseren van informatie.

Een tweede onderscheid betreft de vraag waarop de informatie betrekking heeft. Vanuit de beleidswetenschap gezien is dan vooral het onderscheid tussen het beleidsveld, de beleidsinhoud, het beleidsproces, de beleidsorganisatie en de beleidseffecten van belang. De informatie, ook historische informatie, kan dus betrekking hebben op respectievelijk:

1. het beleidsveld, dat wil zeggen de sector of het facet van de maatschappij waarop een beleid zich richt, dus bijvoorbeeld het onderwijs, de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg of de criminaliteit;
2. het beleid zelf (de beleidsinhoud), dus het samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen;
3. het beleidsproces of althans een of meer van de genoemde deelprocessen daarbinnen;

4. de structuren waarbinnen het beleid zich voltrekt, in het bijzonder ook de beleidsorganisatie, dus bijvoorbeeld de organisatie van een departement;
5. de effecten van het beleid, dus de gevolgen die een beleid bedoeld of onbedoeld heeft voor de maatschappij en de natuurlijke omgeving.

Veelal zal in historisch beleidsonderzoek een aantal van deze onderwerpen in hun onderlinge relaties aan de orde komen.⁵

Een derde onderscheid betreft de wijze van gebruik. Men spreekt in dit verband onder meer van gebruik, misbruik en niet-gebruiken. Het zal duidelijk zijn dat het onderscheid tussen gebruik en misbruik nogal grof is. De mate van misbruik varieert naar gelang van de maatstaven die men hanteert, zoals bijvoorbeeld de wetenschappelijke criteria van objectiviteit, systematiek, analyse en exactheid.

Het antwoord op de vraag of en in hoeverre wetenschappelijke informatie in het beleidsproces al dan niet wordt gebruikt en of dit voldoende is, hangt onder meer af van de vraag welk gebruik men op het oog heeft. Van belang is in dit verband ook het onderscheid tussen direct en indirect gebruik. Veel wetenschappelijke informatie bereikt de gebruiker niet rechtstreeks, maar indirect en in gepopulariseerde vorm, onder meer via de massamedia. De informatie komt bij de gebruiker daardoor veelal vertraagd en in vertekende vorm aan. Ook het doorslijzingsproces van informatie in een bureaucratie kan een aanzienlijke vertraging en vertekening meebrengen. De literatuur over het gebruik van onderzoeksresultaten in het overheidsbeleid heeft tot de conclusie gevoerd: 'Er is dus niet zozeer sprake van gebruik op korte termijn, direct, specifiek, maar van gebruik dat de volgende kenmerken heeft: op lange termijn, indirect, onbepaald, conceptueel.'⁶

3. Toepassing van de verschillende vormen

In hoeverre worden de verschillende vormen van het gebruik van historische informatie in het beleidsproces toegepast? Om daarover wat meer te weten te komen, heb ik een bescheiden schriftelijke enquête onder de departementen gehouden.⁷

3.1 Taakomschrijving

De eerste vraag was: 'Zijn op uw ministerie een of meer personen werkzaam die als uitdrukkelijke taak hebben zich bezig te houden met historische informatie, dat wil zeggen de bestudering van de geschiedenis van het beleid van uw ministerie en/of de geschiedenis van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen op het beleidsterrein van uw ministerie? Zo ja, welke personen zijn dit en hoe luidt hun taak?' De antwoorden kunnen als volgt worden samengevat.

Algemene Zaken: Neen.

Buitenlandse Zaken: Neen. Wel houden ambtenaren zich incidenteel bezig met historisch onderzoek ten aanzien van beleidsonderdelen. Daarnaast verricht het Bureau Onderzoek van de Hoofdafdeling Onderzoek en Documentatie onder meer historisch onderzoek naar de ontwikkeling van de betrekkingen tussen Nederland en een bepaald ander land ten behoeve van het dossier van de minister ter voorbereiding van diens buitenlandse bezoeken. Ook wordt ad hoc historisch onderzoek verricht, onder meer op verzoek van beleidsdirecties. Het Jaarboek van het ministerie beschrijft het gevoerde beleid van het afgelopen jaar en de achtergronden daarvan.

Defensie: Op verschillende plaatsen in de defensieorganisatie wordt historisch onderzoek verricht. Dit betreft met name de afdeling Maritieme Historie van de Koninklijke Marine, de Sectie Militaire Geschiedenis van de Landmachtstaf en de desbetreffende afdelingen of personen aan het Koninklijk Instituut voor de Marine en de Koninklijke Militaire Academie. De taakomschrijvingen zijn zeer ruim geformuleerd en beperken zich niet tot de in de vraag genoemde gebieden.

Economische Zaken: Neen. Wel wordt er bijvoorbeeld bij de directie Algemeen Economische Politiek economisch onderzoek verricht. Historische analyses (kwalitatief zowel als statistisch) maken een belangrijk deel daarvan uit. Ook het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek houden zich zeer intensief bezig met historische analyses.

Financiën: Neen. De Stichting Belastingmuseum Prof.dr. van der Poel heeft, ofschoon zij een zelfstandige rechtspersoon is, nauwe functionele rela-

ties met het Ministerie van Financiën. Zo komen de personele lasten voor rekening van het ministerie.

