

Een overzicht van tien jaar beleidswetenschappelijke artikelen

J.Th.A. Bressers en H. Pullen

Gedurende de jaren tachtig verschenen er in Nederlandse wetenschappelijke tijdschriften honderden artikelen die als beleidswetenschappelijk kunnen worden aangeduid. Deze hebben betrekking op uiteenlopende beleids-terreinen, zijn geplaatst in diverse tijdschriften, zijn geschreven door verschillende groepen auteurs en zijn op allerlei manieren onderbouwd. Voor een wetenschap in ontwikkeling is het interessant en kan het ook nuttig zijn om dit deel van haar productie eens in kaart te brengen. Daartoe wordt in dit artikel een eerste poging gedaan. Daarbij blijkt onder meer dat de wijze waarop in de artikelen met theorie wordt omgegaan zich moeilijk laat beschrijven met de categorieën die daarvoor in de methodenhandboeken worden aangedragen en dat kwantitatieve data slechts een beperkte rol spelen bij de empirische onderbouwing.

Prof. dr. J.Th.A. Bressers (1953) is hoogleraar beleidsstudies, in het bijzonder met betrekking tot het milieubeleid, aan de Universiteit Twente. Hij publiceerde onder meer *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid* (1983), *Milieu op de markt* (1985), (samen met P.-J. Klok) *Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid* (1987) en *Naar een nieuwe cybernetica in de beleidswetenschap* (1989). Adres: Postbus 217, 7500 AE Enschede, telefoon: 053-893195/893203

H. Pullen (1966) is student-assistent bij het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente. Hij studeert sinds 1986 bestuurskunde en specialiseert zich daarbij in de afstudeervariant *evalueren en ontwerpen van milieubeleid*.

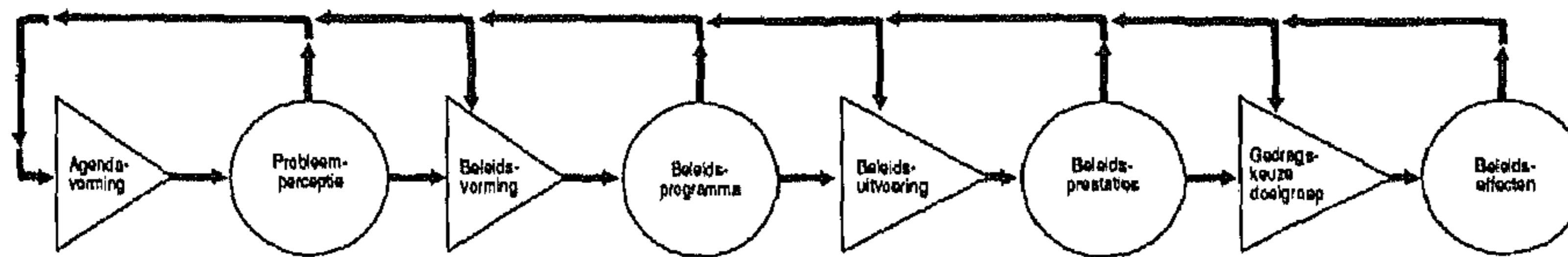
1. Inleiding

De beleidswetenschap in Nederland is pas sinds enkele decennia volop in ontwikkeling. Voor de ontwikkeling van een wetenschapsgebied kan het nuttig zijn om van tijd tot tijd eens over de schouder te kijken naar wat in de voorbije periode tot stand is gebracht. Op deze wijze kan men bijvoorbeeld zicht krijgen op de richting waarin de wetenschap zich aan het ontwikkelen is. Ook in de bestuurs- en beleidswetenschap zijn wel dergelijke overzichten

gemaakt. Over de Amerikaanse tijdschriften voor de beleidswetenschap is bijvoorbeeld een artikel van Hedge en Mok (1987) verschenen. In Nederland heeft Van Braam (1981) eens de ontwikkeling van de bestuurskunde aan de orde gesteld en in 1986 wijdde het tijdschrift Bestuurswetenschappen een themanummer hieraan. Ook vermeldingswaard in dit verband is het mede door de Commissie Programma Evaluatie (CPE) gestimuleerde meta-evaluatie-onderzoek in Nederland (zie bijvoorbeeld: Hoogerwerf en Zoutendijk, 1990 en Schuddeboom, 1990).

Tot nu toe waren er in Nederland over de bestuurs- en beleidswetenschap echter alleen kwalitatieve beschouwingen verschenen. Een aanvulling daarop met meer kwantitatieve overzichten lijkt gewenst om de discussie een bredere basis te verschaffen. Wij hebben getracht enig inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de Nederlandse beleidswetenschap door beleidswetenschappelijke artikelen aan een kwantitatieve analyse te onderwerpen. Daartoe hebben we een vijftal Nederlandse tijdschriften als basismateriaal gekozen. Deze tijdschriften zijn: Acta Politica, Beleid en Maatschappij, Beleidsanalyse, Beleidswetenschap en Bestuurswetenschappen. De keuze om juist van deze tijdschriften uit te gaan, is gebaseerd op onze verwachting dat er in deze tijdschriften verhoudingsgewijze veel artikelen van beleidswetenschappelijke aard staan en omgekeerd dat een zeer groot deel van de Nederlandse beleidswetenschappelijke artikelen in deze tijdschriften is verschenen. Dit betekent overigens niet dat in overige tijdschriften geen belangrijke beleidswetenschappelijke artikelen staan.

