

EEN INITIATIEF VOOR PANEL-ONDERZOEK TEN BEHOEVE VAN OVERHEDEN

door Karel Slootman

INLEIDING

De laatste jaren treft men binnen het fonds van de steeds aktiever wordende Staatsuitgeverij een groeiende stroom rapporten en nota's aan, waarin een duidelijke ongerustheid wordt uitgesproken over de stand van zaken rond het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Nederland.

Het meest nadrukkelijk treft men deze onvrede aan in het rapport van de verkenningcommissie sociaal onderzoek, welke in april '75 verslag deed aan de bewindsman voor wetenschapsbeleid, maar ook in recentere publikaties blijkt die ongerustheid allerminst weg te zijn geëbd. *)

In deze publikaties wordt wel verwezen naar oorzaken van de ontstane situatie, waarbij het gebrek aan koördinatie in het onderzoekbeleid als centraal punt naar voren komt.

Mensen die zich in de dagelijkse praktijk met overheids-onderzoek bezig houden hebben uiteraard deze rapporten niet nodig om attent gemaakt te worden op de problematiek die in dit maatschappelijk veld speelt.

Zo stelden in het najaar van 1976 Leo Welters - toen nog direktEUR van de dr. E. Boekman Stichting - en Karel Slootman - direktEUR van Buro Veldkamp - een kort memorandum op dat beoogde de mogelijkheden te bestuderen om te komen tot meer beleidsgericht onderzoek. In dit memorandum kozen de opstellers de volgende uitgangsstellingen:

*) zie bijv. Onderzoek en ruimtelijk beleid, 's Gravenhage 1977 (Planologisch Studie Centrum INO)

is in een lijstje van welzijnsaspecten, terwijl dat bij ons wel het geval zou zijn. Bovendien wat vandaag belangrijk is, hoeft morgen niet meer belangrijk te zijn.

Op grond van uiteenlopende, politieke definities van welzijn kom je dus tot gedeeltelijk uiteenlopende lijsten van sociale indicatoren. U moet het ook niet overdrijven. De welzijnsgebieden, die tot dusver gedefinieerd zijn, zijn zaken waarover een grote communis opinio bestaat. Maar daar komt natuurlijk wel bij, dat als men een totaal beleid heeft, b.v. de Nederlandse overheid, men met verschillende welzijnsgebieden te maken heeft, dat men een prioriteitenlijstje zal maken; als het ware van de scores, die op de diverse centrale outputvariabelen bereikt zouden moeten worden. En het leggen van de prioriteiten door de ene overheid zal anders gebeuren dan door de andere overheid.

Natuurlijk wil ik er wel op wijzen, dat, om misverstand te voorkomen, de wetenschap, die zich met de studie van de relaties tussen die in- en outputvariabelen van een sociaal systeem bezig houdt, op zich niet normatief is. Of je nu een slechte of een goede algemene gezondheidstoestand van de bevolking nastreeft, of je nu het percentage werkende vrouwen hoog of laag wilt hebben, de relevante variabelen en de numerieke parameters van het systeem zijn dezelfde. Het is dus onjuist om het etiket normatief, wat wel eens gebeurt, op de hele social indicator movement te plakken, maar de keuze van de outputvariabelen zal deels samenhangen met de eigen politieke opstelling.

EEN INITIATIEF VOOR PANEL-ONDERZOEK TEN BEHOEVE VAN OVERHEDEN

door Karel Slootman

INLEIDING

De laatste jaren treft men binnen het fonds van de steeds aktiever wordende Staatsuitgeverij een groeiende stroom rapporten en nota's aan, waarin een duidelijke ongerustheid wordt uitgesproken over de stand van zaken rond het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Nederland.

Het meest nadrukkelijk treft men deze onvrede aan in het rapport van de verkenningcommissie sociaal onderzoek, welke in april '75 verslag deed aan de bewindsman voor wetenschapsbeleid, maar ook in recentere publikaties blijkt die ongerustheid allerminst weg te zijn geëbd.*)

In deze publikaties wordt wel verwezen naar oorzaken van de ontstane situatie, waarbij het gebrek aan koördinatie in het onderzoekbeleid als centraal punt naar voren komt.

Mensen die zich in de dagelijkse praktijk met overheids-onderzoek bezig houden hebben uiteraard deze rapporten niet nodig om attent gemaakt te worden op de problematiek die in dit maatschappelijk veld speelt.

