

REKENKAMERCOMMISSIES PARKSTAD LIMBURG

BRUNSSUM | HEERLEN | LANDGRAAF | PARKSTAD LIMBURG WGR+ | VOERENDAAL



WAT KOMT ER NA SMART? EVIDENCE BASED BELEID

REKENKAMER

EEN VOORSTEL VOOR EEN ONDERZOEKSMETHODE

BRIEF

SEPTEMBER 2007



Wat komt er na SMART?

**Evidence based beleid –
een voorstel voor een onderzoeksmethode**

Voor Hessel

**Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen,
Landgraaf, Parkstad Limburg WGR+ en Voerendaal**

Auteur: Drs. J.M. Berkenbosch

Datum: 5 september 2007

Samenvatting

Inleiding

Deze rekenkamerbrief is een bijzondere brief in die zin, dat rekenkamerbrieven normaal aan een gemeenteraad zijn gericht. Deze rekenkamerbrief echter is gericht aan andere rekenkamercommissies in Nederland, in de hoop een discussie op gang te brengen over de aard en toegevoegde waarde van rekenkameronderzoek en over alternatieve onderzoeksmethodes.

Reacties en suggesties zijn welkom! Mail a.u.b. naar rkcs.parkstad@hotmail.com.

Huidig rekenkameronderzoek: focus op procedures en randvoorwaarden

Rekenkameronderzoek is vaak gefocust op procedures en randvoorwaarden. Rekenkameronderzoek en waarin een uitspraak wordt gedaan over de inhoud en effectiviteit van beleid is relatief zeldzaam.

Wie wil kan vraagtekens zetten bij die eenzijdige aandacht voor procedures en randvoorwaarden. Zo is er geen empirisch, wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat dergelijk onderzoek positieve effecten heeft op de effectiviteit van overheden. Er zijn wel aanwijzingen dat veel van dergelijk onderzoek negatieve effecten heeft. Bijvoorbeeld in de vorm van 'gaming', waarbij de geauditeerde organisatie gemakkelijk haalbare doelstellingen gaat formuleren, of 'decoupling', waarbij de geauditeerde organisatie voor accountant en rekenkamercommissie een papieren werkelijkheid creëert die weinig met de werkelijkheid heeft te maken.

In deze rekenkamerbrief wordt verkend wat de mogelijke oorzaken zijn van de focus op procedures en randvoorwaarden ten koste van de inhoud en effectiviteit van beleid.

Alternatief: het systematisch benutten van wetenschappelijk onderzoek

Vervolgens wordt nagegaan of er een onderzoeksmethode denkbaar is waarbij de focus meer op de inhoud en effectiviteit van beleid ligt. 'Evidence based policy' is hierbij een bron van inspiratie. 'Evidence based policy' is een stroming die een jaar of tien geleden in het Verenigd Koninkrijk is ontstaan en die ernaar streeft om de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek systematisch te benutten bij het maken van beleid.

Voor rekenkameronderzoek wordt de zogenoemde 'BB-methode' voorgesteld: 'van oorspronkelijke Beleidstheorie naar verfijnde Beleidstheorie' of 'Bewezen Beleid'.

De BB-methode kent drie fasen van onderzoek, namelijk:

- *Fase 1 (beschrijvend)*: Het expliciteren van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0), dat wil zeggen de beleidstheorie die bestuurders en beleidsmakers oorspronkelijk hadden. Deze oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zal overigens vrijwel altijd impliciet zijn of slechts op onderdelen geëxpliciteerd.
- *Fase 2 (toetsend)*: Het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op haar plausibiliteit met behulp van relevant empirisch, wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal.
- *Fase 3 (beschrijvend)*: Naar aanleiding van de toetsing in Fase 2 de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) amenderen tot een meer verfijnde beleidstheorie (B1).

De drie fasen in het onderzoeksproces zijn onderverdeeld in – in totaal – tien stappen.

Perspectief: rekenkameronderzoek over de inhoud en effectiviteit van beleid

Belangrijkste nadeel van de BB-methode is dat zij niet evidence-based is: het eerste, volledige rekenkameronderzoek volgens deze methode moet nog worden uitgevoerd.

Desalniettemin lijkt de methode veelbelovend; als een rekenkamercommissie geregeld onderzoek doet volgens de BB-methode:

- ...gebruikt zij haar onderzoeksgelden veel efficiënter, omdat zij veel meer en veel systematischer gebruik maakt van al bestaand onderzoek;
- ... geeft haar onderzoek minder dan nu het geval is aanleiding tot nieuwe procedures en (interne) regels;
- ... ondersteunt haar onderzoek, veel meer dan nu het geval is, de gemeenteraad *inhoudelijk* als hij beleid moet vaststellen of bijstellen;

- ... ontstaat er druk op het college van B&W en beleidsambtenaren om zelf hun beleidstheorieën te expliciteren en te toetsen op plausibiliteit;
- ... wordt effectiever omgesprongen met gemeenschapsgelden omdat bij het maken van beleid meer en systematischer wordt geleerd van wetenschappelijke inzichten.

Als rekenkamercommissies de BB-methode geregeld toepassen dan is het niet ondenkbaar dat een soortgelijke ontwikkeling zal plaatsvinden als die in de vorige eeuw rondom beleidsevaluaties. In de jaren '60 en '70 werd beleid nog niet of nauwelijks geëvalueerd. Vanaf de jaren '70 en '80 raakte het evalueren van beleid, mede onder invloed van de Algemene Rekenkamer, steeds meer ingeburgerd. Nu, anno 2007, is er bijna geen beleid van betekenis meer of het wordt door de gemeente, provincie of ministerie zelf geëvalueerd.

Programma

Het programma voor rekenkamercommissies voor de komende tien jaar zou er als volgt kunnen uitzien:

1. Er gaat geen beleidsnota naar de raad zonder dat daarin is opgenomen:
 - a. Een probleembeschrijving en een probleemanalyse
 - b. Een geëxpliciteerde beleidstheorie...
 - c. ... die getoetst is op plausibiliteit aan de hand van relevant empirisch, wetenschappelijk onderzoek en eventuele ander empirisch materiaal.
2. Zolang een gemeente hier niet zelf werk van maakt doet de rekenkamercommissie het.

Over deze brief

Deze rekenkamerbrief is de omwerking van een presentatie gehouden op 29 juni 2007 op een Regionaal Vrijdagmiddagje van de rekenkamercommissies Brabant en Limburg en op 6 oktober 2007, op de Dag van de Lokale Rekenkamer.

De onderzoeksmethode die in deze rekenkamerbrief wordt gepresenteerd is rechtstreeks ontleend aan het boek 'Evidence Based Policy. A realist perspective' van Ray Pawson. Wel is de methode 'vertaald' naar de specifieke rekenkamercontext. Eventuele fouten en omissies komen uiteraard geheel voor rekening van de auteur van deze brief.

Leeswijzer

De opbouw van deze brief is als volgt:

- Hoofdstuk 1 is de inleiding. Hierin wordt ingegaan op zaken als de aanleiding voor deze rekenkamerbrief en de rol en taak van rekenkamercommissies.
- Hoofdstuk 2 beschrijft de normen zoals die meestal in rekenkameronderzoek worden gehanteerd, en verkent het waarom daarvan alsook de voordelen en beperkingen.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de stroming 'evidence based policy' en verkent of deze stroming alternatieve methoden voor rekenkameronderzoek kan opleveren.
- In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt de meest belovende methode – de zogenoemde BB-methode – nader uitgewerkt:
 - Hoofdstuk 4 beschrijft fase 1, het reconstrueren en expliciteren van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0);
 - Hoofdstuk 5 gaat in op fase 2, het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op haar plausibiliteit aan de hand van wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal;
 - Hoofdstuk 6 gaat over fase 3, het beschrijven van de - aan de hand van de toetsing - verfijnde beleidstheorie (B1)
- In hoofdstuk 7 worden de gevolgen voor rekenkamercommissies van het toepassen van deze methode nader verkend.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 kunnen ook worden gelezen zonder de hoofdstukken 2 en 3.

Na het dankwoord volgt nog een aantal bijlagen met onder meer een woordenlijst (bijlage 1), een aantal verwijzingen voor wie meer wil weten (bijlage 2), een literatuurlijst (bijlage 3) en een overzicht van de samenstelling van de rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Parkstad Limburg WGR+ en Voerendaal (bijlage 4).

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Leeswijzer	3
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Rol rekenkamercommissies	7
1.3. Rekenkameronderzoek	8
1.4. Deze Rekenkamerbrief	8
2. Huidige normen in rekenkameronderzoek	10
2.1. Inleiding	10
2.2. Rekenkamers gebruiken vooral normen over randvoorwaarden	11
2.3. Vraagtekens bij de huidige rekenkamer-normen	12
2.4. <i>Waarom</i> gebruiken Rekenkamers vooral normen over procedures en randvoorwaarden?	14
2.5. Tussenconclusie	16
3. Evidence based policy: bron voor alternatief rekenkameronderzoek?	17
3.1. Centrale gedachte en geschiedenis	17
3.2. Medisch onderzoek als ideaal	18
3.3. Probleem: beleidsonderzoek kent geen gecontroleerde omstandigheden	20
3.4. Alternatieve methoden voor rekenkameronderzoek	22
3.4.1. Inleiding	22
3.4.2. Kwantitatief simulatiemodel	22
3.4.3. Afzonderlijke beleidsevaluaties	22
3.4.4. Kwantitatieve meta-analyse	23
3.4.5. BB-methode: Van oorspronkelijke beleidstheorie naar verfijnde beleidstheorie	24
3.5. Tussenconclusie	24
4. Fase 1: Het expliciteren van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)	26
4.1. Inleiding	26
4.2. Over beleidstheorieën	26
4.3. Uitgangspunten voor fase 1: eindproduct, informatiebronnen en veronderstellingen	28
4.4. Stap 1: het inventariseren en beschrijven van de bouwstenen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)	29
4.5. Stap 2: de oorspronkelijke beleidstheorie in samenhang.	32
4.6. Stap 3: het voorleggen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) aan bestuurders en beleidsmakers	33
4.7. Een vingeroefening: de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) over Sport en Bewegen in de gemeente Heerlen geëxpliciteerd	33
5. Fase 2: Het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op plausibiliteit	37
5.1. Inleiding	37
5.2. Uitgangspunten voor fase 2: doel en eindproduct	37
5.3. Stap 4: Probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)	38
5.4. Stap 5: Zoeken naar wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal	41
5.5. Stap 6: Beoordeling van de kwaliteit van bestaand onderzoek: betekenis voor de beleidstheorie en robuustheid	43
5.6. Stap 7: Vastlegging van de toetsing van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op plausibiliteit	44
5.7. Een vingeroefening: de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) over Sport en Bewegen in de gemeente Heerlen getoetst op plausibiliteit	45
6. Fase 3: Het formuleren van de verfijnde beleidstheorie (B1)	47
6.1. Inleiding	47
6.2. Stap 8: De verfijnde beleidstheorie (B1) in samenhang	47
6.3. Stap 9: Hoor- en wederhoor	48
6.5. Stap 10: Publicatie	49
6.6. Voorbeeld: de verfijnde beleidstheorie (B1) over Sport en Bewegen in de gemeente Heerlen geformuleerd	49

7.	De BB-methode: mogelijke gevolgen	52
7.1.	Inleiding	52
7.2	Mogelijke gevolgen voor rekenkameronderzoek	52
7.3	Colleges, ambtenaren en gemeenteraden	53
7.4	Mogelijke maatschappelijke gevolgen	53
7.5.	Mogelijke gevolgen voor rekenkamercommissies	54
7.6	Slotwoord	55
	Dankwoord	56
BIJLAGEN:		
1:	Woordenlijst	57
2:	Voor wie meer wil weten	58
3:	Lijst van geraadpleegde literatuur	60
4:	Samenstelling rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Parkstad Limburg WGR+ en Voerendaal	62

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Wat komt er na SMART?

Een veel voorkomende norm in huidig rekenkameronderzoek is dat beleidsdoelen SMART moeten worden geformuleerd, dat wil zeggen: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Een belangrijke norm, immers: als niet op een of andere manier kan worden gemeten in welke mate beleidsdoelen zijn bereikt, dan blijft het beantwoorden van vragen naar de effectiviteit van beleid moeilijk of onmogelijk.

De volgende stap is dat rekenkameronderzoek een uitspraak doet over de effectiviteit van gevoerd beleid. Dat soort rekenkameronderzoek wordt nog weinig gedaan.

Deze rekenkamerbrief doet een suggestie voor een onderzoeksmethode die breed toepasbaar is en waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaand wetenschappelijk onderzoek.

Evidence based policy en evidence based practice¹: een stroming in opkomst

In 1999 kondigde de Labourregering aan dat zij zoveel mogelijk 'evidence based' beleid wilde voeren. Dat wil zeggen: beleid gebaseerd op empirisch, wetenschappelijk onderzoek over wat wel en niet werkt bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Folders met nascholingscursussen voor fitness- en aerobicsinstructeurs bevatten artikelen over de nieuwste trainingsmethoden – evidence based, compleet met literatuurverwijzingen. Huisartsen en fysiotherapeuten werken steeds meer evidence based².

Kortom: evidence based policy en evidence based practice, het incorporeren van empirisch, wetenschappelijk onderzoek in de beleidsvorming of de beroepspraktijk, neemt – althans in sommige landen en in sommige beroepssectoren - een hoge vlucht. Grondgedachte is dat beleid of een behandeling gebaseerd op 'evidence' effectiever is.

Wat is 'evidence'?

Binnen de evidence based policy-stroming worden discussies over wat telt als 'evidence'. Zoals dat in elke discussie het geval is zijn er rekkelijken en preciezen. De preciezen accepteren alleen wetenschappelijk onderzoek in de vorm van zogenoemde Randomised Controlled Trials (verder: RCT's³) als bewijs. Dan is er een middengroep die ranglijstjes hanteert met verschillende wetenschappelijke methoden van onderzoek, met RCT's bovenaan, procesevaluaties en kwalitatieve casestudies ergens in het midden, en 'user opinion' of klanttevredenheidsonderzoek als hekkensluiter⁴. De rekkelijken ten slotte zijn bereid om alles als bewijs te aanvaarden, wetenschappelijk – en niet-wetenschappelijk onderzoek, als het maar relevant is voor het beleid en aan minimale methodologische eisen voldoet.

¹ Het begrip 'Evidence based policy' is afkomstig uit de Angelsaksische wereld. Voor sommige gerelateerde termen is een Nederlandse vertaling gezocht, voor andere is ervoor gekozen om het Engels te handhaven. Bijlage 1 bevat een korte woordenlijst met het jargon.

² Voor de omarming van evidence based policy door de Labourregering zie bv. Pawson 2006 p. 2. Voor een folder voor fitness- en aerobicsinstructeurs zie bv. "FysioPhysics Fitnewz", K. Noten, editie 1 maart 2007. Het Nederlands Huisartsen Genootschap ontwikkelt richtlijnen voor huisartsen voor anamnese en behandeling van allerhande aandoeningen op basis van beschikbaar empirisch, wetenschappelijk onderzoek, zie <http://nhg.artsennet.nl/>. Hetzelfde geldt doet het Koninklijk Nederlands Genootschap voor Fysiotherapie voor Fysiotherapeuten (zie http://www.fysionet.nl/index.html?dossiers=1&dossier_id=50) en het Kwaliteitsinstituut voor de Gezondheidszorg CBO voor de patiëntenzorg (zie http://www.cbo.nl/product/richtlijnen/folder20021023121843/default_view).

³ Randomised Controlled Trials = RCT's = gerandomiseerde, gecontroleerde studies = onderzoek waarbij de eenheden van onderzoek door toeval worden toegedeeld aan een interventiegroep en een controlegroep, zie paragraaf 3.2

⁴ Pawson 2006, p. 49

In deze brief wordt het laatste, reukelijke uitgangspunt gehanteerd. Volgens dat uitgangspunt werken rekenkamercommissies *wel* en *niet* evidence-based. Rekenkamercommissies werken *wel* evidence based, in die zin dat zij voor hun onderzoeken zelf data verzamelen, bewerken en analyseren en daarover rapporteren. Rekenkamercommissies werken *niet* evidence based in die zin dat ze in hun onderzoeken niet of nauwelijks gebruik maken van de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek (zie hieronder, hoofdstuk 2).

Evidence based policy als stroming stelt de benutting van *wetenschappelijk* onderzoek bij het maken van beleid centraal.

Bovenstaande overziend is er in deze rekenkamerbrief voor gekozen om onder 'evidence' te verstaan: *op de eerste plaats* wetenschappelijk onderzoek, en *daarnaast* ook ander empirisch materiaal. Bij dat laatste valt te denken aan onderzoeken van rekenkamercommissies, aan onderzoeken van commerciële bureau's in opdracht van gemeenten, aan evaluaties van de gemeenten zelf enz.

In de hoofdstukken 3 en 5 wordt uitgebreider ingegaan op deze materie.

Rekenkamers en wetenschap: als water en vuur?

Die opkomst van evidence based policy en evidence based practice maakt nieuwsgierig. Hoe komt het dat rekenkamerrapporten zo weinig verwijzingen bevatten naar wetenschappelijk onderzoek? Als rekenkamers en rekenkamercommissies (verder: rekenkamercommissies) *niet* wetenschappelijke inzichten als maatstaf of norm gebruiken, wat voor soort normen hanteren zij dan wel? En zijn er wellicht mogelijkheden om in rekenkameronderzoek meer gebruik te maken van empirisch, wetenschappelijk onderzoek? Welke toegevoegde waarde zou dat kunnen hebben?

1.2. Rol rekenkamercommissies

Wat doet een rekenkamercommissie?

Sinds 1 januari 2006 is elke gemeente en provincie in Nederland verplicht om een rekenkamer of rekenkamercommissie te hebben. De taak van de rekenkamercommissie is het ondersteunen van de gemeenteraad bij het uitvoeren van zijn controlerende functie. De rekenkamercommissie onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur. De rekenkamercommissie wordt ingesteld door de gemeenteraad⁵ maar is onafhankelijk daarvan, dat wil zeggen: zij bepaalt zelf wat er onderzocht wordt en hoe. De rekenkamercommissie rapporteert over haar onderzoeken aan de gemeenteraad⁶.

De rekenkamercommissies Parkstad Limburg

De raden van de gemeenten Brunssum, Heerlen, Landgraaf en Voerendaal en de WRG+-regio (verder: rekenkamercommissies Parkstad Limburg) hebben ervoor gekozen om hun rekenkamercommissies vergaand te laten samenwerken. Zo vormen de voorzitters van de rekenkamercommissies een bestuurscommissies die de planning van de onderzoeken en de inzet van mensen en middelen coördineert en faciliteert, en zo hebben de rekenkamercommissies sinds 1 augustus 2006 gezamenlijk een ambtelijk secretaris/onderzoeker in dienst.

⁵ Overal waar 'gemeenteraad' of 'College van B&W' staat kan ook "Provinciale Staten" resp. 'Gedeputeerde Staten' worden gelezen.

⁶ Gemeentewet art. 182 e.v.

1.3. Rekenkameronderzoek

Normen vormen een centraal element in rekenkameronderzoek

Rekenkameronderzoek is bijna altijd beoordelend van karakter: de rekenkamercommissie geeft een *oordeel* over beleid van de gemeente, over de bedrijfsvoering enz.

Bij een oordeel horen *normen*: de eisen waarvan de rekenkamercommissie vindt dat de gemeente eraan moet voldoen. Die eisen worden afgezet tegen *feiten* die de rekenkamer aantreft, en dat leidt tot een *oordeel*⁷.

Normen vormen dus een centraal deel van het rekenkameronderzoek. Immers, de aanbevelingen die de rekenkamercommissie aan het eind van het onderzoek zal doen worden bepaald door de normen die zij aan het begin van het onderzoek al hanteert.

Rekenkamercommissies maken nauwelijks gebruik van wetenschappelijk onderzoek

Men zou misschien verwachten dat rekenkamerrapporten vol staan met verwijzingen naar empirische, wetenschappelijke onderzoeken en ander empirisch materiaal. Immers, wie wil weten of beleid effectief is en waarom, die zal allicht te rade gaan bij wat wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal hierover te melden hebben.

Wie een aantal willekeurige onderzoeken van de website van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) downloadt (www.nvrk.nl, klik op 'onderzoek en publicaties') krijgt ongeveer het volgende beeld:

- Rekenkamerrapporten zijn evidence based, in die zin dat rekenkamercommissies veelal zelf materiaal verzamelen voor hun rapporten. Zij doen dit veelal via dossierstudies en interviews. Als er literatuurverwijzingen zijn dan wordt vaak verwezen naar rapporten van andere rekenkamercommissies over hetzelfde onderwerp, danwel naar evaluaties en beleidsnota's van de onderzochte organisatie. De door de rekenkamercommissies gehanteerde normen worden vaak niet geëxpliciteerd en toegelicht ("Waarom worden juist deze normen gehanteerd?").
- Rekenkamerrapporten zijn *niet* evidence based in die zin dat de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek er niet of nauwelijks een rol in spelen. Verwijzingen naar empirisch, wetenschappelijk onderzoek komen niet of nauwelijks voor⁸.

1.4. Deze Rekenkamerbrief

Ambitie van deze brief

Deze brief beoogt een voorlopig antwoord te zoeken op de vragen die eerder werden geformuleerd, namelijk:

1. Hoe komt het dat rekenkamerrapporten zo weinig verwijzingen bevatten naar wetenschappelijk onderzoek? Als rekenkamers en rekenkamercommissies niet wetenschappelijke inzichten als maatstaf of norm gebruiken, wat voor soort normen hanteren zij dan wel? Welke toegevoegde waarde zou het incorporeren van empirisch, wetenschappelijk onderzoek in rekenkameronderzoek kunnen hebben?
2. Zijn er wellicht onderzoeksmethoden om in rekenkameronderzoek méér gebruik te maken van empirisch, wetenschappelijk onderzoek? Hoe zou zo'n methode eruit kunnen zien?

Een rekenkamerbrief met een bijzondere geadresseerde

Deze rekenkamerbrief is een bijzondere brief in die zin, dat rekenkamerbrieven normaal aan een gemeenteraad zijn gericht. Deze rekenkamerbrief echter is gericht aan andere rekenkamercommissies in Nederland, in de hoop een discussie op gang te brengen over de aard en toegevoegde waarde van rekenkameronderzoek en over alternatieve onderzoeksmethodes.

⁷ Vgl. Put 2006 p. 1

⁸ Zie hoofdstuk 2. Vgl. ook Vital Put: hij constateert dat rapporten van de Algemene Rekenkamer en de NAO zelden naar wetenschappelijke research verwijzen (Put 2006, p. 152).

Reacties en suggesties zijn welkom: mail a.u.b. naar rkcs.parkstad@hotmail.com.

Ray Pawson en de onderzoeksmethode in deze studie

De onderzoeksmethode die in deze rekenkamerbrief wordt gepresenteerd is – helaas – geen eigen bedenkfel. Deze methode – in deze rekenkamerbrief ‘BB-methode’ genoemd (zie hieronder) – is rechtstreeks ontleend aan het boek ‘Evidence Based Policy. A realist perspective’ van Ray Pawson (Professor of Social Research Methodology aan de universiteit van Leeds). Wel is de methode ‘vertaald’ naar de specifieke rekenkamercontext. Eventuele fouten en omissies in deze brief komen uiteraard geheel voor rekening van de auteur van deze brief.

De BB-methode

Deze methode wordt door Pawson ‘realist synthesis’ of ‘realist review’ genoemd. In deze rekenkamerbrief hebben we het over de ‘BB-methode’, ofwel: ‘van oorspronkelijke Beleidstheorie naar verfijnde Beleidstheorie’ of ‘Bewezen Beleid’⁹. Een beleidstheorie is een samenhangend geheel van ideeën over hoe bepaald beleid de werkelijkheid zal beïnvloeden (zie verder paragraaf 4.1).

De BB-methode kent drie fasen van onderzoek, namelijk:

- *Fase 1 (beschrijvend)*: Het expliciteren van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0), dat wil zeggen de beleidstheorie die bestuurders en beleidsmakers oorspronkelijk hadden. Deze oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zal overigens vrijwel altijd impliciet zijn of slechts op onderdelen geëxpliciteerd;
- *Fase 2 (toetsend)*: Het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op haar plausibiliteit met behulp van relevant empirisch, wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal;
- *Fase 3 (beschrijvend)*: Naar aanleiding van de toetsing in Fase 2 de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) amenderen tot een meer verfijnde beleidstheorie (B1).

Deze brief is een omwerking van een presentatie

Deze brief is de omwerking van een presentatie gehouden op 29 juni 2007 op een Regionaal Vrijdagmiddagje van de rekenkamercommissies Brabant en Limburg en op 6 oktober 2007, op de Dag van de Lokale Rekenkamer.

⁹ ‘Bewezen Beleid’: de wat vrije vertaling van evidence based policy. ‘BB’ kan ook worden gelezen als ‘Beter Beleid’ - iets waaraan de methode een bijdrage beoogt te leveren.

2. Huidige normen in rekenkameronderzoek

2.1. Inleiding

Opbouw van dit hoofdstuk

In de inleiding wordt gepoogd aannemelijk te maken dat rekenkamercommissies hetzelfde soort normen hanteren als de Algemene Rekenkamer.

In paragraaf 2.2 wordt beschreven dat de Algemene Rekenkamer en, algemener, nationale rekenkamers, vooral normen over procedures en randvoorwaarden gebruiken – dit in tegenstelling tot normen over de inhoud en effectiviteit van beleid.