We hebben een artikel als beleidswetenschappelijk aangemerkt wanneer het betrekking heeft op één of meer processen of elementen die worden onderscheiden in het onderstaande model van het beleidsproces. Daarbij zijn we uitgegaan van de omschrijving van de beleidswetenschap van Hoogerwerf (1989:18), als "de wetenschap die zich bezig houdt met de studie van de inhoud, processen en effecten van beleid in hun politieke en maatschappelijke omgeving". Artikelen die uitsluitend betrekking hebben op het deelproces "agendavorming" zijn niet meegenomen in de analyse, omdat in deze artikelen het beleidswetenschappelijke element vaak ondergeschikt is aan het analyseren van het probleem zelf en de relatie met het overheidsbeleid doorgaans niet wordt gelegd. Ook hebben we artikelen waarin de beleidsorganisatie een belangrijkere rol speelt dan de inhoud en processen van het beleid niet als beleidswetenschappelijk aangemerkt. Deze artikelen behoren wel tot de bestuurswetenschap, maar niet tot de beleidswetenschap die we als een deelgebied van onder meer de bestuurswetenschap opvatten. We zijn ons er van bewust dat dergelijke keuzen altijd min of meer arbitrair zijn. Bij consequente toepassing van een bepaalde scheidslijn behoeft dat voor de analyse echter geen problemen op te leveren.



Figuur 1. Eenvoudig model van het beleidsproces

Wij zijn onze analyse gestart met het maken van een inventarisatie van de beleidsterreinen die in de afgelopen 25 jaar in de onderzochte tijdschriften zijn belicht. Daarbij is nog geen onderscheid gemaakt naar beleidswetenschappelijke en andere artikelen. Wel is een inventarisatie gemaakt van de in de tijdschriften opgenomen boekrecensies. Deze is bedoeld als indicator voor de aandacht die onderwerpen gekregen hebben in boeken en rapporten, enigszins gewogen worden door de verschillen in aandacht van boekrecensenten. Vervolgens hebben wij van de beleidswetenschappelijke artikelen van de afgelopen 10 jaar een aantal aspecten geïnventariseerd. Deze inventarisatie heeft plaats gevonden met behulp van begrippen die eenduidig volgens de bestaande literatuur zijn toegepast. Bij de toepassing van deze begrippen is gecontroleerd op intersubjectiviteit. Geconstateerd is dat de indicering van de artikelen door verschillende personen in het algemeen tot dezelfde uitkomsten leidde.

Voor de periode van tien jaar is gekozen omdat het aantal artikelen het niet mogelijk maakte om binnen de gestelde tijd deze inventarisatie te verrichten ten aanzien van alle beleidswetenschappelijke artikelen van de afgelopen 25 jaar. Van een nadere analyse van de recensies is wegens tijdgebrek vooralsnog afgezien.

Wij zullen in dit artikel allereerst de variabelen behandelen, die ter karakterisering van de artikelen zijn gebruikt. Daarbij geven wij telkens de (soms alleen relatieve) frequentieverdeling weer. Daarna zullen we de analyse toespitsen op een drietal kernpunten, te weten "auteurs en wetenschapsbeoefening", "behandelde beleidsterreinen" en "tijdschriften". Elk van deze kernpunten wordt in een afzonderlijke paragraaf behandeld.

2. De gehanteerde variabelen

Om een beeld te krijgen van de Nederlandse beleidswetenschappelijke artikelen hebben wij voor een aantal ingangen gekozen. Naast het jaar en het tijdschrift waarin het artikel is verschenen en de spreiding van de aandacht van de schrijvers over de diverse beleidsterreinen, hebben wij ook enkele achtergronden van de auteur en de wijze van aanpak van de artikelen onderzocht. Dit resulteerde in een aantal onderzochte variabelen die hierna verder uitgewerkt worden.

Zoals in de inleiding is aangegeven, hebben we alleen die beleidswetenschappelijke artikelen aan een nadere analyse onderworpen die in de periode 1980-1989 in de door ons onderzochte tijdschriften zijn verschenen. In totaal werden op deze wijze 489 artikelen van beleidswetenschappelijke aard geteld. Een overzicht van het aantal artikelen dat per jaar is verschenen biedt tabel 1. Tevens is in deze tabel het percentage beleidswetenschappelijke artikelen ten opzichte van alle in de vijf tijdschriften verschenen artikelen weergegeven. Dit percentage schommelt wat, maar vertoont geen duidelijke trend. Het blijkt dat in de onderzochte periode 48% van de onderzochte artikelen volgens onze criteria van beleidswetenschappelijke aard is. Wanneer we het aantal publicaties en het percentage dat door ons als beleidswetenschappelijk werd aangeduid uitsplitsen per tijdschrift (zie tabel 2) dan zijn er opmerkelijke verschillen per tijdschrift te constateren. Deze verschillen lijken nauw samen te hangen met de naamgeving van het tijdschrift, met name de positie van het woord "beleid" daarin. Men zou dit kunnen zien als een eerste typering van de aard van de tijdschriften.

<i>Jaartal</i>	<i>Aantal artikelen</i>	<i>% Beleidswetenschappelijk</i>
1980	46	51
1981	36	36
1982	50	45
1983	45	43
1984	48	46
1985	45	54
1986	46	51
1987	58*	50
1988	47	41
1989	68*	64

* In 1987 en 1989 kende het tijdschrift Bestuurswetenschappen speciale uitgaven met een groot aantal kleinere artikelen. De uitgave in 1987 is in zijn geheel niet tot de beleidswetenschappelijke artikelen gerekend omdat hij veel beschouwende artikelen, geschreven naar aanleiding van het 75-jarig bestaan van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, bevatte. De uitgave in 1989 is in zijn geheel wel opgenomen, omdat het karakter van de artikelen wel aan onze criteria voldeed. Dit verklaart ten dele de stijging in 1989.

