

De Toetscommissie Interventies Jeugd

Een onderzoek naar de constructie van *evidence based* beleid in de gemeente Rotterdam

J.A.J. van Popta Bsc.

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde

1^e lezer: Dr. Ir. J. Eshuis

2^e lezer: Dr. A. Edwards

Master: Governance & Management van Complexe systemen

360368

**dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving
gemeente Rotterdam**

A.F.M. Legerstee

Toetscommissie Interventies Jeugd (TIJ)

September 2012

- Voor mijn lieve, hardwerkende vader Taco Anne van Popta en mijn dierbare en enige grootvader Frans Luidinga. Moge mijn werk de trots van deze mannen waardig zijn. -

Voorwoord

Iets meer dan vijf jaar geleden besloot ik Bestuurskunde te gaan studeren en zwoer ik dat ik uiteindelijk zou afstuderen en een titel zou behalen. Mijn reis door de academische wereld leidde mij langs de twee prachtige steden Leiden en Rotterdam die ik beide voor altijd in mijn hart gesloten heb. Ik heb veel mensen mogen ontmoeten, heb vrienden gemaakt en onbeschrijflijk veel geleerd. Zowel tijdens mijn Bachelor als mijn Master heb ik getracht mijn blikveld zo breed mogelijk te houden. Hiermee stilde ik mijn honger naar kennis over het openbaar bestuur, de maatschappij maar ook over de wereld. Door tijdens mijn studie ook stages te lopen en uiteindelijk mijn afstudeeropdracht bij een stageorganisatie te doen heb ik praktische ervaring op kunnen doen waarop ik met genoegen terugkijk.

Als sluitstuk van mijn academische studie Bestuurskunde heb ik onderzoek gedaan naar de constructie van *evidence based* beleid waarvan het resultaat verwerkt is in de pagina's die voor u liggen. De pagina's zijn het resultaat van bijna acht maanden werk waarbij ik meer dan eens hoopte dat het klaar zou zijn. Ik had niet tot deze masterscriptie kunnen komen zonder de hulp van een aantal mensen voor wie ik in dit voorwoord de ruimte neem om hen te bedanken.

Graag wil ik bedanken mijn scriptiebegeleider Dr. Ir. Jasper Eshuis. Jasper heeft mij op uitstekende wijze begeleid en ik wil hem danken voor zijn vertrouwen in mij als student. Ook toen er na drie maanden vooronderzoek nog steeds geen helder beeld van de onderzoeksopzet was, behield Jasper het vertrouwen in mij en hielp mij door focus aan mijn onderzoek te geven. Zijn scherpe analyses hebben mij op tijden het licht doen zien waardoor ik uiteindelijk tot dit resultaat heb kunnen komen.

Ook wil ik bedanken mijn begeleider van de gemeente Rotterdam Ton Legerstee. Ik had mij tijdens mijn stage geen fijnere en betere begeleider kunnen wensen dan Ton. Ook hij behield het vertrouwen in mij toen hij zag dat mijn onderzoek enige vertraging opliep. Niet alleen zijn vertrouwen maar ook zijn vermogen voor het regelen van goede stageplekken is iets waarvoor ik hem wil bedanken. Ton betrok mij bij een unieke commissie in de gemeente Rotterdam waardoor ik een uitstekende en zeer interessante kijk heb kunnen krijgen in hoe beleid in het openbaar bestuur tot stand komt. Door Ton heb ik zes fijne maanden stage mogen lopen in een mooie organisatie waarvan ik helaas afscheid heb moeten nemen.

Tot slot zijn er twee mensen naar wie mijn dank uit gaat voor andere zaken dan hiervoor beschreven. Mijn dank gaat uit naar Yeter Demirci voor onze leuke en goede gesprekken, voor haar vriendschap en in het bijzonder voor onze teabreaks die mij op moeilijke scriptiedagen hernieuwde energie gaven. En als laatste maar zeker niet als minste bedank ik Maarten de Natris die mijn weekenden en vrije tijd vulde met goede films en mij scherp hield wanneer mijn geest zich afsloot voor nieuwe dingen. Moge deze nieuwgevonden vriendschappen lang duren.

Nu rest mij u veel leesplezier te wensen met deze scriptie, ik hoop dat u het een interessant werk vindt. Zelf neem ik afscheid van mijn studententijd en ga ik mij richten op een nieuwe stap in mijn leven.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1 Inleiding tot het onderwerp	6
1.1.1 De Toetscommissie Interventies Jeugd (TIJ)	6
1.2 Probleemstelling en relevantie	7
1.2.1 Probleemschets	7
1.2.3 Wetenschappelijke relevantie.....	8
1.2.4 Maatschappelijke relevantie	9
1.2.5 Praktische relevantie	9
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Bewijs	11
2.3 Meer dan bewijs alleen	12
2.4 Rationaliteit en complexiteit in evidence based beleid maken	13
2.5 Evidence based beleid maken als rationeel proces	15
2.5.1 Methodologie	15
2.5.2 Data	17
2.6 Evidence based beleid maken als complex proces	18
2.6.1 Transparantie	19
2.6.2 Tijd	19
2.6.3 Expertise	20
2.6.4 Onafhankelijkheid	20
2.6.5 Omgeving	21
2.6.6 Filosofische overwegingen en politiek	21
2.6.7 Ethische overwegingen	22
2.7 Conclusie	24
Hoofdstuk 3 Methodologie	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Onderzoeksstrategie	25
3.3 Methoden en technieken	26
3.3.1 Verkennen en redeneren	27
3.3.2 Participatieve observatie en kwalitatieve dataverzameling	27
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit	28
3.5 Wijze van rapporteren	29
3.6 Operationalisatie	29
3.6.1 Attenderende begrippen.....	30
3.6.2 Indicatoren	30
Hoofdstuk 4 Het toetsingsproces van de Toetscommissie Interventies Jeugd	35
4.1 Introductie	35
4.2 Casusbeschrijving & narratief van het toetsingsproces	35
4.3 De praktijk aan het woord	42
4.3.1 Tijd en onafhankelijkheid	43
4.3.2 Meetbaarheid en effectiviteit	47
4.3.3 Onafhankelijkheid en de omgeving van de TIJ.....	50
4.4 Analyse en reflectie	55
Hoofdstuk 5 Conclusie en Discussie	58

5.1 Inleiding	58
5.2 De constructie van evidence based beleid.....	58
5.2.1 <i>Evidence based</i> beleid als rationeel proces.....	58
5.2.2 <i>Evidence based</i> beleid als complex proces	59
5.2.3 Een samengesteld proces.....	60
5.3 Discussie	60
5.3.1 Beleidsprocessen.....	61
5.3.2 Non-lineariteit & effectiviteit	63
Literatuur	65
Bijlage I Interviewvragen TIJ-leden	67
Bijlage II Interviewvragen omgevingsactoren	69
Bijlage III Sjabloon TIJ-toetsing.....	70

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding tot het onderwerp

1.1.1 De Toetscommissie Interventies Jeugd (TIJ)

De gemeente Rotterdam zet een breed scala aan interventies op het gebied van jeugd en gezin in. Sommige van deze interventies overlappen en de effecten ervan zijn niet altijd duidelijk. Daarnaast is er sprake van bezuinigingen binnen de gemeente die ervoor zorgen dat men de daadwerkelijke effectiviteit van de interventies goed in de gaten wil houden.¹ Dit bewustzijn van de effecten van interventies is onderdeel van een brede discussie rondom zogenaamd *evidence based* werken. Men wil in feite alleen interventies uitvoeren waarvan op grond van wetenschappelijk bewijs gesteld kan worden dat deze effect hebben. Daarnaast speelt het huidige politieke klimaat een rol omdat er meer aandacht is voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers in de maatschappij. De overheid zou niet alles voor burgers moeten willen regelen. Als gevolg van deze ontwikkelingen worden interventies op het gebied van het voorkomen van jeugdcriminaliteit sneller tegen het licht gehouden dan voorheen. De effectiviteit van deze interventies is van groot belang voor Rotterdam en daarom is de Toetscommissie Interventies Jeugd (TIJ) opgericht. Deze commissie ondersteunt de gemeente Rotterdam bij de professionalisering van opdrachtgeverschap en optimalisatie van het aanbod van jeugdinterventies.² Voor de commissieleden betekent dit dat zij interventies zullen screenen en toetsen aan de hand van wetenschappelijke criteria. De rol van de commissie binnen de gemeente is van adviserende aard; zij geeft zwaarwegende adviezen maar heeft niet de bevoegdheid om interventies daadwerkelijk stop te zetten. Het gaat hierbij om het geven van een advies met als kenmerk 'kansrijk' of 'kansarm' voor de toekomst van een getoetste interventie. Dit advies wordt gegeven aan de betreffende wethouder van Onderwijs, Jeugd en Gezin (OJG).

De TIJ heeft in de periode februari tot en met juni 2012 acht interventies getoetst. Deze zijn van groot belang voor de voortgang van de commissie omdat zij bepalend zijn voor het gezag dat de commissie in de toekomst zou hebben binnen de ambtelijke organisatie. Daarnaast is de commissie in deze periode tot aan de rapportage omtrent de effectiviteit van deze acht interventies bezig geweest met zich te positioneren in de ambtelijke en bestuurlijke context. Zij richt zich in dat proces nog steeds op de bewustwording van de aanwezigheid van de commissie bij collega's op ambtelijk en politiek niveau. Afbakening van de taken van de TIJ is hierbij van cruciaal belang.³ De leden van de TIJ trachten binnen en buiten de eigen ambtelijke organisatie hun takenpakket en rol op juiste wijze te profileren. Zo moeten zij duidelijk maken dat de commissie niet voor bezuinigingen ingeroepen kan worden, ook al is zij wel tegen deze achtergrond opgericht.⁴ Naast deze profilering is de commissie er ook op gericht om zich te profileren als onafhankelijk van dienstbelangen. Binnen het ambtelijk apparaat is het niet mogelijk voor anderen om de commissie op te dragen wat zij precies moet doen.

De Toetscommissie Interventies Jeugd is ingesteld op 6 oktober 2011 en het formele installatiemoment door de wethouder heeft plaatsgevonden op 2 april 2012. Het is aan de

¹ Notitie aan wethouder de Jonge, Bestuursdienst, Directie Veiligheid, 754910, 01-09-11.

² Toetscommissie Interventies Jeugd, Plan van aanpak, januari 2012, p. 5.

³ Toetscommissie Interventies Jeugd, Plan van aanpak, januari 2012, p. 13.

⁴ Overleg Toetscommissie Interventies Jeugd op 23-01-12.

TIJ om vanaf augustus 2012 zelfstandig te kunnen functioneren. De begeleiding door externen loopt daarbij geleidelijk terug.⁵ Om de continuïteit van de Toetscommissie te kunnen waarborgen werkt men binnen de commissie aan een zogeheten 'Plan van borging'. In dit plan is vastgelegd hoe de commissie ervoor kan zorgen dat zij een solide positie behoudt binnen de gemeente. Het uiteindelijke doel van het borgingsproces was om te zorgen dat de activiteiten van de TIJ in de gemeente zo vanzelfsprekend worden dat de commissie zich overbodig zou maken. Dit betekent dat er een gedragsverandering moet plaatsvinden binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente die ervoor zorgt dat interventies door verantwoordelijke ambtenaren zelf op effectiviteit getoetst worden.⁶ Dit is een streefdoel en een toekomstmissie, het is niet zeker of de missie ook volbracht zal worden.

1.2 Probleemstelling en relevantie

1.2.1 Probleemschets

Het toetsingsproces van de Toetscommissie Interventies Jeugd is het vormen van *evidence based* beleid. Doordat de leden interventies of projecten toetsen op effectiviteit zorgen zij ervoor dat er slechts projecten worden uitgevoerd die aantoonbaar effectief zijn omdat deze na de toetsing op wetenschappelijke basis gestoeld zijn. De Toetscommissie wil op deze manier komen tot een "kwalitatief hoogwaardiger aanbod van jeugdinterventies" en een "verdere professionalisering van (deel)gemeentelijk opdrachtgeverschap" (Geluk, 2012: 5). De TIJ toetst dus bestaande interventies aan de hand van criteria van het Kennisfundament en criteria die leden vanuit hun eigen wetenschappelijke achtergrond hebben opgesteld.⁷ Zo komen zij tot projecten die *evidence based* zijn of niet. Criteria voor toetsing spelen in dit proces dus een belangrijke rol omdat zij op inhoud bepalen of een interventie effectief is en op deze manier 'kansrijk', 'kansarm' of een 'project ter verbetering' zijn. Echter, dit zijn niet de enige criteria die in het proces van toetsing een rol spelen. Aangezien het resultaat van de toetsing van een interventies in een advies naar de wethouder wordt verwerkt stopt het proces daar nog niet. Het is gebleken uit observaties dat er ook een andere criteria met name in de communicatie een belangrijke rol spelen. Objectiveerbare criteria die betrekking hebben op het toetsen van interventies zijn daarmee niet de enige zaken die van belang zijn in het toetsingsproces. *Evidence based* beleid kan niet zomaar opgelegd worden, maar dient ingebed te worden in het ambtelijk systeem omdat in het geval van de TIJ het advies dat naar de wethouder is gegaan niet zomaar overgenomen hoeft te worden. Het is daarom voor de commissie van belang dat zij ook rekening houdt met hoe het advies door andere actoren in het systeem gepercipieerd wordt. In dit licht draait het voor de TIJ niet slechts om het vormen of construeren van *evidence based* beleid maar ook om het sociale aspect daarvan. Dit is een essentieel punt omdat *evidence based* beleid maken dus niet slechts een inhoudelijk proces is dat gestuurd kan worden via objectiveerbare inhoudelijke criteria die vanuit de wetenschap gevormd worden, maar ook een sociaal proces is waarbij de TIJ goed nadenkt over hoe zij door anderen gepercipieerd wordt en welke betekenis mensen aan haar advies, werkwijze en bestaan geven. Door middel van onderzoek kan worden blootgelegd hoe de constructie van *evidence based* beleid plaatsvindt en wat de verhouding

⁵ Toetscommissie Interventies Jeugd, Plan van aanpak, januari 2012, p. 13.

⁶ Toetscommissie Interventies Jeugd, Plan van Borging, maart 2012.

⁷ Het Kennisfundament betreft een verzameling van wetenschappelijke publicaties met name over pedagogische en criminologische onderwerpen waaruit een visie op jeugdcriminaliteit voortvloeit.

tussen de objectiveerbare criteria en de sociale criteria is. De inzichten die hieruit voortkomen kunnen gebruikt worden door mensen die in de praktijk trachten in de discussie rondom *evidence based* beleid te opereren.

Bij deze probleemschets kan de volgende hoofdvraag geformuleerd worden die luidt als volgt:

Op welke wijze komt *evidence based* beleid tot stand bij de toetsing van interventies door de Toetscommissie Interventies Jeugd binnen de gemeente Rotterdam?

Deelvragen

1. Welke rol spelen methoden en data in de toetsing van interventies?
2. Wat is de betekenis van onafhankelijkheid in het proces van toetsing?
3. Hoe verloopt de interactie van de TIJ met de omgeving en welke factoren spelen hierbij een rol van belang?

1.2.3 Wetenschappelijke relevantie

Voor dit onderzoeksonderwerp geldt dat er in de eerste plaats slechts beperkte kennis is over commissies binnen het openbaar bestuur in het algemeen, maar nog belangrijker over Toetscommissies en wat deze precies doen. De TIJ wordt beschouwd als commissie die zich in feite bezighoudt met het maken van *evidence based* beleid. Zoals al eerder is aangegeven is *evidence based* beleid onderdeel van een zeer brede discussie over effecten van beleid in het algemeen. Door onderzoek te doen naar hoe een commissie in de gemeente Rotterdam zich bezighoudt met het vormen van *evidence based* beleid en welke factoren hierbij een rol spelen, kan er een toevoeging gedaan worden aan de wetenschappelijke literatuur over *evidence based* beleid. Voor de wetenschap betekent dit onderzoek dus dat er factoren gevonden kunnen worden die een rol spelen bij *evidence based* beleid en hoe dit precies werkt. Hiermee kan de kennis over de discussie rondom de vorming van *evidence based* beleid vergroot worden.

1.2.4 Maatschappelijke relevantie

Naast de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, zou dit onderzoek op indirecte wijze kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van beleid dat zich baseert op wetenschappelijk bewijs. Door onderzoek te doen naar hoe het proces van vorming van *evidence based* beleid werkt kan hiervan geleerd worden door anderen. *Evidence based* beleid heeft als uitgangspunt dat er slechts beleid wordt uitgevoerd dat op wetenschappelijk basis is gestoeld. De maatschappij als geheel profiteert hiervan omdat projecten geïnitieerd door de overheid juist daar worden ingezet. Als die projecten hun doelen beter bereiken sluiten ze beter aan op de wensen van burgers en is er bovendien een reductie aan kosten voor overheden waardoor zij dit geld op andere plekken kunnen besteden die wellicht beter in het belang van de burger zijn.

1.2.5 Praktische relevantie

Het doen van onderzoek naar de Toetscommissie Interventies Jeugd is relevant om een aantal redenen. Ten eerste wijkt het instellen van deze commissie af van de standaard; men heeft er als gemeente Rotterdam voor gekozen om kennis van externen tot zich te nemen en deze te gebruiken in plaats van externen in te huren om de toetsing door hen te laten doen. De gemeenten Tilburg en Gouda hebben dit wel gedaan, zij hebben de interventies laten toetsen door dezelfde externen. Omdat de taak nu bij de gemeente zelf ligt, is het vanzelfsprekend goed om te kijken naar hoe deze taak uitgevoerd wordt. De TIJ voert bovendien een relatief belangrijke taak voor de gemeentelijke en nationale overheid uit; het advies van de commissie is zwaarwegend en moet het aanbod van jeugdinterventies op orde brengen. Vanuit financieel oogpunt kan dit minder kosten betekenen voor interventies die door de commissie als bewezen “kansarm” zullen worden bestempeld. Daarnaast heeft men binnen de TIJ niet altijd even goed zicht op het procesverloop en zaken die buiten de inhoudelijke werkzaamheden liggen. Een wetenschappelijke blik op de TIJ heeft hiervoor een verhelderend effect. Bovendien is de TIJ zoals gezegd onafhankelijk van dienstbelangen, maar de medewerkers van de commissie zijn allen ambtenaren en werken voor de verschillende diensten en directies (Jeugd, Onderwijs en Samenleving, Veiligheid, Gemeentelijke Gezondheidsdienst en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) van de gemeente. Juist omdat de leden van de commissie allen ambtenaren binnen deze diensten zijn, is een interpretatie van het functioneren van de commissie van belang omdat hiermee de onafhankelijkheid ook aan bod komt en hier ook een perspectief op geboden kan worden. Binnen deze thesis is om bovenstaande redenen het belangrijkste doel het doen van een interpretatief onderzoek naar het toetsingsproces van de TIJ, teneinde een ondersteuning te bieden voor een evaluatie van de werkzaamheden van de commissie.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch perspectief op *evidence based* beleid geboden dat een interpretatiekader biedt voor de empirische werkelijkheid. De rol van theorie in deze master thesis is daarbij om een relevante kijk te bieden op de empirie zodat deze beter begrepen kan worden. De theorie geeft een richting aan waarin het onderzoek gestuurd is en geeft geen sluitende verklaring voor de fenomenen die in de werkelijkheid gevonden zijn. Het behelst een interpretatiekader waarmee betekenis gegeven kan worden aan de werkelijkheid zoals deze gedurende het onderzoek geobserveerd is. Centraal in dit theoretisch kader staat het concept van *evidence based* beleid dat in de laatste jaren aan populariteit heeft gewonnen in de politiek van het openbaar bestuur (Sutcliffe & Court, 2005: 1). *Evidence based* beleid maken heeft een sterk rationeel karakter omdat op basis van wetenschappelijk bewijs een fundeerde keuze voor het inzetten van beleid wordt gemaakt. Het beleidsproces is in dit opzicht rationeel te noemen en sluit aan bij een rationele conceptualisering van beleidsprocessen (Allison & Zelikow, 1999). Zoals de naam al doet vermoeden betreft dit een model dat het beleidsproces als rationeel beschouwt. Klijn en Snellen (2009: 17) geven aan dat deze soort modellen in de beleidswetenschap prominent aanwezig zijn geweest. Echter, deze modellen zijn al sinds lange tijd onderworpen aan kritiek. Deze kritiek richt zich met name op het onregelmatige en non-lineaire karakter van beleidsprocessen en heeft vorm gekregen door de notie van complexiteit in beleidsprocessen. Het gevolg hiervan is dat er volgens Klijn en Snellen (2009: 23) een teruggang bestaat in de overtuiging dat beleidsprocessen een structurele en cognitieve basis hebben. Beleid in een multi-actorsetting en als irrationeel proces komt dan centraal te staan. Dit vormt het uitgangspunt voor een theoretische beschouwing op *evidence based* beleid maken dat als rationeel proces beschouwd kan worden. De veronderstelling in dit theoretisch kader is dat er ook andere factoren meespelen in *evidence based* beleid die een complex proces kenmerken. Hierdoor wordt een discussie geopend over hoe rationeel *evidence based* beleid maken is. Complexiteitsperspectieven spelen hierbij een rol en verbreden deze discussie. Vanuit dit perspectief moet tot een interpretatiekader gekomen worden dat helpt om het opereren van het onderzoeksobject - de Toetscommissie Interventies Jeugd - beter te kunnen begrijpen en uiteindelijk aanbevelingen te doen voor dit opereren.

Om dit te kunnen doen zal eerst de basis van *evidence based* beleid vastgesteld worden, waarna overgegaan kan worden op het blootleggen van andere criteria die volgens de literatuur een rol spelen in de constructie van *evidence based* beleid. Tot slot zal een conclusie getrokken worden die een korte en heldere voorstelling geeft van de essentie van dit theoretisch kader.

2.2 Bewijs

Om te beginnen is het belangrijk om de basis van de *evidence based* beleid bloot te leggen, te beginnen met een definitie van het concept. *Evidence based* beleid wordt als volgt gedefinieerd:

‘(..) An approach that “helps people make well informed decisions about policies, programmes and projects by putting the best available evidence from research at the heart of policy development and implementation” (Davies, 2004: 1).

Uit deze definitie kan opgemaakt worden dat het met name draait om het vinden van bewijs waarop besluitvormers hun besluit rondom een bepaald project of programma kunnen baseren. Sutcliffe en Court (2005: 1) geven hierbij het illustrerende inzicht dat *evidence based* beleid een set methodes of discours is dat informatie levert aan de procesmatige kant van beleid en niet zo zeer aan de beleidsdoelen. Dat wil zeggen dat het vraagt om een systematische benadering van hoe beleid gevormd wordt, waarbij op een rationele manier gekeken wordt naar het te vormen beleid. *Evidence based* beleid contrasteert hierdoor sterk met wat Davies (2004: 1) ‘*opinion based*’ beleid noemt. Dit is gestoeld is op ideologische standpunten of ongeteste meningen van mensen in plaats van bewijs dat door onderzoek gevonden kan worden. Na bestudering van literatuur blijkt dat bewijs geen eenduidige term is en dat er verschillende typen van bestaan die allen door de overheid gebruikt kunnen worden voor het maken van *evidence based* beleid (Davies, 2004; Sutcliffe & Court, 2005). Sutcliffe en Court (2005: 3) geven in dit verband aan dat het bijvoorbeeld kan gaan om de volgende typen bewijs: kennis van experts, gepubliceerd onderzoek, bestaand onderzoek, overleg met stakeholders, eerdere beleidsevaluaties, internet, uitkomsten van overleggen, de kosten van beleidsopties en de uitkomsten van economische en statistische modellen. Sutcliffe en Court (2005: 3) concluderen dat er een brede definitie bestaat van bewijs en dat het bij *evidence based* beleid met name dient te draaien om een zogeheten systematische benadering. Ook Davies (2004: 7) bevestigt dit door te zeggen dat het bij *evidence based* beleid draait om het systematisch zoeken van bewijs voor beleid. Op deze manier kan de beperkte waarde van een enkelvoudige studie naar de uitkomsten van beleid ondervangen worden. Belangrijk hier is om op te merken dat het soort bewijs dus niet de boventoon voert in *evidence based* beleid, maar dat het voor een groot deel ook draait om hoe dit bewijs vergaard is. De systematische aard van het verzamelen van bewijs voor beleid ligt volgens Sutcliffe en Court (2005: 3) in het doen van onderzoek naar bewijs. Onderzoek heeft voor deze auteurs ook een brede definitie omdat zij het beschouwen als ‘iedere systematische inspanning voor het verhogen van de hoeveelheid kennis’. Overigens is dit ook de definitie van de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD: 1981). De termen bewijs en onderzoek krijgen met deze inzichten dus een brede lading als het gaat om *evidence based* beleid.

Overigens betekent dit volgens Sutcliffe en Court (2005: 4) niet dat er geen hiërarchie bestaat in de waarde van bewijs. Zij noemen vier kenmerken waarmee een bepaald soort bewijs geclassificeerd kan worden. Deze kenmerken noemen zij aan de hand van inzichten uit Shaxson (2005). Echter, er is hier gekozen om de eerder genoemde auteurs te gebruiken omdat zij de kenmerken duidelijk inzichtelijk maken. In de eerste plaats zou het gaan om de gecombineerde kenmerken kwaliteit, accuratesse en objectiviteit. Bewijs moet volgens Sutcliffe en Court (2005: 4) accuraat zijn en vanzelfsprekend moet het objectief zijn. Deze objectiviteit is geworteld in de bronnen die gebruikt worden bij het zoeken naar bewijs. Deze bronnen kunnen een bepaalde kijk of ‘bias’ hebben waardoor de gegevens een bepaald

karakter krijgen. Volgens Sutcliffe en Court (2005: 4) is dit van groot belang voor de interpretatie van *evidence based* beleid. Blijkbaar hebben bronnen die men gebruikt in de constructie van *evidence based* beleid een vooringenomenheid die een rol kan spelen in de uiteindelijke uitkomst van wat nu precies bewijs is. Op deze manier krijgen bronnen een zeer belangrijke rol in het zoeken naar bewijs die door onderzoekers op juiste wijze ingevuld dient te worden. Ten tweede gaat het om de geloofwaardigheid van bewijs. Bewijs moet gestoeld zijn op een duidelijke argumentatie en analytische methodes om enigszins betrouwbaar te zijn voor bijvoorbeeld het doen van een evaluatie (Sutcliffe & Court, 2005: 4). Bewijs dat voortkomt uit academisch onderzoek of academische instanties is hierbij vrijwel altijd betrouwbaar, maar dat geldt niet voor meningen van mensen. Het derde kenmerk van bewijs betreft volgens Sutcliffe en Court (2005: 4-5) de relevantie die sterk afhankelijk is van de impliciete generaliseerbaarheid van bewijs. Als bewijs slechts komt van enkelvoudige studies en niet van een veelheid aan informatie daalt deze relevantie voor beleidsmakers al snel. De relevantie van bewijs neemt hiermee dus ook een belangrijke plaats in, met name in de overwegingen van wat nu precies bewijs is. Dit is gerelateerd aan het feit dat bewijs volgens Sutcliffe en Court (2005: 4) tijdgebonden en actueel is. Bovendien heeft het gevolgen voor beleid en daarom moet rekening gehouden worden met aan welk publiek het gepresenteerd wordt. Deze inzichten werpen een heel ander licht op bewijs waarvan men zou verwachten dat het altijd dezelfde impact heeft. Sutcliffe en Court (2005: 4) argumenteren hier dus dat bewijs niet altijd evenveel relevantie heeft en dat dit meespeelt in de overwegingen rondom bewijs voor *evidence based* beleid. Sutcliffe en Court (2005) staan niet alleen in deze argumentatie. Ook volgens Boaz en Hayden (2002: 450) is bewijs onderhevig aan overwegingen rondom het gebruik ervan door besluitvormers en hoe dit bewijs tot stand zou moeten komen. Bewijs kan volgens deze auteurs volstrekt genegeerd worden wanneer bijvoorbeeld het thema van het onderliggende onderzoek geen politieke prioriteit heeft. Onderzoekers die evaluaties hebben gedaan kunnen dan nog zo hard hun best doen, maar het succes van de evaluatie is nihil wanneer er niet geluisterd wordt door anderen in de omgeving zoals beleidsmakers (Boaz & Hayden, 2002: 449).

Tot slot betreft het vierde en laatste kenmerk het praktische aspect van bewijs. Bewijs is volgens Sutcliffe en Court (2005: 5) niet altijd makkelijk toegankelijk. Dit speelt mee in het gebruik van bewijs voor *evidence based* beleid. Zo is dus te zien dat er wel beschikt moet kunnen worden over bewijs voordat het gebruikt kan worden. Deze overweging heeft invloed op de vorming van *evidence based* beleid omdat bewijs dat te duur is of te veel tijd kost om te vergaren door beleidsmakers niet gebruikt hoeft te worden. Interessant hierbij is, of deze praktische afweging ook een rol speelt in de werkelijkheid van de TIJ die centraal staat in deze thesis.

