

# KENNISGEBRUIK IN DE PUBLIEKE SECTOR

*Een kwalitatieve, vergelijkende casestudie naar de rol van kennisgebruik in de  
beleidscontext en de invloed van de Comptabiliteitswet 3.1 (2016)*



Geschreven door:

Faith Dolgunca-Rusmianto

Masterprogramma:

Beleid & Politiek

Onderwijsinstelling:

Erasmus Universiteit Rotterdam

Inleverdatum:

10 augustus 2020

Aantal woorden:

19.975

---

**Gegevens student**

Naam: Faith Susyanti Dolgunca-Dodi Rusmianto

Student nummer: 434181

**Gegevens opleidingsinstituut**

Masterprogramma: Beleid & Politiek

Interne begeleider: Prof. Dr. P. Scholten (Peter)

Tweede beoordelaar: Dr. Ir. J. Eshuis (Jasper)

Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Departement Bestuurskunde en Sociologie, Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam

**Gegevens stageplaats**

Stagebegeleider: T. van den Broeke (Tomas)

Emailadres: [t.vandenbroeke@scienceworks.nl](mailto:t.vandenbroeke@scienceworks.nl)

ScienceWorks B.V., *Connecting science and society*, Mauritskade 5, 2514HC Den Haag, Nederland

## Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie: 'Kennisgebruik binnen de publieke sector'. In het kader van de afronding van de master Beleid & Politiek aan de Erasmus Universiteit heb ik ruim zes maanden stagegelopen bij ScienceWorks, een intermediair tussen de wetenschap en praktijk. Met dit onderzoek sluit ik zowel mijn afstudeerstage als het masterprogramma af.

Tijdens het stagetraject ben ik begeleid door Tomas van den Broeke (unitmanager kennis, data en beleid), waarin ik samen met Tomas verantwoordelijk was voor de organisatie rondom het internationale *Evidence for Policymakers* congres. De inspiratie voor deze thesis kwam in de eerste instantie ook voort uit het congres. Mede dankzij de inzet en motivatie van mijn stagebegeleider kreeg ik vaak de kans om in de materie te duiken en in gesprek te gaan met relevante betrokkenen in het kennis- en verantwoordingsvraagstuk in de beleidscontext.

In deze tijd kan ik de perikelen rondom COVID-19 niet onbesproken laten. Wegens de coronacrisis waren wij genoodzaakt het congres uit te stellen, waardoor ik het congres helaas niet tijdens mijn stageperiode heb kunnen bijwonen. Graag geef ik nog mijn complimenten en waardering aan de stageorganisatie, omdat zij erg snel waren ingespeeld op de onzekere tijd die ons te wachten stond. Hierdoor kreeg ik als afstudeer stagiaire direct de mogelijkheid om vanuit huis te werken. Ondanks dat er op afstand werd gewerkt, heerste er toch een prettig collectief gevoel, mede dankzij de inzet van het hele team bij ScienceWorks. Ik kijk terug op een zeer bijzondere en leerzame periode.

Verder neem ik hierbij graag de gelegenheid om mijn eerste begeleidende docent vanuit de Erasmus Universiteit, Peter Scholten, te bedanken voor de goede begeleiding en het enorm snelle reactievermogen per mail. Ik heb de scriptiekringen altijd als zeer prettig en nuttig ervaren. Nadat de fysieke scriptiekringen niet meer door konden gaan, hebben wij alsnog voldoende online meetings gehad, waarvoor dank! Jasper Eshuis wil ik graag bedanken voor de tijd die hij heeft genomen om mij te kunnen voorzien van constructieve feedback, waar ik overigens heel veel aan heb gehad. Ook wil ik Arwin van Buuren bedanken voor het organiseren van een plenaire afsluiting voor de Beleid & Politiek studenten. Ook voor de docenten was het natuurlijk een ongewone afstudeerperiode. Daarom wil ik graag iedereen die vanuit de Erasmus Universiteit betrokken is geweest bij de inrichting van het digitale leeraanbod enorm bedanken.

De respondenten, medewerkers van de verschillende ministeries; hartelijk dank voor jullie waardevolle input! Ook gaat mijn dankwoord uit naar mijn familie, schoonfamilie en vrienden voor alle steun die ik heb mogen ontvangen. Tot slot ben ik vooral enorm dankbaar voor mijn man, mijn 'sparringpartner', mijn steun en toeverlaat. Bedankt voor de onvoorwaardelijke steun en aanmoediging tijdens het gehele afstudeertraject.

Ik wens u veel leesplezier.

Faith Dolgunca-Rusmianto

Rotterdam, 10 augustus 2020

## Samenvatting

Dit afstudeeronderzoek betreft een kwalitatieve, vergelijkende casestudie, waarin inzicht wordt gegeven in de toepassing van wetenschappelijke kennis binnen de Nederlandse beleidscontext. Er is onderzocht of de institutionalisering van beleidsevaluatie van invloed is op kennisgebruik binnen drie ministeries. De context waarin dit is onderzocht, is de interdepartementale operatie 'Inzicht in Kwaliteit'. Hiermee wil het kabinet een effectiever overheidsbeleid bereiken. Dit wordt gerealiseerd door meer inzicht te creëren in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en door verbetering van het evaluatiestelsel (Houppermans, 2018). Daarnaast draagt de operatie bij aan algemene bewustwording over het belang van de beginselen, geregeld in de vernieuwde Comptabiliteitswet 3.1. De wet schrijft voor dat ieder beleidsvoorstel is voorzien van een toelichting op het beoogde doel; en wat de doelmatigheid en doeltreffendheid is (Ministerie van Financiën, 2017).

Eerst is een extensief literatuuronderzoek verricht om inzicht te krijgen in de bestaande theorieën over kennisgebruik en de institutionalisering van beleidsevaluatie. Binnen wetenschappelijk onderzoek worden bevindingen vergeleken met normen en referentiewaarden. Door deze vergelijking wordt wetenschappelijke bewijslast (*scientific evidence*) gegenereerd. Als er sprake is van consensus over de beredenering en discussie van het wetenschappelijke bewijs, spreken we over wetenschappelijke kennis (Damman, 2018). Een korte omschrijving van wetenschappelijke kennis, is kennis die voortvloeit uit wetenschappelijk verricht onderzoek. Kennis is dan het resultaat van systematische analyses van huidige en eerdere omstandigheden en trends; en de analyse van causale relaties die de omstandigheden en trends verklaren (Head, 2008). Op basis van het gemodificeerde '*Knowledge, evidence, information and data*'-raamwerk van Damman (2018) kan worden gesteld dat kennis een vorm van wetenschappelijk bewijs is, daarom wordt in dit onderzoek ook ingegaan op het onderscheid tussen *evidence-based* en *evidence-informed* beleidsformulering.

Voor de methodologische verantwoording van dit onderzoek is gebruik gemaakt van de casestudie literatuur van Yin (2012). De dataverzameling bestond allereerst uit een uitgebreide kwalitatieve inhoudsanalyse, per case zijn er documenten verzameld om te analyseren. Vervolgens zijn er interviews afgenomen met medewerkers van drie verschillende ministeries die direct betrokken zijn bij de operatie 'Inzicht in Kwaliteit'. De interviewtranscripten zijn geanalyseerd conform de fasering van Burnard (1991). Doel van de interviews was om de bevindingen vanuit de inhoudsanalyse in de context te plaatsen.

Belangrijke resultaten waren: 1) In de dagelijkse praktijk wordt niet vaak stilgestaan bij het belang van de bepalingen in CW 3.1, want de naleving van de wet gebeurt onbewust, 2) Ambtenaren zijn zich bewust van het belang van kennis in de onderbouwing van beleidsvoorstellen, maar hier wordt niet altijd naar gehandeld. De conclusie luidt dat er niet kan worden bepaald of de institutionalisering van beleidsevaluatie (CW 3.1) van invloed is op kennisgebruik binnen de ministeries. Op basis hiervan zijn er twee aanbevelingen gedaan: 1) Bewustwording creëren over het belang van CW 3.1 en de rol van kennis, 2) Het onderzoek nogmaals uitvoeren in de vorm van een longitudinaal onderzoek, aangevuld met een participatie observatie.

Trefwoorden: wetenschappelijke kennis, kennisgebruik, institutionalisering beleidsevaluatie, *evidence-based*, *evidence-informed*, beleidseffectiviteit

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 <i>Aanleiding en vooronderzoek</i>	7
1.1.1 <i>Aanleiding</i>	7
1.1.2 <i>Vooronderzoek</i>	8
1.1.3 <i>Maatschappelijke relevantie en wetenschappelijke relevantie</i>	9
1.2 <i>Probleemstelling en onderzoeksvraag</i>	9
1.2.1 <i>Probleemstelling</i>	9
1.2.2 <i>Doelstelling</i>	10
1.2.3 <i>Centrale vraagstelling en deelvragen</i>	10
<b>Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader</b>	<b>11</b>
2.1 <i>De veranderende rol van evidence voor beleid</i>	11
2.2 <i>Bewijs en kennis</i>	13
2.3 <i>Kennisfuncties</i>	14
2.3 <i>Kennisgebruik</i>	16
2.4 <i>Institutionalisering van de beleidsevaluatie</i>	18
2.5 <i>Theoretische verwachtingen en conceptueel model</i>	20
<b>Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording</b>	<b>22</b>
3.1 <i>Operationalisatie</i>	22
3.2 <i>Aard van het onderzoek</i>	23
3.3 <i>Dataverzameling</i>	24
3.4 <i>Selectie van cases en respondenten</i>	27
<b>Hoofdstuk 4: De relatie tussen CW 3.1 en de operatie</b>	<b>30</b>
4.1 <i>De Comptabiliteitswet 3.1 (2016)</i>	30
4.1.1 <i>Kenmerken CW 3.1</i>	30
4.1.2 <i>Empirie CW 3.1</i>	31
4.2 <i>De operatie Inzicht in Kwaliteit</i>	32
<b>Hoofdstuk 5: Resultaten</b>	<b>35</b>
5.1 <i>Kennisgebruik in recidivebestrijding (J&amp;V)</i>	35
5.1.1 <i>Samenvatting initiatief Justitie &amp; Veiligheid</i>	35
5.1.2 <i>Kennisgebruik voorafgaand aan vernieuwde CW 3.1</i>	35
5.1.3 <i>Kennisgebruik na vernieuwde CW 3.1</i>	36
5.2 <i>Kennisgebruik in cyber intensivering</i>	40
5.2.1 <i>Samenvatting initiatief Defensie</i>	40
5.2.2 <i>Kennisgebruik voorafgaand aan vernieuwde CW 3.1</i>	40
5.2.3 <i>Kennisgebruik na vernieuwde CW 3.1</i>	41
5.3 <i>Kennisgebruik in de beleidsdoorlichting (OCW)</i>	43
5.3.1 <i>Samenvatting initiatief Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</i>	43
5.3.2 <i>Kennisgebruik voorafgaand aan vernieuwde CW 3.1</i>	44
5.3.2 <i>Kennisgebruik na vernieuwde CW 3.1</i>	44

<i>5.4 Vergelijking tussen cases</i>	46
<b>Hoofdstuk 6: Conclusie, discussie en aanbevelingen</b>	<b>49</b>
<i>6.1 Onderzoeksvraag</i>	49
<i>6.2 Discussie</i>	50
<i>6.3 Aanbevelingen en vervolgonderzoek</i>	50
<b>Referenties</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 1: Geraadpleegde documenten voor documentenanalyse</b>	<b>62</b>
<b>Bijlage 2: Topiclijst per case</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 3: Codeboom</b>	<b>67</b>

# Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk zal duidelijk worden wat de aanleiding van het onderzoek is geweest, alsmede de relevantie voor zowel het wetenschappelijke als maatschappelijke veld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de opbouw van dit thesisrapport.

## 1.1 Aanleiding en vooronderzoek

### 1.1.2 Aanleiding

“Te weinig wetenschap leidt tot populisme. Te veel wetenschap leidt tot vervreemding.” Zo luidde ooit de uitspraak van Tweede Kamerlid Madeleine van Toorenburg tijdens een Kamerdebat en wekte de indruk dat wetenschappelijk bewijslast voor beleid nuttig kan zijn indien sprake van een goede balans (Rathenau Instituut, 2012). Hoe zorg je voor deze balans? Wanneer is wetenschappelijk bewijs relevant voor beleidsmakers? Betekent dit dat beleid, gebaseerd op wetenschappelijke kennis per definitie effectief is? En als dit inderdaad het geval is, hoe zorg je ervoor dat beleidsmakers deze kennis daadwerkelijk benutten?

In de Verenigde Staten werd bijvoorbeeld op 14 januari 2019 ‘*The Evidence Act*’ ondertekend. Deze wet benadrukt de samenwerking en coördinatie om het opbouwen van bewijs binnen de federale overheid te bevorderen. In deze context is bewijs breed gedefinieerd en omvat fundamentele feitenonderzoek, prestatiemeting, beleidsanalyse en programma-evaluatie (U.S. Congress, 2019).

De toenemende aandacht voor (programma-) evaluatie en prestatiemeting in de Verenigde Staten is ook zichtbaar in de Nederlandse context. Zo werd in het regeerakkoord van 2017 ‘Vertrouwen in de toekomst’ de interdepartementale operatie ‘Inzicht in Kwaliteit’ aangekondigd (Rijksoverheid, 2017). De operatie heeft als doel om de mate van maatschappelijke impact, in termen van effectievere beleidsinterventies, te vergroten door meer aandacht te besteden aan ex ante (vooraf) beleidsevaluaties (Ministerie van Financiën, 2019a). Om de effectiviteit te bevorderen is het allereerst van belang dat er wordt gekeken naar wat werkt en wat niet werkt, maar ook onder welke omstandigheden iets wel of niet werkt. Een andere gewenste uitkomst van de operatie is dat het zal leiden tot andere manieren van samenwerking (Ministerie van Financiën, 2019a).

Het evaluatiestelsel in Nederland is een samenstelling van verschillende wetten, regels en instrumenten, waarbij de Comptabiliteitswet en dan met name artikel 3.1 er een van is. Internationaal gezien staat het Nederlandse evaluatiestelsel goed aangeschreven. Nederland kent namelijk een sterke traditie van onafhankelijke instituties en scoort hoog op het afdekken van beleidsdomein en de institutionalisering van de beleidsevaluatie binnen de departementen (Ministerie van Financiën, 2019c). De operatie kan worden beschouwd als tool om de werking van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (hierna: CW 3.1) te stimuleren. De vernieuwde CW 3.1 is sinds januari 2018 van kracht, ten behoeve van een betere verantwoording en evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen. Uit de verantwoording en toelichting moet blijken hoe er wordt bijgedragen aan de gestelde doelen (doeltreffendheid) en welke doelmatigheid er wordt nagestreefd (Ministerie van Financiën, 2017). Tevens dient te worden toegelicht welke beleidsinstrumenten hiervoor worden ingezet en wat de mogelijke financiële gevolgen zijn voor het Rijk en de maatschappelijke sectoren. De vraag is nu echter of beleidsmakers zich hier inderdaad aan

houden en zo ja, hoe en met welke kennis worden dergelijke voorstellen voor beleid of beleidsinterventies onderbouwd? (Ministerie van Financiën, 2017).

### 1.1.2 Vooronderzoek

Eerdergenoemde ontwikkelingen in de Verenigde Staten en Nederland kunnen worden beschouwd als onder andere een reactie op de behoefte aan meer helderheid over in ieder geval de rol van beleidsevaluatie (Sanderson, 2002). Een behoefte aan het ontwikkelen van een degelijke bewijsbasis voor beleid door middel van lange termijn impactevaluaties van beleid. Hetgeen berust op de aanname dat beleid effectiever kan worden als we beter in staat zijn om te begrijpen hoe en wanneer beleidsmechanismen veranderingen teweegbrengen in sociale systemen om de gewenste uitkomsten te bereiken (Sanderson, 2002).

De hedendaagse samenleving en de *social constructs* die zich daarbinnen bevinden, worden immers in toenemende mate complexer (G. Teisman, persoonlijke communicatie, 2 september, 2019). Zo geldt voor overheden dat zij in hun handelen niet geïsoleerd zijn van de complexe wereld daar omheen (Mulgan, 2005). Bij beleidsformulering wordt deze complexe context vaak niet meegenomen, wat geen waardevolle politieke en maatschappelijke debatten oplevert en in de meest ongunstige gevallen zorgt voor onvoorziene en onbeheersbare gevolgen.

De uitdaging zit nu in de manier waarop beleidsmakers om moeten te gaan met de toenemende onzekerheid en complexe aard van maatschappelijke en beleidsissues, in plaats van deze complexiteit te reduceren of simplificeren (Scholten, 2018). Deze onzekerheid en groeiende uitdaging van sociale complexiteit heeft er, al dan niet direct, voor gezorgd dat er, op internationaal niveau, sprake is van een toenemende vraag naar een meer rationele benadering van het beleidsproces (Smet, 2013). De overheid is namelijk op onvermijdelijke wijze getroffen door een bredere verschuiving naar een samenleving die is georganiseerd rond het systematisch creëren en gebruiken van kennis (Mulgan, 2005).

In het verlengde van de rationele aanpak ligt de trend van *evidence based policy making* (EBPM) en *evidence-based practice* (Smet, 2013). Voornamelijk het laatste decennium wordt gesteld dat er een mogelijke verschuiving zichtbaar is binnen het wetenschappelijk veld ten aanzien van de bruikbaarheid van EBPM (Sanderson, 2006). Verder wordt bewijs, in de context van EBPM, aangewend door concurrerende meningen omtrent (beleids-)doelstellingen en benodigde middelen, daarbij wordt het politieke besluitvormingsproces gekenmerkt door conflicten, trade-offs en compromissen (Head, 2016). Is het niet zo dat het wetenschappelijk bewijs, waarmee beleid wordt onderbouwd, op onafhankelijke wijze tot stand komt en neutraal moet zijn?

Uit onder andere het essay van het Rathenau instituut is echter gebleken dat de wetenschap niet altijd even neutraal en betrouwbaar is zoals verwacht. Op basis van interviews met vooraanstaande politici en wetenschappers zijn zij tot de conclusie gekomen dat EBPM afneemt in bruikbaarheid en dat *evidence informed policymaking* (EIPM) wel een realistisch ideaal is om na te streven. Een korte omschrijving van EIPM is dat er gebruik wordt gemaakt van bestaand wetenschappelijk onderzoek in combinatie met ervaringen en expertise uit de dagelijkse (beleids-)praktijk (Rathenau, 2012). Mede om deze redenen ligt in dit afstudeeronderzoek de focus ook op *evidence-informed* beleid in plaats van op *evidence-based* beleid. Inmiddels is sprake van een internationale erkenning dat beleid even veel wordt bepaald door zowel de



besluitvormingscontext, de beleidscontext als door wetenschappelijk bewijs. Vooral binnen de gezondheidssector heerst een groot belang bij het gebruik van wetenschappelijk bewijs om beleid te laten informeren (Oliver, Lorenc, Woodman & Thomas, 2014). De vraag is nu of hetzelfde geldt binnen andere beleidsdomeinen.

### 1.1.3 Maatschappelijke relevantie en wetenschappelijke relevantie

Dit afstudeeronderzoek is maatschappelijk relevant omdat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2019 een miljoeneninvestering in de wetenschap aankondigde. Het betreft een investering waarbij het budget voor de Nationale Wetenschapsagenda in 2019 werd verhoogd van 70 naar 108 miljoen euro. Een van de centrale ambities hiervan is de band tussen wetenschappen en de maatschappij te versterken. Desbetreffende investering stimuleert onderzoek naar oplossingen voor grootschalige maatschappelijke en wetenschappelijke uitdagingen. Daarnaast zouden betrokken wetenschappers kunnen bijdragen aan maatschappelijke en economische vooruitgang. Dit omdat de ambities en het beleid gericht zijn op versterking van de positie van Nederlands onderzoek in mondiale context (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 28 januari 2019). De eerdergenoemde investering toont allereerst het belang van wetenschappelijke kennis binnen het openbaar bestuur aan. Wanneer hier kritischer over na wordt gedacht, wordt duidelijk dat de investeringen worden gedaan middels publieke gelden, het belastinggeld van de burgers. Het belastinggeld wordt dus ingezet voor maatschappelijke doeleinden, maar wat krijgen burgers hier exact voor terug? Het Nederlandse belastinggeld zou ten goede moeten komen aan het collectieve en openbare belang (Sociaal Cultureel Planbureau, 2012).

Tijdens het vooronderzoek is gebleken dat een groot aantal wetenschappelijke onderzoeken naar kennisbenutting in de beleidsformulering en -evaluatie vooral zijn gericht op de gezondheidssector (Whitty, 2015; Loud, 2014). De wetenschappelijke relevantie ontleent zich allereerst aan het gegeven dat er nog weinig onderzoek beschikbaar was over kennisgebruik in andere specifieke beleidssectoren. Daarnaast is de wetenschappelijke waarde dat dit afstudeeronderzoek zich ook richtte op de institutionalisering van de beleidsevaluatie in Nederland, en dan met name op CW 3.1, waarbij de interdepartementale operatie wordt beschouwd als een belangrijk hulpmiddel om de toepassing van CW 3.1 te stimuleren. Aangezien zowel de vernieuwde CW 3.1 als de operatie relatief gezien nog niet zo lang van start gegaan, is hier nog weinig onderzoek naar gedaan. Er zijn wel diverse onderzoeken uitgevoerd naar de toepassing van CW 3.1 binnen de interdepartementale initiatieven, zoals bijvoorbeeld het onderzoek van de SEO Economisch Onderzoek (2018). Rapporteurs van de operatie hebben daaropvolgend een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd (Snels & Sneller, 2019). In beide onderzoeken wordt wel aandacht besteed aan kennisbenutting, echter is niet onderzocht of kennisgebruik wordt gestimuleerd door de vernieuwde CW 3.1.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag

### 1.2.1 Probleemstelling

CW 3.1 heeft als doel bij te dragen aan het vergroten van het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van openbaar beleid. Uit onder meer het verslag van de vaste commissie voor Financiën van 25 april 2018

bleek dat nog niet iedereen handelt conform de bepalingen van CW 3.1. Mede hierom is de operatie Inzicht in Kwaliteit tot stand gekomen. Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor dat een beleidsvoorstel dat wordt aangedragen een ex ante toelichting, gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, vergt ter aanvulling op de ex post toelichting. De manier waarop dit wordt toegelicht verschilt per verantwoordelijk departement. Indien een voorstel eenmaal is aangenomen, is nog onduidelijk of er gedurende alle beleidsfasen van de beleidscyclus wordt stilgestaan bij de tussentijdse bevindingen en neveneffecten, zowel positieve als negatieve, en hoe dit verschilt per beleidsdomein.

### 1.2.2 Doelstelling

Doel van het onderzoek is om aan te tonen wat de vernieuwde Comptabiliteitswet 3.1 doet met de rol van kennis in de formulering en uitvoering van beleid in drie verschillende beleidsdomeinen; welke effecten er zichtbaar zijn na invoering van de Comptabiliteitswet 3.1 en hoe de verschillende effecten verklaard kunnen worden.

### 1.2.3 Centrale vraagstelling en deelvragen

---

*Welke invloed heeft de vernieuwde Comptabiliteitswet 3.1 (CW 3.1) op het kennisgebruik in verschillende beleidsdomeinen?*

---

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden en toe te werken naar de doelstelling zijn er voorafgaand aan het onderzoek diverse deelvragen geformuleerd die in de loop van ieder hoofdstuk zijn beantwoord:

1. Op welke wijze is de rol van (wetenschappelijk) bewijs in de beleidscontext veranderd vanaf de periode van New Public Management tot en met heden?
2. Hoe verhoudt wetenschappelijk bewijs zich tot wetenschappelijke kennis?
3. Wat is de achtergrond van de CW 3.1 en wat is de relatie tussen de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' en de CW 3.1?
4. Is het kennisgebruik in recidivebestrijding veranderd na de invoering van de vernieuwde CW 3.1?
5. Is het kennisgebruik in cyber intensivering veranderd na de invoering van de vernieuwde CW 3.1?
6. Is het kennisgebruik in de beleidsdoorlichting hoger onderwijs 'nieuwe stijl' veranderd na de invoering van de vernieuwde CW 3.1?
7. Welke verschillen en overeenkomsten in kennisgebruik zijn er tussen de drie beleidsdomeinen en hoe kan dit worden verklaard?

## Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader

De eerste fase van een casestudieonderzoek wordt ook wel ‘definiëren en ontwerpen’ genoemd en bestaat onder meer uit het ontwikkelen van een theoretische verwachting die getoetst wordt (Yin, 2012). Dit theoretisch kader is het resultaat van een extensief literatuuronderzoek wat de basis vormt voor de theoretische verwachtingen. In dit hoofdstuk komen verschillende wetenschappelijke theorieën aan de orde. Om duidelijkheid te creëren omtrent de definitie van bewijs in beleidsprocessen, volgt allereerst een korte schets over de geschiedenis en achtergrond van de rol van bewijs binnen beleidsprocessen. Gevolgd door een uiteenzetting over de overeenkomsten en verschillen tussen bewijs en kennis en hoe deze begrippen in relatie staan tot elkaar. Waarna er dieper wordt ingegaan op kennis, het gebruik, en de verschillende soorten en functies hiervan. Verder zal blijken dat er ook een verschil is in de mate van aanwezige kennis en dat er op basis hiervan een onderscheid kan worden gemaakt tussen drie soorten beleidsdomeinen. Tot slot wordt er aandacht besteed aan de institutionalisering van de beleidsevaluatie, daar dit de aanleiding (CW 3.1) voor het scriptieonderzoek is.

### 2.1 De veranderende rol van *evidence* voor beleid

Deze paragraaf heeft als doel om de eerste deelvraag: ‘Op welke wijze is de rol van *evidence* veranderd vanaf de periode van New Public Management tot en met heden?’ te beantwoorden. Verder zal in de loop van de paragraaf duidelijk worden waarom er in dit onderzoek is uitgegaan van het concept *evidence-informed policy* in plaats van *evidence-based policy*.

*Evidence-based policymaking* (EBPM) kan worden omschreven als beleid dat is gebaseerd op wetenschappelijke bewijslast, waarbij wetenschappelijke kennis wordt gebruikt als input voor iedere fase in de beleidscyclus (Smet, 2013). In de praktijk uit zich dit in onder meer in de ‘*What Works*’-centra in het Verenigd Koninkrijk. Hierbij wordt vanuit gegaan dat een ‘*What Works*’-aanpak ervoor zorgt dat bewijs centraal komt te staan binnen openbare besluitvorming. Een fundamenteel principe van publieke dienstverlening waarbij beleidsbeslissingen worden genomen op basis van sterke bewijslast en waarvan beleidsmakers reeds weten dat het werkt. Dergelijke visie op EBPM kenmerkt zich vooral door evaluerend onderzoek, waar de focus ligt op ex-post beleidsevaluatie (Smet, 2013; HM Government, 2013).

De opkomst van een *evidence-based* oriëntatie binnen de publieke sector liep vrijwel gelijk met de toegenomen behoefte vanuit de publieke sector aan een meer efficiënte en effectieve manier van beleidsvoering. In de jaren 70 en 80 werd de rol van *evidence-based policy* beschouwd als faciliterende tool in de omgang met de centrale uitdagingen van *New Public Management* (hierna: NPM) (Head, 2008). NPM-hervormingen richtten zich in de eerste instantie op de hervorming van organisatievormen en -processen van uitvoerende instanties (Hartley, 2005), waarbij de intentie was om de publieke sector beter te laten functioneren tegen lagere kosten (Hammerschmid, Van de Walle, Andrews & Mostafa, 2019). Met NPM werd getracht overheden verantwoordelijk te houden voor hun prestaties. Een van de belangrijkste ontwikkelingen binnen het NPM-tijdperk was dat mate van overheidsprestatie werd bepaald aan de hand van de door de overheid gegenereerde uitkomsten. Dit in tegenstelling tot voorheen waarbij prestatie enkel

werd beoordeeld aan de hand van de input, waarbij er gekeken werd naar hoeveel geld er was uitgegeven (White, 2019).

Zoals reeds bleek uit het vooronderzoek in hoofdstuk 1 is er het afgelopen decennium meer kritiek te vinden op de bruikbaarheid van wetenschappelijke kennis in beleidsprocessen. Door Sanderson (2009) wordt de toenemende kritiek verklaard door de toegenomen onderzoeken naar het directe gebruik van bewijs in beleid, waardoor veel beperkingen van het EBPM aan het licht kwamen. Door Parkhurst (2017) wordt onder meer gesteld dat het *'What Works'*-principe te weinig rekening houdt met de context waarin beleid tot stand komt, noch met de context waarin beleid geïmplementeerd en uitgevoerd wordt. Het *'What Works'*-principe impliceert een bepaalde zekerheid van causaliteit of van impact. Een van de assumpties waar voorstanders van een EBPM-methode vanuit gaan, is dat de uitkomsten generaliseerbaar zijn. Parkhurst (2017) stelt dat er niet wordt stil gestaan bij het feit dat iets niet per definitie ook werkt, of hetzelfde effect heeft in een andere context.

Head (2010) is het eens met de notie van Shaxson (2005) dat de behoefte aan goede informatie een van de fundamenteën is voor deugdelijk beleid en beoordelingsprocessen. Wanneer we echter inzoomen op de dynamiek van beleidsformulering kan worden gesteld dat deze sterk wordt beïnvloed door institutionele, professionele en culturele factoren, welke ook nog per beleidsgebied en -probleem kan verschillen (Head, 2010). Indien we vervolgens spreken over de totstandkoming van beleid hebben we te maken met een politieke context (Head, 2016). Een context die zich kenmerkt door concurrerende meningen wat betreft de na te streven doelen en benodigde middelen. Het politieke besluitvormingsproces wordt veelal gekenmerkt door conflicten, *trade-offs* en het sluiten van compromissen. Het beleidsproces is daarmee diep verankerd in bepaalde politieke waarden. Het risico wat hieruit voortvloeit is dat het *cherry picking* in de hand werkt; bepaalde soorten bewijslast worden beschouwd als meer relevant dan andere soorten bewijs, met andere woorden: er wordt gericht gekozen welk bewijs er wordt gehanteerd, puur ter ondersteuning van de eigen beleidspositie (Head, 2016; Boswell & Smith, 2017).

Verder benadrukt Parkhurst (2017) dat beleidsproblemen die afhankelijk zijn van bewijslast vaak worden omschreven als complex. Dit houdt in dat een bepaald probleem of fenomeen elementen bevat waarbij er onzekerheid is over de oorzaak-gevolgrelaties. De causaliteit tussen oorzaak en gevolg wordt dan pas achteraf geïdentificeerd. Hierdoor wordt het moeilijker om voorspellingen te doen over uitkomsten en is de kans groter dat iets tot verschillende uitkomsten kan leiden, ondanks dat er sprake is geweest van dezelfde handelingen en interventies (Parkhurst, 2017). Daarom is een meer theoretisch geïnformeerde benadering, zoals EIPM, benodigd omdat het in de praktijk moeilijker is om beleid direct te laten baseren op wetenschappelijke bewijslast (Head, 2016; Whitty, 2015). Anderen suggereren dat de verschuiving van EBPM naar een meer EIPM-oriëntatie niet zo zeer wordt veroorzaakt door de gebreken van EBPM, maar dat EBPM juist tot verdere ontwikkeling komt en verfijnd wordt. Dit wordt door Sue Duncan (2005) genoemd als *evidence-inspired policymaking*: een meer realistische erkenning van de praktische toepassingen waarmee wetenschappelijk bewijs uit sociaal wetenschappelijk onderzoek kan worden toegepast bij het maken van overheidsbeleid.

EIPM houdt in dat beleidsmakers zich laten informeren door beleid, waarbij de genomen beslissingen niet noodzakelijkerwijs direct uit de gehanteerde bewijslast voortvloeien. *Evidence-informed* besluitvormingsprocessen dragen bij aan een goede balans tussen beleid en legitiem bestuur (Smet, 2013;

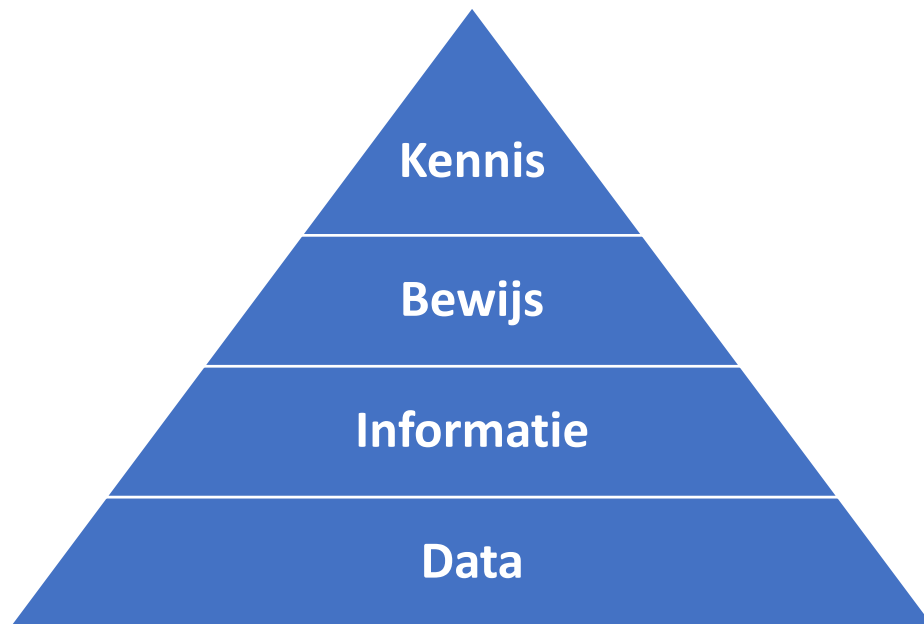
Head 2016). Benaderd vanuit het *evidence-informed* principe, kan bewijs het beleid informeren in plaats van dat bewijs een systematische basis vormt voor het beleidsproces, zoals wordt beoogd met het *evidence-based* principe. Dit omdat beleidsmakers in sommige gevallen, binnen bepaalde (beleids-)domeinen niet over een sterke onderzoeks- en/of kennisbasis beschikken. Indien er wel bewijs beschikbaar is, is dit vaak van onvoldoende kwaliteit voorzien. Daarbij hechten sommige wetenschappers vooralsnog meer waarde aan vakkennis dan kennis voortvloeiend uit wetenschappelijk onderzoek. Uit eerder onderzoek is verder gebleken dat *evidence-based* beleid minder invloed zou hebben op onder meer de domeinen die in beweging zijn (zie paragraaf 2.3: *policy fields in flux*) (Head, 2010).

Tot slot erkent EIPM, in tegenstelling tot EBPM, het nut van het gebruik van verschillende informatiesoorten in verschillende vormen, voortkomend uit een verscheidenheid aan bronnen, die een weerspiegeling zijn van en adequaat reageren op de beleids- en praktijkcontext. Bewijs dat voortkomt uit verschillende soorten bronnen kunnen het beleidsproces informeren zoals: (wetenschappelijke) kennis en informatie, ideeën en belangen, politiek en economie (Bowen & Zwi, 2005). Rekening houdende met de politieke aard van beleid, gaat de voorkeur steeds meer uit naar de term *evidence-informed policymaking* (EIPM) (Head, 2016).

## 2.2 Bewijs en kennis

Nu duidelijk is hoe EBPM zich verhoudt ten opzichte van EIPM is het zaak om dieper in te gaan op het concept *evidence* (hierna: bewijs). Op basis van de theoretische benadering van Bowen & Zwi (2005) kan worden gesteld dat 'bewijs' an sich een breed concept is. Zoals in de vorige paragraaf reeds is duidelijk gemaakt, kan bewijs voortvloeien uit een verscheidenheid aan kennis- of informatiebronnen. Bruikbare kennis wordt meestal gegenereerd uit samenhangend bewijs uit meerdere onafhankelijke informatiebronnen (Damman, 2018). Variërend van impliciete kennis en persoonlijke ervaring tot aan meer systematische bevindingen voortkomend uit professioneel georganiseerde onderzoeken en resultaten van experimenten (Parkhurst, 2016).

De termen bewijs en kennis worden vaak op dezelfde manier en/of door elkaar gebruikt. Om helderheid te verschaffen over de wijze waarop bewijs zich verhoudt tot kennis en vice versa, is de review paper van Damman (2018) geraadpleegd. De paper bevat een raamwerk dat is gebaseerd op *Ackoff's Knowledge hierarchy*. Damman heeft dit omgezet naar een duidelijke weergave van de overgang van data naar kennis, hieronder afgebeeld in de vorm van een piramide (2018):



*Figuur 1: DIEK (knowledge, evidence, information & data) modificatie zoals voorgesteld door Damman (2018)*

Het eerste niveau is (harde) data en bestaat uit onder meer getallen, symbolen, tekstfragmenten en afbeeldingen. Gevolgd door informatie als tweede niveau: Informatie komt tot stand wanneer de verzamelde data in een bepaalde context wordt geplaatst. Op deze manier wordt data nuttig gemaakt voor specifieke taken (Damman, 2018).

Relevant voor dit scriptieonderzoek zijn vooral het derde en vierde niveau: Bewijs is hier het derde niveau en wordt omschreven als informatie over de echtheid of juist de valsheid van een voorstel. Bewijs komt tot stand door informatie te vergelijken met normen en referentiewaarden en heeft als doel om gebruikt te worden voor analyses en het testen van hypothesen om claims en besluitvorming te ondersteunen. Indien er wordt verwezen naar bewijs als informatie die een bepaalde beleidspropositie ondersteunt, is het bewijs contextafhankelijk (Damman, 2018).

Kennis als laatste niveau is vervolgens gebaseerd op het (wetenschappelijk) bewijs van het derde niveau en is daarom voorspelbaar, toetsbaar en consistent en wordt geproduceerd door consensus op basis van beredenering en discussie, met rechtvaardiging als doel. Tot slot worden kennis en bewijs beide wel geproduceerd door wetenschappers, theoretici en beleidsmakers (Damman, 2018). Op basis van het raamwerk van Damman (2018) kan worden gesteld dat alle soorten kennis zouden kunnen fungeren als bewijs, maar niet iedere vorm van bewijs kan worden gebruikt als kennis, daarom ligt er binnen dit afstudeeronderzoek de focus op kennis en het gebruik hiervan.

### 2.3 Kennisfuncties

Deze paragraaf gaat in op de verschillende kennissoorten en functies. Uiteindelijk zal blijken dat er een onderscheid gemaakt kan worden in de soorten kennis die wordt gebruikt, alsmede een onderscheid in de functies van kennisgebruik binnen het beleidsproces.

Alvorens wordt ingegaan op de verschillende manieren waarop kennis kan worden toegepast in beleidsprocessen, is het van belang om helderheid te verschaffen over de soort kennis waaraan wordt gerefereerd. Uit de vorige paragraaf is reeds gebleken dat kennis meestal tot stand komt door

samenhangend bewijs uit meerdere onafhankelijke informatiebronnen (Damman, 2018). Head (2008) maakte een onderscheid tussen drie verschillende bewijsbasis van kennis: politieke kennis, wetenschappelijke kennis en praktische implementatie kennis. De politieke variant van kennis komt voornamelijk voor binnen politieke gemeenschappen van politici, politieke partijen en vergelijkbare georganiseerde groepen. Beleid benaderd vanuit de politieke lens draait vooral om het overtuigen en om een bepaalde mate van steun te realiseren, en minder om de objectieve correctheid (Head, 2008). Een voorbeeld waar politieke kennis van belang is, is om te bepalen wat het meningsverschil is binnen de regerende politieke partij (Mulgan, 2005).

De wetenschappelijke kennis wordt door Head (2008) omschreven als kennis die is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Kennis is hier het product van systematische analyses van huidige en vroegere omstandigheden en trends; en de analyse van causale relaties die de omstandigheden en trends verklaren. Verder omvat het voornamelijk het werk van professionals en wetenschappers die ervaring hebben met systematische benaderingen om informatie te verzamelen en analyseren. Een praktijkvoorbeeld waarbij wetenschappelijke kennis relevant is, is het vraagstuk omtrent klimaatverandering (Mulgan, 2005).

Tot slot verwijst de praktische implementatie kennis in de context van effectiviteit van beleid en (beleids-)programma's, naar de 'praktische wijsheid' van professionals in hun eigen vakgebied en naar de organisatiekennis (Head 2008). Een voorbeeld van implementatiekennis is kennis over hetgeen in de praktijk werkt in bijvoorbeeld het verminderen van recidive (Mulgan, 2005).

Voor dit afstudeeronderzoek is de wetenschappelijke kennis van belang, die voortvloeit uit (wetenschappelijk) onderzoek. Deze vorm van kennis zou het meest geschikt zijn om het beleidsproces te informeren. Een van de redenen hiervoor is dat de wetenschap zou bijdragen aan het identificeren van (maatschappelijke) problemen en oplossingen hiervoor biedt. Verder kunnen er met behulp van de wetenschap voorspellingen worden gedaan over de verwachte resultaten van bepaalde beleidsinterventies. Het gaat hier om alle mogelijke effecten van de interventies, van bedoeld tot onbedoeld en van gewenst tot ongewenste effecten (National Research Council, 2012). Deze vorm van kennis verwijst naar wetenschappelijke artikelen gepubliceerd in internationale peer-reviewed journals en onderzoeksrapporten van adviesorganen en vergelijkbare onderzoekscommissies (Van Nispen & Scholten, 2017). Deze kennis wordt geproduceerd en gebruikt om de output van beleid aan te passen (Boswell, 2009) en kent verschillende functies in de context van bureaucratische beleidsvorming.

Wanneer er sprake is van kennisgebruik, kan de toegepaste kennis verschillende functies hebben. In het onderzoek van Boswell wordt een onderscheid gemaakt tussen twee functies: instrumenteel en symbolisch (2008). Instrumenteel kennisgebruik vindt plaats als de gehanteerde kennis van directe invloed is op de besluitvorming (Knudsen, 2018). Bureaucratische organisaties worden gekenmerkt door de rationele inrichting van hun structuren en handelingen. De rationele aard impliceert dat beslissingen gebaseerd zijn op een goede redenering en empirische kennis. De kennis die hier wordt toegepast is voornamelijk van instrumentele aard, omdat de kennis de organisatie ondersteunt in het bereiken van de organisatiedoelstellingen (Boswell, 2008). In geval van de symbolische kennisfunctie wordt kennis gebruikt als middel om bepaalde beslissingen te legitimeren en houdt in dat kennis wordt ingezet als middel om de geloofwaardigheid van de organisatie of haar beslissingen aantonen (Boswell, 2008).

De symbolische kennisfunctie kent nog twee categorieën (Boswell, 2008): legitimerend en onderbouwend. Indien sprake van een legitimerende functie, wordt kennis ingezet als middel om de legitimiteit van een organisatie te versterken en om de aanspraak op benodigde middelen op bepaalde beleidsterreinen te vergroten. Ook wel omschreven als het strategische gebruik van kennis (Knudsen, 2018), waarbij kennis wordt gebruikt om het politieke debat te vervormen of te verdraaien, of ongepast beleid te legitimeren (Boswell, 2008). De onderbouwende of lerende functie houdt in dat de gehanteerde kennis ervoor kan zorgen dat autoriteit wordt verleend aan de organisatie voor bepaalde beleidsposities, hetgeen kan bijdragen aan de onderbouwing van argumenten voor de organisatievoorkeuren als er sprake is van politieke betwisting (Boswell, 2008) en kan ervoor zorgen dat kennisgebruikers beleidsproblemen vanuit nieuwe verschillende perspectieven benaderen (Boswell, 2008; Knudsen, 2018).

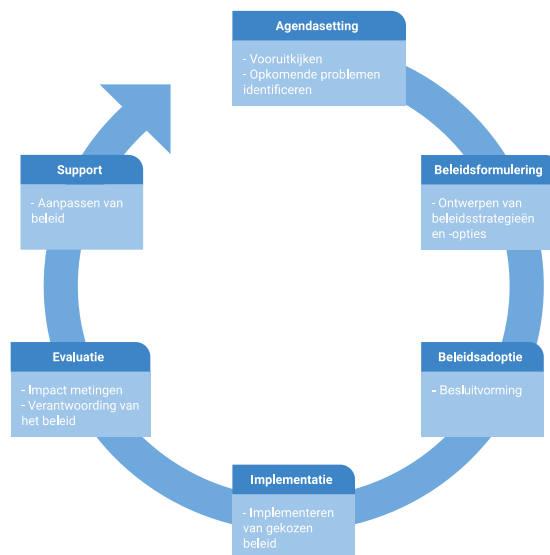
### 2.3 Kennisgebruik

Het doel van deze paragraaf is stil te staan bij de klassieke lineaire beleidscyclus en in kaart te brengen welke rol kennis hierin speelt en de beperking van kennisgebruik.

Zoals reeds aangegeven in de vorige paragraaf kan kennis verschillende functies hebben. Binnen wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van kennis in beleidsformulering wordt er vaak vanuit gegaan dat beleid op lineaire wijze tot stand komt (Mulgan, 2005), dus volgens de klassieke beleidscyclus; van wetenschappelijk onderzoek, via beleidsontwerp tot implementatie (Dunn, 2004). Ondanks de wijdverspreide overeenstemming dat wetenschappelijke kennis (als vorm van bewijs) van belang is in beleidsvorming, is het niet altijd duidelijk welke soorten kennis van belang zijn, in welke omstandigheden en in welke mate. Er zijn ontelbare redenen te bedenken voor het gebruik van bewijs: het kan onder meer bijdragen aan het begrijpen van een beleidsprobleem, om een geschikte beleidsreactie te identificeren en het kan ervoor zorgen dat toekomstgericht denken wordt gestimuleerd (Bache, 2019).

Het gebruik van kennis dient verder niet te worden beschouwd als een eenmalige gebeurtenis, maar eerder als een proces, zoals ook beleid in de loop van het proces tot stand komt (Knudsen, 2018). Het gebruiken van (wetenschappelijke) kennis in het beleidsproces kan dus van significante invloed zijn op de klassieke beleidscyclus (Sutcliffe & Court, 2005; Dunn, 2004). Dit omdat de kennis in verschillende fasen van de beleidscyclus kan worden toegepast: van het creëren, ontwikkelen en implementeren van beleid tot aan het verdedigen en rechtvaardigen van een beleidsbesluit (European Geosciences Union, 2020; Dunn, 2004). Hierbij is het wel van belang om rekening te houden met de mogelijke beperkingen in het gebruik van kennis tijdens het gehele proces van beleidsformulering. Afhankelijk van de aard van het beleidsprobleem kan beleid en de totstandkoming hiervan sterk onder tijdsdruk komen te staan, wat ervoor zorgt dat men geneigd is om de informatie op een snelle en hierdoor inadequate wijze te verwerken (Sutcliffe & Court, 2005).





Figuur 2: De klassieke beleidscyclus, gebaseerd op Dunn (2004) en Sutcliffe & Court (2005).

Figuur 2 is een weergave van de klassieke beleidscyclus gebaseerd op Dunn (2004) en Sutcliffe & Court (2005) en veronderstelt dat beleid op lineaire wijze tot stand komt. Zoals eerder aangegeven wordt de relatie tussen (de toepassing van) onderzoek en (de totstandkoming van) beleid; of tussen bewijs en praktijk, ook vaak beschouwd als een lineair proces. Tijdens dit proces verschuiven onderzoeksresultaten van de *research sphere* naar de *policy sphere*, waarbij de onderzoeksresultaten en/of lessen vervolgens enige invloed zouden hebben op de beslissingen en beleidsprogramma's van beleidsmakers. In de werkelijkheid blijkt dit proces echter dynamischer en complexer (Court & Young, 2006).

Uit de beleidspraktijk blijkt dat beleidsprocessen niet altijd zo lineair of cyclisch worden doorlopen zoals weergegeven in figuur 2, desondanks is het waardevol om de beleidscyclus als zodanig in acht te nemen. De reden hiervoor is dat de verschillende fasen van de beleidscyclus en de daaronder vallende elementen, kunnen fungeren als hulpmiddel om beter inzicht te krijgen in de werking van het beleidsproces en het gebruik van kennis binnen het proces (Sutcliffe & Court, 2005). Het gebruik van en communicatie over relevante kennis gedurende het beleidsproces wordt in de eerste instantie geïnitieerd door informatieverzoeken vanuit stakeholders in verschillende fasen van de beleidscyclus (Dunn, 2004). Op basis van de verzoeken, worden er beleidsrelevante documenten ontwikkeld, dit heeft als doel om kennisbenutting vergroten of te stimuleren. De behoefte aan kennis kan vervolgens verschillen per beleidsfase (Dunn, 2004).