Onderwijs en wetenschappen: Er zijn geen medewerkers werkzaam, die zich bezig houden met historische informatie.

Verkeer en waterstaat: Bij het ministerie is een aantal personen belast met gericht literatuuronderzoek. Bij de Rijkswaterstaat is een bedrijfshistoricus aanwezig. Ook extern wordt wel onderzoek in opdracht verricht, meestal door stagiaires.

3.2 Verleende opdrachten

De tweede vraag in de enquête was: 'Heeft uw ministerie in de periode vanaf 1 januari 1980 tot heden aan een of meer personen binnen of buiten uw ministerie opdracht verleend tot het schrijven van een studie over de geschiedenis van het beleid van uw ministerie en/of de geschiedenis van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen op het beleidsterrein van uw ministerie? Zo ja, welke personen zijn dit, en hoe luiden hun opdrachten?' De antwoorden kwamen op het volgende neer.

Algemene Zaken: Ter gelegenheid van het feit dat vijftig jaar tevoren het departement van Algemene Zaken (voor de eerste maal) werd ingesteld, heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1987 het boek *Voor de eenheid van beleid* uitgegeven. Daaraan hebben verscheidene personen, voornamelijk van buiten het ministerie, meegewerkt. Daarbij is ook aan de geschiedenis van (delen van) het beleid aandacht gegeven.

Buitenlandse Zaken: Een opdracht in de zin van vraag 2 is niet verleend. Wel is een interne studie verricht naar het Nederlandse beleid ten aanzien van China en Taiwan sinds de jaren vijftig. Voorts is ter gelegenheid van de opening van het nieuwe gebouw de publikatie *Het Ministerie van Buitenlandse Zaken* (1985) verschenen. Enkele publikaties geven een historisch overzicht van de gebeurtenissen met betrekking tot de Verenigde Naties en het veiligheidsbeleid.

Defensie: In deze periode zijn aan de Sectie Militaire Geschiedenis onder meer opdrachten verstrekt tot beschrijving van de geschiedenis van de Legerraad 1945-1982, het Curatorium van de KMA 1981-1986 en het Nederlandse Unifil detachement

in Libanon 1979-1981.

Economische Zaken: Voor zover bekend, is het antwoord neen. Wel worden er regelmatig opdrachten verstrekt voor evaluaties van beleid of beleidsinstrumenten.

Financiën: Begin 1986 is een commissie ingesteld voor het schrijven van een geschiedboek van de belastingdienst over de jaren 1945-1985.

Onderwijs en wetenschappen: Neen, wel ligt het in de bedoeling een dergelijke opdracht te verstrekken.

Verkeer en waterstaat: Er is een aantal historische studies verricht, maar niet direct met de optiek van de beleidshistorie.

3.3 Verschenen publikaties

De derde vraag in de enquête was: 'Welke publikaties zijn sinds 1980 in opdracht van uw ministerie verschenen over de geschiedenis van het beleid van uw ministerie en/of de geschiedenis van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen op het beleidsterrein van uw ministerie? De antwoorden luiden kort samengevat als volgt.

Algemene Zaken: Voor de eenheid van beleid (1987), ter gelegenheid van het feit dat vijftig jaar geleden het departement van Algemene Zaken werd ingesteld.

Buitenlandse Zaken: zie vraag 2.

Defensie: De publikaties *De legerraad 1945-1982* ('s-Gravenhage 1982); *Curatorium KMA 1961-1986* ('s-Gravenhage 1986) en *Blauwe baretten tussen twee vuren in Libanon* (Amsterdam 1981).

Economische Zaken: Geen publikaties bekend.

Financiën: De Generale Thesaurie geeft met enige regelmaat gehoor aan verzoeken die tot de minister zijn gericht om bijdragen te leveren over (de geschiedenis van) het beleid van Financiën. Zij verschijnen meestal op naam van de minister in tijdschriften en in mondelinge inleidingen. Vanwege het Belastingmuseum verscheen in 1987 *Fiscaliteit in Nederland*. Met betrekking tot het directoraat-generaal van de Rijksbegroting verschenen onder meer het rapport *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven* (1983), een terugblik op de openbare financiën 1975-1983 in de Miljoenennota 1985 en enkele artikelen over beleidsanalyse en de begrotings-

procedure.

Onderwijs en wetenschappen: Geen.

Verkeer en waterstaat: Er zijn studies verricht in het kader van het onderbouwen van de technische ontwikkelingen, bijvoorbeeld over de geschiedenis van de waterbeweging en de kust. Daarnaast zijn er gedenkboeken, bijvoorbeeld over 60 jaar Zuiderzeewerken. Een beleidshistorische studie wordt thans verricht naar het beleid van de Rijkswaterstaat gedurende de Tweede Wereldoorlog.

3.4 Gebruik van historische informatie

De vierde vraag van de enquête was: 'In hoever wordt bij het voorbereiden, bepalen en evalueren van beleid op uw ministerie gebruik gemaakt van historische informatie, dat wil zeggen van studies over de geschiedenis van het beleid van uw ministerie en/of over de geschiedenis van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen op het beleidsterrein van uw ministerie? Kunt u een openbaar beleidsstuk bijvoegen waaruit het gebruik van dergelijke studies blijkt?' De antwoorden kan men als volgt samenvatten.

