

Cultuureducatiebeleid en onderzoek: Een kwestie van aantrekken en afstoten

Peter van der Zant Cultuureducatie is de laatste vijftien jaar een belangrijk onderdeel van het cultuurbeleid geworden, niet alleen bij Rijk, provincies en gemeenten, maar ook bij enkele cultuurfondsen. Beleidsmakers baseren zich de ene keer graag op onderzoeksresultaten, de andere keer werpen ze die verre van zich. Vanwaar deze haat-liefdeverhouding? En hoe valt gebruik van onderzoeksgegevens in het cultuureducatiebeleid te vergroten?

Freud beschrijft in zijn beroemde observatie 'Fort-Da' de relatie tussen moeder en kind als een steeds herhalend proces van aantrekken en afstoten. Een jongetje gooit een klosje aan een draadje weg en roept beteuterd 'Fort'. Hij symboliseert met het weggooien het weggaan van zijn moeder. Dan trekt hij het touwtje naar zich toe en roept met een blijde lach op het gezicht 'Da!'

De verhouding tussen beleid en onderzoek lijkt soms voor de oppervlakkige beschouwer als een Fort-Da-proces. De ene keer halen de beleidsmakers het onderzoek graag naar zich toe, de andere keer werpen ze onderzoeksresultaten zo ver mogelijk van zich af. Dat geldt mijns inziens ook voor het onderzoek in de cultuursector.

Wie zich wil bezighouden met het gebruik van onderzoeksgegevens in het beleid, moet zich eerst verdiepen in de vraag hoe besluitvorming bij de overheid verloopt. Bij de overheid strijden diverse rationaliteiten om de voorrang: de economische rationaliteit,

de wetenschappelijk-technische rationaliteit, de juridische rationaliteit en de politieke rationaliteit. (Zie o.a. Snellen 1987 en Bekkers 2002)

Elke rationaliteit heeft zijn eigen invalshoek. Bij juridische rationaliteit gaat het om rechtsstatelijk handelen, rechtmatigheid in het doen van uitgaven door de overheid, juridisch verantwoorde keuze van instrumenten voor overheidshandelen en gelijke behandeling en rechtszekerheid voor de burgers.

Bij de economische rationaliteit gaat het om de afweging van de kosten en baten van de maatregelen en het overheidshandelen. Efficiëntie en doelmatigheid zijn de kernwoorden.

Bij de wetenschappelijk-technische rationaliteit staat de zoektocht centraal naar oplossingen die gebaseerd zijn op bestaande wetenschappelijke inzichten. Ook de meetbaarheid van de mate waarin maatschappelijke problemen inderdaad worden opgelost, komt hier aan de orde.

Bij de politieke rationaliteit ten slotte gaat het om de aanvaardbaarheid van de maatregelen en de vraag of er voldoende draagvlak is voor een gekozen oplossing.

Anders dan bij bedrijven, waar economische rationaliteit centraal staat, is overheidsbeleid zelden gebaseerd op één rationaliteit. Het gebruik van onderzoeksgegevens vindt vooral plaats binnen de economische rationaliteit (wat zijn de kosten en baten van de verschillende beleidsopties?) en de wetenschappelijk-technische rationaliteit (wat weten we uit onderzoek over het probleem en de oorzaken van het probleem? Wat weten we over de effectiviteit van de oplossingen?) Als onderdeel van politieke rationaliteit worden onderzoeksgegevens hooguit selectief gebruikt om het eigen standpunt te onderbouwen of de oplossingen van tegenstanders te bekritisieren. Ook kan onderzoek soms een handig (en politiek zeer rationeel!) instrument zijn om tijd te winnen of een beslissing zelfs langdurig uit te stellen ('we wachten eerst de resultaten van een diepgaand onderzoek af').