Zo stelden in het najaar van 1976 Leo Welters - toen nog direktor van de dr. E. Boekman Stichting - en Karel Slootman - direktor van Buro Veldkamp - een kort memorandum op dat beoogde de mogelijkheden te bestuderen om te komen tot meer beleidsgericht onderzoek. In dit memorandum kozen de opstellers de volgende uitgangspunten:

*) zie bijv. Onderzoek en ruimtelijk beleid, 's Gravenhage 1977 (Planologisch Studie Centrum TNO)

- de autonomie van de onderscheiden onderzoeksafdelingen bij overheden, instellingen en bedrijven verhindert in toenemende mate de koördinatie van onderzoekswerkzaamheden, zodat dwarsverbinding tussen onderzoeksgegevens in de verschillende sectoren vrijwel niet meer te leggen zijn.

Behalve dat hierdoor nogal wat overbodige replikaties plaats vinden, kan er ook bij nieuw onderzoek onvolgende gebruik gemaakt worden van, c.q. aansluiting gezocht worden bij bestaand onderzoek en opgedane onderzoekservaringen;

- veel van het van beleidswege noodzakelijk geachte onderzoek draagt een éénmalig karakter, hetgeen weliswaar interessante beschrijvingen kan geven van bestaande structuren, maar dat in dynamisch opzicht vaak tekortschiet om het beleidsproces echt te kunnen volgen. Zelfs wanneer ad-hoc metingen na verloop van tijd gerepliceerd worden, dan nog zijn de mogelijkheden om ontwikkelingen in tijd te beschrijven en te verklaren uiterst beperkt;
- er van uitgaande dat beleid meer en meer een planmatig karakter veronderstelt - hetgeen processen in de tijd met zich mee brengt - heeft een ad-hoc onderzoek slechts beperkte waarde als beleidsondersteunend instrument;
- onderzoek is - zo schreven de opstellers van het memorandum - pas dan beleidsrelevant, wanneer het
 - . prediktieve mogelijkheden in zich heeft;
 - . mogelijkheden biedt tot voortdurende toetsing van het beleid;
 - . bouwstenen aandraagt voor experimenteel beleid, c.q. beleidsinnovatie;

- . bouwstenen aandraagt voor een samenhangend onderzoeksbeleid, maar ook voor een dusdanige programmering van het onderzoek dat dit afgestemd kan worden op de feitelijke ontwikkeling van het maatschappelijk gebeuren;
- . mogelijkheden biedt ter koördinatie van de data-verzameling, zodat in elke nieuwe meting de hoofdvariabele centraal kan staan en de onderzoekssituatie onbelast kan blijven met de verzameling van basis-variabelen;
- . slagvaardigheid en kwaliteit kan combineren, dat wil zeggen dat betrouwbare informatie beschikbaar komt op het moment dat deze wordt opgevraagd.

Na deze uitgangspunten deden de opstellers een eerste suggestie om te komen tot reeksen longitudinale metingen waarbij, gebruik makend van vaste panels, op continue basis informatie verzameld kan worden ten behoeve van de voorbereiding, bijsturing en evaluatie van het zo geschakeerde beleid van overheden.

De eerste notitie van de initiatiefnemers is het onderwerp van gesprek geweest in lange reeksen contacten met woordvoerders van (onderzoekafdelingen van) departementen en instellingen, van raden en commissies van bijstand en advies van de regering, met representanten ook van instellingen van provinciale en lokale overheden.

Op basis van deze gesprekken vond - in juni 1977 - een terugrapportage plaats, waarin de initiatiefnemers de konkretisering van hun plannen aankondigden.*)

*) INSTITUUT VOOR LONGITUDINAAL BELEIDSONDERZOEK
"een konkretisering van aangekondigde plannen, Amsterdam, voorjaar 1977"

HET INSTITUUT VOOR LONGITUDINAAL BELEIDS
ONDERZOEK (ILBO)

Het is de initiatiefnemers niet ontgaan dat in het markt-onderzoek al jaren lang intensief gebruik gemaakt wordt van "consumentenpanels" om - met de analysemogelijkheden die de panelmethode biedt - trendanalyses te verrichten en de effecten van marketing strategie te meten.

Het is een verantwoorde schatting dat circa 50% van de in Nederland uitgegeven gelden voor kommerciëel onderzoek aan panelstudies besteed wordt. Instituten die zich met dergelijke panels bezig houden zijn o.m. Attwood Nederland, Intomart, Socmar en Nielsen.

Wanneer wij evenwel op basis van het bij SWIDOC geregistreerd onderzoek een dergelijke schatting gaan maken voor het sociaal-wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van overheden, dan moet een percentage van 5% al als hoog aangemerkt worden.