Algemene Zaken: In het bijzonder wanneer vragen van staatsrechtelijke aard aan de orde zijn, wordt gebruik gemaakt van parlementaire geschiedenis alsmede van geschiedenis van bepaalde beleidsonderwerpen. De WWR maakt bij de opstelling van rapporten ook gebruik van de geschiedenis van beleids- onderwerpen.

Buitenlandse Zaken: Bij het voorbereiden, bepalen en evalueren van beleid op het ministerie wordt doorlopend van op historisch onderzoek gebaseerde informatie gebruik gemaakt. De beleidsdirecties en de adviseur beleidsplanning met zijn staf doen gewoonlijk aanbevelingen aan de hand van beleidsnotities die in belangrijke mate de resultaten weergeven van gecoprimeerd historisch onderzoek (met name uitgangsposities en stellingnames in het verleden). Het Bureau Onderzoek speelt hierbij een ondersteunende rol, samen met de Archiefdienst van het ministerie. De resultaten worden doorgaans niet gepubliceerd, mede vanwege het vaak gevoelige karakter van de materie.

Defensie: Bij voorbereiding, bepaling en evaluatie van beleid wordt ook van historische informatie ge-

bruik gemaakt. Uiteraard verschilt de mate waarin dit gebeurt per beleidsonderdeel. In ieder geval geldt voor de Directie Algemene Beleidszaken dat op vrij grote schaal van historische studies gebruik wordt gemaakt, onder andere van studies over het beleid van het ministerie. Er is geen openbaar beleidsstuk waaruit het gebruik van dergelijke studies blijkt. De Sectie Militaire Geschiedenis verzorgt onder meer publikaties ter gelegenheid van jubilea of de naamgeving van kazernes. Daarnaast verschaft zij onder meer historische informatie ter voorbereiding van bezoeken van autoriteiten aan andere mogelijkheden.

Economische Zaken: Op alle beleidsterreinen wordt gebruik gemaakt van ervaringen uit het verleden. Daartoe worden regelmatig evaluaties van beleid uitgevoerd. Een voorbeeld is de recent door de commissie-Zegveld uitgevoerde evaluatie van het Informatica Stimuleringsplan. Een andere manier van gebruik van historische gegevens blijkt uit de publikaties van de directie Algemeen Economische Politiek (bijvoorbeeld over wijzigingen in het consumptiepatroon), waarvan sommige ook zijn verschenen in Economisch Statistische Berichten.

Financiën: Generale Thesaurie: per saldo wordt eigenlijk niet actief aan historisch onderzoek gedaan. Bij het opstellen van beleidsdocumenten wordt ten behoeve van de beleidsevaluatie (zie bijvoorbeeld de heroverwegingsrapporten) uiteraard wel van historische ervaringen gebruik gemaakt. Directoraat-generaal van de Rijksbegroting: sedert 1980 zijn ongeveer honderd heroverwegingsrapporten verschenen, waarin beleidsevaluatie ex post wordt verricht. Deze rapporten worden gebruikt bij de begrotingsvoorbereiding.

Onderwijs en wetenschappen: Er wordt geput uit documentaire informatie.

Verkeer en waterstaat: Bij de Rijkswaterstaat wordt onder meer de bedrijfshistoricus ad hoc ingeschakeld voor het vergaren van relevante (beleidshistorische) informatie. Deze informatie wordt waar nodig bij de beleidsvorming als bouwsteen gebruikt.

Uit dit summiere overzicht valt voorlopig af te leiden dat het gebruik van historische informatie op de departementen beperkt is. Een expliciete taakomschrijving voor historisch onderzoek is er alleen bij

Defensie, Financiën en Waterstaat. De opdrachten die de diverse departementen voor historisch onderzoek verlenen, betreffen vooral jubileumboeken. Ook de verschenen publikaties vinden hun aanleiding vooral in jubilea. Het gebruik van historische informatie in het beleidsproces lijkt het grootst te zijn bij Buitenlandse Zaken, Defensie en Waterstaat. Bij departementen als Economische Zaken en Financiën neemt historische informatie vooral de vorm aan van evaluaties van het gevoerde beleid, vooral ook onder het financiële gezichtspunt.

De historische informatie lijkt op de departementen bij het voorbereiden en evalueren van het beleid meer te worden gebruikt dan in de andere fasen van het beleidsproces. Het object van de gebruikte historische informatie betreft vooral het beleidsveld en de beleidsorganisatie, minder het gevoerde beleid en nog minder het proces en de effecten van het beleid. Het gebruik van historische informatie op de departementen lijkt meer indirect dan direct te zijn.