2.3. Meer dan bewijs alleen

Uit bovenstaande alinea blijkt dat er bij de vorming van *evidence based* beleid een grote nadruk ligt op bewijs en hoe zich dit precies manifesteert. Bewijs kan een zeer brede basis hebben en het kan uit vele verschillende hoeken komen wanneer het gebruikt wordt voor het maken van beleid. Ook bestaat er een hiërarchie om de verschillende soorten van bewijs te kunnen classificeren. De inzichten van Sutcliffe en Court (2005) die in het slot van de vorige alinea zijn gepresenteerd hebben in het literatuuronderzoek richting gegeven aan een verdere zoektocht naar of er meer met *evidence based* beleid maken aan de hand is dan alleen bewijs. Zoals in onderstaande tekst geargumenteed zal worden zijn er in *evidence based* beleid maken niet slechts objectiveerbare criteria op het gebied van methodologie en

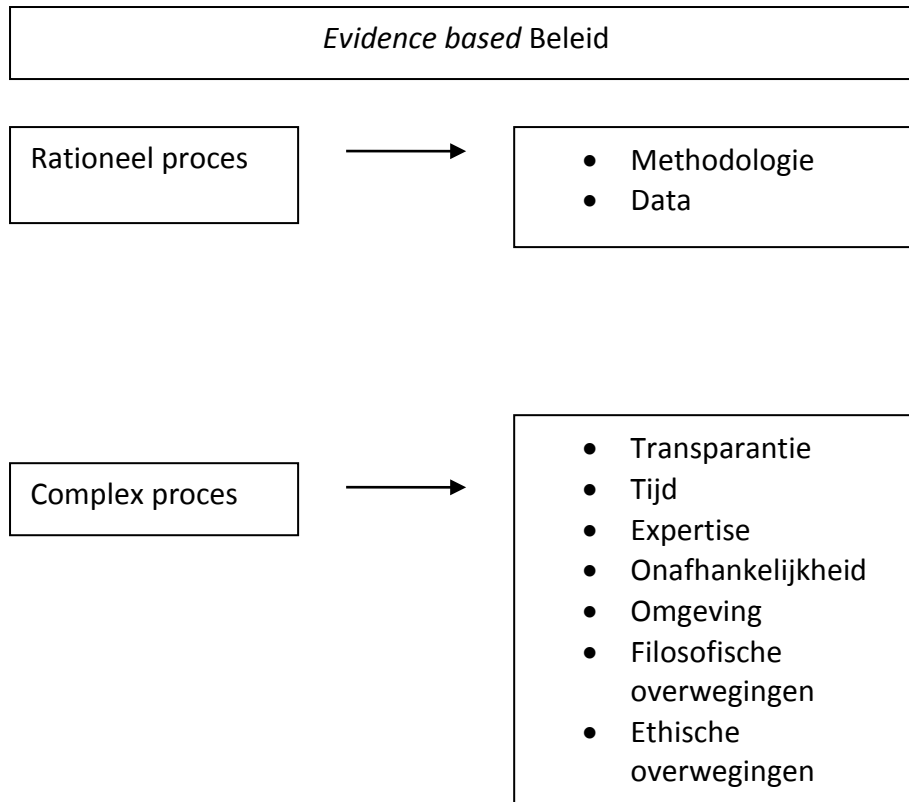
dataverzameling die een rol spelen. Naast deze meer onderzoekstechnische aspecten van bewijs bestaan er ook meer 'sociale' factoren die te maken hebben met bewijs. Met dit inzicht wordt een veel bredere discussie geopend dan op basis van de vorige alinea over bewijs mogelijk zou zijn. Onderzoek in *evidence based* beleid maken speelt natuurlijk een belangrijke rol, er is immers bewijs nodig om beleid op te kunnen steunen. Echter, dit onderzoek wordt op een bepaalde manier verbonden aan het beleidsproces juist omdat het gericht is op het zoeken naar bewijs voor het maken van beleid. Op deze manier is met name evaluatieonderzoek nauw verbonden met beleidsprocessen. Echter, in de bestuurskunde als wetenschap is al lang duidelijk dat (evaluatie)onderzoek niet de enige invloed is op deze beleidsprocessen van de overheid. Sanderson (2006: 125) geeft in dit verband aan dat beleid maken dus geen proces is dat slechts gebaseerd is op onderzoek. Ook Walker (in Davies et al. 2000: 162) benadrukt dat bewijs absoluut niet de enige invloed is op het beleidsproces, en bovendien dat bewijs niet altijd even veel waarde heeft voor beleidsmakers en ook onderhevig is aan invloeden binnen een beleidsproces. In meer normatief opzicht argumenteert Walker (in Davies et al., 2000: 162) dat dit ook goed is met het oog op democratische invloed op beleidsprocessen.

Deze inzichten vormen een roep om de tweedeling die in de inleiding van deze thesis is gemaakt duidelijker naar voren te brengen. In de onderstaande alinea's wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen *evidence based* beleid maken als rationeel proces en als complex proces. Dit onderscheid zal later uitgewerkt worden in verschillende attenderende begrippen die richting hebben gegeven aan dit onderzoek. Eerst zal dit gebeuren op hoger theoretisch niveau omdat de keuze voor de verschillende attenderende begrippen gefundeerd is in overwegingen die vanaf een filosofisch niveau komen.

2.4 Rationaliteit en complexiteit in evidence based beleid maken

Beleidsprocessen worden, zoals ook eerder is gesteld door anderen, niet uitsluitend gekenmerkt door rationaliteit. Van *evidence based* beleid mag verwacht worden dat dit in de basis wel het geval is; immers op basis van bewijs dat door onderzoek verkregen is wordt een gedegen keuze gemaakt rondom een (bewezen effectieve) in te zetten interventie in de praktijk. Het concept van rationaliteit in de constructie van *evidence based* beleid door evaluatie kan dus zeer zeker niet uitgevlakt worden, maar het is niet de enige mogelijke karakterisering van deze manier van beleid maken. Met rationaliteit wordt in dit theoretisch kader bedoeld op de onderzoeksmatige benadering van de constructie van *evidence based* beleid via evaluatie. Door het doen van onderzoek naar de effectiviteit van interventies kan bewijs gevonden worden voor deze effectiviteit. Methode van onderzoek en dataverzameling leiden hierbij tot een uitkomst die leidt tot het maken van een keuze voor het wel of niet uitvoeren van een interventie. Dit betreft een lineair proces waarbij verondersteld wordt dat effectiviteit van interventies in de werkelijkheid meetbaar is en bewijs oplevert. Echter, de assumptie van complexiteitswetenschappers zoals Sanderson (2006) en Teisman (2005: 53) is dat de mens maar een beperkt vermogen heeft om alle causale relaties in deze sociale systemen te kunnen begrijpen. Het gedrag van sociale systemen voorspellen, plannen en controleren is voor mensen vrijwel onmogelijk (Sanderson, 2006: 121). Men wordt zich op deze manier bewust van de limieten van menselijke kennis. Tegelijkertijd bestaat er wel een honger naar meer kennis over hoe we de sociale werkelijkheid door middel van beleid kunnen beïnvloeden. Deze honger leidt tot het maken van *evidence based* beleid waarbij de rationele koppeling tussen wetenschap en

sociale vooruitgang wel centraal gesteld wordt. Dit opent een debat over hoe beleidsprocessen in relatie tot de aard van de werkelijkheid precies gekarakteriseerd worden. Het debat tussen beleid maken als rationeel of complex proces vindt plaats onder de paraplu van de filosofie die schuilgaat achter de sociale wetenschap waarvan de bestuurskunde onderdeel is. Het interessante aan de tegenstelling tussen beleidsprocessen an sich en *evidence based* beleid maken is dat er rationaliteit wordt nagestreefd maar dat dit feitelijk onmogelijk is door de aard van de werkelijkheid van beleidsprocessen. In dit licht pleit Sanderson (2006: 126) ervoor om rationaliteit als concept in het maken van beleid in twee richtingen uit te breiden. Ten eerste in de richting die aangeeft dat wetenschappelijke kennis niet de enige basis kan zijn voor een rationele keuze in beleid. Ten tweede zou rationaliteit zich ook moeten bemoeien met waarden, doelen en moreel-ethische keuzes (Sanderson, 2006: 126). Uit dit inzicht rolt een zeer interessant gevolg voort: effectiviteit is niet langer het belangrijkste in beleid. Effectiviteit heeft immers te maken met aantoonbaar bewijs waarvan complexiteitswetenschappers zoals Sanderson (2006) zeggen dat het maar van beperkte waarde is door de aard van de sociale werkelijkheid. Ethische waarden die ook een rol spelen in beleidskeuzes worden bijvoorbeeld een prominentere rol toegeschreven. Sanderson (2006: 126-127) stelt in dit verband 'gepastheid' van beleidsinterventies centraal omdat het kan zorgen voor een gebalanceerde afweging waarbij verschillende vormen van kennis en ethische waarden in acht genomen zijn. De benadering die *evidence based* beleid bepleit: 'doen wat werkt' faalt volgens Sanderson (2006: 127) in het geven van een rationele richting aan beleid, juist omdat het geen rekening houdt met de normatieve kant van beleidsprocessen. Beleidsprocessen worden zoals al eerder gesteld is beïnvloed door argumentatie: uitspraken, interpretaties en meningen. Dit betreffen normatieve overwegingen waarmee in het beleidsproces rekening gehouden moet worden (Sanderson, 2006: 125-126). Dit dispuut tussen beleidsprocessen met een rationeel of complex karakter lijkt zich op 'hoog niveau' af te spelen en geen toepassing te kunnen vinden in de praktijk omdat het abstract is. Echter, het is mijn visie dat deze disputen wel degelijk invloed uitoefenen op hele praktische zaken. Evaluatie staat namelijk onder invloed van dit dispuut omdat de rationaliteit en de mate waarin het bewijs voort kan brengen ter discussie gesteld worden (Sanderson, 2006: 116). Dit heeft gevolgen voor hoe men evaluatie ziet en welke rol bewijs speelt in het beleidsproces. Keuzes die gemaakt worden omtrent interventies zoals deze in het onderzoek zijn waargenomen treffen mensen in de werkelijkheid direct. Daarom zijn ook filosofische discussies uiteindelijk van invloed op zaken die zich zeer dicht aan de grond afspelen. Toch blijven de bovenstaande inzichten niet direct toepasbaar op gegevens die in de werkelijkheid gevonden zijn. Om de facetten van dit debat op filosofisch niveau in de werkelijkheid te kunnen onderzoeken zijn zogeheten attenderende begrippen nodig die als theoretische basis functioneren voor het interpreteren van de werkelijkheid. De discussie waarover in deze alinea is gesproken heeft gezorgd voor een tweedeling tussen *evidence based* beleid maken als rationeel en als complex proces. Deze twee categorieën zijn overkoepelend voor de attenderende begrippen die deze processen kenmerken en vormen het raamwerk van dit theoretisch kader. In onderstaande figuur 1 is de indeling van theorie schematisch weergegeven. De attenderende begrippen die hierin naar voren komen zijn gekozen op basis van een zoektocht door de literatuur omtrent *evidence based* beleid. De attenderende begrippen vormen bruikbare concepten die getypeerd kunnen worden als hoeken waaronder je naar de empirische werkelijkheid kunt kijken (Wester in Eshuis, 2006: 57).



2.5 Evidence based beleid maken als rationeel proces

In de eerste instantie is gesproken over de constructie van beleid beschouwd als rationeel proces. Literatuuronderzoek heeft uitgewezen dat hierbij twee belangrijke zaken een rol spelen: methodologie en dataverzameling. Zoals gezegd zijn dit rationele kenmerken van beleid omdat zij trachten via een rationele onderzoeksmatige benadering tot bewijs voor effectief beleid te komen. Verondersteld is dus dat deze aspecten bij dit proces passen. In onderstaande alinea zijn deze aspecten verder uitgewerkt.

2.5.1 Methodologie

Om te beginnen draait het bij bewijs vanzelfsprekend om methodologie (Banks, 2009: 8). Om bewijs te kunnen vinden voor het wel of niet effectief zijn van een bepaalde interventie dient er gekozen te worden voor een analytische benadering. De benadering moet er volgens Banks (2009: 8) voor zorgen dat de aard van het bestudeerde helder wordt. Er bestaan in dit verband vele manieren van het meten van de impact (of effectiviteit) van beleid om op die manier bewijs voor de effectiviteit te vinden. Het is volgens Banks (2009: 9) afhankelijk van de taak die je als onderzoeker wilt uitvoeren, als we kijken naar welke methode wordt gehanteerd voor het vergaren van bewijs. Echter, Banks (2009: 9) noemt in zijn artikel wel een aantal kenmerken dat de verschillende methodes allemaal met elkaar gemeen hebben.

In de eerste plaats is dat het feit dat er een theorie of veronderstelling getest wordt door de mensen die op zoek zijn naar bewijs. Deze theorie zegt iets over de effectiviteit van een beleidsmaatregel. Hieruit kan opgemaakt worden dat er dus enige overkoepelende theoretisch kennis nodig is om beleid te bekijken op effectiviteit omdat deze theorie richting

geeft aan de zoektocht naar de effecten ervan. De theorie vertelt de onderzoeker dus welke elementen in de werkelijkheid geobserveerd zouden moeten kunnen worden om te bekijken of beleid succesvol is (Banks, 2009: 9). Theoretische kennis is schijnbaar een fundamenteel onderdeel in de methodologie die gebruikt wordt voor het kijken naar de effectiviteit van beleid. Naast een theoretische onderbouwing van de methodologie die men hanteert in de zoektocht naar bewijs is de kwantificering van de effecten van beleid volgens Banks (2009: 9) ook van groot belang. Door op basis van cijfers het effect van beleid te meten kan men tot goed bewijs komen. Dit is logisch, aangezien cijfermatige indicatoren vaak veel kunnen zeggen over de werkzaamheid van beleid. Aan deze effecten gekoppeld zorgt methodologie er ook voor dat onderzoekers controleren of een bepaald aspect van beleid ook daadwerkelijk bijdraagt aan de uitkomst (*outcome*) die in de empirische werkelijkheid geobserveerd kan worden (Banks, 2009: 9). Om het anders te zeggen, de effecten van beleid hoeven niet altijd toeschrijfbaar te zijn aan dat specifieke beleid. Het is zeer goed mogelijk dat er tegelijkertijd factoren anders dan dit betreffende een rol spelen die van invloed zijn op de uitkomsten die nu juist bekeken worden door onderzoekers. Banks (2009: 9) geeft ook aan dat enige onzekerheden rondom dit soort factoren die invloed kunnen uitoefenen door onderzoekers benoemd moeten worden. Op die manier worden ook bepaalde methodologische fouten die bijvoorbeeld verkeerde oorzaken aan gevolgen verbinden vermeden. Tot slot bestaat er nog een cruciaal kenmerk van methodes voor het zoeken van bewijs voor effectiviteit van beleid: herhaalbaarheid. Onderzoek moet altijd getest kunnen worden; de stappen die mensen hebben genomen om tot hun uiteindelijke conclusie te komen moeten herhaald kunnen worden door anderen (Banks, 2009: 9). Als het niet mogelijk zou blijken voor anderen om deze stappen te herhalen schort het aan de methode en kunnen er problemen met de integriteit van het onderzoek zijn. Deze methodologische overwegingen passen volgens Banks (2009: 9-10) in een breder kader dat te maken heeft met de kosten van beleid. Vaak worden kosten en baten ook tegen elkaar afgewogen als het gaat om *evidence based* methodes en beleidsmakers houden zich hier ook mee bezig. Banks (2009: 10) erkent in dit verband wel dat deze methode weinig intensief gebruikt wordt.

De importantie van goede methodologie in het vinden van bewijs voor de werkzaamheid of effectiviteit van interventies wordt overigens niet alleen door Banks (2009) erkend. Ook uit het werk van Davies, Nutley en Tilley (2000) blijkt dat methodologie een belangrijke rol speelt in de evaluatie van interventies op het gebied van hun effectiviteit. Davies et al. (2000: 251) geven aan dat er veel onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van interventies, maar dat er geen sprake is van consensus op het methodologische vlak van evaluaties. Dit geldt vooral op het gebied van experimenten waarbij getracht wordt om gegevens naar voren te krijgen door middel van willekeurige toewijzing van controlegroepen. Volgens Davies et al. (2000: 252) is deze manier van kijken naar de effecten van interventies nagenoeg absent in beleid. Het is voor hen echter niet duidelijk of dit ligt aan de beperkingen van deze onderzoeksmethode, praktische overwegingen of de wellicht moeizame combinatie met de heersende cultuur binnen overheidsdiensten (Davies et al.: 252). Dit is een interessant gegeven voor dit onderzoek omdat er voor het doen van evaluaties kennelijk weinig gebruik gemaakt wordt van deze onderzoeksmethode die in de wetenschap vaak tot de 'harde' methodes gerekend wordt. De empirische observaties die later in deze thesis aan de orde komen kunnen wellicht meer licht vanuit de praktijk op deze kwestie werpen. Banks (2009) noemde in zijn werk al de bedreigingen die er kunnen zijn in onderzoeksmethoden waardoor verkeerde of vertekende resultaten naar voren komen. Ook Davies et al. (2000: 255-256) leggen nadruk op aspecten van interventies die vragen om een

strengere methodologie voor evaluaties. Er bestaan vele ineffectieve interventies die vragen om een goede evaluatie en bovendien is theorie hierbij niet altijd een goede basis. Dit is ook de reden waarom volgens Davies et al. (2000: 256) experimenten nodig zijn om de effectiviteit voldoende aan te kunnen tonen. Dit betreft duidelijk een standpunt van de auteurs en hoeft niet noodzakelijk zo te gelden in de empirische werkelijkheid. Het standpunt houdt verband met de tweedeling die Davies et al. (2000: 253) in hun werk maken; willekeurige experimentele onderzoeksopzetten en theoriegeleide evaluaties. Tussen deze beide manieren van het doen van evaluatief onderzoek bestaat een debat dat zeer diepgaande wetenschapsfilosofische verschillen blootlegt. Het is niet nodig om daarop deze plek op in te gaan, maar het is wel belangrijk te erkennen dat er geen consensus bestaat met betrekking tot de methodes. Duidelijk is ook, dat er vanuit verschillende auteurs desalniettemin veel nadruk gelegd wordt op de methodologie die volgens hen een kernelement vormt in het onderzoeken van de effectiviteit van interventies.

2.5.2 Data

Naast het belang van een goede methodologie voor het vinden van bewijs voor de effectiviteit van interventies, noemt Banks (2009: 11) ook “goede” data als belangrijk aspect. Deze data spelen een grote rol in hoe bewijs tot stand komt omdat het een fundamenteel aspect van onderzoek is. Data dient verzameld te worden; dat kan geschieden door een zoektocht van de onderzoeker zelf, of het gebruik van data die is verzameld door anderen en is opgesteld in bijvoorbeeld databases van instanties die toegankelijk zijn voor de onderzoekers. Het eerstgenoemde gebeurt in een onderzoek vrijwel altijd en is ook nodig om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen. Voor het laatstgenoemde hoeft dit niet te gelden. Banks (2009: 11) geeft in dit verband aan dat er sprake kan zijn van datadeficiëntie op een bepaald gebied. Sterker nog, er bestaan over sommige interventies of programma's in het geheel geen data. Banks (2009: 11) haalt bij dit inzicht een citaat aan dat afkomstig is uit een onderzoek in het kader van de effectiviteit van vroege jeugdinterventies in Australië. Relevant in dit document is het feit dat men in het onderzoek naar de jeugdinterventies tegen een lage kwantiteit van data is aangelopen (Wise, Silva, Webster & Sanson, 2005: 48). Wise et al. gaven aan dat in de studie die zij hebben gedaan slechts 32 van de 108 interventies een evaluatieve component hadden. Het was daarmee lastig om de resultaten van hun onderzoek generaliseerbaar te maken. Ook in het werk van Davies, Nutley en Smith (2000) blijkt bij de verschillende onderzochte domeinen dat er een gebrek bestond aan goed aangelegde databases met informatie over de interventies. Het belang van deze databases wordt door Doherty (2000: 174) in datzelfde werk onderstreept; de data die opgeslagen worden kan erg waardevol bewijs bevatten voor het construeren van beleid. Deze data kan verschijnen in de vorm van cijfermatig materiaal, maar kan ook in de vorm van samenvattingen van andere onderzoeken (Harrison, 2000: 213). Het blijkt dus uit meerdere onderzoeken geprofileerd in de bestudeerde literatuur dat er bij interventies een gebrek aan gegevens kan bestaan die nodig zijn voor het construeren van bewijs voor de effectiviteit van deze interventies. Dit maakt het lastig voor de onderzoekers die deze data nodig hebben om een analyse te maken. Zeker als blijkt dat interventies vaak niet eens ontworpen zijn om geëvalueerd te kunnen worden (Banks, 2009: 11-12).

Databases zijn echter niet de enige bron van bewijs voor interventies. Er wordt ook gebruik gemaakt van onderzoeken uit het buitenland met betrekking tot een bepaald onderwerp. Volgens Banks (2009: 11) kan dit echter gevaar opleveren omdat de omstandigheden (in dit geval in Australië) geheel anders kunnen zijn dan in het land waarin

een onderzoek gedaan is. Deze onderzoeken kunnen dus ongepast zijn en onderzoekers kunnen voor bewijs hier niet altijd op vertrouwen ook al lijkt de relevantie nog zo hoog. Overigens kunnen databases volgens Banks (2009: 13) ook data opleveren die een te hoog aggregatieniveau hebben en dus niet specifiek genoeg zijn. Het is dan aan de onderzoekers om te zoeken naar data die betrekking heeft op specifiekere gegevens, bijvoorbeeld in de vorm van interviews.

Op basis van deze inzichten uit de literatuur over *evidence based* beleid kan gesteld worden dat data een centrale rol innemen, maar dat dit lang niet altijd even makkelijk is voor onderzoekers. Er bestaat soms een gebrek aan data met betrekking tot de effecten van interventies en bovendien zijn onderzoeken uit andere landen niet altijd toepasbaar in de omstandigheden zoals onderzoekers ze in hun eigen land aantreffen. Desalniettemin zijn data zeer belangrijk en dienen onderzoekers hier zorgvuldig mee om te gaan en vormen zij een inhoudelijk aspect van *evidence based* beleid. Echter, zoals in de inleiding van dit theoretisch kader al naar voren is gebracht zijn inhoudelijke, rationele criteria niet de enige relevante factoren in de interpretatie van de toetsing van interventies op effectiviteit. Met de vorige twee paragrafen is de relevantie van deze aspecten wel naar voren gebracht, maar het zou in het licht van de eerder gepresenteerde filosofische overwegingen te kortzichtig zijn om slechts deze twee aspecten te behandelen. Daarom zal in de volgende alinea de constructie van *evidence based* beleid als complex proces nader beschouwd worden.

2.6 Evidence based beleid maken als complex proces

De bestudering van inzichten uit de literatuur vanuit een meer complexiteitserkend perspectief laat zien dat *evidence based* beleid maken niet slechts een kwestie is van het hanteren van goede onderzoeksmethodes en het gebruik van objectieerbare criteria voor bijvoorbeeld een evaluatie. Het is wel een onderdeel van het proces, maar bewijs of de evaluatie moet ook gebruikt kunnen worden door anderen om beleid te maken.

Onderzoekers die een programma evalueren hebben geenszins het laatste woord in wat er precies met beleid gebeurt; zij zijn subject aan andere krachten in het totale beleidsproces. Bewijs krijgt met deze inzichten een hele andere lading naast zijn fundamentele aspecten die betrekking hebben op methode en data. Dit roept vragen op over welke andere fenomenen een rol spelen in *evidence based* beleid maken. Bewijs gestoeld op juiste methodologie en objectieerbare criteria is noodzakelijk voor *evidence based* beleid, maar schijnbaar is er meer aan de hand met bewijs omdat het ingebed dient te worden in het beleidsproces en dus ook in het systeem waarin het bewijs zich manifesteert. Banks (2009: 8) karakteriseert dit als volgt:

‘(...) it needs to be the right evidence; it needs to occur at the right time and be seen by the right people.’

Het bovenstaande citaat vestigt de aandacht op de normatieve aspecten van de constructie van beleid. Bewijs kan op rationele wijze gevonden worden door een bepaalde methode te gebruiken voor de vergaring van gegevens die vervolgens nader geanalyseerd worden. Op basis van literatuuronderzoek op dit gebied waarvan de uitkomsten in de vorige alinea zijn gepresenteerd kan gesteld worden dat dit zeker belangrijke onderdelen van beleidsprocessen zijn. Maar een verdiepingsslag in dit literatuuronderzoek laat zien dat het niet de enige onderdelen zijn die beleidsprocessen karakteriseren. Het citaat roept om overwegingen van actoren die niet op onderzoek gericht zijn. Het citaat richt zich niet op de

interne kant van onderzoek naar bewijs maar naar de externe kan hiervan. Het vertelt ons dat bewijs alleen niet voldoende is om anderen te beïnvloeden ten einde iets met het bewijs te doen. In onderstaande alinea wordt de uitkomst van het gedeelte van het literatuuronderzoek gepresenteerd dat zich richtte op de vragen over welke overwegen en aspecten van beleid het nog meer gaat in de constructie van *evidence based* beleid.

2.6.1 Transparantie

Transparantie wordt door Banks (2009: 14) gekarakteriseerd als een proces waarbij men een inzicht krijgt in de data, assumpties en methodologie die gebruikt zijn voor de analyse van beleid. Op deze manier relateert het begrip transparantie aan de voorgaande alinea's omdat transparantie ervoor kan zorgen dat onderzoek inzichtelijk wordt gemaakt en zo dus ook herhaald kan worden. Discussie kan door transparantie gefaciliteerd worden en kan leiden tot meer feedback op de analyse van beleid. Banks (2009: 14) geeft aan dat het juist draait om het maximaliseren van deze feedback omdat de analyse van beleid en bewijs op deze manier kwalitatief beter wordt. Bovendien ondersteunt hij hiermee zijn stelling dat "echt bewijs" onderworpen moet kunnen worden aan kritisch onderzoek door anderen (Banks, 2009: 14). Transparantie vormt dus een belangrijk aspect in de constructie van *evidence based* beleid. De term transparantie is een breed begrip maar wordt in de literatuur wel aangemerkt als onderdeel van *evidence based* beleid. De notie van transparantie wordt daarom in dit theoretisch kader gezien als attenderend begrip waarmee de geobserveerde werkelijkheid beter begrepen kan worden.

2.6.2 Tijd

Naast het begrip transparantie vormt tijd ook een belangrijk aspect van het construeren van *evidence based* beleid. Banks (2009: 15) geeft aan dat bewijs niet altijd even gemakkelijk beschikbaar is. Dit levert vertraging op omdat gegevens soms niet snel gevonden kunnen worden. Het is bij het toetsen van interventies zelfs mogelijk dat er pilots of testen gedaan moeten worden voordat daadwerkelijk goede gegevens rondom deze interventie (of programma) beschikbaar zijn (Banks, 2009: 15). Vanzelfsprekend kan dit veel tijd gaan kosten omdat er vanuit deze optiek impliciet vanuit gegaan wordt dat er grondig onderzoek naar een interventie of programma verricht wordt. De langzame voortgang van dit soort onderzoek staat op gespannen voet met de snelheid die inherent is aan het politieke proces (Banks, 2009: 15). Er wordt hier dus een fundamentele tegenstelling verondersteld tussen onderzoek en politiek. Tijd vormt daarom een interessant aspect van *evidence based* beleid maken omdat overwegingen in dat kader volgens de literatuur duidelijk meespelen in dat proces. Het politieke proces verloopt vaak snel en diepgaand onderzoek is niet ingericht op de voortdurende veranderingen die in dit proces plaatsvinden. Daarom vinden er volgens Banks (2009: 15) vaak situaties plaats waarbij men omwille van de tijd inbreuk maakt op de kwaliteit van de werkzaamheden. De eerder genoemde feedback die nodig is voor transparantie speelt hierbij een rol omdat het vanzelfsprekend tijd kost wanneer mensen in de omgeving hun feedback kunnen geven. Dit geldt zeker in het geval van commissies. Een belangrijk advies dat verband houdt met overwegingen rondom tijd komt van Paddock (1998). Zij geeft aan dat het juist met het oog op het daadwerkelijk gebruiken van een evaluatie van interventies door besluitvormers belangrijk is om een evaluatie op tijd aan te leveren (Paddock in Shafritz, 1998: 822). Dit zou een overweging zijn die puur omwille van de tijd en het effect van de evaluatie of toetsing van een interventie is gemaakt. Volgens de

literatuur spelen deze overwegingen in bij het doen van evaluaties in het kader van *evidence based* beleid een rol.