Besluitvorming bij overheid

Of onderzoeksgegevens door de overheid gebruikt worden, hangt af van de mate waarin elk van deze vier rationaliteiten dominant is in het besluitvormingsproces. Bestuurskundigen onderscheiden verschillende typen besluitvorming bij de overheid. In het zuiver rationeel beslissingsmodel streeft de overheid naar een volledige analyse van alle alternatieven en alle kosten en baten van elk alternatief, om uiteindelijk die maatregel te kiezen die tegen de minste kosten het meeste effect heeft. (Dror 1968) Wetenschappelijk-technische en economische rationaliteit staan dus voorop. Een variant hierop is het begrensd rationale model. (Simon 1965; zie ook Frenken en Jager 2002) Hierbij streeft de overheid ook naar zo'n rationele analyse, maar dan van een beperkt aantal alter-

natieven (bijvoorbeeld omdat de kosten van de zoektocht naar nog betere alternatieven hoger worden dan de mogelijke baten van zo'n beter alternatief).

Tegenover deze modellen staat het incrementele model (Lindblom en Cohen 1979), waarin de politieke rationaliteit overheerst. Beleid is in dit model het praktische resultaat van een politiek onderhandelingsproces met vertegenwoordigers van politieke partijen, maatschappelijke organisaties en andere relevante actoren. Waarden en belangen zijn belangrijker dan feiten. Het beleid verloopt stapje voor stapje. Het beste alternatief is het alternatief dat op een (ruime) meerderheid in de besluitvormingsarena kan rekenen.

Tussen de rationele beslissingsmodellen enerzijds en het incrementele model anderzijds is nog een tussenvariant ontwikkeld, die ervan uitgaat dat de hoofdlijnen van beleid die uitkomst zijn van een politiek onderhandelingsproces, maar de invulling van deze hoofdlijnen rationeel wordt uitgewerkt. Dit model wordt wel aangeduid met de term *mixed scanning*. (Etzioni 1967)

Het is goed om te beseffen dat elk van deze modellen niet alleen pretendeert de werkelijkheid te beschrijven. Ze zijn door de bedenkers ervan ook gepresenteerd als ideaalmodellen. Dat wil zeggen dat ze tevens bedoeld zijn als beschrijving van de *gewenste* manier waarop de overheid beleid maakt. Zo benadrukken de bedenkers van het incrementele model dat hun model veel democratischer is dan het technocratische, zuiver rationale model, waarin de overheid feitelijk de monopolist is van alle beschikbare informatie en de burgers nauwelijks een vuist kunnen maken tegenover deze almachtige en alwetende overheid. In het incrementele model hebben allerlei belanghebbenden juist de mogelijkheid om hun stempel op het beleid te drukken, zo beweren voorstanders van dit model.

De manier waarop de overheid op een bepaald beleidsterrein besluiten neemt, bepaalt dus in hoge mate de invloed van onderzoek op het beleid. (Bijv. Oijen 1987) Dat verklaart ook het Fort-Da-mechanisme in de verhouding tussen overheid en onderzoek. De ene keer heeft men in het beleid,

vanuit de wetenschappelijk-technische rationaliteit, een sterke behoefte aan onderzoek en trekt men snel het touwtje met onderzoeksgegevens naar zich toe, terwijl men de volgende keer de uitkomsten van onderzoek zo ver mogelijk van zich afwerpt.

Type beleid	Dominante rationaliteit	Kenmerken	Invloed onderzoek
Zuiver rationeel beleidsmodel	Wetenschappelijke rationaliteit	Meetbaarheid Wetenschappelijke analyse Feiten	Levering informatie over probleem en oorzaken probleem Levering informatie over effectiviteit oplossingen
Begrensd rationeel model	Wetenschappelijke en economische rationaliteit	Wetenschappelijke analyse, maar eerst politieke inperking alternatieven	Levering informatie voor begrensde probleemanalyse Levering informatie over effectiviteit van beperkt aantal mogelijke oplossingen
<i>Mixed scanning</i> -model	Politieke rationaliteit en wetenschappelijke rationaliteit	Hoofdpijnen beleid uitkomst van politiek onderhandelingsproces Uitwerking beleid wetenschappelijk rationeel	Levering informatie over rationele uitwerking van hoofdpijnen
Incrementeel model	Politieke rationaliteit	Belangen staan centraal Onderhandelingsproces over problemen en oplossingen Zoeken naar voldoende draagvlak	Levering feiten die onderhandelingspartners gebruiken om eigen standpunten te onderbouwen en onderhandelingspositie te versterken Soms handig instrument voor uitstel van beslissingen