Dat het gebruik van wetenschappelijke informatie in het beleidsproces beperkt is, en volgens velen te beperkt, geldt niet alleen voor historische informatie, maar ook voor wetenschappelijke informatie in het algemeen. Dat blijkt onder meer uit onderzoek onder leden van de politiek-bestuurlijke elite, waarmee hier bedoeld zijn ministers, staatssecretarissen, vooraanstaande Kamerleden, topambtenaren en vooraanstaande adviseurs op rijksniveau. Op de vraag of er rond het gebruik van wetenschappelijke informatie in het openbaar bestuur problemen zijn, gaf vier vijfde van de topfunctionarissen een bevestigend antwoord. De meest genoemde problemen zijn onvoldoende afstemming van informatie op het beleid (55%), te weinig kennis en gebruik van onderzoek bij politici en ambtenaren (50%), weerstanden tegen wetenschappelijk onderzoek (27%), teveel informatie (27%) en te weinig informatie (21%).⁸

De helft van de politiek-bestuurlijke elite meent dus dat er in de politiek en het openbaar bestuur te weinig kennis en gebruik van onderzoek is. Zoveel mogelijk in hun eigen woorden samengevat, luidt hun oordeel: 'In de Kamer wordt bedroevend weinig gebruik gemaakt van wetenschappelijke informatie. Er is vrijwel geen communicatie tussen parlement en wetenschap. Politici weten niets van soci-

aalwetenschappelijk onderzoek Ook op de departementen is te weinig kennis van onderzoek aanwezig. Fundamentele bestuurswetenschappelijke inzichten en onderzoeksresultaten zijn bij de ambtelijke top te weinig bekend.⁹ Het gebruik van wetenschappelijk onderzoek verschilt overigens per departement en per bureau. Als lichtend voorbeeld noemt men het Ministerie van Landbouw, dat een uitstekende relatie met de Landbouwhogeschool in Wageningen en een reeks van onderzoeksinstituten heeft. Ook het Ministerie van Justitie heeft op het punt van het onderzoek een goede naam. Het gebruik van wetenschappelijke informatie verschilt behalve per departement ook per discipline. Van informatie uit de technische wetenschappen maakt men gemakkelijker gebruik dan van die uit de mens- en maatschappijwetenschappen.¹⁰

4. Pogingen tot verklaring van de mate en de wijze van gebruik van historisch onderzoek in het beleidsproces

Uit welke factoren vallen de mate en de wijze van gebruik van historisch onderzoek in het beleidsproces te verklaren? Op dit punt moet ik mij beperken tot pogingen ter verklaring van het gebruik van wetenschappelijke informatie in het algemeen. Ik heb geen inzicht in factoren die in het bijzonder op het gebruik van historische informatie van invloed zijn. Het lijkt mij echter aannemelijk dat wat voor het gebruik van onderzoek uit diverse wetenschappen geldt althans gedeeltelijk ook voor historisch onderzoek zou kunnen gelden.

Als factoren die het gebruik van wetenschappelijk onderzoek in het beleidsproces beperken, noemt de politiek-bestuurlijke elite in Nederland onder meer de beperkte kennis van onderzoek bij politici en ambtenaren, de gerichtheid van politiek en bestuur op de korte termijn, en onvoldoende vertaling van onderzoek in beleidsadviezen.¹¹ Ook de eerder genoemde problemen rond het gebruik van informatie, met name de onvoldoende afstemming van informatie op het beleid, de weerstanden tegen onderzoek, het teveel aan informatie en het tekort aan informatie, zou men als factoren ter verklaring van de beperkte mate van het gebruik van wetenschappelijke informatie in het beleidsproces kunnen beschou-

wen. Als men zegt dat de informatie te weinig op het beleid is afgestemd, heeft men niet alleen de inhoud van de informatie op het oog, maar ook de vorm waarin en het tijdstip waarop de informatie wordt geproduceerd. Het beeld van de politiek-bestuurlijke elite kan men op dit punt als volgt samenvatten: 'Er is te weinig wisselwerking en teveel wederzijdse angst tussen onderzoek en beleid. Het is moeilijk op het beleid toegesneden wetenschappelijke informatie te krijgen. Na de analyse ontbreekt veelal een beleidsadvies of een beleidsontwerp. De onderzoekers houden ook te weinig rekening met politieke randvoorwaarden. Niet alleen het universitaire onderzoek, maar ook het interne onderzoek op de departementen en de rapporten van de planbureaus zijn nog te afstandelijk Het onderzoek duurt, gezien de korte termijnen, vaak ook te lang.'¹²

Bij de weerstanden tegen wetenschappelijk onderzoek gaat het volgens de genoemde elite niet alleen om een tekort aan openheid van ambtenaren en politici voor de resultaten van wetenschappelijk onderzoek, maar ook om een selectief gebruik van onderzoek voorzover dat in de politieke kraam te pas komt. De weerstanden komen voort uit een streven het bestaande beleid af te schermen, dingen zelf te doen, de zaken intern te houden, pottekijkers te weren en eventueel ook kosten te sparen. 'Die mensen komen allemaal van universiteiten, maar zij zijn hier binnen en dan reageren zij als ambtenaren', merkt een bewindspersoon op.¹³

Tot zover enkele opmerkingen over de factoren ter verklaring van de mate en de wijze van gebruik van wetenschappelijke informatie, zoals de politiek-bestuurlijke elite in Nederland die ziet. Een deels verwant, maar deels ook ander beeld krijgen wij als wij kijken naar de internationale wetenschappelijke literatuur over het gebruik van onderzoek in het beleidsproces.