Een verklaring voor deze diskrepantie ligt o.i. in de aard van het panelonderzoek in relatie tot de aard van de uitvoerende instituten.

Panelonderhoud, panelkontakten en panelbewaking veronderstellen relatief veel administratieve bezigheden op middenkader-nivo, een grote continuïteit in de bezetting van de betreffende afdelingen en een aspiratie-nivo binnen die afdelingen, dat zich onderzoekstechnisch uitsluitend richt op het perfect uitvoeren van de eigen - beperkte - taakstelling, zonder veel zijsprongen naar wellicht meer aansprekende onderzoekbezigheden.

Deze kwaliteiten kan een instituut zich slechts op basis van breedschalige ervaringen verwerven. Het veronderstelt continuïteit en routine naast flexibiliteit, slagvaardigheid en gevoel voor kostenbeheersing. Dit skala aan ervaringen treft men niet altijd aan bij die onderzoeksinstituten die veelal met de uitvoering van het overheidsonderzoek belast zijn.

Vandaar dat de initiatiefnemers kontakt gezocht en gevonden hebben met Coen de Koning, directeur van Attwood Nederland, het buro dat zich al een twintigtal jaren met panelonderzoek bezig houdt en in deze een zeer goede reputatie heeft opgebouwd.

Het zijn deze personen - en met hen de achterliggende instituten Veldkamp en Attwood - die het I.L.B.O. als onderzoeks-instituut aan de gebruikers presenteren:

- als sluis voor databehoeften zonder de ballast van allerlei interambtelijke competentie vraagstukken;
- als middel tot sektor-overschrijding en tot bevestiging van samenhangen van sectoren;
- als methode van dataverzameling en dataopslag welke alleen al op praktische gronden tot koördinatie en overleg zal kunnen leiden.

De mogelijkheden van dit laatste aspekt kunnen nog verhoogd worden door te zoeken naar koppelingsmogelijkheden met bestaande administratieve systemen, databanken en eventuele parallelle panels;

- als service apparaat dat de voorliggende werkzaamheden verdeelt over die uitvoerende instanties en personen die daartoe het meest geschikt zijn;

en uiteraard

- als methode van onderzoek die het mogelijk maakt processen in tijd te volgen en via tijdreeksanalyses impuls kan geven voor onderzoeksmodellen. Aan deze panelspecifieke voordelen willen wij hierna nog aandacht besteden.

Een panel, de voor- en nadelen

Het initiatief bedoelt panelgegevens te verzamelen en deze voor analyse beschikbaar te houden.

Een panel is een steekproef van personen, huishoudens of instellingen welke op verschillende tijdstippen onder meting wordt gehouden. Panel-gegevens zijn derhalve het resultaat van waarnemingen betreffende dezelfde variabelen bij dezelfde waarnemingseenheden (personen, huishoudens, instellingen, bijv.) over verschillende tijdsperioden.

Zo'n panel heeft een aantal praktische voordelen:

- het kontinu beschikbaar hebben van gegevens zal dikwijls oplossingen kunnen bieden voor problemen, ook zonder dat verdere raadplegingen van panelleden nodig is.
- men zal in de tijd gezien de beschikking krijgen over méér gegevens van respondenten dan ooit in één enkel interview verzameld had kunnen worden.

Voor het beleid zelf zijn de inhoudelijke voordelen van een panel o.i. evenwel nog aansprekelijker.

Doordat m.b.t. tal van beleidsaspecten resultaten van zogenaamde nulmetingen en vervolgmetingen beschikbaar zijn, dient zich een reeks van analysemogelijkheden aan:

- Eén van de belangrijkste voordelen van al die analyses is, dat de continue informatie geanalyseerd kan worden op individueel nivo in de tijd en niet via analyses op geaggregeerd nivo;
- De effecten (en neveneffecten!) van het beleid kunnen worden getoetst, hetgeen uiteraard ook van belang is voor de ondersteuning van het experimentele beleid en de beleidsinnovatie;

- Een panel besteedt aandacht aan de aktualiteit: het moment van ontstaan en het verloop van een gebeurtenis kan worden aangegeven;
- Op basis van trendanalyses kunnen dikwijls voorspellingen worden gedaan over toekomstige ontwikkelingen;
- Een panel is betrouwbaar in die zin, dat niet aan het einde maar gedurende het proces gemeten wordt, terwijl bovendien zich het herinneringsprobleem in mindere mate voordoet;
- De analyses kunnen suggesties aangeven voor een dusdanige programmering van het onderzoekbeleid, dat dit beter afgestemd kan worden op de ontwikkelingen binnen het maatschappelijk gebeuren.