2.6.3 Expertise

Naast overwegingen rondom tijd en transparantie speelt expertise ook een rol in het maken van *evidence based* beleid. Banks (2009: 15) geeft aan dat het belangrijk is om 'goede mensen' te hebben die ervoor kunnen zorgen dat het onderzoek kwalitatief gezien goed uitgevoerd wordt. Dit betreffen vooral mensen die bedreven zijn in kwalitatieve methoden en andere analyse technieken. Expertise wordt in de literatuur weliswaar genoemd als belangrijk aspect in de constructie van *evidence based beleid*, maar dan met name in relatie tot de methodologie en analytische vaardigheden. Er is meer aan de hand met *evidence based* beleid dan slechts methodologie zoals al eerder is aangetoond. Het idee van expertise roept in het licht van deze veronderstelling een debat op omtrent de kwaliteiten die mensen in een dergelijk beleidsproces hebben. Deze kwaliteiten manifesteren zich volgens Banks (2009: 15) dus vooral op het gebied van methodologie en analyse. Echter, in een complexiteitstheoretisch perspectief op beleidsprocessen wordt de nadruk minder op deze inhoudelijke aspecten gelegd. Williams (2002) presenteert in dit licht het concept van zogeheten '*boundary spanners*'. Zijn theorie concentreert zich met name op interorganisationele samenwerking en de relaties die mensen met elkaar aangaan in het veld. Williams (2002: 110) vormt in feite een theorie die betrekking heeft op het handelen van publiek managers in complexe maatschappelijke vraagstukken. Een belangrijk aspect hierin is het opbouwen van duurzame relaties tussen managers uit verschillende organisaties. Deze relaties kunnen persoonlijk van aard zijn en vanzelfsprekend spelen communicatie en het luisteren naar mensen hier een grote rol in. Zelfs het juiste gebruik van taal en de keuze van woorden zijn hierbij van invloed op (Williams, 2002: 115). Ook vertrouwen in relaties blijkt een grote rol te spelen omdat het volgens Williams (2002: 116) functioneert als een soort van betaalmiddel waardoor zaken soepeler verlopen. Het inhoudelijke aspect dat Banks (2009) naar voren bracht wordt op basis van de inzichten rondom boundary spanners dus gerelativeerd. Wanneer beleid maken beschouwd wordt als complex proces, heeft de inhoudelijke of technische kennis van mensen een minder hoge prioriteit (Williams, 2002: 119). Uit het werk van Williams (2002) blijkt dat de relationele sfeer die te maken heeft met betrouwbaarheid en eerlijkheid belangrijker is dan de technische kennis van onderzoekers.

2.6.4 Onafhankelijkheid

In de evaluatie of toetsing van interventies of beleidsprogramma's in het kader van de vorming van *evidence based* beleid zijn oordelen onvermijdelijk. Banks (2009: 17) legt uit dat het bewijs dat ten grondslag ligt aan deze oordelen alleen als robuust is of zo gezien wordt, als het niet onderworpen is aan enige invloeden van degenen die er mee bezig zijn geweest. In het bijzonder is interessant hier, dat Banks (2009) spreekt over de vraag hoe bewijs en daaraan gekoppeld de betrokkenen gezien worden. In essentie betekent dit dat hij de perceptie van anderen omtrent bewijs en onderzoekers centraal stelt. Als de onderzoekers en het bewijs als onafhankelijk gepercipieerd worden, zullen zij meer succes hebben in het overbrengen van hun bevindingen is wat Banks (2009) impliciet zegt. Op deze manier kunnen evaluaties en toetsingen van interventies dus bijdragen aan de vorming van *evidence based* beleid. Te meer aangezien technische kwesties die door mensen onderzocht worden ook een grote nadruk leggen op hun status omdat anderen bepaalde technische kwesties

minder gemakkelijk kunnen doorzien. Om toch te kunnen bepalen of onderzoeken in enige mate geloofwaardig zijn richt men zich op de kenmerken van de onderzoekers. Volgens Banks (2009: 17) ligt hier een directe relatie met hoe de onderzoekers die een evaluatie uitvoeren worden betaald. Anderen in de omgeving van deze evaluatieonderzoekers zullen kijken naar dit aspect van de onderzoekers omdat het veel zou moeten zeggen over de aard van het gedane onderzoek. Goed onderzoek is volgens Banks (2009: 17) dus ook niet slechts afhankelijk van goede mensen - hoewel hij dit eerder wel zo naar voren bracht - maar ook van of de onderzoekers daadwerkelijk een goed resultaat willen opleveren in het publieke belang. Ook in dit verband geldt weer dat er sprake is van een sterke focus op de perceptie van anderen in de omgeving over de status van de onderzoekers en het bewijs dat zij presenteren voor beleid. De omgeving, geconstitueerd door andere individuen lijkt dus een rol te moeten spelen in het slagen van bewijs. Daarom is noodzakelijk om de inzichten met betrekking tot de omgeving nader te bekijken.

2.6.5 Omgeving

Banks (2009: 18) stelt dat de omgeving waarin beleid gemaakt wordt zogenoemd 'receptief' dient te zijn voor bewijs zoals dat door onderzoekers gevonden is. De waarde van bewijs is laag wanneer het simpelweg genegeerd wordt door actoren in de omgeving van de mensen die tot het bewijs gekomen zijn. Datzelfde geldt voor bewijs dat op de verkeerde tijd komt. We zien hier dus wederom dat overwegingen rondom tijd een belangrijke rol spelen in het maken van *evidence based* beleid omdat bewijs alleen verwerkt kan worden in beleid wanneer het op het juiste moment wordt aangeleverd. Deze overwegingen houden verband met waar bewijs in het beleidsproces bewijs geïncorporeerd wordt. Het systeem dient op elk moment in de 'beleidscyclus' open te staan voor bewijs, dus ook op het moment wanneer projecten of interventies geëvalueerd worden op effectiviteit.

2.6.6 Filosofische overwegingen en politiek

In de wetenschappelijke literatuur omtrent de geloofwaardigheid van bewijs voor *evidence based* beleid is uitgebreid geschreven. Een aantal auteurs heeft in dit spectrum een bijdrage geleverd aan wat in hun ogen geloofwaardig bewijs is bij het evalueren van bijvoorbeeld sociale interventies in de maatschappij. Uit deze literatuur is het relevant voor deze thesis om twee aspecten te belichten: filosofische en ethische overwegingen. Deze aspecten zullen in de volgende alinea's duidelijk gemaakt worden. Te beginnen met filosofische en politieke overwegingen.

Er bestaan inzichten in de literatuur die beleidsevaluatie interpreteren als beïnvloed door de politieke, organisationele en socioculturele context waarin deze gedaan wordt. Met andere woorden, evaluatie is niet neutraal en wordt beïnvloed door de debatten die daar omheen spelen (Scriven in Donaldson, Christie & Mark 2009: 3). Scriven (2009) argumenteert dat in het doen van evaluaties in het kader van *evidence based* beleid heersende filosofische inzichten gekoppeld aan politieke overwegingen een rol spelen. Aan bewijs ligt volgens Scriven (2009: 5) een wereldbeeld ten grondslag dat een positivistisch karakter heeft. Menselijke fenomenen kunnen volgens dit wereldbeeld verklaard worden vanuit factoren die in de omgeving van mensen bestaan. Legitieme of valide kennis in dit verband is wetenschappelijk, en gebaseerd op empirische feiten (Scriven, 2009: 6). Dit onderliggende idee leent zich goed voor het construeren van beleid op basis van bewijs omdat bewijs in deze zin vooral de vorm aanneemt van kwantitatieve gegevens waarmee mensen verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor resultaten. Politieke drang naar

deze verantwoording van resultaten roept volgens Scriven (2009: 6-7) om kwantitatieve methoden. Het is volgens haar juist daarom zo, dat *evidence based* beleid in de politiek populair is geworden. De methode op zich doet er volgens (Scriven, 2009: 9) niet toe, het zijn de politieke overwegingen rondom methode die ertoe doen. Aangezien de politiek vraagt om onderzoek vanuit een positivistische redenering, wordt de door Scriven (2009) – en ook anderen – gestelde complexe aard van de mens ontken. Deze wetenschapsfilosofische overwegingen die, zij het impliciet of expliciet, ten grondslag liggen aan het doen van evaluaties spelen volgens dit gedeelte van de literatuur dus een rol in het maken van *evidence based* beleid en de geloofwaardigheid van bewijs. Interessant hierbij is om te vermelden dat Scriven (2009: 18-19) pleit voor een meer complexiteitserkend perspectief op de sociale werkelijkheid waarbij de complexe aard van de menselijke ervaringen duidelijk naar voren komt. Bewijs krijgt op deze manier een geheel andere lading die door Scriven (2009: 18) eloquent in de volgens passage is neergezet:

(...) What constitutes warranted evidence depends on underlying assumptions about human phenomena and especially on the political agenda prompting the call for evidence.

Dit citaat zegt veel over wat bewijs nu precies betekent in het licht van methodologie en politieke filosofieën. Bewijs ontleent een deel van zijn kracht aan de assumpties die de onderzoeker over de empirische werkelijkheid doet. Immers, dit is een belangrijk vertrekpunt voor het zoeken naar bewijs. Bewijs heeft dus niet altijd een eenduidige grondslag en kan als gevolg hiervan onderworpen worden aan discussie over hoe het is verkregen en vanuit welk wereldbeeld onderzoek is gedaan. Naast de meer epistemologische fundering van bewijs, zit de kracht van bewijs ook niet alleen in het bewijs zelf. De politieke agenda is ook van invloed op de kracht ervan. Dit is een interessant gegeven en maakt de notie van bewijs erg fluïde terwijl bewijs vanuit een onderzoeksperspectief rigide is. Bewijs op zich ontleent dus niet alleen zijn kracht aan zichzelf, maar ook aan de politieke agenda die achter de roep om dit bewijs zit.

2.6.7 Ethische overwegingen

Een tweede onderdeel van de literatuur over de geloofwaardigheid van bewijs betreft een pleidooi omtrent ethische waarden die zouden meespelen in het zoeken naar bewijs. Greene (2009: 3) argumenteert in dit verband vanuit het perspectief dat programma's die geëvalueerd worden in essentie de levens van mensen trachten te verbeteren. Ethische overwegingen rondom het proces van evaluatie of toetsing zijn daarom volgens Greene (2009: 3) ook zeer belangrijk. Daarbij draait het om de vraag welke morele principes precies bestaan bij de mensen die een evaluatie uitvoeren. Om deze morele principes inzichtelijk te maken presenteert Greene (2009: 8) een grove tweedeling in soorten theorieën die te maken hebben met ethiek. De eerste soort die Greene (2009: 8) benoemt betreft die van consequentalistische theorieën. Dit soort theorieën hebben als fundament morele principes die het resultaat van handelingen nemen om te bepalen of deze handeling goed of kwaad was. Consequentalistische ethische theorieën houden zich dus slechts met het resultaat van een handeling bezig en vellen geen oordeel over of de handeling zelf goed of kwaad is. Wanneer dit vertaald wordt naar evaluatieonderzoek kan gesteld worden dat experimenteel onderzoek een voorbeeld is van consequentalistische ethiek. In experimenteel evaluatieonderzoek wordt immers slechts gekeken naar de zogeheten outcome van een interventie en zijn het 'hoe' en 'waarom' van ondergeschikt belang (Scriven, 2009: 8). Tegenover deze manier van denken staat nonconsequentalistische ethiek. Bij dit soort ethische theorieën spelen morele principes een rol die stellen dat er standaarden bestaan

die alle gedrag sturen onafhankelijk van de gevolgen in een specifieke context. Scriven (2009: 8-9) licht bij dit inzicht een interessant principe toe dat te maken heeft met individuele rechten verantwoordelijkheden. Vertaald naar evaluatieonderzoek zouden onderzoekers programma's of organisaties beoordelen op in hoeverre de waarde en respect van deelnemers worden behouden. Het draait dan meer om 'hoe' een interventie uitgevoerd wordt en in welke context dit gebeurt dan om de daadwerkelijke *outcome* zoals dat bij het soort ethische theorieën hierboven wel het geval was. Volgens Scriven (2009: 9) spelen vragen zoals: "wat betekent de ervaring voor het individu" in deze overwegingen een grote rol. Het uiteindelijke resultaat wordt in evaluatieonderzoek van ongeschikt belang omdat voor het onderzoek de meetbare (experimentele) resultaten beperkt kunnen zijn, maar de waarde voor de deelnemers desalniettemin groot. Deze stroming staat duidelijk tegenover de eerstgenoemde en levert andere inzichten op die wellicht voor het doen van evaluatieonderzoek ook waardevol kunnen zijn. De conclusie uit deze theoretische beschouwing van ethiek die ten grondslag ligt aan evaluaties is dat er feitelijk twee morele principes zijn die men kan hanteren in de evaluatie van interventies of programma's. Volgens Scriven (2009: 15) hebben beide behoefte aan goede methodologie en dataverzameling, maar verschillen de onderliggende ethische overwegingen. Wanneer onderzoekers slechts de uitkomst bekijken gaat het om consequentialisme en wanneer processen een prominentere rol hebben gaat het om nonconsequentialisme. In dat laatste geval staan ervaringen van participanten en stakeholders met een bepaalde interventie centraal. Dit zijn interessante inzichten die een ander licht werpen op wat precies geloofwaardig bewijs betekent in het maken van *evidence based* beleid. Volgens dit gedeelte van de literatuur spelen ethische overwegingen dus ook een rol die aan de oppervlakte niet altijd duidelijk zichtbaar is.

In het licht van deze inzichten uit de literatuur kan gesteld worden dat ethische waarden kennelijk een rol spelen. Deze rol wordt op overkoepelende manier bevestigd door Mathison (2009: 9) door te stellen dat het onmogelijk is om onder andere politiek, waarden en ethiek los te zien van de constructie van beleid. Beleid maken is volgens Mathison (2009: 9) van nature een proces waarbij keuzes gemaakt dienen te worden die ondergeschikt aan waarden zijn. Juist bewijs dat voortkomt uit evaluatie is hieraan gekoppeld omdat het gebruikt wordt in de vorming van beleid. Ethiek is ook volgens Sanderson (2006: 126) een belangrijk aspect in het maken van *evidence based* beleid omdat het een uitbreiding van rationaliteit vormt. Ethische en morele keuzes zijn op deze manier onlosmakelijk verbonden met evaluatie, bewijs en beleidsprocessen. Deze relatie die blijkt uit de theoretische inzichten is kennelijk fundamenteel en kan in deze thesis nader bekeken door praktisch onderzoek. Bovendien opent het een debat over de relatie tussen bewijs (*evidence*) en beleidsprocessen dat later in de discussie aan het einde van deze thesis gepresenteerd kan worden.

2.7 Conclusie

Uit bovenstaande theoretische inzichten rondom de constructie van *evidence based* beleid en evaluatie kan geconcludeerd worden dat *evidence based* beleid in de basis rationeel zou moeten zijn, maar dat niet geheel is. Als het gaat om methoden en dataverzameling in de evaluatie rondom de effectiviteit van beleid zijn dit kenmerken van een rationeel proces. Verwacht mag worden dat in het licht van een rationeel beleidsproces deze twee zaken de boventoon voeren. Volgens de bovenstaande theoretische inzichten is dit niet het geval en er is beargumenteerd dat expertise, ethische waarden, tijd en de omgeving waarin *evidence based* beleid geconstrueerd wordt ook hun rol spelen. Verondersteld wordt, dat beleidsprocessen in hun veelzijdige vorm niet rationeel zijn en dat juist daarom ook andere factoren een rol te spelen hebben bij *evidence based* beleid. In de literatuur zijn voorstanders gevonden van het uitbreiden van het concept van rationaliteit ten einde tot een andere manier van beleid maken en evalueren te komen. Of dit juist is, wordt in dit theoretisch kader niet bepaald. Er wordt slechts een interpretatiekader gegeven voor de fenomenen die in de empirische werkelijkheid waargenomen kunnen worden.

Hoofdstuk 3 Methodologie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de methodologie en de overwegingen die in de onderzoeksstrategie hebben gespeeld nader toegelicht. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk een belangrijk onderdeel van het onderzoek gepresenteerd: de operationalisatie. Dit hoofdstuk verantwoordt de manier waarop dit onderzoek gedaan is en maakt inzichtelijk waarom het zo is uitgevoerd.

3.2 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek naar het opereren van de Toetscommissie Interventies Jeugd (TIJ) in de gemeente Rotterdam zoals dat in de afgelopen periode is gedaan betreft een zogeheten *casestudy*. Yin (2009: 18) formuleert in dit verband een beschrijving van de *casestudy* die bruikbaar is. Yin (2009: 18) heeft zijn definitie van de gevalsstudie in twee delen uiteengezet. Het eerste gedeelte heeft te maken met de 'scope' van een *casestudy* en is als volgt:

'A casestudy is an empirical inquiry that

- investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when
- the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.' (Yin, 2009: 18)

Een belangrijk element in deze definitie betreft het gedeelte waarin Yin (2009) beschrijft dat het gaat om een huidig fenomeen dat in de diepte onderzocht wordt, in zijn werkelijke omgeving. Dit is exact hoe de Toetscommissie en haar toetsingsproces bestudeerd zijn; de commissie kan niet los gezien worden van de invloeden uit de omgeving. Daarom wordt ook geprobeerd om deze omgeving in kaart te brengen. Dat geldt ook voor andere aspecten van de Toetscommissie en haar toetsingsproces. Het tweede gedeelte van de definitie van Yin (2009: 18) heeft meer te maken met de dataverzameling en -analyse:

'The case study inquiry

- copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result
- relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result
- benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis.'

De gevalsstudie wordt met de definitie van Yin (2009: 18) een overkoepelende onderzoeksstrategie die alle onderdelen van een onderzoeksproces dekt. In de dataverzameling wordt aangestipt dat meerdere bronnen gebruikelijk zijn omdat er niet slechts één datapunt is, maar meerdere variabelen. Deze manier van data verzamelen wordt triangulatie genoemd en duidt dus op het gebruik van verschillende methoden voor dataverzameling die met elkaar gecombineerd worden. Voorlopig is de manier waarop Yin (2009: 18) de gevalsstudie definieert bruikbaar voor dit onderzoek omdat deze aansluit bij de manier waarop dit onderzoek ingericht wordt.

Aansluitend bij de bovenstaande beschrijving van de gevalstudie concentreert dit onderzoek zich op het proces van toetsing dat de TIJ heeft uitgevoerd bij verschillende jeugdinterventies die plaatsvinden in de gemeente Rotterdam. Het doel voor de TIJ was om de effectiviteit van deze interventies op wetenschappelijke basis te toetsen en uiteindelijk een advies te geven aan wethouder De Jonge van Onderwijs, Jeugd en Gezin. Dit proces is vanaf de start van de toetsing tot het moment van aanbieding van de adviezen aan de wethouder intensief gevolgd.

3.3 Methoden en technieken

In de volgende paragraaf worden de methoden en technieken die gebruikt worden in dit onderzoek nader toegelicht. Bovendien wordt vanuit een overkoepelend wetenschapsfilosofisch perspectief de drijvende kracht achter dit onderzoek inzichtelijk gemaakt. Deze drijvende kracht heeft te maken met een wetenschapsfilosofisch dispuut dat zich afspeelt tussen aanhangers van de positivistische verklarende wetenschap en de interpretatieve of begrijpende wetenschap. Het onderzoek naar de Toetscommissie Interventies Jeugd betreft er een met de focus op het volgen van een proces; de constructie van *evidence based* beleid waarbij commissieleden interventies die door de gemeente Rotterdam ingezet worden toetsen. Dit proces kan in mijn optiek niet verklaard worden aan de hand van theoretische concepten omdat het een unieke gebeurtenis is. Bovendien levert de positivistische verklarende wetenschap in dit geval geen kennis op die relevant is voor zowel de academische als professionele wereld. Het toetsingsproces en al zijn facetten wordt daarom niet verklaard maar geïnterpreteerd aan de hand van theoretische concepten die richting hebben gegeven aan dit onderzoek.

In de basis kan het toetsingsproces gezien worden als een aaneenschakeling van sociale handelingen ofwel gedrag. Dit gedrag wordt vertoond door actoren en zou kunnen verklaard worden aan de hand van theorie over bijvoorbeeld de motivatie van individuele actoren. Echter, dit zou gebrekkig zijn omdat het geen volledig recht zou doen aan de werkelijkheid zoals deze geobserveerd kan worden. Positivistische statistieken verklaren niet alle handelingen (Hollis, 1994: 183). Het is daarom waardevol om te proberen handelingen te begrijpen aan de hand van de percepties, ideeën en overtuigingen van mensen die de handelingen verrichten (Neuman, 2007: 43). De sociale werkelijkheid waarin mensen handelen is volgens de interpretatieve wetenschap een construct van betekenissen (Hollis, 1994: 258). Als de betekenissen die mensen geven aan de werkelijkheid ontrafeld kunnen worden, is het mogelijk om te begrijpen waarom iemand iets doet. Ieder lid van de TIJ geeft zijn of haar eigen betekenis aan het proces dat zij volgen. Juist die betekenissen vormen de basis voor een overweging die zij maken en het begrip van hoe en waarom het proces op deze wijze in elkaar steekt. Door het toetsingsproces op deze hermeneutische wijze te benaderen kunnen wij tot kennis komen over *evidence based* beleid en de constructie daarvan in het openbaar bestuur. Bovendien kan dit leiden tot adviezen en een mogelijke toekomstvisie voor de Toetscommissie.

3.3.1 Verkennen en redeneren

Om tot kennis te komen omtrent het toetsingsproces wordt dus gebruik gemaakt van een overkoepelende interpretatieve ofwel hermeneutische benadering. Daarnaast is dit onderzoek exploratief van aard. Er is in de wetenschappelijke literatuur zoals gezegd weinig tot niets te vinden over het fenomeen 'Toetscommissies' en toetsingsprocessen. Dit onderzoek zal daarom één van de eerste in zijn soort zijn waarbij op dergelijke participatieve wijze inzicht is verkregen in een dergelijk toetsingsproces. Het onderzoek vraagt dan ook om een flexibele en 'open-minded' benadering van de onderzoeker (Neuman, 2007: 16).

Juist omdat het in deze thesis gaat om het verkennen van een relatief nieuw onderzoeksonderwerp is de redenering achter de keuzes die gemaakt zijn in het verloop van het onderzoek van groot belang. In sociaal wetenschappelijk onderzoek is het mogelijk om het bouwen en testen van een theorie in twee richtingen te doen (Neuman, 2007: 29). Met andere woorden, redeneren kan in twee richtingen. Deze twee richtingen duiden op de dichotomie tussen deductief en inductief redeneren. Een deductieve benadering begint bij theoretische concepten en de samenhang hiertussen en bestudeert vanuit dat vertrekpunt de empirische werkelijkheid. Deze benadering toetst in feite theorie aan de werkelijkheid zoals de onderzoeker deze observeert (Neuman, 2007: 29). Aan de andere kant is het ook mogelijk om te starten vanuit empirische waarnemingen waarmee de onderzoeker tot abstracte generalisaties en ideeën kan komen. Op deze manier toetst de onderzoeker dus geen theorie aan de werkelijkheid, maar bouwt hij de theorie zelf vanaf de grond op. In dit geval begint men niet vanuit vaststaande concepten maar vanuit een bepaald onderwerp en enigszins vage concepten. Naarmate het onderzoek vordert zullen deze concepten aangescherpt worden en krijgen zij een betere lading en worden ook relaties tussen concepten duidelijk (Neuman, 2007: 30).

Deze twee verschillende benaderingen sluiten elkaar niet geheel uit, maar complementeren elkaar. Zij representeren twee kanten van dezelfde cyclus waarin redeneren centraal staat. Immers, men kan beginnen vanuit een theoretisch raamwerk en de werkelijkheid observeren, maar wanneer de werkelijkheid niet met het raamwerk overeenkomt dient het raamwerk aangepast te worden. Deductie en inductie wisselen elkaar in een onderzoeksproces af, hoewel het wel belangrijk is om een keuze te maken tussen de twee benaderingen bij het startpunt van een onderzoek. In dit onderzoek naar de constructie van *evidence based* beleid (door middel van een toetsingsproces) is gestart vanuit de observaties die gedurende een aantal maanden zijn gedaan. Op basis van deze observaties is het toetsingsproces geïnterpreteerd als 'de constructie van *evidence based* beleid'. Vervolgens zijn vanuit het theoretisch raamwerk over *evidence based* beleid attenderende begrippen opgesteld die hebben gefunctioneerd als verdere richtsnoeren in het onderzoek. Er is dus zowel gebruik gemaakt van inductieve als deductieve redeneringen waardoor redeneren als cyclus een praktische uitwerking heeft gekregen in dit onderzoek.

3.3.2. Participatieve observatie en kwalitatieve dataverzameling

Zoals in de vorige alinea al duidelijk is geworden is in dit onderzoek gebruik gemaakt van participatieve observatie. Dat wil zeggen dat ik als onderzoeker tijdens mijn zes maanden durende stage bij het team beleid van de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam in zekere zin onderdeel heb uitgemaakt van de Toetscommissie Interventies Jeugd (TIJ). Mijn rol als onderzoeker is daarbij gewaarborgd door voortdurend enige afstand tot de daadwerkelijke toetsing van een bepaalde interventie te bewaren en door mijzelf ook te

profileren als onderzoeker naar de leden van de commissie en het toetsingsproces. In dit verband heb ik wel gericht enige ondersteunende taken uitgevoerd, maar de kern van mijn activiteiten is gevormd door het observeren van het toetsingsproces en alle aspecten die daarbij horen en niet het daadwerkelijk deelnemen aan dit proces. Deze participatieve observatie heeft grotendeels plaatsgevonden bij de wekelijkse vergaderingen van de Toetscommissie, maar ook zijn de activiteiten van een commissielid op het gebied van de gegevensverzameling bij een interventie geobserveerd en is er een evaluatiemoment bijgewoond. Dit geldt overigens ook voor een aantal andere ondersteunende processen waaronder de ondersteuning van het schrijven van een plan van borging voor de continuïteit van de commissie als geheel. Naast deze participatieve observaties is er ook een aantal semi-structureerde interviews gehouden met leden van de commissie evenals personen uit de omgeving van de commissie. Het zou gebrekkig zijn om de Toetscommissie slechts vanuit haar eigen perspectief en vanuit de observaties tijdens de vergaderingen te bestuderen. Op die manier zou een onvolledig beeld kunnen ontstaan. Zoals Yin (2009: 18) al aangaf wordt in een gevalstudie juist een 'geval' bekeken in de natuurlijke omgeving. De omgeving speelt in mijn optiek een belangrijke rol en dient voor een vollediger beeld gekarakteriseerd te worden aan de hand van interviews met actoren uit deze omgeving. In het geval van de Toetscommissie gaat het dan om actoren die op enige afstand van de commissie zitten maar er wel op directe of indirecte manier mee te maken hebben in hun werkzaamheden. Er zal met name gevraagd worden om visies, inzichten en meningen van deze actoren. In de interviews die gehouden worden met actoren uit de omgeving van de TIJ draait het om het faciliteren van een gesprek over de TIJ. Door vragen te stellen die zich richten op de perceptie van de TIJ en haar werkzaamheden moet de respondent geprikkeld worden om zijn mening te geven over de TIJ. De interviewvragen zijn gebaseerd op de operationalisatie die later in dit hoofdstuk volgt.

De bovenstaande manier van gegevens verzamelen die betrekking heeft op deze zogeheten 'case' levert uitsluitend kwalitatieve gegevens. Deze kwalitatieve gegevens hebben de vorm van verslagen van de vergaderingen van de Toetscommissie en transcripten van de gedane interviews. Naast deze praktisch verkregen gegevens wordt binnen deze thesis ook gebruik gemaakt van een secundaire analyse van documenten die relevante gegevens bevatten over het toetsingsproces.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Perfekte betrouwbaarheid en validiteit in het doen van onderzoek is bijna niet mogelijk (Neuman, 2007: 115). Binnen deze thesis worden de resultaten van een onderzoek gepresenteerd dat zoals te lezen is in de bovenstaande alinea's geen gebruik maakt van 'harde methoden'. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen worden meerdere leden van de Toetscommissie onderworpen aan interviews met dezelfde onderwerpen waarover gesproken wordt. Dit geldt ook voor de respondenten uit de omgeving van de TIJ die geïnterviewd worden. Ook met hen worden in alle gevallen dezelfde onderwerpen besproken. Dit sluit aan bij de idee dat betrouwbaarheid in het geval van kwalitatief onderzoek te maken heeft met consistentie van gegevensverzameling vanwege het herhalende karakter bij verschillende respondenten (Neuman, 2007: 119).