Tabel 1. Artikelen per jaar (inclusief percentage beleidswetenschappelijke artikelen op het totale aantal artikelen in dat jaar)

<i>Naam tijdschrift</i>	<i>Aantal artikelen</i>	<i>% Beleidswetenschappelijk</i>
Acta Politica	22	14
Beleidswetenschap*	46	98
Bestuurswetenschappen	120	34
Beleidsanalyse	110	83
Beleid & Maatschappij	191	56

* Verschijnt sinds 1987

Tabel 2. Artikelen per tijdschrift (inclusief percentage beleidswetenschappelijk)

Wat is nu de achtergrond van de auteurs die in de onderzochte periode in deze tijdschriften geschreven hebben? Om die vraag te beantwoorden bekeken we een tweetal variabelen, namelijk de werkring van de auteur en zijn of haar academische positie. De variabele "werkring auteur" kan een drietal waarden aannemen: de schrijver is verbonden aan een universiteit of universitaire onderzoeksinstelling (70%), de schrijver werkt elders, hetgeen we voor het gemak en in de meeste gevallen juist hebben aangeduid als "de beleidspraktijk" (28%) of er is een combinatie. Deze combinatie treedt met name soms op wanneer er meer dan één schrijver aan het artikel heeft meegewerkt. Bij de verdeling naar academische positie van de auteurs moet worden opgemerkt dat wanneer er twee of meer schrijvers aan het artikel hebben gewerkt, is uitgegaan van de schrijver met de "hoogste" academische positie. De verdeling is als volgt: niet-academisch gevormd 2%, voltooide academische opleiding 50%, gepromoveerd 21%, hoogleraar 27%.

Onderwerp	Aantal artikelen	Percentage
Algemeen	168	34
Binnenlands bestuur	64	13
Sociale zaken	40	8
Ruimtelijke ordening	14	3
Economie	15	3
Internationale betrekkingen	6	1
Welzijn	38	8
Milieu	24	5
Onderwijs	13	3
Gezondheidszorg	18	4
Volkshuisvesting	8	2
Financiën	38	8
Verkeer en vervoer	5	1
Justitie	11	2
Informatisering	8	2
Technologiebeleid	3	1
Landbouw en visserij	4	1
Mediabeleid	2	0
Overige	10	2
Totaal	489	100

Tabel 3. Artikelen per beleidsterrein

Om de verdeling van de aandacht over de diverse beleidsterreinen in kaart te brengen, bezien we het onderwerp van de artikelen. Een probleem is daarbij dat de beleidsterreinen een verschillende omvang kennen en moeilijk in te kaderen zijn. In het algemeen is voor een abstractieniveau gekozen dat enigszins aansluit bij dat van de diverse directoraten-generaal van de departementen van de rijksoverheid. Uit tabel 3 valt af te lezen

dat het aantal artikelen op het beleidsterrein "binnenlands bestuur" een uitzonderlijke omvang heeft. Dit valt deels te verklaren uit het feit dat we ook onderwerpen die de beleidsuitvoering in het algemeen betreffen onder dit beleidsterrein gerubriceerd hebben. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan onderwerpen als (de-)centralisatie en privatisering. Eveneens is een opmerking te maken bij de categorie "welzijn". Dit beleidsterrein bevat een breed scala aan onderwerpen van een meer abstract niveau. Te denken valt aan de discussie die gevoerd is over de verzorgingsstaat. Daarnaast zijn er beleidsissues behandeld van een meer concreet niveau, zoals de kinderopvang of de culturele voorzieningen in gemeenten. De categorie "algemeen" duidt meestal op artikelen van een meer abstract niveau, bijvoorbeeld artikelen met een puur theoretisch karakter, die niet aan een specifiek beleidsterrein zijn gebonden.

Een andere ingang die we gekozen hebben is de algemene wijze van aanpak van de artikelen. Deze hebben we bekeken aan de hand van een viertal vragen, namelijk:

- * Hoe werd er in het artikel met theorie omgegaan?
- * Werd er gebruik gemaakt van empirische analyse?
- * Welke vorm van empirische analyse werd er toegepast?
- * Met welke bronnen werd de empirische analyse onderbouwd?

Allereerst de variabele "theorie". Deze kan in onze indeling een viertal waarden aannemen:

- geen theorie (29%): In het betreffende artikel wordt geen gebruik gemaakt van een bestaande theorie of daarvan afgeleide noties en schema's, noch aan theorievorming gedaan. Het betreft hier in veel gevallen artikelen van beschrijvende of beschouwende aard. Ook enkele vormen van evaluatie-onderzoek vallen binnen deze categorie. Het gaat dan meestal om evaluatie-onderzoek waarbij beoordeling plaats vindt aan de hand van enkele eenvoudige criteria.
- theoretisch kader (32%): In de artikelen die in deze categorie vallen wordt eveneens geen theorie gevormd of getoetst. Wel wordt er vanuit een bestaand theoretisch perspectief een beschrijving of een verklaring gegeven van bepaalde beleidsverschijnselen, bijvoorbeeld met behulp van typologieën of analyseschema's.
- theorievormend (24%): In deze artikelen worden theorieën ontwikkeld of -vaker- bouwstenen daarvoor, zoals typologieën en analysekaders.
- theorietoetsend (15%): Bij deze categorie moet worden opgemerkt dat er in veel gevallen geen sprake is van zuivere theorietoetsing overeenkomstig de methodenhandboeken. Veelal vindt er een beperkte toetsing plaats die in hetzelfde artikel een vervolg krijgt in een kleine bijstelling

van de theorie. Vaak ook is er geen sprake van een empirische toetsing, maar van een niet op empirie gebaseerde beoordeling van bijvoorbeeld de begripsvaliditeit of consistentie.

Het is duidelijk dat de waarden die door ons bij deze variabele worden onderscheiden, afwijken van de vormen van theoriegebruik die men kan aantreffen in methodenhandboeken. Dat hebben wij gedaan om de verschillen tussen de beleidswetenschappelijke artikelen met betrekking tot de hantering van theorie niet te laten wegvallen door de meer strikte criteria die vanuit de methodenleer aan de betreffende waarden worden gesteld. Het bleek in de praktijk dat de artikelen moeilijk zijn in te delen op de schalen die Swanborn (1981) en De Groot (1961) aangeven. Er ontstond een zeer scheve verdeling doordat de meeste artikelen in één categorie in te delen waren. Overigens duidt dit, voor zover men de strikte criteria voor de hantering van theorie van de methodenboeken onderschrijft, op een nog beperkte ontwikkeling van de beleidswetenschap.