Paragraaf 2.3 laat zien dat er vraagtekens bij die normen over procedures en randvoorwaarden kunnen worden gezet.

In paragraaf 2.4 wordt verkend waarom nationale rekenkamers, ondanks de vraagtekens, vooral normen over procedures en randvoorwaarden hanteren, en veel minder over de inhoud en effectiviteit van beleid.

Paragraaf 2.5 ten slotte bevat een korte tussenconclusie.

Op nationaal niveau is iets bekend over de normen die de Algemene Rekenkamer hanteert...

Voor dit hoofdstuk is vooral gebruik gemaakt van het onderzoek van Vital Put “Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid? Normen van rekenhoven bij het beoordelen van de werkelijkheid.”, een proefschrift uit 2006. In dit proefschrift is vooral gekeken naar de normen die de Algemene Rekenkamer (in Nederland) en de National Audit Office (NAO, in het Verenigd Koninkrijk) hanteren. Ook handreikingen en normen van andere nationale rekenkamers en Intosai (= International Organization of Supreme Audit Institutions, de internationale vereniging van nationale rekenkamers) komen aan de orde.

... maar op provinciaal en gemeentelijk niveau is dat niet zo

De normen die provinciale en gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies hanteren komen in deze studie *niet* aan de orde. Op dit terrein is, voorzover mij bekend, ook nog geen onderzoek gedaan. Dat is overigens niet verwonderlijk: rekenkamercommissies zijn pas sinds 1 januari 2006 verplicht en zijn – op enkele uitzonderingen na – nog maar net uit de opstartfase.

Aanname: provinciale en gemeentelijke rekenkamers hanteren dezelfde soort normen als de Algemene Rekenkamer

In deze brief wordt aangenomen dat rekenkamercommissies grosso modo dezelfde soort normen hanteren, op dezelfde manier kijken naar de organisaties die zij onderzoeken als de Algemene Rekenkamer en de NAO. Een drietal overwegingen ligt aan deze aanname ten grondslag:

1. Het model van de gemeentelijke en provinciale rekenkamer(commissie) – taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden – is gekopieerd van het nationale niveau. Het institutionele kader, met belangrijke kenmerken als de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie, de wettelijke taak, bevoegdheden, werkwijze e.d.
2. Veel (oud)medewerkers van de Algemene Rekenkamer hebben een prominente rol op zich genomen in een provinciale of lokale rekenkamer(commissie) en in de NVRR. Het lijkt niet onaannemelijk dat zij, de manier van kijken, de manier van onderzoek doen en het soort normen dat in rekenkameronderzoek wordt gehanteerd hebben meegenomen van het nationale - naar het provinciale en lokale niveau.
3. Wie onderzoeken van rekenkamercommissies raadpleegt via de website van de NVRR zal zich niet aan de indruk kunnen onttrekken dat hierin globaal hetzelfde soort normen wordt gehanteerd als de Algemene Rekenkamer hanteert, dat wil zeggen: normen met een sterke oriëntatie op randvoorwaarden en procedures.

2.2. Rekenkamers gebruiken vooral normen over randvoorwaarden

Wat voor soort normen hanteert de Algemene Rekenkamer?

Put constateert dat wetenschappelijk onderzoek over de normen die nationale rekenkamers hanteren bij 'performance audits'¹⁰ zeldzaam is. Hij geeft vervolgens een overzicht van de beschikbare wetenschappelijke literatuur. Voor Nederland zijn er, op nationaal niveau, drie relevante onderzoeken:

1. M.L. Bemelmans-Videc, 'Theorie over goed bestuur'¹¹

Bemelmans schetst het volgende beeld: Auditors kijken vooral naar *waarborgen* voor effectiviteit, maar niet naar de effectiviteit zelf. Centrale normen die worden gehanteerd zijn:

- 'er zij beleid': er moet een helder, onderbouwd, en bij ieder in de organisatie bekend beleid zijn;
- 'er zij inzicht': ten behoeve van effectieve besluitvorming en verantwoording moet er inzicht zijn in uitvoering en resultaten van beleid;
- 'er zij schriftelijke vastlegging': om controle mogelijk te maken moet het overheidshandelen schriftelijk worden vastgelegd;
- 'er zij verantwoording': De verantwoordingsplicht is dé centrale norm; de vorige drie normen kunnen als noodzakelijke voorwaarden worden gezien voor deze norm.

Het gaat hier dus om normen die wellicht bijdragen aan de effectiviteit van beleid; over hoe effectief het beleid werkelijk is zeggen zij niets.

Bemelmans constateert voorts dat in het merendeel van de rapporten de gehanteerde normen niet worden geëxpliciteerd, dat er vaak geen bronnen worden vermeld en dat er geen relatie was tussen het type beleidsinstrument dat werd beoordeeld en de aard van de gehanteerde normering.

2. F.L. Leeuw, *Welke (impliciete) assumpties over goed bestuur liggen ten grondslag aan het werk van de Rekenkamer?*¹²

F.L. Leeuw schetst het volgende beeld: Auditors kijken vooral naar de organisatie, naar het systeem van controle. Zij hanteren daarbij een normenkader dat vaak 'leeg' is, dat wil zeggen: procedureel en regelgeleid in plaats van inhoudelijk.

Auditors kijken weinig of niet naar de efficiency en effectiviteit van een organisatie of programma en hanteren zelden een inhoudelijk (in tegenstelling tot: procedureel) normenkader.

¹⁰ Put verstaat onder 'performance audits' onderzoek waarbij een oordeel wordt gegeven over de resultaten van overheidsbeleid in de samenleving, over de voorwaarden binnen de overheid om deze resultaten te realiseren, of over de verantwoordingsinformatie over resultaten van beleid aan het parlement (Put 2006, p. 25)

¹¹ Aangehaald bij Put 2006, p. 3-4. Put geeft aan dat deze studie is gebaseerd op de analyse van rapporten en handleidingen, in 1994 werd uitgevoerd binnen de Algemene Rekenkamer en resulteerde in een interne Nota codificatie doelmatigheidsonderzoek (1994). De resultaten werden gepubliceerd in Bemelmans-Videc, M.L., De Algemene rekenkamer: controlenormen en – stijlen in een veranderende bestuurlijke context, in Hertogh, M.L.M., Huls, N.J.H. en Wilthagen, A.C.J.M., *Omgaan met de onderhandelende overheid*. Rechtstaat, onderhandelend bestuur en controle, Amsterdam University Press 1998, 221, pp. 89-117; Bemelmans-Videc, M.L. and Fenger, H.J.M., *Harmonizing competing rationalities in Evaluating Governance*, in: *Knowledge, Technology and Policy*, 1999, vol 12, Issue 2, pp. 38-51; Bemelmans-Videc, M.L., *Over het beoordelen van "goed"bestuur*, in: Nelissen, N., Goverde, H en Van Gestel, N., *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Uitgeverij Coutinho, 2000, 452, pp. 355-383.

¹² Aangehaald bij Put 2006, p. 5. Oorspronkelijke publicaties: Leeuw, F.L., *Doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer als regelgeleide organisatiekunde met een rechtssociologisch tintje?*, in: *Tijdschrift voor de sociaal-wetenschappelijke bestudering van het recht*, 1998, 2, pp. 35-69; Leeuw, F.L., *Evaluatieonderzoek, auditing en controle in Nederland anno 2000*, in: Ambma, T., In 't Veld, R. (red), *Handboek Beleidswetenschap*, Boom/Amsterdam, 422, pp. 70-82; Leeuw, F.L., *Normnaleving door organisaties. Sociologie toegepast op een actuele vraag*, in: *Bestuurskunde* 2005, jaargang 14, pp. 40-48.

3. V. Put, *Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid?*¹³

V. Put lijkt een iets optimistischer beeld te schetsen dan Bemelmans en Leeuw. Hij constateert ten aanzien van normen inzake beleid en beheer dat de Algemeen Rekenkamer naast systemische (ofwel: procedurele) normen óók substantieve (ofwel: inhoudelijke) normen hanteert, en wel in ongeveer de helft van haar rapporten. Bij substantieve normen gaat het bijvoorbeeld over 'klanttevredenheid van klanten' en - bij vredesmissies - 'of evaluaties daadwerkelijk werden benut door na te gaan of fouten uit vroegere vredesoperaties nog werden herhaald bij nieuwe vredesoperaties'. Ten aanzien van normen over prestaties en effecten constateert Put dat de Algemene Rekenkamer bijna altijd focust op prestaties en slechts zelden op effecten. De "Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid" (2003, p. 171) van de Algemene Rekenkamer geeft wel als richtlijn dat wanneer een minister zelf geen duidelijke beleidsdoelen heeft geformuleerd de Algemene Rekenkamer zal proberen om die doelen te reconstrueren of te operationaliseren.

Er lijkt, kortom, bij de Algemene Rekenkamer een voorzichtige beweging gaande naar wat meer inhoudelijke normen. Tegelijkertijd is de huidige praktijk nog v  r verwijderd van frequent of systematisch gebruik van wetenschappelijk, empirisch onderzoek in rekenkameronderzoek en van het geregeld doen van inhoudelijke uitspraken over de effectiviteit van beleid.

Nederland is internationaal geen uitzondering

Put schetst het volgende beeld van effectiviteits- of efficiency-onderzoek door nationale rekenkamers in de Westerse wereld¹⁴: dit onderzoek

- gaat vaak over operationele en administratieve effectiviteit/efficiency, (normen) over waarborgen, over systemen/procedures;
- hanteert vaak impliciete normen¹⁵ die in hoge mate het officiële beleid als vertrekpunt nemen;
- en heeft zelden of nooit betrekking op de inhoud of de resultaten/effecten van overheidsbeleid.

Het beeld voor Nederland - i.c. de Algemene Rekenkamer - wijkt weinig af van dit internationale beeld dat Put schetst. Sterker: de lezer krijgt de indruk dat de Algemene Rekenkamer vaker inhoudelijke normen hanteert en ambitieuzer is in effectiviteitsonderzoek dan andere nationale rekenkamers.

2.3. Vraagtekens bij de huidige rekenkamer-normen

Rekenkamers beïnvloeden college, raad en beleidsambtenaren

Put stelt dat rekenkamers (en andere auditors) met hun normen het gedrag van bestuurders, ambtenaren enz. beïnvloeden. Ofschoon empirisch, wetenschappelijk onderzoek naar de (neven)effecten van rekenkameronderzoek ontbreekt, lijkt de stelling van Put een tamelijk veilige. De vraag is echter of die (neven)effecten altijd positief zijn.

Gronden voor twijfels aan de huidige normen (procedures en randvoorwaarden)

Wie wil, kan zonder al te veel moeite althans gronden voor twijfels vinden over de (neven)effecten van het huidige rekenkameronderzoek, met zijn nadruk op procedures en randvoorwaarden. Bijvoorbeeld:

1. *De effectiviteit van de huidige normen is onbewezen.* Put geeft aan dat over de effecten van doelmatigheidsonderzoek door rekenkamers weinig bekend is. Er is geen empirisch, wetenschappelijk onderzoek dat de normen over procedures en randvoorwaarden een positief effect hebben op de prestaties of resultaten van

¹³ Put 2006; voor de normen over beleid en beheer zie pp. 88-89 (o.m. voetnoot 134), voor de normen over prestaties en effectiviteit zie resp. p. 114 en p. 112.

¹⁴ Put 2007, pp. 3-7

¹⁵ Het expliciteren en onderbouwen van normen door rekenkamers schijnt overigens wereldwijd niet de standaard te zijn. Put geeft aan dat een aantal (nationale) rekenkamers hierover in hun handreikingen regels opgenomen hebben. Hij noemt met name de Noorse rekenkamer als goed voorbeeld: deze hanteert als richtlijn dat normen en hun bronnen expliciet moeten worden aangegeven in de rapporten (Put 2006, p. 136).

overheidsorganisaties, ofwel: dat het voldoen aan die normen ertoe bijdraagt dat een overheid beter en sneller maatschappelijke problemen oplost. Tegelijkertijd is auditing wereldwijd aan een enorme opmars bezig in profit- en non-profitorganisaties. In de wetenschappelijke literatuur is er overigens wel kritiek op deze gang van zaken¹⁶.

2. *Het is niet onwaarschijnlijk dat de huidige normen ongewenste neveneffecten hebben.*

Ook waar het gaat om ongewenste neveneffecten van de huidige normen over procedures en randvoorwaarden geldt dat er geen empirisch, wetenschappelijk onderzoek is dat die ongewenste neveneffecten aantoonst. Toch zijn er zaken die aannemelijk maken dat die ongewenste neveneffecten wel degelijk optreden, bijvoorbeeld:

- a. *Audits kunnen aanleiding geven tot ongewenst gedrag in de onderzochte organisaties.* Put noemt als voorbeelden onder meer *suboptimalisering* (bijvoorbeeld de kosten voor de eigen organisatie minimaliseren en daardoor andere (overheids)organisaties met kostenverhogingen opzadelen, of bijvoorbeeld een focus op processen in plaats van prestatie/effekten), *gaming* (bijvoorbeeld: de geauditeerde formuleert gemakkelijk haalbare doelstellingen) en *decoupling* (de organisatie creëert ten behoeve van de auditors een papieren werkelijkheid die geen of weinig betekenis heeft voor de feitelijke werkprocessen in de organisatie)¹⁷.
- b. *Sociaal-psychologische factoren ontbreken in audits.* Leeuw constateert dat audits en evaluaties weinig aandacht besteden aan sociaal-psychologische factoren zoals organisatiecultuur, percepties van personeel en leiding, sociaal kapitaal, attitudes, conflicten enz., en dat dit soort factoren wel van groot belang is voor de efficiency en effectiviteit van een organisatie¹⁸. De NAO heeft overigens in haar audits meer aandacht voor dit soort 'zachte' factoren (organisatiecultuur, klanttevredenheid) dan de Algemene Rekenkamer, maar verbindt deze niet aan de uitkomsten/effekten van beleid¹⁹.
- c. *Toenemende bureaucratie.* Geert Mak schrijft dat de Club van Rome in de jaren '70 niet alleen een algemeen milieu-alarm afgaf, maar ook waarschuwde dat de Westerse democratieën zouden vastlopen in een steeds verder toenemende bureaucratie²⁰. Inmiddels staan vermindering van regels en bestuurlijke drukte, verlaging van de administratieve lasten, en het slopen of tenminste afslanken van de controletoren hoog op de politieke agenda. Het gaat te ver om auditing als de oorzaak van de toenemende bureaucratie aan te wijzen: andere factoren, zoals Europa als vierde bestuurslaag en de reflex van elke overheid om elk probleem op te lossen met regels, zijn waarschijnlijk belangrijker factoren hierin. Tegelijkertijd helpt auditing in zijn huidige vorm niet erg om de bureaucratie te verminderen.
- d. *Minder regels, minder ongelukken?* Met het Shared Space project²¹ wordt ernaar gestreefd om stoplichten, verkeersborden, verkeersdrempels, zebrapaden, verkeersregels enz. zoveel mogelijk af te schaffen. In plaats van

¹⁶ Put 2006, p. 7-8, pp. 82 e.v., pp. 87 e.v.

¹⁷ Put 2006 pp. 8-9, 87

¹⁸ Leeuw, F.L., 'Soft controls en doelmatigheid', in: Kraak, A., Van Oosterom, R. (red), Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering., Sud uitgevers 2002, pp. 76-88, aangehaald bij Put 2006, p. 79

¹⁹ Put 2006, p. 80

²⁰ Mak, G., 'In Europa. Reizen door de twintigste eeuw', Amsterdam/Antwerpen 2004, p. 901.

²¹ Hans Monderman in de Rubriek 'Persoonlijk', Binnenlands Bestuur d.d. 11 mei 2007 p. 25; zie ook 'Ruimte voor iedereen. Een nieuwe visie op de openbare ruimte.', te downloaden van http://www.shared-space.org/files/14445/SharedSpace_NL.pdf (hierin worden de hoofdlijnen van het Shared Space project uiteengezet) en <http://www.channel4.com/player/v2/player.jsp?showId=5677> (een documentaire over het Shared Space project).

de ge- en verboden krijgen verkeersdeelnemers hun verantwoordelijkheid terug. De eerste ervaringen zijn positief, verkeersdeelnemers worden alerter en socialer, het aantal ongelukken neemt af en de verkeersdoorstroming verbetert. Het Shared Space project wordt gefinancierd door de Europese Unie. Zou het mogelijk zijn dat het binnen de overheid ook zo zou werken? Dat, door zoveel mogelijk regels en procedures af te schaffen, de individuele ambtenaar weer meer ruimte en verantwoordelijkheid krijgt en neemt, meer initiatieven ontplooit en zich meer kan bezighouden met de burgers en bedrijven voor wie hij werkt?

Nogmaals: empirisch, wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van audits ontbreekt. Maar men kan zich afvragen: als aan alle randvoorwaarden wordt voldaan, als er SMART-doelen worden geformuleerd, als er planmatig wordt gewerkt, als alle voortgangsrapportages op tijd komen en de gewenste informatie bevatten, als er informatieprotocollen zijn opgesteld en ook worden nageleefd, als de administratieve organisatie en de interne controle op orde is, als er risicomanagement is en kaderstellende nota's en stadsvisies enz. enz. - worden de maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan dan ook effectiever aangepakt dan wanneer dat niet het geval is? Of hangt dat wellicht ook af – en wie weet: méér – van de bestuurscultuur, van de drive van ambtenaren, van scherp inzicht in hoe het gedrag van uitvoerders en doelgroep in een bepaalde situatie het best kan worden beïnvloed en van de wil om daarbij te leren van empirisch, wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal?

2.4. Waarom gebruiken Rekenkamers vooral normen over procedures en randvoorwaarden?

Rekenkamers ontlelen normen vooral aan officiële documenten en gezond verstand...

Put noemt verschillende bronnen voor normen, namelijk officiële bronnen (d.w.z.: bronnen afkomstig van de overheid zelf zoals wet- en regelgeving, vastgestelde beleidsnota's, interne richtlijnen e.d.), wetenschappelijke bronnen, richtlijnen en standaarden (van professionele organisaties als Intosai), richtlijnen e.d. van internationale organisaties (bv. OESO), vergelijkingen in de tijd, private organisaties, handleidingen en rapporten van andere rekenkamers en 'Alltagswissen' (ofwel: gezond verstand). Bij gezond-verstand-normen valt bijvoorbeeld te denken aan het SMART²²-formuleren van doelen: "Als je doelen vooraf niet SMART hebt geformuleerd dan kun je achteraf ook niet nagaan of je ze hebt bereikt." Daar valt op zichzelf geen speld tussen te krijgen. Maar toch. Als rekenkameronderzoeken naar beleid steeds weer hameren op het SMART-maken van doelen. En als die onderzoeken zelden of nooit aandacht besteden aan de *inhoud* van beleid, dat wil zeggen: aan de samenhang tussen de inzet van beleidsinstrumenten en het bereiken van beleidsdoelen²³, aan de dynamiek en het gedrag die het beleid oproept. Ontstaat dan niet het risico dat de onderzochte organisatie te veel energie gaat steken in het SMART-formuleren van doelen en te weinig in het analyseren van wat in de eigen, specifieke situatie de meest kansrijke beleidsinstrumenten zijn?

Volgens Put staan officiële bronnen het hoogst in de hiërarchie. Daarnaast speelt ook het gezond verstand een grote rol als bron van normen²⁴.

... omdat die normen onweersproken blijven.

Put vertelt dat medewerkers van de Algemene Rekenkamer en de NAO in interviews als reden voor het vermijden van 'menselijke' of 'zachte' factoren in audits onder meer noemen dat harde

²² SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

²³ Mechanismen: met welke beleidsinstrumenten kan het gedrag van leden van de doelgroep zodanig worden beïnvloed dat, gegeven de uitvoerders van het beleid en gegeven de specifieke omstandigheden, de beleidsdoelen worden bereikt? – zie hieronder, paragraaf 4.4

²⁴ Put 2006 pp 148-149, 151

normen ontbreken, dat er geen wetenschappelijke zekerheid is voor dergelijke normen²⁵. Dat lijkt misschien op het eerste gezicht een goed argument, maar ook voor de effectiviteit van de huidige, veelgebruikte normen in audits ontbreekt – zoals we hierboven zagen - elk empirisch, wetenschappelijk bewijs.

Een mogelijke verklaring waarom de Algemene Rekenkamer en de NAO vooral officiële bronnen en gezond verstand als bronnen van hun normen gebruiken is dat een rekenkamer bij publicatie van zijn rapporten zo min mogelijk discussie over de gehanteerde normen wil. Immers, rekenkamerrapporten zijn openbaar en liggen na publicatie in de politieke arena. Oppositie- en coalitiepartijen zullen niet zelden de conclusies en aanbevelingen anders wegen en er andere politieke consequenties aan willen verbinden. Daarbij kan er veel media-aandacht zijn voor een rekenkamerrapport. In die context wil je als rekenkamer het liefst een normenkader dat onweersproken blijft. Als er in de politieke arena en de media discussie over de normen ontstaat dan gaat het er al snel over of de rekenkamer zijn werk goed heeft gedaan. Dat kan er niet alleen toe leiden dat conclusies en aanbevelingen helemaal niet meer worden opgevolgd, maar ook dat imago, gezag en autoriteit van de rekenkamer worden aangetast²⁶.

Box 1: Waarom doen Rekenkamers nog weinig effectiviteitsonderzoek?

Put heeft in zijn onderzoek bij de Algemene Rekenkamer en de NAO elk 3 effectiviteitsonderzoeken aangetroffen²⁷. Effectiviteitsonderzoek wordt volgens Put nauwelijks uitgevoerd onder meer omdat het sociaal-wetenschappelijke expertise vraagt en kennis van het beleidsterrein. Put geeft ook aan dat een effectiviteitsonderzoek methodologisch meer betwistbaar is omdat er altijd keuzes moeten worden gemaakt die bekritiseerbaar zijn.

Schwartz - aangehaald bij Put - constateert in een onderzoek naar zes nationale rekenkamers dat deze huiverig zijn om effectiviteitsonderzoek uit te voeren omdat zij 'riskeren ... hun bijzonder statuut in gevaar te brengen door deze vorm van gemakkelijk kritiseerbaar en politiek geladen audit.' Schwartz stelt overigens óók dat de rekenkamers van Canada, Zweden en de Verenigde Staten wel degelijk effectiviteitsonderzoek doen²⁸. In het kader van deze brief is niet uitputtend onderzocht of deze effectiviteitsonderzoeken ook werkelijk uitspraken doen over de inhoud en de effectiviteit van het beleid. Een quick scan van de websites van genoemde organisaties, waarbij werd gezocht op de termen 'effectiveness' en 'evidence based', bevestig het beeld dat er weinig effectiviteitsonderzoek is waarbij de inhoud en de relatie tussen de inzet van beleidsinstrumenten en het bereiken van beleidsdoelen centraal staan²⁹.

²⁵ Put 2006, p. 81

²⁶ Vgl. Put 2006, pp. 27, 83-84, 139.

²⁷ Belastingen als beleidsinstrument (1999), Aardgasbaten (1999) en Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw (2003); Making a difference. Performance of maintained secondary schools in England (2003), Giving domestic customers a choice of Electricity supply (2001) en The department of trade and industry: regional grants in England. Put 2006, pp. 110 e.v.; 115-116

²⁸ R. Schwartz, 'Coping with the effectiveness dilemma: strategies adopted by State Auditors', in: International Review of Administrative Sciences 65, 1999 no. 4, pp. 511-526, aangehaald in Put 2006, p. 6..

²⁹ Zie respectievelijk <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/oag-bvg.nsf/html/menue.html> (Canada), http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalWithIntrosPage_881.aspx (Zweden) en <http://www.gao.gov/> (Verenigde Staten). Veel treffers werden aangetroffen op de site van de Canadese Rekenkamer voor de zoekterm 'effectiveness', doch ook hier lijkt het vooral te gaan om randvoorwaarden, om de effectiviteit van de bedrijfsvoering en om de vraag of de departementen zelf hebben geëvalueerd. Het Engelstalige deel van de Zweedse site levert voor beide zoektermen geen treffers op. De Amerikaanse sites levert op beide zoektermen een veelheid aan treffers op. Een enkel onderzoek (in de eerste 100 zoekresultaten komt de woordcombinatie 'evidence based' één keer voor) lijkt te raken aan vragen naar beleidseffectiviteit (o.m. over het tegengaan van overgewicht bij jongeren en het terugdringen van brandstofverbruik)

2.5. Tussenconclusie

Inleiding

Op basis van dit hoofdstuk ontstaat het volgende beeld over de normen die nationale rekenkamers in de Westerse wereld hanteren. Aangenomen mag worden dat dit beeld ook geldt voor provinciale en gemeentelijke rekenkamercommissies.

Huidig rekenkameronderzoek: veel randvoorwaarden en procedures, weinig inhoud en effectiviteit van beleid

Nationale rekenkamers in de Westerse wereld hanteren voornamelijk normen over de randvoorwaarden waaronder en procedures waarmee beleid tot stand komt, wordt uitgevoerd en geëvalueerd. Rekenkameronderzoek met als focus de inhoud en effectiviteit van beleid komt slechts sporadisch voor.

Draagt rekenkameronderzoek naar procedures en randvoorwaarden bij aan het efficiënter en effectiever presteren van overheden? Voor wie wil zijn er gronden voor twijfel. Zo is er geen empirisch, wetenschappelijk onderzoek dat een dergelijke claim ondersteunt, is het niet onaannemelijk dat audits aanleiding kunnen geven tot ongewenst gedrag in de onderzochte organisaties, en ontbreken sociaal-psychologische factoren in audits.

