

Het Evalueren van ZBO's: een ontwerp

Harm Bassa S4153162

Begeleider: Prof. Dr. S. Van Thiel

Radboud Universiteit Nijmegen

Bestuurskunde

Nijmegen, 2017

Radboud University



Voorwoord

Nijmegen, 30 oktober 2017

Geachte lezer,

Voor u ligt het onderzoek “Het evalueren van ZBO’s: een ontwerp.”. Deze masterthesis is de afsluiting van een opleiding tot Bestuurskundige van vier jaar. De thesis zal een verschijnsel bespreken dat typerend is voor het Nederlands openbaar bestuur: ZBO’s. Gedurende de vier jaar durende opleiding is duidelijk geworden dat wij in Nederland continu op zoek zijn naar een balans tussen zelfstandigheid en overheidstoezicht. Het Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) is een product van deze balans tussen zelfstandigheid en overheidstoezicht.

Gedurende de opleiding heb ik veel kennis opgedaan over verschillende theorieën in de Bestuurskunde. Deze masterthesis heeft mij de kans geboden een vertaalslag te maken van de universiteitsbanken naar de bestuurskundige praktijk. In deze thesis heb ik gepoogd een ontwerp of handvat te bieden waar men in de toekomst naar kan kijken wanneer men een ZBO wil evalueren. Van nature ben ik kritisch op de manier waarop de overheid zich, vaak vaag en ondoorzichtig, organiseert. In deze thesis heb ik iets meer inzicht kunnen krijgen in de manier waarop dit gebeurt. Daarmee is deze thesis niet bedoeld om kritiek te uiten op een systeem maar om er meer van te leren en om nog eens na te denken over de manier waarop wij proberen ons land nog mooier in te richten.

Bij het schrijven van deze thesis wil ik graag de kans grijpen om Prof. Dr. Sandra van Thiel te bedanken. Zij heeft mij gedurende mijn studententijd en deze thesis intensief begeleid. Bij die begeleiding hoorde vaak begrip en het vermogen mij te motiveren als ik het einde uit het zicht was verloren. Daarbij zijn natuurlijk mijn naasten ook erg belangrijk geweest in hun motivatie op de zware momenten. Maar nu de thesis achter de rug is hoop ik iedereen die mij gesteund heeft tijdens deze jaren trots te maken.

Ook wil ik het Centrum voor Indicatiestelling Zorg (CIZ) bedanken. Gedurende dit onderzoek heb ik de kans gekregen om bij het CIZ een kijkje in de keuken te nemen. Hier heb ik mogen ervaren hoe een ZBO zich manifesteert in de publieke ruimte. Daarbij heb ik geleerd hoe het in de dagelijkse praktijk op bestuurlijk niveau wordt gewerkt om de publieke dienstverlening te verbeteren. In het bijzonder wil ik Romee Stoffels en Johan van der Harst bedanken. Zij hebben mij, door meerdere diepgaande gesprekken, veel geleerd over de uitdagingen waar een ZBO voor komt te staan op bestuurlijk niveau. Naast dit onderzoek heb ik een document

mogen opstellen met lessen voor het CIZ op het gebied van evaluaties, hier heb ik veel van geleerd. Ook hebben zij mij gesterkt en geïnspireerd om na deze studie een carrière na te streven waarin ik een verschil kan maken om de samenleving een stukje mooier te maken.

Zonder verdere omhaal presenteer ik u hierbij graag mijn masterthesis. Daarbij hoop ik dat deze thesis leidt tot nieuwe inzichten, verheldering en een voorzet voor nieuw en verder onderzoek.

Veel leesplezier gewenst.

Met vriendelijke groet,

Harm Bassa

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Relevantie	7
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	7
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie.....	7
1.4 Theorie en Methoden.....	8
1.4.1 Theorie	8
1.4.2 Methoden.....	8
1.5 Leeswijzer.....	9
2. Beleidskader	10
2.1 Het ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan).....	10
2.2 Het evalueren van een ZBO.....	12
3. Theoretisch Kader	15
3.1 De vragen die een evaluatie moet beantwoorden	16
3.2 De methoden en procedures die de evaluatie gebruikt om vragen te beantwoorden.	17
3.3 De aard van de relatie tussen de uitvoerder en de stakeholder bij de evaluatie.....	20
3.4 Het ontwerpen van een evaluatie	22
4. Methoden.....	25
4.1 Operationalisatie	25
4.2 Onderzoekseenheden	30
4.3 Methoden en Strategie	31
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	33
5. Analyse.....	34
5.1 Algemene indicatoren.....	34