Een andere vraag die wij ons gesteld hebben, is in hoeverre en op welke wijze er sprake was van een empirische onderbouwing van de artikelen. Dit is onderzocht aan de hand van de variabelen "empirie" en "aanpak". De eerste variabele geeft aan of er gebruik is gemaakt van een empirische analyse (gebaseerd op waarnemingsfeiten). Deze waarnemingen kunnen voortkomen uit verschillende bronnen die aan het eind van deze paragraaf worden genoemd. Hierbij moet worden aangetekend dat vakliteratuur slechts als bron wordt beschouwd voor zover deze wordt gebruikt als intermediair voor empirisch materiaal. In 54% van de artikelen wordt het artikel empirisch onderbouwd.

Binnen deze categorie artikelen geeft de "aanpak" de wijze weer waarop de empirische analyse heeft plaats gevonden, namelijk op een kwalitatieve wijze (41%), een louter kwantitatieve wijze (1%) of met een combinatie van beide (12%). Het is opmerkelijk hoe weinig kwantitatieve analyse plaats vindt, al dan niet naast kwalitatieve analyse. Voor zover men de praktijk van wetenschapsbeoefening als maatgevend voor het relatieve belang van de wijze van analyse voor de beleidswetenschap kan beschouwen, stelt deze uitkomst de waarde van een groot deel van het (vaak sterk kwantitatief georiënteerde) methoden-onderwijs in de beleidswetenschappelijke universitaire opleidingen ter discussie. Voor zover de praktijk van de wetenschapsbeoefening niet maatgevend wordt geacht, maar deze juist met deze gegevens wordt bekritiseerd, geldt overigens iets soortgelijks, maar dan niet ten aanzien van de inhoudelijke accenten, maar ten aanzien van de vruchtbaarheid van het methodenonderwijs.

Tenslotte is bekeken in hoeverre en met welke bronnen de empirische analyse is onderbouwd. Het betreft hier de bronnen van dataverzameling. Wij hebben een verdeling gemaakt naar:

- statistisch materiaal (6%): het gaat hier om bronnen van zuiver statistische aard, bijvoorbeeld gegevens die betrokken werden van het Centraal Bureau voor de Statistiek;
- data voortkomend uit eerder onderzoek (22%);
- vakliteratuur (26%): hierbij is er enige overlap mogelijk met de variabele eerder onderzoek; doorslaggevend voor de score was of de gegevens hieruit direct of indirect, via de conclusies van het aangehaalde onderzoek, werden gebruikt;
- ambtelijke stukken (32%);
- directe bronnen (12%): hierbij gaat het om gegevens voortkomend uit bijvoorbeeld een schriftelijke of mondelinge enquête of directe waarneming.

3. Auteurs en wetenschapsbeoefening

In deze paragraaf zullen wij de relaties tussen enkele kenmerken van de auteurs en wijze van wetenschapsbeoefening bezien. In paragraaf 2 is al een eerste aanzet gegeven tot het in beeld brengen van de achtergrond van de auteurs. Er is daarbij een verdeling van de werkkring van de auteur en de academische positie weergegeven. Van de schrijvers uit de beleidspraktijk is 79% doctorandus, terwijl dat bij de schrijvers uit de wetenschap slechts 38% is. Van de laatste categorie is 61% gepromoveerd en/of hoogleraar.

Tabel 4 legt de relatie tussen de academische positie van de auteur en de typering van het artikel op de variabele "theorie". De academische positie blijkt positief samen te hangen met de intensiteit waarmee met theorie wordt omgegaan in de publicaties. Tabel 5 legt een relatie tussen de werkkring van de auteurs en de variabele "theorie". Ook hier is het verband zoals te verwachten valt. Toch valt op te merken dat nog ongeveer 15% van de theorievormende artikelen ontstaat vanuit de beleidspraktijk.

	Theorie	*1	*2	*3	*4
<i>Academische positie</i>					
Niet-academisch		6	4	-	-
Academisch		75	84	38	38
Gepromoveerde		35	22	29	15
Hoogleraar		20	41	45	19

*1=geen theorie, *2=theoretisch kader, *3=theorievormend, *4=theorietoetsend

Tabel 4. Academische positie van de auteur en rol van de theorie in het artikel

<i>Werk auteur</i>	<i>Theorie</i>	*1	*2	*3	*4
Wetenschap		72	105	97	62
Praktijk		60	48	18	8
Combinatie		4	2	1	3

*1=geen theorie, *2=theoretisch kader, *3=theorievormend, *4=theorietoetsend

Tabel 5. Werkring van de auteur en rol van de theorie in het artikel

Een volgende vraag is in hoeverre de artikelen door de verschillende categorieën van auteurs empirisch worden onderbouwd. De doctorandi doen dat overwegend wel (64%). Bij de gepromoveerden is dat al minder (54%). Opmerkelijk is dat de categorie hoogleraren naar verhouding weinig artikelen met behulp van empirie onderbouwt (38%). Er zijn in dit opzicht geen verschillen tussen auteurs werkzaam in de beleidspraktijk en auteurs werkzaam in de wetenschap.

De wijze waarop de empirische onderbouwing gestalte krijgt, verschilt ook enigszins per categorie van auteurs. Vooral auteurs uit de beleidspraktijk (32% van de empirisch onderbouwde artikelen) en gepromoveerde auteurs (30%, hoogleraren niet meergerekend) passen naar verhouding meer kwantitatieve analyse toe, al dan niet in combinatie met kwalitatieve analyse, dan auteurs uit de andere categorieën (20 - 23%).