Tot de factoren waaruit het al dan niet gebruiken van onderzoeksresultaten in het beleidsproces kunnen worden verklaard, behoren volgens de literatuur in de eerste plaats de verschillen in cultuur (opvattingen, beroepstalen, beloningssystemen en referentiegroepen) van onderzoekers aan de ene kant en politici en ambtenaren aan de andere kant. Het zijn twee werelden. Andere verklarende factoren zijn de positieve of negatieve aard van de onder-

zoeksresultaten; de vatbaarheid van de onderzochte verschijnselen voor beïnvloeding door het beleid (manipuleerbaarheid); de relevantie van onderzoeksresultaten voor de verschillende onderdelen van een beleid; de methodologische kwaliteit van het onderzoek; de reputatie en de legitimiteit van de onderzoeker; de mate van verspreiding van de onderzoeksresultaten en de communicatiepatronen in beleidsorganisaties.¹⁴

M.Q. Patton haalde uit de literatuur elf factoren die op het gebruik van evaluatie-onderzoek van invloed zijn. Daartoe behoren naast enkele van de genoemde factoren onder meer het al dan niet op tijd komen van het rapport; het verrassende karakter van de bevindingen; de vraag of centrale dan wel perifere doeleinden van het beleid zijn geëvalueerd; de aan- of afwezigheid van verwante studies (en het elkaar tegenspreken ervan; A.H.) van onderzoekers; politieke factoren en de interacties tussen de besluitvormer en de evaluatie-onderzoeker.

Op basis van interviews met Amerikaanse federale besluitvormers over deze factoren kwam Patton echter tot de conclusie dat slechts twee factoren consistent van belang waren voor het gebruik van evaluatie-onderzoek. Deze twee factoren waren politieke overwegingen (het onderzoek moet 'in de politieke kraam te pas komen') en de persoonlijke factor. Met deze persoonlijke factor wordt bedoeld op de aanwezigheid van een persoon of een groep die persoonlijk geïnteresseerd is in de evaluatie en de informatie die eruit voortkomt.¹⁵

In Nederland kwamen P.M.M. van Oijen en anderen tot de conclusie dat de mate van gebruik van onderzoek een positieve samenhang vertoont met de rationaliteit van beleid, de informatiebehoefte bij het beleid, de duidelijkheid van de beleidsvraag, de continuïteit van de contractrelatie, de intensiteit van de communicatie en de ervarenheid van de onderzoekers, alsmede hun kundigheid ten aanzien van beleidsonderzoek. De mate van gebruik vertoonde nauwelijks of geen samenhang met de vorm van samenwerking, het beleidsinzicht bij de onderzoekers, de duur van de projecten, de complexiteit van de onderzoeksstrategie en de methodisch-technische kwaliteit van de projecten.¹⁶

Zelf zou ik voor een verklaring van het gebruik van onderzoek in het beleidsproces willen aansluiten bij

een theoretische benadering die bij het verklaren van deelprocessen van het beleidsproces en beleids-effecten zinvol is gebleken. Deze benadering kan als volgt worden samengevat. Het beleidsproces ondergaat de invloed van de kenmerken van de actoren, dat wil zeggen de handelende personen en groeperingen in het proces. Deze kenmerken kan men volgens vele gezichtspunten indelen. Een indeling die in verschillende varianten met goed resultaat is toegepast, is het onderscheid tussen de doeleinden (het willen), de informatie (het weten), de macht (het kunnen) en de taakverdeling en coördinatie (het mogen en moeten) van de betrokkenen. In samenhang met de macht kan men daarnaast ook de capaciteit (waaronder personele en financiële middelen) van de betrokkene als factor noemen. Deze factoren blijken zowel volgens empirisch onderzoek als volgens topfunctionarissen uit de bestuurspraktijk een belangrijke bijdrage te kunnen leveren tot het verklaren van het verloop van beleidsprocessen en de resultaten daarvan.¹⁷

Daarvan uitgaande, zou de centrale hypothese kunnen zijn: naarmate de doeleinden, de informatie, de macht, de capaciteiten en de taken van de onderzoekers aan de ene kant en de politieke en ambtelijke deelnemers in het beleidsproces aan de andere kant meer met elkaar overeenstemmen, zal het onderzoek door de politici en ambtenaren meer worden bevorderd, zal de kwaliteit van het onderzoek door hen meer positief worden gewaardeerd en zullen de resultaten van het onderzoek door hen meer in het beleidsproces worden gebruikt. In deze hypothese kunnen de geschetste verklaringen uit de beleidspraktijk en uit de literatuur zonder veel moeite worden ondergebracht.

5. Naar meer en beter gebruik van historische informatie in het beleidsproces

Hoe kan een juist gebruik van historische informatie in het beleidsproces worden bevorderd? Ook bij het beantwoorden van deze vraag moet ik putten uit inzichten die het gebruik van wetenschappelijke informatie in het algemeen en niet speciaal het gebruik van historische informatie betreffen.