Vraag

De vraag rijst of er een methode van rekenkameronderzoek denkbaar is die meer op de inhoud en de effectiviteit van beleid is gericht. Over die vraag gaat het volgende hoofdstuk.

3. Evidence based policy: bron voor alternatief rekenkameronderzoek?

3.1. Centrale gedachte en geschiedenis

Opbouw van dit hoofdstuk

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt.

Hieronder wordt kort stilgestaan bij de centrale gedachte en geschiedenis van evidence based policy.

Vervolgens wordt ingegaan op de vraag 'Wat is wetenschappelijk onderzoek?', aan de hand van een RCT uit de medische wetenschappen. (paragraaf 3.2)

Daarna komt aan de orde wat sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleidsonderzoek anders maakt dan veel andere wetenschappen, namelijk dat er geen gecontroleerde omstandigheden zijn (paragraaf 3.3).

Vervolgens wordt verkend wat mogelijke alternatieve onderzoeksmethoden zijn voor rekenkamercommissies die uitspraken willen doen over de inhoud en effectiviteit van beleid (Paragraaf 3.4).

Het hoofdstuk eindigt met een korte tussenconclusie (paragraaf 3.5).

Een historische noot

'Evidence based policy' is een stroming die een jaar of tien geleden in het Verenigd Koninkrijk is ontstaan en die ernaar streeft om de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek systematisch te benutten bij het maken van beleid. Als oorzaken van de opkomst van evidence based policy in het Verenigd Koninkrijk worden verschillende factoren aangewezen, waaronder de sterk toegenomen toegankelijkheid van de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek via internet, de toegenomen aandacht voor toezicht en verantwoording, en omdat in de politiek de tijd van de grote ideologieën voorgoed achter ons lijkt te liggen³⁰.

Natuurlijk is de idee om de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek te betrekken bij het maken van beleid niet nieuw. In de XIXe eeuw werden in Nederland de lopen van de grote rivieren genormaliseerd zodat de scheepvaart ongehinderd doorgang kon vinden. Daarbij maakt de overheid intensief gebruik van de toenmalige wetenschappelijke inzichten³¹. Het Centraal Plan Bureau (CPB) is kort na de Tweede Wereldoorlog opgericht. Het CPB maakt – volgens de eigen website - wetenschappelijk verantwoorde, beleidsrelevante analyses op economisch terrein waarbij modellen een grote rol spelen. Die analyses spelen een belangrijke rol in het proces van beleid maken: het CPB rekent bijvoorbeeld de landelijke verkiezingsprogramma's van de politieke partijen door en publicaties als het Centraal Economisch Plan en de Macro Economische Verkenningen spelen een rol in de begrotingsvoorbereiding. Daarnaast kent Nederland onder meer het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), Het Natuur- en Milieu Planbureau (MNP) en het Ruimtelijk Planbureau (RPB), bureau's met een soortgelijke positie en taak als het Centraal Plan Bureau, maar jonger dan het CPB en met veel minder invloed op beleidsprocessen.

³⁰ Davies, H.T.Q. et al. (eds), 'What works? Evidence based policy and practice in public service', The Policy Press, Bristol 2000, pp. 2, 21

³¹ Woud, A. van der, 'Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland', Amsterdam 2006, pp. 208-218.

Het gebruik maken van wetenschappelijk onderzoek bij het maken van beleid is, een enkel beleidsterrein wellicht uitgezonderd, nog beperkt. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook internationaal³².

Evidence based policy bepleit dat overheden de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek gebruiken bij het – ex ante of ex post – evalueren van beleidsopties. De vraag rijst: Wat is wetenschappelijk onderzoek? Welke onderzoeksmethoden horen daarbij?

3.2. Medisch onderzoek als ideaal

Inleiding

Wat is 'evidence', wat is 'wetenschappelijk onderzoek'? Een belangrijk kenmerk is dat dergelijk onderzoek 'empirisch' is, dat wil zeggen: proefondervindelijk, op basis van objectief vast te stellen feiten (waarnemingen). Dit in tegenstelling tot andere stromingen in de geschiedenis van de wetenschap, zoals kritisch-emancipatoir onderzoek.

Een ander belangrijk kenmerk van 'wetenschappelijk onderzoek' is dat het onderzoek uitgevoerd met gebruikmaking van bepaalde methoden en technieken³³.

Als het gaat om empirisch, wetenschappelijk onderzoek wordt medisch onderzoek vaak als het ideaal, als de gouden standaard gezien. In deze paragraaf verkennen we aan de hand van een concreet voorbeeld de methodologische kenmerken van dit type onderzoek.

Een voorbeeld: onderzoek naar preventie van type-II diabetes (ouderdomssuikerziekte)

Na een maaltijd komen er veel suikers in je bloed. Het is handig als die hoge suikerspiegel snel weer omlaag gaat, omdat een te hoge suikerspiegel schadelijk is voor veel van je organen. De stof die daarvoor zorgt is insuline. Insuline wordt gemaakt in de alvleesklier. Na de maaltijd, als de suikerspiegel stijgt, stijgt ook je insulinespiegel; de 'overtollige' suiker wordt dan opgenomen in je spieren.

Suikerziekte betekent dat de suikerspiegel in je bloed niet meer goed wordt gereguleerd. Er zijn twee soorten suikerziekte. Bij type-I diabetes zijn de eilandjes van Langerhans (in je alvleesklier) opgehouden met insuline produceren. Mensen met type-I-diabetes moeten de rest van hun leven insuline spuiten. Bij type-II diabetes produceert de alvleesklier nog wel insuline, maar is het lichaam er ongevoeliger voor geworden. Hoe dat precies komt is nog onduidelijk. Duidelijk is wel dat er een aantal belangrijke factoren zijn die samenhangen met type-II diabetes, namelijk overgewicht, weinig lichaamsbeweging en leeftijd. Vanwege dat de samenhang met leeftijd wordt type-II-diabetes ook wel ouderdomsdiabetes genoemd, al krijgen steeds meer mensen de ziekte op steeds jongere leeftijd.

Type-II-diabetes valt tot op zeker hoogte te voorkomen of te vertragen. Hier wordt veel onderzoek naar gedaan. Een grootschalig, longitudinaal onderzoek was het Diabetes Prevention Program.

Het Diabetes Prevention Program liep rond 2000 in de Verenigde Staten. 3234 proefpersonen met een verhoogd risico op type II diabetes³⁴ namen deel aan het onderzoek³⁵.

³² Davies 2000, pp. 30 e.v.

³³ 't Hart 2007, pp. 17, 69, 80

³⁴ Voorstadium van type-II-diabetes: in de ontwikkeling van Type-II-diabetes is een fase waarin de suikerspiegels niet snel genoeg meer dalen, al zijn ze na een nacht vasten wel weer normaal. In medisch jargon: er is sprake van een verstoorde glucosetolerantie. Dit wordt gemeten middels een suikertest: de patiënt/proefpersoon drinkt een suikerdrink waarin een grote hoeveelheid suiker (75 g. glucose) is opgelost op de nuchtere maag. Na twee uur wordt de bloedsuikerspiegel gemeten. Een normale waarde ligt onder de 7,8 mmol/l, bij waarden tussen de 7,8 en 11,1 mmol/l is er sprake van een verstoorde glucosetolerantie en bij een waarde groter dan 11,1 is men type-II-diabeet.

Hun gemiddelde leeftijd was 51 jaar, hun gemiddelde BMI was 34,0 – en dat is behoorlijk veel te zwaar³⁶. 68% van de deelnemers was vrouw en 45% kwam uit minderheidsgroeperingen waarvan bekend is dat er vaker dan gemiddeld type-II-diabetes voorkomt. De proefpersonen werden *willekeurig* (door loting) verdeeld over drie groepen. De eerste groep werd behandeld met het medicijn metformine, een medicijn dat de glucoseproductie door de lever afremt en dat meestal de eerste stap bij de behandeling van type-II diabetes is als er medicijnen nodig zijn. De tweede groep werd behandeld met lifestyle interventies, namelijk een dieet zodanig dat minstens 7% gewichtsverlies optrad en minstens 150 minuten beweging per week. De laatste groep was de zogenoemde placebogroep of *controlegroep*, een groep die een neppil kreeg maar in feite geen interventie onderging. De deelnemers werden gemiddeld gedurende 2,8 jaar gevolgd.

De resultaten zagen er als volgt uit:

	Placebo	Metformine	Lifestyle
Incidentie (= aantal type-II-diabeten per 100 proefpersonen)	11,0	7,8	4,8
Reductie incidentie t.o.v. de controlegroep	n.v.t.	31% (95% betrouwbaarheidsinterval, 17 tot 43%)	58% (95% betrouwbaarheidsinterval, 48 tot 66%)

De tabel laat zien dat de lifestyle interventie *significant* effectiever was dan het medicijn metformine.

Deze studie is stopgezet door de NIDDK (National Institute of Diabetes & Digestive & Kidney Diseases; dit vervult in de V.S. kennelijk dezelfde rol als de medisch-ethische commissies in Nederland). De verschillen tussen de lifestylegroep en de andere twee groepen waren zó groot, dat het niet als ethisch verantwoord werd gezien om de andere twee groepen de lifestyle-interventies te onthouden.

Kenmerken van 'ideaal' empirisch, wetenschappelijk onderzoek

Zonder volledig of uitputtend te willen zijn verkennen we een aantal kenmerken van dit onderzoek die maken dat het methodologisch als een goed voorbeeld van empirisch, wetenschappelijk onderzoek kan worden gezien.

Onderzoek draait om toetsbare uitspraken, is empirisch en is repliceerbaar.

Drie belangrijke kenmerken van empirisch, wetenschappelijk onderzoek zijn dat het draait om toetsbare uitspraken, dat het empirisch is en dat het repliceerbaar is³⁷:

Toetsbare uitspraken staan centraal: in empirisch, wetenschappelijk onderzoek moeten toetsbare uitspraken centraal staan. Speculatieve uitspraken ('God bestaat'), normatieve uitspraken ('Melk moet' of: 'Vertrouwen is goed, controle is beter'), definities ('een stoel = een meubelstuk om op te zitten met een rugleuning en soms armsteunen') kunnen niet proefondervindelijk aan de werkelijkheid (ofwel: empirisch) worden getoetst. In wetenschappelijk onderzoek draait het om een toetsbare hypothese, een vraag die objectief te beantwoorden valt.

³⁵ Knowler, W.C., et. al., 'Reduction in the incidence of Type II Diabetes with Lifestyle intervention or Metformin, in: The New England Journal of Medicine 2002, feb 7, 346 (6), pp. 393-403. Zie ook: http://www.dream-ctn.org/patient/diet_exercise.html

³⁶ Body Mass Index: je lichaamsgewicht gedeeld door het kwadraat van je lengte in meters. Dus iemand van 1m80 lang en een gewicht van 100 kg heeft een BMI van $100 : (1,80 \times 1,80) = 30,9$. Als je BMI groter is dan 25 dan heb je overgewicht.

³⁷ 't Hart 2005 pp. 65, 142 e.v., 147 e.v.

Het onderzoek is empirisch, dat wil zeggen: proefondervindelijk, dus op basis van objectief vast te stellen feiten. In dit geval onder meer gemeten bloedsuikerspiegels, dieetschriftjes waarin de proefpersonen bijhielden wat ze aten (zodanig gecontroleerd met bloedmonsters) enz.

Het onderzoek is replaceerbaar: het onderzoek moet herhaald kunnen worden, dezelfde onderzoeksopzet met dezelfde instrumenten en dezelfde omstandigheden moet dezelfde uitkomsten opleveren. Dat veronderstelt ook een *explicitering van de gehanteerde methoden en technieken* – hoe zijn de onderzoekers stap voor stap tot hun uitkomsten gekomen?; welke beslissingen hebben zij onderweg genomen? - en *openbaarheid van kennis*, alle relevante uitkomsten worden gepubliceerd, ook als ze misschien niet goed in de theorie passen.

Er zijn meerdere onderzoeksmethoden die aan bovenstaande uitgangspunten voldoen. Wat maakt dat medisch onderzoek zoals dat hierboven is beschreven algemeen als de ideale methode wordt gezien?

Kern is het volgende³⁸. Er is één te verklaren variabele, namelijk type-II-diabetes gemeten via de suikerspiegel in het bloed. Er zijn twee mogelijke verklarende variabelen, namelijk lifestyle interventie en het medicijn metformine. In de onderzoeksopzet is er alles aan gedaan om vast te stellen wat de invloed van lifestyle en metformine (verklarende variabelen) op type-II-diabetes (te verklaren variabele) is, *waarbij er alles aan is gedaan om te voorkomen dat ook andere verklarende variabelen nog ongemerkt invloed kunnen uitoefenen op de te verklaren variabele*. Belangrijke elementen in zo'n onderzoeksopzet zijn onder meer:

1. *Een representatieve steekproef*. Uit de populatie van mensen met een verhoogd risico op type-II-diabetes (hoge BMI, bloedsuikerspiegels na de maaltijd tussen bepaalde waarden) is een steekproef getrokken. Geachte is dat de steekproef representatief is voor de populatie als geheel;
2. *Een interventiegroep en een controlegroep*. Een deel van de proefpersonen ondergaat een behandeling, in dit geval met een medicijn of een lifestyle-interventie. Een ander deel van de proefpersonen ondergaat een nep-behandeling. Op die manier kun je de effecten van medicijn en lifestyle-interventie afzetten tegen de effecten van een nep-interventie. Wat je aan verschillen in effectiviteit ziet, kan – als het onderzoek overigens goed is opgezet – worden toegeschreven aan het medicijn respectievelijk de lifestyle-interventie;
3. *Willekeurige toedeling van proefpersonen aan interventie- of controlegroep (randomisatie)(= loting)*. Dit om te zorgen dat de drie groepen onderling zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn en dat ook eventuele verborgen verklarende variabelen gelijk over de drie groepen zijn verdeeld;
4. *Significante bevindingen*: Met behulp van statistische analyse wordt nagegaan of de gevonden verschillen in effecten van de drie methoden – medicijn, lifestyle-interventie of placebo – op toeval berusten of inderdaad het gevolg zijn van de behandelingen.

3.3. Probleem: beleidsonderzoek kent geen gecontroleerde omstandigheden

Inleiding

Bij empirisch, wetenschappelijk onderzoek gaat het erom de relatie tussen verklarende variabele en verklaarde variabele helder te krijgen en daartoe de invloed van allerlei andere mogelijke verklarende omstandigheden en variabelen en van het toeval uit te sluiten. In de sociale wetenschappen wordt medisch onderzoek zoals hierboven geschetst wel als na te streven ideaal gezien. Daarbij is de geschetste methode van medisch onderzoek weer schatplichtig aan de natuurwetenschappen, met name de natuurkunde. De ideale omstandigheden om wetmatigheden tussen verklarende en verklaarde variabelen op het spoor te komen worden gevormd door het fysisch laboratorium, waar alle omstandigheden kunnen worden gecontroleerd en net zo veel waarnemingen kunnen worden gedaan als nodig simpelweg door het experiment te herhalen.

De sociale wetenschappen, waaronder beleidsonderzoek, zitten aan de andere kant van het spectrum. Sociale systemen zijn open systemen, en dat maakt het moeilijk - zo niet onmogelijk - om de omstandigheden waarin onderzoek wordt verricht te controleren zoals dat in een

³⁸ Vgl. 't Hart e.a. 2005, pp. 149 e.v.

natuurkundig laboratorium of zelfs in een medische RCT gebeurt. Hieronder zullen we aan de hand van een fictief voorbeeld verkennen waarom het in de sociale wetenschappen vaak moeilijker is om relevante variabelen en omstandigheden uit te sluiten dan in medisch onderzoek.

Voorbeeld: 40 probleemwijken

Op 31 mei 2007 publiceerde minister Vogelaar een lijst met 40 probleemwijken in Nederland³⁹. Met extra geld en extra beleid van het Rijk zullen deze wijken de komende jaren worden veranderd in 40 prachtwijken. Het Rijk voorziet voor zichzelf een rol van inspirator, partner en aanjager. Rijk en gemeenten sluiten charters af met resultaatafspraken, waarbij 'een dialoog over de effectiviteit van de aanpak' is voorzien en niet 'een opwaartse afrekencultuur'. De charters bevatten outcome-afspraken op 5 thema's, die worden gebaseerd op de Wijkactieplannen die de gemeenten in samenwerking met wijkbewoners, politie, scholen en ander maatschappelijke partners opstellen. In het Wijkactieplan geven betrokken actoren aan wat ze precies willen bereiken en hoe ze dat willen gaan doen⁴⁰.

Laten we eens proberen om een onderzoek op te zetten naar de effectiviteit van dit beleid, analoog aan het hierboven beschreven medisch onderzoek.

1. *Interventiegroep en controlegroep.* Op de eerste plaats zou de groep van veertig wijken door loting in twee groepen van 20 wijken moeten worden verdeeld. In de interventiegroep gaat het rijksbeleid op volle kracht van start. De andere groep van 20 wijken vormt de controlegroep. Deze groep wijken krijgt een placebo. Dat is wat moeilijk voor te stellen in deze context; misschien moeten we denken aan een halfjaarlijkse pep-talk van Vogelaar in het buurthuis? Los van het placebo ontstaat hier een probleem: het is politiek ondenkbaar dat een minister aankondigt in de ene helft van de wijken te gaan interveniëren en dat de andere helft van de wijken als controlegroep dient⁴¹;
2. *Er zijn meerdere interventies tegelijkertijd.* Het 'Actieplan Krachtwijken' is niet de enige beleidsinterventie in de 40 probleemwijken. Vanuit het Rijk lopen in elk geval het Grote Steden Beleid en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing door. Daarnaast zullen gemeenten en andere organisaties hun eigen beleidsprogramma's hebben. Het feit dat er meerdere beleidsinterventies tegelijk zijn maakt het onderzoekstechnisch moeilijk, zo niet onmogelijk om na te gaan welke effecten nu precies aan het "Actieplan Krachtwijken" kunnen worden toegeschreven;
3. *De Wijkactieplannen verschillen onderling.* De doelstellingen en beleidsinstrumenten verschillen van wijk tot wijk. Het Rijk heeft weliswaar vijf thema's aangewezen – wonen, werken, leren en opgroeien, integratie, veiligheid – maar daarbinnen mogen de gemeenten en hun maatschappelijke partners hun eigen outcome-doelstellingen bepalen en zelf bepalen welke beleidsinstrumenten zij inzetten. Uit politiek en maatschappelijk oogpunt is dit lokaal maatwerk wellicht effectiever dan uniforme beleidsdoelen en –instrumenten. Uit onderzoekstechnisch oogpunt verdwijnt hiermee de RCT als onderzoeksopzet uit beeld.

Er zijn ongetwijfeld nog meer problemen – valt de bevolking van een probleemwijk in Den Haag qua houdingen en cultuur niet op belangrijke punten anders dan de bevolking van een probleemwijk in Heerlen? – maar de conclusie zal duidelijk zijn: het ideaal van de medische wetenschappen is vaak onhaalbaar in de sociale wetenschappen en in beleidsonderzoek.

³⁹ Brief aan de Tweede Kamer dd. 31 mei 2007, kamerstukken TK 2006-2007, 30995 nr. 5.

⁴⁰ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 'Actieplan Krachtwijken. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk.', Den Haag 2007, pp. 5, 8-9.

⁴¹ Wellicht dat een quasi-experimenteel ontwerp in dit opzicht nog soelaas zou kunnen bieden: de veertig probleemwijken worden dan afgezet tegen veertig andere wijken die wel op de longlist stonden maar die niet in de prijzen zijn gevallen. Van een willekeurige toedeling van wijken aan de interventie- en de controlegroep is dan echter geen sprake; de kans is dus groot dat de tweegroepen wijken op relevante kenmerken verschillen vertonen. Voorts is er voor de wijken die buiten de prijzen zijn gevallen een knelpuntenpot beschikbaar.

3.4. Alternatieve methoden voor rekenkameronderzoek

3.4.1. Inleiding

Als men de focus van rekenkameronderzoek wil verleggen van procedures en randvoorwaarden naar de inhoud en effectiviteit van beleid dan zijn er verschillende alternatieve onderzoeksmethoden denkbaar. In deze paragraaf wordt een aantal alternatieve methoden kort verkend. Uitgangspunt daarbij is dat elke onderzoeksmethode, afhankelijk van de onderzoeksvraag en de situatie, zijn toegevoegde waarde kan hebben. Tegelijkertijd is een onderzoeksmethode aantrekkelijker naarmate zij in meer verschillende situaties kan worden toegepast.

3.4.2. Kwantitatief simulatiemodel

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport Aardgasbaten (1999) een simulatiemodel gebruikt. Daarmee heeft zij laten zien dat voortzetting van het toenmalig batenbeleid in combinatie met de liberalisering van de gasmarkt zou leiden tot een inkomstenderving voor de Staat van maximaal € 1 mld per jaar⁴².

Een kwantitatief simulatiemodel is een mooie onderzoeksmethode om iets te zeggen over de effectiviteit van bepaald beleid. De methode is echter slechts in een beperkt aantal gevallen bruikbaar. Voorwaarden voor gebruik zijn onder meer:

- Afhankelijke en onafhankelijke variabelen moeten kwantificeerbaar zijn, met andere woorden: beleidsdoelen en beleidsinstrumenten moeten kunnen worden gemeten;
- De parameters die de relaties tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen beschrijven moeten gekwantificeerd zijn;
- De invloed van de context (omgevingsvariabelen) op het model moeten beperkt zijn of in elk geval niet sterk aan verandering onderhevig zijn, anders worden de voorspellende waarde van het model gering.

3.4.3. Afzonderlijke beleidsevaluaties

Veel beleid wordt tegenwoordig geëvalueerd. Niet door de Algemene Rekenkamer of rekenkamercommissies, maar door overheidsorganisaties zelf. Daarbij is lang niet altijd de effectiviteit van het gevoerde beleid onderwerp van evaluatie. Vaak gaat het om evaluaties van het implementatieproces, om een terugblik op het traject van beleidsvoorbereiding, om een inventarisatie van knelpunten e.d. Veel voorkomende nadelen van afzonderlijke evaluaties zijn onder meer⁴³:

- Dat – bij uitvoering van de evaluatie door of in opdracht van de organisatie zelf – de opdrachtgever de uitkomsten van de evaluatie probeert te beïnvloeden;
- Dat de evaluatie zich meestal richt op bepaald beleid in een bepaalde periode in een bepaalde situatie (single case, single loop) zonder dat daarbij gebruik wordt gemaakt van ervaringen elders en van inzichten op grond van empirisch, wetenschappelijk onderzoek.
- Dat het methodologisch vaak moeilijk, zo niet onmogelijk is om de effecten van het beleid te onderscheiden van de effecten van andere factoren (bijvoorbeeld omdat er ook andere (semi)overheidsorganisatie in het veld actief zijn en beleidsinterventies plegen, of omdat het beleid al wordt geëvalueerd terwijl het nog maar amper is geïmplementeerd).

Om misverstanden te voorkomen: dit betekent *niet* dat overheidsorganisaties zouden moeten ophouden met evalueren. Het betekent ook *niet* dat rekenkamercommissies nooit meer zelf een beleidsevaluatie zouden moeten uitvoeren. Het betekent *wel* dat afzonderlijke beleidsevaluaties in hun huidige vorm vaak weinig zeggen over de inhoud en effectiviteit van beleid.

⁴² Aangehaald bij Put 2006, p. 111

⁴³ Pawson 2006 pp. 8 e.v.