Als het gaat om validiteit in het doen van kwalitatief onderzoek is het belangrijk om in de gaten te houden dat deze notie sterk verschilt met die van kwantitatief onderzoek. Validiteit heeft in dit onderzoek meer te maken met wat Neuman (2007: 120) waarheidsgetrouw noemt. Het draait in dit onderzoek om het geven van een authentiek

beeld van hoe de Toetscommissie Interventies Jeugd heeft geopereerd in haar natuurlijke omgeving. Abstracte concepten spelen een minder grote rol dan in het geval van kwantitatief onderzoek. Er wordt door kwalitatieve onderzoekers getracht om de ideeën die zij hebben over de sociale werkelijkheid zo goed mogelijk te laten aansluiten bij hoe fenomenen zich in deze werkelijkheid voordoen (Neuman, 2007: 2010). Interne validiteit in dit geval betekent dat het theoretisch raamwerk, de conceptualisering en operationalisering op logische wijze met elkaar samenhangen. Het stellen van vragen tijdens interviews wordt in dit onderzoek overigens zo aangepast, dat de respondenten deze vragen begrijpen. De vragen kunnen dus in enige gevallen anders gesteld worden om dit begrip te vergroten. In hoofdstuk 4 is een aantal interviewfragmenten opgenomen en geanalyseerd. Op deze manier kan de lezer zelf ook de data uit de interviews interpreteren en blijft de onderzoek trouw aan de inhoud van de transcripten.

3.5 Wijze van rapporteren

Dit onderzoek representeert de afronding voor de masteropleiding Governance en Management van Complexe Systemen van de studie Bestuurskunde. Het onderzoek betreft dus een afstudeeronderzoek en zal in het openbaar beschikbaar zijn via de scriptiedatabank van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Naast deze presentatie in de academische wereld zal het onderzoek ook gepresenteerd worden aan de opdrachtgever en stageverlener, de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving. De uitkomsten van dit onderzoek worden bovendien gebruikt als basis voor een evaluatie van de Toetscommissie Interventies Jeugd.

3.6 Operationalisatie

In de volgende paragraaf worden de concepten of attenderende begrippen die in het theoretisch kader aan de hand van de literatuur zijn uitgelegd gedefinieerd en geoperationaliseerd. Deze attenderende begrippen worden in de eerste plaats uitgelegd door de definitie te geven die in deze thesis gehanteerd wordt. Voor sommige concepten is dit van belang, aangezien zij op meerdere manieren gedefinieerd en geïnterpreteerd kunnen worden. Nadat de definitie van deze concepten is gegeven zullen zij op globale wijze geoperationaliseerd worden. Op globale wijze, omdat op deze manier de dataverzameling een voldoende open karakter behoudt. Op deze manier wordt voldoende ruimte gegeven aan betekenisgeving van de respondent en interpretatie van verslagen en stukken. Gefixeerde concepten zouden deze ruimte niet kunnen bieden. Er zullen wel indicatoren geformuleerd worden die bij de verschillende concepten als variabelen horen. Uit deze indicatoren worden interviewvragen geformuleerd die richting geven aan de semi-gestructureerde interviews die gehouden worden met respondenten. Er is gekozen voor een semi-gestructureerd interview, wederom omdat op die manier de dataverzameling het best gestimuleerd kan worden.

3.6.1 Attenderende begrippen

In deze thesis is gekozen voor het gebruik van zogeheten attenderende begrippen. Deze concepten betreffen woorden met een brede lading en een hoog aggregatieniveau. Dat wil zeggen, ze zijn algemeen geformuleerd. Het zijn geen specifieke concepten omdat voor de bestudering van het proces van toetsing microbegrippen niet goed bruikbaar zijn. Om een open benadering te kunnen hanteren ten einde het toetsingsproces volledig te kunnen beschouwen en te begrijpen was het nodig om dit soort begrippen te gebruiken. Zij functioneren als 'richtsnoeren' waarlangs de activiteiten van het onderzoekssubject (de Toetscommissie Interventies Jeugd) beschouwd kunnen worden (Eshuis, 2006: 55-60). Juist door de definitie breed te houden kan gekomen worden tot een interpretatie die breed genoeg is om bruikbare kennis op te leveren over hoe *evidence based* beleid maken zich in de empirische werkelijkheid voordoet. De volgende globale definities van de attenderende begrippen worden gehanteerd:

- **Rationeel beleidsproces:** Beleidsproces gekenmerkt door overwegingen van betrokken actoren die geconcentreerd zijn op rationele aspecten zoals methodologie van onderzoek en de bijbehorende dataverzameling.
- **Complex beleidsproces:** Beleidsproces gekenmerkt door overwegingen rondom de perceptie die andere actoren hebben van onderzoek naar bewijs en de actor die dit heeft gedaan.
- **Methodologie:** Betreft de verzamelnaam voor de wijze waarop fenomenen in de werkelijkheid worden onderzocht.
- **Data:** Gegevens over de te onderzoeken fenomenen die al dan niet via omwegen door onderzoekers worden verzameld.
- **Transparantie:** Proces waarbij anderen inzicht kunnen krijgen in de data assumpties en methodologie die gebruikt zijn voor de analyse van beleid (Banks, 2009: 4)
- **Tijd:** Dit betreft een zeer breed attenderend begrip dat te maken heeft met hoe lang processen duren of het moment waarop fenomenen zich voordoen.
- **Expertise:** Duidt op de kwaliteiten en andere kenmerken van betrokkenen bij het proces van toetsing.
- **Onafhankelijkheid:** Betreft de kwestie die gaat over of het onderzoekssubject als 'los' van invloeden die richting zouden kunnen geven aan haar activiteiten te zien is. Het draait hierbij om invloeden uit de omgeving.
- **Omgeving:** Hierbij gaat het in essentie om de kenmerken van de werkelijkheid waarin het onderzoekssubject zich bevindt.
- **Filosofische overwegingen:** Overwegingen in beleidsprocessen die te maken hebben met percepties van de aard van de werkelijkheid waarin projecten worden ingezet.
- **Ethische overwegingen:** Overwegingen in beleidsprocessen die te maken hebben met normen en waarden.

3.6.2 Indicatoren

De attenderende begrippen hebben dit onderzoek richting gegeven waarbij de verschillende concepten die hierboven zijn gedefinieerd uiteindelijk hebben kunnen leiden tot gerichte dataverzameling. De dataverzameling in de vorm van interviews is gefundeerd in een globale operationalisering van de bovenstaande concepten die in de tabellen hieronder wordt weergegeven. De interviewvragen alsmede de topics zijn te vinden in de bijlagen.

Evidence based beleid maken als rationeel proces

Methodologische afwegingen	<ul style="list-style-type: none"> I. Theoretische onderbouwing II. Kwantificering van effecten III. Effectmeting en controle IV. Herhaalbaarheid V. Experimenteel of niet?
<ul style="list-style-type: none"> i. In de eerste plaats gaat het bij het bovenstaande concept van methodologische afwegingen om het zoeken naar gegevens over of TIJ-leden gebruik hebben gemaakt van theoretische onderbouwingen aangaande de toetsing van interventies. ii. Kwantificering van effecten als indicator duidt op gegevens over de afweging die TIJ-leden hebben gemaakt rondom het in kaart brengen van de effecten van een interventie. Dit zou op cijfermatige wijze kunnen gebeuren of anderszins. iii. Deze indicator hangt samen met de kwantificering van effecten en probeert overwegingen bloot te zeggen die te maken hebben met de wijze waarop effecten van interventies worden gemeten en gecontroleerd. Het draait hierbij om of er daadwerkelijk een effect is. iv. Deze indicator is gericht op de afwegingen die TIJ-leden maken rondom de herhaalbaarheid van hun onderzoek. Methodologie heeft tot doel dat een onderzoek herhaald moet kunnen worden door anderen. v. Experimenteel onderzoek kan effecten van interventies in kaart brengen. Deze indicator richt zich op het blootleggen van afwegingen die leden hebben gemaakt rondom het mogelijk gebruik van deze onderzoeksmethode. 	

Dataverzameling	<ul style="list-style-type: none"> I. Gebruik van databases II. Beschikbaarheid III. Kwaliteit IV. Valide bronnen
<ul style="list-style-type: none"> i. Als eerste indicator voor het attenderende begrip ‘dataverzameling’ bestaat er het gebruik van databases. Deze indicator moet wijzen op een aspect van de dataverzameling dat te maken heeft met databases. Commissieleden verzamelen gegevens van een interventie. Hierbij kan gekeken worden naar of leden gebruik hebben gemaakt van beschikbare databases die deze gegevens mogelijk bevatten. ii. Deze indicator richt zich op de beschikbaarheid van de data waar de commissieleden naar op zoek zijn. Het al dan niet ontbreken van data omtrent de uitwerking van interventies kan een belangrijke rol spelen in de voortgang van het proces van toetsing. iii. Wanneer gegevens aanwezig zijn wil dit niet direct zeggen dat deze geschikt zijn voor gebruik bij de toetsing. De gegevens moeten kwalitatief ook geschikt zijn voor het onderzoek van de commissieleden. iv. Met de kwaliteit van de data hangt samen de validiteit van de bron van deze data. Overwegingen van commissieleden omtrent bronnen verschaffen verder inzicht in de soort bronnen die gebruikt worden om evidence omtrent een interventie te verkrijgen. 	

Evidence based beleid maken als complex proces

Tijd	<ul style="list-style-type: none"> I. Vertraging II. Spanning tussen onderzoek en politiek III. Relatie met de kwaliteit van onderzoek IV. Feedback V. Deadlines
<ul style="list-style-type: none"> i. Een indicator van het brede attenderende begrip ‘tijd’ is vertraging omdat het aangeeft of leden in hun beleving van het toetsingsproces vertraging hebben opgelopen. Vertraging kan afgezet worden tegen een mogelijke oorspronkelijke planning waar van afgeweken wordt. ii. Politieke besluitvormingsprocessen vragen soms om snelle beslissingen gefundeerd in bewijs dat slechts door uitgebreid lange termijn onderzoek verkregen kan worden. Dit is een aspect van het begrip tijd waarvan de importantie in de werkelijkheid van het toetsingsproces onderzocht moet worden. iii. Bij het begrip ‘tijd’, kunnen overwegingen rondom de kwaliteit van het onderzoek dat de TIJ-leden doen wellicht een rol spelen. Kwalitatief goed en diepgaand onderzoek kost tijd, het is daarom nuttig om dit in de werkelijkheid te bekijken. iv. Ook het ontvangen van en het reageren op feedback van mensen buiten de TIJ kost tijd aangezien deze mensen tijd nodig hebben om hun feedback te formuleren. v. Tijdige oplevering van de adviezen die de TIJ baseert op haar toetsing heeft te maken met deadlines. In een werkproces spelen deadlines vaak een rol. Overwegingen rondom deze deadlines kunnen iets zeggen over de houding van de TIJ ten opzichte van tijd. 	

Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> I. Openbaarheid van documenten II. Inzicht in proces III. Feedback
<ul style="list-style-type: none"> i. Een belangrijk aspect van het attenderende begrip transparantie betreft het inzicht en de toegang die mensen buiten de TIJ hebben tot de documenten die de TIJ produceert. De openbaarheid kan wellicht iets zeggen over hoe transparant de commissie probeert te zijn. ii. Ook als het gaat om het toetsingsproces van de TIJ is het in het kader van het attenderende begrip transparantie belangrijk om te kijken naar inzicht dat anderen hierin kunnen krijgen. iii. Feedback van buitenstaanders op de producten van de TIJ vormt een indicator die inzicht verschaft in hoe open de commissie staat voor inspraak. Daaraan gekoppeld is de vraag wat de commissie met deze feedback doet en of zij hierop reageert. 	

Onafhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> I. Omgevingsoverwegingen II. Achtergrond van commissieleden III. Financiering
<ul style="list-style-type: none"> i. Van de omgeving wordt verondersteld dat deze een belangrijke rol speelt in of de commissie daadwerkelijk als onafhankelijk beschouwd wordt. Het draait in deze indicator om het zoeken naar gegevens die overwegingen blootleggen die TIJ-leden hebben gemaakt met het oog op de omgeving waarin zij als onafhankelijk proberen over te komen. ii. Met de achtergrond van de commissieleden wordt bedoeld waar zijn precies werkzaam zijn en op welke manier zij verbonden zijn met het veld waarin de TIJ toetst. Deze indicator zegt iets over mogelijke belangen van leden bij een uitkomst van de toetsing van een interventie. iii. Deze indicator laat zien van wat voor financiële middelen de TIJ afhankelijk is. Dit kan wellicht een rol spelen in de onafhankelijkheid van de commissie of tenminste de perceptie van andere actoren op dit gebied. 	

Expertise	I. Kwaliteiten II. Opbouw van relaties
i. Kwaliteiten van TIJ-leden kunnen zich op verschillende manieren manifesteren en bijdragen aan hun expertise. Deze kwaliteiten kunnen inhoudelijk bekeken worden om een goed beeld te vormen van expertise als attenderend begrip. ii. Deze indicator moet aantonen wat de TIJ heeft gedaan rondom de opbouw van relaties met actoren uit de omgeving.	

Ethische overwegingen	I. Morele principes
i. Morele principes hebben als indicator te maken met overwegingen rondom de manier waarop leden een interventie toetsen. Dit heeft betrekking op of zij slechts naar de cijfermatige uitkomst kijken of ook meer naar de betekenis van een interventie voor de deelnemers ervan kijken.	

Omgeving	I. Karakter II. Communicatie III. Receptiviteit
i. Het attenderende begrip 'omgeving' is een breed begrip en het is belangrijk om te schetsen hoe deze omgeving eruit ziet. Het karakter van de omgeving moet een indicatie geven van welke actoren zich naast de TIJ in de structuur bevinden en wat hun posities zijn. ii. De indicator communicatie wijst op afwegingen die de TIJ-leden maken in dat verband met het oog op communicatie van berichten naar buiten. iii. Als het gaat om de omgeving van de TIJ is de ontvankelijkheid daarvan ook van belang. Overwegingen die TIJ-leden maken en handelingen die zij verrichten in het kader van deze receptiviteit is waar deze indicator zich op richt.	

De TIJ in de perceptie van haar omgeving

De interviewvragen die afgenomen worden in de omgeving van de TIJ zijn uitgesplitst in het licht van vier concepten die in dit geval ook niet functioneren als variabelen maar meer als attenderende begrippen. Ik heb voor deze interviews gekozen voor de volgende begrippen: perceptie, effect, transparantie en onafhankelijkheid. De begrippen transparantie en onafhankelijkheid zijn in de alinea hiervoor al omgezet in indicatoren. In onderstaand schema is het begrip 'effect' weergegeven, evenals de indicatoren die hierbij horen. De interviewvragen die op basis hiervan zijn geformuleerd zijn te vinden in de bijlage.

het sorteren van effect voor de TIJ	I. Succes II. Ondersteuning
<p>i. Succes als indicator betreft niet het daadwerkelijk slagen van de commissie. Succes is een relatief en arbitrair aangezien succes voor de ene persoon anders kan zijn dan voor de andere. Het gaat hier om het blootleggen van wat mensen uit de omgeving van de TIJ als succes zouden zien en hoe dit volgens hen bereikt zou kunnen worden.</p> <p>ii. Ondersteuning betreft ook een brede indicator en moet wijzen op mogelijke activiteiten die mensen uit de omgeving van de TIJ ondernemen of hebben ondernomen ten einde de commissie te helpen of te ondersteunen bij het bereiken van haar beoogde doelen.</p>	

Hoofdstuk 4 Het toetsingsproces van de Toetscommissie Interventies Jeugd

4.1 *Introductie*

In dit hoofdstuk wordt het toetsingsproces als constructie van *evidence based* beleid uitgebreid bekeken en geanalyseerd aan de hand van het theoretisch raamwerk dat in hoofdstuk 2 aan de orde is geweest. Het proces dat geanalyseerd wordt betreft de toetsing van de eerste acht interventies door de TIJ en de uiteindelijke oplevering van de adviezen omtrent deze interventies aan de wethouder.

Om inzicht te krijgen in hoe dit toetsingsproces is verlopen zal in paragraaf 4.2 een overzicht van de casus gegeven worden in de vorm van een narratief op basis van het brede scala aan data. In deze paragraaf zal aan de hand van interne documenten van de TIJ en observaties tijdens vergaderingen duidelijk gemaakt worden welke stappen de Toetscommissie in het proces heeft gemaakt en welke gebeurtenissen elkaar opgevolgd hebben. Door met behulp van de theorie te kijken naar de totale dataverzameling wordt geprobeerd te komen tot een zo volledig mogelijk beeld van het toetsingsproces van de TIJ.

Nadat een beeld van de casus is gevormd is het relevant om de leden van de TIJ en mensen uit de omgeving van de commissie aan het woord te laten. Aan de hand van de uitgewerkte interviews wordt in paragraaf 4.3 een beeld geschetst van de ervaringen van commissieleden en mensen uit de omgeving van de TIJ. De interviews worden aan de hand van de concepten uit het theoretisch raamwerk nader geanalyseerd om tot een interpretatie van de werkelijkheid te komen. Door gegevens die tijdens de interviews met respondenten zijn gevonden te koppelen aan de concepten kan een eerste stap gezet worden in de richting van de beantwoording van de deelvragen en uiteindelijk de hoofdvraag.

Tot slot zal in de laatste paragraaf 4.4 een overkoepelende analyse gemaakt worden aan de hand van de interpretaties uit de paragrafen 4.2 en 4.3. Met deze analyse wordt een voorlopige conclusie geschreven die in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt zal worden.

4.2 *Casusbeschrijving & narratief van het toetsingsproces*

In november 2011 kwamen de leden in spé van de toen nog niet officieel geformeerde Toetscommissie Interventies Jeugd voor het eerst bij elkaar. Tijdens deze eerste bijeenkomst werden grove lijnen voor plannen geschetst die in de tijd te komen leidend zouden zijn. Externe dienstverleners ondersteunden de TIJ door hen in deze bijeenkomst te wijzen op moeilijkheden die de commissie in de toekomst zou kunnen tegenkomen. Deze externe dienstverleners vormden op dat moment de zogeheten stuurgroep. In het kader van een verkenning van de toekomst en de invulling van de rol van de TIJ werd tijdens deze bijeenkomst een brainstormsessie gehouden waarin de leden samen met deze stuurgroep hun visie gaven op hoe de commissie zou moeten functioneren. De externe partijen speelden in de opstartfase enige rol van belang. Zij schetsten in deze fase de brede kaders maar lieten de verdere invulling over aan de leden van de TIJ zelf. Daarnaast zorgden zij voor de aanlevering van kennis omtrent de methode waarmee de TIJ-leden de interventies in de toekomst zouden kunnen gaan toetsen. Zo volgden na de eerste bijeenkomst twee trainingssessies waarin de leden door twee onderzoeksjournalisten enige kennis bijgebracht werd. Als input voor deze trainingssessies werden voor het eerst in het bestaan van de TIJ drie interventies gekozen waarmee de leden konden 'oefenen'. Deze eerste drie interventies

zouden de basis leggen voor de eerste acht interventies die onderzocht zouden worden. Aansluitend in deze trainingssessies werd dan ook de keuze gemaakt voor de volgende vijf interventies. Deze keuze zou, met kleine aanpassingen, de rode draad vormen voor het toetsingsproces dat de TIJ zou gaan uitvoeren. In deze opstartfase werd door de aangewezen secretaris van de commissie gestart met het schrijven van een plan van aanpak voor de commissie als geheel. Dit plan van aanpak zou de grove richtlijnen voor het functioneren van moeten omvatten evenals het krachtveld waarin zij functioneert en een toekomstvisie.

Met de komst van het jaar 2012 werd door de commissie aangevangen met inhoudelijk werk rondom de toetsing van interventies op effectiviteit. De te toetsen interventies waren vastgesteld en de activiteiten van externe partijen gaan parallel lopen aan het begin van het toetsingsproces. De leden van de TIJ starten in deze fase gesprekken en de verzameling van gegevens bij de opdrachtgevers en uitvoerders van interventies. De voortgang van de toetsing verschilt in deze fase sterk per interventie. Zo is de conceptrapportage van één interventie in januari 2012 al gereed, terwijl leden bij andere interventies nog bezig zijn contact te leggen met opdrachtgevers. Naast de gegevensverzameling als onderdeel van de toetsing, trachtte de commissie inzichtelijk te maken hoeveel interventies er binnen de gemeente Rotterdam worden ingezet. Op deze manier probeerde zij te achterhalen wat precies de omvang van de opdracht was. Daarom riep de commissie hulp in van anderen en werd uiteindelijk een lijst gevonden die een overzicht gaf van het aantal interventies in Rotterdam. De omvang van de opdracht bleek groot te zijn, er worden in Rotterdam vierhonderd interventies ingezet waarbij niet geheel duidelijk is welke interventies samenhang zouden kunnen vertonen. Om deze opdracht aan te kunnen worden wordt een achtste lid voor de commissie aangetrokken. De toetsing van de eerste acht interventies die eerder geselecteerd waren wordt wel gewoon voortgezet.

In maart 2012 kreeg de toetsing van de interventies steeds duidelijker vorm. De leden vergaderden wekelijks over zaken die zij tijdens hun gegevensverzameling of de verwerking ervan tegenkwamen. De vergaderingen van de TIJ hadden naarmate de gegevensverzameling van de interventies vorderde veelal het karakter van inhoudelijke discussies over hoe deze interventies in elkaar staken en de voortgang die de verschillende leden maakten. Het kostte de leden soms veel tijd om gegevens te krijgen en deze te interpreteren en zij zochten in dit proces hulp van elkaar. De commissieleden bediscussieerden de gegevens die zij hadden gevonden en de manier waarop zij dit deden. Naarmate het toetsingsproces vorderde vergaderde de commissie integraal over de afzonderlijke interventies. Een veelgehoorde klacht tijdens deze vergaderingen was dat gegevens niet beschikbaar waren of dat niet duidelijk was hoe er precies getoetst moest worden. De TIJ heeft daarom haar methode grotendeels zelf ingericht en is in de beginfase bezig geweest met te achterhalen welke interventies er precies plaats zouden vinden in de werkelijkheid. De aan de methode gekoppelde werkwijze was op dit moment nog aan verandering onderhevig. De commissie maakte aanvankelijk gebruik van een format voor het verzamelen van gegevens dat zij van externe partijen hadden gekregen. Echter dit format bleek te veel interviewvragen voor uitvoerders en opdrachtgevers te bevatten. De TIJ vond het format na verloop van tijd niet voldoende bruikbaar. Hierop zijn de commissieleden gedurende een aantal maanden bezig geweest met het bedenken van een sjabloon.⁸ Tijdens het bedenken en vormgeven van dit sjabloon ging het verzamelen van gegevens door en in sommige gevallen ook de analyse ervan. Daarnaast was eerder al veel werk verzet op dit gebied omdat voor een aantal interventies alle gegevens al waren opgenomen in

⁸ Een voorbeeld van dit sjabloon is te vinden in bijlage III van deze thesis.

documenten. Na de vorming van het sjabloon werden de gegevens in deze documenten aangepast en in de nieuwe vorm gegoten. Voor de wekelijkse vergaderingen betekende dit dat er vooral gesproken werd over hoe de gegevens over de interventies verzameld werden en hoe deze precies verwerkt konden worden in het bedachte sjabloon. Interessant om in dit verband nader te bekijken is de vergadering die werd gehouden op maandag 16 april. Tijdens deze vergadering werden de tot dan toe verzamelde gegevens rondom de interventies geïnterviewd en door de leden integraal besproken. Steeds werd per interventie gekeken naar hoe de gegevens ervan op dat moment in het sjabloon waren weergegeven. De leden voorzagen elkaar in dit proces van commentaar en stelden elkaar vragen over de teksten in het sjabloon. Deze vragen lopen sterk uiteen; bijvoorbeeld werd er een vraag gesteld over wat de werkzame elementen in de betreffende interventie precies zijn, maar er waren ook vragen over of er mensen met een mening over de interventies geïnterviewd zouden moeten worden.

Naast deze interne discussies die vooral tijdens de vergaderingen plaatsvonden waren er zoals al eerder duidelijk werd ook extern georiënteerde handelingen. Er werden gesprekken gehouden met uitvoerders en opdrachtgevers van de verschillende interventies. Deze uitvoerders en opdrachtgevers konden op deze manier inzicht krijgen in wat de TIJ precies deed. De TIJ-leden vroegen in deze gesprekken ook naar de achtergrond van de interventies en wat voor gegevens er beschikbaar waren. In deze gegevensverzameling ontstonden bij een aantal interventies echter moeilijkheden. Het bleek bij minstens vier van de acht voor toetsing geselecteerde interventies moeilijk om resultaten aan te tonen. Zowel subsidieverstrekkers als uitvoerders van de interventies konden soms niet aangeven wat precies de resultaten van hun interventies waren. De opbrengst van de gesprekken met uitvoerders en ook de aanlevering van gegevens omtrent de resultaten liep per toetsing van elke interventie dus uiteen. Datzelfde gold voor de kwaliteit van de gegevens. Hierdoor ging de snelheid waarmee interventies getoetst werden variëren. Echter, het doel van de TIJ bleef om de acht interventies die zij toetsten tegelijk als advies aan de wethouder op te leveren. De redenen voor de lage kwaliteit of absentie van gegevens waren uiteenlopend, en er werd in sommige gevallen door de TIJ-leden besloten om zelf op zoek te gaan naar gegevens die resultaten van de interventies zouden moeten bevatten. De gegevens van interventies die hierna bruikbaar bevonden werden, probeerden de leden beter te plaatsen door dan wel theorie uit het Kennisfundament te gebruiken, dan wel zelf theorie te zoeken over de soort interventie op internet of in wetenschappelijke publicaties. Er werd door de leden dus veel gebruik gemaakt van kwalitatieve gegevens in de vorm van projectdocumenten en rapporten. Andere onderzoeksmethoden waaronder het doen van experimenten ten einde resultaten te kunnen aantonen zijn bij de toetsing van de TIJ niet aan bod gekomen omwille van het gebrek aan tijd om dit te kunnen doen.

Parallel aan de worstelingen rondom het verzamelen van goede gegevens liep het proces waarbij de leden zochten naar een methode voor een correcte beoordeling van de interventies. Er was binnen de commissie enige onzekerheid over de manier waarop interventies beoordeeld zouden moeten worden. Binnen de commissie leefden weliswaar duidelijke ideeën over de oordelen die aan de interventies toegekend zouden moeten worden, maar toch wilden de leden zekerheid krijgen over of deze ideeën ook wel de juiste waren voor een correcte toetsing. Voorafgaand aan de vorming van de commissie hadden de TIJ-leden een training bijgewoond over het zogeheten Kennisfundament. Het Kennisfundament betreft een document waarin onderzoeken worden gepresenteerd die te maken hebben met de relatie tussen het pedagogisch klimaat waarin een kind opgroeit en

het risico dat jongeren lopen om op latere leeftijd criminogene activiteiten te gaan vertonen. Hieruit vloeit een redenering voort die de commissieleden aanvankelijk zouden gebruiken als toetsingsmodel. Echter dit model was maar van beperkte waarde omdat de interventies die de leden in de periode februari-juni 2012 toetsten soms ver van criminaliteit af stonden en de relatie tussen de interventie en het voorkomen van jeugdcriminaliteit niet altijd te leggen was. In de toetsing van andere interventies was het Kennisfundament als theorie beter bruikbaar, terwijl toch het model voor de uiteindelijke beoordeling van de interventies tot in mei 2012 van het toetsingsproces onduidelijk bleef. De oordeelsvorming was voor de leden dus een lastig punt. Het was in deze fase van het toetsingsproces niet duidelijk hoe zij precies tot dit oordeel konden komen; hiervoor was geen bruikbare methode. De leden hadden met betrekking tot de beoordeling van de onderzochte interventies wel hun eigen ideeën, maar vonden dat de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van kennis over een methode voor oordeelsvorming bij de externe partijen lag. Daarom werd een nieuwe bijeenkomst met de stuurgroep belegd met aansluitend een ontmoeting tussen de TIJ-leden en een expert op het gebied van jeugdinterventies. Deze expert sprak met de leden een aantal interventies door en na deze bespreking waren de leden in hun gevoel bevestigd en zetten zij de beoordeling van de interventies voort. Zo werden er oordelen aan de toetsing van de interventies toegevoegd en legden de leden tijdens de vergadering van 14 mei 2012 deze verschillende oordelen van de interventies naast elkaar voor een laatste verbeterslag.