5.2 Doelen van een onderzoek.....	36
5.3 Onderzoeksvragen	37
5.4 Aanleiding	40
5.5 Leeftijd.....	40
5.6 Gebruikte methoden	42
5.7 Ervaring	43
5.8 Mechanismen.....	44
5.9 Interactie	46
5.10 Belangrijke vereisten	47
5.10.1 Doelstelling.	47
5.10.2 Vraagstelling.	48
5.10.3 Aanleiding.	48
5.10.4 Leeftijd van het beleid.....	48
5.10.5 Methoden.....	49
5.10.6 Ervaring.....	49
5.10.7 Mechanismen.	49
5.10.8 Interactie.....	50
6. Conclusie en aanbevelingen	51
6.1 Onderzoeksvragen	51
6.2 Het ontwerp	53
6.3 Discussie en Reflectie.....	58
Gebruikte Literatuur	61
Bijlagen	63
Bijlage 1: Codeboek	63
Bijlage 2: Overzicht evaluatierapporten	68
Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde actoren	72
Bijlage 4: Interviewguide	72

Inleiding

In dit hoofdstuk zal het onderzoek worden ingeleid. Daarbij zal de aanleiding besproken worden om vervolgens over te gaan op het wetenschappelijk karakter van het onderzoek. Aan het eind van dit hoofdstuk zal een leeswijzer worden gepresenteerd voor de rest van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Sinds het wetsvoorstel voor de Kaderwet voor Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) in 2000 zijn er verschillende onderzoeken verschenen over ZBO's. De Leeuw (2013) schrijft in zijn onderzoek dat voor sommige organisaties de zbo-status noodzakelijk is om onafhankelijkheid van een minister te garanderen. Daarnaast stelt hij ook dat ZBO's een belangrijke positie kunnen innemen in de trend van het decentraliseren van overheidstaken naar gemeenten (De Leeuw, 2013). Hierdoor gaan gemeenten een aantal publieke taken uitbesteden, op deze plek kunnen ZBO's volgens hem een belangrijke plek innemen. Ook Homburg en Van Thiel (2002) beschrijven ook voordelen van verzelfstandiging in de vorm van ZBO's. Zij noemen dat er op service-gebied en in de cultuur van organisaties verbeteringen te zien zijn (Homburg en Van Thiel, 2002). Maar zij stellen daarbij dat er nog wel veel onduidelijkheden zijn rondom de positie van ZBO's. De Leeuw onderschrijft deze onduidelijkheden, daarbij haalt hij een rapport aan van de Algemene Rekenkamer waarin gesteld wordt dat het wettelijk toezicht op ZBO's niet voldoende is. Ook stelt hij dat de relatie van een ZBO met de minister niet helder is (De Leeuw, 2013).

Er is onduidelijkheid rondom ZBO's, over de positie van ZBO's (Homburg en Van Thiel) en over haar relaties het toezicht (De Leeuw). In de rapporten waar over die onduidelijkheid wordt gesproken worden de voordelen van ZBO's ook steeds aangehaald. Om de onduidelijkheden op te lossen of op te helderen kan men ZBO's en de context waarin zij opereren evalueren. Maar hoe moet een evaluatie van een ZBO eruit zien? Op deze vraag poogt dit onderzoek antwoord te geven. Uiteraard kan dit antwoord niet worden geformuleerd voordat uitleg is gegeven over de twee belangrijkste onderwerpen in dit onderzoek 'ZBO's' en evaluaties. Dit onderzoek zal vertrekken vanuit de Kaderwet zoals deze in 2007 is ingevoerd. Wanneer de lezer geen kennis heeft van de Kaderwet of de materie rond ZBO's, is de benodigde informatie te vinden in het Beleidskader van dit onderzoek.