3.4.4. Kwantitatieve meta-analyse

Ook de kwantitatieve meta-analyse is een bekende uit de medische wetenschappen. Gedachte is dat je, door de kwantitatieve gegevens uit verschillende onderzoeken bij elkaar te brengen en opnieuw te analyseren, kunt komen tot uitspraken met een grotere geldigheid. De toepasbaarheid van deze methode bij het onderzoeken van beleid lijkt echter beperkt⁴⁴:

1. *Veel belangrijke factoren en het iteratieve karakter van beleidsprocessen blijven buiten beeld.* Bij kwantitatieve meta-analyse wordt vaak gedacht in termen van: 'populatie + interventie → uitkomsten'. Daarmee wordt echter geabstraheerd van voor de sociale- en beleidswetenschappen belangrijke factoren, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een politieke arena, de invloed van de media, de cultuur in de uitvoeringsorganisatie, specifieke omstandigheden van leden van de doelgroep enz. Beleidsprocessen zijn vaak iteratief, waarbij veel verschillende variabelen een rol spelen⁴⁵;
2. *Data-aggregatie leidt tot informatieverlies en simplificaties.* Een kwantitatieve meta-analyse veronderstelt dat er verschillende, onderling vergelijkbare kwantitatieve onderzoeken beschikbaar zijn. Dat zal echter lang niet altijd het geval zijn. En als er wel min of meer onderling vergelijkbare kwantitatieve onderzoeken beschikbaar zijn, dan zal bij het op één noemer brengen van indicatoren uit verschillende onderzoeken onherroepelijk informatie verloren gaan. Dat kan leiden tot een vertekend beeld en/of tot simplificaties. Pawson geeft in zijn boek een voorbeeld van een kwantitatieve meta-analyse die leidt tot een veel te optimistische conclusie over de effectiviteit van straatverlichting als beleidsinstrument om criminaliteit tegen te gaan. Die effectiviteit wordt gemeten als de procentuele verandering in het aantal misdaden op een bepaalde plek in een bepaalde periode nadat men de straatverlichting heeft verbeterd (interventie-plek) *ten opzichte van* de procentuele verandering in het aantal misdaden op een plek waar de straatverlichting *niet* is verbeterd (controle-plek). In de studie die het zwaarst weegt in de meta-analyse stijgt op de controle-plek gedurende de relevante periode het aantal misdaden met ruim 27%. Die toename wordt *niet* veroorzaakt door meer of minder straatverlichting – want de straatverlichting bleef op die plek hetzelfde. Op de controle-plek is dus iets anders aan de hand, maar wat, dat is onduidelijk. Het effect van de sterke toename van criminaliteit op de controle-plek zorgt er wél voor dat in deze meta-analyse straatverlichting als instrument om criminaliteit tegen te gaan veel effectiever lijkt dan het is (noemer-effect)⁴⁶;
3. *De simplificaties in kwantitatieve meta-analyses geven aanleiding tot nog grovere simplificaties bij het verspreiden van resultaten.* Kwantitatieve meta-analyses streven naar een getal dat de relatie tussen verklarende - en verklaarde variabele kwantificeert. Vandaar is het maar een kleine stap naar een mediagenieke, voor elke politicus begrijpelijke tweedeling in beleidsinstrumenten die wel werken en beleidsinstrumenten die niet werken. Pawson geeft een voorbeeld van een samenvatting in een rapport aan het Congres (V.S.) die op basis van 500 evaluaties een lijstje bevat van wat wél werkt en wat niet⁴⁷. Bijvoorbeeld:
 - *Wat wél werkt:* extra politiepatrouilles op criminele hotspots, anti-pestprogramma's op scholen, drugsprogramma's in de gevangenis;
 - *Wat niet werkt:* op militaire leest geschoeide boot camps en elektronisch huisarrest.

Hoe aantrekkelijk ook in zijn eenvoud, het realiteitsgehalte heeft hier wel erg veel te lijden. Zouden er werkelijk geen veroordeelden en omstandigheden denkbaar zijn waarbij elektronisch huisarrest een goede vorm van straffen kan zijn? Zijn extra politiepatrouilles altijd een probaat middel om criminaliteit de kop in te drukken? Was beleid maken maar zó eenvoudig...

⁴⁴ Zie Pawson 2006 pp. 38-48 (i.h.b. p. 42-44), pp. 51, 54 en 56, pp. 60 e.v., p. 146

⁴⁵ Overigens: ook in medisch onderzoek is die statistische veralgemenisering een probleem. De aandacht in huidig onderzoek onder pre-diabeten gaat onder meer uit naar verschillen tussen groepen mensen, bijvoorbeeld naar geslacht en andere genetische actoren. De verwachting is dat meer inzicht zal leiden tot meer differentiatie in behandelmethoden en daardoor tot betere resultaten.

⁴⁶ Pawson 2006, pp. 60 e.v.

⁴⁷ Pawson 2006, pp. 70-71

Kortom: een kwantitatieve meta-evaluatie lijkt alleen bruikbaar in die omstandigheden waarin er voldoende, onderling vergelijkbare kwantitatieve onderzoeken beschikbaar zijn waarbij bovendien voldoende recht wordt gedaan aan de complexiteit van de sociale systemen waar het beleidsinstrument op ingrijpt (beleidsuitvoerders, leden doelgroep, specifieke omstandigheden, de verschillende stappen waarin het proces verloopt, de dynamiek die het beleid oproept enz.).

3.4.5. BB-methode: Van oorspronkelijke beleidstheorie naar verfijnde beleidstheorie

Pawson stelt een andere vorm van synthese van empirisch, wetenschappelijk onderzoek voor dan de kwantitatieve meta-analyse⁴⁸. Dit is de methode die in deze brief wordt uitgewerkt, maar dan 'vertaald' naar de specifieke context van rekenkameronderzoek. Deze methode wordt door Pawson 'realist synthesis' of 'realist review' genoemd. In deze brief hebben we het over de 'BB-methode', ofwel: 'van oorspronkelijke Beleidstheorie naar verfijnde Beleidstheorie' of de 'Bewezen Beleid'-methode. Een beleidstheorie is een samenhangend geheel van ideeën over hoe bepaald beleid de werkelijkheid zal beïnvloeden (zie verder paragraaf 4.1).

De BB-methode kent drie fasen van onderzoek, onderverdeeld in 10 stappen, namelijk:

- *Fase 1 (stap 1 tot en met 3, beschrijvend)*: Het expliciteren van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0), dat wil zeggen de beleidstheorie die bestuurders en beleidsmakers oorspronkelijk hadden. Deze oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zal overigens vrijwel altijd impliciet zijn of slechts op onderdelen geëxpliciteerd.
- *Fase 2 (stap 4 tot en met 7, toetsend)*: Het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op haar plausibiliteit met behulp van relevant wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal.
- *Fase 3 (stap 8 tot en met 10, beschrijvend)*: Naar aanleiding van de toetsing in Fase 2 de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) amenderen tot een meer verfijnde beleidstheorie (B1).

Rekenkamercommissies kunnen de BB- methode toepassen en erover rapporteren in hun rapporten. Het resultaat van een onderzoek volgens deze methode is een explicitering van de oorspronkelijke beleidstheorie en een meer verfijnde beleidstheorie aan de hand van relevant empirisch, wetenschappelijk onderzoek. Dat laatste is *niet* een beleidstheorie die 'bewezen' is, maar een beleidstheorie waarvan duidelijk is welke deelhypotheses meer of minder aannemelijk zijn, welke randvoorwaarden en omgevingsvariabelen naar alle waarschijnlijkheid van belang zijn, welke houdingen en gedragingen van de uitvoerders en leden van de doelgroep van belang zijn voor het succes van het beleid enz. Gedachte is dat bestuurders en beleidsmakers met zowel de explicitering van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) als de verfijnde beleidstheorie (B1) hun voordeel kunnen doen.

Voordeel van de BB-methode ten opzicht van de hierboven geschetst alternatieven is dat zij in beginsel in elke situatie kan worden toegepast. Voorwaarde is dat er beleid is of concrete voornemens daartoe – en dus impliciet of expliciet een beleidstheorie – en dat er relevant empirisch, wetenschappelijk onderzoek valt te vinden over bouwstenen van die beleidstheorie. Voordeel van de methode is verder dat zij voor het beleid relevante nuances en specifieke omstandigheden er een plek geeft en dat gebruik wordt gemaakt van de resultaten van empirisch, wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal.

3.5. Tussenconclusie

Als men de focus van rekenkameronderzoek wil verleggen van procedures en randvoorwaarden naar inhoud en effectiviteit dan zijn verschillende alternatieve onderzoeksmethoden denkbaar. Het ideaal van de RCT's uit de medische wetenschappen is in de meeste onderzoeken naar beleid niet haalbaar. Kwantitatieve modellen en kwantitatieve meta-analyses zijn slechts in een beperkt aantal specifieke situaties toepasbaar. Afzonderlijke

⁴⁸ Zie Pawson 2006 pp. 73-76

evaluaties van beleid worden tegenwoordig vaak door organisaties zelf uitgevoerd, waarbij echter de vraag naar de effectiviteit van het gevoerde beleid vaak onderbelicht blijft en waarbij weinig gebruik wordt gemaakt van empirisch, wetenschappelijk onderzoek. De meest belovende methode is de door Ray Pawson ontwikkelde methode 'van oorspronkelijke beleidstheorie naar verfijnde beleidstheorie' – verder: de BB-methode. In deze methode kunnen drie fasen van onderzoek worden onderscheiden: deze zullen in de volgende drie hoofdstukken worden besproken.

4. Fase 1: Het expliciteren van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)

4.1. Inleiding

Opbouw van dit hoofdstuk

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Hieronder wordt eerst ingegaan op wat beleidstheorieën zijn en waarom ze belangrijk zijn (paragraaf 4.2). Vervolgens komt een drietal belangrijke uitgangspunten voor fase 1 aan de orde (paragraaf 4.3.), namelijk: het 'eindproduct' dat fase 1 moet opleveren, de informatiebronnen die daarbij kunnen worden gebruikt, en het belang van aandacht voor (impliciete) vooronderstellingen in deze fase.

Vervolgens worden de drie verschillende stappen van fase 1 verkend (paragrafen 4.4 tot en met 4.6):

- Het inventariseren en beschrijven van de oorspronkelijke beleidstheorie (stap 1, paragraaf 4.4);
- Het maken van een samenhangende beschrijving van de oorspronkelijke beleidstheorie (stap 2, paragraaf 4.5);
- Het voorleggen van de oorspronkelijke beleidstheorie aan college, raad en beleidsambtenaren (stap 3, paragraaf 4.6).

Helaas ontbraken tijd en middelen om in het kader van deze brief een volledig pilot-onderzoek te doen volgens de BB-methode. Het hoofdstuk eindigt daarom bij wijze van vingeroefening met een aanzet tot de reconstructie van het beleid inzake Sport en Bewegen in de gemeente Heerlen (paragraaf 4.7).

Iteratieve werkwijze

Fase 1 bestaat, zoals gezegd, uit drie stappen. Die stappen worden hieronder volgtijdelijk beschreven, alsof men de ene stap helemaal afrondt voordat men aan de volgende begint. In werkelijkheid echter zal men voor stap 1 en 2 echter vaak een iteratieve werkwijze hanteren: de eerste poging om de oorspronkelijke beleidstheorie in samenhang te beschrijven geeft dan aanleiding om voor sommige punten de bronnen nog eens opnieuw te raadplegen en ook om indertijd betrokken collegeleden, raadsleden en beleidsambtenaren te interviewen.

4.2. Over beleidstheorieën

Beleidstheorie: een definitie

Elke bestuurder en elke ambtenaar die voorstelt om regels te maken of te veranderen, om een subsidie te verstrekken, om een voorlichtingscampagne op te starten, kortom: om beleid te maken, die heeft een idee over hoe dat beleid de maatschappelijke werkelijkheid zal beïnvloeden. Dat idee noemen we 'beleidstheorie'. Aan elke beleidsnota, aan elk beleidsinstrument dat de overheid inzet ligt een beleidstheorie ten grondslag.

Het begrip 'beleidstheorie' kan als volgt worden gedefinieerd. Een beleidstheorie is een verklarend, samenhangend geheel van hypothesen over hoe de inzet van een (aantal) bepaald(e) beleidsinstrument(en) het gedrag van specifieke individuen en organisaties onder

bepaalde omstandigheden zodanig beïnvloed dat een maatschappelijk probleem (deels) wordt opgelost of een maatschappelijk doel wordt bereikt⁴⁹.

Een beleidstheorie geeft een antwoord op de vraag: "Wat werkt voor wie onder welke omstandigheden en in welke opzichten?"⁵⁰ Een beleidstheorie gaat uiteindelijk altijd over hoe het gedrag van individuen en/of organisaties kan worden beïnvloed.

Waarom zijn beleidstheorieën belangrijk?

Beleidstheorieën zijn van groot belang omdat ze de rationale vormen om een bepaald beleidsinstrument in te zetten. College, raad en beleidsambtenaren kunnen veel verschillende beleidsinstrumenten inzetten – denk aan subsidies voor sportverenigingen, parkeertarieven, bouw- en horecavergunningen, verkeersborden, buurtconvenanten, groenonderhoud, toezicht op coffeeshops, dwangsommen bij klokgelui dat de geluidsnorm overschrijdt enz. enz. Beleid kan worden omschreven als een poging tot beïnvloeding van een open sociaal systeem te midden van andere complexe sociale systemen. Een *beleidstheorie* beschrijft hoe die beïnvloeding precies in zijn werk gaat.

De oorspronkelijke beleidstheorie (B0)

De oorspronkelijke beleidstheorie (B0) beschrijft hoe collegeleden, raadsleden en beleidsambtenaren die verantwoordelijk waren voor het beleid zoals dat is vastgesteld dachten dat de inzet van de gekozen beleidsinstrumenten zou leiden tot het bereiken van de beleidsdoelen⁵¹.

De oorspronkelijke beleidstheorie zal lang niet altijd volledig geëxpliciteerd zijn. College, raad en beleidsambtenaren zullen zich zelfs niet altijd volledig bewust zijn van de beleidstheorie die zij bij een bepaald beleidsinstrument in gedachten hebben, van het *mechanisme* dat wordt verondersteld het beleid succesvol te maken.

Een voorbeeld op Rijksniveau is het integratiebeleid. Het veronderstelde mechanisme is dat een betere integratie van nieuwkomers zal leiden tot een daling van de criminaliteit. In een interview in Binnenlands Bestuur bestrijdt hoogleraar criminologie Frank Bovenkerk dit op grond van eigen onderzoek⁵². Er zijn geen culturen die misdaad goedkeuren. Bovenkerk suggereert dat criminaliteit ontstaat als na een snelle integratie de materiële en immateriële beloningen daarvan achterblijven bij de verwachtingen; men doet enorm zijn best maar krijgt nog steeds minder betaald en hoort er nog steeds niet bij.

De oorspronkelijke onderzoeken van Bovenkerk zijn niet geraadpleegd voor deze rekenkamerbrief, maar het voorbeeld illustreert hoe belangrijk het is om het mechanisme, als kern van de beleidstheorie, te expliciteren en ook te toetsen op plausibiliteit. Het veronderstelde mechanisme dat aan beleid ten grondslag ligt ziet er soms zo logisch en voor de hand liggend uit dat het onuitgesproken blijft – laat staan dat wordt nagegaan of het veronderstelde mechanisme ook écht zo werkt.

Wanneer men als rekenkamercommissie probeert te achterhalen welke oorspronkelijke beleidstheorie (B0) aan een bepaald beleid ten grondslag lag, dan zal men maar zelden een geëxpliciteerde, samenhangende beleidstheorie aantreffen. Wel zal men noties aantreffen over problemen, over doelen en doelgroepen, over beleidsinstrumenten en over relevante omstandigheden, waarbij de relaties tussen deze factoren maar gedeeltelijk zijn geëxpliciteerd. Als rekenkamercommissie zal men over het algemeen een behoorlijke onderzoeksinspanning moeten leveren om de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) te reconstrueren en expliciet te maken. Dat is echter noodzakelijk om die theorie te kunnen toetsen op haar plausibiliteit (= fase 2).

⁴⁹ Vgl. Pawson 2006, o.m. pp. 74 e.v., 82

⁵⁰ Pawson 2006 p. 80

⁵¹ Vgl. Pawson 2006 pp. 152-153

⁵² Beek, S. van, 'Hopeloos in Nederland. Interview met Frank Bovenkerk.', in: Binnenlands Bestuur d.d. 3 augustus 2007, pp. 26-29

Het doel van deze eerste fase van onderzoek is om uit alle puzzelstukjes zoveel mogelijk een samenhangende, oorspronkelijke beleidstheorie te reconstrueren. Die oorspronkelijke beleidstheorie (B0) blijft overigens een reconstructie van de rekenkamercommissie (zie verder hieronder, paragraaf 4.6)

4.3. Uitgangspunten voor fase 1: eindproduct, informatiebronnen en veronderstellingen

Eindproduct fase 1: beschrijving van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)

Het is van groot belang om tijdens deze fase steeds het beoogde eindproduct van deze fase voor ogen te houden, namelijk: een beschrijving van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0). Dat wil zeggen: de beleidstheorie zoals college, raad en beleidsambtenaren die voor ogen hadden bij het vaststellen van het beleid.

Het zal geregeld voorkomen dat het beleid tijdens de implementatiefase of kort daarna alweer wordt bijgesteld. Voor de analyse is het belangrijk om in fase 1 de oorspronkelijke beleidstheorie zoals die eruit zag bij de vaststelling van het beleid, voorafgaand aan de invoering, te reconstrueren en te expliciteren. Immers: de implementatiefase is het begin van de uitvoering van het beleid, en de aanpassingen van het beleid in deze fase moeten worden gezien als een eerste confrontatie van het beleid met de werkelijkheid, als feedback van beleidsuitvoerders en doelgroep aan bestuurders en beleidsmakers, als een toetsing van de oorspronkelijke beleidstheorie. Het is uit analytisch oogpunt handig om die toetsing in fase 2 te doen.

Tijdens het raadplegen van de bronnen zullen wellicht kritische vragen en kanttekeningen rijzen, en wellicht komen er van de zijde van uitvoerders, onafhankelijke onderzoekers, belangenorganisaties enz. al punten van kritiek op de oorspronkelijke beleidstheorie. Het is goed om deze punten bij te houden ten behoeve van fase 2 – de toetsing van de oorspronkelijke beleidstheorie. Ze horen echter *niet* thuis in de reconstructie van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0).

Box 2 Interactief en iteratief beleid

Beleid komt steeds meer in samenspraak tussen overheden en maatschappelijke organisaties en in verschillende overlegvormen tot stand. Eerdergenoemde Krachtwijken (zie paragraaf 3.3) en de Wmo zijn hier voorbeelden van. Het Rijk stelt beleidsdoelen en algemene kaders vast en daarbinnen moeten de gemeenten, in samenwerking met tal van maatschappelijke organisaties, via specifieke gemeentelijke doelen en een specifieke mix van beleidsinstrumenten bijdragen aan de Rijksdoelen.

Wat is in dergelijke situaties de 'oorspronkelijke beleidstheorie (B0)'? Drie zaken zijn daarbij van belang:

- Kristallispunt zijn de documenten waarin het beleid officieel is vastgesteld. Voor de Wmo is dat op Rijksniveau de Wet zoals die door de Tweede Kamer is aangenomen (incl. onderliggende stukken) en op gemeentelijk niveau het Beleidsplan Wmo zoals dat voor 1 januari 2008 door elke gemeenteraad wordt vastgesteld. Bij de Krachtwijken is dat voor het Rijk het Actieplan Krachtwijken en voor de gemeenten het Charter met het Rijk en de Wijkactieplannen per wijk.
- Centraal staan steeds de mechanismen die naar verwachting van college, raad en beleidsambtenaren leiden tot het bereiken van de beleidsdoelen. Welke mechanismen in de Wmo zullen er volgens het Rijk toe leiden dat de doelen van de Wmo worden bereikt? Welke mechanismen zullen er volgens de gemeente toe leiden dat het Wijkactieplan voor een bepaalde wijk leidt tot het realiseren van de beleidsdoelen voor die wijk?⁵³

⁵³ Dat zo'n Wijkactieplan in samenspraak met maatschappelijke organisaties tot stand komt is in dit verband niet van belang: de gemeente is verantwoordelijk voor het beleid dat zij voert, óók als dat in samenwerking met anderen tot stand komt. En een verstandige gemeente zal geen handtekening zetten onder een set van beleidsinstrumenten waarvan zij verwacht dat ze niet gaan werken.

- Welke oorspronkelijke beleidstheorie (B0) men als rekenkamer of rekenkamercommissie onderzoekt kan ten slotte ook afhangen van de eigen rol en taak. Bij de Wmo zou het bijvoorbeeld voor de hand liggen dat de Algemene Rekenkamer de oorspronkelijke beleidstheorie van het Rijk bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning onderzoekt, en dat lokale rekenkamercommissies de oorspronkelijke beleidstheorie van gemeenten bij hun Beleidsplannen Wmo onderzoeken.

Hoe komt men aan informatie over de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)?

Officiële documenten zoals vastgestelde beleidsnota's, verordeningen, collegebesluiten, notulen van college- en raadsvergaderingen enz. zullen vaak de belangrijkste bron zijn bij het achterhalen van de oorspronkelijke beleidstheorie. Maar ook interviews met betrokken collegeleden, raadsleden en ambtenaren, krantenartikelen, partijprogramma's, interne memo's, geluidsfragmenten enz. kunnen helpen. Elke bron is in beginsel toegestaan. Voorwaarde is wel, dat zij licht werpt op de oorspronkelijke beleidstheorie (B0), op hoe college, raad en beleidsambtenaren verwachtten dat het beleid zou gaan werken. Voorwaarde is ook dat het bronnenmateriaal – of ten minste het gebruikte deel – voldoet aan minimale methodologische eisen (zie paragraaf 3.2).

Het belang van veronderstellingen

Een beleidstheorie is opgebouwd uit verschillende elementen ofwel bouwstenen, bijvoorbeeld 'doelen', 'actoren' en 'beleidsinstrumenten' (zie hieronder, paragraaf 4.4). Bij elke bouwsteen is het van groot belang om na te gaan welke – impliciete en expliciete – veronderstellingen college, raad en beleidsambtenaren hebben gehanteerd. Vooral bij de bouwsteen 'mechanismen' is de vraag naar de gehanteerde veronderstellingen cruciaal. Immers, de juistheid van de in de beleidstheorie gehanteerde veronderstellingen kan verklaren waarom beleid meer of minder succesvol is.

4.4. Stap 1: het inventariseren en beschrijven van de bouwstenen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)

Inleiding

Een beleidstheorie kent verschillende soorten bouwstenen. Het kan handig zijn om de bouwstenen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) afzonderlijk te inventariseren en kort te beschrijven; op die manier worden er geen belangrijke elementen vergeten. Hieronder worden de verschillende bouwstenen van de oorspronkelijke beleidstheorie verkend; daarbij worden per bouwsteen enkele vragen geformuleerd die kunnen helpen om de beleidstheorie 'scherp' te krijgen.

1. Probleem en probleemanalyse

Soms ligt er een probleemanalyse aan het beleid ten grondslag. Het probleem of de probleemanalyse maken geen onderdeel uit van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0). Toch kunnen de beschrijvingen van het probleem en de probleemanalyse zoals die in de officiële documenten staan en zoals college, raad en beleidsambtenaren zich die herinneren helpen om inzicht te krijgen in de oorspronkelijke beleidstheorie. Zo kunnen bijvoorbeeld doelen voortvloeien uit de gepercipieerde problemen en kunnen de ingezette beleidsinstrumenten ontleend zijn aan de probleemanalyse.

Daarnaast is een goede probleemanalyse ook van belang om een goede keuze te maken in de in te zetten beleidsinstrumenten. Opnieuw een voorbeeld uit de medische hoek: erythropoietine is een medicijn dat helpt tegen verschillende vormen van bloedarmoede. Als doktoren vijftig jaar geleden over dit medicijn hadden beschikt dan zouden zij het niet hebben gebruikt, zo wordt gesuggereerd: men beschikte toen nog niet over de indeling van soorten bloedarmoede die het mogelijk maakt om de die patiënten eruit te pikken die goed reageren op het medicijn⁵⁴.

⁵⁴ Davies 2000, p. 129.

Mogelijk relevante vragen over de probleembeschrijving en probleemanalyse in de oorspronkelijke beleidstheorie zijn:

- Wat was volgens officiële documenten en betrokken collegeleden, raadsleden en beleidsambtenaren het probleem dat met het beleid moest worden opgelost?
- Als er een probleemanalyse is: wat zegt deze over de oorzaken van het probleem?
- Is er bij de probleemanalyse gebruik gemaakt van empirisch, wetenschappelijk onderzoek of ander empirisch materiaal? Zo ja: om welk materiaal gaat het en op welke punten is het benut?
- Welke veronderstellingen zijn – al dan niet expliciet – gehanteerd bij de probleembeschrijving en -analyse? Is het beschreven probleem ook *echt* het probleem? Bijvoorbeeld: hierboven (zie hierboven, paragraaf 4.2) zagen we dat bij de relatief hoge criminaliteit onder Nederlanders van Marokkaanse afkomst de gebrekkige integratie vaak als het probleem wordt beschouwd, maar er *eigenlijk* wellicht sprake is van een probleem van te snelle integratie in combinatie met hoge verwachtingen waarin de groep wordt teleurgesteld.

2. Doelen

De doelen van het beleid maken uiteraard wél onderdeel uit van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0).

Mogelijk relevante vragen over de doelen in de oorspronkelijke beleidstheorie zijn:

- Wat waren volgens de officiële documenten de doelen van het beleid?
- Wat waren de doelen van het beleid volgens betrokken collegeleden, raadsleden en beleidsambtenaren?
- Zijn de doelen indertijd SMART geformuleerd en was er een nulmeting? Zo ja: wat waren de waarden van de indicatoren bij de nulmeting? Wat waren de streefwaarden?

3. Actoren

Ook de bij het beleid betrokken actoren krijgen een plek in de oorspronkelijke beleidstheorie. Onder 'actoren' wordt verstaan: de leden van de doelgroep en de uitvoerders van het beleid. Bij uitvoerders gaat het om individuele functionarissen én om de organisaties of organisatieonderdelen waarin zij werken, bijvoorbeeld gemeentelijke diensten, scholen, politie, zorginstellingen, reïntegratiebedrijven, aannemers enz. Afhankelijk van het beleid kunnen ook de politieke arena, de media, belangenorganisaties, toezichthouders e.d. een plek hebben in de oorspronkelijke beleidstheorie.

Om misverstanden te voorkomen: niet alle actoren hebben een plek in een oorspronkelijke beleidstheorie. Over het algemeen zullen alleen die actoren een plek hebben in de oorspronkelijke beleidstheorie die, naar de verwachting van college, raad en beleidsambtenaren, bij de uitvoering van het beleid een wezenlijke invloed zouden uitoefenen op het succes ervan. Bijvoorbeeld: bij het introduceren van ranglijsten voor ziekenhuizen ligt het in de rede dat het verwachte gedrag van de media een belangrijke rol speelt in het beleid; kranten en TV zullen in dat geval ook een plek hebben in de oorspronkelijke beleidstheorie⁵⁵.