Wat valt er te doen aan problemen rond het gebruik van wetenschappelijke informatie in het open-

baar bestuur? De oplossingen die de leden van de politiek-bestuurlijke elite hiervoor zien, komen kort samengevat op het volgende neer: kennis en gebruik van onderzoek bij politici en ambtenaren bevorderen (67%), het onderzoek beter op het beleid afstemmen (47%), bepaalde soorten van informatie bevorderen (28%), de selectie van informatie verbeteren (21%) en het onderzoek beter programmeren (12%).

Het bevorderen van kennis en gebruik van onderzoek bij politici en ambtenaren zou volgens de topfunctionarissen onder meer als volgt kunnen verlopen: 'Een minister moet de openheid van zijn departement voor wetenschappelijke informatie bewaken. Er moeten ambtenaren worden benoemd die verstand van onderzoek hebben. Meer accent op lange-termijnbeleid zou meer inbreng vanuit de wetenschap mogelijk maken. De departementen moeten niet alleen toegepast onderzoek, gericht op een praktische toepassing, bevorderen, maar ook fundamenteel onderzoek, dat alleen op uitbreiding van kennis is gericht. Het fundamentele onderzoek moeten zij echter niet zelf verrichten. De communicatie tussen wetenschappelijke onderzoekers en beleidsmensen moet worden verbeterd. De initiatieven daartoe kunnen van beide kanten komen.'¹⁸

Tot de bepaalde soorten van wetenschappelijke informatie waaraan volgens een kwart van de politiek-bestuurlijke elite vooral behoefte is, behoren naast beleidsontwerpen, toekomstonderzoek en evaluatietechnieken ook trends van gerealiseerde en te verwachten ontwikkelingen op de lange termijn. Ook mist men een archief van beleidsalternatieven uit bijvoorbeeld de laatste tien jaar.

Op de vraag wat er aan de problemen rond de beleidsevaluatie valt te doen, noemt de politiek-bestuurlijke top vooral drie remedies, die ook voor het gebruik van wetenschappelijk onderzoek in het algemeen en historisch onderzoek in het bijzonder van belang lijken. Deze drie remedies zijn: de evaluatie institutionaliseren, de politieke interesse voor evaluatie bevorderen en extern wetenschappelijk evaluatieonderzoek stimuleren.¹⁹

Toegepast op het historisch beleidsonderzoek, zouden remedies het volgende kunnen inhouden. Institutionaliseren zou kunnen betekenen dat bijvoorbeeld op elk departement één of meer ambte-

naren zouden worden aangesteld die als taak hebben niet slechts de archivering, maar de geschiedschrijving van het beleid te verzorgen. Een andere vorm van institutionalisering zou bijvoorbeeld de regel kunnen zijn dat bij het ontwerpen en evalueren van elk beleid expliciet aandacht behoort te worden besteed aan de geschiedenis van dat beleid. Door deze coördinatie van (een stukje van) het onderzoeksproces met het beleidsproces zou tevens de politieke interesse voor historische informatie kunnen worden gestimuleerd. Het bevorderen van extern, dus door onderzoekers van buiten het departement verricht, historisch onderzoek zou de vorm kunnen aannemen van het verlenen van subsidies (tweede geldstroom) of opdrachten (derde geldstroom) voor geschiedschrijving. Zoals wij hebben gezien (paragraaf 2), worden dergelijke opdrachten alleen bij uitzondering, zoals bijvoorbeeld bij jubilea, verleend.

Tot zover enkele visies van mensen uit de praktijk van het openbaar bestuur op het bevorderen van onderzoek en het gebruik daarvan. De wetenschappelijke adviezen tot het bevorderen van het gebruik van onderzoek vallen indirect af te leiden uit de analyses van de factoren die dit gebruik kunnen verklaren. In de lijn van Patton, die een groot belang hecht aan de persoonlijke factor, ligt bijvoorbeeld het advies tot een goed contact tussen onderzoeker en potentiële gebruiker in elke fase van het onderzoeksproces, vanaf de formulering van de probleemstelling tot en met het schrijven van het onderzoeksrapport.

Indien de hypothese die ik zelf formuleerde juist is, kan zij worden vertaald in het advies dat de verbetering van het gebruik van onderzoek in het beleidsproces vooral kan worden nagestreefd langs de weg van meer afstemming tussen de doeleinden, de informatie, de macht, de capaciteiten en de taken van de onderzoekers aan de ene kant en de politici en ambtenaren aan de andere kant.