Tot nu toe zijn de soorten kennis, de functies van kennis en de verschillende behoefte aan kennis binnen bepaalde beleidsfasen in kaart gebracht. Kennisgebruik verschilt niet alleen per fase, maar kan ook verschillen per beleidsdomein (Head, 2016). Zo werd door Mulgan (2005) reeds aangetoond dat kennisgebruik gedeeltelijk afhankelijk is van *the state of knowledge* in een bepaald beleidsdomein (Mulgan, 2005). De *state of knowledge* toont aan in welke mate er sprake is van (beschikbare) kennis over een beleidsprobleem. Mulgan (2005) identificeert drie soorten beleidsdomeinen, die van elkaar onderscheiden door de verschillende mate van aanwezige kennis (Mulgan, 2005):

### **1. Stabiele beleidsdomeinen: *State of knowledge* is hoog**

In Mulgan (2005) worden stabiele beleidsdomeinen aangeduid als *stable policy fields*. Overheden hebben in dit geval voornamelijk kennis over hetgeen dat werkt (*what works*) en er is sprake van een sterke bewijsbasis, een sterke theoretische grondslag. De uitkomsten van het beleid zijn enkel aanleidingen om nader onderzoek te doen naar aanvullingen op hiaten en om inzichten te verfijnen. Andere kenmerken voor een stabiel beleidsdomein is dat het relatief gezien dicht bij de normale wetenschap staat. Netwerken waarmee dit domein is verbonden, zowel intern als extern, zijn goed ingericht, waardoor adequate innovaties snel kunnen worden verspreid via formele netwerken. Beroepsorganisaties en vooraanstaande experts kunnen over het algemeen rekenen op goed advies. Met systematische reviews binnen dit domein kunnen er duidelijke conclusies worden getrokken. Tot slot zou benchmarking gemakkelijk moeten kunnen binnen dit domein.

### **2. Bewegende beleidsdomeinen: *State of knowledge* is gemiddeld**

De bewegende beleidsdomeinen worden in Mulgan (2005) omschreven als *policy fields in flux*. In dergelijke domeinen staat de kennis basis redelijk tot zwaar onder druk en is er onenigheid over de theoretische basisbenaderingen. Er wordt door velen erkend dat verandering nodig is en dat het beleid dat ooit effectief was, niet meer werkt. Daartegenover staat echter dat er geen consensus over de aard van het probleem of de oplossing(en). Binnen dergelijke beleidsgebieden wordt veelal gewerkt met experimenten. De kans dat de zwakke punten van het beleid aan het licht komen en een bruikbaar filter bieden voor valse claims is groter dan dat er overtuigend bewijs wordt geleverd over wat in de toekomst zal werken. Op deze gebieden zijn vaak nieuwe mechanismen nodig om gebruik te maken van kennis: de samenwerkingsverbanden op het gebied van gezondheid die in het Verenigd Koninkrijk worden gebruikt, zijn daar een voorbeeld van. Verder is binnen dit beleidsgebied een grote behoefte aan het aansturen van veelbelovende innovaties en een gezonde kritische houding ten opzichte van de toegepaste methoden die te afhankelijk zijn van peer review of controle.

### **3. Inherent nieuwe beleidsdomeinen: *State of knowledge* is laag**

In Mulgan (2005) worden nieuwe beleidsdomeinen *inherently novel policy fields* genoemd, waarbinnen er geen sterke *evidence* basis wegens de recente opkomst van een (beleids)probleem in de beleidsarena. Niemand weet zeker wat wel of niet werkt, want dit zijn ongerepte gebieden. Binnen deze gebieden zijn traditionele formele instanties wellicht ook geen effectieve manieren om kennis te organiseren. Systematisch investeren in innovatie is daarom van vitaal belang, maar via *fast-learning* modellen in plaats van het testen van vaste benaderingen. Organisaties zijn vaak op redelijke afstand van de overheid gelokaliseerd om leergemeenschappen te organiseren.

## **2.4 Institutionaliseren van de beleidsevaluatie**

Voordat er wordt ingegaan op de institutionalisering van beleidsevaluatie is het van belang om een heldere definitie van instituties, institutionalisering en beleidsevaluatie te verschaffen. Instituties zijn formele en informele regels die het gedrag beïnvloeden en structureren (Eshuis & Gerrits, 2019). Voor dit

afstudeeronderzoek gaat het voornamelijk om de formele regels: wetten en formele reguleringen. Institutionaliserings omvat de ontwikkeling van regelmatige en vaste patronen. Waarbij een sterke institutionalisering verwijst naar het stollingsproces van gedragspatronen in normatieve patronen (Zijlerveld, 2000 zoals omschreven in Eshuis & Gerrits, 2019).

De institutionalisering van evaluatie in de beleidscontext houdt in dat er sprake is van een systeem dat bestaat uit formele regelingen en procedures om evaluaties uit te voeren en uiteindelijk de bevindingen hiervan te benutten (Loud, 2014). Een systeem dat is ontwikkeld als reactie op de wettelijke of institutionele vereiste om de effectiviteit van publiek of institutioneel beleid en acties te evalueren (Loud, 2014), met als doel om evaluatie- en beoordelingsmechanismen uit te breiden. Een uitbreiding die zich kenmerkt door heldere beoordelingsprocedures om de impact van een verscheidenheid aan beleidsprogramma's en reguleringen en interventies te beoordelen (Head, 2016).

Door een evaluatie uit te voeren over het gevoerde beleid en/of beleidsprogramma kan er worden bepaald of het beleid heeft geleid tot de gewenste resultaten. De mate waarin het beleid effectief is gebleken voor het maatschappelijk probleem, is bepalend voor de vervolgacties: het bijstellen van beleid, het terugkoppelen of feedback verlenen over het gevoerde beleid (Van den Heuvel, 1998). Een evaluatie van de beleidstheorie waar het beleid op gebaseerd is, kan op verschillende momenten worden uitgevoerd. Er is een onderscheid tussen: *ex-ante*, *ex-durante* en *ex-post* (Niemeijer & Van Wijck, 2019). Een *ex-ante* evaluatie vindt plaats voorafgaand aan de start van een beleidsprogramma of beleidsinvoering (Edelenbos & Van Buuren, 2005), waarbij het doel is om de benodigde instrumenten te selecteren (Niemeijer & Van Wijck, 2019). Een *ex-durante* evaluatie wordt uitgevoerd tijdens de uitvoering van het (beleids-) programma (Edelenbos & Van Buuren, 2005). Tot slot vindt een *ex-post* evaluatie achteraf plaats (Edelenbos & Van Buuren, 2005), wanneer reeds ervaring is opgedaan met het beleid (Niemeijer & Van Wijck, 2019). Een *ex-post* evaluatie wordt verricht om te controleren of de uiteindelijk geselecteerde instrumenten daadwerkelijk hebben gefunctioneerd zoals vooraf gedacht en indien nodig het bijstellen van beleid (Niemeijer & Van Wijck, 2019).

Zoals omschreven door Head (2016) vereist de ambitie om te streven naar een meer *evidence-informed* publieke sector, een institutionalisering middels overheidssteun voor lange termijn investeringen in gegevensverzameling en -analyse. Daarnaast vereist het een investering in technische en managementvaardigheden om informatie vanuit meerdere bronnen te kunnen interpreteren en gebruiken ten behoeve van effectiever beleid. Een van de centrale thema's/uitdagingen van kennisgebruik door overheidsorganisaties is de poging tot het institutionaliseren van evaluatie als een hoofdkenmerk van beleidsontwikkelings- en goedkeuringsprocessen van het budget (Head, 2016).

Over het algemeen zijn er twee belangrijke doelstellingen en functies die ten grondslag liggen aan de institutionalisering van beleidsevaluatie. Head (2016) omschreef deze als de *program accountability agenda* en de *policy effectiveness and innovation agenda*. De eerste gaat om het efficiënte en effectieve beheer van beleidsprogramma's, die worden gefinancierd middels publieke gelden. Dit zorgt ervoor dat publieke leiders constant verantwoording af moeten leggen over het besteden van (financiële) middelen. Een tweede is de innovatieagenda met nadruk op effectiviteit en innovatie, wat verder gaat dan operationele efficiëntie, betrouwbaarheid en scherpstellen en probeert de beleidsopties en programmaontwerp te heroverwegen.

Hierom wordt getracht de meest effectieve methoden te identificeren om positieve uitkomsten te genereren, waarbij rekening is gehouden met de diverse context (Head, 2016).

## 2.5 Theoretische verwachtingen en conceptueel model

In deze paragraaf komen alle centrale concepten die voortvloeien uit het literatuuronderzoek bij elkaar in een conceptueel model wat tevens de theoretische verwachting van dit onderzoek aantoont. Op basis van de bestaande theorieën kan allereerst dus worden gesteld dat er verschillende manieren of functies van kennisgebruik bestaan (Boswell, 2008; Knudsen, 2018). Daarnaast is gebleken dat het daadwerkelijk gebruiken en toepassen van kennis afhankelijk is van de *state of knowledge*, oftewel de hoeveelheid beschikbare relevante kennis binnen een bepaald beleidsdomein. De verschillen in de mate van *state of knowledge* zijn kenmerkend voor drie type beleidsdomeinen: stabiel, bewegend en inherent nieuw (Mulgan, 2005). Tot slot is uit de literatuur omtrent het institutionaliseren van beleidsevaluaties gebleken dat de aangescherpte CW 3.1 in Nederland een goed voorbeeld hiervan is (Head, 2016; Snels & Sneller, 2019). Op basis hiervan luidde de theoretische verwachting dat de mate van de *state of knowledge* van invloed is op de mate waarin, de manier waarop en wanneer kennis wordt gebruikt. Waarbij er wordt verwacht dat dit versterkt wordt door de institutionalisering van constante beleidsevaluatie middels CW 3.1. De verwachtingen worden als volgt weergegeven in het conceptueel model:

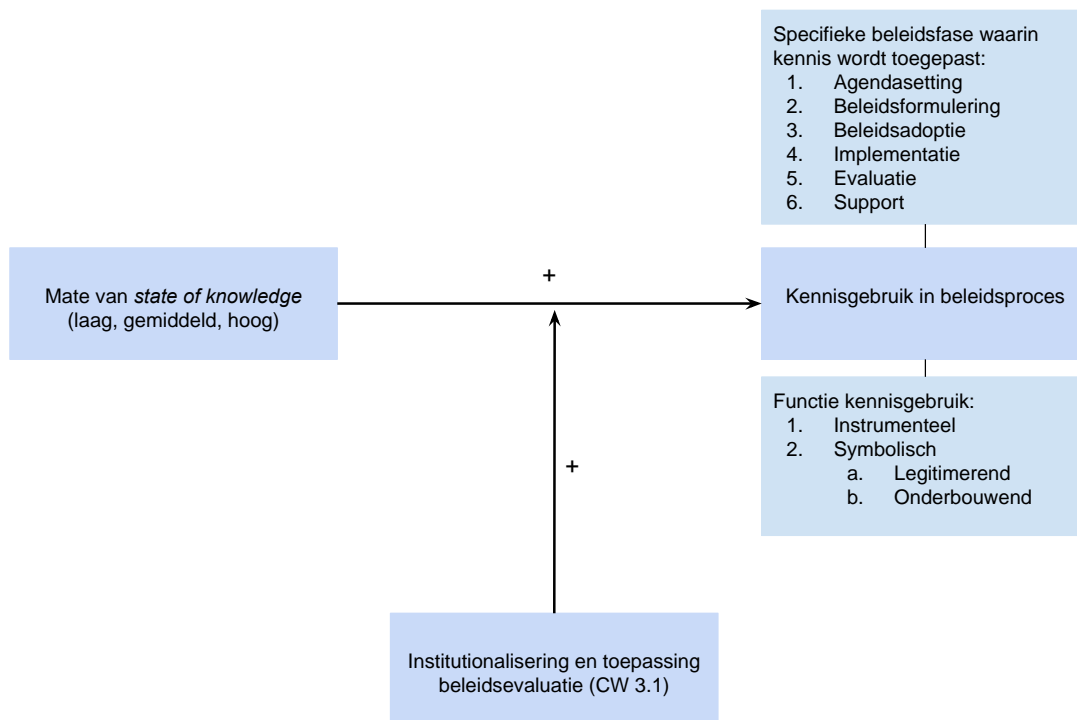


Figuur 3: Eerste conceptueel model

Gekeken naar het eerste conceptueel model wordt op basis van de beschikbare wetenschappelijke literatuur verwacht dat:

1. Een hoge *state of knowledge* leidt tot meer kennisgebruik in het beleidsproces.
2. Een gemiddelde *state of knowledge* leidt tot meer kennisgebruik in het beleidsproces.
3. Een lage *state of knowledge* leidt tot minder kennisgebruik in het beleidsproces.

Hiermee is echter nog niet theoretisch aantoonbaar gemaakt of de institutionalisering van beleidsevaluaties; de introductie van de vernieuwde CW 3.1, de relatie tussen *state of knowledge* en kennisgebruik al dan niet bevordert. Daarnaast is onderzocht of de institutionalisering ook van invloed is op de toepassing van de beleidsevaluatie zelf. Dit brengt ons bij het definitieve conceptueel model:



Figuur 4: Definitief conceptueel model

Het definitieve conceptueel model veronderstelt de verwachting dat de mate van aanwezige kennis (binnen een beleidsdomein) van invloed is op de mate van kennisgebruik in het beleidsproces. Een relatie die naar verwachting wordt versterkt door de institutionalisering en toepassing van de beleidsevaluatie (middels CW 3.1). De *state of knowledge* is in de onderzochte relatie een vaste, niet veranderende variabele, en daarom de onafhankelijke variabele. Kennisgebruik is de afhankelijke variabele die wordt verklaard door de mate van *state of knowledge*. Gekeken naar het laatste conceptueel model wordt er op basis van de wetenschappelijke literatuur verwacht dat:

1. Als zich een beleidsprobleem voordoet binnen een beleidsdomein met een hoge mate van *state of knowledge*, het kennisgebruik toeneemt door de institutionalisering van beleidsevaluatie.
2. Als zich een beleidsprobleem voordoet binnen een beleidsdomein met een gemiddelde mate van *state of knowledge*, het kennisgebruik toeneemt door de institutionalisering van beleidsevaluatie.
3. Als zich een beleidsprobleem voordoet binnen een beleidsdomein met een lage mate van *state of knowledge*, het kennisgebruik toeneemt door de institutionalisering van beleidsevaluatie.

In alle drie de verwachte relaties zal CW 3.1 als variabele niet per se worden gemeten, maar heeft naar verwachting wel een versterkende invloed op de relatie tussen de *state of knowledge* per beleidsdomein en het kennisgebruik, mits het wordt toegepast.

## Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording

In de vorige hoofdstukken stonden verschillende theorieën met betrekking tot kennisbenutting in de beleidscontext centraal. Door het extensieve literatuuronderzoek konden verschillende soorten kennis in kaart worden gebracht. Verder is aangetoond op welke diverse manieren kennis kan worden toegepast en voor welke verschillende doeleinden. Ook is duidelijk gemaakt welke contextuele factoren mogelijk een rol spelen in de keuze om kennis toe te passen in de dagelijkse beleidspraktijk.

Dit hoofdstuk gaat in op de toegepaste methoden tijdens het onderzoek. Allereerst worden de onderzochte variabelen meetbaar gemaakt, waarna wordt ingegaan op het type onderzoek en de toegepaste dataverzamelingstechnieken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een omschrijving van de geselecteerde cases en respondenten.

### 3.1 Operationalisatie

In deze paragraaf komen de onderzochte theoretische concepten zoals geïntroduceerd in het conceptueel model aan bod, echter zullen de concepten hier worden geoperationaliseerd, oftewel meetbaar gemaakt. Bij het uitvoeren van sociaalwetenschappelijk onderzoek, ongeacht of het kwalitatief of kwantitatief is, worden de gevonden onderzoeksgegevens verbonden aan een bepaald gedachtegoed of theoretische concepten (Neuman, 2013). De concepten worden in onderstaand schema meetbaar gemaakt: allereerst een korte omschrijving van het theoretisch concept gebaseerd op wetenschappelijke literatuur. Tijdens het operationalisatieproces zijn de vijf suggesties van Neuman (2013) waar een onderzoeker rekening mee moet houden, in acht genomen. Een van de suggesties is het herhalen van de definitie van bepaald concept. Hierdoor wordt voorkomen dat de ontwikkelde meet-indicatoren ver van de oorspronkelijke definitie af staan (Neuman, 2013). Gevolgd door de verschillende waarden van de variabele en tot slot de indicatoren waaraan de onderzoeksvariabelen te herkennen zijn.

Variabelen en korte definities	Waarden	Indicator(en)	Vindplaats
1. State of knowledge = De mate van beschikbare kennis binnen een bepaald beleidsdomein en is bepalend voor het <b>type beleidsdomein</b> (Mulgan, 2005).	1.1 Stabiel beleidsdomein met een hoge mate beschikbare kennis	Expliciete verwijzing naar bewijslast met sterke theoretische grondslag	Kamerstukken, rapportages, kamerbrieven, verslagen vergaderingen
		Verantwoordelijk overheidsorgaan (hier: departement/ministerie) heeft kennis over dat wat werkt ( <i>what works</i> )	
		Uitkomsten van beleid fungeren slechts om eerder onderzoek aan te vullen en/of te verfijnen	
		Domein is nauw verbonden met de normale wetenschap (want sprake van een klassiek beleidsprobleem)	
		Goede organisatie en inrichting van formele (interne en externe) netwerken waarmee het domein is verbonden	
		Veelal toepassing van systematische reviews om conclusies te kunnen trekken	
	1.2 Bewegend beleidsdomein met een gemiddelde mate beschikbare kennis	De kennis/wetenschappelijke bewijslast waaraan wordt gerefereerd staat redelijk tot zwaar onder druk	
		Er is geen consensus over de theoretische basisbenaderingen	
		Algemene erkenning dat verandering nodig is	
		Algemene erkenning dat het beleid dat ooit effectief was, niet meer effectief blijkt	
		Er is geen consensus over de aard van het beleidsprobleem en/of oplossing	
		Veelal toepassing van experimenten	
	1.3 Nieuw beleidsdomein met lage mate beschikbare kennis	Behoeftte aan nieuwe mechanismen om gebruik te maken van kennis	
		Er is geen sterke bewijs basis door recente opkomst van een beleidsprobleem	
		Onzekerheid over hetgeen werkt en niet werkt	
		Traditionele en formele instanties zijn in dit geval geen effectieve manieren om kennis te organiseren	

		Behoeft aan systematische investering in innovatie door middel van fast-learning modellen	
		Geen sterke organisatie van netwerken	
2. Kennis = Kennis die wordt geproduceerd en gebruikt om de output van beleid aan te passen (Van Nispen & Scholten, 2017; Boswell, 2009; Head, 2008)	2.1 Wetenschappelijke kennis	Wetenschappelijke artikelen gepubliceerd in internationale peer-reviewed journals en/of onderzoeksrapporten van adviesorganen en vergelijkbare onderzoekscommissies	Kamerstukken, rapportages, kamerbrieven, verslagen vergaderingen, mediabronnen
	2.2 Politieke kennis	Vooral toegepast binnen politieke gemeenschappen om te overtuigen	
	2.3 Praktische kennis	Kennis uit de praktijk of organisatiekennis	
3. Kennis-gebruik = Het toepassen van (wetenschappelijke) kennis, voortvloeiend uit (systematische) analyses door professionals en wetenschappers die getraind zijn in systematische benaderingen voor het verzamelen en analyseren van informatie (Head, 2008; Boswell, 2008).	3.1 Instrumenteel kennisgebruik	Kennis die relevant wordt geacht voor beleidsvorming	Kamerstukken, rapportages, kamerbrieven, verslagen vergaderingen, interviews, mediabronnen
		Beslissingen zijn gebaseerd op een goede redenering en empirische kennis	
		Ondersteunt organisaties in het bereiken van de organisatiedoelstellingen	
		Besluitvorming wordt direct beïnvloed door kennis	
	3.2 Symbolisch kennisgebruik	Toepassing van kennis om beslissingen te legitimeren	
		Toepassing van kennis om geloofwaardigheid van de organisatie en/of de beslissingen hiervan te benadrukken	
	3.2.1 Legitimerend (subcategorie van symbolisch)	Kennis versterkt de legitimiteit van de organisatie en de aanspraak op benodigde middelen	
Kennis wordt op strategische wijze gebruikt om het politieke debat te vervormen of te verdraaien, of om ongepast beleid te legitimeren			
3.2.2 Onderbouwend (subcategorie van symbolisch)	Lerende functie van kennisgebruik: gebruikers leren van de toegepaste kennis		
	Lerende functie van kennisgebruik: gebruikers leren beleidsproblemen vanuit verschillende perspectieven te benaderen		
		Kennis verleent autoriteit aan organisatie voor bepaalde beleidsposities, ter onderbouwing van argumenten voor organisatievoorkeuren (als er sprake is van een politieke discussie)	
4. Institutionaliserings (van beleidsevaluatie) = Een systeem dat bestaat uit formele regelingen en procedures om beleidsevaluaties uit te voeren en uiteindelijk de bevindingen hiervan te benutten (Loud, 2014; Head, 2016; Edelenbos & Van Buuren, 2005)	4.1 Formele regelingen en procedures voor beleidsevaluatie	Hoe de beleidsevaluatie voor openbaar beleid is geregeld in de wet	De comptabiliteitswet 2016, artikel 3.1 (Ministerie van Financiën, 2019) en podcast
		Voor wie de formele regelingen en procedures van belang zijn	
		Uitbreiding van evaluatie- en beoordelingsmechanismen voor beleid	
4.2 Opvolgen van formele regelingen en procedures voor beleidsevaluatie	De mate waarin de formele regeling of procedure wordt nageleefd in de dagelijkse beleidspraktijk		
5. Beleidsevaluatie = Bepalen of het gevoerde beleid en/of beleidsprogramma heeft geleid tot de beoogde/gewenste resultaten (Van den Heuvel, 1998; Edelenbos & Van Buuren, 2005; Niemeijer & Van Wijck, 2019)	5.1 Ex-ante evaluatie	Evaluatie voorafgaand aan start invoering het (beleids-) programma met focus op de benodigde instrumenten	De comptabiliteitswet 2016, artikel 3.1 (Ministerie van Financiën, 2019) en interviews
	5.2 Ex-durante evaluatie	Evaluatie tijdens de uitvoering van het (beleids-) programma	
	5.3 Ex-post evaluatie	Evaluatie nadat er al ervaring is opgedaan met het (beleids-) programma met focus op vervolgactie	
6. Beleidscyclus = De klassieke beleidsfasen waarin beleid tot stand komt, en waarin kennis gebruikt kan worden (European Geosciences Union, 2020; Dunn, 2004; Sutcliffe, 2005)	6.1 Agendasetting	Kennis wordt direct gebruikt bij het signaleren van een beleidsprobleem	Kamerstukken, rapportages, kamerbrieven, verslagen vergaderingen
	6.2 Formulation	Bij het formuleren van beleid wordt kennis gebruikt	
	6.3 Adoption	Beleids wordt al dan niet aangenomen/goedgekeurd op basis van kennis	
	6.4 Implementation	Beleids wordt geïmplementeerd met theoretische grondslag	
	6.5 Evaluation	Bij het bepalen van de effectiviteit van beleid (of beleidsinterventies) wordt kennis toegepast	
	6.6 Support	Kennis wordt gebruikt om te bepalen of het beleid standhoudt of verworpen wordt	

Tabel 1: Operationalisatieschema

### 3.2 Aard van het onderzoek

In dit afstudeeronderzoek is onderzocht of de mate van aanwezige kennis binnen een beleidsdomein bepalend is voor het kennisgebruik binnen desbetreffend domein, waarbij tevens is gekeken naar de invloed van institutionalisering van de beleidsevaluatie. Om dit te kunnen realiseren is er besloten om een

vergelijkend casestudieonderzoek te doen van drie verschillende cases. Het onderzoek betreft dus een meervoudige casestudie. De caseselectie komt in paragraaf 3.4 aan de orde.

Binnen de wetenschappelijke literatuur over onderzoeksmethoden voor sociaalwetenschappelijk onderzoek wordt een casestudie omschreven als empirisch onderzoek over een hedendaags fenomeen, de case (Yin, 2012). Het is een van de meest toegepaste kwalitatieve onderzoeksmethoden (Yazan, 2005). Door casestudiemethoden toe te passen wordt men in staat gesteld om gegevens nauwkeurig te onderzoeken binnen een specifieke context. Met een casestudiemethode wordt vaak een 'gebied' of een zeer beperkt aantal individuen geselecteerd als onderzoeksobject en staat het verkennen en onderzoeken van een fenomeen centraal. Dit wordt verricht aan de hand van een gedetailleerde contextanalyse van de case(s) (Zainal, 2007). Het vorige hoofdstuk, het theoretisch kader, omvat de eerste fase van een casestudieonderzoek, namelijk de ontwikkeling van theoretische verwachtingen als resultaat van een uitgebreid literatuuronderzoek (Yin, 2012).

### 3.3 Dataverzameling

Het vooronderzoek van dit afstudeeronderzoek bestond uit het raadplegen van secundaire data en het daadwerkelijke onderzoek uit zowel primaire als secundaire data. Hierbij kan worden gedacht aan kamerstukken, rapportages, nieuwsberichten, wetenschappelijke journals, podcasts, maar ook interviews (Matthews & Ross, 2010; Neuman, 2013). Er is dus gebruik gemaakt van meerdere databronnen met als doel om diepgaande informatie te vergaren over de onderzochte cases (Creswell, 2013).