Mogelijk relevante vragen over de actoren in de oorspronkelijke beleidstheorie zijn:

- Wie vormden de doelgroep van het beleid?
- Worden er in de officiële documenten kenmerken van de leden van de doelgroep genoemd die relevant zijn voor het beleid? (bijvoorbeeld leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, body mass index enz.)
- Welke actoren hebben een wezenlijke rol in de uitvoering van het beleid?

4. Beleidsinstrumenten

Het is van belang om de beleidsinstrumenten zoals die blijken uit de officiële documenten zijn ingezet precies te beschrijven. Bijvoorbeeld: een exploitatiesubsidie zal het gedrag van een uitvoerende organisatie anders beïnvloeden dan een prestatiesubsidie, en dat kan van belang zijn bij de verklaring waarom beleid meer of minder succesvol is.

⁵⁵ Pawson 2006, p. 161

Mogelijk relevante vragen over de beleidsinstrumenten in de oorspronkelijke beleidstheorie zijn:

- Welke beleidsinstrumenten zouden volgens de officiële documenten en college, raad en beleidsambtenaren worden ingezet bij de uitvoering van beleid?

5. *Het hart van de beleidstheorie: mechanismen*

De 'mechanismen' vormen het hart van de oorspronkelijke beleidstheorie. Uiteindelijk is de kern van elke vorm van beleid dat de overheid probeert om via bepaalde prikkels het gedrag van mensen te beïnvloeden. De – al dan niet veronderstelde – relaties tussen beleidsinstrumenten (of: prikkels) en gedragsverandering vormen de kern van de oorspronkelijke beleidstheorie. De (beschrijvingen van de) mechanismen maken begrijpelijk wat maakt dat beleid werkt. Het gaat bijvoorbeeld om veronderstelde relaties als 'Extra straatverlichting op de plekken A, B en C in de wijken X, Y en Z helpt om de criminaliteit terug te dringen'.

In veel officiële documenten zal de relatie tussen beleidsinstrumenten en gedragsverandering niet diepgaand zijn uitgewerkt en onderbouwd met empirisch, wetenschappelijk onderzoek. Een deel van de toegevoegde waarde van rekenkameronderzoek volgens de BB-methode ligt juist in het ophelderen en expliciteren van deze veronderstelde mechanismen.

Mogelijk relevante vragen over de mechanismen in de oorspronkelijke beleidstheorie zijn:

- Hoe beïnvloeden de beleidsinstrumenten naar verwachting het gedrag van de actoren (uitvoerders en doelgroep)? Pawson geeft, in navolging van Bemelmans et. al., aan dat beleidsinstrumenten in beginsel bestaan uit wortels, stokken of preken, of een combinatie van deze drie⁵⁶. Welk van deze drie soorten instrumenten wordt ingezet, en op welk mechanisme wordt daarbij vertrouwd?
- Hoe zien die mechanismen er *precies* uit volgens de officiële documenten en interviews met collegeleden, raadsleden en beleidsambtenaren die indertijd betrokken waren bij de vorming en vaststelling van het beleid? Hoe zien de verwachte relaties tussen beleidsinstrumenten, gedragsveranderingen bij actoren en het bereiken van de beleidsdoelen er *precies* uit? Met andere woorden: Welke dynamiek zal het beleid naar verwachting oproepen? Welk gedrag wordt verwacht van de verschillende actoren na inzet van de beleidsinstrumenten? Hoe zal dit gedrag leiden tot het bereiken van de beleidsdoelen?
- Welke mechanismen zijn expliciet gemaakt, welke zijn impliciet gelaten (en moet de rekenkamercommissie dus expliciteren)?
- Voor welke mechanismen wordt gerefereerd aan empirisch, wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal?
- Welke kenmerken - belangen, cultuur, houdingen, gedrag, normen, waarden, kennis, vaardigheden enz.- veronderstellen deze mechanismen bij de verschillende actoren? Welke van die kenmerken zijn expliciet beschreven – volgens de officiële documenten en interviews met college, raad en beleidsambtenaren – en welke worden impliciet verondersteld aanwezig te zijn?

6. *Context*

De uitkomsten van beleid worden beïnvloed door de context waarin dat beleid wordt uitgevoerd. De context beïnvloedt de keuzes die uitvoerders en leden van de doelgroep maken. Het zal maar zelden voorkomen dat beleid in alle omstandigheden even succesvol is. "Context ... shapes how the intervention is delivered and received."⁵⁷

Er kunnen vier 'lagen' in context worden onderscheiden, namelijk⁵⁸:

1. De individuele kwaliteiten van de leden van de doelgroep en van de uitvoerders van het beleid – denk aan kennis, vaardigheden, doorzettingsvermogen enz.;
2. De persoonlijke relaties tussen de leden van de doelgroep en de uitvoerders van het beleid;

⁵⁶ Pawson 2006, p. 77

⁵⁷ Pawson 2006, pp. 30, 59 (cit)

⁵⁸ Vrij naar Pawson 2006, p. 31

3. Het 'enge' institutionele kader van de leden van de doelgroep en van de uitvoerders. Bijvoorbeeld het gezin en de peer-group bij beleid dat zich op jongeren richt, respectievelijk het wijkteam bij de politie. Elementen van dit 'enge' institutionele kader zijn: normen en waarden (wat is 'done' en wat is 'not done' in de directe omgeving van de doelgroep en in de werkomgeving van de uitvoerders?), procedures en bevoegdheden (wat behoort tot de taken en bevoegdheden van het wijkteam en wat niet?), de restricties en mogelijkheden die specifieke persoonlijke omstandigheden met zich meebrengen voor leden van de doelgroep (in het voorbeeld van het reïntegratiebeleid: de aanwezigheid van andere bronnen van inkomsten dan de uitkering);
4. Het 'ruime' institutionele kader van doelgroep en uitvoerders. Bijvoorbeeld bij de doelgroep de publieke opinie, economische conjunctuur en kansen op de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld bij de uitvoerders de ondersteuning door de politieke en ambtelijke leiding en de beschikbaarheid van voldoende tijd en geld.

Mogelijk relevante vragen over de context in de oorspronkelijke beleidstheorie zijn:

- Welke aspecten van context of welke omgevingsvariabelen worden in de officiële documenten genoemd als relevant voor het beleid?
- Hoe beïnvloeden deze omstandigheden naar verwachting het gedrag van uitvoerders en leden van de doelgroep? En welke gevolgen heeft dat voor het bereiken van de beleidsdoelen?
- Voor welke omstandigheden (of: context, randvoorwaarden) wordt er gerefereerd aan wetenschappelijk onderzoek of ander empirisch materiaal?
- Ten behoeve van fase 2 (voor in het achterhoofd): Zijn er relevante omstandigheden die geen plek hebben gekregen in de oorspronkelijke beleidstheorie?

7. Neveneffecten

Neveneffecten zijn de al dan niet voorziene, gewenste of ongewenste gevolgen van de inzet van de beleidsinstrumenten, voorzover deze niet in de doelstellingen waren opgenomen.

Mogelijk relevante vragen over neveneffecten in de oorspronkelijke beleidstheorie zijn:

- Welke neveneffecten worden in de officiële documenten voorzien?
- Hoe heeft men bij de vaststelling van het beleid besloten om met deze neveneffecten om te gaan?

4.5. Stap 2: de oorspronkelijke beleidstheorie in samenhang

Samenvattend schema met toelichting

De officiële, oorspronkelijke beleidstheorie (B0) valt samen te vatten in een schema en een toelichting daarop. Een zekere mate van abstractie valt hierbij aan te raden: overheidsbeleid is vaak complex, met een veelheid aan actoren en een mix van beleidsinstrumenten. De focus moet liggen bij de mechanismen waarvan men – college, raad en beleidsambtenaren – verwachtte dat ze zouden leiden tot het bereiken van de beleidsdoelen. Verder moet het schema de belangrijkste doelen en doelgroep(en) bevatten, de belangrijkste uitvoerders van het beleid, de belangrijkste beleidsinstrumenten en omgevingsvariabelen. In de toelichting is met name uitleg over de verwachte werking van de mechanismen van belang. Paragraaf 4.3 bevat een – zij het onvolledig – voorbeeld van een dergelijk schema en de toelichting daarop.

Onderzoeksverantwoording

Bij een onderzoek volgens de BB-methode moet het rekenkamerrapport de lezer meenemen: hoe, op basis van welke documenten en welke overwegingen, is de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) gereconstrueerd?

Goede, transparante verslaglegging is om twee redenen van belang:

1. Rekenkameronderzoeken moeten zelf methodologisch robuust zijn; één van de eisen is transparantie over de gehanteerde methoden en technieken bij de verzameling, verwerking en analyse van data (zie paragraaf 3.2);

2. Transparantie is nodig om de lezer te overtuigen. Het is van groot belang dat de lezer elke stap kan meemaken en zich zo kan laten overtuigen van de juiste toepassing van de methode en de relevantie van de uitkomsten.

4.6. Stap 3: het voorleggen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) aan bestuurders en beleidsmakers

Fase 1 wordt afgesloten door de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zoals die door de rekenkamercommissie is gereconstrueerd voor te leggen aan de verantwoordelijke collegeleden, raad en beleidsambtenaren. Hierboven werd reeds aangegeven dat de oorspronkelijke beleidstheorie maar zelden in zijn volledige samenhang zal zijn geëxpliciteerd. De oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zal dan ook bijna altijd een reconstructie van de rekenkamercommissie zijn. Die reconstructie blijft voor rekening van de rekenkamercommissie: de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) wordt aan verantwoordelijke college, raad en beleidsambtenaren voorgelegd *niet* opdat zij deze ondertekenen en voor hun rekening nemen, maar om te horen op welke punten zij deze herkennen en op welke punten dat niet het geval is. Hun kanttekeningen kunnen leiden tot een bijstelling van de oorspronkelijke beleidstheorie, maar het kan ook zijn dat de rekenkamercommissie en collegeleden, raadsleden en beleidsambtenaren op onderdelen van mening blijven verschillen over hoe de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) – ten tijde van de vaststelling van het beleid door de volksvertegenwoordiging – eruitzag. Het is op zich geen probleem, als de rekenkamercommissie en verantwoordelijke collegeleden, raadsleden en beleidsambtenaren niet tot 100% overeenstemming komen over hoe de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) eruitzag: de rekenkamercommissie kan de punten waarover verschillende beelden bestaan opnemen in haar rapport.

Betrokkenheid van college, raad en beleidsambtenaren op het eind van fase 1 is wel belangrijk. Enerzijds om het beeld van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) te toetsen en te completeren. Anderzijds om de kans te vergroten dat het uiteindelijke rekenkamerrapport naderhand wordt benut⁵⁹.

4.7. Een vingeroefening: de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) over Sport en Bewegen in de gemeente Heerlen geëxpliciteerd

Beperkingen van het voorbeeld in deze paragraaf

In april 2007 werd in de Commissie Economische Structuur en de Commissie Welzijn en Zorg van de gemeenteraad van Heerlen een discussieversie van de Visienota Sport en Bewegen besproken⁶⁰. In september 2007 wordt de Visienota Sport en Bewegen ter vaststelling aan de raad aangeboden. De discussieversie van de Visienota Sport en Bewegen is in deze paragraaf gebruikt als vingeroefening, om een beeld te krijgen van hoe het eindproduct van de eerste fase van de BB-methode – de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) – eruit kan zien. In het kader van deze brief ontbrak de tijd om een volledige pilot volgens de BB-methode uit te voeren⁶¹; voor de globale reconstructie van de oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen zoals die in deze paragraaf wordt gepresenteerd waren slechts twee onderzoeksdagen beschikbaar.

⁵⁹ Vgl. voor deze subparagraaf Pawson 2006, o.m. pp. 99, 121

⁶⁰ Gemeente Heerlen, discussieversie 'Visienota Sport en Bewegen. Sportieve energie voor ene stad in beweging.', maart 2007

⁶¹ Pawson heeft zijn methode uiteraard wel toegepast, onder meer voor Megan's Law (de Wet in de Verenigde Staten die de Staten verplicht om, wanneer iemand die zware seksuele delicten heeft gepleegd verhuist, dat algemeen bekend te maken in zijn nieuwe woonomgeving; pp. 105 e.v.) en Youth mentoring (programma's waarbij probleemjongeren worden gekoppeld aan een mentor; pp. 122 e.v.).

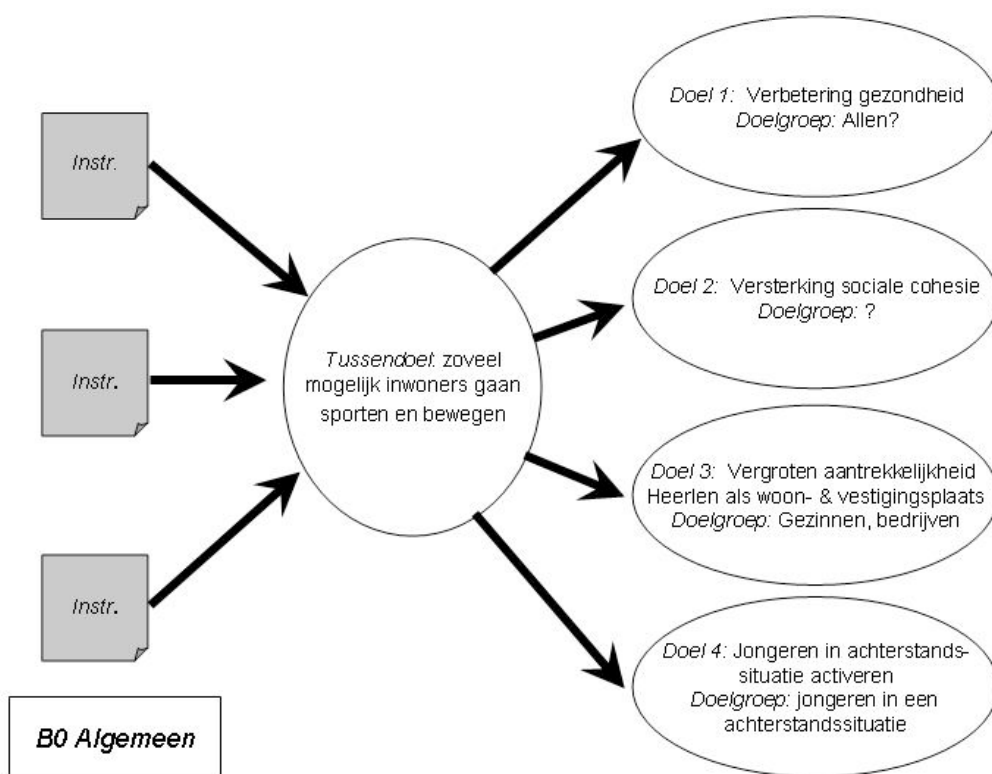
Het in deze paragraaf gepresenteerde voorbeeld schiet dan ook op vele manieren tekort, bijvoorbeeld:

- Het voorbeeld is a-typisch: rekenkameronderzoek is over het algemeen ex post, maar de Visienota Sport en Bewegen moest bij het schrijven van deze rekenkamerbrief nog worden vastgesteld;
- De oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen (B0) is slechts zeer gedeeltelijk en dan nog heel globaal gereconstrueerd. De kern van elke beleidstheorie, de mechanismen, zijn niet inhoudelijk beschreven. Voor de beleidinstrumenten is nog niet nagegaan hoe ze er precies uitzien, de precieze betrokkenheid van de verschillende actoren bij de verschillende beleidsinstrumenten is nog onduidelijk enz.
- Het gaat hier om de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zoals die is gereconstrueerd uit de discussieversie van de Visienota Sport en Bewegen. De definitieve versie van de nota is *niet* geraadpleegd, evenmin als andere documenten. Ook college, raad en beleidsambtenaren zijn niet geïnterviewd, en de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zoals die hieronder is gereconstrueerd is *niet* aan college, raad en beleidsambtenaren voorgelegd.

Kortom: het gaat met recht om een vingeroefening. De weergegeven feiten zijn gegarandeerd niet volledig en geheel juist, maar het voorbeeld kan – zeker met de verdere uitwerking ervan in paragraaf 5.6 en 6.6. - hopelijk illustreren hoe de BB-methode werkt en wat zij zou kunnen opleveren.

Doelen op hoofdlijnen

De discussieversie van de Visienota Sport en Bewegen levert het volgende beeld op van de beleidsdoelen die worden nagestreefd:

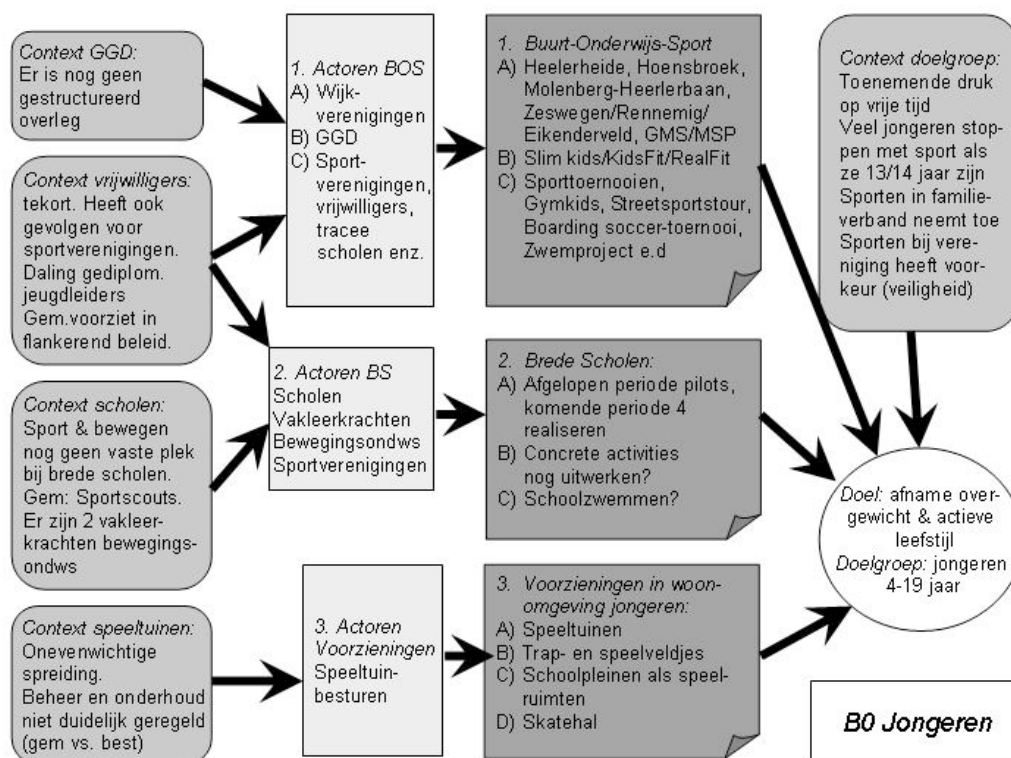


Figuur 1: Doelen discussieversie Visienota Sport en Bewegen

Oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen voor Jongeren (B0 Jongeren)

Vanwege de beperkte beschikbare tijd is gekozen om de beleidstheorie voor één doelgroep ten aanzien van één doel nader uit te werken. Het gaat om het doel 'het reduceren van overgewicht en het bevorderen van een actieve leefstijl bij jongeren van 4 tot 19 jaar'. Dit vormt een klein onderdeel van de discussieversie van de Visienota Sport en Bewegen.

Voor deze doelgroep kan voor het genoemde doel de volgende oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen voor Jongeren (B0 Jongeren) worden gereconstrueerd:



Figuur 2: Oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen voor Jongeren (B0 Jongeren)

Legenda

In de figuur kunnen de volgende bouwstenen worden onderscheiden (van links naar rechts):

- **Context.** Belangrijke omgevingsfactoren zijn weergegeven in vierkante kaders met afgeronde hoeken
- **Actoren.** Relevante actoren zijn weergegeven in vierkante kaders.
- **Beleidsinstrumenten.** De in te zetten beleidsinstrumenten zijn weergegeven in vierkante kaders waarvan de rechter onderhoek is 'omgekruld'
- **Beleidsdoelen.** Het beleidsdoel is weergegeven in een cirkel.
- **Mechanismen.** De mechanismen zijn weergegeven met pijlen, waarbij primair de relaties tussen beleidsinstrumenten en beleidsdoel van belang zijn, maar waar ook de verschillende actoren (taken, bevoegdheden, expertise, houdingen) en hun specifieke context invloed op uitoefenen.

Toelichting op de reconstructie van de oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen voor Jongeren (B0 Jongeren)

De oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen bij Jongeren (B0 Jongeren) geeft weer – met alle hierboven gemaakt voorbehouden – hoe college en beleidsambtenaren blijkens de discussieversie van de Visienota Sport en Bewegen verwachten dat het beleid om jongeren slanker en actiever te krijgen gaat werken.

Deze oorspronkelijke beleidstheorie (B0) vindt men niet op deze manier in de Visienota. Daar wordt wellicht een integraal - maar niet een samenhangend beeld geschetst van wat men wil bereiken en wat men daarvoor gaat doen. De oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zal, zoals eerder al werd aangegeven, meestal (altijd?) een reconstructie van de rekenkamercommissie zijn.

De mechanismen zouden nog veel preciezer in beeld moeten worden gebracht. Waarom verwacht men dat eenmalige sportactiviteiten eraan bijdragen dat jongeren met overgewicht lichter worden en gezonder gaan leven? Als er meer speelvoorzieningen komen, gaan jongeren uit de doelgroep daar dan ook daadwerkelijk gebruik van maken? Welke activiteiten gaan er precies in de Brede School plaatsvinden en hoe gaan die, naar verwachting, bijdragen aan de doelstelling? Enz.

In de discussieversie van de Visienota Sport en Bewegen wordt overigens veelvuldig verwezen naar ander (gemeentelijk) beleid, zoals de buurtsportprojecten, de Buurt-onderwijs-sport-projecten (een initiatief van het ministerie van VWS), de Brede School Heerlerheide enz. Wellicht dat in relevante beleidsdocumenten een deel van de antwoorden op de vragen over mechanismen kan worden gevonden.

Deze oorspronkelijke beleidstheorie zou besproken moeten worden met de wethouder en beleidsambtenaren. Wordt hun beleidstheorie inzake Sport en Bewegen bij Jongeren zo goed samengevat? Missen er belangrijke elementen? enz.

De oorspronkelijke beleidstheorie blijft, zoals eerder werd aangegeven, een reconstructie van de RKC. Men hoeft er geen overeenstemming over te bereiken; als er punten zijn waarop de rekenkamercommissie enerzijds en collegeleden en beleidsambtenaren anderzijds van mening verschillen over de oorspronkelijke beleidstheorie, dan kunnen verschillen worden opgenomen in het uiteindelijke rekenkamerrapport. Het helpt natuurlijk wel voor het draagvlak van het rapport als de beleidstheorie op hoofdlijnen wordt herkend.

5. Fase 2: Het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op plausibiliteit

5.1 Inleiding

Opbouw van dit hoofdstuk

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Hieronder wordt eerst ingegaan op de uitgangspunten voor onderzoeksfase 2 (paragraaf 5.2.), namelijk: het doel en het eindproduct van deze fase.

Vervolgens worden de vier verschillende stappen van fase 2 beschreven, namelijk:

- Het formuleren van een probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)(stap 4, paragraaf 5.3);
- Het zoeken naar relevant wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal (stap 5, paragraaf 5.4);
- De beoordeling van wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal (stap 6, paragraaf 5.5);
- Vastlegging van de toetsing van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op plausibiliteit (stap 7, paragraaf 5.6).

Zoals eerder aangegeven ontbraken tijd en middelen om in het kader van deze brief een volledig pilot-onderzoek te doen. Een eerste aanzet tot een toetsing van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) over Sport en Bewegen in de gemeente Heerlen (uit paragraaf 4.7) is echter te vinden aan het eind van dit hoofdstuk (paragraaf 5.7).

Iteratieve werkwijze

Fase 2 bestaat, zoals gezegd, uit vier stappen. Die stappen worden hieronder volgtijdelijk beschreven, alsof men de ene stap helemaal afrondt voordat men aan de volgende stap begint. In werkelijkheid zal men echter voor de stappen 4 tot en met 7 een iteratieve werkwijze hanteren: men ziet bijvoorbeeld bij de verslaglegging dat men het mechanisme achter het beleid nog niet volledig doorgrondt (stap 7), wat aanleiding is om opnieuw op zoek te gaan naar wetenschappelijk onderzoek (stap 4). In deze fase van het onderzoek ontwikkelt men nieuwe hypothesen over mechanismen, gedrag van actoren, randvoorwaarden enz. – en men verwerpt ze weer⁶².

5.2 Uitgangspunten voor fase 2: doel en eindproduct

Doel

Het doel van het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie op plausibiliteit is *niet* het aanvaarden of verwerpen van die beleidstheorie. Het doel is het *verfijnen* van de oorspronkelijke beleidstheorie. Met andere woorden: het doel van fase 2 is op grond van relevant empirisch, wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal nagaan op welke punten de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) (meer of minder) plausibel is en op welke punten zij moet worden geamendeerd.

Geen 'ijzeren wetten' maar 'meer of minder plausibel'

Sociale – en beleidswetenschappen kennen nauwelijks 'ijzeren wetten' zoals de natuurkunde of, in mindere mate, de medische wetenschappen (zie paragraaf 3.2 en 3.3). De beleidstheorie en haar bouwstenen zullen, bij toetsing aan wetenschappelijk onderzoek en

⁶² Vgl. Pawson 2006 p. 155

ander empirisch materiaal, meer of minder plausibel blijken te zijn. Hetzelfde geldt voor eventuele aanvullingen op – of wijzigingen van de oorspronkelijke beleidstheorie: bestaand wetenschappelijk onderzoek maakt een verfijning meer of minder plausibel.