Om een beeld te krijgen van de relatie tussen de rol van de theorie in de artikelen en de empirische onderbouwing bekijken we tabel 6. In zijn algemeenheid kunnen we concluderen dat theorievormende artikelen naar verhouding minder empirisch onderbouwd worden dan de overige soorten artikelen. Verder valt op dat een deel van wat wij onder theorie-toetsende artikelen verstaan niet empirisch onderbouwd is. Het gaat dan om toetsing van zaken als begripsvaliditeit en interne consistentie. Als we de relatie tussen de twee variabelen "empirisch onderbouwd" en "rol theorie" per categorie van auteurs bekijken dan zien we dat vooral de hoogleraren relatief vaak de theorievormende artikelen niet op empirische wijze onderbouwen. Slechts 9 van de 45 door hoogleraren geschreven theorievormende artikelen bevatten een empirische basis.

<i>Empirie</i>	<i>Theorie</i>	<i>Geen</i>	<i>Kader</i>	<i>Vormend</i>	<i>Toetsend</i>
Geen		66/47%	57/36%	76/66%	25/39%
Wel		75/53%	102/64%	40/34%	48/61%

* In absolute aantallen en percentages weergegeven

Tabel 6. Rol van theorie in artikelen en empirische onderbouwing

Wanneer we kijken naar de relatie tussen de rol van de theorie en de wijze van empirische analyse, dan valt op dat bij theorievormende artikelen relatief weinig kwantitatieve analyse wordt toegepast. Al dan niet in combinatie met kwalitatieve analyse werd kwantitatieve analyse bij theorievorming slechts toegepast in 15% van de artikelen tegen 29% bij de andere categorieën empirisch onderbouwde artikelen.

Het is ook mogelijk om te bekijken door welke bronnen van gegevens de empirische onderbouwing van de artikelen wordt ondersteund. In tabel 7 wordt voor de verschillende soorten artikelen aangegeven in hoeverre er van verschillende bronnen gebruik is gemaakt. Kenmerkend is bijvoorbeeld dat in theorievormende artikelen vrijwel geen gebruik gemaakt wordt van directe bronnen. Meer informatie geeft echter de kolom waarin de artikelen met meerdere bronnen dubbelgeteld zijn. Te zien valt dat gerekend over het totaal van de beleidswetenschappelijke artikelen, per artikel dat empirisch onderbouwd is, er gebruik wordt gemaakt van gemiddeld 1,83 verschillende soorten bronnen.

<i>Theorie</i>	<i>Bronnen</i>	<i>stat. mat.</i>	<i>eerder onderz.</i>	<i>vak lit.</i>	<i>ambt. stuk.</i>	<i>dir. bron.</i>	<i>totaal (dubb.)*1</i>	<i>totaal emp.*2</i>	<i>totaal art.*3</i>
Geen		12	34	22	53	13	134/1.79	75	141
Kader		14	41	49	61	26	191/1.87	102	159
Vormend		2	17	30	17	1	67/1.60	40	116
Toetsend		3	13	24	26	16	92/1.91	48	73
Totaal		31	105	125	157	56	484/1.83	265	489

*1=totaal aantal bronnen met dubbel telling

*2=totaal aantal empirisch onderbouwde artikelen

*3=totaal aantal artikelen

Tabel 7. Rol van theorie in artikelen en gehanteerde databronnen

We kunnen dezelfde analyse ook toepassen om inzicht te krijgen in hoe auteurs gebruik maken van hun bronnen. Dan blijkt dat de gepromoveerde auteurs per empirisch onderbouwd artikel gemiddeld van meer dan twee verschillende soorten bronnen gebruik maken, wat duidelijk meer is dan bij de andere categorieën auteurs. Het gebruik van de bronnen afzonderlijk vertoont geen grote verschillen tussen de auteurs met een verschillende academische positie. Tussen auteurs afkomstig uit de wetenschap dan wel de beleidspraktijk bestaan geen grote verschillen in brongebruik. Het gemiddelde aantal soorten gebruikte bronnen geeft voor de diverse categorieën auteurs weinig verschillen te zien. Wel maken wetenschappers wat vaker gebruik van vakliteratuur (50% van de empirisch onderbouwde artikelen, tegen 40% bij de praktijkmensen) en praktijkmensen wat vaker van ambtelijke stukken (66% tegen 56% bij de wetenschappers). Deze verschillen zijn overigens geringer dan men wellicht geneigd is te verwachten.

4. De beleidsterreinen als onderwerp

Is er sprake van een bepaalde trend in de aandacht voor bepaalde beleidsterreinen die door de auteurs belicht zijn in hun artikelen? Als we naar de ontwikkeling van de onderwerpenkeuze in de loop van de jaren tachtig kijken (zie tabel 8), dan zien we dat aandacht voor bepaalde beleidsterreinen enigszins aan verschuivingen onderhevig is. We hebben de indruk dat deze verschuivingen de maatschappelijke belangstelling voor de betreffende onderwerpen volgen. In ons vooronderzoek bleek dat overigens ook al op te gaan voor de verzameling van alle artikelen die er in deze periode in de vijf tijdschriften zijn verschenen. Zo is onder andere te zien dat de aandacht voor "financiën" vooral begin jaren tachtig groot is: 16 van de 38 artikelen over financiën zijn namelijk in 1982 en 1983 verschenen. Verder is te zien dat de aandacht voor "informatisering" in de loop van de jaren tachtig groter is geworden. Voor 1985 is er niet over dit beleidsterrein gepubliceerd. Duidelijker zijn de ontwikkelingen in kaart te brengen wanneer een tweedeling wordt gemaakt tussen de eerste en tweede helft van de jaren tachtig. We zien dan ook een lichte toename van de belangstelling voor het milieu.