#### **Kwalitatieve inhoudsanalyse**

Een kwalitatieve inhoudsanalyse is een veelgebruikte kwalitatieve onderzoekstechniek (Hsieh & Shannon, 2005). In de literatuur wordt een inhoudsanalyse ook wel omschreven als een systematische vorm van het lezen van documenten om gegevens te verkrijgen (Wester, 2005), en valt onder de categorie van discursief onderzoek, of sequentiële analyse (Boeije, 2005). Door Weber (1990) werd reeds aangetoond dat een kwalitatieve inhoudsanalyse een stap verder gaat dan slechts het tellen van woorden. Het gaat om het intensief onderzoeken van taal, met als uiteindelijk doel het verlenen van kennis en begrip over het onderzochte fenomeen (Hsieh & Shannon, 2005).

De documenten zijn geanalyseerd aan de hand van de geoperationaliseerde concepten, zoals weergegeven in het schema van paragraaf 3.1. Aangezien de centrale concepten zijn geoperationaliseerd op basis van bestaande theorie, spreken we hier over een gerichte inhoudsanalyse (Hsieh & Shannon, 2005), waarbij de centrale concepten fungeren als initiële codeercategorieën. Tijdens de analyse kwamen echter ook tekstfragmenten aan de orde die niet direct gecategoriseerd konden worden, maar wel relevant bleken. Aan deze stukken tekst werd vervolgens een nieuwe code toegekend. Bijlage 3 bevat de codeboom.

De documenten kunnen worden beschouwd als voornaamste bron om te identificeren of er binnen de cases gebruikt wordt gemaakt van (wetenschappelijke) kennis. Omdat er binnen dit onderzoek is gekeken naar de invloed van de vernieuwde CW 3.1 op het kennisgebruik binnen drie verschillende cases, was het noodzakelijk om zowel de situatie voor als na de inwerkingtreding in kaart te brengen. Daarom zijn allereerst documenten verzameld die gepubliceerd zijn in de periode voor 1 januari 2018 (datum van



inwerkingtreding CW 3.1). Voor de nameting zijn er documenten geraadpleegd die na de eerdergenoemde datum zijn gepubliceerd. Bijlage 1 van dit document bevat een overzicht van alle geraadpleegde documenten per case.

Zowel in de voor- als nameting is er gelet op tekstfragmenten die expliciet aantoonde dat er gebruik is gemaakt van kennis. Indien de expliciete verwijzing aanwezig was, is er tevens gelet op de functies van kennis (instrumenteel of symbolisch) en de timing waarin kennis wordt geraadpleegd (fase beleidscyclus). Omdat de cases onderdeel zijn van een groter geheel, de interdepartementale operatie, die de toepassing van de vernieuwde CW 3.1 tracht te stimuleren, is er ook geanalyseerd op de beginselen van dit wetsartikel.

## **Interviews**

De bevindingen van de documentenanalyse zijn getoetst door per case semigestructureerde interviews af te nemen. Interviews zijn een van de belangrijkste informatiebronnen als onderdeel van een casestudy (Yin, 2012). Doel van een interview is het produceren van een gedetailleerde en systematische opname van thema's en issues die in de interviews zijn geadresseerd en om thema's en interviews aan elkaar te linken (Burnard, 1991). Ieder interview is gestart met dezelfde topiclijst, gebaseerd op de codeboom van de inhoudsanalyse. De topiclijst bestond uit onderwerpen met in sommige gevallen suggesties voor bijbehorende vragen. Bijlage 2 bevat de topiclijst.

Om enige structuur te brengen aan de interviews zijn de analysefasen van Burnard (1991) in acht genomen. De eerste fase houdt in dat tijdens ieder interview memo's, in de vorm van aantekeningen, zijn bijgehouden. De memo's fungeerde in een later stadium als geheugensteun voor de datacategorisering. Als onderdeel van fase twee zijn de geluidsopnames van de interviews getranscribeerd. Tijdens het lezen van de transcripten zijn er wederom notities gemaakt over algemene thema's binnen het transcript die direct herkenbaar waren. De derde fase is het open coderen, waarbij de transcripten nogmaals werden gelezen, maar nu werd gefocust op alle aspecten van de inhoud. In deze fase zijn er zo open mogelijk nieuwe categorieën gegenereerd, die in de inhoudsanalyse nog niet aan de orde waren gekomen. De lijst met categorieën werd in fase vier en vijf kritisch bekeken, waarbij overlappende rubrieken verwijderd werden om tot een definitieve lijst te komen.

Fase zes en zeven stond in het teken van andere onafhankelijke onderzoekers een categorisering te laten opstellen. Deze stap is echter overgeslagen wat gevolgen heeft voor de betrouwbaarheid. In de volgende sectie wordt daar nader op ingegaan. Hetzelfde geldt voor de fasen acht tot en met elf, omdat er geen interpretatie controle is gedaan met de respondenten. In de laatste fase moest er een keuze gemaakt worden tussen twee opties: 1) het uitschrijven van de bevindingen in een aparte paragraaf, gevolgd door een paragraaf waarin de bevindingen worden gelinkt aan de theorie, of 2) de bevindingen worden uitgeschreven en tegelijkertijd wordt gerefereerd aan de literatuur. Uiteindelijk is gekozen voor de tweede optie, omdat dit een praktischere aanpak bleek (Burnard, 1991).

Door de interviews konden de bevindingen van de documentenanalyse en de interpretatie daarvan worden vergeleken met de ervaringen van de respondenten die werkzaam zijn binnen de onderzochte cases. Hierdoor kon vervolgens worden gesteld of de bevindingen bevestigd of ontkracht kunnen worden. Daarnaast was het doel van de interviews ook om nieuwe inzichten te genereren.

## **Validiteit en betrouwbaarheid**

De onderzoeksresultaten die voortkomen uit een meervoudige casestudie worden veelal beschouwd als overtuigend bewijs en het algehele onderzoek vaak als robuust (Yin, 2012). Desalniettemin is het van belang om de kwaliteit van dit onderzoek te onderbouwen in termen van betrouwbaarheid en validiteit.

Betrouwbaarheid in kwalitatief onderzoek betekent dat er sprake is van consistentie in de toegepaste onderzoekstechnieken (Neuman, 2013) en heeft betrekking op de dataverzamelingsfase van het onderzoek (Yin, 2012). Een hoge mate van betrouwbaarheid houdt in dat een onderzoeker die dezelfde casestudie uitvoert en dezelfde procedures doorloopt tot dezelfde bevindingen en conclusies komt (Yin, 2012). Om dit te kunnen realiseren is het van belang om een casestudieprotocol en casestudie database te hebben. Een casestudieprotocol bevat het onderzoeksinstrument en de doorlopen procedures en helpt het verhogen van de betrouwbaarheid. In geval van een meervoudige casestudie is het hebben van een dergelijk protocol vrijwel essentieel (Yin, 2012). In dit onderzoek is gedeeltelijk gewerkt met een protocol. Een casestudie database is een verzameling van alle onderzoeksgegevens uit de casestudie die een andere onderzoeker zou kunnen raadplegen bij herhaling van het onderzoek (Yin, 2012). Tijdens dit onderzoek is echter geen database ontwikkeld, wel is er per case een overzicht van de geraadpleegde documenten (bijlage 1).

De validiteit van een onderzoek toont aan in hoeverre een idee overeenkomt of passend is met de werkelijkheid. Het ontbreken van validiteit betekent een slechte overeenstemming tussen enerzijds de ideeën die gebruikt zijn om de sociale wereld te analyseren en anderzijds wat er daadwerkelijk gebeurt (Neuman, 2013). Als een respondent een bepaalde situatie uitlegde of simpelweg een vraag beantwoordde, werd dit regelmatig door de onderzoeker herhaald in eigen woorden om te controleren of beiden hetzelfde bedoelen. Een casestudie scoort hoog op validiteit als er aan construct, interne en externe validiteit is voldaan (Yin, 2012).

Binnen dit onderzoek is voldaan aan construct validiteit in de dataverzamelingsfase, omdat de operationalisatie was gebaseerd op een uitgebreid vergelijkend literatuuronderzoek. Voor 'kennisgebruik' is bijvoorbeeld niet direct de eerstgevonden conceptualisering en operationalisering gehanteerd, maar is de gevonden definitie en operationalisatie vergeleken in andere onderzoeken naar kennisgebruik. Construct validiteit omvat immers het identificeren van de juiste operationele metingen voor de onderzochte concepten (Yin, 2012).

Interne validiteit verwijst naar de sterkte van de oorzaak-gevolg relatie die aantoonbaar is gemaakt door de casestudie. De relatie wordt gedeeltelijk bepaald door het ontbreken van onechte relaties en rivaliserende hypothesen (Ying, 2012). Aan de interne validiteit is binnen dit onderzoek enigszins voldaan. De verwachte relaties uit het conceptueel model zijn namelijk gebaseerd op wetenschappelijke literatuur en kwamen tot stand voorafgaand aan de dataverzameling. De verwachte relaties en patronen zijn vervolgens in de analysefase vergeleken met de bevindingen van de dataverzameling (Yin, 2012), waarbij tevens is aangegeven of dit al dan niet met elkaar overeenkwam.

Externe validiteit binnen een casestudieonderzoek is de mate waarin de bevindingen analytisch gegeneraliseerd kunnen worden naar andere situaties die geen onderdeel waren van deze casestudie (Yin, 2012). Enerzijds is het ingewikkeld om te stellen dat de bevindingen van de drie onderzochte cases

gegeneraliseerd kunnen worden, omdat we voor een deel ook te maken hebben met percepties van respondenten (uit de interviews). Anderzijds is er wel sprake van enige mate van generaliseerbaarheid, aangezien de drie cases slechts een onderdeel zijn van in totaal achttien mogelijke cases (de departementale initiatieven), welke weer een onderdeel zijn van een groter geheel (de interdepartementale operatie) en daarom vergelijkbaar zijn.

Theoretisch gezien is er sprake van triangulatie, omdat er binnen dit onderzoek meerdere theoretische perspectieven (Neuman, 2013) op kennisgebruik in acht zijn genomen om het onderzoek vorm te geven en om de bevindingen te interpreteren. Tot slot zorgde de combinatie van een documentenanalyse met interviews ervoor dat er verschillende informatiebronnen zijn geraadpleegd, waardoor dit onderzoek een zekere mate van data triangulatie bevat (Creswell, 2013), wat zowel de betrouwbaarheid als validiteit bevordert (Moon, 2019).

### 3.4 Selectie van cases en respondenten

In dit onderzoek is er een selectie gemaakt van drie cases; drie beleidsinitiatieven die onderdeel zijn van de interdepartementale operatie Inzicht in Kwaliteit. De operatie heeft als doel om meer inzicht te krijgen in de beleidsresultaten en hiernaar te handelen, waardoor de maatschappelijke toegevoegde waarde van publieke inspanningen wordt vergroot (Ministerie van Financiën, 2019a). Een uitgebreide contextomschrijving van de operatie zal in hoofdstuk 4 aan de orde komen.

De drie geselecteerde cases zijn vergelijkbaar in die zin dat deze alle drie deel uitmaken van de operatie 'Inzicht in Kwaliteit', maar kunnen van elkaar worden onderscheiden omdat ze ieder een verschillend niveau van beschikbare kennis hebben, op basis van de mate van de *state of knowledge* van Mulgan (2005). Door meerdere cases of groepen te selecteren en afzonderlijk te analyseren, wordt de inhoud van de verzamelde data theoretisch relevanter. Dit omdat er aan de hand van dezelfde concepten wordt geanalyseerd en omdat er op deze manier des te meer overeenkomsten of verschillen kunnen worden opgespoord, waardoor er gedurende de analyse verschillende categorieën met de bijbehorende kenmerken en onderliggende relaties kunnen worden geformuleerd (Glaser en Strauss, 1971). De operatie bestaat uit achttien departementale initiatieven en zijn divers wat betreft (Ministerie van Financiën, 2019b):

1. De focus die zij hebben op verschillende stadia van de beleidscyclus: de evaluatiesoort (ex ante, ex durante, ex post);
2. Het type impact (focus op doelmatigheid en/of doeltreffendheid);
3. De verwachte doorlooptijd (enkele maanden tot vijf jaar);
4. De fase waarin het initiatief zich bevindt bij aanvang van de operatie (opstart, uitvoer).

De cases zijn dus geselecteerd op basis van de theorie van Mulgan (2005) en op basis van de hierboven genoemde criteria. Daarom hebben we in dit onderzoek te maken met *multiple-casedesigns* (Yin, 2012), oftewel een meervoudige casestudie die gaat om meerdere gevallen. In dit geval dienen de cases zodanig geselecteerd te worden dat iedere casus vergelijkbare resultaten voorspellen of juist tegengestelde resultaten oplevert, maar wel om voorspelbare redenen. Daarnaast is er ook een onderscheid tussen een holistische en ingebedde case. Het eerste betreft het onderzoeken en analyseren van het sociale fenomeen zijn geheel en de tweede omvat een casestudie met meerdere analyse-eenheden (Yin, 2003; Zucker, 2009).

In dit geval is er sprake van meervoudige holistische casestudies, omdat alle drie de cases, de initiatieven onderdeel uitmaken van een groter geheel, namelijk de operatie.

Selectiecriteria per case	Soort beleidsdomein (Mulgan, 2007)	Evaluatie-soort	Type impact	Verwachte doorlooptijd
<b>Case 1 J&amp;V</b>	<i>Inherently novel policy field</i>	Ex ante	Doeltreffendheid	1-4 jaar
<b>Case 2 Def</b>	<i>Policy field in flux</i>	Ex durante Ex post	Doeltreffendheid en doelmatigheid	Bij aanvang onbekend
<b>Case 3 OCW</b>	<i>Stable policy field</i>	Ex post Ex ante	Doelmatigheid en doeltreffendheid	2 jaar

Tabel 2: Caseselectie

Respondent	Organisatie
<b>Respondent 1</b>	Medewerker X bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid
<b>Respondent 2</b>	Medewerker X bij het Ministerie van Defensie
<b>Respondent 3</b>	Medewerker X bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Tabel 3: Onderzoeksobjecten

### Selectie van case 1

Uit de Whitepaper van Koers en Kansen over de toekomst van de sanctie uitvoering (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017), blijkt dat met het initiatief wordt beoogd herhaalde criminaliteit te verminderen en de sanctie-uitvoering toekomstbestendig te maken. Het programma kan worden verdeeld in twee hoofdonderdelen: bestuurlijke samenwerking en een Projectenlab. Beide onderdelen vinden hun basis in de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Ideeën voor vernieuwing komen dus voornamelijk vanuit de directe dagelijkse praktijk, dit is ook waar de ideeën vervolgens worden getoetst om te onderzoeken wat werkt en waarom het werkt (of juist niet). Met dit programma streeft J&V er ook naar om blijvende innovatie te stimuleren bij het opleggen en uitvoeren van straffen. Dit initiatief kan worden beschouwd als een inherent nieuw beleidsdomein (Mulgan, 2005), omdat er met het programma van Koers en Kansen wordt gestreefd naar een vernieuwing van de sanctie-uitvoering. De vernieuwing van de sanctie-uitvoering omvat een vernieuwd samenwerkingsverband tussen professionals uit de zorg, het sociaal domein en justitie. Deze partijen hebben eerder niet op een dergelijke manier zo nauw met elkaar samen gewerkt in de vorm van innovatieve projecten op lokaal niveau. Dit brengt met zich mee dat er een lage mate van beschikbare (wetenschappelijke) kennis is, die kan worden toegepast in de totstandkoming dan wel uitvoering van het beleid (Minister van Justitie en Veiligheid, 2017a). Daarnaast wordt met dit initiatief getracht maatwerk te leveren, wat inhoudt dat iedere situatie en context weer anders is. Hierdoor is het moeilijker om bestaande kennis te vinden die geschikt is voor en toepasbaar op alle strafzaken.

### Selectie van case 2

Met het initiatief 'Intensivering cyber, defensie deel' streeft het Ministerie van Defensie ernaar om de effectiviteit van cybermaatregelen in kaart te brengen. Het initiatief heeft te maken met de Defensie

intensivering van 20 miljoen structureel uit het Regeerakkoord van 2017 'Vertrouwen in de toekomst' (Rijksoverheid, 2017). Het betreft het 'defensie deel', omdat het een onderdeel is van een breder interdepartementaal programma. De doelstellingen van de cybermaatregelen van Defensie zijn, zoals geformuleerd in bijlage 1 van de eerste voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit (Ministerie van Financiën, 2018), als volgt:

1. Nederland een minder aantrekkelijk doelwit maken voor cyberaanvallen;
2. De weerbaarheid van defensie en haar medewerkers verhogen;
3. Digitale aanvallen van statelijke en niet statelijke actoren, die een bedreiging zouden kunnen vormen voor de nationale veiligheid, voorkomen.

Het centrale probleem en doelstellingen binnen dit initiatief maakt dat het kan worden beschouwd als een bewegend beleidsdomein zoals omschreven door Mulgan (2005). Gekeken naar de doelstellingen kan worden gesteld dat het bewegend is, omdat de ontwikkeling van de digitale wereld enorm snel verloopt (Ministerie van Defensie, 2013), hierdoor bestaat de kans dat wanneer er kennis beschikbaar is om op terug te vallen, de informatie op het moment van raadpleging verouderd kan zijn.

### **Selectie van case 3**

Het initiatief Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 'Nieuwe Stijl', is een initiatief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en heeft als voornaamste doel om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele onderwijsbeleid (inclusief beleidsinstrumentarium) te onderzoeken om vervolgens verbeteropties te kunnen identificeren voor de Strategische Agenda 2020-2024. De aanleiding voor het schrijven van de Strategische Agenda is om de visie op het hoger onderwijs en onderzoek periodiek te formuleren. Daarnaast werd hiermee beoogd om het hoger onderwijsstelsel blijvend te ontwikkelen en verbeteren (Onderwijsraad, 2020). Dit initiatief is in de eerste instantie relevant voor de student die het hoger onderwijs volgt. Een tweede belanghebbende zijn de bedrijven en (maatschappelijke) organisaties waar studenten na het behalen van hun diploma komen te werken. Andere belanghebbenden van dit initiatief zijn uiteraard hoger onderwijsinstellingen en diens bestuurders, docenten, onderzoekers en beleidsmakers, maar ook de koepelorganisaties. Bij aanvang werd verwacht dat de Strategische Agenda bijdraagt aan constante verbetering van het Nederlandse hoger onderwijsstelsel (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2019c). Het initiatief van het ministerie van OCW kan worden beschouwd als een stabiel beleidsdomein, zoals omschreven door Mulgan (2005), omdat de Strategische agenda voor het hoger onderwijs reeds in 2015 werd aangekondigd door minister Bussemaker. De koers voor de daaropvolgende tien jaar van het hoger onderwijs was daarmee al uitgezet. Dit betekent dat het initiatief al enkele jaren ervaring heeft op dit gebied en dat er reeds tussentijdse evaluaties hebben plaatsgevonden (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015).

## Hoofdstuk 4: De relatie tussen CW 3.1 en de operatie

In dit hoofdstuk worden artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en de Operatie ‘Inzicht in Kwaliteit’ nader geanalyseerd door stil te staan bij de achtergrond en de aanleiding van de aanscherping van de wet, alsmede de totstandkoming van de interdepartementale operatie. Doel van dit hoofdstuk is om antwoord te geven op de volgende deelvraag: Wat is de achtergrond van de CW 3.1 en wat is de relatie tussen de operatie ‘Inzicht in Kwaliteit’ en de CW 3.1?

### 4.1 De Comptabiliteitswet 3.1 (2016)

#### 4.1.1 Kenmerken CW 3.1

De nieuwe CW 3.1 is sinds 1 januari 2018 van kracht. Dit wetsartikel bepaalt dat ieder beleidsvoorstel of beleidsinterventie waarover wordt gecommuniceerd naar de Tweede Kamer een toelichting vereist van de nagestreefde beleidsdoelstellingen, de benodigde instrumenten, de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid en financiële gevolgen van het voorstel (Ministerie van Financiën, 2018). Door de beleidstheorie expliciet te maken, worden de gemaakte keuzes transparant en is het gemakkelijker om de keuzes te monitoren en te evalueren. Dit zorgt voor inzichten in de manier waarop de overheid haar middelen inzet en draagt bij aan de evalueerbaarheid van beleid (Rijksoverheid, 2019a; Ministerie van Financiën, 2018). Verder voorziet de wet ook in overgangsrecht die aantoont dat de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2001 nog steeds van toepassing blijven op de begrotingen, jaarverslagen en rapportages, voor zover deze voor 1 januari 2018 waren ingediend. Hierna volgt een citaat van een korte omschrijving van CW 3.1 (2016) (“Besluitpunt ‘Onderzoek toepassing artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 door rapporteurs Inzicht in Kwaliteit’”, 2019):

*“(CW 2016). Artikel 3.1 van de CW 2016 houdt in het kort in dat beleidsvoorstellen die naar de Kamer gaan voorzien moeten zijn van een toelichting op de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid.”*

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 is onderdeel van het hoofdstuk ‘begrotingsbeheer en financieel beheer: normering’ en staat als volgt vermeld in het wetboek (Wetten.nl, 2018):

#### **“Artikel 3.1. Voorstellen, voornemens en toezeggingen**

*Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:*

- a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;*
- b. de beleidsinstrumenten die worden ingezet;*
- c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren..”*

De vernieuwde Comptabiliteitswet bood een nieuw wettelijk kader voor het beheer, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk. Daarnaast regelt de vernieuwde wet het beheer van publieke financiële gelden door organisaties buiten het Rijk, maar die wel worden gefinancierd met publieke

middelen. Het gaat hier om organisaties die op afstand van de ministeries staan en die hun taken zelfstandig uitvoeren (bijvoorbeeld: het Kadaster, onderwijsinstellingen en Staatsbosbeheer) en worden in de Comptabiliteitswet omschreven als rechtspersonen met een wettelijke taak. Tot slot is met de inwerkingtreding van de nieuwe Comptabiliteitswet, de Comptabiliteitswet 2001 ingetrokken (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2016, 8 maart).

#### 4.1.2 Empirie CW 3.1

Zoals omschreven in het theoretisch kader gaat het streven naar een meer *evidence-informed* publieke sector gepaard met de institutionalisering van de evaluatie van beleid en beleidsprogramma's (Head, 2016). Als deze institutionalisering wordt vertaald naar de Nederlandse context, komt de aangescherpte comptabiliteitswet 2016 en dan met name artikel 3.1 hiervan, het dichtst bij de *program accountability* zoals omschreven door Head (2016).

Artikel 3.1 van de comptabiliteitswet 2016 verplicht bewindslieden namelijk om voor elk voorstel aan te geven welk doel er mee wordt beoogd, en de doeltreffendheid en doelmatigheid te beargumenteren (Snels & Sneller, 2019). De doeltreffendheid van het beleid of beleidsprogramma werd in de tijdelijke schrijfwijzer omschreven als de mate waarin de beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten worden gerealiseerd. Uit de toelichting moet een verklaring van de verwachte relatie tussen de voorgestelde beleidsinstrumenten en de realisatie van de doelstellingen blijken (Ministerie van Financiën, 2017).

Beleidsmakers kunnen zichzelf dan de vraag stellen: "Hoe wordt er verwacht dat de beleidsinstrumenten bijdragen aan de doelen?". De doeltreffendheid gaat net een stap verder dan alleen uitleggen dat er beleidsdoelen worden gerealiseerd. Voor de toelichting van de doeltreffendheid zouden dan wetenschappelijke onderzoeken, inzichten uit beleidsevaluaties of doorlichtingen worden geraadpleegd om het te onderbouwen. Tot slot is het van belang dat zowel de positieve als negatieve neveneffecten in kaart worden gebracht (Ministerie van Financiën, 2017).

De doelmatigheid van het beleid of beleidsprogramma kan vanaf verschillende niveaus (uitvoering, doelrealisatie en maatschappelijke effecten) worden benaderd. Waarbij het niet altijd mogelijk is om voor ieder beleidsmaatregel op ieder niveau uitspraak te doen. Volgens de gewijzigde CW 3.1 moet minstens één van de drie niveaus moet worden uitgewerkt (Ministerie van Financiën, 2017).

Mede door de introductie van de vernieuwde CW 3.1 2016 is er, naast doeltreffendheid en doelmatigheid, steeds meer nadruk te komen liggen op de waarde van evaluatie. Artikel 3.1 van CW vereist een ex-ante toelichting, dus tijdens de beleidsvoorbereiding en kijkt af van de ex-post evaluaties die achteraf worden verricht. Evaluatiemomenten zouden zodanig moeten worden opgenomen in de beleidscyclus dat het een constant proces van evaluatie wordt ("Kamerstuk 31865, nr. 138 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen", 2019; Ministerie van Financiën, 2019).