Afstemming van de doeleinden veronderstelt dat de onderzoekers enerzijds en de politici en ambtenaren anderzijds zich in elkaars doeleinden verdiepen en het erover eens zijn dat een juist gebruik van het onderzoek in het beleidsproces wenselijk is. Afstemming van de informatie vereist dat de onderzoekers zich grondig over het beleidsveld, de beleidsin-

houd, het beleidsproces, de beleidsorganisatie en de beleidseffecten informeren. Zij vereist ook dat de politici en ambtenaren zich over de mogelijkheden en grenzen van het onderzoek laten voorlichten en de nodige beleidsgegevens aan de onderzoekers beschikbaar stellen. Afstemming van de macht veronderstelt dat de onderzoekers ten opzichte van de politici en ambtenaren voldoende zelfstandig zijn om het onderzoek volgens hun maatstaven voor een goede kwaliteit te ontwerpen en uit te voeren. Het afstemmen van de capaciteiten zou onder meer kunnen inhouden dat in de overheidsorganisatie ook academici werkzaam zijn die uitdrukkelijk tot taak hebben voor historische informatie te zorgen en dat financiële middelen ook voor extern historisch onderzoek beschikbaar worden gesteld. Afstemming van de taken vereist dat het onderzoek in een goede samenwerking tussen de onderzoekers en de andere betrokkenen verloopt. Een vitaal moment voor die samenwerking is bijvoorbeeld het voorbereiden van een beleidsnota. Kortom, een goed verloop van een beleidsonderzoek veronderstelt een doordacht onderzoeksbeleid.

6. De geschiedwetenschap en de beleidswetenschap

Hoe verhouden de geschiedwetenschap en de beleidswetenschap zich tot elkaar? Daarover tot slot enkele korte opmerkingen.

De beleidswetenschap kan worden omschreven als de wetenschap die zich bezighoudt met de studie van de inhoud, processen en effecten van beleid in hun politieke en maatschappelijke omgeving. Het gaat daarbij vooral om het overheidsbeleid, maar in principe ook om beleid van bedrijven en andere instellingen.²⁰

De beleidswetenschap is in feite een verzameling van wetenschappen. Daartoe behoren onderdelen van de bestuurskunde, de politicologie, de economie, de rechtswetenschap, de sociologie en ook de geschiedenis die zich uitdrukkelijk met het beleid bezig houden. De onderzoekers die zich onder de naam van de beleidswetenschap ('policy science', 'policy studies', 'policy research', 'policy analysis') verenigen, komen zowel in Nederland als in de Verenigde Staten overwegend uit de politicologie voort.

De dominerende benadering in de politicologie en in de beleidswetenschap is de empirisch-analytische. Het is de bedoeling inzicht in de werkelijkheid van het beleid te krijgen. Daartoe wordt deze werkelijkheid benaderd met een logisch samenhangend begrippenapparaat en met toetsbare veronderstellingen over relaties tussen de gedefinieerde begrippen.²¹ Het goed recht van andere benaderingen, zoals een normatieve en een meer descriptief-historische benadering, wordt daarmee uiteraard niet ontkend. Integendeel, zij kunnen elkaar aanvullen.

Langs diverse lijnen heeft de beleidswetenschap sinds de tweede helft van de jaren zestig grote vorderingen gemaakt. Van de inhoud, processen en effecten van beleid bezitten wij nu aanzienlijk meer systematische en meer betrouwbare kennis dan twintig jaar geleden.²² De studie van de geschiedenis van het beleid heeft daarin een aandeel gehad. In Nederland is de studie van de beleidsgeschiedenis in de laatste tien, twintig jaar duidelijk toegenomen.²³ De inhoudelijke bijdrage van de studie der beleidsgeschiedenis tot de beleidswetenschap betreft echter (uiteraard?) niet primair de begrippen, hypothesen en theorieën, maar de beschrijving van historische ontwikkelingen. Deze bijdrage zou naar mijn opvatting kunnen worden versterkt indien de beleidsgeschiedenis nog meer dan hier en daar reeds gebeurt, gebruik zou maken van probleemstellingen, begrippen, hypothesen en theorieën die in de empirisch-analytische hoofdstroom van de beleidswetenschap zijn ontwikkeld.

De fundamentele vragen waarmee de beleidsgeschiedenis zich zou kunnen bezighouden, betreffen de kenmerken, factoren en gevolgen van de volgende verschijnselen in hun historische ontwikkeling:

1. het beleidsveld (de sector van de maatschappij waarop een beleid zich richt);
2. de beleidsinhoud;
3. de veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen (de beleidstheorie uit de beleidspraktijk);
4. het beleidsproces en zijn deelprocessen (de agendavorming, het voorbereiden, het bepalen, het uitvoeren, het evalueren, het bijsturen en het beëindigen van een beleid);
5. de beleidsorganisatie en meer in het algemeen de structuren waarbinnen de beleidsprocessen

verlopen;

6. de bedoelde en onbedoelde beleidseffecten.

Welk beleid de beleidshistoricus ook over welke periode bestudeert, op elk van deze punten kan men steeds veronderstellingen ontwikkelen en empirisch toetsen en daardoor de wetenschappelijke kennis verder brengen. In hoever deze kennis in de beleidspraktijk ook zal worden gebruikt, valt niet bij voorbaat te zeggen. Maar ik heb getracht duidelijk te maken dat de onderzoeker dit gebruik ook kan stimuleren, onder meer door zich bezig te houden met maatschappelijke problemen en beleid en door de historische informatie af te stemmen op de informatiebehoefte van beleidsmensen, zonder de eigen wetenschappelijke taak te verloochenen.

Noten

De auteur dankt mr.P.J. Blommesteijn, drs.G. Walraven en dr.M. Wolters voor kritische kanttekeningen bij een concept voor dit artikel.