Onderwerp	Jaartal	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
Geen sector		16	11	15	16	22	11	24	14	18	21
Binnenlands bestuur		8	8	4	3	6	7	3	8	3	14
Sociale zaken		4	3	5	5	3	3	7	5	4	1
Ruimtelijke ordening 1		2	2			2			5	2	
Economie		1	2	3	1	2	1		3	1	1
Int. betrekkingen				1	2	1				1	1
Welzijn		5	4	3	1	4	2	2	2	5	10
Milieu		2		3	1	3	3	2	3	3	4
Onderwijs				1	2	1	1		6	1	1
Gezondheidszorg		3		2	1	1		4	3	1	3
Volkshuisvesting		2	1				1				4
Financiën		1	3	8	8	4	2	1	6	2	3
Verkeer en vervoer		1			2	1	1				
Justitie		1		2			2	4	4		
Informatisering							5		1	1	1
Technologiebeleid					1			1			1
Landbouw en visserij		2						2			
Mediabeleid					1		1				
Overige		1		1	1	1	2		1	2	1

*in absolute aantallen

Tabel 8. Verloop van onderwerpenkeuze in de jaren tachtig

Het is op zich niet vreemd als de aandacht voor het verrichten van onderzoek naar bepaalde beleidsterreinen verband vertoont met de maatschappelijke belangstelling voor beleidsissues. Wanneer echter blijkt dat er verschillen zijn in de werkwijze en de rol van theorie bij het bestuderen van de verschillende beleidsterreinen, dan zou men kunnen vermoeden dat de al dan niet modieuze keuze van beleidsterreinen als onderwerp niet alleen van invloed is op de toepassingsgebieden van de beleidswetenschappelijke kennis, maar misschien ook wel op de ontwikkeling van de beleidswetenschap als zodanig.

Om nu deze verschillen te bepalen, hebben we bekeken of er een bepaalde samenhang te vinden is tussen het belichte beleidsterrein en de rol van theorie, empirie en verschillende databronnen in het artikel. Tevens bekijken we of de achtergronden van de auteur van invloed zijn op de wijze waarop een bepaald beleidsterrein wordt belicht.

Allereerst kijken we naar de rol van theorie in de artikelen die de verschillende beleidsterreinen belichten. Tabel 9 geeft een verdeling per onderwerp weer. We moeten hierbij opmerken dat door het werken met het volledige scala aan beleidsterreinen de overzichtelijkheid in het gedrag zou komen. Beter lijkt het ons om in de tabel met een drietal categorieën te werken namelijk: "algemeen", "binnenlands bestuur" en "overige beleidsterreinen" (tabel 9, vergelijk toelichting op onderwerpen in paragraaf 1). Dan valt vooral de relatief geringe rol van theorie in artikelen over het "binnenlands bestuur" op. Bij de afzonderlijke overige onderwerpen geldt dit tevens voor "sociale zaken" en -in mindere mate- ook voor "welzijn". De rol van theorie is bij de onderwerpen "economie", "milieu" en "gezondheidszorg" wat groter dan gemiddeld. Overigens zijn de aantallen artikelen per onderwerp vaak klein, te klein om er harde uitspraken op te baseren.

Verder valt op dat theorievorming in veel gevallen niet aan de hand van een bepaald beleidsterrein geschiedt. Bij theorietoetsing is dat daarentegen meer het geval. Een opmerking die hier echter voor enige nuancering moet zorgen, is dat zuivere theorietoetsing weinig plaats vindt, meestal is er sprake van enige bijstelling van de onderzochte theorie.

Onderwerp	Theorie	*1	*2	*3	*4
Algemeen		30	26	80	32
Binnenlands bestuur		23	26	9	6
Overige		88	107	27	35

*1=geen theorie, *2=theoretisch kader, *3=theorievormend, *4=theorietoetsend

Tabel 9. Relatie tussen de rol van theorie in de artikelen en het onderwerp

Eenzelfde indeling is ook te maken voor de relatie tussen de onderwerpen van artikelen en de empirische onderbouwing. Bij de categorie overige onderwerpen wordt 74% empirisch onderbouwd, terwijl dat bij het binnenlands bestuur slechts 51% is. Bij de categorie "algemeen" (geen bepaald beleidsterrein als onderwerp) wordt zoals te verwachten valt nog minder empirie gebruikt (26%). Dat dit toch nog in een kwart van de gevallen wel gebeurt, komt doordat het ontbreken van een beleidsterrein als centraal onderwerp niet behoeft te betekenen dat er niet bij wijze van voorbeeld verwezen kan worden naar allerlei empirische gegevens die ook in een artikel betrekking kunnen hebben op vele beleidsterreinen.

Als we artikelen over afzonderlijke beleidsterreinen vergelijken met deze uitkomsten, dan valt op dat "milieu" en "volkshuisvesting" relatief sterk empirisch georiënteerd zijn. Bij "informatisering", "financiën" en "justitie" is dat juist relatief weinig het geval. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat het aantal onderzochte artikelen in deze categorieën dermate laag is dat we ons wellicht nog steeds binnen het toevalsgebied bevinden.

De wijze van empirische onderbouwing is bij de categorieën "algemeen" en "binnenlands bestuur" vrijwel uitsluitend kwalitatief. Bij de overige onderwerpen wordt in 29% van de empirisch onderbouwde artikelen (ook) een kwantitatieve analyse toegepast. Bezien we afzonderlijke beleidsterreinen, dan valt op dat relatief veel kwantitatieve analyse wordt toegepast bij beleidsterreinen als "sociale zaken", "economie", "welzijn" en "financiën". Een mogelijke verklaring hiervoor is misschien dat de moederdisciplines van de betreffende beleidswetenschappers wellicht vaak de sociologie en de economie zijn, twee maatschappijwetenschappen met relatief veel aandacht voor kwantitatieve analyse.