Kernvraag

De mechanismen in de beleidstheorie mogen *nooit* als een zwarte doos worden beschouwd. Het is van cruciaal belang dat die mechanismen worden doorgrond. Denk aan het eerdere voorbeeld van het medicijn erythropoietine (paragraaf 4.4): als niet duidelijk is wat de mechanismen achter de verschillende vormen van bloedarmoede zijn (Wordt er te weinig ijzer uit de voeding opgenomen? Worden de rode bloedlichaampjes na te korte tijd afgebroken? e.d.), dan is ook niet duidelijk wanneer men het medicijn succesvol kan inzetten.

Het gaat in de tweede fase om een beter begrip van het effect van het beleid op de (maatschappelijke) werkelijkheid.

De kernvraag in fase 2 is: “Wat werkt voor wie in welke omstandigheden en in welke opzichten, en waarom?”⁶³.

Eindproduct

Het eindproduct van fase 2 is een samenvattend ‘overzicht van wetenschappelijk onderzoek’ en eventueel ander empirisch materiaal. Daarbij wordt voor elk relevant onderzoek duidelijk gemaakt welke gevolgen (aanvullingen, wijzigingen e.d.) het heeft voor de oorspronkelijke beleidstheorie. Die aanvullingen, wijzigingen e.d. kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de werking van mechanismen (die bijvoorbeeld net iets anders blijkt dan oorspronkelijk werd aangenomen), op relevante context (bijvoorbeeld gebrek aan een bepaalde expertise bij uitvoerders of ander beleid dat interfereert met het onderzochte beleid) enz.

Ook eventueel ander empirisch materiaal, zoals evaluaties van de gemeente zelf of door de rekenkamercommissie zelf verricht onderzoek, wordt opgenomen in het overzicht.

Voor de inhoud van het ‘overzicht van wetenschappelijk onderzoek’ zijn drie zaken van groot belang:

1. De focus van het overzicht wordt bepaald door de probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0); die probleemstelling geeft richting aan de toetsing in fase 2 (zie paragraaf 5.3);
2. Verder is het van belang dat de verfijnde beleidstheorie (B1) bruikbaar is voor college, raad en beleidsambtenaren: de toetsing in fase 2 en ook het ‘overzicht’ moet aandacht hebben voor de knoppen waaraan raad, college en beleidsambtenaren desgewenst daadwerkelijk kunnen draaien⁶⁴;
3. De verfijningen in de oorspronkelijke beleidstheorie die de rekenkamercommissie uiteindelijk suggereert zullen, zoals we hierboven zagen, zelden spijkerhard zijn. Het eindproduct van fase 2 moet duidelijk maken hoe ‘hard’ of ‘zacht’, hoe plausibel een bepaalde aanvulling of wijziging is. Is er bijvoorbeeld een veelheid aan gedegen onderzoeken die allemaal erop wijzen dat een bepaald beleidsinstrument, gegeven de doelgroep en de omstandigheden, niet effectief is? Of is er bijvoorbeeld maar weinig onderzoek, met bovendien resultaten die in verschillende richtingen wijzen?

Voor vormgeving van het ‘overzicht van wetenschappelijk onderzoek’ wordt verwezen naar paragraaf 5.6.

5.3 Stap 4: Probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)

De noodzaak van een scherpe probleemstelling

Fase 2 van de BB-methode bestaat uit het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) aan relevant wetenschappelijk onderzoek en eventueel ander empirisch materiaal. Men zal niet vaak de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) *als geheel* kunnen toetsen: ook als er grondig

⁶³ Vgl. Pawson 2006, resp. p.p. 126, p. 94 (cit.) en p. 25

⁶⁴ Vgl. Pawson 2006, p. 101

empirisch, wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van vergelijkbaar beleid is, dan zullen er vrijwel altijd relevante verschillen in doelgroep, vormgeving van de instrumenten, uitvoerders, context enz. zijn. Dat betekent dat men afzonderlijk bouwstenen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) moet toetsen en steeds moet bekijken in hoeverre transfer van andere onderzoeken gerechtvaardigd is. Over veel onderwerpen bestaat een oceaan aan wetenschappelijke literatuur, en de beschikbare onderzoekstijd is meestal beperkt. Dat maakt het cruciaal om bij de toetsing van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) keuzes te maken. Een scherpe probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) helpt daarbij.

Mogelijke invalshoeken bij de probleemstelling

Wat de belangrijkste vragen bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zijn, daar valt moeilijk iets algemeen over te zeggen. Soms zullen bijvoorbeeld vooral de veronderstelde mechanismen onderwerp van onderzoek zijn, soms zullen die mechanismen vrijwel onomstreden zijn maar zijn juist de randvoorwaarden van groot belang enz. Mogelijke invalshoeken zijn bijvoorbeeld⁶⁵:

- *Effectiviteit van beleid*: Leidt de oorspronkelijke beleidstheorie (B0), de daarin beschreven mechanismen, en de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd tot het bereiken van de beleidsdoelen? Dit is in feite de vraag naar de effectiviteit van het beleid. Deze vraag vormt de kern van de BB-methode en verwacht je in een of andere vorm terug in bijna elke probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0).
- *Compleetheid*: Is de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) juist en volledig? Zitten er witte vlekken, zwakke schakels e.d. in? Een probleemstelling met de nadruk op compleetheid zou denkbaar kunnen zijn bij bijvoorbeeld een contra-expertise van de rekenkamercommissie op een ontwerp-beleidsnota van het college.
- *Rivaliserende beleidstheorieën*: Welke beleid biedt de meeste kans op succes? Deze probleemstelling zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn als een aantal rekenkamercommissies de Actieplannen in verschillende, vergelijkbare Krachtwijken (zie paragraaf 3.3) gaat onderzoeken.
- *Efficiency*: Zijn de ingezette beleidsinstrumenten de goedkoopste manier om, gegeven doelgroep, omstandigheden e.d., de beleidsdoelen te bereiken?

Er zijn nog veel meer richtingen in de probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie mogelijk. Van belang is dat de probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) zo scherp mogelijk richting geeft aan fase 2, de toetsing op plausibiliteit.

Overleg met college, raad en beleidsambtenaren?

Is het handig om als rekenkamercommissie na afronding van fase 1 met college, raad en beleidsambtenaren te overleggen over de probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie? Mogelijk voordeel daarvan kan zijn dat betrokkenheid en het draagvlak worden vergroot, en daarmee ook de kans dat college, raad en beleidsambtenaren naderhand het rekenkamerrapport oppakken. Mogelijk nadeel kan zijn dat college, raad en beleidsambtenaren proberen om het onderzoek in een bepaalde richting te sturen, zodat bijvoorbeeld zwakke schakels in het beleid of de uitvoering buiten beeld blijven. Als rekenkamercommissie zal men per onderzoek een afweging moeten maken⁶⁶.

Box 3 Bouwstenen van de oorspronkelijke beleidstheorie: mogelijke onderzoeksvragen

De probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie kan worden uitgewerkt en geconcretiseerd in onderzoeksvragen. Hieronder zijn voor verschillende soorten bouwstenen enkele mogelijke onderzoeksvragen opgenomen. Het gaat om voorbeelden: onderzoeksvragen zullen bij elk onderzoek opnieuw moeten worden geformuleerd, afhankelijk van de probleemstelling. Onderstaande onderzoeksvragen kunnen hopelijk wel zoek- en denkrichtingen geven.

⁶⁵ Vgl. Pawson 2006, p. 81; z. ook pp. 93-95, 100

⁶⁶ Vgl. Pawson 2006, p. 117

3. Actoren⁶⁷

- Hoe denken de verschillende actoren – doelgroep en uitvoerders – over het beleid en hoe gedragen zij zich in relatie tot de ingezette beleidsinstrumenten? Zijn er verschillen in de beleidstheorie, in de wijze waarop zij wordt begrepen? Hoe beïnvloeden die verschillen het gedrag van de leden van de doelgroep en van uitvoerders en van de uitkomsten van het beleid?
- Hoe verandert de beleidstheorie in het dagelijks gebruik, bijvoorbeeld door onderhandelen (tussen uitvoerders en leden van de doelgroep), door weerstand (bijvoorbeeld bij een bepaalde groep uitvoerders) en feedback (bijvoorbeeld van uitvoerders naar beleidsmakers)?
- Welke beslissingen moeten de verschillende actoren bij de uitvoering van het beleid nemen? (een stroomschema kan hierbij helpen). Bij elke beslissing: Wat zijn de belangrijkste zaken – belangen, cultuur, expertise, tijd, geld enz. – die ervoor kunnen zorgen dat die beslissing anders uitvalt dan de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) voorspelt?

4. Beleidsinstrumenten

- Zijn er verschillen tussen de beleidsinstrumenten zoals die in de oorspronkelijke beleidstheorie waren bedacht en de beleidsinstrumenten zoals die uiteindelijk in de praktijk worden ingezet? Zo ja: wat betekenen die verschillen voor de mechanismen en voor de effectiviteit van het beleid?

5. Mechanismen – het hart van de beleidstheorie⁶⁸

- Leiden de in de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) beschreven veronderstelde mechanismen tot het bereiken van de beleidsdoelen? Hoe beïnvloeden de beleidsinstrumenten het gedrag van individuen en organisaties zodanig dat de beleidsdoelen worden bereikt?
- Hoe gevoelig zijn de mechanismen voor omstandigheden? Voor welke omstandigheden precies? Aan welke randvoorwaarden moet minimaal zijn voldaan om de mechanismen goed te laten werken?
- Maken de mechanismen de beleidstheorie 'self-affirming' (zichzelf-bevestigend, dus beleid dat zichzelf in stand houdt of aan het eigen succes ten onder gaat; de Wajong – zie hieronder, punt 6 – is wellicht een voorbeeld van dat laatste), 'self-defeating' (zichzelf hinderend, bijvoorbeeld de strategie van de Amerikaanse bezettingsmacht in Irak) of 'self-neutralizing' (zichzelf neutraliserend, bijvoorbeeld beleid dat zichzelf overbodig maakt zoals het Marshall-plan dat na de Tweede Wereldoorlog de wederopbouw een duw in de rug gaf). Elk beleidsinstrument roept zijn eigen dynamiek op. Pawson geeft het voorbeeld van cameratoezicht. Dat is aanvankelijk succesvol, maar naderhand blijken jongeren het enig te vinden om nep-gevechten voor de camera te houden: de politie komt dan met loeiende sirenes aanrijden en kan je vervolgens niks maken omdat er niks aan de hand is⁶⁹.

6. Context⁷⁰

- Welke omstandigheden bepalen het verschil tussen succes en falen van het beleid, tussen gewenste en ongewenste uitkomsten van het beleid?
- Is er ander beleid dat het onderzochte beleid in de weg zit of juist versterkt? Het beroep op de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong gehandicapten) stijgt veel sneller dan voorzien: voor studerende is de Wajong aantrekkelijker dan

⁶⁷ Vgl. Pawson 2006, resp. pp. 80, 117; p. 80; pp. 30, 119, 152

⁶⁸ Vgl. Pawson 2006, pp. 22 e.v., 152. Het Wajong-voorbeeld is ontleend aan een Column van Flip de Kam in NRC Handelsblad dd. 25 en 26 augustus 2007.

⁶⁹ Pawson 2006 p. 34

⁷⁰ Een manier om een beeld te krijgen van de invloed van omstandigheden is: op zoek gaan naar primaire studies die hetzelfde (onderwerp) onderzoeken onder verschillende omstandigheden – vgl. Pawson 2006, p. 152, 154; zie ook p. 80.

studiefinanciering, voor gemeenten is de Wajong aantrekkelijker dan de Wet Werk en Bijstand (want uitkeringen gaan ten laste van de Rijksbegroting in plaats van ten laste van de gemeentebegroting) en het UWV schijnt bij de keuringen niet al te streng te zijn.

7. Neveneffecten

- Welke neveneffecten werden voorzien in de oorspronkelijke beleidstheorie en welke – gewenste en ongewenste – neveneffecten zijn daadwerkelijk opgetreden?

5.4 Stap 5: Zoeken naar wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal

Inleiding

Om de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) te toetsen is wetenschappelijk onderzoek en eventueel ander empirisch materiaal nodig. Er zijn twee manieren om daar aan te komen, namelijk gebruik maken van bestaand onderzoek of zelf onderzoek doen. Voordat we beide manieren verder verkennen staan we kort stil bij de vraag: 'Wat is wetenschappelijk onderzoek' en 'empirisch materiaal' ofwel: wat telt als 'evidence'?

Wat telt als 'evidence'?

Wat 'telt' in de BB-methode als 'evidence'? Hierboven (paragraaf 1.1.) zagen we al dat er verschillende opvattingen mogelijk zijn. Bij de BB-methode hanteren we een brede opvatting. 'Evidence' is op de eerste plaats empirisch, wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast is ook ander empirisch materiaal bruikbaar, zoals onderzoeken van andere rekenkamercommissies, beleidsonderzoeken van commerciële bureau's uitgevoerd in opdracht van de gemeente, evaluaties van de gemeente zelf enz. Met andere woorden: uitgangspunt is dat elk onderzoek – en dus elke onderzoeksmethode – zijn toegevoegde waarde kan hebben, namelijk voorzover het inzicht biedt in de plausibiliteit van de oorspronkelijke beleidstheorie of bouwstenen daarvan. Het uitgangspunt is *niet* – zoals bijvoorbeeld bij kwantitatieve meta-analyses – "Eén methodologische fout en het onderzoek doet niet meer mee", maar: "Ga voor de relevante elementen van het onderzoek – dus: de elementen die je wilt gebruiken om de oorspronkelijke beleidstheorie te toetsen – na of ze methodologisch verantwoord zijn".⁷¹

Pawson geeft het voorbeeld van een door hem uitgevoerde toetsing van een beleidstheorie over de effectiviteit van mentor-programma's voor probleemjongeren. Een van de gebruikte, bestaande onderzoeken was een artikel dat vanuit methodologisch oogpunt niet erg sterk was: twee enthousiaste gevalsbeschrijvingen leidden tot de algemene conclusie 'mentoring werkt!'. Maar dit artikel bevatte óók de beschrijving van de mechanismen die later de kern vormden van Pawson's verfijnde beleidstheorie (B1), namelijk dat een mentor-mentee-relatie in de loop van de tijd vier stadia doorloopt: van 'befriending' via 'direction setting' (bij het kiezen van een opleiding) en 'coaching' (tijdens het volgen van een opleiding) naar 'advocacy' (bij het vinden van werk). Alle vier de stadia vereisen specifieke kennis en vaardigheden van de mentor⁷².

Bij de toetsing van dezelfde beleidstheorie laat Pawson overigens zien dat een grote studie die vaak wordt aangehaald als bewijs voor de effectiviteit van mentorprogramma's gebaseerd is op een interventiegroep waar een stevige selectie heeft plaatsgevonden. Om te worden toegelaten tot het programma moesten jongeren onder meer een oriëntatie- en trainingsprogramma met succes doorlopen, een minimaal niveau van sociale vaardigheden hebben, ouder hebben die hen steunden in hun wens om aan het programma deel te nemen enz⁷³.

⁷¹ Pawson 2006 pp. 87 e.v.

⁷² Pawson 2006 pp. 122 e.v

⁷³ Pawson 2006 pp. 139 e.v.

Kortom: veel wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal kan op een of andere wijze bruikbaar zijn bij het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op haar plausibiliteit. Cruciaal is wel dat de onderzoeken die worden gebruikt om de oorspronkelijke beleidstheorie te toetsen worden beoordeeld op hun kwaliteit; dit komt in paragraaf 5.5. aan de orde.

Bronnen van bestaand wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal.

Het opsporen van bestaand wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal dat relevant is voor het toetsen van de oorspronkelijke beleidstheorie en het beantwoorden van de probleemstelling is geen eenvoudige klus. Pawson suggereert om een informatie-deskundige in de arm te nemen, iemand die weet hoe en waar je informatie moet zoeken⁷⁴.

Hieronder volgt een aantal ingangen om relevante, bestaande wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal op het spoor te komen; een uitgebreider overzicht staat in bijlage 2.

- *Wetenschappelijk onderzoek:* Het internet vormt verreweg de belangrijkste ingang. Bijlage 2 bevat een korte introductie. Bij internet is het van belang om extra waakzaam te zijn waar het gaat om de kwaliteit van de gevonden onderzoeksrapporten⁷⁵.
- *Empirisch bewijs van de gemeente zelf:* Voor evaluaties en beleidsonderzoeken door of in opdracht van de gemeente zelf kan het best contact worden gezocht met college, raad en beleidsambtenaren. De kans is groot dat zij de rekenkamercommissie ook in algemene zin op weg kunnen helpen bij het zoeken naar relevant bestaand onderzoek: zij zijn immers al uitgebreid met het onderwerp bezig geweest. Overigens zal vaak al in fase 1 contact zijn gezocht met college, raad en beleidsambtenaren over relevant empirisch bewijs.
- *Expertisecentra e.d.:* Nederland kent een veelheid aan expertisecentra, kennisinstituten, onderzoeksscholen, belangenorganisaties enz. Bijvoorbeeld het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, Het Milieu en Natuur Planbureau, Het Ruimtelijk Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum enz. Ook deze organisaties kunnen de rekenkamercommissie wellicht verder helpen bij haar zoektocht naar 'evidence'.
- *Rekenkameronderzoek.* Onderzoek van rekenkamercommissies valt terug te vinden op de site van de NVRK (www.nvrr.nl) of op de site van De Lokale Rekenkamer (www.delokalerekenkamer.nl)

Het zoekproces zelf zal vaak in een aantal slagen plaatsvinden: men vindt een aantal onderzoeksrapporten, daarin staan weer verwijzingen naar andere relevante onderzoeken enz.

Wanneer stopt men met zoeken?

Wanneer houdt men op met zoeken naar bestaand wetenschappelijk onderzoek? Er zijn twee criteria⁷⁶:

1. Als de probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) is beantwoord
2. Als men als rekenkamercommissie in staat is om de verschillen in de bestaande onderzoeken die relevant zijn voor de verfijnde beleidstheorie (B1) te verklaren.

Het tweede criterium is minstens zo belangrijk als het eerste: als er nog relevante verschillen tussen bestaande onderzoeken zijn die men niet kan verklaren, dan doorgrondt men ook de mechanismen die zorgen dat het beleid werkt nog niet.

⁷⁴ Pawson 2006, p. 83

⁷⁵ Bij een wetenschappelijk tijdschrift vormen peer-reviewers en editoren een zekere garantie voor kwaliteit, maar iedereen kan een onderzoeksrapport op het internet zetten.

⁷⁶ Vgl. Pawson 2006, pp. 86, 146

Zelf onderzoek doen

Om aan 'evidence' te komen kan men gebruik maken van bestaand wetenschappelijk onderzoek of ander bestaand, empirisch materiaal. Daarnaast kan men zelf onderzoek doen om empirisch bewijs te genereren. De eerste methode heeft, uit efficiency-overwegingen, de voorkeur. Maar als er geen bestaand, empirisch onderzoek is te vinden over een cruciale bouwsteen uit oorspronkelijke beleidstheorie, dan kan de rekenkamercommissie besluiten om op dat punt zelf onderzoek te gaan doen. Bijvoorbeeld als de vraag hoe uitvoerders van het beleid en leden van de doelgroep het beleid percipiëren relevant is.

5.5 Stap 6: Beoordeling van de kwaliteit van bestaand onderzoek: betekenis voor de beleidstheorie en robuustheid

Kwaliteitsbeoordeling is cruciaal

Voor alle wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal geldt dat een gezonde portie wantrouwen op zijn plaats is. Onderzoek van rekenkamercommissies zal vaak een sterk accent leggen op randvoorwaarden en procedures. Gemeenten zullen om politieke redenen wellicht in evaluaties bepaalde problemen onderbelicht laten of in beleidsonderzoeken bepaalde oplossingsrichtingen om politieke redenen op voorhand buiten beschouwing laten. Commerciële onderzoeks- en adviesbureau's werken in opdracht van de gemeente. Wetenschappelijk onderzoekers en onderzoeksgroepen werken vanuit bepaalde invalshoeken en focussen op bepaalde theorieën, redacteurs van wetenschappelijke tijdschriften hebben voorkeuren en zijn niet ongevoelig voor hypes enz. Dit alles vormt geen reden om bepaald onderzoek op voorhand buiten beschouwing te laten, maar wel om elk bestaand onderzoeksrapport dat relevant lijkt kritisch op zijn kwaliteit te beoordelen. Te overwegen valt om wetenschappers en andere materie-deskundigen te benaderen en te vragen om de namen van hun grootste inhoudelijke tegenstrevers in het debat.

Kwaliteitsbeoordeling aan de hand van twee vragen

De kwaliteitseisen die men aan bestaand wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal stelt zijn afhankelijk van de in dat onderzoek gehanteerde onderzoeksmethode en van het gebruik ervan voor de toetsing van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0).

De kernvraag bij een bestaand onderzoek is: 'Levert dit onderzoek relevant en methodologisch robuust bewijs op voor de verfijnde beleidstheorie (B1)?'

Twee vragen moeten daarvoor worden beantwoord, namelijk⁷⁷:

1. Is het bestaande wetenschappelijk onderzoek of empirisch materiaal - of althans een deel daarvan - *relevant*? Met andere woorden: levert het relevant bewijs op over de mechanismen, doelen, actoren, randvoorwaarden enz. in de oorspronkelijke beleidstheorie (B0)?

2. Is het bestaande wetenschappelijk onderzoek of empirisch materiaal - of: het relevante deel ervan - *methodologisch te vertrouwen*? Er is een aantal kwaliteitseisen waaraan elk empirisch onderzoek zou moeten voldoen wil het worden gebruikt, namelijk (vgl. paragraaf 3.3):

- Het onderzoek is ontworpen en uitgevoerd aan de hand van toetsbare uitspraken;
- Het onderzoek is empirisch, dat wil zeggen: het stoelt op objectief vast te stellen feiten. In deze brief wordt een ruime opvatting gehanteerd. Bijvoorbeeld: ook open interviews kunnen 'evidence' opleveren, als maar aannemelijk is dat een andere interviewer bij dezelfde geïnterviewde onder dezelfde omstandigheden met dezelfde informatie was thuisgekomen. Een goed interviewverslag is dan wel een voorwaarde; hierin dienen vragen, antwoorden, de loop van het gesprek, maar ook de kundigheid van de interviewer en eventuele overtuigingen die bij hem/haar tijdens het interview hebben gespeeld te zijn geëxpliciteerd.
- Het onderzoek is repliceerbaar: de gehanteerde methoden en technieken zijn geëxpliciteerd, de data-verzameling, -bewerking en -analyse is openbaar, en het onderzoek zou worden over gedaan met hetzelfde ontwerp en onder dezelfde omstandigheden dan zou dat dezelfde uitkomsten opleveren.

⁷⁷ Vgl. Pawson 2006, p. 89-90.

Daarnaast kennen verschillende onderzoeksmethoden verschillende, specifieke methodologische kenmerken. Het voert te ver om in het kader van deze brief de verschillende kwaliteitseisen voor de verschillende methoden van onderzoek uit te werken; bijlage 2 bevat literatuurverwijzingen op dit punt.

5.6. Stap 7: Vastlegging van de toetsing van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) op plausibiliteit

Het belang van transparante verslaglegging

Bij een onderzoek volgens de BB-methode moet uit het rekenkamerrapport de lezer duidelijk worden wat de toetsing van de oorspronkelijke beleidstheorie aan wetenschappelijk onderzoek (en eventueel ander empirisch materiaal) betekent: op welke punten is de oorspronkelijke beleidstheorie plausibel, en op welke punten is er aanleiding voor verfijningen?

Van groot belang is dat in fase 2 transparant wordt gewerkt. Goede, transparante verslaglegging is om twee redenen van belang:

1. Rekenkameronderzoeken moeten zelf methodologisch robuust zijn; één van de eisen is transparantie over de gehanteerde methoden en technieken bij de verzameling, verwerking en analyse van data (zie paragraaf 5.5).
2. Transparantie is nodig om de lezer te overtuigen. Het is van groot belang dat de lezer elke stap kan meemaken en zich zo kan laten overtuigen van de juiste toepassing van de methode en de relevantie van de uitkomsten.

Het eindproduct van fase 2: 'overzicht van wetenschappelijk onderzoek'

Het eindproduct van fase 2 is een samenvattend overzicht van het relevante, bestaande wetenschappelijk onderzoek en van eventueel ander, relevant empirisch materiaal, waaronder eigen onderzoek van de rekenkamercommissie.