De discussies over de inhoud van de interventies, de methode van toetsing en de gegevensverzameling domineerden vele vergaderingen gedurende de toetsing van de eerste reeks interventies. Echter de vergaderingen werden ook gevuld met discussies over het doel van de TIJ als commissie en de manier waarop zij te werk zou moeten gaan. Om de werkwijze van de commissie goed vast te kunnen leggen was de secretaris van de commissie de aangewezen persoon om een zogeheten Plan van Aanpak te schrijven. Aangezien de secretaris zelf niet verantwoordelijk was voor toetsing van interventies, liep het proces van het schrijven van dit plan gelijktijdig met de toetsing. In het Plan van Aanpak werd vastgelegd wat de TIJ precies is en wat zij doet. Naast deze beschrijving werd in dit plan ook vast gelegd was de positionering van de commissie in de gemeentelijke organisatie is. De commissie heeft zich tijdens het toetsingsproces dan ook beziggehouden met meer dan alleen inhoudelijke discussies over de interventies. Zij is ook bezig geweest haar eigen resultaten in de gaten te houden door kritisch naar zichzelf te kijken en voor de toekomst een zogeheten Plan van Borging op te stellen. Dit Plan van Borging betreft een document waarin de visies en ideeën rondom het voortbestaan van de TIJ en de doelen die zij zichzelf stelt zijn vastgelegd. Begin maart 2012 vond er een gesprek plaats tussen de voorzitter van de TIJ en een externe dienstverlener over de toekomst en de doelen van de Toetscommissie. In dit gesprek wilde de voorzitter ideeën opdoen over hoe de TIJ ervoor zou kunnen zorgen dat zij haar positie in de gemeentelijke organisatie consolideert en deze positie ook behoudt. Als snel werd duidelijk dat dit verband hield met de doelen die de commissie zichzelf stelt en de spelers in de omgeving die voor de commissie van belang zijn. Om een duidelijkere visie op deze zaken te kunnen creëren besloot de voorzitter tot het schrijven van het eerdergenoemde Plan van Borging. Deze taak droeg hij over aan de secretaris van de TIJ die hierin werd ondersteund door de externe dienstverlener. Half maart 2012 werd de eerste werksessie gepland tijdens welke de toekomst en doelen van de TIJ besproken werden. De vraag die ten grondslag lag aan deze werksessie had te maken met hoe de commissie uiteindelijk effect zou willen bereiken in de gemeentelijke organisatie. De werksessies tussen de secretaris van de TIJ en de externe dienstverlener hadden vooral het karakter van

brainstormsessies waarin zij nadachten over wat de tussenliggende doelen zouden zijn voor het bereiken van het hoofddoel. Zo kwamen zij tot het idee van verankering in de gemeentelijke organisatie. Deze verankering zou vooral gezocht moeten worden in partnerschappen met belangrijke spelers in de gemeentelijke organisatie en het opstellen van duidelijke doelen voor de activiteiten van de commissie. Het opstellen van beleidsplannen voor de commissie en het inrichten van procedures en de profilering in overleggen buiten de commissie zelf waren belangrijke onderdelen van deze bijeenkomsten.

De overwegingen rondom het opstellen van het Plan van Borging zijn niet de enige overwegingen die zich niet concentreerden op de methode en dataverzameling tijdens de toetsing. Tijdens vergaderingen werd niet alleen gesproken over de inhoud van de verschillende interventies maar ook over de commissie en haar toetsingsproces in het algemeen. De omgeving waarin de TIJ zich bevindt en hoe de TIJ door deze omgeving gepercipieerd wordt betroffen onderwerpen van deze discussies. Vaak stonden de discussies en afwegingen die door de leden gemaakt werden in relatie tot het effect dat de commissie wilde bereiken met haar toetsing. Het werd al in één van de eerste vergaderingen duidelijk dat als de commissie haar gestelde doelen zou willen bereiken er niet alleen nagedacht zou moeten worden over inhoudelijke criteria voor toetsing en dataverzameling. Er zouden ook werkzaamheden verricht moeten worden met het oog op de omgeving, deze overwegingen resulteerden later in het eerdere genoemde Plan van Borging. In januari bereidde de TIJ zich daarom voor op een presentatie in het directieoverleg waarin de verschillende directeuren van de diensten bij elkaar kwamen. Op 23 en 26 januari 2012 heeft een aantal TIJ-leden twee directie overleggen bijgewoond en de TIJ daar gepresenteerd. Dit gebeurde in het kader van een bredere poging van de TIJ om zich in bepaalde voor de commissie relevante overleggen te presenteren. Voor het directieoverleg op gebied van jeugdbeleid wilde men zich richten op het creëren van bereidheid tot samenwerking van directeuren met de TIJ. Voor de Directieraad Veilig gold een andere insteek van de commissie; men wilde hier op heldere wijze naar voren brengen wat de inhoudelijke werkzaamheden van de TIJ waren. Op die manier wilden zij de personen in deze directieraad bewust maken van de aanwezigheid van de TIJ in de gemeentelijke organisatie. Door de TIJ op inhoudelijke wijze te presenteren wilde de commissie als onafhankelijk in beeld komen. Deze onafhankelijkheid waarover de commissie van tevoren in haar vergadering sprak had vooral te maken met de zeggenschap die anderen zouden hebben over de activiteiten van de TIJ. De commissie wilde in deze directieoverleggen duidelijk maken dat zij niet ingeroepen konden worden voor bezuinigingsopgaven en dat zij zelf hun activiteiten zouden bepalen. De directeuren van de verschillende ambtelijke diensten van de gemeente Rotterdam voorzagen de TIJ tijdens de overleggen van tips voor hun werkzaamheden. Deze tips concentreerden zich vooral op de onafhankelijkheid van de commissie. De directeuren in deze overleggen gaven aan dat te veel nadruk op onafhankelijkheid een averrechts effect zou kunnen hebben. Door minder nadruk te leggen op onafhankelijkheid zou de TIJ eventuele weerstand in de omgeving kunnen vermijden. Naast deze tips spraken directeuren in de overleggen hun steun uit voor de TIJ in het geval dat de eerder genoemde weerstand zich alsnog aan zou doen. Niet alleen op ambtelijk vlak was de TIJ actief. Ook maakte de commissie in januari en februari 2012 plannen voor haar presentatie op politiek vlak. Het ging hierbij om een kennismakingsgesprek met de burgemeester van Rotterdam Ahmed Aboutaleb en de officiële installatie van de TIJ door wethouder Hugo de Jonge (Onderwijs, Jeugd en Gezin). Het kennismakingsgesprek met de burgemeester vond plaats op 24 februari 2012 en het installatiemoment vond na enige vertraging plaats op 2 april 2012.

Tijdens de vergaderingen van de TIJ concentreerden de discussies over het effect dat de TIJ wil bereiken zich op de omgeving van de commissie. Tijdens één van de vergaderingen werd gewezen op programma's binnen de gemeente Rotterdam die nieuwe interventies inzetten. Het werk dat de TIJ verrichtte zou hierdoor ingehaald kunnen worden en er ontstond in de commissie een roep om een inventarisatie van andere plannen die naast de TIJ in de gemeentelijke organisatie ingezet worden. De leden wilden voorkomen dat hun werk verloren zou gaan en wilden zicht krijgen op het proces dat na de toetsing en advisering van een interventie plaatsvindt. Het feit dat deze programma's door gingen ongeacht de activiteiten van de TIJ riep bij leden vragen op over de bekendheid van de TIJ binnen de gemeente Rotterdam. Binnen de commissie bestonden op dit moment verschillende visies over hoe de TIJ meer bekendheid zou kunnen krijgen. Het eerste middel dat genoemd werd was kenniscirculatie. Volgens één van de leden kan het delen van inhoudelijke kennis ervoor zorgen dat andere mensen in de organisatie een duidelijker beeld hebben van de TIJ. Andere leden wezen in dit verband op de afstemming van verschillende trajecten op wat de TIJ doet. Er werd uiteindelijk besloten om de TIJ tijdens de trainingen van het Kennisfundament (die de TIJ-leden zelf ook hadden gevolgd) te presenteren om op deze manier mensen binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente Rotterdam bewust te maken van de aanwezigheid van de TIJ.

Na de bijeenkomst met de expert over de oordelen van de interventies begon de afronding van de adviezen. De TIJ besteedde tijdens haar vergaderingen in mei 2012 relatief veel aandacht aan het proces dat ingericht moest worden rondom het uitbrengen van de adviezen. De vorm waarin de adviezen opgeleverd zouden worden betrof een rapport met een begeleidende brief. De commissie vergaderde over de invulling van deze brief en richtte zich op de beeldvorming over de commissie bij de wethouder. Er ontstonden tijdens de vergadering met de betreffende agendapost discussies over uiteenlopende zaken rondom deze beeldvorming. De leden discussieerden over het idee dat omdat vijf van de acht getoetste projecten als 'project ter verbetering' waren beoordeeld, dit als 'aanzelend' over zou kunnen komen naar de omgeving van de TIJ. Gekoppeld aan deze overweging vroegen de commissieleden zich ook af of zij de adviezen voordat deze naar de wethouder zouden gaan eerst nog ter informatie aan hun directeuren zouden moeten voorleggen. De meningen hierover waren verdeeld; één van de leden gaf aan dat de commissie haar onafhankelijkheid moet waarborgen door niet de standaardprocedures te volgen en het advies zonder op de hoogte stellen van directeuren aan de wethouder moet presenteren. Een ander commissielid richtte zich op het feit dat de TIJ nog in een leerfase zou zitten. Juist omdat de TIJ net was begonnen vond dit lid het belangrijk om de directeuren over de advisering rondom de interventies te informeren. De conclusies uit de leerfase konden op deze manier afgetast worden bij de directeuren van de verschillende diensten. Het zou hierbij gaan om het creëren van draagvlak voor de adviezen van de TIJ. Er werd door de commissie in dit verband besloten om de adviezen ter informatie voor te leggen aan de directeuren tijdens een staf die zij tweewekelijks houden. Nadat dit was vastgesteld bepaalde de voorzitter welke leden hierbij aanwezig zouden zijn. De keuze viel opzettelijk niet op één van de leden die al vaak aanwezig was bij deze staf. De voorzitter koos ervoor om iemand die minder bekend was voor de presentatie in de staf in te zetten.

Naast deze overwegingen over de presentatie van de adviezen op ambtelijk vlak ontstonden er ook discussies over de presentatie van de adviezen in bredere zin. Er diende door de voorzitter een inleiding voor het rapport met de adviezen van de TIJ geschreven te worden. Voor de inhoud van deze inleiding vroeg hij nadrukkelijk om inbreng van de

commissieleden. Enkele leden wezen op de beeldvorming van de wethouder over de commissie. Er bestonden volgens TIJ-leden gevoeligheden omtrent de interventies en de context waarin zij getoetst zijn. Daarom werd de inleiding afgestemd op deze gevoeligheden. Niet alleen de inleiding van de rapportage was subject aan deze overwegingen, ook de adviezen zelf werden onderworpen aan een redactieslag door de voorzitter en de secretaris. Een belangrijk uitgangspunt hierbij was wederom het voorkomen dat aanwezigen bij de presentatie van het rapport verassende feiten in het rapport zouden zien waardoor zij in verlegenheid gebracht zouden kunnen worden tegenover de wethouder. Naarmate de TIJ naar de eindrapportage toewerkte speelden deze overwegingen tijdens de vergaderingen een steeds grotere rol.

De bovenstaande handelingen van de TIJ concentreren zich vooral op de omgeving van de commissie. Er hebben echter nog andere overwegingen een rol gespeeld. Tijdens de toetsing van de verschillende interventies bleek dat resultaten van deze interventies moeilijk vast te leggen waren. Opdrachtgevers en uitvoerders van deze projecten hadden niet altijd gegevens beschikbaar en dit belemmerde het toetsingsproces op sommige punten. Volgens de commissieleden zei dit gebrek aan resultaten iets over de effectiviteit van de deze interventies. Uiteindelijk werden vijf van de zeven interventies als 'project ter verbetering' aangemerkt door de TIJ. Tijdens de vergaderingen bleef het in de discussies over effectiviteit vaak bij het idee dat effectiviteit erg lastig vast te stellen is. Uit één van de interviews met de TIJ-leden echter, kwam een interessante en heldere betekenis voor effectiviteit aan het licht. Het TIJ-lid gaf aan dat de resultaten en de effecten van een interventie erg belangrijk zijn en het enige criterium vormen waarop dit soort projecten beoordeeld zou moeten worden. Dit TIJ-lid is in de toetsing uitgegaan van de resultaten

R: Omdat ik, omdat ik, omdat je anders veel te be.. Je zit valse.. Je zit, je zit gewoon te liegen met elkaar. Je zit afspraken te maken die je niet nakomt. Je moet die.. En als je afspraken maakt die je niet nakomt, moedwillig of.. Dan, dan vind ik ook, maar dat vind ik ook aan de opdrachtgever dat je moet bijsturen. (...) En dan oordelen wij aan het eind van de rit, zeggen we van ja, je hebt dit beloofd, je hebt het nooit bereikt, er zullen vast allerlei redenen voor zijn, maar ja. Je bent nog niet echt effectief geweest, met je maatregelen. Had je misschien tussentijds bij moeten sturen. Ik vraag me dan af waarom je dat niet doet, maar ja.. Ik bedoel je hebt als organisatie toch zelf ook door dat je halverwege misschien iets anders in moet zetten.

Op dit moment tijdens het interview dacht de respondent erg diep na en kwam tot de conclusie dat effectiviteit belangrijk is. Voor de respondent geldt dat afspraken nagekomen dienen te worden als het gaat om de resultaten van een interventie. Dit wordt toegelicht door een kort verhaal over de relatie tussen een opdrachtgever en een uitvoerder van een interventie. Effectiviteit was voor dit TIJ-lid de enige grond waarop interventies beoordeeld zouden kunnen worden. Dergelijke visies op wat effectiviteit precies inhoudt bleven tijdens vergaderingen vaak onbesproken. Het grootste deel van de TIJ-leden wilde zich liever richten op het daadwerkelijk toetsen omdat zij vonden dat de commissie eerst werk moet afleveren alvorens te discussiëren over dieperliggende zaken. Ook hierin schuilt vooral vanuit de voorzitter een drang om aan andere spelers in de omgeving te laten zien dat er binnen de commissie niet slechts gepraat zou worden maar ook werk wordt verzet.

Uiteindelijk resulteerde dit verzet in de definitieve rapportage van de toetsing van zeven interventies die op 12 juni 2012 werd voorgelegd aan de wethouder. Zeven,

omdat er gedurende het proces moeilijkheden waren geweest met betrekking tot één van de interventies waarop de commissie besloot deze niet op te leveren maar uit te stellen en later te presenteren. Op 12 juni werden de oordelen van de interventies dus aan de wethouder en directeuren van de verschillende diensten gepresenteerd. Nog voordat dit gebeurde was de TIJ in de vergadering van maandag 11 juni al bezig met het selecteren van een nieuwe ‘tranche’ interventies om de toetsing zoals deze hierboven beschreven is te herhalen.

4.3 De praktijk aan het woord

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat er allerlei overwegingen in het toetsingsproces een rol hebben gespeeld. Deze overwegingen concentreerden zich aan de ene kant sterk op de methode van toetsing en beoordeling, en aan de andere kant op de omgeving en onafhankelijkheid van de TIJ. De overwegingen zoals deze in de vorige paragraaf zijn gepresenteerd geven nu nog slechts een globaal beeld van hoe commissieleden het toetsingsproces in hebben gevuld. Om een duidelijk beeld te geven van de overwegingen die hebben gespeeld worden in deze paragraaf verschillende fragmenten uit de interviews gepresenteerd die percepties en ervaringen van zowel TIJ-leden als omgevingsactoren weergegeven. Er is geprobeerd om langs de lijnen van de theoretische blik rondom de constructie van *evidence based* beleid interviewfragmenten te selecteren die kenmerkend zijn voor een rationele of complexe benadering van het beleidsproces. In het vorige hoofdstuk over de methode staan in de indeling en operationalisatie van de verschillende concepten weergegeven. Deze indeling en operationalisatie zijn leidend voor de selectie van de verschillende fragmenten aangezien de indicatoren zijn gebruikt om relevante passages in de transcripten van de interviews op te sporen. De fragmenten zullen ook geanalyseerd worden door deze te koppelen aan de verschillende concepten en de eerder aan bod gekomen literatuur over deze onderwerpen.

Er worden in deze paragraaf interviewfragmenten geanalyseerd zowel van leden van de TIJ als van mensen uit de omgeving van de commissie. Dit geeft een rijker beeld van de commissie door niet alleen naar de percepties van de leden zelf rondom het proces te kijken, maar ook frisse blikken van buiten te benutten. Door van twee kanten naar het toetsingsproces te kijken kan de constructie van *evidence based* beleid als theoretisch idee leven ingeblazen worden. De afwegingen die de leden hebben gemaakt in dit proces en de percepties van de actoren uit de omgeving van de TIJ staan centraal. Daarnaast zijn er fragmenten die betrekking hebben op een debat dat het toetsingsproces overschaduwde, en waarvan de rol later in deze thesis duidelijker zal worden.

De interviewfragmenten zijn in sommige gevallen relatief lang. Dit is bewust gedaan om ook de context van deze fragmenten te kunnen duiden. Bovendien komen op deze manier ook gegevens naar voren waarvoor het theoretisch kader niet altijd geschikt is. Dit laat zien dat theorie niet altijd rijk genoeg is om fenomenen in de werkelijkheid te duiden. Een theoretische veronderstelling moet soms door inzichten uit de werkelijkheid aangepast worden. Juist om deze mogelijkheid te behouden is er dus gekozen voor relatief lange interviewfragmenten. Ook bieden deze lange interviewfragmenten de ruimte voor het zogeheten *emic perspective*. Een *emic perspective* is een andere benaming voor *insider perspective* en duidt op persoonlijke ervaring van een fenomeen (Young, 2005: 152). Het was tijdens de interviews het doel om deze persoonlijke ervaring van de TIJ-leden helder te krijgen. Deze ervaringen betreffen precies wat getracht wordt naar voren te brengen in deze paragraaf. Als het gaat om de opmaak van deze interviewfragmenten staan de letters I en R

voor respectievelijk Interviewer en Respondent. Ook is er, wanneer over een bepaalde specifieke interventie, persoon of dienst gesproken wordt gebruik gemaakt van de letters X en Y. Wanneer één of meerdere van deze namen vaker voorkomt is steeds dezelfde letter gebruikt. Dit alles is gedaan om de anonimiteit van de respondenten maar ook andere personen, interventies en diensten te kunnen waarborgen.

4.3.1 Tijd en onafhankelijkheid

In het volgende fragment is het attenderende begrip 'tijd' van belang. Er is gekozen voor dit fragment over tijd omdat het een goede indicatie geeft van de rol die tijd speelt in het toetsingsproces. Tijd blijkt na bestudering van de interviews bovendien verbonden te zijn met een ander attenderend begrip; 'onafhankelijkheid'. Het fragment is afkomstig uit een interview met een lid van de TIJ en hier komt aan het licht welke afweging het TIJ-lid heeft gemaakt in het toetsingsproces met betrekking tot het begrip 'tijd'. De respondent geeft in dit interview een eigen visie op het toetsingsproces maar is specifiek uitgekozen voor een interview omdat deze respondent in de vergaderingen geen radicaal andere visie had dan andere TIJ-leden. Op deze manier is getracht te waarborgen dat een breder gedragen visie geanalyseerd wordt, en niet één die sterk afwijkt van het collectief.

Interviewfragment I (lid A)

I: Denk je dat de adviezen op tijd zijn gekomen extern gezien? Dus voor de organisaties die erbij betrokken zijn, waaronder dus de uitvoerders maar ook de gemeente zelf?

R: Ik wil me daar niet al te erg door te laten leiden, door dit soort dingen. Want je zou dan ook kunnen denken van goh het is handig om nu te toetsen want dalijk is weer de najaarsretraite en dan kunnen we het allemaal weer even wegbezuinigen of zus bezuinigen. Nee, lid X zegt ook altijd, we laten ons niet leiden door bezuinigingen of vriendjespolitiek of zus en zo. Wij zijn onafhankelijk, we doorlopen ons eigen proces. En ik wil me daar dus ook niet al te erg door laten leiden van ben ik op tijd? We zijn geen politiek instrument, ook geen beleidsmatig instrument. Ja, we zijn wel een beleidsinstrument, geen politiek instrument dat is het belangrijkste. Dus ik wil me niet al te erg daardoor laten leiden. Wij hebben gewoon gezegd: wij nemen per interventie een x aantal uren hebben we daar voor nodig. Daar houden we ons aan. En we gaan niet op najaarsretraites, voorjaarsretraites, bezuinigingsopgaven, wil ik eigenlijk geen rekening mee houden.

I: Dus jij denkt?

R: Dan laat je je leiden door de inhoud van de interventie.

I: Maar denk je dan, dat die, speelt de tijd dan in geen enkele vorm een rol? Of hebben jullie toch op een bepaalde manier nog..

R: Je moet niet jaren over het screenen van een interventie doen. Wij hebben daar, in het Plan van Aanpak hebben we gezegd nou een x aantal uur denken wij nodig te hebben voor het screenen van een interventie. En ik vind ook dat je daar flexibel in moet zijn naar alle redelijkheid he. Dat als je na weet ik veel een maand nog niet klaar bent, dat je daar wel nog iets, aan vast kan gooien. Dat vind ik wel. Ik geloof dat er we nu, nu nemen we er drie maanden de tijd voor, voor het screenen van een interventie omdat de zomer ertussen zit. Nou dat is hoe veel, dat is prima.

I: Dat is prima?

R: Ja.

I: Dus je denkt niet dat het sneller zou moeten?

R: Met de tijd, met de tijd en het mooie. Je moet ook niet te snel willen gaan. We hebben er pas zeven gedaan, geef het de tijd. Ik denk dat het steeds sneller gaat. Ik denk niet dat je moet zeggen van nou we gaan het binnen een maand doen. Want dan ben ik weer bang dat je je methodiek en je kwaliteit ondergeschikt maakt aan de tijd.

Het bovenstaande interview fragment heeft betrekking op de rol die overwegingen rondom tijd en deadlines hebben gespeeld tijdens de toetsing van de interventie van dit lid van de TIJ. De kern van dit interviewfragment is dat dit TIJ-lid zich in het toetsingsproces niet wil laten leiden door de tijdsplanning van externe actoren. Met andere woorden, dit TIJ-lid wil onafhankelijk kunnen bepalen hoe lang de TIJ over de toetsing van een reeks interventies doet. De TIJ lijkt zelf te willen bepalen hoe snel zij interventies toetsen.

In de eerste plaats wordt een vraag gesteld aan de respondent die gericht is op het achterhalen van de betekenis die het commissielid geeft aan tijd in relatie tot de omgeving van de TIJ. Vooraf aan dit fragment is in het interview al gesproken over de hoeveelheid tijd waarbinnen de interventies zijn getoetst en in hoeverre deadlines en kwaliteitsoverwegingen hierin een rol hebben gespeeld. Aansluitend op deze vragen over de tijd die beschikbaar was voor het toetsen van interventies geeft de respondent aan dat deze zich niet wil laten leiden door externe druk. Deze externe druk benoemt de respondent wanneer deze spreekt over de zogeheten 'de najaarsretraite'. In het verband van deze 'najaarsretraite' wordt gesproken over bezuinigingen die daaruit zouden kunnen voortvloeien. De respondent geeft aan dat deze bezuinigingen geen richting mogen geven aan het toetsingsproces en dat de TIJ als geheel onafhankelijk is. De respondent koppelt in dit geval de overweging om geen rekening te houden met tijdsdruk van buiten de commissie aan onafhankelijkheid van politieke invloeden. Leidend in de tijdsoverwegingen in dit geval is de inhoud van de interventies zoals de respondent ook aangeeft. De TIJ wil op deze wijze zelf het tempo bepalen waarmee interventies getoetst worden. Dit kan volgens dit TIJ-lid niet ingegeven worden door actoren buiten de TIJ. Met andere woorden, de omgeving bepaalt niet welke deadlines gesteld worden aan de voltooiing van de toetsing. Diepere analyse van dit fragment leert dat dit management van tijd een middel is om onafhankelijkheid te behouden. Immers, door niet te letten op activiteiten in de omgeving van de TIJ zorgen de leden ervoor dat het toetsingsproces hier ook niet door beïnvloed wordt. Bovendien is de TIJ hiermee niet alleen onafhankelijk op het gebied van het oordeel over een interventie, maar is dat ook op het gebied van het proces. De TIJ bewaakt haar onafhankelijkheid niet alleen door zelf te oordelen, maar ook door zelf te bepalen met welk tempo interventies getoetst worden.

Echter, bij het doorvragen naar of er daadwerkelijk in het geheel geen rekening gehouden wordt met druk van buiten de TIJ als het gaat om tijd geeft de respondent aan dat er toch wel in enige mate rekening gehouden moet worden met de omgeving. Flexibiliteit in de deadline moet mogelijk zijn, maar wel binnen de grenzen van het redelijke. In het laatste gedeelte van de het fragment wordt duidelijk dat kwaliteit toch een belangrijke rol blijft spelen. Het TIJ-lid noemt opnieuw dat methodiek en kwaliteit van de toetsing niet ondergeschikt gemaakt moeten worden aan externe druk rondom de tijd en snelheid van de toetsing. Er is op deze manier sprake van enige nuance in de eerdere uitspraken die de respondent deed over de tijd maar kwaliteit blijft in de overwegingen van deze respondent duidelijk de overhand te houden. Zeker als het gaat om druk die van buiten op het toetsingsproces wordt uitgeoefend.

Bovenstaand fragment en analyse staan nu nog erg op zichzelf en er is daarom voor gekozen om fragment I van dit TIJ-lid te vergelijken met een fragment afkomstig uit een interview met een ander TIJ-lid. Ook in onderstaand fragment gaat het over de overwegingen die de leden van de TIJ maken als het gaat om tijd. Het fragment kan laten zien welke betekenissen TIJ-leden aan tijd verbinden en op welke punten deze overeenkomen en verschillen. Duidelijk zal worden dat deze verschillen in betekenis niet altijd leiden tot verschillende conclusies.

Interviewfragment II (lid B)

I: Kun je uitspraken doen. Denk je dat de adviezen die jullie hebben gegeven over de interventies van de afgelopen tijd die jullie getoetst hebben, dat die op tijd kwamen?

R: Nee. Ik denk sommige dingen.. Ja ligt eraan waar je naar kijkt. Als je het hebt vaak over begrotingstechnische zaken, zijn er een aantal dat je denkt die zijn al achterhaald. Maak je niet veel verschil meer erin. Als je het hebt over een bijdrage aan beter opdrachtgeverschap he.. Een cyclisch proces, ik denk dat ieder moment, dat je het op tijd doet. Maar het heeft met bepaalde dingen niet eens een rol een gespeeld van gaan we daar mee door of niet. Dat is al vaak een gepasseerd station. Heel algemeen als je zegt we gaan eens kritischer kijken naar wat we hier doen en dat we meer kijken naar effectiviteit, in die zin is het denk ik wel op tijd.

I: Bij wiens tijd sluit dat dan aan?

R: Nou de tijdsgeest als je zegt van een college dat moet bezuinigen. Afstappen van overal maar geld uitdelen en iedereen een beetje tevreden te houden. Dus in die zin past dit wel.

I: En denk je dan dat deadlines daarbij voor jullie zeg maar basaal gezien nog een rol spelen? Of is de TIJ als het ware gewoon op tijd gekomen voor deze taak?

R: Nou ik denk wat heel belangrijk is, is dat wij kwalitatief behoorlijk goed werk afleveren. Ik vind die deadlines, ja, ik loop nog niet zo lang in Rotterdam mee, er is altijd wel weer wat. De ene deadline heb je waarschijnlijk meer mee dan de ander. Ik denk het goed is dat je de gedachte over, gewoon goed moet kijken naar effectieve interventies en dat je daar in het beleid ook voor kiest. Dat je kritisch blijft over wat je doet dat dat meer als algemene teneur waardevol is dan dat je aan bepaalde deadlines.. Net als die deadlines die wij ons als commissie hebben gesteld zijn meer dingen die wij ons in het hoofd.. Als je iets belooft dan gaan we dat ook zo doen, daar zit ook geen echte functionele..

I: Dat is niet functioneel.

R: Nou als we hadden gezegd we komen een maand later had iedereen dat ook prima gevonden. Ik denk ook dat het de kracht van de commissie is dat je het gewoon op die manier denken over interventies en opdrachtgeverschap.. Die algemene verandering, die cultuuromslag, dat dat belangrijker is dan het, ja die hele concrete adviezen over interventie X of Y.

I: Dat maakt het wel heel interessant voor mij, want dat laat zien dat, wat jou idee van tijd is. Want mijn veronderstelling was natuurlijk een beetje dat er, tijd speelt een bepaalde rol in dit verhaal. Ik kon alleen nog niet helemaal plaatsen welke dat zou moeten zijn. Maar dit maak het voor mij wel heel helder, want dan kun je tijd als het ware op twee manieren opvatten zeg maar. Als dat de TIJ op tijd komt, in de tijdsgeest en dat deadlines voor jullie in het proces zelf, dat dat, als je daar een maand overheen zit, dat dat niet zo gek veel zou uitmaken.

R: Dat idee heb ik ja. Als er bezuinigd moet worden dan zou het handig zijn als dat soort informatie die wij hebben kunnen meenemen als dat er is. Maar ja als dat er niet is, bezuinigen ze ook.

I: Dat gaat gewoon door?

R: Ja dat gaat gewoon door.

I: Sluiten jullie daarbij aan?

R: Nou voor zo ver ik.. Wij hobbelen gewoon voor, we gaan, de tranche van acht, gaan we naar de volgende acht. Die moeten dan in oktober klaar zijn, ik weet niet of er in oktober nou een of andere iets is waarom het net op dat moment klaar zou moeten zijn. Dat is gewoon dat wij een beetje door blijven..