Een meer analyse-technisch voordeel van een panel is bovendien dat het de onderzoeker dwingt systematisch onderscheid te maken tussen onafhankelijke, interveniërende en afhankelijke variabelen en deze ook vooraf te specificeren. Hij loopt daarbij minder de kans - zoals toch vaak met ad hoc metingen gebeurt - te blijven steken in een puur beschrijvend onderzoek zonder aanzet tot verklaring, waardoor het onderzoek toch dikwijls een relatief geringe beleidsrelevantie heeft.

Samenvattend kan worden gesteld, dat een dergelijk onderzoek-instrument de relevante onderdelen van het maatschappelijk gebeuren tracht vast te leggen en probeert de konsekwenties van beleidsbeslissingen te lokaliseren, te kwantificeren en te volgen in de tijd.

Daarboven ontstaat een verzameling sociale indicatoren, waarmee resultaten van ander sociaal-wetenschappelijk onderzoek vergeleken kunnen worden.

Er zijn ook praktische en inhoudelijke nadelen aan een panel verbonden.

De praktische nadelen bestaan onder andere hieruit dat, anders dan bij beslissingen over ad hoc onderzoek, een beslissing inzake deelname aan een panel veelal impliceert dat men besluit over verschillende metingen over langere perioden.

De kostensoorten van een panel en de verdeling van die kosten over de tijd zijn andere dan bij ad hoc onderzoek. Bij een panel zijn relatief hoge startkosten (investeringen), waar overigens relatief lage uitvoeringskosten tegenover staan. Voorts zijn er panelintrinsieke kosten voor onderhoud en beheer tijdens de looptijd van zo'n panel.

Wat de startkosten betreft, aan dit bezwaar kan gedeeltelijk worden tegemoet gekomen door de inspanningen bij de panelopbouw te combineren met dataverzameling ten behoeve van beleidsaspecten welke anders een ad hoc meting gevraagd zouden hebben.

De panelbewaking en -beheersing vergen echter uitgaven welke meer van invloed zijn op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de te verschaffen gegevens dan dat zij in de gegevens zelf tot uitdrukking komen; bijvoorbeeld: het trekken van een ruimere steekproef ten behoeve van de panelaanvulling, het in het kontinu onderzoek op gezette tijden betrekken van respondenten in controlegroepen, het up-to-date houden van de bestanden d.m.v. census-onderzoeken.

Een inhoudelijk nadeel kan zijn dat, naarmate verschijnselen minder vaak voorkomen, de analyse van het verschijnsel moeilijker wordt door de noodzakelijk beperkte omvang van een panel.

Een nadeel overigens, dat kleeft aan elk onderzoek op steekproefbasis.

Aan dit nadeel kan worden tegemoetgekomen door de panelsteekproef op disproportionele basis uit te breiden in de betreffende cel.

Een ander nadeel aan het gebruik van een panel kan het intervieweffekt zijn.

Dit betekent, dat verondersteld wordt dat mensen, die onder voortdurende meting staan, een zekere geoefendheid in de beantwoording van vragen gaan vertonen. In de literatuur staat dit bekend als het zogenaamde kristallisatie-effekt, d.w.z. respondenten zouden besluitvaardiger worden en minder hun toevlucht zoeken in categorieën 'weet niet', 'geen mening' en 'geen antwoord'. Onderzoek, dat deze hypothese voldoende ondersteunt, is er niet.

Voorzover dit nadeel aanwezig is, kan dit onder controle gehouden worden door middel van controlegroepen. Deze groepen bewijzen ook goede diensten bij de controle van de non-response, welke zeker bij een panel ruime aandacht verdient.

De reacties

De betreffende nota van het I.L.B.O. - welke uitvoeriger dan hier - aandacht besteed aan voor- en nadelen van panels, aan specifieke panelproblemen en oplossingen daarvoor, is verzonden aan de mensen met wie in eerste instantie is gesproken, en - mede op aanwijzing van hen - aan tal van andere personen en instituten die zich bezig houden met de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het overheidsbeleid, dan wel met het overheidsonderzoek zelf.