Het 'overzicht van wetenschappelijk onderzoek' zou in elk geval de volgende elementen moeten bevatten⁷⁸:

1. De probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie en eventuele onderzoeksvragen (zie paragraaf 5.3);
2. Een verslag van de gebruikte, relevante onderzoeken, dat wil zeggen:
 - a. De relevante, bestaande onderzoeken worden besproken in een voor de lezer logische volgorde;
 - b. Van elk besproken onderzoek worden de titel, auteurs en vindplaats opgenomen;
 - c. Bij elk besproken onderzoek is de lezer na lezing in elk geval duidelijk:
 - i. wat er in de bestaande studie staat;
 - ii. welk deel daarvan relevant is voor de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) en hoe; in beginsel gaat het om een bevestiging of een verfijning (= aanpassing) van de oorspronkelijke beleidstheorie; in het geval van verfijning moet uiteraard worden aangegeven hoe die verfijning er precies uitziet;
 - iii. dat het deel van het onderzoek dat men gebruikt methodologisch robuust is.
 - d. Voor prominente bestaande onderzoeken die men *niet* gebruikt verdient het aanbeveling om kort aan te geven waarom men ze niet gebruikt.
3. Beantwoording van de probleemstelling en onderzoeksvragen
4. Beperkingen van de toetsing:
 - a. Over welke mechanismen, randvoorwaarden en andere bouwstenen is overvloedig en eensluidend wetenschappelijk onderzoek aangetroffen? Over welke bouwstenen van de beleidstheorie is vrijwel niet bekend?

⁷⁸ Vgl. Pawson 2006, o.m. pp. 126, 93, 118

- b. Welke dynamiek roept het beleid mogelijk op? Is het beleid 'self-affirming', 'self-defeating' of 'self-neutralizing'? Is er interferentie met ander beleid? (zie box 3 over mechanismen) Wat is derhalve de uiterste houdbaarheidsdatum van het rekenkameronderzoek?

5.7. Een vingeroefening: de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) over Sport en Bewegen in de gemeente Heerlen getoetst op plausibiliteit

Beperkingen van het voorbeeld in deze paragraaf

In paragraaf 4.7 werd de oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen bij Jongeren (B0 Jongeren) gereconstrueerd. In deze paragraaf wordt een aanzet gegeven tot toetsing van deze theorie aan wetenschappelijk onderzoek.

Zoals in paragraaf 4.7 al werd aangegeven was de tijd om het voorbeeld van de Visienota Sport en Bewegen uit te werken uiterst beperkt. Er was slechts een halve dag beschikbaar om de oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen voor Jongeren (B0 Jongeren) aan de hand van wetenschappelijk onderzoek te toetsen op plausibiliteit. Die toetsing is dan ook zeer beperkt en oppervlakkig geweest. Zo is er geen probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie geformuleerd⁷⁹, zijn de meest recente wetenschappelijke onderzoeken niet geraadpleegd, is ook de methodologische kwaliteit van de elementen uit het wetenschappelijk onderzoek die worden gebruikt niet nagegaan en is de zoektocht naar wetenschappelijk onderzoek gestopt vóór voordat er een begin van begrip was van de mechanismen die kunnen leiden tot reductie van overgewicht en actievere leefstijl bij jongeren. Ook in deze paragraaf gaat het dus om een vingeroefening, waarbij niet de precieze inhoud van de toetsing centraal staat maar het soort inzichten dat een dergelijke toetsing kan opleveren.

Zoekslag en opbrengsten

In eerste instantie is met Engelse trefwoorden gezocht op www.pubmed.nl, een database met miljoenen wetenschappelijke publicaties op medisch terrein. Geacht werd met onder meer de termen 'Childhood Overweight', 'Reducing Obesity', 'Obesity Youth'. Dat leverde voor zowel het reduceren van overgewicht bij jongeren als het bevorderen van een gezonde leefstijl bij jongeren een baaiert aan onderzoeken op, maar - helaas - geen eenduidige uitkomsten. Een onmogelijke opgave om hier in de beperkte beschikbare tijd chocolade van te maken. Gelukkig bleek de site www.Overgewicht.org meer houvast te bieden. Dit is een site van het ministerie van VWS en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

De site levert het volgende beeld op⁸⁰:

- Er is sprake van een snelgroeiend probleem
- Er is sprake van een hardnekkig probleem. Interventieprogramma's bij kinderen leveren tot nu toe teleurstellende resultaten op.
- Er is geen evidence-based programma voor gewichtsreductie bij jongeren met overgewicht en voor het bevorderen van een actieve leefstijl bij jongeren.
- Er is wel het "Overbruggingsplan voor kinderen met overgewicht", op basis van onder meer een uitgebreide literatuurstudie van relevant wetenschappelijk onderzoek. Het overbruggingsplan identificeert een aantal 'veelbelovende interventiestrategieën', namelijk:
 - Problemen voorkomen:
 - Bevorderen gezonde voedingsgewoonten en stimuleren van bewegen & terugbrengen zittend gedrag.

⁷⁹ Een vruchtbare probleemstelling was wellicht geweest: 'Welke mechanismen maken dat jongeren van 4 tot 19 jaar overgewicht kwijtraken, meer gaan bewegen en meer gaan bewegen?'

⁸⁰ Bulk-Bunschoten, A.M.W., e.a., 'Overbruggingsplan voor kinderen met overgewicht', Sociale geneeskunde (JGZ) EMGO, VU, september 2005, pp. 1-2; Bemelmans, W.J.E., 'Interventies ter preventie van overgewicht in de wijk, op school, op het werk en in de zorg', RIVM-rapport 260301005/2004

- Motivatie en voorbeeldgedrag ouders is belangrijk voor het uiteindelijke resultaat.
 - Beginnende problemen oplossen:
 - Het reduceren van het gebruik van gezoete dranken;
 - Het verminderen van zittende activiteiten;
 - Het bevorderen van buitenspelen;
 - Het stimuleren van ontbijten.
 - Motivatie en voorbeeldgedrag van de ouders is belangrijk bij het uiteindelijke resultaat van de interventie.
 - Een 'actieve leefstijl' bestaat uit twee componenten, namelijk voedingsgewoonten en bewegingsgewoonten. Het overbruggingsplan en de GGD's (zie onder) beschouwen de twee in samenhang.
 - De GGD's geven uitvoering aan het "Overbruggingsplan".
- Een kort bezoek aan de site van de GGD Zuid Limburg (www.ggdzl.nl) leert dat de GGD Zuid Limburg onder meer de volgende activiteiten ontplooit die een verband hebben met het beleid:
- Gezonde school (o.m. voorlichting)
 - Gezonde buurtprojecten (5 in Zuid Limburg, waarvan 3 in Heerlen)
 - Realfit, Simkids e.d. (bewegings- en voedingsprogramma's voor kinderen)
 - Boekje "Overgewicht voor ouders"
- De GGD lijkt dus een belangrijke actor in het gemeentelijke beleid. De Visienota Sport en Bewegen geeft aan dat er vooralsnog geen structureel overleg tussen gemeente en GGD is⁸¹.

⁸¹ Discussieversie Visienota Sport en Bewegen, bijl. 1, p. 17.

6. Fase 3: Het formuleren van de verfijnde beleidstheorie (B1)

6.1. Inleiding

Opbouw van dit hoofdstuk

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Hieronder worden de drie stappen van fase 3 beschreven, namelijk:

- Het maken van een samenhangende beschrijving van de verfijnde beleidstheorie (stap 8, paragraaf 6.2);
- De hoor- wederhoorprocedure (stap 9, paragraaf 6.3);
- De publicatie (stap 10; paragraaf 6.4).

Zoals eerder aangegeven ontbraken tijd en middelen om in het kader van deze brief een volledig pilot-onderzoek te doen. Een eerste aanzet tot een verfijnde beleidstheorie (B1) over Sport en Bewegen in de gemeente Heerlen (uit paragraaf 4.7) is te vinden aan het eind van dit hoofdstuk (paragraaf 6.5).

Volgtijdelijke stappen

De volgorde van iedere stap in fase 3 ligt vast; men kan, anders dan in fase 1 en 2, pas naar de volgende stap als de voorgaande is afgerond.

6.2. Stap 8: De verfijnde beleidstheorie (B1) in samenhang

Samenvattend schema plus toelichting

Het schema van de oorspronkelijke beleidstheorie en de toelichting daarop (= de afsluiting van fase 1, zie paragraaf 4.6) kan als vertrekpunt dienen voor deze stap. Vervolgens kan men het schema wijzigen aan de hand van het 'overzicht van wetenschappelijk onderzoek' (zie paragraaf 5.6). In de toelichting kan kort worden aangegeven welke bouwstenen zijn bevestigd in de toetsing en ook welke verfijningen uit de toetsing voortvloeien. Het gaat er hier niet om een onderzoeksverantwoording te maken – dat is in stap 7 al gebeurd. Het gaat erom de punten waarop de oorspronkelijke beleidstheorie wordt verfijnd weer te geven in het schema en om in de toelichting die punten toe te lichten alsook om aan te geven hoe plausibel de beleidstheorie op de andere punten is. Hoe moet de lezer de verfijningen precies begrijpen? Hoe 'hard' of 'zacht' – of: hoe plausibel – zijn de bevestigingen en verfijningen? Kent de verfijnde beleidstheorie (B1) eventuele beperkingen, bijvoorbeeld vanwege de dynamiek die het beleid mogelijk oproept? Of vanwege interferentie met ander beleid? Of domweg omdat er over bepaalde belangrijke bouwstenen geen wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is?

De focus van de verfijnde beleidstheorie (B1) zal afhankelijk zijn van de probleemstelling bij de oorspronkelijke beleidstheorie (B0). De focus zal, als bij de oorspronkelijke beleidstheorie, in elk geval deels liggen bij de mechanismen waarvan men – college, raad en beleidsambtenaren – verwachtte dat ze zouden leiden tot het bereiken van de beleidsdoelen.

Daarnaast dient er ook aandacht te zijn voor de 'knoppen' waaraan college, raad en beleidsambtenaren kunnen draaien als zij het beleid zouden willen bijstellen.

Het schema van de verfijnde beleidstheorie (B1) en de toelichting daarop moeten zelfstandig leesbaar zijn, zodat de lezer met weinig tijd zich hiertoe kan beperken.

Conclusies en aanbevelingen

De BB-methode levert ten opzichte van huidig rekenkameronderzoek minder stellige conclusies en aanbevelingen op – al zou in veel gevallen ook bij huidig rekenkameronderzoek een bescheidener toonzetting van conclusies en aanbevelingen gerechtvaardigd zijn (zie hoofdstuk 2).

De toelichting op de verfijnde beleidstheorie (B1) kan uitspraken bevatten als⁸²: ‘Inzet van beleidsinstrument B heeft naar alle waarschijnlijkheid ongewenste neveneffecten’, ‘Het effect van inzet van beleidsinstrument B op het bereiken van beleidsdoel II is vaak groot, maar vaak slechts van korte duur’, ‘De inzet van beleidsinstrument A zou waarschijnlijk effectiever zijn als aan randvoorwaarde y en z is voldaan’, ‘Binnen de doelgroep zullen de leden van groep 1 het beleid anders interpreteren dan de leden van groep 2. Dat maakt het waarschijnlijk dat inzet van beleidsinstrument C effectiever is bij doelgroep 1 dan bij doelgroep 2’. enz.

Het rekenkamerrapport bestaat uiteindelijk uit:

- De oorspronkelijke beleidstheorie (B0) met toelichting (stap 2, paragraaf 4.5) en eventuele kanttekeningen van college, raad en beleidsambtenaren bij de oorspronkelijke beleidstheorie (stap 3, paragraaf 4.6);
- Het overzicht van wetenschappelijke literatuur (stap 7, paragraaf 5.5);
- De verfijnde beleidstheorie (B1) met toelichting (stap 8, paragraaf 6.2) en de uitkomsten van de hoor- wederhoorprocedure (stap 9, paragraaf 6.3).

Op basis daarvan moeten college, raad en beleidsambtenaren zelf bepalen welke besluiten zij eventueel nemen om het beleid bij te stellen.

Peer review

De rekenkamercommissie kan, voordat zij met haar rapport de hoor- wederhoorprocedure ingaat, een peer-review laten uitvoeren op het concept-rapport. Dat is een extra kwaliteitswaarborg. Als bijvoorbeeld bij de toetsing gebruik is gemaakt van wetenschappelijk onderzoek dat zich bedient van geavanceerde methoden en technieken, dan zou een externe methodoloog kunne worden ingeschakeld – bijvoorbeeld via een universiteit of een andere rekenkamercommissie – om na te gaan of de kwaliteitsbeoordeling van dat onderzoek en het gebruik ervan in de toetsing correct is geweest.

6.3. Stap 9: Hoor- en wederhoor

Hoor- en wederhoor

Op het eind van fase 1 – het expliciteren van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) – is al uitvoerig met college, raad en beleidsambtenaren overlegd over de vraag of zij de oorspronkelijke beleidstheorie herkenden. Het ligt in de rede om ook de verfijnde beleidstheorie (B1) opnieuw te bespreken, maar nu alleen met college en beleidsambtenaren (de raad komt bij publicatie, in stap 10 aan de beurt – zie hieronder). In de eerste ronde zouden college en beleidsambtenaren feitelijke opmerkingen bij het concept-rapport kunnen maken, bijvoorbeeld als er relevant wetenschappelijk onderzoek ontbreekt. Deze opmerkingen leiden dan tot aanpassing van het concept-rapport of – als de rekenkamercommissie zich niet kan vinden in de opmerkingen – eventueel tot het opnemen van de opmerkingen in het rapport.

In de bestuurlijke fase kan het college dan zijn bestuurlijke reactie geven op het rapport. De rekenkamercommissie voorziet deze van een nawoord.

De gemeenteraad blijft in deze stap even buiten beeld: op die manier kan hij voldoende afstand bewaren om na publicatie het geheel te overzien en te beslissen of, en zo ja: welke consequenties het rekenkamerrapport moet hebben voor het beleid.

⁸² Vgl. Pawson 2006, p. 100

6.5. Stap 10: Publicatie

Goede communicatie is cruciaal: het draait om de nuances!

Publicatie is de laatste stap van het rekenkameronderzoek. De gebruikelijke volgorde – het onderzoeksrapport wordt eerst aan de raad aangeboden, dan aan college, pers en andere belangstellenden – kan ongewijzigd blijven.

Wel is een zorgvuldige formulering van de ‘boodschap’ van de rekenkamercommissie en een zorgvuldige communicatie hierover. Immers, bij de BB-methode maken ‘harde’ conclusies en aanbevelingen plaats voor een uitspraak over de plausibiliteit van de oorspronkelijke beleidstheorie en voor suggesties voor aanvullingen en wijzigingen van die beleidstheorie. Bij de BB-methode draait het om de nuances – bijvoorbeeld een verondersteld mechanisme dat meer of minder plausibel is, een beleidsinstrument dat waarschijnlijk effectiever zal worden als nog aan een bepaalde randvoorwaarde wordt voldaan enz. Die nuances vormen de kern van het rekenkamerrapport, de centrale boodschap ervan. In haar rapporten, in haar persberichten, in alle communicatie zal de rekenkamercommissie er alles aan moeten doen om te zorgen dat die nuance niet verloren gaat.

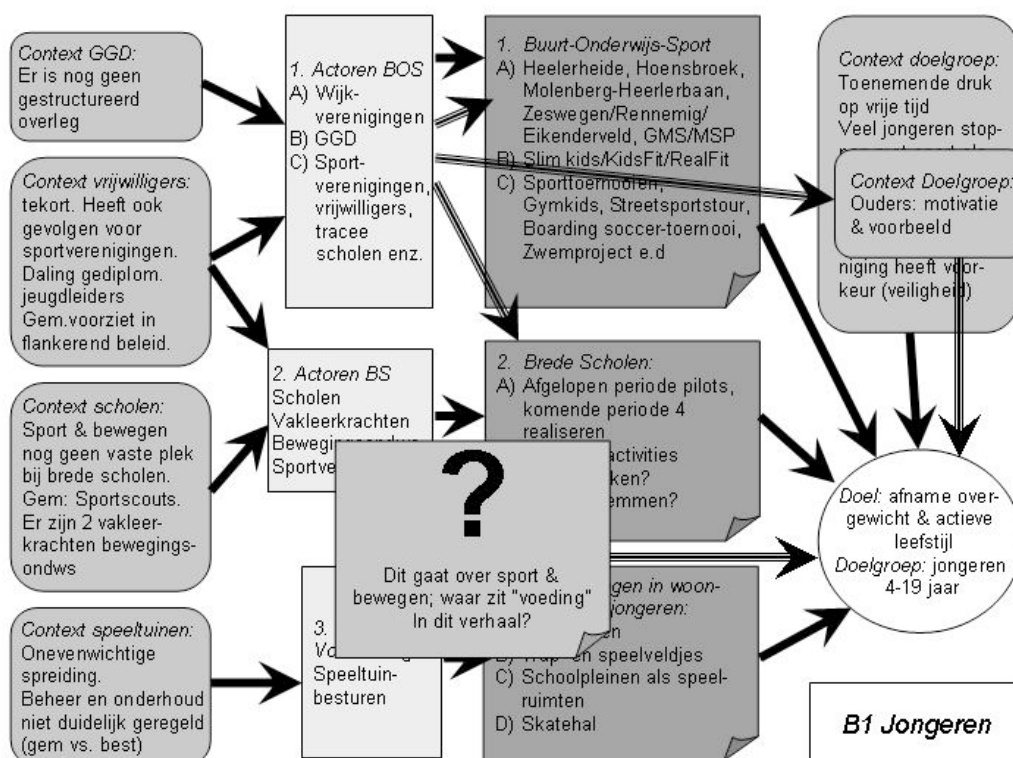
6.6. Voorbeeld: de verfijnde beleidstheorie (B1) over Sport en Bewegen in de gemeente Heerlen geformuleerd

Beperkingen van het voorbeeld in deze paragraaf

In paragraaf 4.7 werd de oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen bij Jongeren (B0 Jongeren) – zeer globaal en op hoofdlijnen - gereconstrueerd. In paragraaf 5.6 werd geïllustreerd op welke wijze die theorie aan de hand van bestaand wetenschappelijk onderzoek zou kunnen worden getoetst op haar plausibiliteit. In deze paragraaf wordt verkend hoe de resultaten van de toetsing zouden kunnen worden verwerkt in een verfijnde beleidstheorie Sport en Bewegen bij Jongeren (B1 Jongeren). Opnieuw dient te worden aangetekend: het gaat om een vingeroefening. Niet de precieze inhoud van de verfijningen staat centraal, maar meer het *soort* verfijningen dat de toetsing kan opleveren voor de beleidstheorie.

Verfijnde beleidstheorie Sport en Bewegen voor Jongeren (B1 Jongeren)

Voor de doelgroep Jongeren kan voor het doel ‘reduceren overgewicht’ en ‘bevorderen actieve leefstijl’ de oorspronkelijke beleidstheorie als volgt worden verfijnd:



Figuur 3: Verfijnde beleidstheorie Sport en Bewegen voor Jongeren (B1 Jongeren)

Legenda

Voor de legenda wordt verwezen naar paragraaf 4.7.

Toelichting op de reconstructie van de oorspronkelijke beleidstheorie Sport en Bewegen voor Jongeren (B0 Jongeren)

De verfijnde beleidstheorie Sport en Bewegen bij Jongeren (B1 Jongeren) geeft weer – met alle hierboven gemaakt voorbehouden voor de oorspronkelijke beleidstheorie en de toetsing – op welke punten de beleidstheorie plausibel is en op welke punten verfijningen worden gesuggereerd. Een en ander kan als volgt worden samengevat:

- Overgewicht en een passieve leefstijl onder jongeren vormen een snel groeiend probleem.
- Er is geen evidence-based programma voor reductie van overgewicht bij jongeren en voor het bevorderen van een actieve leefstijl. Interventieprogramma's tot nu toe hebben teleurstellende resultaten.
- Het 'overbruggingsplan voor kinderen met overgewicht' schetst wel een aantal veelbelovende interventies.
- Bovenstaand punt betekent dat hieronder gesuggereerde verfijningen met de nodige omzichtigheid worden gepresenteerd: er is een redelijke kans dat ze helpen om het beleidsdoel te, maar het is lang niet zeker.
 - Het voorbeeldgedrag van – en het motiveren door ouders lijkt een belangrijke randvoorwaarde voor succes te zijn. De discussieversie van de Visienota Sport en Bewegen besteedt hier geen aandacht aan. Het beleid zou misschien aan effectiviteit kunnen winnen als aan deze randvoorwaarde expliciet aandacht wordt besteed;
 - De GGD is een belangrijke actor waar het gaat om het streven om overgewicht bij jongeren te reduceren en een gezonde leefstijl bij jongeren te bevorderen. De GGD heeft voert al programma's uit die deze doelstelling bevorderen. De discussieversie van de visienota Sport en Bewegen identificeert de GGD wel als belangrijke actor, maar geeft ook aan dat er nog

geen gestructureerd overleg is. Misschien zou het beleid aan effectiviteit kunnen winnen als de inspanningen van gemeente en GGD op elkaar worden afgestemd?

- 'Leefstijl' bestaat uit 'voedingsgewoonten' en 'bewegingsgewoonten'. Zowel in het wetenschappelijk onderzoek als in de GGD-programma's lijken de twee componenten steeds in samenhang te worden gezien. De component voedingsgewoonten komt echter in de Visienota Sport en Bewegen niet voor, terwijl voedingsgewoonten evident wel van belang zijn voor de doelstelling 'reductie overgewicht'. Wellicht komt het gemeentelijk beleid inzake voedingsgewoonten in de nota Gezondheidsbeleid aan de orde?

Nogmaals: bovenstaand beeld is op basis van tweeëneenhalve dag onderzoek. Er zullen veel fouten en hiaten in zitten. Maar hopelijk illustreren de paragrafen 4.7, 5.6 en 6.6 toch de manier van werken en het soort resultaten dat de BB-methode kan opleveren.

7. De BB-methode: mogelijke gevolgen

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden mogelijke gevolgen van geregelde toepassing van de BB-methode verkend. Op de eerste plaats de mogelijke gevolgen voor het rekenkameronderzoek zelf (paragraaf 7.2). Daarna komen de mogelijke gevolgen voor colleges, ambtenaren en gemeenteraden aan de orde (paragraaf 7.3). Vervolgens worden mogelijke maatschappelijke vervolgen verkend (paragraaf 7.4). Ten slotte komen de mogelijke gevolgen voor de rekenkamercommissies zelf aan de orde (paragraaf 7.5). Deze rekenkamerbrief wordt afgesloten met een kort slotwoord (paragraaf 7.6).

7.2 Mogelijke gevolgen voor rekenkameronderzoek

Van oordelen naar mee-zoeken

Het resultaat van rekenkameronderzoek volgens de BB-methode is een explicitering van de oorspronkelijke beleidstheorie (B0) en een verfijning van die theorie aan de hand van empirisch onderzoek. De verfijning bestaat eruit dat een beter, 'evidence-based' beeld ontstaat van welke veronderstellingen over mechanismen meer en minder plausibel zijn, welke randvoorwaarden van belang zijn, welke expertise en cultuur bij de uitvoerders een rol spelen enz.

Daarmee verandert ook het rekenkameronderzoek zelf, namelijk:

- De focus van rekenkameronderzoek verschuift van randvoorwaarden en procedures naar de inhoud en de effectiviteit van beleid; de focus zal minder op transparantie en publieke verantwoording komen te liggen en meer op verbetering van de effectiviteit van beleid;
- Conclusies en aanbevelingen zullen, zoals we al zagen (paragraaf 6.2) minder stellig worden. Beleidsonderzoek kent veel minder zekere uitkomsten van bijvoorbeeld medisch of fysisch onderzoek. Men weet nooit zeker of men alle relevante factoren en omstandigheden heeft geïdentificeerd. En bewijs dat men gevonden heeft zal beleidstheorie of bouwstenen daarvan meer of minder plausibel maken, maar slechts zelden spijkerhard bewijzen;
- Daarmee samenhangend verschuift het accent in rekenkameronderzoek van *oordelen naar zoeken*, van 'onbetwistbare normen over procedures en randvoorwaarden' naar 'empirische toetsing van de plausibiliteit van inhoud en effectiviteit van beleidstheorieën'. In 'traditioneel' rekenkameronderzoek worden vaak harde oordelen geveld omdat niet is voldaan aan randvoorwaarden en procedures. De BB-methode kent geen algemeen geldende, inhoudelijke normen⁸³, het is een gesystematiseerde zoektocht naar een 'evidence based' antwoord op de vraag 'Wat werkt voor wie onder welke omstandigheden en in welke opzichten, en waarom?';

De BB-methode ex ante toegepast?

Rekenkamercommissies zijn gewend om ex post te onderzoeken: *achteraf* beoordelen zij de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Er is methodologisch echter geen belemmering om de BB-methode ook ex ante toe te passen. De rekenkamercommissie kan dan bijvoorbeeld een zijlicht werpen op een ontwerp-beleidsnota die het college ter bespreking aan de raad aanbiedt. Voor de mogelijke gevolgen daarvan voor de positie van de rekenkamercommissie: zie paragraaf 7.5.

⁸³ De enige norm die wordt gehanteerd luidt: 'De beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het beleid dient te worden geëxpliciteerd en dient te worden getoetst op plausibiliteit aan de hand van empirisch, wetenschappelijk onderzoek en eventueel ander empirisch materiaal.'

7.3 Colleges, ambtenaren en gemeenteraden

Aanvankelijk: weerstand?

Als een rekenkamercommissie de BB-methode geregeld toepast zal dat waarschijnlijk aanvankelijk weerstand oproepen bij college, ambtenaren en wellicht ook een deel van de gemeenteraad. Immers, de rekenkamercommissie bemoeide zich tot nu toe niet of nauwelijks met de inhoud en effectiviteit van beleid - dat was het exclusieve terrein van beleidsambtenaren en, in mindere mate, de vakwethouders.