I: Ja dat snap ik. Dat zegt wel iets over onafhankelijkheid denk ik. Hoe beschouw je dat dan? Want je zegt van nou wij hobbelen gewoon vooruit wij gaan gewoon door. Is dat ongeacht wat er om je heen gebeurt?

R: Nou kijk als er hele concrete ankermomenten zouden zijn dan is dat zeker iets mee te nemen. Maar je moet ook bedenken kijk er zijn 500 interventies in Rotterdam. Ja die hebben we echt niet voor oktober allemaal bekeken, dus ja we moeten daar ook gewoon heel reëel in zijn. Nogmaals, ik denk dat het belangrijkste punt is dat de, meer de urgentie van kijken naar wat zijn zinnige dingen om in Rotterdam te blijven doen. Dat vind ik veel waardevoller dan dat je interventie X of Y zegt dit kan beter of stop er maar mee.

Het interessante aan dit fragment zit in de vergelijking met interviewfragment I omdat beide leden hun eigen betekenis geven aan tijd in het toetsingsproces. Interviewfragment II laat zien dat dit TIJ-lid zich in eerste instantie richt op een lange termijn beeld van 'tijd'. Het lid presenteert feitelijk twee perspectieven op tijd door te kijken naar het algemene beeld en vervolgens deadlines in relatie tot de omgeving. In het eerste geval plaatst het lid de TIJ en het toetsingsproces in de tijdsgeest. Het gaat hierbij om een algemeen idee dat binnen het openbaar bestuur leeft; er dient meer naar effectiviteit gekeken te worden. De respondent noemt dit in het verband het zogeheten 'beter opdrachtgeverschap' en geeft aan dat de toetsing van interventies op effectiviteit in dit perspectief passend is bij de huidige tijd. Na doorvragen blijkt dat de huidige tijd volgens het TIJ-lid gekenmerkt wordt door bezuinigingen en dat juist daarom toetsing op effectiviteit passend is. Als het gaat om deadlines in het toetsingsproces noemt de respondent in fragment II kwaliteit van het werk dat de TIJ aflevert als belangrijk punt. Het TIJ-lid geeft geen prioriteit aan de deadlines in het proces boven de kwaliteit van het werk. Deze betekenis van deadlines komt overeen met het TIJ-lid dat in fragment I aan het woord was. Beide leden wijzen op de kwaliteit van hun stukken als het gaat om tijd. Echter er bestaat een verschil in de onderliggende redenering. Het lid uit fragment I noemt uit zichzelf expliciet onafhankelijkheid in dit verband en geeft aan dat deze zich niet wil laten leiden door enige politieke invloeden. Het lid in het tweede fragment geeft een andere betekenis aan het begrip tijd. Deadlines zijn niet van groot belang maar de algemene teneur van het kijken naar effectiviteit is veel belangrijker. Deadlines zijn volgens hem door de commissie zelf geconstrueerd, waarbij het geen verschil zou maken als de deadlines overschreden zouden worden. Volgens dit TIJ-lid zijn de deadlines niet 'echt' functioneel en zou het ook met het oog op de omgeving er niet toe doen als ze overschreden zouden worden. Dit TIJ-lid noemt de cultuuromslag die achter het toetsen van de interventies ligt en het bereiken van de overkoepelende doelen van de commissie als prioriteiten.

Ook in dit geval blijft de TIJ dus zowel in het oordeel als in het tempo waarmee de toetsing plaatsvindt onafhankelijk. Ook is te zien dat leden kwaliteit boven overwegingen rondom tijd en bijbehorende deadlines stellen, hoewel de twee leden wel uiteenlopende redenen hebben om dit te doen.

4.3.2 Meetbaarheid en effectiviteit

In deze paragraaf komen twee fragmenten naar voren die een interessant licht werpen op de rol van effectiviteit bij het toetsen van interventies. Tijdens de interviews zijn er vragen aan de leden gesteld over wat effectiviteit precies betekent en is geprobeerd om op die manier het toetsingsproces te bestuderen. Het is in dit licht goed om te kijken naar het volgende fragment uit het interview met hetzelfde lid als uit fragment I. Het fragment komt voort uit een moment tijdens het interview waarop gesproken wordt over effectiviteit van interventies. De respondent wordt gevraagd of er naast criteria rondom doelen en resultaten ook andere criteria bestaan waarmee interventies getoetst kunnen worden. De respondent geeft een genuanceerd beeld over de rol van deze criteria. Voorafgaand aan dit moment in het interview is kort het woord bevlogenheid genoemd, dit begrip wordt nu weer terug in het gesprek gebracht. Het TIJ-lid geeft aan dat er bij de toetsing van interventies naast resultaten ook gekeken wordt naar met welke motivatie deze interventies door organisaties worden uitgevoerd.

Interviewfragment III (lid A)

I: Ook met de overweging van we weten dat er heel bevlogen mensen achter zitten en dat het best wel eens een keer heel veel zou kunnen betekenen voor de deelnemers?

R: Ja, want volgens mij hebben we dat gedaan bij interventie Y. Dat is een project ter verbetering dacht ik geworden en dus niet kansarm. Omdat daar, daar lag best wel wat informatie achter. Er waren best wel resultaten alleen.. Nou? Waren er resultaten? Daar was nooit naar gevraagd, dat was onduidelijk. Toch is dat een project ter verbetering geworden als je kijkt van naar uitvoerder X als die nou eens opschrijft wat ie nou precies doet. Want je ziet wel dat er een bevlogen iemand staat en dat er veel jongeren komen. Dus ga nou is meten wat je resultaten zijn en schrijf je methodiek op. Maar ik denk niet dat je alleen op bevlogenheid, kan je de wereld niet mee redden.

I: Nee, maar de bevlogenheid speelt dus wel duidelijk een rol ook in de overweging van zo'n toetsing.

R: Ja.

I: En en naast die bevlogenheid..

R: Bevlogenheid kan ook negatief zijn. We leggen hem nu positief uit maar het kan ook negatief zijn.

I: Hoe bedoel je dat?

R: Nou, dat weet ik uit andere projecten, dat je met mensen werkt die heel erg bevlogen zijn, die beter weten dan jij, nou ja dat is niet zo moeilijk, die allemaal beter weten hoe het met een jongere moet gaan in deze wereld dan de rest van de wereld. En dat, dat dat hele erge solisten worden en zich helemaal onttrekken van structuren die je hier in Rotterdam hebt ingezet. En wij, wij hakken dan onmiddellijk zo'n interventie eruit. Dus het kan ook negatief zijn, maar goed.

I: Ja, ja dat is heel erg interessant. Want er zijn dus.. Dat is voor mij belangrijk omdat je, omdat ik ook een beetje als het ware op zoek ben naar en dat zit dan voor mij meer de aanbevelingen sfeer ook naar wat wat interventies nog meer..

R: Dat er nog meer is op basis waarvan je.. Nou ja ik vind zeker dat als uitvoerder X, als die zich onttrekt aan structuren binnen de stad, omdat hij zegt van nou ik weet het beter, het moet op deze wijze, ik beschrijf het niet, en ik lever geen resultaten aan, nou daar kan je niet mee werken. Dan moet je zeggen van nou, ga jij dat lekker doen maar dan moet je geen overheidsgeld vragen. Want daar daar.. Wij willen daar toch mee sturen. Dat is niet zo, niet zo, ja weet je.. Dan moet je het zelf gaan. Dan moet je selffulfilling zijn. Maar.. Dus die bevlogenheid, enerzijds positief, anderszijds negatief. Daar moet je echt goed naar kijken. En wij hebben dat bij interventie Y gezien. Zitten bevlogen mensen achter die het beste voor hebben met de wereld en geloven ook echt in de methodiek die ze uitvoeren. Alleen wij zagen op basis van de stukken die wij gekregen hebben, de resultaten en de resultaten zagen wij niet, geen enkele meerwaarde in dit project voor de mensen. En dan blijf ik er nog bij dat ik denk van waarom moet dit voor de overheid betaald worden? Een Tupperware-party wordt ook niet door de overheid betaald.

Uit dit interviewfragment komt naar voren dat het niet altijd mogelijk is om het resultaat van een interventie vast te stellen. Tijdens de toetsing komen leden van de TIJ erachter dat sommige uitvoerders van interventies geen resultaten van hun aanpak vastleggen. De TIJ ziet gaandeweg de toetsing van de interventie wel dat het bevlogen mensen zijn die dit project uitvoeren. Het TIJ-lid geeft in dit verband aan dat er bij één van de interventies bewust is gekozen om ondanks het feit dat er geen resultaten bekend waren, het project niet als 'kansarm' af te doen. De bevlogenheid van de personen in de uitvoering leidt er in dit geval toe dat de uitvoering van de interventie een advies krijgt om een resultaatmeting te doen. Echter ook in dit geval is er sprake van enige nuance. De respondent is niet zeker over de resultaten maar er lijkt toch een soort indicatie voor resultaat te zijn wanneer de respondent spreekt over dat er veel jongeren bij de genoemde interventie zouden komen. Het bereik van een interventie wordt in dit geval dus ook gebruikt als indicator voor resultaat.

Het idee van bevlogenheid bij de uitvoerders van de interventie brengt een verhaal van het TIJ-lid teweeg waarin deze uitlegt dat bevlogenheid niet in plaats van effectiviteit kan functioneren als meetcriterium in de toetsing van een interventie. Het TIJ-lid legt uit dat duidelijk moet zijn wat het resultaat is van een interventie, omdat het in de financiering van deze projecten om overheidsgeld gaat. Resultaten waarmee effectiviteit van een interventie gestaafd kan worden blijven voor dit TIJ-lid dus leidend in de toetsing. Echter, toch blijft bevlogenheid in enige mate een rol spelen omdat één van de interventies toch een 'project ter verbetering' is geworden in plaats van 'kansarm'.

Deze laatste inzichten vertellen ons dat dit TIJ-lid in de discussie over meetbaarheid van resultaten en effectiviteit niet te veel wil afwijken van de benadering die de nadruk op daadwerkelijk effect legt in de toetsing. De respondent geeft dit aan, zoals te zien is in het fragment, na herhaaldelijk doorvragen door de interviewer. De positie van overwegingen rondom de meetbare effectiviteit ten opzichte van overwegingen rondom bevlogenheid van uitvoerders wordt door bij deze respondent duidelijk. De respondent erkent dat er naast effectiviteit van een interventie ook andere criteria zijn waarop deze beoordeeld kan worden. In enig opzicht is dit ook gebeurd; bevlogenheid is in de beoordeling van de interventie uit het fragment wel degelijk meegenomen. Echter, het voert volgens de respondent niet de boventoon; meetbare effectiviteit en resultaten blijven het belangrijkste criterium. Dit zijn interessante gegevens die afgezet kunnen worden tegen een fragment dat afkomstig is uit het interview met hetzelfde TIJ-lid als in interviewfragment II.

Interviewfragment IV (lid B)

R: Ik kom vanuit de gezondheidszorg, ik ben ook epidemioloog dan heb je gewoon bepaalde gouden standaarden van ja wat is meest betrouwbare bewijs. Dubbelblinde trial. Wat je wel kunt doen is met bewijs dat je verzamelt, dat je kijkt van wat komt nou het dichtst bij dat model in de buurt. Dingen die daar dichterbij zitten, en daar komt wat uit.. Hoe aannemelijker het is dat het een beetje klopt.

I: Hoe staat de TIJ daar nu in denk je? Hoe is de toetsing in dat licht?

R: Nou er is heel veel wat we dan noemen circumstantial evidence. Het gaat er echt om.. Nou het belangrijkste denk ik is, dat zegt lid X ook wel, dat je gewoon een goeie inhoudelijke redenering moet kunnen opzetten over waarom die interventie in theorie moet werken. Dat is dat daar gewoon een goed interventiemodel achter zit. En dat is eigenlijk nog het aller belangrijkste. En daarnaast heb je het aantal gegevens die iets kunnen zeggen over het, wat het oplevert en dan heb je allerlei gradaties en dat heeft volgens mij ook met bereik.. Als je bereik nul is ook al is iets heel effectief dan levert het nog niks op. Dus aantal deelnemers, verloop, dat zegt al wat.. je productie.. En echte maatschappelijke resultaten blijft gewoon moeilijk om dat echt goed in kaart te brengen.

I: Vanwege het gebrek aan gegevens?

R: Gebrek aan gegevens dus het gaat, blijft heel.. heel vaak blijf je vaak ook steken op de redenering. Dat is al heel wat als je een hele goede redenering kunt opzetten over wat werkt. En dat je ook aannemelijk maakt dat wat je in de praktijk doet, dat dat ook volgens die redenering wordt uitgevoerd. Dan ben je al.. Ja dan ben je al een heel eind.

I: Denk je dat die manier van toetsen ook naar de omgeving toe geloofwaardig is? Of zou je het harder willen maken om geloofwaardiger te zijn?

R: Nou ik vind dat wij op zich heel coulant zijn. Eigenlijk zou je van alle interventies als je puur kijkt naar hebben wij data die ondersteunen dat het werkt, dan zou je eigenlijk van die allemaal moeten zeggen ja dat is kansarm. Heel vaak zit het toch op een gedegen redenering. En ja, meer hebben we op dit moment niet. En als je mensen in dat leerproces kunt hebben om die gedegen redenering in het vervolg beter opzet, nou dan heb je al een hele hoop tijdswinst gemaakt. Dan heb je de commissie denk ik zo terugverdiend. Als er een interventie hierdoor gewoon een stukje beter wordt gedaan dan heb je dat maatschappelijk ook weer terugverdiend.

Ook dit lid van de TIJ geeft tweemaal aan dat het lang niet altijd mogelijk is om het effect van een interventie aan te tonen. Dit doet de respondent wanneer deze voor de tweede en derde keer aan het woord is. De 'maatschappelijke resultaten' kunnen volgens het TIJ-lid niet altijd duidelijk naar voren gebracht worden omdat dit te maken heeft met een gebrek aan gegevens. Ook dit lid van de TIJ, dat overigens andere interventies heeft getoetst dan het vorige, geeft dus aan dat een gebrek aan gegevens ervoor zorgt dat de effectiviteit van een interventie niet altijd aan te tonen is. Echter, resultaten zijn wel aannemelijk te maken op grond van gegevens die strikt genomen *circumstantial evidence* zijn. De respondent noemt deze *circumstantial evidence* wanneer hij in bredere zin spreekt over het bereik van een interventie. Deze respondent gebruikt het bereik om iets kunnen zeggen over effectiviteit. Bereik kan hiermee betiteld worden als een proxy voor effectiviteit, om het een soort indicator betreft. Het bereik van een interventie betreft nog steeds *circumstantial evidence* omdat dit niet direct voor effectiviteit zorgt. Maar zoals de respondent zelf aangeeft, zonder bereik is het effect ook niet aanwezig. Er wordt dus gebruik gemaakt van een proxy bij de toetsing van interventies, echter hiervan wordt de beperkte waarde wel van erkend. Verder

geeft de respondent aan dat de input voor een interventie ook bekeken wordt in combinatie met de theoretische redenering die aan de interventie ten grondslag ligt, ook al is de output van een interventie is soms moeilijk te meten. Met deze overweging laat het TIJ-lid zien dat de commissie in sommige gevallen bereid is verder te kijken dan resultaten. Wanneer er circumstantial evidence bestaat in de vorm van een soort proxy voor resultaat, kan dit wel degelijk meegenomen worden in het oordeel van de commissie.

Interessant in dit verband is dat beide leden toch de interventie hebben getoetst en hun werkwijze op de vlak hebben aangepast. Sterker nog, zij geven beide aan dat interventies die op basis van de criteria in het toetsingsproces als 'kansarm' zouden worden beoordeeld, toch door op een andere manier naar de interventie te kijken betiteld worden als 'project ter verbetering'. Het eerste lid geeft aan dat bevlogenheid van de uitvoerders van de interventie een rol speelt terwijl het tweede lid het heeft over een gedegen redenering en logisch samenhangende actie die ten grondslag liggen aan de uitvoering van de interventie. Een belangrijk gegeven hier is dus dat leden bereid zijn om de criteria die zij hanteren in het toetsen van een interventie aan te passen. Echter er bestaat wel nuance in dit beeld. Lid A concludeert aan het einde van fragment III dat deze toch vanuit persoonlijke optiek vindt dat effectiviteit leidend moet blijven omdat deze respondent zegt dat bevlogenheid alleen niet genoeg reden is voor de overheid om subsidie aan een dergelijke interventie te geven. Lid B spreekt hier niet over en benadrukt in het laatste gedeelte van fragment IV een leerproces dat de uitvoering van interventies en de vastlegging van gegevens belangrijk is.

4.3.3 Onafhankelijkheid en de omgeving van de TIJ

Naast interviews met TIJ-leden zijn in dit onderzoek zoals in hoofdstuk is aangegeven ook interviews gedaan met actoren uit de omgeving van de TIJ gedaan. In de volgende alinea worden interviewfragmenten gepresenteerd en geanalyseerd die uit deze interviews afkomstig zijn. De actoren uit de omgeving van de TIJ geven net zo goed als de leden zelf betekenis aan de TIJ en haar proces van toetsing. Deze interviews schetsen een rijker beeld van het opereren van de commissie en helpen te achterhalen welke rol de omgeving speelt bij de toetsing van interventies. Het onderstaande fragment heeft betrekking op welke betekenis deze actor geeft aan onafhankelijkheid van de TIJ.

Interviewfragment V

R: Ja, ja. Daar kun je wel in, dus.. Laatst had ik het er met lid X over, want ze hadden iets uitgekozen, van nog wel even de vraag van is het nou wel handig of niet. Nou daar kan ik argumenten geven waarom ik denk dat het is op een bepaald moment.

I: Maar wat voor afweging maak jij daarbij? Bij dat moment, bij die tijd? Zo van he, nu is het niet handig om bepaald cluster te toetsen of een bepaald project?

R: Nou als iets gewoon in een woelige fase zit waarin het zeg maar in de verhoudingen even ingewikkeld ligt, waarin er wat dingen moet uitkristalliseren, is het niet handig om daar een toets overheen te doen over of iets wel of niet werkt. Want dat zet de verhoudingen alleen maar verder op scherp zeg maar. Dan schiet het ook zijn doel voorbij. Wat dan.. Nou als je het zo vraagt, wat is dan de afweging? Nou ik denk dat de afweging dan is dat ik er dan voor waarschuw dat als je het nu gaat doen dat het politiek opgevat kan worden. Als een politiek oordeel zeg maar. Om, als je gewoon aan het scherpstellen bent van wat ga je nou, wat doe je nou eigenlijk voor het geld? En hoe zitten we nou in elkaar? Dan komt zo'n onafhankelijke commissie, dan kan je tegenover partijen zeggen het is een onafhankelijke commissie maar

die ziet dat natuurlijk toch gewoon als gemeente. En die denkt dan toch je zet hier een onafhankelijke commissie, je zet hier een commissie op want je wil gewoon je gelijk halen via een omweg en dan wordt het politiek. Dan wordt het niet, dan heeft het geen vruchtbare grond. Want dan, ja dan wordt een speelbal van van alles en nog wat. Dus dan schiet je je doel voorbij. Dus dat is denk ik de afweging.

I: Dat moet te allen tijde voorkomen worden?

R: Ja. Je moet zorgen dat je niet ingezet wordt om een, om een politiek noem ik het dan maar even, politiek hebben in de zin van een mening hebben over, om dan te kunnen worden ingezet voor de een of voor de ander. Want hoe je het ook doet, dat is natuurlijk met wetenschappelijke onderzoeken ook niet anders. Als er groot maatschappelijk debat is over iets en jij presenteert een wetenschappelijk onderzoek dan is dat echt niet onafhankelijk. Want dat is dan, dat wordt door iedereen gebruikt zoals ze het gebruiken willen en je kan de methode wel altijd aanvallen. Niet iedereen is gevraagd, niet alles is op een rijtje, het is te makkelijk om dat.. Maar daar zijn ook theorieën over en dat lijkt me voor je scriptie als je dat zoekt best aardig om daar nog even.. De rol van wetenschappelijk onderzoek in politiek debat.

I: Ja ik heb dat wel geschampt hoor. Wel gekeken van er worden inderdaad veel dingen gebruikt als wapen zeg maar. En daarom ben ik ook benieuwd, hoe makkelijk is dat eigenlijk? Om de TIJ te gebruiken als een wapen? Of hoe moeilijk is het om dat te omzeilen zeg maar, dat je dat effect niet bereikt?

R: Nou daar moeten ze echt onafhankelijk voor zijn. En die rol ook bewaken. Want het is natuurlijk verleidelijk voor een wethouder of voor mij om te zeggen ik word een beetje gek van die club, maar de Raad vind het allemaal zo leuk maar ik heb er niks mee. Weet je, ik vraag de TIJ of ze het willen onderzoeken, en daar komt vast wel uit dat het geen goede club is en dan heb ik een mooie grond.

I: Maar dat is best subtiel toch? Dat is..

R: Ja, maar zo zou je het dan kunnen doen. Daarom moeten ze onafhankelijk zijn want dan maken zij een afweging of ze iets wel of niet doen. Het moet ook steeds hun ding zijn, en daar moet je je eigenlijk niet mee bemoeien.

I: Maar daar speel jij dan wel duidelijk een rol in. Want het sluit heel erg aan op van nou ik vertrouw, ik hou ze bewust, ik vertrouw erop dat zij dit gaan doen. Omdat, de taak heb ik aan hun overgedragen of ik heb dat verleend daarvoor, tijd beschikbaar gesteld. Ga ik er vanuit dat het goed komt. Maar dat speelt mee in die overweging?

R: Dat zijn gewoon hun eigen dingen. Ja. Dus ik zou er niet blij van worden als dienst X allerlei dingen aangeeft aan de commissie van kan je dat niet even onderzoeken. En dat ze dan gaan overnemen maar dat geloof ik niet dat dat gebeurt. Maar daarom is die onafhankelijkheid en is die afstand heel erg van belang. Want anders kan je dat.. Dat is toch.. Ik bedoel ik ben zelf bestuurder geweest dus ik weet dat als je echt ergens vanaf wil dan is de verleiding te groot van nou zal ik eens iemand dit laten onderzoeken hoe het zit. En dat gebruik je gewoon in een politiek debat. Dat zegt ja dat is wel goed en dan zeg je ik heb het laten onderzoeken. Uit onderzoek blijkt toch dat het heel slecht scoort.

I: Is dat dan wat we noemen policy based evidence?

R: Ja. Dat denk ik wel. Het is dan ook strategisch gebruik van onderzoek.

I: Ja maar dat gebruik van het onderzoek van de TIJ, want ik bedoel je gebruikt hun advies ook en de toets die zij hebben gedaan, die is dus voor jou voor een groot deel ook afhankelijk van of zij een goede werkwijze hebben gehanteerd? Dat is wat ik nu begrijp en dat transparant hebben gedaan en op hebben geschreven en doorzichtig, overzichtelijk.

R: Ja, dat is heel erg van belang. En dat moet je goed bewaken. Om dat soort dingen te voorkomen. Want stel dat ik begin te wiebelen en zeg volgens mij gebruikt dienst X het vooral voor dat of zo. Even vanuit bureaupolitiek bedacht. Ja dan begin ik daar toch al een beetje een ongemakkelijk gevoel bij te hebben en dan zouden we met dienst Y.. En dan zeggen volgens mij zitten daar vooral hun eigen.. Ja en dan is de commissie weg.

Uit dit interviewfragment wordt duidelijk dat een lid van de commissie zelf een vraag bij de omgevingsactor heeft neergelegd die betrekking had op of het handig zou zijn een interventie op een bepaald moment te toetsen. De TIJ blijkt in dit fragment dus haar omgeving in acht te nemen als het gaat om de keuze voor de toetsing van interventies. De keuze voor de te toetsen interventie wordt op deze manier subject gemaakt aan de mening van deze actor.

Bij doorvragen wordt de aandacht gevestigd op de motivatie van de actor met betrekking tot het niet toetsen van de interventie waarover tussen hem en het TIJ-lid gesproken is. De respondent legt uit dat zijn overweging in essentie te maken heeft met de onafhankelijkheid van de commissie ten opzichte van 'politieke processen'. De TIJ loopt volgens hem het gevaar verhoudingen rondom een interventie of project waarvoor kennelijk geen consensus bestaat te verstoren. Nog in datzelfde antwoord op de vraag licht hij dit toe door een scenario te schetsen. Als een oordeel van de TIJ in het debat over een interventie gepresenteerd wordt kan dit volgens de respondent gebruikt worden door bepaalde partijen die hier baat bij hebben. De TIJ is, zoals hij aangeeft wel onderdeel van de gemeente Rotterdam en zal daarom niet als onafhankelijk beschouwd worden. In dat opzicht kan de TIJ de schijn tegen zich krijgen en volgens de respondent een 'speelbal' worden van bepaalde partijen.

De oplossing voor een dergelijk probleem ligt volgens de respondent juist in de onafhankelijkheid van de commissie. Deze onafhankelijkheid zou er vooral voor moeten zorgen dat de commissie haar eigen keuze maakt in welke interventies getoetst worden. Dit is opmerkelijk omdat deze uitspraak van de respondent paradoxaal is met wat deze eerder in het fragment over de keuze voor de toetsing van interventies heeft gezegd. Eerder gaf de respondent aan dat het in de overweging beter is om interventies op een bepaald moment niet te toetsen omdat de TIJ hiermee haar onafhankelijkheid ondergraaft. Echter nu wordt de uitspraak genuanceerd en wil de respondent toch de keuze vrij laten. Het lijkt erop dat er subtiele balans is in deze onafhankelijkheid. De respondent uit fragment V meent dat invloeden van andere diensten op de keuze in de toetsing problematisch zouden zijn. Er wordt gepleit voor afstand van de commissie tot deze discussies.

Dit fragment zegt iets over de betekenis die deze actor geeft aan de onafhankelijkheid van de TIJ. Door het scenario waarin de commissie beïnvloed zou worden door bepaalde belangen uit de omgeving te schetsen laat de respondent zien wat onafhankelijkheid is. Echter het blijkt dat onafhankelijkheid van de TIJ voor deze actor ook maar tot op zekere hoogte gaat. De verschillende diensten binnen de gemeente zouden geen invloed mogen uitoefenen op de keuze van de interventies. Maar wanneer er sprake is van een bepaalde mate van gevoeligheid rondom een interventie, kan het zo zijn dat het voor de TIJ beter is om deze interventie niet te toetsen juist om haar onafhankelijkheid te behouden.

Het vorige interviewfragment bevat de mening van slechts één actor in de omgeving van de TIJ. Het is voor een volledig beeld belangrijk om dit *emic perspective* te contrasteren met dat

van een andere actor uit de omgeving van de TIJ. Fragment VI hieronder gaat over hetzelfde onderwerp maar vertoont wel een heel ander karakter dan fragment V.

Interviewfragment VI

J: Maar hoe kan de TIJ er dan voor zorgen dat ze ook uiteindelijk dat effect bereiken? Door dus mandaat te hebben van een wethouder die zelf die verantwoordelijkheid verdeelt. Die zegt van nou dat ligt gewoon bij deze organisatie, bij dienst X of bij de dienst Y of die persoon of bij die persoon. Werkt dat op die manier?

H: Ik zie dat een TIJ te allen tijde een wethouder of een proces ook kan adviseren om ergens hun verantwoordelijkheden te leggen. Dus je moet helemaal niet naar die diensten gaan, je moet helemaal niet naar de clusters gaan. Maar ze moeten gewoon op een gegeven moment zeggen beste wethouder om de effectiviteit van TIJ te borgen, om te continueren moet volgens ons dit en dit en dit daar en daar en daar aan gebeuren. Want daar moet dat en dat en dat geregeld. Gezien het belang van uhuhuhu zou ons advies zijn om dat bij die en die te doen. Zou u graag die opdracht willen geven? Aan betreffende die cluster of onderdeel of whatever. Dus je moet hem veel meer via de bestuurlijke kant spelen omdat de TIJ namelijk gekoppeld is aan de wethouder. Dus dan zeg je tegen de wethouder beste wethouder bladieladiebla. En als je slim bent maar zelfs dat hoeft nog niet eens, dat zou wat mij betreft wel de weg zijn waarop je als TIJ gaat opereren. En dan kan je misschien nog wel denken van ik moet nog een paar spelers meenemen in het proces, misschien wel handig want dan organiseer ik ook nog wat steun. Dat is misschien wel handig.

J: Maar niet de, dat is niet leidend zeg maar?

H: Ja. Ik moet toch ook, ik bedoel ik heb dat samen met persoon X heb ik dat bedacht. Ik moet nog steeds op mijn donder kunnen krijgen omdat ik bepaalde dingen niet goed doe. En ook al is de directeur van dienst X is de opdracht, gedelegeerd opdrachtgever, ook daar moet hij nog steeds op zijn donder krijgen op het moment dat hij bepaalde dingen doet of niet.

J: Van de wethouder?