In de context van CW 3.1 behelst dit de ex ante toelichting op een beleidsvoorstel, waarbij wordt gekeken naar de beleidseffecten op de samenleving als geheel in termen van totale maatschappelijke kosten en baten. Dit gebeurt zelden in ex-post evaluaties, wegens het ontbreken van (voldoende) bruikbare gegevens (Ministerie van Financiën, 2017). Tot slot is het in ex-post evaluaties vaak moeilijk om uitspraken

te doen over de causaliteit tussen de beleidsmaatregel en de hieruit voortvloeiende kosten en baten (Ministerie van Financiën, 2017).

Uit onderzoek van onder andere het Rathenau Instituut (2019) en uit het onderzoek naar de toepassing van de CW 3.1 bleek dat de toelichting op de doelstellingen, beleidsinstrumenten, de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid vaak ontbreekt (Sneller & Snels, 2019). Beide onderzoeken zijn verricht in 2019 en dus was de vernieuwde CW 3.1 al van kracht. Desondanks is het niet altijd even duidelijk wat de causale relatie is tussen het doel en de benodigde beleidsinstrumenten (Rathenau Instituut, 2019).

Een andere constatering blijkt uit de podcast van Betrouwbare Bronnen, waarin Joost Sneller (D66) en Bart Snel (GroenLinks) in gingen op verantwoording afleggen over het gevoerde beleid en de resultaten hiervan. In deze context is verantwoording wat er nu precies gebeurt met het belastinggeld. Dus hoe geven ministers en hun ministeries het publiek geld uit en is dit wel effectief? Een nieuw aspect hierbij is de vraag of het dan ook doelmatig wordt uitgegeven (geregeld in de vernieuwde CW 3.1), dit is een inzicht wat nog vaak ontbreekt (Betrouwbare Bronnen, 2020). Als het eerdergenoemde ontbreekt, is het vrijwel onmogelijk om betrouwbare programma- of beleidsevaluaties te doen. Met als gevolg dat er weinig tot geen lessen kunnen worden getrokken van eerder beleid voor toekomstig beleid (Rathenau Instituut, 2019). Om de kennis over CW 3.1 en de toepassing hiervan te stimuleren, werd de operatie Inzicht in Kwaliteit in het leven geroepen. De relatie tussen CW 3.1 en de interdepartementale operatie is dus dat de operatie is ingezet om de toepassing en werking van CW 3.1 te stimuleren.

## 4.2 De operatie Inzicht in Kwaliteit

Zoals vermeld in de inleiding van dit scriptieonderzoek, werd in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van 2017 de interdepartementale operatie 'Inzicht in Kwaliteit' aangekondigd. De operatie is onderdeel van de verbetering van het algehele begrotings- en verantwoordingsproces (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2013). In het regeerakkoord van 2017 werd de operatie aangekondigd om de kennis over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te vergroten en is onderdeel van het begrotingsbeleid zoals geformuleerd in het regeerakkoord (Rijksoverheid, 2017).

De aanleiding van de operatie werd door de Minister van Financiën als volgt omschreven in de kamerbrief van 6 juli 2018: *"De overheid wil zo effectief en efficiënt mogelijk om kunnen gaan met maatschappelijke problemen. Dit omdat burgers recht hebben op goede oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, waarbij rekening moet worden gehouden dat de hoeveelheid belastinggeld beperkt is. Om de maatschappelijke toegevoegde waarde van belastinggeld te vergroten, is het allereerst van belang om te weten wat wel en niet werkt, waarom iets wel of niet werkt en welke kosten hieraan verbonden zitten. Het antwoord op deze centrale vragen van de operatie worden beschouwd als een eerste stap richting het verbeteren van bestaand beleid en het vergroten van de effecten van nieuw beleid"* (Ministerie van Financiën, 2018).

Zoals geformuleerd door het Rathenau Instituut (2019) is het doel van de operatie: *"De maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daarnaar te handelen"*. Oftewel, beter in kaart kunnen brengen hoe er wordt omgegaan met het belastinggeld van burgers en welke impact dit daadwerkelijk heeft op onze samenleving.



De operatie is onder meer tot stand gekomen doordat er een gevoel heerste dat er weinig tot geen inzicht is in deze impact (SEO Economisch Onderzoek, 2018). Het gaat om een operatie die rijksbreed wordt uitgevoerd, door inzicht te krijgen in de beleidsresultaten en vervolgens te handelen naar de resultaten, wordt getracht de maatschappelijke waarde te vergroten. Naar aanleiding van de aankondiging werd door ieder ministerie een of meerdere initiatieven aangedragen. Waarna de initiatieven ieder half jaar middels de voortgangsrapportage van de operatie door de Minister van Financiën op de hoofdlijnen worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer (Overheid.nl, 2019).

Toen de operatie van start ging werd benadrukt dat er op dat moment al een breed scala aan evaluatie-instrumenten beschikbaar waren, zoals de maatschappelijke kosten- en batenanalyses. Daarnaast werden er reeds beleidsevaluaties, beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken verricht. Ook de Algemene Rekenkamer, de planbureaus en de wetenschap verrichtten al onderzoek. Verder werd benadrukt dat er door artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 meer aandacht is voor doeltreffendheid en doelmatigheid in de beleidsvoorbereiding. Mede door de verschillende initiatieven krijgt het Rijk steeds meer inzicht in de behaalde resultaten met de inzet van publieke gelden en middelen. Tot slot waren er al meerdere monitors in werking getreden die prestaties en effecten monitoren van bijvoorbeeld de brede welvaart, de departementale monitors en de monitor van de VNG, 'waar staat je gemeente'. Er werd dus gesteld dat er bij aanvang van de operatie al veel inspanning was, desondanks lukt het nog niet altijd om de koppeling tussen beleid en uitkomsten te leggen. Verder werd tevens aandacht besteed aan het feit dat de wereld continu onderhevig is aan verandering, en daarmee ook de rol van de overheid. Er werd gesproken over een beleidscontext die in toenemende mate complexer wordt. Met de operatie wordt getracht in te spelen op de uitdaging van de complexe wereld (Ministerie van Financiën, 2018).

Binnen de operatie wordt vooral opzoek gegaan naar verschillende evaluatiemanieren, die betrokkenen stimuleren om ook echt iets te doen met de evaluatie uitkomsten en om evaluaties beter te laten aansluiten op de beleidspraktijk (Rathenau Instituut, 2019). Daarom bestaat de operatie uit twee sporen (Ministerie van Financiën, 2018):

- Spoor 1: Het vergroten van de maatschappelijke toegevoegde waarde en de impact van beleid inzichtelijk maken door concrete activiteiten;
- Spoor 2: De overheid als een lerende organisatie. Indien de maatschappelijke toegevoegde waarde inderdaad inzichtelijk is gemaakt, is de manier waarop de overheid hiermee omgaat zeer van belang.

Het uiteindelijke doel van de overheid is dat er middels de operatie een structurele verandering wordt gerealiseerd. Dit traject vergt een lange adem, wat uiteindelijk draait om het realiseren van een cultuurverandering. De cultuurverandering is nodig om ervoor te zorgen dat het constant leren en verbeteren in toenemende mate een vanzelfsprekender onderdeel wordt van het beleidsproces. De operatie wordt op deze manier beschouwd als een eerste stap in een zoekproces waarin wordt getracht te identificeren wat wel en niet werkt. Het succes van de operatie moet blijken uit het feit of er inderdaad meer inzicht is verkregen in de beleidsresultaten en of er is bijgedragen aan het vergroten van de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. Wegens de nadruk op constante evaluatie, is de timing van evaluatie cruciaal. Het is dus van belang dat er op de juiste momenten een evaluatie plaatsvindt, zodat

de hieruit voortvloeiende resultaten direct bruikbaar zijn gedurende het beleidsproces. Tot slot kan er worden gesproken over succes van de gehele operatie als er aantoonbaar stappen zijn gemaakt richting een lerende overheid en wanneer zichtbaar is dat nieuw of gewijzigd beleid expliciet is gebaseerd op eerdere ervaringen, lessen uit eerder beleid, de praktijk of wetenschappelijk onderzoek (Ministerie van Financiën, 2018).

## Hoofdstuk 5: Resultaten

### 5.1 Kennisgebruik in recidivebestrijding (J&V)

#### 5.1.1 Samenvatting initiatief Justitie & Veiligheid

In bijlage 1 van de eerste voortgangsrapportage van het Ministerie van Financiën (2019a) werden de initiatieven geïntroduceerd. De potentiële maatschappelijke toegevoegde waarde van het initiatief 'Recidivebestrijding' als onderdeel van het programma 'Koers en Kansen voor de sanctie-uitvoering' werd als volgt omschreven: De huidige situatie toont aan dat ruim 70% van de criminaliteit ontstaat doordat daders in herhaling vallen (Ministerie van Financiën, 2019a).

Binnen het programma van Koers en Kansen staan er drie veranderlijnen centraal: 1) Veilig dichtbij, 2) Levensloop centraal, en 3) Vakmanschap voorop. Het programmateam is van mening dat effectiever beleid op dit gebied een grote positieve maatschappelijke toegevoegde waarde heeft. Het potentieel leereffect voor het evaluatiestelsel is om te leren hoe kort-cyclische experimenten kunnen worden gebruikt om de kwaliteit van het beleid en inzicht daarin te vergroten (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017a).

Voor het programma Koers en Kansen geldt dat er voornamelijk focus ligt op ex ante evaluatie en richt zich hiermee op de beleidsvoorbereiding, waarin wordt getracht beleidskeuzes te maken die zo goed mogelijk bijdragen aan de oplossing van de problemen. Door een ex ante evaluatie kunnen er dus vooraf afwegingen worden gedaan van de benodigde publieke middelen. Het initiatief is gericht op het vergroten van inzicht middels een experimentele benadering aan de voorzijde van de beleidscyclus. Tot slot richten zij zich op het vergroten van de doeltreffendheid als type impact, met een verwachte doorlooptijd van 1 – 4 jaar (Ministerie van Financiën, 2019a).

#### 5.1.2 Kennisgebruik voorafgaand aan vernieuwde CW 3.1

Voorafgaand aan de start van de operatie Inzicht in Kwaliteit en voordat de vernieuwde Comptabiliteitswet in werking trad, is er door het programmateam van Koers en Kansen in 2017 een rapport gepubliceerd: 'Verwetenschappelijking van het Strafrecht' (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017b). Uit de rapportage blijkt dat reeds is geprobeerd om het strafrecht op een wetenschappelijke manier te benaderen. Na verloop van tijd bleek echter dat een wetenschappelijke benadering van de sanctie-uitvoering niet altijd even bruikbaar was in de dagelijkse praktijk.

Een veelvoorkomende mening van professionals uit de praktijk is dat zij het 'What Works' principe te eenzijdig vonden. In de rapportage werd tevens gesproken over de verwachtingen met betrekking tot de wetenschappelijke benadering van het strafrecht in de (nabije) toekomst. De verwachting luidde dat de wetenschappelijke benadering niet zou verdwijnen, maar juist zou toenemen. Verder is de verwachting dat de ontwikkelingen op het gebied van kennisgebruik in de toekomst zullen doorwerken tot de rechterlijke macht. Hetgeen op dat moment al gebeurde: rechters en officieren van justitie kregen in hun dagelijkse

werkzaamheden in toenemende mate te maken met wetenschappelijke producten vanuit hun ketenpartners (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017b).

Daarnaast heeft het programmateam zelf een vergelijkend onderzoek verricht, waarbij de Nederlandse aanpak van de sanctie-uitvoering werd vergeleken met verschillende soorten visies in het buitenland. Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van informatie uit wetenschappelijke literatuur, officiële documenten van overheden en tijdschriftartikelen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017c). Dit wekt een eerste indruk dat er voorafgaand aan de vernieuwde CW 3.1 al enigszins gebruik werd gemaakt van wetenschappelijke kennis. Daarnaast werd er intern steeds meer nadruk gelegd op de waarde van wetenschappelijk onderzoek. De verwachting luidt dat technologische ontwikkelingen de trend van (wetenschappelijk) kennisgebruik zal versterken. De waarneembare impact binnen het strafrechtelijke domein is dat nieuwe wetenschappelijke onderbouwde gedragsinterventies meer mogelijkheden moeten bieden om voorwaardelijke sancties samen te stellen. Rechters en officieren moeten in toenemende mate verantwoording afleggen waarom hun interventies al dan niet werken en rekenschap geven over wat zij bereiken (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017b).

Verder werd in het whitepaper van het initiatief drie veranderlijnen geïntroduceerd die centraal staan binnen de strategie van het programma. De veranderlijnen zijn het resultaat van informatie uit de directe praktijk en uit de wetenschap (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017a).

Op basis van deze bevindingen kan voorzichtig worden gesteld dat de geraadpleegde wetenschappelijke kennis van instrumentele aard is, omdat de totstandkoming van de veranderlijnen voortvloeien uit de wetenschappelijk kennis. En hiermee raakt het een van de indicatoren van instrumenteel kennisgebruik, namelijk dat de geraadpleegde kennis de organisatie – hier: het programmateam van Koers en kansen – ondersteunt in het bereiken van de doelstellingen (Boswell, 2008). Omdat het in de context van Koers en kansen niet zo zeer gaat om de totstandkoming van nieuw beleid, is het bijna onmogelijk om te bepalen in welke fase van de beleidscyclus (Dunn, 1981; Sutcliffe & Court, 2005) er voornamelijk kennis wordt toegepast. Wel kan op basis van de eerste documentenanalyse worden gesteld dat er tijdens de voorbereiding van het programma gebruik is gemaakt van wetenschappelijke kennis. Dit omdat er bij het formuleren van de veranderlijnen wetenschappelijke kennis is geraadpleegd. Een voorlopige conclusie voor dit initiatief is dat er wel redelijk gebruik werd gemaakt van wetenschappelijke kennis in de periode voordat de vernieuwde CW 3.1 van kracht was. Omdat er enkel werd genoemd dat de informatie uit de wetenschap komt, is het nog onduidelijk welke specifieke interventies daadwerkelijk zijn geïnformeerd door de wetenschap (*evidence informed*) en om welke specifieke wetenschappelijke bewijslast het dan ging.

### 5.1.3 Kennisgebruik na vernieuwde CW 3.1

Uit de eerste bijlage van de tweede voortgangsrapportage van het Ministerie van Financiën (2019d), blijkt dat het programmateam van dit initiatief gebruik maakt van adviezen van onder andere een groep wetenschappers: de Koersbewakers (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020a). Er kan dus worden gesproken over een zekere mate van kennisgebruik. Kennisgebruik gaat immers om het toepassen van

wetenschappelijke kennis dat voortkomt uit analyses verricht door professionals en wetenschappers (Head, 2008).

De Koersbewakers adviseren Koers en Kansen over de inhoud, kwaliteit en leerbereik. De wetenschappelijke kennis die wordt geraadpleegd varieert van recidive en criminologie tot bestuurs- en veranderkunde. De Koersbewakers zijn een wetenschappelijke adviescommissie die het programma adviseert vanuit verschillende wetenschappelijke achtergronden. Er wordt niet alleen geadviseerd op basis van wetenschappelijke kennis, maar er wordt ook aangegeven hoe de programma's optimaal gebruik kunnen maken van de bestaande wetenschappelijke kennis (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020a).

Het programma maakt gebruik van wetenschappelijke adviezen van de Koersbewakers om hun onderzoeks- en leeromgeving in te richten (Ministerie van Financiën, 2019d). De fase waarin kennis wordt geraadpleegd is dus al aan de voorkant van het beleidsprogramma. Naast de adviezen vanuit de Koersbewakers loopt er een overkoepelend wetenschappelijk onderzoek om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de werkwijzen. Door inzicht te krijgen in de verwachte en daadwerkelijke resultaten, kunnen er vervolgbesluiten worden genomen die goed onderbouwd zijn (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019b).

Op basis hiervan kan worden gesteld dat kennis van wetenschappelijk onderzoek zowel aan de voorkant als aan het einde van het programma wordt geraadpleegd. Omdat de resultaten die voortvloeien uit het overkoepelend onderzoek bedoeld zijn om toekomstige besluitvorming te informeren, spreken we over een onderbouwende functie van kennis. De onderbouwende functie is een subcategorie van symbolisch kennisgebruik, waarbij het draait om het leren van de opgedane kennis (Boswell, 2008). Een ander kenmerk van de onderbouwende functie van kennis is het verlenen van autoriteit aan de organisatie voor bepaalde beleidsposities, kennis helpt de organisatie in dit geval om hun argumenten voor toekomstig beleidsprogramma's te kunnen onderbouwen (Boswell, 2008), en zoals omschreven in de kamerbrief om toekomstige besluitvorming te informeren (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019b).

Een opvallende bevinding is dat er naast de geraadpleegde (wetenschappelijke) kennis veel wordt geleerd van de experimentele aard van het beleidsprogramma. Kennis over de uitgevoerde experimenten zou inzichtelijk kunnen maken welke aanpakken het beste werkten (Ministerie van Financiën, 2019d). Dit was opvallend omdat eerder werd verwacht dat de wetenschappelijke benadering binnen het strafrechtelijk domein juist zou toenemen (Ministerie van Justitie & Veiligheid, 2017b). Deze verwachting werd wel beaamd door respondent 1 van het J&V-initiatief, maar er werd ook benadrukt dat wanneer er bijvoorbeeld een straf is opgelegd, er maar heel weinig wetenschappelijke kennis beschikbaar is over hoe bepaalde factoren met elkaar samenhangen (Persoonlijke Communicatie, 22 juni, 2020). Mede hierom wordt binnen het J&V-initiatief door TNO, de wetenschap en de uitvoeringspraktijk gewerkt aan een model dat de factoren van recidive kan verklaren. De verwachting is dat het de basis zal vormen voor een interactieve kennisbank, die constant wordt gevoed door nieuwe informatie uit de praktijk en de wetenschap. Een continue stroom van actuele en relevante informatie die kan worden geraadpleegd om te kunnen anticiperen op de veranderende maatschappij en context (Ministerie van Financiën, 2020b). In het interview kwam dit ook ter sprake, er werd gesproken over een interactief kennissysteem dat ambtenaren helpt in het maken van keuzes.

*“Koers&Kansen heeft nu met TNO een interactief kennissysteem ontwikkeld. Dat is nu nog een model. Maar als zo een systeem echt in de lucht kan komen, dan wordt het systeem constant gevoed wordt met nieuwe kennis uit de wetenschap de praktijk en het beleid en kun je veel beter sturen op waar je nu precies op inzet”*

Door dus constant een goede basis voor relevante (wetenschappelijke) kennis te garanderen, kan er ook steeds beter worden onderbouwd waarom er geïnvesteerd moet worden in bepaalde interventies (Persoonlijke Communicatie, 22 juni, 2020). Zowel uit de documenten als het interview is gebleken dat wetenschappelijke kennis van waarde is voor de dagelijkse praktijk. Uit het interview is ook naar voren gekomen dat men zich er wel van bewust is dat wetenschappelijke kennis van belang is voor de uitvoer en dat men zeker bereid is om deze kennis toe te passen.

In de praktijk blijkt echter dat dit vaak lastiger is dan gedacht, omdat er slechts een relatief kleine hoeveelheid relevante kennis beschikbaar is. Wegens het ervaren gebrek aan relevante kennis, is de ontwikkeling van een goed functionerend interactief kennissysteem van groot belang om het kennisgebruik te bevorderen (Ministerie van Financiën, 2020b; Persoonlijke Communicatie, 22 juni, 2020). Juist omdat er binnen dit initiatief contextafhankelijk te werk wordt gegaan, is het waardevol om, mede door de geraadpleegde kennis, voorbereid te zijn op iedere mogelijke situatie. Een daaropvolgende bevinding is dat er niet alleen waarde wordt gehecht aan de rol van kennis, maar ook veel wordt gewerkt met *best practices*. Tijdens het interview met respondent 1 van het J&V-initiatief kwam naar voren dat er veel *best practices* zijn bedacht, maar nog niet zijn uitprobeerde.

Dus enerzijds probeert men gebruik te maken van wetenschappelijke kennis en adviezen vanuit de wetenschap, anderzijds wordt ook uitgegaan van adviezen uit de directe uitvoeringspraktijk. De spanning zit hier in de ervaring dat de ideeën en adviezen vanuit de uitvoer wellicht wel werkzaam en effectief kunnen zijn in de praktijk, maar geen wetenschappelijke onderbouwing bevatten waarom het zou moeten werken en/of waarom het heeft gewerkt. Er ontbreekt een theoretische grondslag voor de waargenomen causaliteit (Persoonlijke Communicatie, 22 juni, 2020).

Wederom is er binnen het J&V-initiatief sprake van zichtbare aandacht voor het belang van de wetenschap. Nu is de vraag of deze toenemende aandacht kan worden verklaard door de inwerkingtreding van de vernieuwde CW 3.1 en of het wetsartikel wel zo bepalend is voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Uit het interview bleek dat het niet zo eenvoudig te stellen is, zo gaf respondent 1 aan dat het antwoord hierop veelzijdig is. Zo blijkt uit volgende citaat:

*“Ik ben het eens met de gedachte die daarachter zit, ik denk niet het ‘dit is de comptabiliteitswet en die moeten we uitvoeren en daarom doen we dit’. Maar meer de gedachte die daarachter zit, dat je als overheid beleid maakt en dat je wilt weten of dat effectief en efficiënt is, dat snap ik heel goed. En ik vind ook dat ons programma daaraan moet bijdragen want ook de basis van onze programma, duidt daar eigenlijk ook op”*

De respondent geeft hiermee aan dat de achterliggende gedachte van het wetsartikel wel degelijk van belang is voor de wijze waarop het departement handelt. Dus dat er aandacht wordt besteed aan de effectiviteit en efficiëntie van interventies, en de wijze waarop dit wordt gemeten op basis van bestaande relevante (wetenschappelijke) kennis. Tegelijkertijd wordt het belang van de uitvoeringspraktijk

benadrukt: kijken wat werkt in de praktijk en op basis van wetenschappelijke kennis en onderzoek onderzoeken waarom het werkt. De beginselen van het wetsartikel worden als belangrijk ervaren, maar de respondent benadrukt dat er altijd aandacht moet worden besteed aan de effectiviteit en efficiëntie, los van het feit dat de wet het voorschrijft. Op basis hiervan kan worden gesteld dat het institutionele aspect van het wetsartikel niet zo zeer van invloed is, wel is er sprake van bewustzijn over de achterliggende gedachte ervan en wordt hier veel waarde aan gehecht. Het wetsartikel wordt echter niet ervaren als een leidraad voor het handelen van het departement en is dus niet bepalend voor de hoeveelheid kennis die er wordt geraadpleegd. Verder bleek uit het interview dat er wel een toename in kennisgebruik wordt ervaren, echter wordt dit verklaard door de huidige tijdsgeest en niet zo zeer de werking van de vernieuwde CW 3.1. Een verklaring hiervoor is dat de strafrechtketen reeds onder druk stond en als gevolg van het coronavirus is de druk toegenomen. Dit vergt een effectieve en efficiënte aanpak waarbij de centrale vraag is hoe het departement hierop inspeelt (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020; Persoonlijke communicatie, 22 juni, 2020). Daarentegen wordt gesteld dat de vernieuwde CW 3.1 wel enige rol speelt, maar nog zeer marginaal. Naar verwachting zal niet alleen de achterliggende gedachte van het wetsartikel een steeds grotere rol spelen, maar ook het institutionele aspect ervan, mits er vanuit de Kamer expliciet om gevraagd wordt (Persoonlijke communicatie, 22 juni, 2020).

Om een tussentijdse conclusie voor het J&V-initiatief te formuleren is er gekeken naar de vooraf opgestelde deelvraag:

***Is het kennisgebruik in recidivebestrijding veranderd na de invoering van de vernieuwde CW 3.1?***

Op basis van de geanalyseerde documenten kan worden gesteld dat er voorafgaand aan de inwerkingtreding van het vernieuwde wetsartikel binnen J&V al gebruik werd gemaakt van de beschikbare wetenschappelijke kennis. En dan voornamelijk in de voorbereidende fase, omdat de formulering van de veranderlijnen van het J&V-initiatief is geïnformeerd door wetenschappelijke kennis. Op basis van de documenten kon echter (nog) niet wordt gesteld welke functie de kennis had. In de periode na de inwerkingtreding van het vernieuwde wetsartikel, was er nog steeds sprake van kennisgebruik. Op basis van de documenten en het interview werd vervolgens duidelijk dat het gaat om de onderbouwende functie van kennis. Omdat uit de voormeting bleek dat er reeds sprake was van kennisgebruik, is er vooral gekeken of er in de nameting sprake was van meer kennisgebruik. Er kan worden geconcludeerd dat dit het geval is, echter wordt de toename niet verklaard aan de hand van de vernieuwde CW 3.1. Binnen het J&V-initiatief met een relatief lage mate van beschikbare kennis is er een toename van kennisgebruik, waarbij de opkomst van de nieuwe CW 3.1 wel een rol speelt, maar niet de relatie kan verklaren.