Gesteld mag worden dat de voorgestelde plannen een dusdanig welwillend onthaal vonden en vinden dat het realistisch is de voorbereidingen tot operationalisering in gang te zetten. Daartoe wordt in samenspraak met o.m. het Ministerie van Wetenschapsbeleid een eerste ingang gezocht via de Nationale Onderzoeksprogramma's (Demografie, Milieu, Energie en Arbeidsmarkt), omdat immers omtrent deze programma's het interdepartementaal overleg al op gang is gekomen en men gehouden is ook de betreffende maatschappelijke processen in de tijd te volgen.

Daarnaast is er een goed institutioneel contact met het Centraal Bureau voor de Statistiek, waarin op dit moment de mogelijkheden onderzocht worden de werkzaamheden van beide instituten op elkaar af te stemmen.

Soortgelijke contacten zijn er met het SWIDOC en met een reeks universitaire instituten *).

Al dit overleg opent wellicht de mogelijkheid de afstand tussen fundamenteel onderzoek en beleidsonderzoek te verkleinen, hetgeen de relevantie van beide typen onderzoek zal kunnen doen toenemen.

*) Met name mag genoemd worden het Economisch Instituut van de Universiteit van Leiden, waar van Praag en Kapteyn zich ook met dit type data-verzameling bezig houden. Zie ook een in de ESB te verwachten artikel van dr.ir.A.Kapteyn en drs.T.J.Wansbeek 'Beter meten en voorspellen met behulp van Panelgegevens'.

Ook door de departementen wordt een duidelijk positieve belangstelling voor dit plan getoond.

Zij wachten op konkrete voorstellen van de kant van het I.L.B.O. met konsekwenties in tijd en kosten.

Voor de initiatiefnemers is op dit moment de kernvraag wie van die belangstellenden bereid en in staat is het voortouw te nemen.

De verdere gang van zaken

In de maand november 1977 is een nieuwe nota van het I.L.B.O. te verwachten, waarin de planning van de werkzaamheden op korte termijn zal zijn opgenomen.

Net als in de voorjaarsnota zal onderscheid gemaakt worden tussen een nationaal panel (met een steekproefomvang van n=5000 huishoudens minimaal) en specifieke panels (kategorale panels, lokale en regionale panels, en institutionele panels) die zich zullen richten op waarnemingseenheden met specifieke kenmerken.

Ten behoeve van het nationale panel zal de eerste grote meting worden aangekondigd, de Mini-census welke in het voorjaar van 1978 van start zal gaan.

De Mini-census is een belangrijk instrument om:

- panel-leden te werven;
- de structuur van het op te bouwen panel aanvankelijk en in de loop van de tijd te toetsen aan de werkelijkheid, zoals die door de Mini-census wordt weergegeven;
- het panel op peil te houden door de te vervangen adressen at-random te trekken uit de via de Mini-census verkregen adressen van personen/huishoudens met dezelfde kenmerken als de personen uit de ondervertegenwoordigde cellen;

- kontrolegroepen samen te stellen;
- registratie mogelijk te maken van verschijnselen met geringe frekwentie van voorkomen;
- eventuele eerste nul-metingen te verrichten.

Laatstgenoemde functie van de Mini-census indiceert één der alternatieven voor de financiering van de startkosten van het panel, nl.:

- 1) het I.L.B.O. start op projektbasis waarbij een specifieke ad hoc opdracht verleend wordt, door welke instantie ook, en het materiaal gebruikt wordt als eerste dataopslag en panelbasis.
De kosten voor verdere metingen en analyses worden vervolgens over de onderscheiden participanten verbijzonderd.
- 2) het I.L.B.O. vraagt een startsubsidie aan om het instrument operationeel te maken i.c. de Mini-census te houden om daarna op dezelfde wijze als bovengenoemd, verdere kosten aan participanten toe te rekenen.

Overleg om tot een keuze uit deze alternatieven te komen is gaande, hetgeen op dit moment een beletsel vormt daar uitvoeriger op in te gaan.

Wellicht dat in een volgende aflevering van M.D.N., daar mededeling over gedaan kan worden.

Wat dit laatste betreft, wil ik graag de bereidheid van het I.L.B.O. benadrukken van het medium van de sociaal wetenschappelijke sectie van de V.V.S. gebruik te maken.

Het onderstreept de bedoelingen om het I.L.B.O. niet te laten funktionieren als een geïsoleerd initiatief van partikulieren of van partikuliere onderzoeksinstituten.

Ons staat voor ogen het I.L.B.O. aan te bieden als een toegankelijk meetinstrument aan allen die zich met overheidsonderzoek bezig houden, zowel naar de beleidskant toe, als binnen de kring van de onderzoekers zelf.