H: Want de wethouder blijft overeind staan. Dus aan de ene kant moet je wel zorgen dat je een warme relatie hebt met een aantal diensten zodat je daar steun voor genereert, dus dat is een beetje zoeken naar de balans. En aan de andere kant moet ik die diezelfde partijen ook gewoon op hun verantwoordelijkheid kunnen aanspreken. Zo van hé dat moet de wethouder doen. Dus zo steekt het wat mij betreft in elkaar.

J: En is het lastig om die goede relaties behouden met de diensten? Ook al moet je soms een negatief advies geven? Ik ben heel erg op zoek naar wat daar dan in meespeelt. Ik kan me daar heel moeilijk een voorstelling bij maken.

H: Nou daar spelen een aantal dingen bij een rol. Ik denk dat daar een rol bijzit van wie zitten daar en dragen ze de TIJ een warm hart toe. Ik bedoel, het hangt gewoon op personen. Stel nou dat ik wegga, er komt iemand anders die denkt de TIJ? Wat is dit? Nou dan zie je gelijk het effect ervan. Als directeur Y weggaat en er komt een nieuwe directeur daar en die denkt, het TIJ? Wat is dit? Dan zie je gelijk het effect. Dus dat is één. Je zal moeten zorgen dat je altijd warme samenwerkingsrelaties hebt met bepaalde managers. Of keypersonen die je daarin kunnen supporten. Twee is volgens mij dat je altijd heel duidelijk moet blijven over de, zonder dat je je hand overspeelt, over de verantwoordelijkheid. En heel erg scherp voor jezelf afgebakend moet hebben als TIJ zijnde van nou dit is de opdracht die we hebben en op welke manier gaan we nou de advisering doen? En wie spreekt nu wie aan? Dat betekent dus dat je uiteindelijk dus aan de ene kant samenwerking moet zoeken door om spoor te vinden. En aan de andere moet je zorgen van nou de wethouder heeft aan mij, die gaat nu binnen de

organisatie een opdracht uitzetten van zo gaan we het met elkaar doen. En dus de scheiding van verantwoordelijkheden en het helder afbakenen daarvan is denk ik ook een hele belangrijke. Daarnaast is het, dat er nu heel veel bezuinigd moet worden is een belangrijke factor van slagen. Als we nu heel veel geld hadden gehad dan hadden we met de TIJ vele malen meer moeite gehad om überhaupt de TIJ opgericht te krijgen.

Er is gekozen voor de presentatie van dit fragment omdat het veel zegt over welke betekenis deze omgevingsactor geeft aan de TIJ en het toetsingsproces. Bovendien laat het de ambiguïteit zien van de werkelijkheid van deze case. In interviewfragment V wordt gesproken over onafhankelijkheid van de commissie en de gevaren van invloeden van bureaupolitiek. Er kwam in dat fragment een paradox aan het licht die versterkt wordt door interviewfragment VI waarin gesproken wordt over hoe de TIJ partnerschappen aan zou moeten gaan om effect te kunnen bereiken met de toetsing van hun interventies. Met andere woorden, *evidence based* beleid dat door anderen in de organisatie wordt gedragen.

Het fragment wordt geopend met een vraag van de interviewer die doelt op de betekenis die de respondent geeft aan het effect dat de TIJ zou moeten bewerkstelligen. Eerder gaf de respondent aan dat de opvolging van de adviezen die door de commissie worden uitgebracht rondom interventies erg belangrijk is. Zij stelde dit boven het belang van discussies in de omgeving waar de TIJ onderdeel van zou kunnen worden. De respondent benadrukt het belang van de wethouder in de opvolging van de adviezen van de TIJ. Deze wethouder zou de verantwoordelijkheid voor de opvolging neer moeten leggen bij de verschillende clusters binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Rotterdam. Echter, later nuanceert de respondent deze uitspraak door te zeggen dat warme relaties met de verschillende diensten nodig zijn om steun te genereren. Bij doorvragen naar wat deze relaties precies zijn en wat de invloed ervan is legt de respondent uit dat het hierbij om personen gaat die 'keypersonen' worden genoemd. Hiermee duidt de respondent op dat dit belangrijke personen zijn die de TIJ zouden moeten ondersteunen. De respondent verwoordt dit met beeldspraak door de stellen dat deze personen de TIJ een 'warm hart' zouden moeten toedragen.

Als we dit fragment in verband zetten met fragment V roept dit een paradox op omtrent de betekenis die omgevingsactoren geven aan partnerschappen in de omgeving van de TIJ. Aan de ene kant stelt een omgevingsactor dat het belangrijk is de onafhankelijkheid op een bepaalde manier te waarborgen. Aan de andere kant wordt door beide actoren op verschillende wijze waarde gehecht aan samenwerkingsverbanden in de omgeving. Er bestaat op basis van deze gegevens uit de interviews dus een ambigu beeld over onafhankelijkheid en de visie van de omgeving op de TIJ. Om deze zaken in het licht te stellen van de overwegingen die commissieleden zelf hebben gemaakt in hun toetsing en de facetten die daarbij horen wordt in de volgende paragraaf een overkoepelende analyse weergegeven.

4.4 Analyse en reflectie

In de vorige paragrafen is getracht om een rijk beeld te schetsen van de constructie van *evidence based* beleid door de TIJ. Veel van de activiteiten bij deze beleidsevaluatie richten zich op de onderzoeksmethode die de leden hanteren en de data die zij verzamelen. Echter zoals al eerder te zien was houden de leden zich in de constructie van *evidence based* beleid niet alleen bezig met overwegingen rondom methode, dataverzameling en bewijs. Er werden ook overwegingen gemaakt rondom de beeldvorming over de commissie in de omgeving. Onafhankelijkheid bleek hierbij een belangrijke rol te spelen. De commissieleden gaven aan dat zij niet geheel los van hun omgeving kunnen opereren en richtten zich tijdens de constructie van *evidence based* beleid op vragen over of hun oordelen en onderzoek wel genoeg steun zouden kunnen vinden op politiek en ambtelijk gebied. Om de beeldvorming van politieke en ambtelijke actoren over de oordelen te beïnvloeden werd gezorgd dat de commissie vertegenwoordigd was in verschillende overleggen van directeuren van diensten binnen de gemeente Rotterdam. Ook op politiek vlak bij de verantwoordelijke wethouder en de burgemeester presenteerde de TIJ zich.

Het proces van toetsing met als doel *evidence based* beleid maken krijgt met deze inzichten een ambigu karakter. Aan de ene kant is te zien dat beleidsmakers bij *evidence based* beleid zich heel sterk richten op de methode waarmee zij projecten toetsen. Dataverzameling en de interpretatie daarvan krijgen veel aandacht van de commissieleden. Aan de andere kant maken de commissieleden ook overwegingen en koppelen hieraan strategieën die niets te maken hebben met onderzoeksmethoden of dataverzameling. Dit schept een ander beeld van *evidence based* beleid dan men op het eerste gezicht zou verwachten. *Evidence based* beleid en de constructie daarvan baseren zich, zoals de naam al doet vermoeden, op (wetenschappelijk) bewijs voor effectiviteit van een bepaalde maatregel. Wetenschappelijk bewijs komt voort uit onderzoek dat op rationele wijze wordt uitgevoerd. Door op rationele wijze te onderzoeken wat de effectieve elementen in een project zijn kan men tot onderbouwde conclusies komen die een project ondersteunen. *Evidence based* beleid maken lijkt daarom op het eerste gezicht een rationeel proces. Op hoger niveau is de keuze die bestuurders in het openbaar bestuur maken voor *evidence based* beleid ook rationeel. Immers, men kiest ervoor beleid uit te voeren dat het meest effectief is in het bereiken van de gestelde doelen. Het interessante aan het beleidsproces dat ten grondslag ligt aan de totstandkoming van *evidence based* beleid is dat het in dit geval niet een volledig rationele basis heeft. In de casus van de Toetscommissie Interventies Jeugd is duidelijk te zien dat de commissieleden naar evidence voor effectiviteit zoeken en hiermee proberen bestaand beleid te verbeteren. Tegelijkertijd houden zij in dit proces rekening met de beeldvorming omtrent de commissie en proberen zij zich als onafhankelijk te profileren. Interessant hierbij was, om te zien dat naar mate de toetsing vorderde dit meer aandacht kreeg. Op deze manier hielden de leden van de TIJ draagvlak voor de adviezen die zij afgeven in hun achterhoofd. Zo blijkt dus dat in dit beleidproces de leden er vanuit gaan dat adviezen gestoeld op *evidence* voor effectiviteit niet voldoende zijn om uiteindelijk in maatregelen omgezet te worden. De adviezen moeten kennelijk ingebed worden in de organisatie er hierbij moet rekening gehouden worden met meer dan alleen onderzoekstechnische aspecten. Dat moet echter zodanig gebeuren dat het beeld van onafhankelijkheid niet geschaad wordt.

Zo vormt zich een beeld van de constructie van beleid in deze case waarbij rationaliteit een te beperkt begrip is om het beleidsproces te kunnen karakteriseren. De leden erkennen door de overwegingen die zij maken en de strategieën die hierbij horen dat

ze in relatie staan met hun omgeving. Bovendien geven de overwegingen die de leden maken aanzet tot een denkbeeld over dat zij geen effect bereiken zonder die relatie met hun omgeving. Immers, de adviezen en de TIJ zelf moeten ingebed worden in de organisatie door profilering en presentatie. De overwegingen en strategieën die hierbij horen hebben te maken met onafhankelijkheid van de commissie, transparantie en expertise. In de strategieën die de TIJ-leden hebben gehanteerd speelde de omgeving dus een belangrijke rol. Het is gebleken dat de commissieleden in de interactie met hun omgeving overleggen hebben bijgewoond en hier steun hebben gezocht voor hun toetsingsproces en uitkomst. Niet alleen de presentatie bij deze overleggen maar ook het plegen van overleg met actoren in de verschillende diensten van de gemeente behoorden tot de strategieën die de TIJ-leden hebben gehanteerd. Tot slot was te zien hoe de TIJ-leden de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij in hun strategieën hebben meegenomen. De TIJ koos ervoor om haar uiteindelijke oordelen ter kennisname aan de directeurs van de diensten te sturen. Op deze manier zorgde zij voor meer acceptatie door het ambtelijk systeem omdat de omgevingsfactoren zo beter geïnformeerd waren. Acceptatieoverwegingen hebben zo geleid tot een strategie van het informeren van omgevingsfactoren.

Aan de meer inhoudelijke kant van het onderzoek naar de interventies speelde zich binnen de TIJ een discussie af over effectiviteit van interventies. Zoals in de vorige alinea's al bleek konden de effecten van verschillende projecten niet altijd door onderzoek duidelijk gemaakt worden. Belangrijk gegeven hierbij is dat dit veroorzaakt wordt door de aard van de werkelijkheid. Interventies die op het gebied van jeugd ingezet worden ter preventie van criminaliteit op latere leeftijd brengen niet altijd meetbare resultaten voort. In de realiteit blijkt zelfs dat uitvoerders zeggen dat het in het geheel niet meetbaar is. De commissie loopt in haar evaluatieonderzoek tegen de complexe aard van de werkelijkheid aan. Beleidsmaatregelen brengen niet het gewenste effect voort omdat causale relaties in de werkelijkheid moeilijk te leggen zijn. Het blijkt vrijwel onmogelijk om de inzet van bijvoorbeeld straatcoaches te relateren aan de vermindering van criminaliteit onder jongeren of een daling van jeugdoverlast.

De empirische gegevens duiden er dus op dat de constructie van *evidence based* beleid in deze case study een dubbel karakter heeft. Echter, het is erg belangrijk om nuance aan te brengen in dit dubbele karakter. De commissie volgt duidelijk niet alleen een pad van methoden en data in de toetsing van de interventies, maar vertrouwt ook niet geheel op meer complexe overwegingen rondom bijvoorbeeld onafhankelijkheid en beeldvorming in de omgeving. Te zien was, dat de leden van de TIJ in sommige gevallen deze twee benaderingen combineerden. In het geval van tijdsoverwegingen bijvoorbeeld wilde men als TIJ zich niet laten leiden door de omgeving en wilde zelf het tempo waarmee interventies getoetst werden bepalen. Tijd wordt in dit geval gebruikt om onafhankelijkheid ten opzichte van de omgeving te waarborgen. Tijd en onafhankelijkheid worden hiermee complementaire en wederkerige concepten omdat tijd onafhankelijkheid aanvult, terwijl onafhankelijkheid er juist voor zorgt dat de commissie zelf haar deadlines kan bepalen. Naast onafhankelijkheid in relatie tot tijd heeft ook kwaliteit als overweging zich laten zien. Men wilde juist niet de kwaliteit van de toetsing laten afhangen van de tijd omdat dit een vermindering zou kunnen betekenen. Juist door kwaliteit van de methode te behouden heeft men geprobeerd om onafhankelijk te blijven. Op deze manier krijgt de nuance weer een nieuwe dimensie, omdat een rationele kwaliteitsoverweging nu verwordt tot een strategie om onafhankelijk te blijven. Op deze manier worden rationele overwegingen en daaraan gekoppelde acties rondom kwaliteit van de methode dus gecombineerd met meer complexe overwegingen die

op beeldvorming omtrent de commissie in de omgeving gericht zijn. Niet alleen op dit gebied bestaat er nuance, maar ook waar het ging om omgevingsinvloeden is het belangrijk om vast te stellen dat de werkelijkheid ambig was. Het was te zien dat de TIJ zich als onafhankelijk wil presenteren, dit gebeurt op allerlei verschillende manieren. Echter op het moment dat een invloedrijke omgevingsactor aangaf dat het verstandig was een interventie niet te toetsen op een bepaald moment, besloot de TIJ dit niet te doen. De omgevingsactor gaf aan, dat het toetsing van deze interventie juist de onafhankelijkheid van de TIJ had kunnen ondermijnen omdat zich rondom deze interventie bepaalde moeilijkheden voordeden. Men zou verwachten dat bij de constructie van *evidence based* beleid door evaluatie niet gekeken hoeft te worden naar in wat voor fase of omgeving het beleid zich bevindt. Echter, dit is wel degelijk gedaan. Juist met het doel om de schijn van onafhankelijkheid naar de omgeving toe te behouden.

Ook wanneer het ging om de effectiviteit van de interventies bestaat er een genuanceerd beeld van de overwegingen die de TIJ-leden in het toetsingsproces hebben gemaakt. Aan de ene kant beoordeelden de TIJ-leden de interventies slechts op de resultaten en in sommige gevallen het bereik. Er werd op rationele wijze getoetst of de interventies op basis van de beschikbare gegevens als effectief beschouwd konden worden. Wanneer dit niet het geval bleek werd dit ook opgenomen in het uiteindelijke advies naar de wethouder. Echter, ook hier werd niet altijd slechts op effectiviteit gelet. Uit het empirisch materiaal bleek dat in ieder geval bij één interventie rekening is gehouden met andere criteria dan slechts resultaten. Bevlogenheid van uitvoerders werd meegerekend en de TIJ-leden geven hiermee een hele andere betekenis aan de toetsing van interventies omdat een rationele benadering voor evaluatie losgelaten wordt. Het gaat dan meer om de mensen die achter de interventie zitten en welke betekenis zij in de uitvoering van hun werk aan de interventie geven. Echter, dit gebeurt lang niet in alle gevallen, en de TIJ heeft de betreffende interventie niet als kansrijk beoordeeld. Het werd een project ter verbetering; feit blijft wel dat bevlogenheid in dit geval een rol heeft gespeeld. Op deze manier brengt de TIJ *evidence based* beleid dus op andere wijze tot stand en is zij bereid om zich niet alleen te richten op rationele overwegingen rondom methode en data.

Dit laatste is feitelijk de algemene teneur die spreekt uit de empirische gegevens zoals deze uit de werkelijkheid naar voren zijn gekomen. De constructie van *evidence based* beleid door middel van beleidsevaluatie is een proces dat zich niet in rigide categorieën laat indelen. Er bestaat overlap tussen verschillende concepten omdat zij een relatie met elkaar onderhouden zoals in de vorige alinea's te zien was. Hierdoor ontstaat een complex beeld van het maken van beleid waarbij concepten multi-interpretabel zijn. Met zekerheid gezegd kan worden dat *evidence based* beleid in deze case study alles behalve geheel rationeel was. Hiervoor zijn te veel overwegingen en strategieën naar voren gekomen die gericht waren op onafhankelijkheid en beeldvorming bij de omgeving. Toch kan gesteld worden dat deze overwegingen en strategieën rondom methoden en data een zeer belangrijke rol gespeeld hebben.

Hoofdstuk 5 Conclusie en Discussie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van het onderzoek dat binnen deze masterthesis is gedaan gepresenteerd. Deze conclusie vat de belangrijkste gegevens uit de analyse van hoofdstuk 4 samen en presenteert deze op overzichtelijke wijze. Ook wordt er in de volgende paragrafen een antwoord gegeven op de deelvragen uit hoofdstuk 1. Tot slot wordt er naast de deelvragen ook getracht een antwoord te geven op de hoofdvraag van deze thesis.

5.2 De constructie van *evidence based* beleid

In de eerstvolgende paragraaf 5.2.1 wordt de eerste deelvraag uit hoofdstuk 1 beantwoord. Deze deelvraag luidde als volgt: Welke rol spelen methoden en data in de toetsing van interventies? Het draait hierbij om de beschouwing van het toetsingsproces van de TIJ als de constructie van *evidence based* beleid waarin rationele overwegingen rondom methode en data een rol spelen. In deze paragraaf zal worden geprobeerd om deze rol op concluderende wijze helder neer te zetten. Nadat de conclusies met betrekking tot *evidence based* beleid als rationeel proces zijn gepresenteerd, worden in paragraaf 5.2.2 de conclusies gepresenteerd die te maken hebben met de meer complexe benadering van de tot standkoming van *evidence based* beleid.

5.2.1 *Evidence based* beleid als rationeel proces

Een belangrijk gegeven dat naar voren is gekomen als gevolg van het onderzoek in deze thesis is dat tijdens de vergaderingen van de TIJ er veel aandacht is besteed aan de methode van toetsing en dataverzameling. Deze methode heeft de TIJ door de tekortkoming van een eerder model voor het grootste deel zelf in moeten richten. Discussies over en bespreking van het zogeheten sjabloon waren veelvoorkomende verschijnselen in de wekelijkse vergaderingen van de Toetscommissie. Gekoppeld aan de invulling van het sjabloon door de TIJ-leden waren er ook veel discussies over de gegevens die bij de verschillende interventies zijn verzameld. Er bleek bij een aantal interventies een gebrek te zijn aan bruikbare gegevens waarmee de effectiviteit van een interventie getoetst zou kunnen worden. De TIJ-leden hebben daarom veel tijd gestoken in het verkrijgen van betere gegevens en zij hebben zo uiteindelijk toch een oordeel kunnen geven over de interventies. Hieraan gekoppeld is het gebrek aan 'hard' bewijs bij de toetsing van interventies. Het is gebleken dat commissie-leden daarom eerder op zoek gaan naar zogeheten 'circumstantial evidence' waarbij niet echt bewijs centraal staat maar indicatoren voor bewijs.

De constructie van *evidence based* beleid door evaluatief onderzoek zoals de TIJ dit heeft gedaan heeft dus een belangrijke rationele component. De methode van de evaluatie en de gegevens die over de verschillende projecten werden verzameld behoren tot deze rationele component. De commissie zou niet zonder deze zaken kunnen omdat zij met de juiste methode en data tot een kwalitatief goede toetsing kan komen. Dit vormt het absolute fundament van de toetsing.

5.2.2 Evidence based beleid als complex proces

De theorie die in hoofdstuk 2 van deze thesis is gepresenteerd schied de verwachting dat er bij de constructie van *evidence based* beleid naast in essentie rationele overwegingen rondom methode en data ook andere overwegingen een rol zouden kunnen spelen. Het is gebleken in dit onderzoek dat deze aspecten inderdaad van belang zijn. Meer specifiek blijken onafhankelijkheid, tijd en de omgeving belangrijk te zijn. Om te beginnen met onafhankelijkheid kan er gesteld worden dat de leden van de Toetscommissie hun onafhankelijkheid op verschillende manieren trachten te bewaken. In de eerste plaats draait het sterk om het idee dat de commissie zelf en onafhankelijk een oordeel vormt volgens de methode die zij heeft vastgesteld. De commissie wil dus inhoudelijk onafhankelijk blijven door haar eigen methode te volgen en geen invloeden uit de omgeving bij de toetsing toe te staan. Naast onafhankelijkheid op inhoudelijk gebied van het oordeel is duidelijk geworden dat commissieleden ook op het gebied van het proces hun onafhankelijkheid bewaken. Het proces heeft in dit geval betrekking op het begrip tijd, omdat commissieleden zelf het tempo waarmee zij interventies toetsen bepalen. In meerdere gevallen hebben zij laten zien dat zij zich niet (willen) laten leiden door enige druk uit de omgeving als het gaat om tijd. Het gaat in dit geval met name om het negeren van momenten waarop een begroting verschijnt. Maar ook de eventuele overschrijding van deadlines die de commissie zichzelf gesteld heeft is niet problematisch wanneer de kwaliteit van de toetsing hiermee behouden kan worden.

De omgeving blijkt in het toetsingsproces toch een belangrijke rol te spelen. Het toetsingsproces is erop gericht om adviezen uit te brengen omtrent de effectiviteit van de interventies. Echter, dit is maar één onderdeel van het totale proces. In de omgeving van de TIJ bevinden zich verschillende actoren zowel op ambtelijk als politiek gebied die van belang zijn voor de ondersteuning van de TIJ. Op ambtelijk vlak moet hierbij vooral gedacht worden aan afdelingshoofden en directeuren van de verschillende diensten binnen de gemeente. De actoren hebben de mogelijkheid om de adviezen die de commissie uitbrengt van steun te voorzien om zo te zorgen dat de adviezen ook opgevolgd worden. Om deze steun te genereren hebben de TIJ-leden zelf acties moeten ondernemen. Ook in deze acties is de tweedeling te maken tussen het politieke en het ambtelijk vlak. De TIJ heeft zich zowel bij de verantwoordelijke wethouder als de burgemeester gepresenteerd. Ditzelfde geldt voor verschillende overleggen tussen directeuren binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente Rotterdam. Interessant is het gegeven dat de acties van de TIJ soms op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid die ook van groot belang is. Te zien was dat de TIJ op advies van een omgevingsactor uit de ambtelijke sfeer besloot om een interventie op een bepaald moment niet te toetsen. De paradox was, dat deze actie juist gefundeerd was in het idee van onafhankelijkheid. De omgevingsactor waarschuwde de TIJ dat deze haar onafhankelijkheid zou kunnen schaden als deze de interventie wel zou toetsen. Een andere omgevingsactor sprak in dit verband ook over '*keypersonen*' die belangrijk voor de ondersteuning van de adviezen zouden kunnen zijn. De TIJ nam dit in overweging en vormde hierop een strategie door bijvoorbeeld haar oordelen ter informatie aan de directeuren van de verschillende diensten voor te leggen voordat deze definitief uitgebracht zouden worden.

Zo was dus zichtbaar dat het hier om een delicate balans ging tussen de verschillende overwegingen die de TIJ-leden maakten.

5.2.3 Een samengesteld proces

Uit bovenstaande inzichten kan geconcludeerd worden dat er bij de constructie van *evidence based* beleid door middel van de evaluatie van interventies twee verschillende soorten overwegingen gemaakt worden. Aan de ene kant betreffen dit rationeel georiënteerde overwegingen die zich concentreren op de methode van toetsing en de bijbehorende dataverzameling. Wanneer men aan *evidence based* beleid denkt, lijkt het logisch dat bij de constructie hiervan vooral die methode en data een rol spelen. Immers, een wetenschappelijke basis voor beleid trachten te vinden is streven naar een rationele basis voor dit beleid. Vastgesteld kan worden dat de methode en dataverzameling zeker een belangrijk onderdeel van het toetsingsproces vormen en dat zonder deze elementen *evidence based* beleid in het geheel niet tot stand zou kunnen komen. Echter aan de andere kant kan uit dit onderzoek opgemaakt worden dat deze rationele basis op zich niet het gehele toetsingsproces constitueert. Er hebben zich in de werkelijkheid overwegingen doen gelden die niets te maken hadden met deze methode en data en hebben geleid tot strategieën als het gaat om de acceptatie en het effect van de adviezen. Deze strategieën zorgden ervoor dat de commissie zich tijdens het toetsingsproces ook op haar omgeving en hun onafhankelijkheid richtte. Er kan niet gesteld worden dat de constructie van *evidence based* beleid een volsterkt rationeel georiënteerde bezigheid is omdat zich binnen deze casestudy te veel verschijnselen hebben voorgedaan die dit tegenspreken. Echter, aan de andere kant is het ook niet een proces van alleen maar steun verwerven bij belangrijke personen in de omgeving of zorgen dat de onafhankelijkheid wordt bewaakt. De kwaliteit van de toetsing moet door middel van methode en dataverzameling gewaarborgd worden. Dit vraagt om een genuanceerd beeld van hoe *evidence based* beleid in deze casus tot stand is gekomen. Het blijkt te gaan om een gemengd beeld waarin commissie bewust verschillende strategieën met elkaar combineert ten einde tot een optimaal resultaat te komen. De combinatie van deze verschillende strategieën is niet altijd eenvoudig te duiden, het bewaken van onafhankelijkheid is hiervan een goed voorbeeld.

De constructie van *evidence based* beleid geschiedt in deze casus door de combinatie van rationele overwegingen omtrent methode van toetsing en dataverzameling met overwegingen van meer complexe aard die zich richten op de omgeving waarin de toetsing plaatsvindt. Overwegingen en bijbehorende strategieën rondom tijd en onafhankelijkheid hebben hierbij in het geval van de Toetscommissie Interventies Jeugd een belangrijke rol gespeeld.

5.3 Discussie

Met de conclusie die in de vorige paragrafen is getrokken wordt een debat geopend dat betrekking heeft op de totstandkoming van *evidence based* beleid. In deze paragraaf worden inzichten uit het onderzoek afgezet tegen relevante literatuur om zo kritiek te leveren, te nuanceren of aanvullingen te maken op deze literatuur. Voordat het debat in deze paragraaf verder uitgewerkt wordt, is het van belang te vermelden dat het onderzoek in deze thesis een belangrijke beperking kent. Binnen dit onderzoek is niet onderzocht wat er gebeurt in de fase na het uitbrengen van de adviezen. Er kunnen dus geen uitspraken gedaan worden over de vraag of de adviezen opgevolgd worden. Dit is het gevolg van een beperkte tijdsspanne die beschikbaar was voor het doen van dit onderzoek.

Duidelijk uit dit onderzoek is geworden dat in een toetsingsproces waarbij men door middel van evaluatie tot bewijs probeert te komen voor de effectiviteit van een

jeugdinterventie, wel een rationele basis aanwezig is, maar dat dit niet het gehele proces kenmerkt. Het bleek in deze case noodzakelijk om ook aandacht te besteden aan hoe bewijs in een omgeving gezien wordt. Dit is erg interessant omdat het een ander gezicht geeft aan *evidence based* beleid maken, namelijk dat van een gemixt proces waarin niet alleen het bewijs belangrijk is. De basis echter voor dit beleid blijft, zoals in de volgende alinea's zal blijken, rationeel. Deze rationaliteit is bekritiseerd en er zijn nieuwe perspectieven door wetenschappers geschetst. Echter, deze nieuwe perspectieven vinden, zoals het opereren van de TIJ aangeeft, nog niet altijd even nadrukkelijk hun weerslag in de praktijk van het openbaar bestuur. Deze uitspraak vormt één van de twee kernpunten in de discussie die hieronder nader uitgewerkt zal worden (zie 5.3.1).

Het tweede kernpunt waarover gediscussieerd kan worden heeft te maken met effectiviteit en non-lineariteit. Effectiviteit van interventies bleek in sommige gevallen voor de TIJ moeilijk of niet aantoonbaar omdat er interventies bestaan waarvan de effecten op langere termijn bijna niet meetbaar zijn. Blijkbaar is het bijna onmogelijk om met methoden die zich richten op de resultaten in termen van kwantitatieve gegevens zoals input en output, effectiviteit vast te stellen. Dit verschijnsel opent een discussie over meetbaarheid en effectiviteit die direct verband houdt met wetenschappelijke literatuur over causaliteit.