## 5.2 Kennisgebruik in cyber intensivering

### 5.2.1 Samenvatting initiatief Defensie

Nog voordat de operatie Inzicht in Kwaliteit werd aangekondigd in het regeerakkoord van 2017, werd in een beleidsbrief van 2011 de Nationale Cyber Security Strategie (NCSA) aangekondigd. De NCSA heeft zes focuspunten (Ministerie van Defensie, 2013), welke voor dit onderzoek niet relevant zijn. De structurele cybersecurity intensivering is een integraal onderdeel van de NCSA. In bijlage 1 van de eerste voortgangsrapportage werden de initiatieven geïntroduceerd (Ministerie van Financiën, 2019b). De potentiële maatschappelijke toegevoegde waarde van het Defensie-initiatief werd als volgt omschreven: *“Om de kans op en schade door cyberaanvallen te reduceren”*. Het potentieel leereffect voor het evaluatiestelsel is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid met betrekking tot cybermaatregelen. Tevens wordt gestreefd naar het inzichtelijk maken van de manier waarop de doelmatigheid en doeltreffendheid het best meetbaar kan worden gemaakt als het gaat om cybersecurity. De evaluatiesoort van het Defensie-initiatief is zowel ex durante als ex post en houdt in dat het initiatief zich richt op de beleidsuitvoering. Het idee van een dergelijke evaluatie is om reeds in gang gezet beleid bij te sturen of te wijzigen indien nodig. De ex post evaluatie houdt in dat het verantwoordelijke departement, in dit geval Defensie, verantwoording aflegt over de gemaakte beleidskeuzes en de daadwerkelijke resultaten, met als beoogd doel om hier lessen uit te trekken. De verwachte doorlooptijd tot de eerste beleidsrelevante inzichten was in de eerste voortgangsrapportage nog niet bekend (Ministerie van Financiën, 2019b).

### 5.2.2 Kennisgebruik voorafgaand aan vernieuwde CW 3.1

Dit onderdeel betreft de voormeting van het Defensie-initiatief. Om de situatie binnen het digitale domein van Defensie in kaart te brengen zijn er drie bronnen geraadpleegd die dateren van de periode voordat de nieuwe Comptabiliteitswet 3.1 in werking trad. Het gaat hier om kamerbrieven van de minister van Defensie waarin de Tweede Kamer werd geïnformeerd over de (geactualiseerde) Defensie Cyber Strategie en cyberintensivering. De documenten zijn geanalyseerd op basis van de geoperationaliseerde variabelen zoals vermeld in paragraaf 3.1 van dit afstudeeronderzoek.

Allereerst is onderzocht of er wordt verwezen naar wetenschappelijke kennis ter onderbouwing van de beleidsinterventies van de Defensie Cyber Strategie en cyberintensivering. Uit de documenten is gebleken dat er vaak wordt verwezen naar het belang en de noodzaak van investeringen in kennis en middelen (zie bijlage 1, departementaal initiatief Defensie, documenten 1 t/m 4). Ook wordt duidelijk benadrukt dat het ministerie van Defensie zich ervan bewust is dat gebrek aan kennis negatieve gevolgen met zich mee kan brengen. Meerdere malen wordt aangegeven hoe belangrijk het voor Defensie is om een bepaalde mate van kennis te bezitten om te kunnen anticiperen op de razendsnelle wijze waarop de ontwikkelingen zich binnen dit beleidsdomein voordoen. Dit raakt de kenmerkende aspecten van het 'bewegend beleidsdomein', er kan binnen een kort tijdsbestek een onbekend, nieuw beleidsprobleem opkomen (Mulgan, 2005).

De eerste bevinding is dus dat er veelal wordt verwezen naar de noodzaak van investeringen in kennis, maar niet per se om welke kennis het nu gaat. Een weerlegging hiervan is dat er in de documenten



wel wordt aangegeven dat meer samenwerking met wetenschappelijke instellingen benodigd is (waaronder TNO). Er kan dus worden gesteld dat Defensie wel wetenschappelijke bronnen raadpleegt om de kennis te vergroten, echter wordt dit niet expliciet gemaakt of geconcretiseerd. Omdat de soort kennis niet expliciet wordt gemaakt, kan uit de documenten niet worden opgemaakt welke soort functie de geraadpleegde kennis heeft.

Gekeken naar de aandacht voor het belang van beleidsevaluaties kan worden gesteld dat er vooral een focus is op ex post evaluatie middels een beleidsdoorlichting. Omdat CW 3.1 (toen 2001) in de periode van 2012-2015 reeds van kracht was, maar dan niet in de huidige vorm, is er tijdens de voormeting ook nagegaan of er elementen van de oude CW 3.1 aan bod komen. Uit de documenten is gebleken dat er een heldere doelstelling wordt omschreven en er wordt aangetoond wat de financiële gevolgen voor het Rijk zijn. Er is niet aantoonbaar gemaakt wat de financiële gevolgen voor derden zijn. Meerdere malen reeds aandacht wordt besteed aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de interventies:

- Neveneffecten zijn in kaart gebracht
- Er wordt aangetoond hoe bepaalde middelen zullen bijdrage aan de gestelde doelen

Echter wordt al het bovenstaande niet toegelicht op basis van wetenschappelijk onderzoek, althans dit wordt niet in de correspondentie naar de Tweede Kamer vermeld.

### 5.2.3 Kennisgebruik na vernieuwde CW 3.1

Op basis van de onderzochte documenten die zijn gepubliceerd in de periode vanaf het moment dat de vernieuwde CW 3.1 van kracht was, is gebleken dat er weinig tot geen verandering is geweest in de manier waarop er wordt gecommuniceerd naar de Tweede Kamer. Het gaat hier dan vooral om verantwoordingsstukken, waarbij er is gekeken hoe de verantwoording is onderbouwd.

Er kan voorzichtig worden gesteld dat er weinig tot geen expliciete verwijzing wordt gedaan naar toepassing van praktijk of wetenschappelijke kennis. De bevindingen in deze documenten komen zeer overeen met de bevindingen in de voormeting. Ook voor de periode nadat het wetsartikel 3.1 van de comptabiliteitswet in werking trad, geldt dat er binnen Defensie wel aandacht is voor wetenschappelijke kennis en dat Defensie dus wel wetenschappelijke bronnen raadpleegt om hun eigen kennis binnen het departement te vergroten, echter wordt dit niet expliciet gemaakt of geconcretiseerd.

Zowel uit de voormeting als nameting (documentenanalyse) is gebleken dat er, niet alleen binnen de pilot, maar ook binnen andere afdelingen van Defensie, die betrokken zijn bij de overkoepelende Defensie Cyber Strategie, veel aandacht wordt besteed aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsinterventie en de benodigde middelen. Dus Defensie heeft altijd al oog gehad voor deze elementen van CW 3.1, echter worden deze elementen niet expliciet onderbouwd met wetenschappelijke bewijslast en valt er niet te herleiden of het wetsartikel van invloed is op het kennisgebruik. Opvallend is wel dat er in zowel de correspondentie over de Cyber Strategie, als in de correspondentie over de cyber intensivering, veel nadruk wordt gelegd op de benodigde financiële middelen. Er wordt bijvoorbeeld duidelijk benadrukt dat er structurele investeringsbudgetten worden vrijgemaakt van 25 tot 100 miljoen euro ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek, daar blijft het echter bij (Ministerie van Defensie, 2018).

De soort kennis die wordt toegepast werd duidelijker tijdens het interview met respondent 2 van het Defensie-initiatief. Zo werkt Defensie over het algemeen veel samen met verschillende onderzoeks- en kennisinstituten, waar TNO de grootste en bekendste van is. Zij voeren wetenschappelijk onderzoek uit naar de toepassing van het defensiematerieel (Persoonlijke communicatie, 17 juni, 2020). Het gaat dus om kennis die voortvloeit uit onderzoeksrapporten van wetenschappelijke adviesorganen (Boswell, 2009).

Het gaat in deze context dan vooral om onderzoek naar de toepassing van bepaalde wapensystemen en niet zo zeer om het wetenschappelijk advies van TNO bij het formuleren van beleid (Persoonlijke communicatie, 17 juni, 2020). De eerste beleidsinhoudelijke inzichten tonen aan dat er binnen het initiatief een monitor is opgezet om te toetsen of de intensiveringen van cyber leiden tot extra capaciteit en materieel, waarmee Defensie effectiever kan inzetten op het reageren op en bestrijden van cyberaanvallen. Met behulp van de monitor zou kunnen worden bepaald wat de output en outcome resultaten zijn van de intensivering (Ministerie van Financiën, 2019d). Zo werd in het interview met respondent 2 van het Defensie-initiatief duidelijk dat er voor de monitor een vragenlijst is opgesteld om te kunnen bepalen hoe de effecten gemeten kunnen worden. In dit geval gaat het dan om de vraag of en hoe de getroffen maatregelen bijdragen aan een veiliger Nederland, waarbij de ervaring in de praktijk is dat een causaal verband moeilijk aan te tonen is (Persoonlijke communicatie, 17 juni, 2020).

De aandacht voor effectiviteit en efficiëntie, alsmede de focus op doeltreffendheid en doelmatigheid zijn elementen die geregeld zijn in het vernieuwde wetsartikel van de Comptabiliteitswet (Ministerie van Financiën, 2017). Omdat dit in de onderzochte documenten expliciet naar voren kwam, is het nu de vraag of het in de dagelijkse praktijk ook als zodanig wordt ervaren. Uit het interview bleek het volgende:

*“Ik denk, dat als ik binnen Defensie aan willekeurige mensen ga vragen of ze weten wat CW 3.1 is, dat dan niet heel veel mensen het goede antwoord zullen geven. Aan de andere kant is het natuurlijk wel zo dat de dingen die daarin genoemd worden, dus inderdaad doelmatigheid en doeltreffendheid, financiële gevolgen, de doelstelling, dat zijn wel gewoon algemene dingen waar je hoe dan ook over na moet denken als je bezig gaat met beleid.”*

Binnen Defensie is er wel bewustzijn over het belang van de beginselen die ten grondslag liggen aan het wetsartikel, echter staat men niet bewust stil bij deze elementen omdat de wet het voorschrijft, maar omdat deze worden beschouwd als algemene beginselen van beleid. Dit uit zich in de praktijk in kritische vragen die men aan elkaar stelt, zoals: “Wat gaan we hier – beleidsmaatregelen/-interventies – precies mee bereiken en hoe evalueren wij dit en op basis waarvan?”. Voor wat betreft de rol van (wetenschappelijke) kennis voor beleid werd er aangegeven dat dit van grote waarde is. Er is een bepaalde theoretische basis nodig waarop het beleid gebaseerd is. Als dit namelijk niet het geval is, neigt men gauw naar giswerk en wordt er vooral op basis van *trial & error* geprobeerd zoveel mogelijk te bereiken. Met een sterke wetenschappelijke basis, zou dit proces veel effectiever kunnen verlopen (Persoonlijke communicatie, 17 juni, 2020).

Om tot een tussentijdse conclusie voor het Defensie-initiatief te komen, is er gekeken naar de vooraf opgestelde deelvraag:

### ***Is het kennisgebruik in cyberintensivering veranderd na de invoering van de vernieuwde CW 3.1?***

Gekeken naar de voormeting op basis van een documentenanalyse kan worden geconcludeerd dat er voorafgaand aan de invoering van het vernieuwde wetsartikel weinig tot geen wetenschappelijke kennis werd geraadpleegd. Wel werd het belang en de waarde van wetenschappelijke kennis voor beleid al benadrukt. Specifiek voor het Defensie-initiatief is dit echter niet zo zeer van toepassing, omdat Defensie veel meer op de uitvoering gericht is dan echt het ontwikkelen van nieuw beleid. Bij Defensie draait het meer om de verantwoordingsstukken voor benodigde defensiemiddelen en hoe deze verantwoording dan wordt onderbouwd. Zowel uit de onderzochte documenten als het interview is gebleken dat de vernieuwde CW 3.1 dus geen invloed heeft op het kennisgebruik binnen dit beleidsdomein. Een verklaring hiervoor is het volgende citaat:

*“We hebben ook niet zo vaak echt beleidsstukken, dat we echt nieuw beleid aan de Kamer voorleggen om iets te gaan doen. Over het algemeen, zeg maar, de belangrijkste dingen die wij doen is het aanschaffen van materieel bijvoorbeeld (...). En daar is al een heel proces over met de Kamer afgesproken, hoe we dat inrichten. Dat was er al voor dat de nieuwe CW 3.1 kwam. Dus dat hele proces doorlopen we en daar zitten gewoon doelmatigheid- en doeltreffendheidselementen doorheen. Dus in die zin heeft het inderdaad niet heel veel veranderd.”*

Respondent 2 van het Defensie-initiatief stelt wel dat het van belang is om de bewustwording van het belang van CW 3.1 en wetenschappelijke kennis binnen Defensie in stand te houden en waar mogelijk te vergroten. Juist omdat er, nog voor de invoering van het vernieuwde wetsartikel, reeds afspraken waren gemaakt over de gestandaardiseerde processen, is het risico aanwezig dat men de onbewust en op de automatische piloot de processen doorloopt. Terwijl het juist waardevol is om bepaalde stappen binnen dat proces nader te specificeren (Persoonlijke communicatie, 2020).

## **5.3 Kennisgebruik in de beleidsdoorlichting (OCW)**

### **5.3.1 Samenvatting initiatief Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

In bijlage 1 van de eerste voortgangsrapportage werden de initiatieven geïntroduceerd. De potentiële maatschappelijke toegevoegde waarde van het OCW-initiatief werd als volgt omschreven: Een toename in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid binnen het beleidsterrein waar circa acht miljard in om gaat en met grote impact voor de welvaart van het land en een verbeterde concurrentiepositie van Nederland (Ministerie van Financiën, 2019b). Het initiatief van OCW heeft vooral betrekking op een andere wijze omgaan met bestaande evaluatie-instrumenten. Het potentieel leereffect van het OCW-initiatief voor het evaluatiestelsel is het leren van een alternatieve en beleidsrelevantere aanpak van een ‘beleidsdoorlichting’ met meer nadruk op het identificeren van verbeteringen voor de toekomst, en dan met name gericht op het beleidsinstrumentarium. De evaluatiesoort van het OCW-initiatief is zowel ex post (voor de doorlichting) als ex ante (voor strategische agenda), en heeft een verwachte doorlooptijd van 2 jaar. Logischerwijs gaat de beleidsdoorlichting gepaard met een ex post evaluatie, omdat er naderhand

verantwoording zal worden afgelegd over de gemaakte beleidskeuzes en daaruit vloeiende resultaten. De lessen die hieruit kunnen worden getrokken, kunnen vervolgens weer relevant zijn voor de totstandkoming van de Strategische Agenda (Ministerie van Financiën, 2019b).

### 5.3.2 Kennisgebruik voorafgaand aan vernieuwde CW 3.1

Dit onderdeel betreft de voormeting van het OCW-initiatief op basis van een documentenanalyse. De documenten zijn geanalyseerd op basis van de geoperationaliseerde variabelen zoals vermeld in paragraaf 3.1 van dit afstudeeronderzoek. Allereerst is onderzocht of er wordt verwezen naar wetenschappelijke kennis, of het belang ervan ter onderbouwing van de beleidsinterventies en/of beleidsevaluaties binnen het hoger onderwijs. Uit de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek: De waarde(n) van weten 2015–2025 bleek op basis van het volgende citaat al hoe belangrijk een gedegen onderbouwing voor de bepaalde OCW-strategie is (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015):

*“Wij zijn het die de toekomst vormen. Meer dan ooit zijn dus van belang de fundamentele waarop ons hoger onderwijs rust en de ambities die wij onszelf stellen.”*

Verder blijkt uit hetzelfde document dat diverse regelingen zijn getroffen om verschillende doelstellingen te behalen. Zo wordt het belang van een investering in meer (wetenschappelijk) onderzoek naar het hoger onderwijs en het functioneren ervan benadrukt. Daarnaast wordt er gestreefd naar een doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden (zowel publiek-publiek, als publiek-privaat) in de vorm van *Centers of Expertise*. Het idee is dat er binnen deze centra wordt ingezet op bredere kennisbenutting en kennisdeling (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015), waarbij het vooral gaat om kennis die voortvloeit uit onderzoeksrapporten van wetenschappelijke adviesorganen en overige vergelijkbare onderzoekscommissies (Boswell, 2009).

Voor de totstandkoming van de nieuwe Strategische Agenda is de directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering van het OCW in gesprek gegaan met betrokkenen binnen het hoger onderwijs, maar er is ook wetenschappelijk literatuuronderzoek verricht. Op basis daarvan konden er verschillende speerpunten in kaart worden gebracht die centraal staan binnen de Strategische Agenda (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015). Voor dit scriptieonderzoek draait het om de kennis die vergaard is op basis van wetenschappelijk literatuuronderzoek en voor welk doel deze kennis vervolgens is gebruikt. In dit geval is de kennis dus geraadpleegd om tot de belangrijkste speerpunten van de strategie te komen. Op basis daarvan kan worden gesteld dat de kennisfunctie van instrumentele aard is, de kennis ondersteunt de organisatie immers in het bereiken van de na te streven doelstellingen, in dit geval dus de speerpunten (Boswell, 2009). Voor nu kan dus worden geconcludeerd dat er voorafgaand aan de invoer van de nieuwe CW 3.1 reeds gebruik werd gemaakt van bestaande wetenschappelijke kennis.

### 5.3.2 Kennisgebruik na vernieuwde CW 3.1

Uit het ongecorrigeerde stenogram van het wetgevingsoverleg aangaande het hogeronderwijsbeleid, is gebleken dat er vanuit verschillende hoeken kritiek is op de toepassing van het vernieuwde wetsartikel. Er

zou nog onvoldoende worden ingegaan op de beginselen van het wetsartikel (Verslag OSV, 26 juni 2019). Tegelijkertijd blijkt uit het document over de gemaakte informatie-afspraken die van toepassing zijn voor de onderzoeken, uitgevoerd in opdracht van/door het ministerie van OCW, blijkt dat (ook na de invoer van het nieuwe wetartikel) veel intern onderzoek wordt verricht op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur (VSNU, 2018). Daarnaast blijkt uit een kamerbrief aangeboden door de Minister van OCW dat er verschillende wetenschappelijke instellingen betrokken zijn bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting, waaronder het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), onderdeel van NWO (de nationale wetenschappelijke onderzoeksorganisatie). De aanpak voor de beleidsdoorlichting heeft een meer wetenschappelijke benadering dan de voorgaande beleidsdoorlichtingen. Dit uit zich in de samenstelling van de onderzoeksliden, denk hierbij aan een onderzoeksteam bestaande uit wetenschappelijk medewerkers van het Centraal Planbureau en universitaire docenten die aangesloten zijn aan een wetenschappelijke onderwijsinstelling. Leden van het onderzoeksteam zijn dus onafhankelijke onderzoekers, maar ook experts op het gebied van hogeronderwijsbeleid (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Onderwijs, 2019c). Voor de Strategische Agenda geldt vrijwel hetzelfde, hier is namelijk de directie Kennis van het OCW betrokken bij de inhoudelijke onderbouwing van ambities en oplossing. Daarnaast ligt er veel nadruk op het in staat kunnen zijn om beleidsproblemen te kunnen onderbouwen, waarbij een verscheidenheid aan wetenschappelijke rapporten en adviezen input bieden voor de onderbouwing (Ministerie van Financiën, 2019d).

Deze omschrijving komt overeen met de onderbouwende functie van kennis, een subcategorie van de symbolische functie. Dit omdat de kennis een lerende functie heeft: De gebruikers van kennis leren dan beleidsproblemen vanuit verschillende perspectieven te benaderen (Boswell, 2009), wat zeer van belang is voor het onderbouwen van beleidsproblemen en de mogelijke interventies. Tot nu toe komt er relatief veel kennisgebruik naar voren binnen het OCW-initiatief, echter is er nog geen koppeling te vinden met het vernieuwde wetsartikel. Een mogelijke verklaring hiervoor blijkt uit de meest recente voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit: Binnen het OCW-initiatief is er behoefte aan minder sturing met regelgeving en juist meer de nadruk te leggen op de communicatiestructuren en op de benodigde instrumenten. Daartegenover heerst wel een behoefte aan meer consistentie in data- en informatieverzameling en systematisch onderzoek (Ministerie van Financiën, 2020b).

Naast het gebruik van bestaande wetenschappelijke kennis, werkt het initiatief zelf ook aan een basissysteem voor kennis en informatie: een portal voor beleidsinformatie, waarin alle feiten en data terecht zouden moeten komen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verzameling aan kernindicatoren die kunnen bijdragen in het vaststellen van causaliteit tussen een beleidsinterventie en het daadwerkelijke effect ervan (Persoonlijke communicatie, 18 juni 2020). Respondent 3 van het OCW-initiatief gaf vervolgens aan dat er na het vernieuwde wetsartikel een toename van kennisgebruik werd ervaren, maar stelt dat het niet per se door de vernieuwde CW 3.1 komt:

*“(..) niet door die CW 3.1, dat niet, maar de achterliggende ideeën absoluut. En ik moet wel eerlijk bekennen dat het nu nog een kleine groep is binnen de directie, die daar echt mee bezig zijn, (..) we moeten dus een voortgangsrapportage van de strategische agenda naar de Tweede Kamer sturen. En daar zijn we dit al wel*

*echt aan het verwerken. Dus in die zin is de impact van CW 3.1 groot, deels door inzicht in kwaliteit. Maar deels ook dat we het zelf met een paar mensen hebben opgepakt.”*

Om tot een tussentijdse conclusie voor het OCW-initiatief te komen, is gekeken naar de vooraf opgestelde deelvraag:

***Is het kennisgebruik in de beleidsdoorlichting hoger onderwijs ‘nieuwe stijl’ veranderd na de invoering van de vernieuwde CW 3.1?***

Voor het OCW-initiatief kan worden geconcludeerd dat er voorafgaand aan de vernieuwde CW 3.1 al sprake was van een hoge mate van kennisgebruik. Binnen het OCW-initiatief is er dus enige bewustzijn over het belang van het vernieuwde wetsartikel, maar of het direct van invloed is op het kennisgebruik is lastig vast te stellen. Een verklaring hiervoor is dat het nog een relatief te korte periode is om dit te kunnen bepalen (Persoonlijke communicatie, 18 juni 2020).

## 5.4 Vergelijking tussen cases

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillen en overeenkomsten in de resultaten van de drie onderzochte cases ter beantwoording van de volgende deelvraag: Welke verschillen en overeenkomsten in kennisgebruik zijn er tussen de drie beleidsdomeinen en hoe kan dit worden verklaard?

### **Kennisgebruik**

Uit de resultaten is gebleken dat binnen het J&V- en OCW-initiatief sprake was van kennisgebruik. Bij J&V en OCW werd kennis al toegepast voordat de vernieuwde CW 3.1 in werking trad. Voor het Defensie-initiatief geldt dat er geen direct kennisgebruik was in de periode voorafgaand aan de nieuwe CW 3.1, echter werd wel het belang van wetenschappelijke kennis in het beleidsproces benadrukt. De relevantie van wetenschappelijke kennis werd in de Defensie-case uitgedrukt in termen van investeringen.

Na de vernieuwde CW 3.1 werd binnen het J&V- en OCW-initiatief nog steeds gebruik gemaakt van kennis. Daarbij wordt zowel binnen J&V als OCW gewerkt aan een centraal kennisplatform, waarin onder andere wetenschappelijke kennis en relevante beleidsinformatie bewaard kan worden. Zodat iedere ambtenaar het kennissysteem kan raadplegen indien er beleidskeuzes gemaakt moeten worden. Uit de nameting van het Defensie-initiatief bleek, in tegenstelling tot de voormeting, wel enig kennisgebruik. Defensie werkt namelijk nauw samen met verschillende onderzoeksbureaus zoals TNO. Hier is dus sprake van kennis gebaseerd op onderzoeksrapporten van onafhankelijke wetenschappelijke adviesorganen (Boswell, 2009). Het is wel van belang te benadrukken dat de adviezen vooral voorkomen in de uitvoeringsfase, dus na de implementatie van beleidsstrategie (Dunn, 2004). Bij J&V werd vooral in de voorbereidingsfase van het beleidsprogramma gebruik gemaakt van bestaande wetenschappelijke kennis. Dit ging om het formuleren van de veranderlijnen binnen Koers en kansen. In het theoretisch kader werd dit ook wel omschreven als de (beleids-)formuleringsfase, waarin beleidsstrategieën en -opties worden ontworpen (Dunn, 2004; Sutcliffe & Court). De toelichting op de veranderlijnen is een voorbeeld van een ex

ante toelichting, omdat de onderbouwing op basis van wetenschappelijke kennis, plaatsvond voorafgaand aan de start van het beleidsprogramma (Niemeijer & Van Wijck, 2019).