1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek zal worden gekeken naar de manier waarop ZBO's geëvalueerd worden. Hierin zal een theoretische basis worden gelegd die beschrijft hoe een evaluatie idealiter vorm moet krijgen. Daarna zal een koppeling gemaakt worden met de specifieke kenmerken van ZBO's en de manier waarop die doorwerken in evaluaties. Vervolgens zal worden getoetst of de evaluaties die bij ZBO's worden gedaan voldoen aan de eisen die eerder aan goede evaluatie zoals deze eerder zijn geformuleerd. De doelstelling die bij dit onderzoek hoort is:

“Het maken van een ontwerp voor het evalueren van ZBO's om handvatten te bieden bij toekomstige evaluaties van ZBO's”

Om deze doelstelling te verwezenlijken is de volgende centrale vraagstelling opgesteld:

“Hoe moet een ontwerp voor de evaluatie van een ZBO eruit zien?”

Om deze centrale vraag te beantwoorden zullen de begrippen 'evaluatie' en 'ZBO' in dit onderzoek uitgebreid worden behandeld. Nadat over beide begrippen een wetenschappelijk en praktisch kader uiteen is gezet, kunnen deze begrippen gekoppeld worden om tot een conclusie te komen. Dit zal gebeuren aan de hand van de volgende deelvragen:

- Wat is een ZBO-evaluatie?

Hierbij zal aandacht worden besteed aan de aanleidingen om een ZBO te evalueren en de verwachtingen die daarbij horen.

- Waar moet rekening mee worden gehouden bij een goede evaluatie?

Deze deelvraag zal worden beantwoord door informatie te putten uit de vele wetenschappelijke theorieën die zijn verschenen over evaluaties. Daarbij moet worden gekeken welke vereisten daarvan relevant zijn voor ZBO's.

- In hoeverre voldoen evaluatierapporten aan de vereisten?

Na het kijken naar de vereisten aan evaluaties die van toepassing kunnen zijn, zal een koppeling moeten worden gemaakt naar de context van dit onderzoek. Door een koppeling te maken tussen theorie en empirische gegevens kan deze deelvraag worden beantwoord.

Wanneer bovenstaande deelvragen beantwoord zijn kan er een antwoord worden geformuleerd op de centrale vraagstelling. Om deze vragen te beantwoorden zal van tevoren een theoretisch en een methodologisch kader opgesteld worden. Echter, het is eerst zaak duidelijkheid te geven over de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

1.3 Relevantie

Om de context van dit onderzoek te schetsen zal kort worden ingegaan op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek. Door de relevantie te bespreken wordt een beeld gegeven van de ontwikkelingen waarbinnen dit onderzoek past. Pawson en Tilley (1997) bespreken dat evaluaties vaak twee doelen hebben; het verbeteren van de praktijk en kennisoverdracht. Deze twee doelen zijn terug te zien in de twee soorten relevantie in dit onderzoek.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt voor het grootste deel in de constante veranderingen in omgeving waarin ZBO's functioneren. Zoals Van Thiel, Soetekouw, Dresmé en van Goch (2015) beschrijven zijn ZBO's ooit in het leven geroepen omdat zij op een effectievere, onafhankelijke en onpartijdigere manier de taken van ministeries zouden uitvoeren. Om een beter publiek inzicht in het functioneren te bewerkstelligen is bepaald dat ZBO's eens in de vijf jaar moeten worden geëvalueerd (Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen 2000, 27 426, nr.3). Van Thiel et al. (2015) komen in hun onderzoek tot de conclusie dat dit in de praktijk niet altijd het geval is. Cook et al. stellen in Pawson en Tilley (1997, pag. 115) dat de praktische waarde van de sociale wetenschap onder andere wordt bepaald door haar vermogen om nuttige informatie over de effectiviteit van beleid te leveren. Dat zal in dit onderzoek vorm krijgen door het bestuderen van eerder gedane evaluaties van ZBO's. Door deze in kaart te brengen kunnen aanknopingspunten worden gegeven waar men in de praktijk op verder kan bouwen. Zoals in de doelstelling van dit onderzoek terugkomt is het doel om een ontwerp te maken dat in de toekomst handvatten biedt.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek poogt, naast maatschappelijke aanknopingspunten, een bijdrage te leveren in de wetenschappelijke kennis die bestaat rondom dit onderwerp. Deze wetenschappelijke kennis valt uiteen in twee delen; evalueren en ZBO's. Op het gebied van evaluatie zijn verschillende klassieke theorieën verschenen (Rossi, Freeman en Lipsy, 2004; Pawson en Tilley, 1997). Dit zijn vooral over internationale theorieën. Ook over ZBO's zijn verschillende onderzoeken verschenen (POC, 2012; Van Thiel et al., 2015), deze richten zich uiteraard op Nederland. Dit komt doordat ZBO's kenmerkend zijn voor Nederland en in een zeer specifieke beleidsomgeving functioneren. Dit onderzoek poogt een wetenschappelijk bijdrage te leveren door een verbinding te maken door een koppeling tussen internationale theorieën en een