Schema 1: Beleidsmodellen en de invloed van onderzoek

Besluitvorming over cultuureducatie

Aan de hand van deze indeling kan vervolgens worden geanalyseerd op welke wijze het beleid op het terrein van de cultuureducatie tot stand komt. Naar mijn overtuiging valt het cultuureducatiebeleid van de overheid de laatste jaren nog het beste te kenschetsen met behulp van het *mixed scanning*-model. De hoofdlijnen van het cultuureducatiebeleid zijn grotendeels de uitkomst van een politiek proces. Dat geldt bijvoorbeeld voor de politieke keuze om cultuureducatie in het onderwijs de afgelopen jaren als speerpunt voor het cultuurbeleid te nemen (en bijvoorbeeld niet cultuureducatie bij ouderen of cultuureducatie buiten schoolverband). Deze keuze was niet zozeer gebaseerd op de uitkomsten van onderzoek, maar had onder andere te maken met de (politieke) beslissing om cultuur los te koppelen van welzijn en onder te brengen bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen – tot 1994 was Cultuur ondergebracht bij het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Ook de recente beslissing van het kabinet om alleen nog geld uit te trekken voor cultuureducatie in het primair onderwijs en nauwelijks nog voor cultuureducatie in het voortgezet onderwijs – de financiering van de Cultuurkaart voor middelbare scholieren is bijvoorbeeld stopgezet – lijkt niet of nauwelijks te zijn gebaseerd op de uitkomsten van onderzoek, maar eerder de resultante te zijn van een politiek rationeel besluitvormingsproces.

Datzelfde geldt voor de huidige aandacht in het cultuur(educatie)beleid voor talentontwikkeling. Ook deze aandacht lijkt vooral politiek gemotiveerd. Zo sluit in de grote steden het begrip talentontwikkeling goed aan bij het wijkgerichte beleid om jongeren in achterstandswijken te activeren door middel van cultuur. Maar uit onderzoek valt niet af te leiden wat het probleem bij talentontwikkeling eigenlijk is (zijn er te weinig

talenten in Nederland? Stromen ze te weinig door naar hbo-vakopleidingen? Is de ontwikkeling van talenten onvoldoende geografisch gespreid over Nederland?), laat staan dat onderzoek uitwijst wat de oorzaken van het probleem zijn.

Gegeven de vooral politiek gemotiveerde keuze voor deze hoofdlijnen van het cultuureducatiebeleid (accent op cultuureducatie in het primair onderwijs, cultuur als aandachtsgebied naast sport in het activiteitenprogramma van de brede school, investeringen in talentontwikkeling en dergelijke) is er echter volop ruimte voor het benutten van uitkomsten van onderzoek bij de uitwerking van dit beleid. Dan gaat het bijvoorbeeld om het monitoren van de aandacht voor cultuureducatie in het onderwijs (*Monitor cultuureducatie PO en VO* van Sardes en Oberon, 2008 en 2009), het inventariseren van culturele activiteiten in de brede school (onderzoeken van o.a. Oberon, Sardes en ITS naar effecten brede school, 2009-2012) of het volgen van jonge talenten in de periode dat zij nog onderwijs volgen (onderzoeken naar talentontwikkeling van Bureau ART, 2011 en 2012).

Ook door de overheid geïnitieerde onderzoeken naar de tevredenheid in het onderwijs over het cultuureducatieve aanbod van culturele instellingen vallen in deze categorie. Datzelfde geldt voor onderzoek naar het oordeel van het onderwijs over de ondersteuning die lokale kunstencentra en provinciale steunfuncties bieden aan het onderwijs. De uitkomsten van dergelijke onderzoeken worden wel degelijk serieus genomen door de overheid en benut bij het nemen van beleidsbeslissingen.