5.3.1 Beleidsprocessen

Van de constructie van *evidence based* beleid mag verwacht worden dat het in essentie een rationeel georiënteerd proces is. Immers, men is op zoek naar een wetenschappelijke basis voor beleid dat door het openbaar bestuur ingezet kan worden. De drang voor deze rationele basis komt voort uit het idee dat wetenschappelijk bewijs tot de juiste keuze in beleidsvorming leidt. Bewijs, of *evidence*, ondersteunt dus een rationeel beleidsproces. Het rationele model voor beleidsprocessen geeft aan dat men voor de oplossing van een probleem met wetenschappelijke kennis een oplossing zal kiezen die leidt tot het beste resultaat. Op Hobbesiaanse wijze gezegd: de oplossing die het meeste nut genereert. Besluitvormers zouden op grond van rationele overwegingen kiezen voor de beste optie of het optimale alternatief; op basis van wetenschappelijk bewijs voor effectiviteit (Allison & Zelikow, 1999: 17). Ook Nutley en Webb (2000: 25) geven aan dat het baseren van beleidskeuzes op wetenschappelijk bewijs goed past bij een rationeel model van beleidsprocessen. *Evidence based* beleid is hiermee een ondersteuning van het idee dat beleidsprocessen rationeel georiënteerd zijn. In dit onderzoek was te zien dat de roep om *evidence based* beleid inderdaad leidt tot een deels rationele evaluatie van beleid.

Voor bestuurskundigen zal deze conclusie is niet nieuw zijn. Echter, al in de jaren '50 van de vorige eeuw waren er vele bestuurskundigen die kritiek uitten op het rationele model voor beleid maken en andere modellen naar voren brachten (Klijn & Snellen, 2009: 18). Een belangrijke vorm van kritiek kwam van Lindblom (2004: 179) die onderscheid maakte tussen een rationele en een incrementele manier van beleid maken. Een incrementeel beleidsproces kenmerkt zich door beleidsmakers die voortdurend teruggrijpen op de doelen die ze hebben. Zij passen naar aanleiding van de resultaten die ze wel of niet boeken hun methode aan, en dat doen ze niet altijd op basis van een complete en wetenschappelijke analyse van de situatie. Op deze manier komt beleid steeds door middel van kleine incrementele veranderingen tot stand (Lindblom, 2004: 184). Overheden evalueren voortdurend en passen hun methoden op de uitkomst van deze evaluaties aan. Lindblom (2004) legde in zijn tijd de basis voor complexiteitsperspectieven die wetenschappers tegenwoordig aannemen. Klijn en Snellen (2009: 23) geven aan dat er inderdaad een

verschuiving plaatsvindt in beleidstheorieën naar *ideeën* over complexiteit en multi-actor settings. Dit is een direct gevolg van de kritiek op het rationele model van beleidsprocessen. Teisman, Van Buuren en Gerrits (2009) werken in hun boek een complexiteitsperspectief uit dat beleidsprocessen niet als rationeel beschouwt en zich richt op de drie kernbegrippen van complexiteitswetenschap: non-lineariteit, co-evolutie en zelforganisatie.

Ook Sanderson (2002) neemt in zijn werk een complexiteitsperspectief aan ten aanzien van beleidsprocessen. Echter, hij richt zich specifiek op evaluatie en *evidence based* beleid. Hij geeft aan dat het mogelijk is om de roep om *evidence based* beleid die hij met name in het Verenigd Koninkrijk heeft gezien, te zien als toevlucht tot rationalisme (Sanderson, 2002: 5). Sanderson (2002: 6) bevestigt dus dat er in de praktijk van het openbaar bestuur nog steeds veel invloed van het rationele model van beleidsprocessen bestaat. Dit is interessant aangezien Sanderson (2002) zich toespitst op de praktijk van beleidsprocessen en de duidelijke rol die de set rationale *ideeën* daarin spelen. Hierbij maakt hij de opmerking dat:

‘This set of ideas about policy making maintains its influence in spite of sustained critique.’
(Sanderson, 2002: 6)

Ondanks de vele kritiek van verschillende bestuurskundigen blijft het rationale model voor beleidsprocessen in de praktijk van het openbaar bestuur bestaan. Dit was ook terug te zien in het onderzoek in deze thesis. Nog sterker gesteld:

‘The conditions that have generated the postmodernist “bonfire of the certainties” do not signal the end of the need for an analytical or cognitive basis for decision making’.
(Sanderson, 2002: 7)

Anders gezegd, er is bij het maken van beleid nog steeds sprake van een sterke roep om een basis van wetenschappelijk bewijs. De casus van de TIJ en de opmerking in de literatuur over de wetenschappelijke basis voor beleid laten zien dat de kritiek die bestuurskundigen hebben geuit, en nog steeds uiten op rationale beleidstheorieën, misschien nog niet de gewenste weerslag heeft gevonden. Met andere woorden, beleidsmakers stellen nog steeds rationaliteit als model voorop en nemen wellicht te weinig aanstoot aan de kritiek die in de bestuurskundige literatuur op deze manier van beleid maken is geformuleerd. Dit kan begrepen worden aan de hand van een paradox die door Sanderson (2002: 19) wordt gepresenteerd. Hij geeft aan dat terwijl de complexiteit van sociale systemen de notie van zekerheid ondermijnt, dit er tegelijkertijd voor zorgt dat men deze sociale systemen juist op rationale (en met zekere kennis) probeert te sturen. Ook in het werk van Teisman (2005: 53) is een soortgelijke opmerking terug te vinden wanneer hij spreekt over paradoxen van ongekendheid. Kennis over de maatschappij zou steeds belangrijker worden, terwijl de maatschappij zelf steeds minder kenbaar wordt. Deze paradox lijkt vreemd en moeilijk op te lossen, ook al trachten complexiteitswetenschappers wel aanbevelingen te doen voor het oplossen van deze paradox.

Van groot belang is, dat de rol van rationaliteit in de praktijk van het openbaar bestuur niet ontkend wordt. Voorlopig lijkt dit ook niet te gebeuren omdat de literatuur uitwijst dat complexiteitswetenschappers van het belang op de hoogte zijn. Echter, duidelijk is geworden dat de kritiek die zij leveren en de nieuwe inzichten die zij presenteren nog niet hun gewenste weerslag hebben gevonden in de praktijk. De oprichting van de TIJ en het bijbehorende toetsingsproces in dit onderzoek zijn hiervan een voorbeeld. De roep in het

openbaar bestuur om een wetenschappelijke en rationele basis voor beleid blijft bestaan ondanks de omvangrijke kritiek op rationele modellen.

De vraag is nu hoe bestuurskundigen die complexiteitstheretische perspectieven ervoor kunnen zorgen dat hun boodschap meer gehoord wordt en hoe zij de praktijk van beleid maken kunnen beïnvloeden. Voorlopig is te zien dat *evidence based* beleid van belang is, en wetenschappers zullen hun kritiek begrijpelijk moeten maken voor ambtenaren in het openbaar bestuur. De verspreiding van wetenschappelijke kennis zal op een dusdanige wijze moeten geschieden, dat beleidsmakers in alle gremia in het openbaar bestuur weten dat er andere manieren voor het maken van beleid bestaan. Bewustwording in de praktijk van de *ideeën* die in de academische wereld van de bestuurskunde leven zijn een eerste stap in dit richting van het leggen van een fundament voor complexiteitstheoretische perspectieven in het openbaar bestuur. Bestuurskundigen zullen hun werk moeten voortzetten door complexiteitstheorie als theoretisch raamwerk uit te breiden en kennis over te brengen op studenten. Deze kennisverspreiding is ook nodig voor beleidsmakers die zich in het openbaar bestuur bevinden en zich bezig houden met de constructie van *evidence based* beleid. Alleen op deze wijze kan de uitgebreide kennis over sociale systemen en de complexiteit hiervan zijn weerslag vinden in het maken van passend beleid.

5.3.2 Non-lineariteit & effectiviteit

Evidence based beleid veronderstelt dat actoren door middel van modellen en meettechnieken in kaart kunnen brengen wat de effecten van een interventie zijn. De casuïstiek uit dit onderzoek laat echter zien dat de werkelijkheid in het openbaar bestuur veelal niet gekenmerkt wordt door lineaire causaliteit waarbij een oorzaak noodzakelijkerwijs leidt tot een bepaald gevolg (zie ook Teisman et al., 2009: 8). Vaak is er sprake van non-lineaire ontwikkeling (Klijn & Snellen, 2009: 25-26). Zoals Teisman et al. (2009) en Klijn en Snellen (2009) beschrijven kunnen kleine interventies buitenproportionele of onverwachte effecten hebben. De sociale werkelijkheid laat zich dus kenmerken door non-lineaireit waarbij het inzetten van een bepaalde beleidsmaatregel in de vorm van een interventie niet altijd tot het beoogde resultaat leidt. Er bestaan in de sociale werkelijkheid vele variabelen die effect hebben op het verloop van een beleidsmaatregel. Dit maakt de werkelijkheid complex en beleidsmaatregelen dienen hierop aangepast te worden als het openbaar bestuur problemen op adequate wijze wil aanpakken.

De inzichten uit de leerstukken van complexiteitswetenschappers zoals Klijn en Snellen (2009) en Teisman et al. (2009) zijn in de casus van de TIJ in dit onderzoek terug te vinden. Non-lineariteit van de sociale werkelijkheid is hier een belangrijk aspect van; effectiviteit van interventies is moeilijk vast te stellen als gevolg hiervan. Echter, tijdens het onderzoek is gebleken dat de TIJ bij de toetsing van interventies vasthield aan het idee van lineaire effectiviteit, ook al was dit moeilijk aan te tonen. Bestuurskundigen zoals Teisman et al. (2009) die in dit verband spreken over causaliteit maken een belangrijk punt, maar ook hiervoor geldt dat dit punt wellicht nog niet de gewenste weerslag heeft gevonden in de praktijk van besluitvormers.

Non-lineariteit zoals bedoeld in de alinea hierboven zorgt ervoor dat effecten van beleid niet met zekerheid voorspeld kunnen worden. Juist door dit onvermogen is het wellicht goed om effectiviteit anders te bekijken. Effectiviteit wordt door complexiteitswetenschappers anders gezien en sommigen stellen voor om de notie van effectiviteit in beleid aan te vullen met bijvoorbeeld 'gepastheid' (Sanderson, 2006: 127). Op

deze manier zou recht gedaan kunnen worden aan bijvoorbeeld ethische en morele kwesties waarvoor een concept als effectiviteit te beperkt is. Volgens Sanderson (2006: 115-132) is het zaak om rationaliteit die causaliteit veronderstelt, als concept uit te breiden zodat de voornoemde kwesties door beleidsmakers beter aangepakt kunnen worden. Sanderson (2006) heeft een punt; in de casus van de TIJ werd vrijwel alleen maar gesproken over effectiviteit. Ethische waarden en moraliteit waren volgens de TIJ-leden geen concepten waarmee de toetsing van interventies gebaat zou zijn. De erkenning van non-lineaire dynamiek in de werkelijkheid lijkt hiermee te mager, en wederom kan geconcludeerd worden dat het aan bestuurskundigen is om hun visie op rationaliteit, causaliteit en evidence based beleid duidelijk aan beleidsmakers in het openbaar bestuur te presenteren. Op hun beurt zullen beleidsmakers open moeten staan voor nieuwe perspectieven, ook al betekent dit het opzij zetten van vertrouwde zekerheden zoals evidence based beleid.

Literatuur

- Allison, G. & P. Zelikow (1999). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman.
- Banks, G. (2009). *Evidence-based policy making: What is it? How do we get it?* ANU Public Lecture Series, gepresenteerd door Australia New Zealand School of Government, Productivity Commission, Canberra, 4 februari 2009.
- Boaz, A. & C. Hayden (2002). Pro-active Evaluators: Enabling Research to Be Useful, Usable and Used, *Evaluation*, 8 no 4, 440-453.
- Davies, H.T.O., S.M. Nutley & N. Tilley (2000). Debates on the role of experimentation. In: H.T.O. Davies, S.M. Nutley & P.C. Smith. (eds.), *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, The Policy Press. [pp. 251-275]
- Davies, P. (2004). *Is Evidence-Based Government Possible?* Paper gepresenteerd op de '4th Annual Campbell Collaboration Colloquium', Washington D.C., 19 februari 2004.
- Doherty, J. (2000). Housing: linking theory and practice. In: H.T.O. Davies, S.M. Nutley & P.C. Smith. (eds.), *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, The Policy Press. [pp. 167-186]
- Eshuis, J.E. (2006). *Kostbaar Vertrouwen: een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Delft, Eburon.
- Geluk, M (2012). *Plan van Aanpak Toetscommissie Interventies Jeugd (TIJ)*. Rotterdam.
- Geluk, M. (2011). *Verslagen en agenda's van vergaderingen Toetscommissie Interventies Jeugd (TIJ)*. Rotterdam.
- Geluk, M. (2012). *Verslagen en agenda's van vergaderingen Toetscommissie Interventies Jeugd (TIJ)*. Rotterdam.
- Greene, S.F. (2009). Reasoning With Rigor and Probity: Ethical Premises for Credible Evidence. In: S.I. Donaldson, C.A. Christie & M.M. Mark (eds.) *What counts as credible evidence in applied research and evaluation practice?* Los Angeles, Sage. [pp. 168-180] [in de online versie: 1-16]
- Harrison, T. (2000). Urban policy: addressing wicked problems. H.T.O. Davies, S.M. Nutley & P.C. Smith. (eds.), *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, The Policy Press. [pp. 207-228]
- Hollis, M. (1994). *The philosophy of social science: an introduction*. Cambridge, University Press.
- Klijn, E.H. & I. Snellen (2009). Complexity Theory and Public Administration: A Critical Appraisal. In: G.R. Teisman, A. van Buuren & L. Gerrits. (eds.) *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York, Routledge. [pp. 17-36]
- Lindblom, C.E. (1959). The Science of "Muddling Through". In: J.M. Shafritz, A.C. Hyde & S.J. Parkes. (eds.) *Classics of public administration*. Belmont, Wadsworth/Thomson Learning. [pp. 177-187]
- Mathison, S. (2009). Toward a Practical Theory of Evidence for Evaluation. In: S.I. Donaldson, C.A. Christie & M.M. Mark (eds.) *What counts as credible evidence in*

applied research and evaluation practice? Los Angeles, Sage. [pp. 197-212] [in de online versie: 1-19]

- Neuman, W.L. (2007). *Basics of social research: qualitative and quantitative approaches*. Boston, Pearson (International Edition).
- Nutley, S.M. & J. Webb (2000). Evidence and the policy process. In: H.T.O. Davies, S.M. Nutley & P.C. Smith. (eds.), *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, The Policy Press. [pp. 13-41]
- OECD (1981). *The Measurement of Scientific and Technical Activities: Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development (Frascati Manual)*, Parijs, OECD.
- Paddock, S. (1998). Evaluation. In: J.M. Shafritz (eds.), *International encyclopedia of public policy and administration*. Boulder, Westview Press. [pp. 818-822]
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making, *Public Administration*, 80 no 1, 1-22.
- Sanderson, I. (2006). Complexity, 'practical rationality' and evidence-based policy making, *Policy & Politics*, 34 no 1, 115-132.
- Scriven, M. (2009). Evidence as "Proof" and Evidence as "Inkling". In: S.I. Donaldson, C.A. Christie & M.M. Mark (eds.), *What counts as credible evidence in applied research and evaluation practice?* Los Angeles, Sage. [pp. 153-167] [in de online versie: 1-19]
- Sutcliffe, S. & J. Court (2005). *Evidence based Policy-making: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?*, Overseas Development Institute (ODI).
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Teisman, G.R., L. Gerrits & A. van Buuren (2009). An Introduction to Understanding and Managing Complex Process Systems. In: G.R. Teisman, A. van Buuren & L. Gerrits. (eds.) *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York, Routledge. [pp. 1-16]
- Walker, R. (2000). Welfare Policy: tendering for evidence. In: H.T.O. Davies, S.M. Nutley & P.C. Smith. (eds.), *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, The Policy Press. [pp. 141-166]
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration* 80 no 1, 103-124.
- Wise, S., L. da Silva, E. Webster & A. Sanson (2005). *The efficacy of early childhood interventions: A report prepared for the Australian Government Department of Family and Community Services*. Melbourne, Australian Institute of Family Studies.
- Yin, R.K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, Sage.
- Young, J. (2005). On Insiders (Emic) and Outsiders (Etic): Views of Self, and Othering, *Systemic Practice and Action Research*, 18 no 2, 151-162.

Bijlage I Interviewvragen TIJ-leden

Evidence based beleid als rationeel proces

Methode

- Was er sprake van een theoretische grondslag voor de toetsing van de interventies?
- Op welke wijze heeft u de effecten van een interventies getracht te meten?
- In hoeverre was het mogelijk om effecten van interventies kwantificeerbaar te maken?
- Is het, denkt u, mogelijk om de stappen in het toetsingsproces te kunnen herhalen?
- Heeft u experimentele onderzoeksmethoden gebruikt? Waarom wel, waarom niet?

Data

- Hoe heeft de dataverzameling in de toetsing van uw interventie plaatsgevonden?
- Heeft u hierbij gebruik gemaakt van databases omtrent resultaten van interventies of anderszins?
- Hoe beoordeelt u de beschikbaarheid van data?
- Hoe was de kwaliteit van deze data in uw optiek?

Evidence based beleid als complex proces

Transparantie

- Wat is uw visie op de transparantie van de Toetscommissie? Is het noodzakelijk om succesvol te zijn?
- Heeft u zelf getracht transparantie te waarborgen? Welke overwegingen heeft u hierbij gemaakt?
- In hoeverre hebben personen die geen lid zijn van de commissie of niet werkzaam zijn bij de gemeente Rotterdam toegang tot de documenten van de TIJ?

Tijd

- Zijn de adviezen van de Toetscommissie Interventies Jeugd op tijd uitgegeven? Zo nee, hoe komt dit?
- Wat is het belang van tijd in dit proces? Hoe belangrijk is een deadline in het toetsingsproces voor u?
- Welke afwegingen heeft u gemaakt rondom de beschikbare tijd voor de toetsing en de kwaliteit van deze toetsing?

Expertise

- Hoe is uw expertise van pas gekomen in de werkzaamheden rondom de TIJ?
- Wat was de reden voor u persoonlijk om lid van de TIJ te worden?
- Welke rol speelt expertise van personen buiten de TIJ in de toetsing van interventies?
- Welke soort expertise is in uw optiek essentieel als lid van de TIJ?

Omgeving

- Wat is volgens u de omgeving waarin de TIJ zich bevindt?
- Welke waarde hecht u als lid van de TIJ aan deze omgeving?
- In hoeverre is er bij het schrijven van de adviezen rekening gehouden met het publiek dat de adviezen mogelijkerwijs zou kunnen lezen?
- Is de omgeving van de TIJ ontvankelijk voor de adviezen die zij uitgeeft?
- Zijn er veranderingen in de omgeving van de TIJ die van invloed kunnen zijn op de commissie als geheel?

Onafhankelijkheid

- Waarom is onafhankelijkheid belangrijk?
- Wat heb je zelf gedaan om de TIJ als onafhankelijk te doen overkomen?
- Hoe is de financiering van de TIJ geregeld?

Geloofwaardigheid

- Hoe kan de TIJ volgens jou geloofwaardig overkomen naar haar omgeving?
- Wat is volgens u geloofwaardig bewijs voor het wel of niet effectief zijn van een interventie?
- Hoe kan effectiviteit van interventies volgens jou aangetoond worden?
- Welke indruk had u van de interventies die door de TIJ getoetst zijn?

Verbreding naar rationaliteit en complexiteitsdiscussie

- Karakterisering van het beleidsproces
- Welke rol speelt toetsing van interventies in beleidsprocessen
- Wat betekent effectiviteit voor deze interventies
- Zijn er ook andere aspecten dan effectiviteit waarop je interventies kunt bekijken?

Bijlage II Interviewvragen omgevingsactoren

Perceptie

- Wat vindt u van de Toetscommissie Interventies Jeugd?
- Welk nut heeft een commissie zoals de TIJ voor de gemeente Rotterdam en in het beleidsproces?
- Waren er volgens u andere mogelijkheden geweest voor het vervullen van de taak die de TIJ op dit moment uitvoert?
- Wat is uw visie op de toekomst van de TIJ?

Effect

- Hoe kan de TIJ in uw optiek zijn succes behalen?
- In hoeverre heeft de TIJ andere spelers uit haar omgeving nodig om succesvol te zijn?
- Wie zouden deze spelers kunnen of moeten zijn?
- In hoeverre ben je zelf in staat om de TIJ al dan niet te ondersteunen in haar werkzaamheden?
- Wat vind je van de eerste adviezen of het proces tot nu toe?
- Welke rol kan evaluatie op effectiviteit zoals de TIJ deze doet in het maken van beleid spelen?

Transparantie

- Hoe transparant acht u de TIJ en haar werkzaamheden op dit moment?
- Waarom zou dit wel of niet belangrijk kunnen zijn volgens u?
- Als de TIJ transparant is, zou u dan eerder geneigd zijn adviezen van de TIJ op te volgen?

Onafhankelijkheid

- Hoe onafhankelijk is de TIJ in uw optiek?
- Kan de TIJ los gezien worden van de gemeente Rotterdam?
- Is de TIJ onderworpen aan politiek bestuurlijke invloeden of anderszins?
- Is dit een probleem voor de onafhankelijkheid van de TIJ?

Bijlage III Sjabloon TIJ-toetsing

Naam interventie

A. Beschrijving van de interventie

Deel A dient volledig ingevuld te worden door de opdrachtgevende/uitvoerende partij(en)

Per onderdeel is met bullets aangegeven welke elementen aan de orde zijn. Toelichting en voorbeelden staan in het grijs aangegeven. Vul in wat geel gearceerd is en/of geef antwoord op de vraag. Bij onduidelijkheden kunt u contact opnemen via XXX – XXX XX XX of XXX@XXXXXXXXXX.XX.

1. Interventiegegevens

Naam interventie: volledig uitgeschreven (evt. afkorting tussen haakjes)

Naam opdrachtgever: organisatie

Naam uitvoerder: organisatie

Periode uitvoering: startdatum en verwachte einddatum

2. Beschrijving interventie (wat wil je bereiken en hoe ga je dat doen?)

2.1 Korte samenvatting

Geef een korte samenvatting van de interventie, maximaal 4-5 regels

2.2 Doel (geef een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van het doel van de interventie)

- Wat is het uiteindelijke doel (bv. overlastreductie, voorkomen afglijden naar crimineel gedrag)?
- Wat zijn de tussenliggende doelen (positieve gedragsverandering doelgroep)?
- Zijn de (tussen)doelen meetbaar? Zo ja, hoe?
- Welke targets zijn er geformuleerd (meetbare criteria voor succes)?

2.3 Doelgroep (geef een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van de doelgroep)

- Kenmerken
- Omvang/grootte
- Contra-indicaties voor deelname

2.4 Aanpak en materiaal

- Waaruit bestaat de werkwijze?
- Volgens welke mechanismen leidt deze aanpak tot het geformuleerde doel? Wat zijn de werkzame bestanddelen?
- Wat is het verband tussen de aanpak en het beoogde doel?

2.5 Organisatie (geef een omschrijving van de organisatie rondom de interventie)

- Omschrijf de uitvoeringsorganisatie (bv. aantal medewerkers, management/bestuur, functieprofielen, opleidingsniveau, werkervaring e.d.)
- Omschrijf het proces (bv. toeleiding, selectie, ketensamenwerking, nazorg, e.d.)
- Omschrijf hoe de aansturing verloopt. Wie stuurt op de interventie en op welke manier? Welk onderdeel van dienst x gaat er bijvoorbeeld over (context)?
- Omschrijf de vorm en looptijd (pilot, experiment, structureel/intentie tot verlenging, startdatum, geplande einddatum)

3. Indicatie kosten

- Bondige weergave van de begroting (periode, bedrag dat is begroot (integraal bedrag), financieringsbron(nen))

4. **Resultaten** (het gaat hier om het weergeven van de feitelijk behaalde resultaten in relatie tot gestelde doelen, onbedoelde effecten en verklaring resultaten (redenen waarom beoogde doelen niet zijn behaald))

4.1 Bereik

- o Omvang en kenmerken deelnemers in vergelijking tot beoogde doelgroep

4.2 Output

- o Productiecijfers (bv. cijfers aantal trajecten, cursussen, contacten)

4.3 Outcome

- o Cijfers m.b.t. (indicatoren en targets) projectdoelen, interventiedoelen (bv. aantal jongeren terug naar school)
- o Beoogde effecten (bv. reductie aantal jongeren in criminaliteit, aantal overlastgevende jongeren/overlastgevende situaties).
- o Werkingsduur (lange termijn-effecten): Wat is de bestendigheid van de effecten van de inzet op langere termijn van de interventie?

4.4 Neveneffecten

- o Is er sprake van bijwerkingen (positief en negatief)? Zo ja, welke (bv. verplaatsing problematiek andere wijk)?

B. Toetsing door TIJ

(De onderstaande vragen/punten worden niet 'verhalend' beantwoord, gevolgd door een verklaring. Voorbeeld: "De relevante kenmerken van de doelgroep zijn onvoldoende beschreven. Het ontbreekt is de beschrijving aan onder andere...")

1. Volledigheid van de beschrijving

- o Zijn alle relevante kenmerken van de doelgroep beschreven?
- o Zijn er gegevens over indicatie en contra-indicatie?
- o Zijn er expliciete doelen geformuleerd, zonodig onderscheiden in voorwaardelijke doelen en einddoelen?
- o Is de methodiek/werkwijze volledig beschreven op het niveau van concrete activiteiten?

2. **Degelijkheid van de methodiek** (Onderstaand wordt aandacht besteed aan de vraag of er uit onderzoek iets bekend is over de effectiviteit van deze of vergelijkbare interventies? Is het goed beschreven? Je kunt kiezen uit de twee genoemde voorbeelden (2.1 of 2.2). Haal hierbij o.a. het Kennisfundament aan)

2.1 Bij criminaliteitgerichte interventies

Grijpt de aanpak zoals beschreven in op factoren waarvan uit onderzoek (bijvoorbeeld het kennisfundament) is gebleken dat die samenhangen met criminaliteit?

- o grenzen stellen
- o risicofactoren (kind, gezin, peers, brede omgeving)
- o gewetensvorming en binding
- o grijpt in op factoren die ertoe doen
- o bijdragen aan criminaliteitsreductie, recidivedoorbreking e.d.

2.2 Bij interventies gericht op gezondheid, welzijn of maatschappelijke ontwikkeling

Worden er technieken gebruikt die in de literatuur als bewezen-effectief bekend staan (bijvoorbeeld:

- o ruimte voor persoonlijke benadering;
- o feedback over de eigen situatie, gedrag of effecten;
- o gebruik van beloningsstrategieën;
- o barrières voor gewenst gedrag wegnemen;
- o mobiliseren van sociale steun en betrokkenheid;

- o aanleren van vaardigheden;
- o follow-up regelen;
- o goalsetting en implementatie-intenties;
- o interactieve benadering).

3. **Uitvoeringsintegriteit**

- o Wordt de interventie uitgevoerd zoals bedoeld?
- o Welke knelpunten zijn er?
- o Hoe staat het met de ecologische validiteit? In hoeverre is de aanpak/zijn te resultaten generaliseerbaar zijn naar andere situaties?
- o Vindt de uitvoering plaats door professionals
- o Proportionaliteit (hoe zwaarder problemen, hoe zwaarder interventie)

4. **Resultaten**

- o In hoeverre zijn de beoogde doelen gerealiseerd?
- o Welke neveneffecten (positief en negatief) hebben zich voorgedaan?

5. **Oordeel: Kansarm, kansrijk, project ter verbetering** *(Het oordeel van TIJ moet stevig onderbouwd worden; met voldoende argumenten. Het oordeel moet 'logisch' zijn na lezen van het bovenstaande).*

- o Kansrijk betekent dat de beoogde doelen zijn gerealiseerd en middels onderzoek(sliteratuur) aannemelijk is gemaakt dat de interventie zoals die is uitgevoerd substantieel hieraan heeft bijgedragen.
- o Project ter verbetering betekent dat de beoogde doelen niet zijn gerealiseerd maar dat middels onderzoek(sliteratuur) minimaal aannemelijk is gemaakt dat de interventie bij een juiste (integere) uitvoering tot de beoogde doelen kan leiden.
- o Kansarm betekent dat de beoogde doelen niet zijn gerealiseerd noch dat (middels onderzoeks literatuur aannemelijk kan worden gemaakt dat de interventie bij een integere uitvoering tot de realisatie van de beoogde doelen zal leiden.

6. **Aanbevelingen**

Formuleren van (concrete) verbeterpunten op het gebied van:

- o beschrijving doel, doelen, aanpak, randvoorwaarden en behaalde resultaten
- o uitvoering interventie (primair proces)
- o samenwerking andere partijen (aanbieders, ketenpartners, opdrachtverstrekkers/subsidieverleners) (secundair proces)
- o kosten en wijze van financiering interventie

7. **Bronnen**

- o Geïnterviewden (dd-mm-jjjj, naam, functie, organisatie)
- o Geraadpleegde literatuur en documenten
 - beleidsdocumenten
 - onderzoeksrapporten

Richtlijn

http://www.eur.nl/ese/informatie_voor/studenten/bachelorstudenten/bachelorscriptie/brongebruik/

- o Overig (zoals websites)

C. Reactie op toetsing door TIJ

Opnemen van de reactie van de opdrachtgever/uitvoerder op deel B: het oordeel.