Nederlands verschijnsel. Daarbij geeft het ook inzichten in de manier waarop een ZBO zich manifesteert in een veranderende omgeving.

1.4 Theorie en Methoden

In deze paragraaf zal kort worden besproken op welke manier theorie en methoden een rol spelen in dit onderzoek. In respectievelijk hoofdstuk 2 en 3 zullen beide aspecten verder worden uitgelicht en zal de verantwoording volledig vorm krijgen.

1.4.1 Theorie

Zoals eerder onder de wetenschappelijke relevantie al benoemd werd, zal in dit onderzoek worden gekeken naar een aantal internationale bronnen over evaluatie. Voorbeelden van theorieën die als uitgangspunt worden gebruikt zijn de boeken van Rossi et al. (2004) en Pawson en Tilley (1997). Deze theorieën zullen, samen met recentere artikelen worden gebruikt om een aantal cruciale vereisten te herkennen die een rol spelen bij evaluaties. Het kader dat hiermee wordt geschetst is van belang om later de evaluaties van verschillende ZBO's in te plaatsen. De theorieën rondom evaluaties zal aangevuld worden met een bondige beschrijving van ZBO's. Die zal zich vooral richten op het verhelderen van de redenen waarom ZBO's in het leven zijn geroepen.

1.4.2 Methoden

Het antwoord op de onderzoeksvraag die uiteenvalt in de drie genoemde deelvragen zal onderbouwd worden met verschillende methoden. Naast het verzamelen van wetenschappelijke literatuur zullen ook Kamerstukken en beleidsdocumenten van de overheid worden gebruikt om een theoretisch kader te volgen. Het verzamelen van empirische gegevens zal op twee manieren gebeuren. Allereerst zal er een documentenanalyse worden gedaan van honderd evaluatierapporten van verschillende ZBO's. Deze rapporten zullen worden gecodeerd aan de hand van een codeboek. Naast de documentenanalyse zullen er interviews worden gehouden met verschillende partijen die betrokken zijn bij het evalueren van een ZBO. Deze empirische gegevens zullen, na het theoretisch kader, een basis geven om uitspraken te doen over de manier waarop evaluaties van ZBO's worden gedaan. En in combinatie met de wetenschappelijke theorie het uitgangspunt zijn voor het ontwerp voor het evalueren van ZBO's.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek zal beginnen met een beschrijving van ZBO's, deze beschrijving vindt plaats in het beleidskader. Dit beleidskader is bedoeld als handvat zodat de lezer in het verdere verloop van het onderzoek een duidelijk beeld heeft van het karakter van ZBO's. Deze kennis is nodig om het verband tussen de theorieën over evaluatie en de onderzochte praktijk te begrijpen. De theorieën over evaluatie worden beschreven in hoofdstuk 3; het theoretisch kader. Dit theoretisch kader zal zich richten op het opstellen van een aantal vereisten die belangrijk zijn bij het uitvoeren van een goede evaluatie. Door deze vereisten te benoemen kan antwoord worden gegeven op de tweede deelvraag. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 uitleg worden gegeven over de methoden die worden gebruikt en de manier waarop deze methoden zorgen voor een betrouwbare vertaling van de empirische gegevens in dit onderzoek. Deze empirische gegevens zullen bestaan uit een statistische analyse van evaluatierapporten en een aantal interviews om deze analyse verder te verdiepen. Op basis van de analyse die in hoofdstuk 5 naar voren komt zal een antwoord worden geformuleerd op de eerste deelvraag die gesteld is bij de probleemstelling.

Op basis van het theoretisch kader en de analyse van de evaluatierapporten zal een koppeling worden gemaakt tussen de theorie en de praktijk om zo een antwoord te geven op de derde deelvraag. Dit zal uiteindelijk leiden tot een conclusie waarin men antwoord kan geven op de centrale vraagstelling:

“Hoe moet een ontwerp voor de evaluatie van een ZBO eruit zien?”