Wanneer we de categorie "overige onderwerpen" apart nemen, blijkt daar het eerder geconstateerde verschijnsel dat theorievorming met relatief weinig en theorietoetsing met relatief veel empirische basis verricht wordt, versterkt aanwezig te zijn.

Naast de aanpak van het artikel kan misschien ook de achtergrond van de auteur het karakter bepalen van de ontwikkeling van de beleidswetenschap ten aanzien van de verschillende beleidsterreinen. Bij de beschouwing daarvan blijkt dat beleidsterreinen als "milieu" (79%), "economie" (87%), "informatisering" (100%) en "volkshuisvesting" (75%) relatief veel door wetenschappers en relatief weinig door mensen uit de beleidspraktijk worden belicht. Ook onderwerpen waarbij geen specifiek beleidsterrein wordt belicht, hebben naar verhouding meer de aandacht van wetenschappers. Een geringere relatieve inbreng van de wetenschappers bestaat bij "sociale zaken" en "welzijn" (54%), "gezondheidszorg" (53%) en "financiën" (46%), terwijl over "verkeer en vervoer" zelfs uitsluitend door praktijkmensen is geschreven.

De vraag in hoeverre de academische positie samenhangt met de keuze van het onderwerp levert slechts in een beperkt aantal gevallen interessante verschillen op met de algemene verdeling van artikelen over academici, gepromoveerden en hoogleraren (respectievelijk 50%, 21% en 27%). Met name is de inbreng van hoogleraren relatief hoog bij artikelen zonder specifiek beleidsterrein als onderwerp (37%), "justitie" (5 van de 10 artikelen) en informatisering (4 van de 5 artikelen).

Al met al kunnen we concluderen dat er sprake is van een zekere verschuiving van onderwerpenkeuze die lijkt samen te hangen met de maatschappelijke belangstelling voor bepaalde beleidsterreinen. Ook zijn er beperkte verschillen geconstateerd tussen de onderwerpen wat betreft de wijze van behandeling en de categorieën auteurs die zich op dat onderwerp richten. Of dit betekent dat de richting van de ontwikkeling van de beleidswetenschap mede wordt beïnvloed door de min of meer modieuze keuze van onderwerpen is op grond van deze analyse niet echt vast te stellen. Gezien het ontbreken van beleidsterreinen als onderwerp bij veel van de theorievormende artikelen lijkt een dergelijke invloed in elk geval niet via een kwantitatieve analyse van beleidswetenschappelijke artikelen aantoonbaar.

5. De tijdschriften

In paragraaf 1 is gebleken dat er verschillen zijn tussen de tijdschriften wat betreft het percentage beleidswetenschappelijke artikelen. Het is daarom interessant om te kijken of er ook verschillen zijn tussen de tijdschriften in de verdeling van de overige variabelen die we onderzocht hebben.

In tabel 10 is te zien wat de verdeling van het aantal artikelen per tijdschrift in de loop van de tijd is. De grote afwijkingen bij het tijdschrift Bestuurswetenschappen in 1987 en 1989 hangen samen met een tweetal speciale uitgaven (zie de noot bij tabel 1).

	Jaartal	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
Tijdschrift											
Acta Politica		1	3	5	3	1	1	1	2	1	4
Beleidswetenschap		-	-	-	-	-	-	-	18	15	13
Bestuurswetenschappen		11	10	9	12	13	13	17	3	9	23
Beleidsanalyse		10	6	18	9	14	9	10	15	8	11
Beleid & Maatschappij		24	17	18	21	20	22	18	20	14	17

Tabel 10. Aantal artikelen per tijdschrift en per jaar

Om een beeld te krijgen van de achtergronden van de auteurs die in de verschillende tijdschriften schrijven is tabel 11 opgenomen. Daaruit blijkt een relatief grote inbreng van praktijkmensen in Beleidsanalyse en -in wat mindere mate- Beleid en Maatschappij. Wat betreft de academische positie van de auteurs is de inbreng van hoogleraren in Beleidsanalyse in verhouding lager dan in de overige tijdschriften. Verder zijn er geen grote verschillen tussen de tijdschriften ten aanzien van de academische positie van de auteurs.

Tijdschrift	Werk auteur	Wetens.	Prakt.	Comb.
Acta Politica		18	2	-
Beleidswetenschap		42	2	2
Bestuurswetenschap		82	31	1
Beleidsanalyse		57	53	-
Beleid en Maatschappij		137	46	7

Tabel 11. Werkkring van de auteurs per tijdschrift.

Onderwerp	Tijdschrift	*1	*2	*3	*4	*5
Geen sector		6	16	47	48	51
Binnenlands bestuur		5	6	24	5	24
Sociale zaken		1	5	3	4	27
Ruimtelijke ordening		1		3	6	4
Economie			2	2	1	10
Int. betrekkingen		6				
Welzijn			1	9	2	26
Milieu		1	4	8	9	2
Onderwijs			1	2	4	6
Gezondheidszorg		1	4	4	3	6
Volkshuisvesting			2	2		4
Financiën			3	9	19	7
Verkeer en vervoer					4	1
Justitie				1	1	9
Informatisering			1	6	1	
Technologiebeleid						3
Landbouw en visserij			1		1	2
Mediabeleid						2
Overige		1			2	7

*1= Acta Politica, *2= Beleidswetenschap, *3= Bestuurswetenschappen, *4= Beleidsanalyse, *5= Beleid en Maatschappij

Tabel 12. Beleidsterrein per tijdschrift

In tabel 12 is een verdeling naar de belichte beleidsterreinen weer- gegeven. Uit deze tabel blijkt dat bijvoorbeeld in "Beleidsanalyse" veel

artikelen op het gebied van "financiën" geschreven worden. Daarnaast is te zien dat "Beleid en Maatschappij" naar verhouding veel artikelen bevat in de categorieën "sociale zaken" en "welzijn" en Bestuurswetenschappen relatief veel artikelen over "binnenlands bestuur".