De stelling dat er bij het cultuureducatiebeleid sprake is van een *mixed scanning*-model en dat onderzoek vooral gebruikt wordt bij de uitwerking van de hoofdlijnen van beleid, wordt bevestigd door een recente publicatie van Teunis IJdens en Marie-José Kommers naar cultuureducatieonderzoek in Nederland.

(IJdens en Kommers 2012) Zij constateren dat ongeveer 70 procent van het onderzoek naar cultuureducatie in opdracht wordt verricht. Het aandeel van gemeenten en provincies in dit onderzoek is de laatste vijftien jaar duidelijk toegenomen. Dat komt volgens de auteurs waarschijnlijk door onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling, monitoring en evaluatie van provinciaal en gemeentelijk cultuurparticipatie- en cultuureducatiebeleid in het kader van het Actieplan Cultuurbereik (2001-2008), het flankerend beleid ter versterking van cultuureducatie in het primair onderwijs (sinds 2004) en de Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten (2009-2013).

Vanaf 1996 stijgt het aantal onderzoeken naar binnen-schoolse cultuureducatie en daalt het aandeel onderzoek naar buitenschoolse cultuureducatie. Dat is precies de periode waarin het beleidsproject Cultuur en School tot ontwikkeling en volle ontplooiing kwam. Ook de onderzoeks aandacht voor het voortgezet en primair onderwijs lijkt volgens IJdens en Kommers een rechtstreekse weerspiegeling van de prioriteiten van het cultuureducatiebeleid van de (rijks) overheid.

Betere benutting

Het aantal onderzoeken naar cultuureducatie is de afgelopen jaren sterk gestegen. Bijna 70 procent van alle publicaties verscheen na 1995, 55 procent de laatste 10 jaar en 32 procent de laatste 5 jaar. (IJdens en Kommers 2012) Daarnaast is er in de gehele cultuursector, en zeker ook op het terrein van cultuureducatie, een ontwikkeling gaande waarbij de overheid steeds meer waarde hecht aan het meten van resultaten. Dat heeft alles te maken met de

Circa 70 procent van onderzoek naar cultuureducatie wordt in opdracht verricht

noodzaak om in de politieke arena het effect van investeringen in cultuur en cultuureducatie met feiten te onderbouwen. Zelfs de term *evidence based* beleid wordt hier en daar gehanteerd, hoewel deze term in de cultuursector zeker nog niet zo is ingeburgerd als in de zorg.

Toch zijn er mogelijkheden om onderzoek naar cultuureducatie nog beter in het beleid te benutten. Aan de kant van de beleidsmakers zijn dat er drie. Op de eerste plaats: schakel vaker onderzoekers in bij het analyseren van een beleidsprobleem, in plaats van bij het meten van de effecten van beleidsmaatregelen. Laat onderzoekers bijvoorbeeld aan de hand van een causaal veldmodel een analyse maken van het probleem, de oorzaken van het probleem en de selectie van oorzaken die door de overheid beïnvloedbaar zijn. Kortom: meer ex-ante evaluatie in plaats van alleen ex-post evaluatie.

Ten tweede: formuleer beleidsdoelstellingen meer specifiek en meetbaar, ofwel

SMART (Specifiek, Meetbaar, Afrekenbaar, Realistisch en Tijdsgebonden). Hoe specifiek een doelstelling is geformuleerd, hoe gemakkelijker de beleidseffecten kunnen worden gemeten. Dus niet: ‘We streven naar een doorgaande leerlijn cultuureducatie’, maar bijvoorbeeld: ‘In 2016 maakt elke leerling in het basis-onderwijs gedurende de schoolloopbaan kennis met alle zeven kunstdisciplines’; of: ‘Elke leerling in de onderbouw van het voortgezet onderwijs heeft in het derde leerjaar de culturele instellingen in de eigen gemeente/ regio minimaal één keer bezocht.’