Het feit dat de veranderlijnen van het beleidsprogramma van J&V (gedeeltelijk) zijn geïnformeerd door wetenschappelijke kennis, stelt dat het gaat om de instrumentele functie van kennis. Binnen het OCW-initiatief zijn zowel de instrumentele als onderbouwende functies van kennis naar voren gekomen. De instrumentele functie van kennis bleek uit het feit dat kennis is geraadpleegd voor de totstandkoming van de speerpunten (Boswell, 2009). De onderbouwende functie bleek uit het feit dat het binnen OCW zeer van belang is om in staat te zijn om beleidsproblemen te onderbouwen. Dit wordt gedaan aan de hand van wetenschappelijke rapportages en input vanuit de interne Kennisdirectie van OCW. Hierdoor komen er meerdere perspectieven bij elkaar en kan het beleidsprobleem vanuit meerdere visies worden benaderd (Boswell, 2009).

Een overduidelijke overeenkomst tussen alle onderzochte cases is dat er binnen alle drie de departementen sprake is van bewustzijn over het belang van kennis, zowel in de voorbereidings- als in de uitvoeringsfase. Het bewustzijn wordt in de praktijk echter niet altijd omgezet in actie, omdat er vaak onvoldoende (relevante) kennis beschikbaar is. Dit is een directe overeenstemming met de theorie van Mulgan (2005), namelijk dat hoe minder beschikbare kennis aanwezig is binnen een beleidsdomein, des te kleiner de kans dat kennis wordt gebruikt.

### **Institutionalisering beleidsevaluatie**

Uit de resultaten is gebleken dat de ervaringen met de vernieuwde CW 3.1 binnen alle onderzochte cases erg vergelijkbaar zijn. Om kennisgebruik te stimuleren zouden overheidsorganisaties een poging moeten doen tot de institutionalisering van beleidsevaluatie (Head, 2016). In deze context is de CW 3.1 het instituut: een samenstelling van formele en informele regels die het gedrag beïnvloeden en structureren (Eshuis & Gerrits, 2019). De institutionalisering van beleidsevaluatie kan worden omschreven als een systeem dat bestaat uit formele regelingen en procedures om evaluaties uit te voeren en uiteindelijk de bevindingen hiervan te benutten (Loud, 2014).

Een eerste opvallende bevinding voor alle initiatieven was dat het wetsartikel over het algemeen weinig bekend was binnen de afdeling waar de respondenten werkzaam zijn. In alle cases bleek vervolgens dat niet het institutionele aspect van het wetsartikel als belangrijk wordt ervaren, maar wel de onderliggende ideeën ervan: Zo bleek dat de respondenten wel op de hoogte waren van de vernieuwde CW 3.1, echter werd voor een enkele respondent pas tijdens een bijeenkomst, in aanloop naar de interdepartementale operatie, duidelijk wat de CW 3.1 inhoudt. Alle respondenten gaven aan dat zij zelf wel kennis hebben over de bepalingen van CW 3.1, maar dat zij in de praktijk niet zo snel het wetsartikel erbij pakken. Hieruit blijkt dat het wetsartikel niet zo leidend is zoals beoogd. De respondenten gaven aan meer waarde te hechten aan de ideeën die ten grondslag liggen aan het wetsartikel. Respondent 1 en respondent 3 gaven aan dat er wel conform CW 3.1 te werk wordt gegaan, maar dan vooral onbewust. Respondent 2 gaf een vergelijkbare omschrijving, namelijk dat de aspecten die geregeld zijn in CW 3.1 algemene elementen zijn waar men – in de beleidscontext – altijd over moet nadenken.

Uit de resultaten bleek dus dat de formele regeling van CW 3.1 weinig tot geen invloed heeft op het kennisgebruik van de respondenten. Zoals hierboven omschreven, zijn de respondenten dus van mening

dat deze formele regeling niet direct invloed heeft op de manier waarop zij te werk gaan in de beleidspraktijk. Aangezien door iedere respondent wordt aangegeven dat zij zich wel bewust zijn van de achterliggende gedachte in plaats van het wetsartikel zelf, kan worden gesteld dat niet de formele, maar de informele aspecten van CW 3.1 het gedrag beïnvloeden en structureren.



## Hoofdstuk 6: Conclusie, discussie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bestaat uit een presentatie van de conclusie als antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Daarna worden de sterke en zwakke punten van het onderzoek in de discussieparagraaf behandeld. Gevolgd door de implicaties voor praktijk en beleid in de vorm van aanbevelingen en tot slot suggesties voor vervolgonderzoek.

### 6.1 Onderzoeksvraag

In dit afstudeeronderzoek is er op basis van een kwalitatieve inhoudsanalyse en interviews binnen drie departementale initiatieven onderzocht op welke wijze de mate van aanwezige kennis (*state of knowledge*) van invloed is op het kennisgebruik en of dit te verklaren is door het nieuwe wetsartikel van de Comptabiliteitswet. De centrale onderzoeksvraag was als volgt:

---

*Welke invloed heeft de vernieuwde Comptabiliteitswet 3.1 (CW 3.1) op het kennisgebruik in verschillende beleidsdomeinen?*

---

De combinatie van de wetenschappelijke theorieën zoals geïntroduceerd in hoofdstuk 2 bood een onderzoekskader voor de relatie tussen de mate van aanwezige kennis en het kennisgebruik. Vooral de wetenschappelijke theorie van Eshuis & Gerrits (2019), Loud (2014) en Head (2016) waren relevant om te onderzoeken of en hoe de institutionalisering van de beleidsevaluatie van invloed is op de relatie tussen de mate van aanwezige kennis en kennisgebruik.

De theoretische verwachting dat de mate van aanwezige kennis van invloed is op het kennisgebruik (Mulgan, 2005) is bevestigd, omdat uit de resultaten is gebleken dat de motivatie om kennis toe te passen wel aanwezig is, echter kan dit niet altijd worden gerealiseerd wegens het gebrek aan voldoende beschikbare relevante kennis. Terugblikkend op de centrale onderzoeksvraag kan op basis van de resultaten worden gesteld dat de vernieuwde CW 3.1 geen invloed heeft op het kennisgebruik van de ambtenaren.

Er is wel een toename in kennisgebruik geconstateerd, echter kan dit niet worden verklaard door CW 3.1. Naast het feit dat de garantie voor beschikbare relevante kennis niet altijd aanwezig is, is gebleken dat het lastig is om het effect van de CW 3.1 te bepalen, als de respondenten al aangeven dat zij zelf niet bewust stil staan bij het wetsartikel, maar wel onbewust de onderliggende ideeën in acht nemen wanneer zij bezig zijn met beleid.

De conclusie luidt dus dat:

1. De mate van aanwezige kennis bepalend is voor het kennisgebruik binnen de beleidsinitiatieven;
2. De formele, institutionele aspecten van CW 3.1 niet van invloed zijn op het kennisgebruik binnen het J&V, Defensie- en OCW-initiatief;
3. De informele aspecten van CW 3.1 wel van enige invloed zijn op de gedragingen van de onderzoeksobjecten.

## 6.2 Discussie

In dit onderzoek is de casestudiemethode toegepast. Een sterk aspect van dit onderzoek is dat door middel van een casestudie veel details in kaart gebracht konden worden (Yin, 2012). Daarnaast was er sprake van theoretische triangulatie door het gebruik van meerdere theoretische perspectieven (Neuman, 2013) op kennisgebruik. Naast theoretische triangulatie was tevens sprake van data triangulatie, omdat zowel inhoudsanalyses en interviews zijn uitgevoerd, dit bevorderde de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Uiteraard heeft de casestudiemethode ook nadelen, namelijk dat het een lastige opgave is om de bevindingen uit de casestudie te generaliseren naar een bredere onderzoekspopulatie, ondanks dat er meerdere cases zijn onderzocht. Hoe representatief de bevindingen van drie respondenten zijn geweest, kan dus ter discussie worden gesteld. Een tegenargument hiervoor is wel dat iedere respondent een 'centrale' functie binnen het beleidsinitiatief bekleedde, waardoor hun percepties en ervaringen konden worden beschouwd als een vertegenwoordiging van de gehele afdeling. Verder is het door de casestudiemethode lastig gebleken om een heldere oorzaak-gevolg relatie in kaart te brengen.

De theoretische triangulatie, hierboven omschreven als sterkte, was tegelijkertijd ook een zwakte. Door het extensieve literatuuronderzoek werd het namelijk in de loop van het onderzoek lastig om de focus te behouden. Er kwamen gedurende de dataverzameling veel meer details naar voren dan in de eerste instantie gedacht. Verder werd in het theoretisch kader aangegeven dat indien wetenschappelijk bewijs als irrelevant wordt beschouwd het dan ook niet nuttig is als kennis (Damman, 2018). In de interviews kwam dit ook naar voren, echter kan de tegenvraag worden gesteld: wie of wat bepaalt de relevantie van wetenschappelijk bewijs? Tijdens het vooronderzoek bleek dat hier ook een verscheidenheid aan wetenschappelijke theorieën over te vinden waren, echter zijn deze theorieën bewust niet meegenomen in het onderzoek. De reden hiervoor was dat er al veel verschillende aspecten werden meegenomen in het onderzoek.

## 6.3 Aanbevelingen en vervolgonderzoek

De theoretische verwachting voor alle initiatieven was dat er na de invoering van het wetsartikel in alle beleidsdomeinen sprake zou zijn van een toename van kennisgebruik. Voor geen enkel initiatief is dit het geval. Hier zijn wel verschillende verklaringen voor te bedenken, waaruit tevens aanbevelingen of suggesties voor vervolgonderzoek uit voortvloeien:

### **Aanbeveling 1**

Allereerst bleek uit de analyse van alle drie de initiatieven dat betrokkenen binnen het initiatief niet stilstaan bij het vernieuwde wetsartikel, maar zich wel bewust zijn van de ideeën die ten grondslag liggen aan het wetsartikel. Om dus te kunnen bepalen of de vernieuwde CW 3.1 van invloed is op het kennisgebruik, is het eerst zaak om een bepaalde mate van bewustzijn van het wetsartikel binnen de kennis- en beleidsafdelingen te genereren. Een van de respondenten gaf duidelijk aan dat het introductie-congres in het kader van de interdepartementale operatie een grote bijdrage leverde aan de bewustwording van het belang van het wetsartikel. Een aanbeveling voor de beleidspraktijk die hieruit voortvloeit is om periodiek

vergelijkbare congressen of bijeenkomsten te organiseren om de bewustwording te vergroten. Op deze manier kan kennis over CW 3.1 en de toepassing hiervan ook onderling worden uitgewisseld.

Daarnaast is de vernieuwde CW 3.1 pas sinds januari 2018 van kracht. De operatie Inzicht in Kwaliteit, die tot stand is gekomen om de werking van CW 3.1 te stimuleren, is vervolgens pas sinds september 2019 van start gegaan. Dit is een relatief korte periode om te bepalen wat nu de daadwerkelijke invloed is van CW 3.1. Een suggestie voor vervolgonderzoek is wellicht een longitudinaal onderzoek waarbij de casestudiemethode en het afnemen van interviews wordt behouden, maar gecombineerd met participerende observaties. Door de onderzoeksmethode uit te breiden met een participerende observatie wordt de kans om de motieven van gedragingen van beleidsambtenaren te achterhalen vergroot (Neuman, 2013).

### **Aanbeveling 2**

Een van de bevindingen was dat binnen twee departementen wordt gewerkt aan een interactief kennissysteem, of een kennisplatform. Aangezien een dergelijk systeem nog niet geheel is ontwikkeld, is het interessant om een vergelijkbaar vervolgonderzoek te verrichten, nadat het kennissysteem daadwerkelijk werkzaam is. Daarnaast zou bij de ontwikkeling van het systeem geadviseerd kunnen worden om, naast de onderzoeksbureaus die hier reeds bij betrokken zijn, ook verschillende interne stakeholders van het beleidsprogramma te betrekken. Wellicht is dit een stimulans om meer gevoel en bewustwording voor het belang van kennis te creëren, met als uiteindelijk gevolg dat in de toekomst meer wetenschappelijke kennis gebruikt wordt.

## Referenties

- Bache, I. (2018). How does evidence matter? Understanding 'what works' for wellbeing. *Social Indicators Research*, 142(3), 1153-1173. Geraadpleegd van <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11205-018-1941-0.pdf>
- Besluitpunt "Onderzoek toepassing artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 door rapporteurs Inzicht in Kwaliteit". (2019, 25 maart). Geraadpleegd van [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkycox5aouyv/besluitpunt onderzoek toepassing artikel](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkycox5aouyv/besluitpunt Onderzoek toepassing artikel)
- Betrouwbare Bronnen. (2020, 25 mei). *Betrouwbare Bronnen | 112 - Snels en Sneller: Tweede Kamer moet uitgaven strenger controleren*. Geraadpleegd van <https://art19.com/shows/betrouwbare-bronnen/episodes/7e5a5628-abe2-437e-99dd-deebf7abe085>
- Boeije, H. (2005). Analyseren in kwalitatief onderzoek. *Denken en doen*.
- Bowen, S., & Zwi, A. B. (2005). Pathways to "evidence-informed" policy and practice: a framework for action. *PLoS medicine*, 2(7). Geraadpleegd van <https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.0020166>
- Boswell, C. (2008). The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European public policy*, 15(4), 471-488. Geraadpleegd van <https://www.tandfonline-com.eur.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1080/13501760801996634?needAccess=true>
- Boswell, C. (2009). *The political uses of expert knowledge: Immigration policy and social research*. Cambridge University Press. Geraadpleegd van [https://books.google.nl/books?hl=en&lr=&id=RIZOOWC4D9oC&oi=fnd&pg=PR6&dq=Christina+Boswell+knowledge+utilization&ots=Dr5yjIPbcn&sig=b5sLteAuZq-ni2WAhrD5l5qwow&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.nl/books?hl=en&lr=&id=RIZOOWC4D9oC&oi=fnd&pg=PR6&dq=Christina+Boswell+knowledge+utilization&ots=Dr5yjIPbcn&sig=b5sLteAuZq-ni2WAhrD5l5qwow&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Boswell, C., & Smith, K. (2017). Rethinking policy 'impact': four models of research-policy relations. *Palgrave Communications*, 3(1), 1-10. Geraadpleegd van <https://www.nature.com/articles/s41599-017-0042-z.pdf>
- Burnard, P. (1991). A method of analysing interview transcripts in qualitative research. *Nurse*

*education today*, 11(6), 461-466. Geraadpleegd van:

[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50403376/0260-6917\\_2891\\_2990009-y20161118-21821-1pb8qa4.pdf?1479501376=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA\\_method\\_of\\_analysing\\_interview\\_transcri.pdf&Expires=1596965291&Signature=gtUagzfwHaqVLwOlettWqXtdQNlrs8jksGvlFjfbFHQaSmYrtaJrpKVyIsoExr uHhY-qk8Efb4-u5qfqRIOLSjZFsYQ9LgfgEeoK485ibzoLGY2GvrpezRJeSu-14EcJdkwm~xpmh3OeirDxFcNc3y3ZUGam03qczjh-t0ow80dUefxPqA0E1B4rqnO1wZiYFOZD34a-sThLFwhnLJgi5gMWFbNMvlfZiZgb87apvf3xoTs1qdXlTrV-zWsIC1h~ij8w18tUxRXHvglKa0c3MtwB~IDKWbdCCUfiNxFOpURovnto91G7e2XdcM804PjPycgU rzxrUVtBhm7DGwvA\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50403376/0260-6917_2891_2990009-y20161118-21821-1pb8qa4.pdf?1479501376=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_method_of_analysing_interview_transcri.pdf&Expires=1596965291&Signature=gtUagzfwHaqVLwOlettWqXtdQNlrs8jksGvlFjfbFHQaSmYrtaJrpKVyIsoExr uHhY-qk8Efb4-u5qfqRIOLSjZFsYQ9LgfgEeoK485ibzoLGY2GvrpezRJeSu-14EcJdkwm~xpmh3OeirDxFcNc3y3ZUGam03qczjh-t0ow80dUefxPqA0E1B4rqnO1wZiYFOZD34a-sThLFwhnLJgi5gMWFbNMvlfZiZgb87apvf3xoTs1qdXlTrV-zWsIC1h~ij8w18tUxRXHvglKa0c3MtwB~IDKWbdCCUfiNxFOpURovnto91G7e2XdcM804PjPycgU rzxrUVtBhm7DGwvA_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)

Court, J., & Young, J. (2006). Bridging research and policy in international development: an analytical and practical framework. *Development in Practice*, 16(1), 85-90. Geraadpleegd van <https://www.tandfonline.com.eur.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1080/09614520500450925?needAccess=true>

Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among 5 Approaches* (3 ed.). Londen: Sage. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2018/04/CRESWELLQualitative-Inquiry-and-Research-Design-Creswell.pdf>

Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: an introduction* (3rd ed.). Pearson/Prentice Hall.

Edelenbos, J., & Van Buuren, A. (2005). The learning evaluation: a theoretical and empirical exploration. *Evaluation review*, 29(6), 591-612. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0193841X05276126>

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2016, 8 maart). *Eerste Kamer der Staten-Generaal – Comptabiliteitswet 2016 (34.426)*. Geraadpleegd van [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34426\\_comptabiliteitswet\\_2016](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34426_comptabiliteitswet_2016)

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2013, 28 november). *Europese Berichtgeving Eerste Kamer – Verbetering verantwoording en begroting (31.865)*. Geraadpleegd van [https://www.eerstekamer.nl/eu/kamerstukdossier/verbetering\\_verantwoording\\_en\\_?start\\_doc\\_List=50](https://www.eerstekamer.nl/eu/kamerstukdossier/verbetering_verantwoording_en_?start_doc_List=50)

Eshuis, J., & Gerrits, L. (2019). The limited transformational power of adaptive governance: a study of institutionalization and materialization of adaptive governance. *Public Management Review*, 1-21. Geraadpleegd van <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2019.1679232>

- Horber-Papazian, K., & Baud-Lavigne, M. (2019). Factors Contributing to the Strong Institutionalization of Policy Evaluation in Switzerland. *Swiss Public Administration*, 355. Geraadpleegd van <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/22969/1007189.pdf?sequence=1#page=369>
- Houppermans, M. (2018). Operatie Inzicht in Kwaliteit: dwing de cultuuromslag af met een vernieuwde RPE. Geraadpleegd van [http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bsa/2018/2/BO\\_2213-3550\\_2018\\_000\\_002\\_001.pdf](http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bsa/2018/2/BO_2213-3550_2018_000_002_001.pdf)
- Van den Heuvel, J. H. J. (1998). Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid. Geraadpleegd van [https://warehouse.budh.nl/system/assets/uploads/001/003/783/a2789d3a20394ffcf24c66b2fe9d31d21154d1de/9789462366626\\_vbhoofdstuk\\_original.pdf](https://warehouse.budh.nl/system/assets/uploads/001/003/783/a2789d3a20394ffcf24c66b2fe9d31d21154d1de/9789462366626_vbhoofdstuk_original.pdf)
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2019). New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399–418. <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Head, B. W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1-11. [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x?casa\\_token=cTnaIqdceYcAAAAA:sWuaZHQUWamDDyOg179L1T5bXdjOSr2B8B8kaWWTv-3QxYQ6Num3u50P7iSfSPvU-fYZWwzb\\_RRleA](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x?casa_token=cTnaIqdceYcAAAAA:sWuaZHQUWamDDyOg179L1T5bXdjOSr2B8B8kaWWTv-3QxYQ6Num3u50P7iSfSPvU-fYZWwzb_RRleA)
- Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. Geraadpleegd van <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1449403510000020>
- Head, B. W. (2016). Toward more “evidence-informed” policy making?. *Public Administration Review*, 76(3), 472-484. Geraadpleegd van [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12475@10.1111/\(ISSN\)1540-6210.lessons-in-public-administration](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12475@10.1111/(ISSN)1540-6210.lessons-in-public-administration)
- HM Government. (2013). What Works: evidence centres for social policy. Geraadpleegd op 20

februari 2020, van

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136227/What\\_Works\\_publication.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136227/What_Works_publication.pdf)

Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277-1288. Geraadpleegd van

[https://www.researchgate.net/publication/7561647\\_Three\\_Approaches\\_to\\_Qualitative\\_Content\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/7561647_Three_Approaches_to_Qualitative_Content_Analysis)

Kamerstuk 31865, nr. 138 | *Overheid.nl* > *Officiële bekendmakingen*. (2019, 13 mei). Geraadpleegd

van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-138.html>

Kamerstuk 31865, nr. 156 | *Overheid.nl* > *Officiële bekendmakingen*. (2019, 3 oktober).

Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-156.html>

Knudsen, S. (2018). Developing and testing a new measurement instrument for

documenting instrumental knowledge utilisation: the Degrees of Knowledge Utilization (DoKU) scale. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 14(1), 63-80.

[https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1936724418786341?casa\\_token=pa0rNgfv6RMAAAAA%3A8IJVRkkS3rva9-G69p5HtfVWZebVNuu01yufLAVjavqC72Ne1x6OnynUqVcdPamBLoYDoQSmEFT4](https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1936724418786341?casa_token=pa0rNgfv6RMAAAAA%3A8IJVRkkS3rva9-G69p5HtfVWZebVNuu01yufLAVjavqC72Ne1x6OnynUqVcdPamBLoYDoQSmEFT4)

Loud, M. L. (2014). Institutionalization and Evaluation Culture—Interplay Between the One and the Other: Lessons from the Swiss Federal Office of Public Health (FOPH).

<https://methods.sagepub.com/book/enhancing-evaluation-use/n4.xml>

Matthews, B., & Ross, L. (2014). *Research methods*. Pearson Higher Ed.

Ministerie van Defensie. (2013, 2 september). *Brief regering; Stand van zaken Defensie Cyber Strategie - Defensie Cyber Strategie - Parlementaire monitor*. Geraadpleegd van

<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vjcpncxxf4xk?layout=print&printmo=1>

Ministerie van Defensie. (2018). *Defensienota 2018 definitief. Investeren in onze mensen,*

*slagkracht en zichtbaarheid*. Geraadpleegd van <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnotas/2018/03/26/defensienota-2018>

Ministerie van Financiën. (2017). *Bijlage I Tijdelijke schrijfwijzer toelichting artikel 3.1*

*Comptabiliteitswet 2016*. Geraadpleegd op van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/12/13/bijlage-i-tijdelijke-schrijfwijzer-toelichting-artikel-3.1-comptabiliteitswet-2016>

Ministerie van Financiën. (2018). *Kamerbrief Operatie inzicht in kwaliteit*. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-operatie-inzicht-in-kwaliteit>

Ministerie van Financiën. (2019a). *Eerste voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit*.

Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/04/brief-voortgangsrapportage-operatie-inzicht-in-kwaliteit>

Ministerie van Financiën. (2019b). *Eerste voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit*.

*Bijlage 1 Departementale initiatieven*. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/04/bijlage-1-departementale-initiatieven>

Ministerie van Financiën. (2019c). *Eerste voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit*.

*Bijlage 1 Analyse evaluatiestelsel*. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/04/bijlage-2-analyse-evaluatiestelsel>

Ministerie van Financiën. (2019c). *Tweede voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit*.

Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/30/kamerbrief-voortgangsrapportage-operatie-inzicht-in-kwaliteit>

Ministerie van Financiën. (2019d). *Tweede voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit*.

*Bijlage I, Departementale initiatieven over de voortgang operatie Inzicht in Kwaliteit*. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/30/bijlage-1-departementale-initiatieven>

Ministerie van Financiën. (2020a). *Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit*.

Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/30/bijlage-1-departementale-initiatieven>

Ministerie van Financiën. (2020b). *Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit. Bijlage I,*



*Departementale initiatieven over de voortgang operatie Inzicht in Kwaliteit.* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/30/bijlage-1-departementale-initiatieven>

Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) (2017a). *Koers en Kansen, Whitepaper over de toekomst van de sanctie uitvoering* (Publicatie-nr. 100681). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/08/tk-bijlage-koers-en-kansen-whitepaper-over-de-toekomst-van-de-sanctie-uitvoering>

Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) (2017b). *Koers en Kansen, Verwetenschappelijking strafrecht.* Geraadpleegd van <https://www.sanctieuitvoering.nl/documenten/publicaties/2017/02/02/verwetenschappelijking-strafrecht>

Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) (2017c). *Koers en Kansen, Buitenlandse voorbeelden van de sanctie-uitvoering.* Geraadpleegd van <https://www.sanctieuitvoering.nl/documenten/publicaties/2017/02/02/buitenlandse-voorbeelden>

Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) (2019a). *Koers en Kansen, Samen Bouwen aan een toekomstbestendige sanctie-uitvoering.* Eerste rapportage Koers en Kansen. Geraadpleegd van <https://www.sanctieuitvoering.nl/actueel/nieuws/2019/07/15/samen-bouwen-aan-een-toekomstbestendige-sanctie-uitvoering>

Dekker S. & Grapperhaus F. B. J. (2019b). *Effectiviteit politieoptreden in het kader van de Operatie Inzicht in Kwaliteit.* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 31 865, nr. 139). Geraadpleegd van

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020a, 22 juni). *Over Koers en Kansen.* Geraadpleegd van <https://www.sanctieuitvoering.nl/over-koers-en-kansen/wie-zijn-wij>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020b, 25 juni). *Contouren aanpak achterstanden strafrechtketen.* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/25/tk-contouren-aanpak-achterstanden-strafrechtketen>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015). *De waarde(n) van weten Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025.* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2015/07/07/de-waarde-n-van-weten-strategische-agenda-hoger-onderwijs-en-onderzoek-2015-2025>

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2019a). *Miljoeneninvestering in wetenschap*. Geraadpleegd op 15 februari 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/01/28/miljoeneninvestering-in-wetenschap>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2019b, 28 januari). *Aanbieding Wetenschapsbrief "Nieuwsgierig en betrokken - de waarde van wetenschap"*. Geraadpleegd op 15 februari 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/28/aanbiedingsbrief-bij-wetenschapsbrief-nieuwsgierig-en-betrokken-de-waarde-van-wetenschap>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2019c). *Opzet van de beleidsdoorlichting hoger onderwijs (nieuwe stijl)*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/23/kamerbrief-over-de-opzet-van-de-beleidsdoorlichting-hoger-onderwijs-nieuwe-stijl>
- Moon, M. D. (2019). Triangulation: A method to increase validity, reliability, and legitimation in clinical research. *Journal of Emergency Nursing*, 45(1), 103-105. [https://www.jenonline.org/article/S0099-1767\(18\)30588-9/pdf](https://www.jenonline.org/article/S0099-1767(18)30588-9/pdf)
- Mulgan, G. (2005). Government, knowledge and the business of policy making: the potential and limits of evidence-based policy. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 1(2), 215-226. <https://www.ingentaconnect.com.eur.idm.oclc.org/content/tpp/ep/2005/00000001/00000002/art00005;jsessionid=3bekk2w4rmae0.x-ic-live-02>
- National Research Council. (2012). *Using science as evidence in public policy*. National Academies Press. Geraadpleegd van [https://books.google.nl/books?hl=en&lr=&id=mFGfAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA53&dq=us+national+research+council+scientific+evidence+policy+value&ots=Kwq6R61mRV&sig=ZDp5Dklf3gA1NfiWUw3aGdaXMNw&redir\\_esc=y#v=onepage&q=us%20national%20research%20council%20scientific%20evidence%20policy%20value&f=false](https://books.google.nl/books?hl=en&lr=&id=mFGfAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA53&dq=us+national+research+council+scientific+evidence+policy+value&ots=Kwq6R61mRV&sig=ZDp5Dklf3gA1NfiWUw3aGdaXMNw&redir_esc=y#v=onepage&q=us%20national%20research%20council%20scientific%20evidence%20policy%20value&f=false)
- Neuman, L. W. (2013). *Social research methods*, 6/E. Pearson Education India.
- Niemeijer, E., & van Wijck, P. W. (2019). Werkzame en toekomstbestendige wetgeving. *RegelMaat: Kwartaalblad voor Wetgevingsvraagstukken*, 34, 19. Geraadpleegd van [https://www.bjutijschriften.nl/tijdschrift/regelmaat/2019/3/RM\\_0920-055X\\_2019\\_034\\_003\\_002](https://www.bjutijschriften.nl/tijdschrift/regelmaat/2019/3/RM_0920-055X_2019_034_003_002)

- Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J., & Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC health services research*, 14(1), 2. Geraadpleegd van <http://search.proquest.com/openview/5d78037728ed1f64782cfffec3ac69b2/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=44821>
- Oliver, K., & Boaz, A. (2019). Transforming evidence for policy and practice: creating space for new conversations. *Palgrave Communications*, 5(1), Geraadpleegd van <https://www.nature.com/articles/s41599-019-0266-1.pdf?origin=ppub>
- Onderwijsraad. (2020, 24 januari). *Advies Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek*. Geraadpleegd van <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2020/01/27/strategische-agenda-hoger-onderwijs-en-onderzoek>
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge. Geraadpleegd van [http://eprints.lse.ac.uk/68604/1/Parkhurst\\_The%20Politics%20of%20Evidence.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/68604/1/Parkhurst_The%20Politics%20of%20Evidence.pdf)
- Rathenau Instituut. (2012, 8 februari). *Beleid en het bewijsbeest | Rathenau Instituut*. Geraadpleegd van <https://www.rathenau.nl/nl/kennisgedreven-democratie/beleid-en-het-bewijsbeest>
- Rathenau Instituut. (2019, 23 oktober). *Hoe spelen evaluaties een rol in kennis voor beleid? | Rathenau Instituut*. Geraadpleegd van <https://www.rathenau.nl/nl/kennisgedreven-democratie/hoe-spelen-evaluaties-een-rol-kennis-voor-beleid>
- Rijksoverheid. (2017). *Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst"*. Geraadpleegd op 27 januari 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Rijksoverheid. (2019a, 4 februari). *Bijlage 4 Monitor artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/04/bijlage-4-monitor-artikel-3.1-van-de-comptabiliteitswet-2016>
- Rijksoverheid. (2019b, 4 februari). *Brief Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit*.

- Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/04/briefvoortgangsrapportage-operatie-inzicht-in-kwaliteit>
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public administration*, 80(1), 1-22. Geraadpleegd van <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00292>
- Sanderson, I. (2006). Complexity, 'practical rationality' and evidence-based policy making. *Policy & politics*, 34(1), 115-132. Geraadpleegd van <https://www.ingentaconnect.com/content/tpp/pap/2006/00000034/00000001/art00007>
- Sanderson, I. (2009). Intelligent policy making for a complex world: pragmatism, evidence and learning. *Political studies*, 57(4), 699-719. Geraadpleegd van [https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2009.00791.x?casa\\_token=c98nXeW\\_vTgAAAAA:3a6Lzt\\_FpTYCZGdl8P9K\\_2MbRT920uae4I\\_xkYsunmLqygk2O6dXL0pL1DnYYm5qjFYeiXITISvfV](https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2009.00791.x?casa_token=c98nXeW_vTgAAAAA:3a6Lzt_FpTYCZGdl8P9K_2MbRT920uae4I_xkYsunmLqygk2O6dXL0pL1DnYYm5qjFYeiXITISvfV)
- Shepherd, J. P. (2014). How to achieve more effective services: the evidence ecosystem. [http://orca.cf.ac.uk/69077/1/2014\\_JPS\\_What\\_Works.pdf](http://orca.cf.ac.uk/69077/1/2014_JPS_What_Works.pdf)
- Scholten, P. (2018, 24 december). *Migratie en diversiteit zijn veel complexer dan het beleid beseft*. Geraadpleegd van <https://www.socialevraagstukken.nl/migratie-en-diversiteit-zijn-veel-complexer-dan-het-beleid-beseft/>
- SEO Economisch Onderzoek. (2018). *Beleidsdoorlichtingen belicht*. Geraadpleegd van [http://www.seo.nl/uploads/media/2018-110\\_Beleidsdoorlichtingen\\_belicht.pdf](http://www.seo.nl/uploads/media/2018-110_Beleidsdoorlichtingen_belicht.pdf)
- Smet, V. (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet?. *Beleidsonderzoek Online*, 12.
- Snels, B., & Sneller, J. (2019). *Rapport: Onderbouwing van beleid. Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet om de regering te controleren*. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D35097>
- Sociaal Cultureel Planbureau. (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/194057/Waar-voor-ons-belastinggeld.pdf>
- Sutcliffe, S. & Court, J. (2005). *Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What*

- relevance for developing countries?* (No. Folleto 1427.). Geraadpleegd van <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3683.pdf>
- Van Nispen, F. K., & Scholten, P. W. (2017). The Utilization of Expert Knowledge in Times of Crisis: Budgetary and Migration Policies in the Netherlands. *European Policy Analysis*, 3(1), 81-100. <https://onlinelibrary-wiley-com.eur.idm.oclc.org/doi/epdf/10.1002/epa2.1014>
- VSNU. (2018). Informatieafspraak 2018: VSNU, VH, , Inspectie van het Onderwijs, CDHO, NVAO en OCW. Geraadpleegd van <http://www.vsnunl/files/documenten/Informatieafspraak%202018.pdf>
- Wester, F. (2005). De methodeparagraaf in rapportages over kwalitatief onderzoek. *F. Wester, H. Boeije, and T. Hak, Methodische keuzen in kwalitatief onderzoek. Tweede Kwalon Jaarboek*, 814.
- Wetten.nl - Regeling - Comptabiliteitswet 2016 - BWBR0039429. (2018, 1 januari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2018-01-01>
- White, H. (2019). The twenty-first century experimenting society: the four waves of the evidence revolution. *Palgrave Communications*, 5(1), 47. <https://www.nature.com/articles/s41599-019-0253-6.pdf?origin=ppub>
- Whitty, C. J. (2015). What makes an academic paper useful for health policy?. <https://bmcmedicine.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s12916-015-0544-8>
- Yazan, B. (2015). Three approaches to case study methods in education: Yin, Merriam, and Stake. *The qualitative report*, 20(2), 134-152. Geraadpleegd van <https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2102&context=tqr>
- Zainal, Z. (2007). Case study as a research method. *Jurnal Kemanusiaan*, 5(1). Geraadpleegd van <https://jurnalkemanusiaan.utm.my/index.php/kemanusiaan/article/view/165>

## Bijlage 1: Geraadpleegde documenten voor documentenanalyse

### Operatie inzicht in kwaliteit en de comptabiliteitswet 3.1

	<b>Titel</b>	<b>Publicatiedatum</b>	<b>Soort bron</b>
1	Vertrouwen in de Toekomst	10-10-2017	Rapport regeerakkoord
2	Verbetering verantwoording en begroting	13-12-2017	Kamerstuk: Brief van de minister van Financiën
3	Verbetering verantwoording en begroting	23-04-2018	Kamerstuk: Brief van de minister van Financiën
4	Verbetering verantwoording en begroting	31-05-2018	Verslag van algemeen overleg op 25 april 2018
5	Kamerbrief operatie inzicht in kwaliteit	06-07-2018	Kamerbrief van Minister van Financiën
6	Kamerbrief voortgangsrapportage	04-02-2019	Kamerbrief van Minister van Financiën
7	Departementale initiatieven	17-01-2019	Bijlage I van kamerbrief eerste voortgangsrapportage
8	Analyse evaluatiestelsel	17-01-2019	Bijlage II van kamerbrief eerste voortgangsrapportage
9	Beleidsdoorlichtingen belicht	12-2018	Bijlage III van kamerbrief eerste voortgangsrapportage
10	Monitor artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016	17-01-2019	Bijlage IV van kamerbrief eerste voortgangsrapportage
11	Kamerbrief voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit	30-09-2019	Kamerbrief
12	Kamerbrief onderzoek naleving CW 3.1 Sneller en Snels	30-09-2019	Kamerbrief
13	Departementale initiatieven	30-09-2019	Bijlage I van Kamerbrief tweede voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit
14	Monitor CW 3.1	30-09-2019	Bijlage II van Kamerbrief tweede voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit
15	Kamerbrief voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit	03-04-2020	Kamerbrief van Minister van Financiën
16	Departementale initiatieven	03-04-2020	Bijlage I van Kamerbrief derde voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit
17	Onderzoek naar evaluatiesystemen en praktijken in het buitenland	03-04-2020	Bijlage II van Kamerbrief derde voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit
18	OESO-rapport Nederlandse situatie van impact assessments	03-04-2020	Bijlage III van Kamerbrief derde voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit
29	Monitor artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016	03-04-2020	Bijlage IV van Kamerbrief derde voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit

## Departementaal initiatief van J&V: recidivebestrijding (Koers&Kansen)

	<b>Titel</b>	<b>Publicatiedatum</b>	<b>Soort bron</b>
	Motie van het lid Kooiman C.S. over een visie op resocialisatie en recidivebestrijding	<b>20-04-2016</b>	<b>Kamerbrief</b>
1	Verwetenschappelijking van het Strafrecht	02-02-2017	Openbare publicatie
	Buitenlandse voorbeelden van sanctie-uitvoering	<b>02-02-2017</b>	<b>Openbare publicatie</b>
2	Whitepaper: Toekomstverkenning Koers en kansen voor de sanctie-uitvoering	02-05-2017	Brochure
3	Koers en kansen opent deuren voor projectvoorstellen	19-02-2018	Digitaal handboek
4	Departementale initiatieven	17-01-2019	Bijlage I van kamerbrief eerste voortgangsrapportage
5	Brief van de ministers voor rechtsbescherming en van Justitie en Veiligheid	13-05-2019	Kamerstuk
6	Brief van de minister voor rechtsbescherming	11-07-2019	Kamerstuk
7	Samenbouwen aan een toekomstig bestendige sanctieuitvoering	11-07-2019	Bijlage bij kamerbrief van de minister voor rechtsbescherming
8	Departementale initiatieven	30-09-2019	Bijlage I van Kamerbrief tweede voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit
9	Departementale initiatieven	03-04-2020	Bijlage I van Kamerbrief derde voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit

## Departementaal initiatief van Defensie: intensivering cyber, defensie deel

	<b>Titel</b>	<b>Publicatiedatum</b>	<b>Soort bron</b>
1	Defensie Cyber Strategie	27-06-2012	Kamerbrief
2	Defensie Cyber Strategie; Brief regering; Stand van zaken Defensie Cyber Strategie	02-09-2013	Kamerbrief
3	Defensie Cyber Strategie	23-02-2015	Kamerbrief
4	Rijksbegroting X Defensie	19-09-2017	Kamerstuk
5	Defensienota 2018 Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid	21-03-2018	Beleidsnota Defensie
6	Brief van de minister van justitie en veiligheid	26-06-2018	Kamerbrief
7	Defensie Cyber Strategie 2018 Investeren in digitale slagkracht voor Nederland	01-11-2018	Web brochure
8	Brief van de minister van minister van defensie	12-11-2018	Kamerbrief

9	Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2019	16-01-2019	Kamerverslag van algemeen overleg
10	Departementale initiatieven	17-01-2019	Bijlage I van kamerbrief eerste voortgangsrapportage
11	Brief van de minister van defensie	08-05-2019	Kamerbrief
12	Departementale initiatieven	30-09-2019	Bijlage I van Kamerbrief tweede voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit
13	Departementale initiatieven	03-04-2020	Bijlage I van Kamerbrief derde voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit

### Departementaal initiatief van OCW: beleidsdoorlichting hoger onderwijs nieuwe stijl

	Titel	Publicatiedatum	Soort bron
1	De waarde(n) van weten Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025	07-07-2015	Beleidsnota
2	Informatieafpraak 2019 VSNU, VH, , Inspectie van het Onderwijs, CDHO, NVAO en OCW	19-12-2018	Informatieafpraak
3	Departementale initiatieven	17-01-2019	Bijlage I van kamerbrief eerste voortgangsrapportage
4	Kamerbrief over de opzet van de beleidsdoorlichting hoger onderwijs nieuwe stijl	23-05-2019	Kamerbrief
5	Tweede Kamer, Jaarverslag en slotwet ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2018	26-06-2019	Ongecorrigeerd stenogram
6	Impact van het hogeronderwijsbeleid 2015-2018, beleidsdoorlichting	05-11-2019	Eindrapport beleidsdoorlichting
7	Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2020	17-09-2019	Memorie van toelichting
8	Departementale initiatieven	30-09-2019	Bijlage I van Kamerbrief tweede voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit
9	Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 2015-2018. Sturing en beleidsinstrumentanalyse	X-10-2019	Eindrapport van onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs
10	Departementale initiatieven	03-04-2020	Bijlage I van Kamerbrief derde voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit



## Bijlage 2: Topiclijst per case

<b>Vragenlijst 1: Justitie &amp; Veiligheid</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kunt u zich introduceren, wat is uw functie binnen het ministerie en uw rol binnen het J&amp;V-Initiatief? (Verkennen)</li><li>2. Wat behelst het Defensie-Initiatief volgens u en hoe is dit georganiseerd? (Verkennen)</li><li>3. In hoeverre bent u bekend met het vernieuwde artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet?</li><li>4. Wat is uw ervaring in de dagelijkse praktijk met betrekking tot de CW 3.1?</li><li>5. Hoe bepalend is de CW 3.1 in jullie dagelijkse werkzaamheden (in de context van het beleidsinitiatief)?</li><li>6. Voor zover u CW 3.1 toepast: welke soort kennis wordt toegepast om bijvoorbeeld de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorstel toe te lichten?</li><li>7. Als we het hebben over het toepassen van kennis, wat is volgens u de rol van kennis in de onderbouwing van voorgestelde beleidsmaatregelen of –interventies?</li><li>8. Merkt u verschil in de timing waarin kennis wordt toegepast? (vooraf, tijdens het proces, of achteraf)</li><li>9. Uit onder andere het openbaar document Verwetenschappelijking van het Strafrecht dat in 2017 werd gepubliceerd, bleek dat de verwachting binnen jullie domein was dat de wetenschappelijke benadering zou toenemen en dat de ontwikkelingen op het gebied van kennisgebruik zullen doorwerken tot de rechterlijke macht. Is dit herkenbaar?</li><li>10. Voor wat betreft de evaluatie: Voor het initiatief van J&amp;V is er een focus op ex ante evaluatie, in welke vormen wordt dit vooral gedaan?<ol style="list-style-type: none"><li>10a. Voeren jullie zelf de evaluaties uit?</li><li>10b. Wat wordt er gedaan met de evaluaties waaruit blijkt dat de interventie toch niet zo effectief is gebleken?</li></ol></li><li>11. Ziet u zelf een verandering binnen het ministerie en binnen dit initiatief op het gebied van kennisgebruik, na de inwerkingtreding van de vernieuwde comptabiliteitswet artikel 3.1?<ol style="list-style-type: none"><li>11a. In geval van wel/geen verandering: kunt u dit verklaren?</li></ol></li><li>12. Tot slot: Wat is volgens u – vanuit het justitie perspectief – de waarde van kennisgebruik binnen de beleidscontext?</li></ol>
<b>Vragenlijst 2: Defensie</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kunt u zich introduceren, wat is uw functie binnen het ministerie en uw rol binnen het Defensie-Initiatief? (Verkennen)</li><li>2. Wat behelst het Defensie-Initiatief volgens u en hoe is dit georganiseerd? (Verkennen)</li><li>3. In hoeverre bent u bekend met het vernieuwde artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet?</li><li>4. Wat is uw ervaring in de dagelijkse praktijk met betrekking tot de CW 3.1?</li><li>5. Hoe bepalend is de CW 3.1 in jullie dagelijkse werkzaamheden (in de context van het beleidsinitiatief)?</li><li>6. Voor zover u CW 3.1 toepast: welke soort kennis wordt toegepast om bijvoorbeeld de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorstel toe te lichten?</li><li>7. Als we het hebben over het toepassen van kennis, wat is volgens u de rol van kennis in de onderbouwing van voorgestelde beleidsmaatregelen of –interventies?</li><li>8. Merkt u verschil in de timing waarin kennis wordt toegepast? (vooraf, tijdens het proces, of achteraf)</li><li>9. Uit meerdere documenten is gebleken dat er veel wordt verwezen naar het belang en de noodzaak van kennis en dat daarom een structurele investering nodig is, maar er wordt verder niet ingegaan op het 'waarom'. En daarmee dus de echte waarde van wetenschap voor beleid. Hoe ervaart u dit?</li><li>10. Voor wat betreft de evaluatie: Voor het Defensie-initiatief er een focus op ex durante en ex post evaluatie, in welke vormen wordt dit vooral gedaan?<ol style="list-style-type: none"><li>10a. Voeren jullie zelf de evaluaties uit?</li><li>10b. Wat wordt er gedaan met de evaluaties waaruit blijkt dat de interventie toch niet zo effectief is gebleken?</li></ol></li><li>11. Ziet u zelf een verandering binnen het ministerie en binnen dit initiatief op het gebied van kennisgebruik, na de inwerkingtreding van de vernieuwde comptabiliteitswet artikel 3.1?<ol style="list-style-type: none"><li>11a. In geval van wel/geen verandering: kunt u dit verklaren?</li></ol></li><li>12. Tot slot: Wat is volgens u – vanuit het Defensie perspectief – de waarde van kennisgebruik binnen de beleidscontext?</li></ol>
<b>Vragenlijst 3: Onderwijs, Cultuur &amp; Wetenschappen</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kunt u zich introduceren, wat is uw functie binnen het ministerie en uw rol binnen het OCW-Initiatief? (Verkennen)</li><li>2. Wat behelst het Defensie-Initiatief volgens u en hoe is dit georganiseerd? (Verkennen)</li></ol>

3. In hoeverre bent u bekend met het vernieuwde artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet?
4. Wat is uw ervaring in de dagelijkse praktijk met betrekking tot de CW 3.1?
5. Hoe bepalend is de CW 3.1 in jullie dagelijkse werkzaamheden (in de context van het beleidsinitiatief)?
6. Voor zover u CW 3.1 toepast: welke soort kennis wordt toegepast om bijvoorbeeld de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorstel toe te lichten?
7. Als we het hebben over het toepassen van kennis, wat is volgens u de rol van kennis in de onderbouwing van voorgestelde beleidsmaatregelen of –interventies?
8. Merkt u verschil in de timing waarin kennis wordt toegepast? (vooraf, tijdens het proces, of achteraf)
9. Uit meerdere documenten is gebleken dat er sprake is (geweest) van een miljoeneninvestering in de wetenschap, ook binnen het OCW. Hoe ervaart u dit?
10. Voor wat betreft de evaluatie: Voor het OCW-initiatief er een focus op ex ante en ex post evaluatie, in welke vormen wordt dit vooral gedaan?
- 10a. Voeren jullie zelf de evaluaties uit?
- 10b. Wat wordt er gedaan met de evaluaties waaruit blijkt dat de interventie toch niet zo effectief is gebleken?
11. Ziet u zelf een verandering binnen het ministerie en binnen dit initiatief op het gebied van kennisgebruik, na de inwerkingtreding van de vernieuwde comptabiliteitswet artikel 3.1?
- 11a. In geval van wel/geen verandering: kunt u dit verklaren?
12. Tot slot: Wat is volgens u – vanuit het OCW-perspectief – de waarde van kennisgebruik binnen de beleidscontext?

## Bijlage 3: Codeboom

Hoofdcodes	Subcodes	Aanvullende subcodes
<b>1 Kennisgebruik</b>	1.1 Wetenschappelijke kennis	1.1.1 Beleidstheorie
	1.2 Praktijkkennis	1.2.1 Advies vanuit uitvoering
	1.3 Combinatie wetenschappelijke en praktijkkennis	
<b>2 Belang/noodzaak van kennis</b>	2.1 Bewustzijn	2.1.1 Bewustwording creëren kennisbelang
	2.2 Belang van kennis uitgedrukt in investeringen	2.2.1 Investering in onafhankelijk wetenschappelijke instelling
	2.3 Toepassen wetenschappelijke kennis	2.3.1 Direct (zelf toepassen)
		2.3.2 Indirect (wetenschappelijke instelling voert opdracht uit)
	2.4 Ontwikkeling interactief kennissysteem/kennisbasis	
<b>3 Perceptie grens wetenschap en beleid</b>	3.1 Vage tot geen grens	3.1.1 Teamsamenstelling combinatie ambtenaren en wetenschappers
		3.1.2 Samenwerkingsverband kennisinstituten en/of wetenschappelijke onderwijsinstellingen
<b>4 Effectiviteit van beleidsprogramma</b>	3.1 Causaliteit input en outcome moeilijk vast te stellen	3.1.1 Focus op indirecte effecten
		3.1.2 Focus op directe effecten
<b>5 Evaluatie beleidsprogramma</b>	4.1 Interne evaluatie	
	4.2 Evaluatie door onafhankelijke partij	
<b>6 Institutionaliseringsbeleidsevaluatie</b>	6.1 De rol van CW 3.1	6.1.1 CW 3.1 bij aanvang niet bekend
		6.1.2 Onderliggende ideeën CW 3.1 wel bekend

	6.2 Toepassing CW 3.1	6.1.1 Onbewuste toepassing CW 3.1 (algemene beginselen beleid)
		6.1.2 Bewuste toepassing CW 3.1 (leidraad)
<b>7 Verantwoording over resultaten</b>	7.1 Erkenning ‘falend’ beleid	7.1.1 Leren van beleid
		7.1.2 Aanpassing beleid
		7.1.3 Oud beleid behouden
<b>8. Moment van evaluatie</b>	8.1 Ex ante	
	8.2 Ex durante	8.2.1 Constante monitor (ontwikkeld)
	8.3 Ex post	
<b>9 Motivatie ambtenaar kennisgebruik in dagelijkse praktijk</b>	9.1.1 Hoeveelheid aanwezige kennis/toegang tot kennis	
	9.1.2 Toegang financiële middelen	
	9.2.1 Kritisch naar elkaar door vragen te stellen op welke wetenschappelijke kennis beleid (of interventie) is gebaseerd	