In hoeverre zijn er verschillen in de aanpak van de artikelen in de verschillende tijdschriften? Om hier inzicht in te krijgen is tabel 13 van belang. Hieruit blijkt dat in Beleidswetenschap naar verhouding meer theorietoetsende artikelen staan dan in de overige tijdschriften en relatief weinig artikelen waarin helemaal geen gebruik wordt gemaakt van theoretische kaders. Bestuurswetenschappen volgt ongeveer het gemiddelde van de vijf tijdschriften, maar bevat juist wat weinig theorietoetsende artikelen. Beleidsanalyse valt op door het naar verhouding grote aantal artikelen zonder gebruik van theoretische kaders.

Tijdschrift	Theorie	*1	*2	*3	*4
Acta Politica		10	7	2	3
Beleidswetenschap		6	13	10	17
Bestuurswetenschappen		31	43	35	11
Beleidsanalyse		41	28	32	9
Beleid en Maatschappij		53	68	37	33

*1=geen, *2=theoretisch kader, *3=theorievormend, *4=theorietoetsend

Tabel 13. Rol van de theorie in artikelen per tijdschrift

De empirische onderbouwing van artikelen is het sterkst aanwezig bij Acta Politica (73%). Daarna volgen Beleidswetenschap (63%), Beleid en Maatschappij (58%), Beleidsanalyse (52%) en Bestuurswetenschappen (44%). De empirische onderbouwing is het sterkst geheel of gedeeltelijk kwantitatief geöriënteerd in Beleid en Maatschappij (34% van de empirisch onderbouwde artikelen), gevolgd door Beleidsanalyse (28%) en Beleidswetenschap (24%). Bestuurswetenschappen en Acta Politica zijn voor wat betreft de empirische onderbouwing van beleidswetenschappelijke artikelen vrijwel geheel kwalitatief gericht.

Ten slotte geven we een beeld van de verschillende bronnen die in de tijdschriften gebruikt worden. Uit tabel 14 is af te lezen dat in Beleidsanalyse relatief de meeste verschillende soorten bronnen gebruikt worden per gepubliceerd artikel. Het gebruik van directe bronnen is naar verhouding veruit het meest frequent bij Beleidswetenschap. In 72% van de empirisch onderbouwde artikelen wordt van dit type bron gebruik gemaakt. Dat is veel meer dan bij alle andere tijdschriften.

Tijdschrift	Bronnen										
	stat. mat.	eerd. ond.	vak lit.	ambt. stuk.	dir. bron.	tot. dub.	tot. emp.	tot. art.	bron. emp.	dir. emp.	
Acta Politica	0	2	12	8	2	24	16	22	1,5	0,1	
Beleidswetenschap	5	2	11	16	21	55	29	46	1,9	0,7	
Bestuurswetenschap	2	21	32	24	6	85	53	120	1,6	0,1	
Beleidsanalyse	8	32	24	33	6	105	48	110	2,2	0,1	
Beleid en Maatsch.	16	52	40	76	21	205	109	191	1,9	0,2	

tot.dub.=totaal aantal bronnen met dubbeltelling

tot.emp.=totaal aantal empirisch onderbouwde artikelen

tot.art.=totaal aantal artikelen

bron.emp.= aantal bronnen per empirisch onderbouwd artikel

dir.emp.= aantal artikelen met "directe bronnen" per empirisch onderbouwd artikel

Tabel 14. Gebruik van bronnen in artikelen en tijdschrift waarin gepubliceerd

6. Slot

In dit artikel deden we verslag van een onderzoek naar beleidswetenschappelijke artikelen in de jaren tachtig. Deze artikelen werden gerubriceerd naar de achtergronden van de auteurs, de wijze van aanpak, de belichte beleidsterreinen en de tijdschriften waarin werd gepubliceerd. Dit alles werd geïnventariseerd voor tien opeenvolgende jaren: 1980-1989.

Nadere analyse vond plaats vanuit een drietal ingangen. Wat betreft de achtergronden van de auteurs en de wijze van aanpak werd onder meer geconstateerd dat in de beleidswetenschappelijke artikelen weinig sprake was van een kwantitatieve empirische onderbouwing. De beleidsterreinen die in de artikelen werden belicht lijken enigszins samen te hangen met de maatschappelijke aandacht voor de betreffende onderwerpen. Er leek ook enige samenhang te bestaan tussen de belichte beleidsterreinen en de wijze van aanpak van de artikelen. In hoeverre er een verband is tussen de onderwerpkeuze en de ontwikkelingsrichting van de beleidswetenschap is op basis van deze gegevens niet duidelijk te maken. Tot slot werden er tussen de inhouden van de verschillende tijdschriften verschillen geconstateerd. Wat de gevolgen daarvan voor de ontwikkelingsrichting van de beleidswetenschap zijn, zal nadere kwalitatieve analyse moeten uitwijzen.

Literatuur

Braam, A. van, Bestuurskunde: Een wetenschap op weg naar volwassenheid?, in: *Bestuurswetenschappen*, november 1981, nr. 6, p. 391

- Groot, A.D. de, *Methodologie: Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*, 's-Gravenhage, 1961
- Hedge, David M. en Jim W. Mok, The nature of Policy Sciences: A content analysis of policy journal articles, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 16, nr.1, Autumn 1987, pp. 49-62
- Hoogerwerf, A., *Beleid, processen en effecten*, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, 4e geheel herziene druk, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1989, pp. 17-33
- Hoogerwerf, A. en D.C. Zoutendijk, *Naar een evaluatiesysteem voor overheidsbeleid: Het sportbeleid van WVC als voorbeeld*, CBO, Enschede, 1990
- Schuddeboom, J., *Wat komt er van ons milieubeleid terecht?*, CSTM, Enschede, 1990
- Swanborn, P.G., *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: Inleiding in ontwerpstrategieën*, Meppel, 1981