Van de zijde van de gemeenteraad zijn ook positieve reacties voorstelbaar: met dit soort rekenkameronderzoek krijgt de raad, veel meer dan tot nu toe het geval is, inhoudelijke contra-expertise op het beleid van het college in handen – bij ex ante onderzoek zelfs vóórdat de raad het beleid vaststelt. Daarmee wordt zijn kaderstellende en controlerende rol versterkt.

Later: colleges expliciteren zelf hun beleidstheorie?

Als een rekenkamercommissie in de loop van de tijd geregeld onderzoek volgens de BB-methode blijft uitvoeren, dan is de kans groot dat college en beleidsambtenaren zelf hun beleidstheorieën gaan expliciteren en toetsen op plausibiliteit. Immers, als je dat als bestuurder en ambtenaar zelf doet dan hou je de regie in eigen hand. Het risico bestaat dat college en beleidsambtenaren alleen die 'evidence' presenteren die hun beleidstheorie ondersteunt. Toch valt die situatie te prefereren boven de huidige situatie: er ontstaat dan in elk geval de gewoonte dat bestuurders en beleidsmakers van tevoren expliciteren hoe ze denken dat hun beleid gaat werken (beleidstheorie) en proberen dat te schragen met wetenschappelijk onderzoek. Dat maakt de kans groter dat beleid effectiever wordt en dat flaters worden voorkomen. In de situatie waarin het college in een ontwerp-beleidsnota zijn beleidstheorie expliciteert en toetst op plausibiliteit kan de rekenkamercommissie zonodig contra-expertise leveren.

Als rekenkamercommissies de BB-methode geregeld toepassen dan is het niet ondenkbaar dat een soortgelijke ontwikkeling zal plaatsvinden als die in de vorige eeuw rondom beleidsevaluaties. In de jaren '60 en '70 werd beleid nog niet of nauwelijks geëvalueerd. Vanaf de jaren '70 en '80 raakte het evalueren van beleid, mede onder invloed van de Algemene Rekenkamer, steeds meer ingeburgerd. Nu, anno 2007, is er bijna geen beleid van betekenis meer of het wordt door de gemeente, provincie of ministerie zelf geëvalueerd.

7.4 Mogelijke maatschappelijke gevolgen

Nederland, en algemener de Westerse wereld, kent een grote versplintering van onderzoeksinspanningen in die zin dat er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de onderzoeksuitkomsten van anderen. Rekenkamercommissies vinden vaak ieder voor zich, elk onderzoek opnieuw, het wiel uit. Maar ook onderzoekers aan universiteiten werken ieder in hun eigen niche in hun eigen vakgebied. Mensen en organisaties die werkelijk overzicht hebben van de stand van het empirisch, wetenschappelijk onderzoek op een wat breder vakgebied én op de betekenis daarvan voor beleid zijn schaars. Dat komt omdat die taak niet of nauwelijks institutioneel is belegd⁸⁴.

De BB-methode biedt een mogelijkheid om aan de oceaan van empirisch, wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal de voor de eigen lokale situatie relevante uitkomsten te halen en die op een betekenisvolle manier met elkaar in verband te brengen. De methode biedt de mogelijkheid om, veel meer dan nu wordt gedaan, systematisch te leren van de 'evidence based' inzichten die elders zijn opgedaan. En dat biedt weer uitzicht op een betere benutting van onderzoeken en onderzoeksgelden en, wie weet, op effectiever beleid.

⁸⁴ Vgl. Pawson 2006, p. 11

7.5. Mogelijke gevolgen voor rekenkamercommissies

Rekenkamercommissie: ideale uitgangspositie voor effectiviteitsonderzoek

De rekenkamercommissie is in de ideale positie om onderzoek te doen naar de inhoud en effectiviteit van beleid. Zij heeft, anders dan bestuurders, beleidsambtenaren, commerciële bureau's enz., geen direct belang bij de uitkomsten van haar onderzoek. Zij heeft een wettelijke taak om het door de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur te onderzoeken. Zij is onafhankelijk, bepaalt zelf haar onderzoeksagenda. En zij wordt algemeen gezien als een partij die kan worden vertrouwd.

Dat laat onverlet dat er bij het doen van effectiviteitsonderzoek volgens de BB-methode nog wel enkele beren op de weg zijn (ten minste 4).

1. BB-methode: verschuiving van 'verantwoorden' naar 'verbeteren'

Put constateert dat rekenkamers meestal een dubbele missie hebben, namelijk enerzijds het ondersteunen van de volksvertegenwoordiging bij haar controlerende taak en anderzijds bijdragen aan een beter functioneren van de overheid. Dat betekent dat er twee doelgroepen zijn: vanuit de verbeterlogica het bestuur en de ambtelijke organisatie, vanuit de verantwoordingslogica de volksvertegenwoordiging. Er is een zekere afruil tussen deze doelen. Put noemt als voorbeeld een passage uit de Handreiking doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 1997: "De normen moeten passen bij de inzichten die golden in de onderzochte periode." Dat betekent dat de rekenkamer in sommige onderzoeken beoordeelt aan de hand van verouderde normen. Vanuit verbeteroogpunt is dat volslagen idioot, vanuit verantwoordingsoogpunt is dat volstrekt rationeel⁸⁵.

Geregelde toepassing van de BB-methode betekent een verschuiving van de focus in het rekenkameronderzoek: de focus verschuift van verantwoorden, van randvoorwaarden en procedures, naar verbeteren, naar inhoud en effectiviteit van beleid. De prijs die men daar als rekenkamercommissie voor betaalt is dat men zich kwetsbaarder opstelt. De rekenkamercommissie hanteert geen normen meer die worden ervaren als vanzelfsprekendheden. In plaats daarvan doet zij, op basis van de actuele stand van zaken in wetenschappelijk onderzoek, uitspraken over de plausibiliteit van de oorspronkelijke beleidstheorie en doet zij inhoudelijke suggesties om het beleid effectiever te maken - met meer of minder stelligheid afhankelijk van het wetenschappelijk onderzoek. De rekenkamercommissie wordt minder een autoriteit die afrekenen en meer een partner die spiegelt en meezoekt. Zoals we eerder zagen is de vanzelfsprekendheid van de huidige normen overigens schijn: empirisch bewijs dat overheden die aan die normen voldoen effectiever beleid voeren ontbreekt (zie paragraaf 2.3).

2. De BB-methode ex ante toepassen? - Niet iets om mee te beginnen.

Hierboven werd al geconstateerd dat er geen methodologische belemmeringen zijn om de BB-methode ex ante toe te passen; het rapport van de rekenkamercommissie vormt dan een zijlicht op de ontwerp-beleidsnota van het college. Institutioneel lijkt dat wat moeilijker te liggen: de gemeentewet schrijft voor dat de rekenkamercommissie de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het *gevoerde* bestuur onderzoekt - en dat suggereert onderzoek ex post. Wellicht is dat ook de beste manier om met onderzoek naar de effectiviteit te beginnen: door een beleidsterrein onder de loep te nemen waarvan iedereen in de gemeente wel weet dat het gevoerde beleid niet geweldig is en dat er eigenlijk iets zou moeten gebeuren.

3. Kennis en vaardigheden

De BB-methode vereist een gedegen expertise op het terrein van methoden en technieken van sociaal wetenschappelijk onderzoek en statistiek. Immers: de onderzoeker moet in staat zijn om de bestaande wetenschappelijke onderzoeken, of de delen daarvan die relevant zijn voor de beleidstheorie, te beoordelen op hun methodologische robuustheid.

⁸⁵ Put 2006, pp. 98-99.

4. Communicatie

Met geregelde toepassing van de BB-methode maakt de rekenkamercommissie kwetsbaarder. Hierboven (paragraaf 6.5) zagen we al dat rekenkameronderzoek volgens de BB-methode draait om nuances - bijvoorbeeld een verondersteld mechanisme dat meer of minder plausibel is, een beleidsinstrument dat waarschijnlijk effectiever zal worden als nog aan een bepaalde randvoorwaarde wordt voldaan enz. In de media, maar ook in de politieke arena, hebben nuances de neiging om te verdampen. Dat betekent dat rekenkamercommissies zullen moeten investeren in hun communicatie: in redactionele expertise (het zorgvuldig en begrijpelijk formuleren van de bestuurlijke boodschap in rapport en persbericht), in presentatietechnieken (hoe kan men ervoor zorgen dat juist de nuances beklijven bij de raad en journalisten?) e.d.
Kortom: geregelde toepassing van de BB-methode vereist een volwassen communicatiebeleid.

7.6 Slotwoord

Rijk, provincies en gemeenten zijn op een permanente zoektocht: 'Welk beleid werkt voor wie in welke omstandigheden en in welke opzichten, en waarom?' Rekenkamercommissies kunnen een belangrijke bijdrage aan die zoektocht leveren. Zij kunnen de beleidstheorie die bestuurders en beleidsambtenaren hanteren expliciteren. Zij kunnen die geëxpliciteerde beleidstheorie toetsen op plausibiliteit aan de hand van empirisch, wetenschappelijk onderzoek en eventueel ander empirisch bewijs. En ten slotte kunnen zij op basis daarvan een meer verfijnde beleidstheorie terugleggen bij bestuurders en beleidsambtenaren, waarmee de effectiviteit van het beleid kan worden vergroot.

Het programma voor rekenkamercommissies voor de komende tien jaar zou er als volgt kunnen uitzien:

1. Er gaat geen beleidsnota naar de raad zonder dat daarin is opgenomen:
 - a. Een probleembeschrijving en een probleemanalyse
 - b. Een geëxpliciteerde beleidstheorie...
 - c. ... die getoetst is op plausibiliteit aan de hand van relevant empirisch, wetenschappelijk onderzoek en eventuele ander empirisch materiaal.
2. Zolang een gemeente hier niet zelf werk van maakt doet de rekenkamercommissie het.

Dankwoord

Deze rekenkamerbrief is in hoge mate schatplichtig aan Ray Pawson (Professor of Social Research Methodology aan de universiteit van Leeds). De hier beschreven BB-methode is – in wat gesimplificeerde vorm – rechtstreeks ontleend aan zijn boek “Evidence Based Policy. A realist perspective”.

Voor het hoofdstuk over de huidige normen van rekenkamers en rekenkamercommissie is dankbaar gebruik gemaakt van het boek “Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid? Normen van rekenhoven bij het beoordelen van de werkelijkheid.” van Vital Put.

Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan Frans Leeuw (hoogleraar Recht, openbaar bestuur en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Maastricht), die mij op het spoor van de Evidence Based Policy zette. Ook ben ik veel dank verschuldigd aan Simon Duindam, voorzitter van de bestuurscommissie van de rekenkamercommissies Parkstad Limburg: hij stimuleerde mij om de presentatie uit te werken tot deze rekenkamerbrief.

Dank ten slotte ben ik ook verschuldigd aan Eva Corpeleijn, mijn vriendin en gezondheidswetenschapper aan de Universiteit Maastricht. Zij heeft mij voor de onderwerpen ‘suikerziekte’ en ‘jeugd & lifestyle’ de weg gewezen in de zee van relevante literatuur.

Bijlage 1: Woordenlijst

Elke stroming en elke onderzoeksmethode kent zijn eigen jargon – zo ook evidence based policy en de BB-methode. Hieronder zijn de belangrijkste begrippen op een rijtje gezet wen is aangegeven wat er in deze rekenkamerbrief onder wordt verstaan.

Afhankelijke variabele = doel variabele = beleidsdoel dat men met de inzet van een beleidsinstrument tracht te bereiken

Beleidsinstrumenten = middelen die de overheid kan inzetten om bepaalde doelen te bereiken, bijvoorbeeld subsidies, parkeertarieven, bouw- en horecavergunningen, verkeersborden, buurtconvenanten, groenonderhoud, toezicht, dwangsommen, voorlichting, enz.

Empirisch = proefondervindelijk = stoelend op objectief vast te stellen feiten. In deze brief wordt een ruime opvatting gehanteerd. Bijvoorbeeld: ook open interviews kunnen 'evidence' opleveren, als maar aannemelijk is dat een andere interviewer bij dezelfde geïnterviewde onder dezelfde omstandigheden met dezelfde informatie was thuisgekomen. Een goed interviewverslag is dan wel een voorwaarde; hierin dienen vragen, antwoorden, de loop van het gesprek, maar ook de kundigheid van de interviewer en eventuele overtuigingen die bij hem/haar tijdens het interview hebben gespeeld te zijn geëxpliciteerd.

Evidence based policy = een stroming die een jaar of tien geleden in het Verenigd Koninkrijk is ontstaan en die ernaar streeft om de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek systematisch te benutten bij het maken van beleid.

Evidence = bewijs = op de eerste plaats empirisch, wetenschappelijk onderzoek, en daarnaast ook andere empirisch materiaal, dat relevant is voor het beleid in kwestie en aan minimale methodologische eisen voldoet.

Mechanisme = de keten van gebeurtenissen die ervoor zorgt de inzet van een beleidsinstrument (= prikkel) leidt tot een gedragsverandering bij de leden van de doelgroep en tot het bereiken van een beleidsdoel.

Onafhankelijke variabele = variabele die men als overheid direct kan beïnvloeden = beleidsinstrument waarmee de overheid een bepaald beleidsdoel tracht te bereiken

Policy = beleid

Realist review = realist synthesis = BB-methode, zie paragraaf 3.4.5

Review = literatuurstudie die een overzicht geeft van de stand van zaken in wetenschappelijk onderzoek

RCT's = Randomised Controlled Trials = gerandomiseerde, gecontroleerde studies, onderzoek waarbij de eenheden van onderzoek door loting worden toegedeeld aan een interventiegroep en een controlegroep, zie paragraaf 3.2

Bijlage 2: Voor wie meer wil weten

Inleiding

Zoeken op internet leidt al snel tot onoverzienbare aantallen zoekresultaten. Hieronder zijn wat betreft evidence based policy vrijwel uitsluitend die sites opgenomen die middels reviews van wetenschappelijk onderzoek beleid en beroepspraktijk willen ondersteunen. Ook is gekeken naar de toegankelijkheid van de sites en zijn alleen gratis toegankelijke sites opgenomen.

Op het eind van deze paragraaf is een aantal bronnen opgenomen die u op weg kunnen helpen bij het beoordelen van bestaand wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal op zijn methodologische robuustheid.

Evidence based policy

<http://www.evidencenetwork.org/> . Dé site over evidence based policy. Het 'evidence network' is voortgekomen uit het ESRC UK Centre for evidence based policy and practice (ESRC = Economic Social and Research Council); het Centre is op zijn beurt opgezet om het concept van evidence based policy & practice in de sociale wetenschappen te promoten. Overzichtelijke en toegankelijke site.

Via de knop 'resources' (navigatiebalk bovenaan de homepage) kom je in een overzicht van 203 bronnen waarbinnen je kunt zoeken op trefwoord. De meeste linken door naar sites met databases en/of informatie op een bepaalde beleidsterrein (onderwijs, criminaliteit e.d.).

Via de knop 'publications' vind je publicaties onder auspiciën van de groep wetenschappers die de site onderhoudt; deze gaan onder meer over *hoe* wetenschappelijk onderzoek kan worden gebruikt bij het maken van beleid en alle haken en ogen die daar aan zitten.

<http://www.jrf.org.uk/default.asp> . De Joseph Rowntree Foundation is een particuliere stichting die onderzoek doet op sociaal terrein met als doel om tot evidence based beleid en programma's te komen. Bevat studies die op lokaal terrein van belang kunnen zijn.

<http://www.campbellcollaboration.org/> . De Campbell Collaboration poogt via reviews (= literatuurstudies die een overzicht geven van de stand van zaken in wetenschappelijk onderzoek) beleidsmakers op sociaal terrein bruikbare informatie over te verschaffen. Dit in navolging van de Cochrane collaboration die hetzelfde doet op medisch gebied. De site is opgebouwd naar vier sub-groepen binnen de Campbell Collaboration, namelijk 'crime en justice', 'education', 'methods' en 'social welfare'; in de verticale navigatiebalk links op elke pagina zit een knop 'Reviews, protocols and related papers'.

<http://www.crimereduction.gov.uk/cpindex.htm> Site is opgezet door de Britse overheid met als doel evidence based interventies tegen criminaliteit te ontwikkelen en te verspreiden. Onder de knop 'publications' zit nóg een knop 'publications', en dan kun je kiezen voor een van de zes velden (crime and communities, crime and work/school, crime solutions enz.).

<http://eppi.ioe.ac.uk/cms/> Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordination Centre (EPPI-Centre). Opgezet door het ministerie van Onderwijs en Werkgelegenheid als platform voor mensen die systematische reviews op het onderwijs-terrein wilden uitvoeren. Via de knop 'evidence review' (navigatiebalk bovenaan de homepage) kun je vervolgens kiezen voor onder meer de knoppen 'knowledge pages' (hierin wordt voor een groot aantal onderwerpen de belangrijkste boodschap over het onderwerp weergegeven) en 'reviews search' (waarna je op verschillende manieren kunt zoeken naar reviews). Wellicht ook bruikbaar op onderwijsgebied is <http://www.eric.ed.gov/> . ERIC, het Education Research Information Centre, met 1,2 miljoen abstracts van onderzoeken op onderwijsterrein.

<http://www.cprn.org/index.cfm?l=en> Een Canadese non-profit organisatie die research doet uitvoeren voor sociaal en economisch beleid. Onderzoeksvelden zijn o.a. 'Cities and communities' en 'Labour Market / Vulnerable workers'.

<http://www.policyhub.gov.uk/> Beoogt beleidsmakers in de Britse overheid te ondersteunen. Behoorlijk chaotisch, maar bevat wel interessante rapporten en links.

<http://www.scie.org.uk/> Social Care Institute for Excellence (SCIE). Primair gericht op de beroepspraktijk van de sociale zorg, maar bevat ook reviews die organisatorisch en beleidsmatig van belang kunnen zijn.

<http://ideas.repec.org/> Grote data-base met economisch onderzoek.

Ander materiaal

<http://www.inaxis.org/shared/default.asp> Inaxis. Ofschoon niet wetenschappelijk bevat de site wel allerhande experimenten en innovaties in het openbaar bestuur, vaak bij gemeenten. De Briste tegenhanger heet Idea (Improvement and Development Agency), <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=1> . Wellicht ten overvloede: beoordeling op relevante en methodologische kwaliteit van de delen die men van toepassing acht op de eigen situatie zijn nodig.

Nederlands onderzoek en onderzoekers

www.onderzoekinformatie.nl/nl/oi/nod . Informatie over Nederlands onderzoek en Nederlandse onderzoekers kan worden gevonden via de website van de Nederlandse Onderzoek Databank (een site van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, KNAW). Er kan gezocht worden via verschillende ingangen, onder meer naar onderzoeksgroepen, onderzoekers en onderzoekprogramma's per vakgebied. www.narcis.info Het National Academic Research and Collaborations Information System is ook een initiatief van de KNAW en NWO. Men kan hier gemakkelijk zoeken in DARE (Digital Academic Reports), een database die alle Nederlandse onderzoeksresultaten bevat.

Over het vaststellen van de kwaliteit van bestaand wetenschappelijk onderzoek en ander empirisch materiaal

- Boaz, A. et. al., 'Fit for purpose? Assessing research quality for evidence based policy and practice', ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, working paper 11, january 2003 (<http://evidencenetwork.org/Documents/wp11.pdf>). Geeft heel kort weer waar bij de verschillende onderzoeksmethoden op gelet moet worden.
- Davies, H.T.Q. et al. (eds), 'What works? Evidence based policy and practice in public service', The Policy Press, Bristol 2000. De hoofdstukken 12, 13 en 14 bespreken het vraagstuk 'wat telt als evidence?' en geven criteria om de methodologische robuustheid van verschillende onderzoeksmethoden te beoordelen.
- Algemene Rekenkamer, "Handleiding metaonderzoek", Den Haag, november 2003 (<http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/ha2g3qmx.pdf>). Bevat een uitgewerkt overzicht van de zogenoemde 'technische producteisen' die aan bestaand onderzoek kunnen worden gesteld (pp. 23 e.v.)

Bijlage 3: Lijst van geraadpleegde literatuur

Algemene Rekenkamer, "Handleiding metaonderzoek", Den Haag, november 2003 (<http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/ha2g3qmx.pdf>)

Beek, S. van, 'Hopeloos in Nederland. Interview met Frank Bovenkerk.', in: Binnenlands Bestuur d.d. 3 augustus 2007, pp. 26-29

Bemelmans, W.J.E., 'Interventies ter preventie van overgewicht in de wijk, op school, op het werk en in de zorg.', RIVM-rapport 260301005/2004

Boaz, A. et. al., 'Systematic Reviews: What have they got to offer evidence based policy and practice?', ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, working paper 2, january 2002 (<http://evidencenetwork.org/Documents/wp2.pdf>)

Boaz, A. et. al., 'Fit for purpose? Assessing research quality for evidence based policy and practice', ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, working paper 11, january 2003 (<http://evidencenetwork.org/Documents/wp11.pdf>)

Bulk-Bunschoten, A.M.W., e.a., 'Overbruggingsplan voor kinderen met overgewicht', Sociale geneeskunde (JGZ) EMGO, VU, september 2005 (te vinden op <http://www.Overgewicht.org>)

Davies, H.T.Q. et al. (eds), 'What works? Evidence based policy and practice in public service', The Policy Press, Bristol 2000.

Gemeente Heerlen, discussieversie 'Visienota Sport en Bewegen. Sportieve energie voor ene stad in beweging.', maart 2007

't Hart, H., e.a., "Onderzoeksmethoden", Boom onderwijs 2005

Knowler, W.C. et al., Reduction in the incidence of Type II Diabetes with Lifestyle intervention or Metformin, in: The New England Journal of Medicine 2002, feb 7, 346 (6), pp. 393-403. Zie ook: http://www.dream-ctn.org/patient/diet_exercise.html

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 'Actieplan Krachtwijken. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk.', Den Haag 2007, pp. 5, 8-9.

Hans Monderman in de Rubriek 'Persoonlijk', Binnenlands Bestuur d.d. 11 mei 2007 p. 25; zie ook 'Ruimte voor iedereen. Een nieuwe visie op de openbare ruimte.', te downloaden van http://www.shared-space.org/files/14445/SharedSpace_NL.pdf (hierin wordt uitgelegd wat het Shared Space project is) en <http://www.channel4.com/player/v2/player.jsp?showId=5677> (een documentaire over het Shared Space project).

Noten, K., "FysioPhysics Fitnewz", editie 1 maart 2007

Nutley, S. et. Al., 'Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons from the UK', ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, working paper 9, augustus 2002 (<http://evidencenetwork.org/Documents/wp9b.pdf>)

Pawson, R., "Evidence based policy. A realist perspective", Londen/Thousand Oaks/New Delhi 2006

Put, V., "Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid? Normen van rekenhoven bij het beoordelen van de werkelijkheid.", Brugge (Die Keure) 2006

Solesbury, W., 'Evidence Based Policy: Whence it came and where it's going', ESRC Centre for Evidence Based Policy and Practice, oktober 2001 (te downloaden via <http://www.evidencenetwork.org/Documents/wp1.pdf>)

Bijlage 4: Samenstelling rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Parkstad Limburg WGR+ en Voerendaal

Rekenkamercommissie Brunssum

Voorzitter:

Drs. E.J.M. Lemmens (Etienne)

Interne leden:

Dhr. M.T. de Bruin (Rien)

Dhr. L.P.G. Peters (Leo)

dhr. R.J.A. Wullschleger (Ruud)

Externe leden:

Ing. J.M.H. Lemmens MSc MBA (Joop)

Drs. J.M.M. Rompelberg RC, (Jos)

Rekenkamercommissie Heerlen

Voorzitter:

Mr. drs. J.C.M.G. van Eijs RA RC CPC (John)

Interne leden:

Drs. J.P. Bertholet (Jan)

Drs. E.H.J. Bus (Edwin)

Drs. M.S. Rahnama'i (Sajjad)

Extern leden:

J.M.P. Essers MBA (Jean-Paul)

Mr. C. Hermens, (Cees)

Rekenkamercommissie Landgraaf

Voorzitter:

Drs. E.J.M. Lemmens (Etienne)

Interne leden:

Drs. A.N.G.J. Boumans

Dhr. P.J.C. Mevissen (Patrick)

Dhr. M.W. Geutjes (Rien)

Externe leden:

Ing. J.M.H. Lemmens MSc MBA (Joop)

R.L.P. Stevelmans AA (Rob)

Rekenkamercommissie Parkstad-Limburg WGR+

Voorzitter:

Dr. S. Duindam (Simon)

Interne leden:

Ir. A. Coumans (Andre)

Drs. H.J.S.M. Broers (Servie)

Ir. K.M. Wolff (Karel)

Externe leden:

Mr. G. C.A.M. Dolstra-van der Oord (Gaby)

Drs. J.M.M. Rompelberg RC, (Jos)

Rekenkamercommissie Voerendaal

Voorzitter:

Mr. drs. J.C.M.G. van Eijs RA RC CPC (John)

Interne leden:

De rekenkamercommissie Voerendaal kent geen interne leden.

Extern leden:

Mr. G.C.A.M. Dolstra-van der Oord (Gaby)

J.M.P. Essers MBA (Jean-Paul)

Mr. C. Hermens, (Cees)

Secretariaat

Ambtelijk secretaris/onderzoeker:

Drs. J.M. Berkenbosch (Michael)

Mr. K. Huntjens-Theunissen (Kittie)

Open Universiteit

Athabasca 1.25

Valkenburgerweg 177

6419 AT Heerlen

Postbus 2960

6401 DL Heerlen

tel.: 045-5762477

06-13020476

email: rkcs.parkstad@hotmail.com