En ten derde: eis van culturele instellingen en scholen bij cultuureducatie dat zij, in ruil voor de middelen die zij van de overheid ontvangen voor cultuureducatie, systematisch lichte vormen van onderzoek inzetten om effecten van cultuureducatie in kaart te brengen. Bijvoorbeeld een eenvoudig onderzoek (telefonische interviews of een digitale enquête) bij leerkrachten die met hun klas een culturele instelling hebben bezocht naar de vraag in welke mate het bezoek volgens de betreffende leerkracht heeft bijgedragen aan het bereiken van de kerndoelen op het terrein van kunstzinnige vorming.

Ook voor onderzoekers zijn er mogelijkheden om onder-

zoek naar cultuureducatie nog beter in het beleid te benutten. Maak op de eerste plaats een analyse van het besluitvormingsproces op een bepaald beleidsterrein. Accepteer dat er naast wetenschappelijke rationaliteit nu eenmaal ook andere rationaliteiten een rol in de besluitvorming spelen. Aanvaard dat men vanuit onderzoek soms maar weinig invloed kan uitoefenen op de keuze van de hoofdlijnen van beleid, omdat deze de uitkomst zijn van een politiek onderhandelingsproces, waarin

Onderzoekers: formuleer altijd heldere conclusies en concrete beleidsaanbevelingen

feiten en onderzoeksuitkomsten maar een geringe betekenis hebben. Sluit met onderzoek aan bij de gekozen hoofdlijnen.

Op de tweede plaats: analyseer in overleg met de opdrachtgever altijd eerst welke rol het onderzoek zal spelen in het komende besluitvormingsproces, alvorens een onderzoeksontwerp te maken. Stel eerst vragen als: ‘Welke beslissing gaat u (of kunt u) op basis van ons onderzoek nemen?’ en: ‘Stel dat uit ons onderzoek X blijkt, welk politiek draagvlak is er dan om een beslissing ten gunste van X te nemen?’ Dit voorkomt dat een onderzoeksrapport in de spreekwoordelijke bureaulade verdwijnt, omdat de conclusies niet aansluiten bij het besluitvormingsproces.

En tot slot: formuleer altijd heldere conclusies en concrete beleidsaanbevelingen die aansluiten bij beslissingen die beleidsmakers binnenkort zullen of kunnen gaan nemen (dus niet een half jaar onderzoek doen en dan als voornaamste conclusie formuleren dat er nader onderzoek nodig is).

Peter van der Zant

is bestuurskundige en directeur van Bureau ART, een onderzoeks- en adviesbureau dat onderzoek doet in de cultuursector, onder meer naar cultuureducatie

Wanneer beleidsmakers en onderzoekers deze mogelijkheden benutten, zal er – om met Freud te spreken – vaker een ‘Da’ zijn en minder vaak een ‘Fort’.

Literatuur

- Bekkers, V. (2002) Schaken op meerdere borden. Over procesmanagement en de ontwikkeling van basisregistraties binnen de publieke sector. In: *Management & informatie*, 3, 23-34.
- Dror, Y. (1968) *Public policy-making reexamined*, Scranton.
- Etzioni, A. (1967) ‘Mixed scanning, a ‘third’ approach to decisionmaking’. In: *Public Administration Review*, vol. 27, 385-392.
- Frenken, K. en W. Jager (2002) ‘Begrensd rationaliteit in model’. In: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4342, 412.
- Lindblom, C.E. en D.K. Cohen (1979) *Usable knowledge*, New Haven en London.
- Oijen, P. van (1987) *Beleid voor kennis, bijdrage tot een methodologie van de vraag*, Amsterdam.
- Simon, H.A. (1965) ‘The logic of rational decision-making’. In: *British Journal for the Philosophy of Science*, vol. 16.
- Snellen, I.Th.M. (1987) *Boeiend en geboeid. Ambivalenties in de bestuurskunde*. Alphen a/d Rijn.
- IJdens, T. en M.-J. Kommers (2012) *Cultuureducatieonderzoek in Nederland: kenmerken en trends*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.