1. D. Benschop, G. Walraven en E. Wiersma ed., *Vredesbeweging: Strategie en effectiviteit: Vredesacties in de ogen van de wetenschap en beweging* (Amsterdam/Nijmegen 1986).
2. Richard E. Neustadt en Ernest R. May, *Thinking in time: The uses of history for decision-makers* (New York/London 1986) 232-246.
3. A. Hoogerwerf, 'Het ontwerpen van overheidsbeleid: Een handleiding met toelichting', *Bestuurswetenschappen* 38 (1984) 4-23.
4. A. Hoogerwerf ed., *Overheidsbeleid* (derde druk; Alphen aan den Rijn 1985).
5. R.J.B. Bremer, *Jeugd in opspraak: Jeugdbeleid in sociologisch retrospectief* (diss.; Den Haag 1987); J.E.L. Costings en P.W. Tops ed., *Tilburg na 1945: Momenten van verandering in politiek, bestuur en beleid* (Tilburg 1986); R.M. van Daalen, *Klaagbrieven en gemeentelijk ingrijpen, Amsterdam 1865-1920* (diss.; Amsterdam 1987); A. Dercksen en L. Verplanke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970* (Meppel 1987); H.G. de Gier, *Voor alle zekerheid: Sociaal beleid in maatschappelijk-cultureel perspectief* (diss.; Baarn 1987); J.H.J. van den Heuvel en D.M. Ligtermoet, *Burge-meesters tussen wanorde en wederopbouw: Het naoorlogse herstel van het openbaar bestuur in de provincie Zeeland* (Middelburg 1987); F.J. ter Heide, *Ordering en verdeling: Besluitvorming over sociaal-economisch beleid in Nederland 1949-1958* (Kampen 1986); J.B.J. Jaspers, *Het medische circuit: Een sociologische studie van de ontwikkeling van het netwerk van afhankelijkheid tussen cliënten, artsen, centrale overheid, ziekenfonds en ziekenhuizen in Nederland (1865-1980)* (diss.; Utrecht/Antwerpen 1985); J.J.P. de Jong, *Diplomatie of strijd: Het Nederlandse beleid tegenover de Indonesische Revolutie 1945-1947* (Meppel 1987); J. Outshoorn, *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984* (diss.; Amsterdam 1986); A. Querido, *Een eeuw staatstoezicht op de volksgezondheid* ('s-Gravenhage 1965); M. Wolters, 'Gemeentebestuur en ambtelijke organisatie: De historische ontwikkeling opnieuw bezien', *Beleidswetenschap* 2 (1988) 121-144; H. van Zon, *Een zeer onfrisse geschiedenis: Studies over niet-industriële verontreiniging in Nederland, 1850-1920* (diss.; 's-Gravenhage 1986).
6. A.F.A. Korsten, *Hoeveel is genoeg?* (Nijmegen 1981) 36. Zie ook A.F.A. Korsten, *Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid* (Amsterdam 1983); J.M. Hutjes en M.C.J. Cuisinier, *Sociaalwetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid* (Nijmegen 1982).
7. Deze enquête werd in de zomer van 1988 onder alle departementen gehouden.
8. A. Hoogerwerf, *Vanaf de top gezien: Visies van de politieke elite* (Amsterdam 1986) 208-212.
9. Ibidem, 210.
10. Ibidem.
11. Ibidem.
12. Ibidem, 209, 268-273.
13. Ibidem, 211, 268-273.
14. M.Q. Patton, *Utilization-focused evaluation* (Beverly Hills/London 1978).
15. Ibidem, 64.
16. P.M.M. van Oijen, I.Th.M. Snellen en J.M. van Westerlaak, *Ambtenaren en onderzoekers: Een vergelijkende studie naar de samenwerking tussen onderzoek en beleid bij 45 onderzoeksprojecten in*

- opdracht van 10 departementen* (Leiden 1984).
17. A. Hoogerwerf, m.m.v. H.N.J. Smits, 'Departementale beleidsevaluatie' in: A.B. Ringeling en A. Sorber ed., *Macht en onmacht van bestuurlijke evaluaties* ('s-Gravenhage 1988) 39-54, alsmede A. Hoogerwerf ed., *Succes en falen van overheidsbeleid* (Alphen aan den Rijn 1983).
 18. A. Hoogerwerf, *Vanaf de top gezien*, 213-215.
 19. Ibidem, 274-279.
 20. A. Hoogerwerf, 'Bestuurlijke problemen als uitdagingen voor de beleidswetenschap', *Beleids-*
 - wetenschap* 1 (1987) 5-20.
 21. Vgl. bijv. A. Hoogerwerf ed., *Beleid belicht* (2 delen; Alphen aan den Rijn 1972) en de diverse drukken van *Overheidsbeleid* vanaf 1978 (derde druk 1985), alsmede P.B. Lehning en J.B.D. Simonis ed., *Handboek beleidswetenschap* (Mepel/Amsterdam 1987) en het tijdschrift *Beleids-*
 - wetenschap* (Alphen aan den Rijn, sinds 1987).
 22. Zie noot 5.
 23. Zie noten 20 en 21.