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk zal een beschrijving van ZBO's worden gegeven. Deze beschrijving zal bestaan uit de informatie die nodig is om het verdere verloop van het onderzoek te begrijpen en de koppeling tussen theorie en praktijk te maken. Het beleidskader zal uiteenvallen in twee delen; ZBO's in het algemeen en het evalueren van ZBO's. Het eerste gedeelte zal algemene informatie over ZBO's geven. Daarbij is het belangrijk om te weten waarom ZBO's in het leven zijn geroepen en op welke manier een ZBO zich verhoudt tot haar omgeving. Het tweede gedeelte zal beschrijven hoe een evaluatie van een ZBO eruit ziet.

2.1 Het ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan)

Deze paragraaf zal zich baseren op een aantal kenmerken van een ZBO zoals deze zijn genoemd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2007). Naar deze wet zal in dit onderzoek verwezen worden als de Kaderwet 2007. De basis zal voortkomen uit citaten uit de Kaderwet 2007, in het vervolg van deze paragraaf zullen deze citaten vertaald worden naar de beleidspraktijk.

Om te beginnen is het belangrijk te kijken naar de definitie die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft opgesteld voor ZBO's:

“zelfstandig bestuursorgaan: een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.” (artikel 1 Kaderwet, 2007).

Uit deze definitie is een tweetal belangrijke zaken af te leiden; een ZBO is per definitie met openbaar gezag bekleed en een ZBO is per definitie niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Het feit dat een ZBO bekleed is met openbaar gezag lijkt duidelijk vastgelegd te staan in deze wet. De Leeuw (2013) beschrijft voorbeelden van onder andere TNO en de Koninklijke Bibliotheek waar in de praktijk niet voldaan wordt aan deze definitie. Er zijn ook ZBO's die geen openbaar gezag uitoefenen, maar ook dan kunnen zij 'het gezag hebben om rechten en plichten van anderen te bepalen' (De Leeuw, 2013). Dit onderzoek zal verder niet diep ingaan op een evaluatie van de Kaderwet zelf maar het is belangrijk aan te merken dat deze niet geheel onomstreden is.

Het feit dat het per definitie niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister kan nog verder worden toegelicht. Blok (2014) geeft in een notitie aan de Tweede Kamer verdere

duiding aan dit deel van de definitie. In deze notitie wordt uitgelegd dat een ZBO zelfstandige taken en bevoegdheden geeft die haar zijn toebedeeld door de wetgever (Notitie ministeriele verantwoordelijkheid in relatie tot zbo's, 2014). Deze zelfstandigheid kan alleen bewaarheid worden wanneer zij niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Uiteraard is er wel een direct verband tussen een ZBO en de bijbehorende minister. De minister is verantwoordelijk voor de taken die hij bij wet heeft gekregen met betrekking tot het ZBO (Blok, 2014), dit staat dus in de wet die bij de instelling van een ZBO hoort vastgelegd. Blok (2014) stelt hierbij dat de verantwoordelijkheden van een minister bijvoorbeeld kunnen liggen in het benoemen of ontslaan van een bestuur of het goedkeuren van een begroting. De minister kan worden aangesproken op deze bevoegdheden die hij bij wet heeft verkregen. Hierbij is de minister in de praktijk vaak verantwoordelijk voor het beleid dat een ZBO uitvoert en het toezicht op een ZBO (Blok, 2014). Het ZBO kan zelf verantwoordelijk worden gehouden voor de manier waarop zij haar taken uitvoert. De controle op deze uitvoering ligt onder andere in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur. In zijn notitie verklaart Blok deze scheiding in verantwoordelijkheden ook, hij stelt dat de regering en het parlement geen beïnvloedingsmogelijkheden dienen te hebben die verder gaan dan het bijsturen van het beleid van een ZBO richting het regeringsbeleid (Blok, 2014). Wanneer deze mogelijkheden verder gaan dan zou dit de gedachte aan een Zelfstandig Bestuursorgaan ondermijnen. Daarom stelt minister Blok in de 'Notitie ministeriele verantwoordelijkheid in relatie tot zbo's' (2014) dat, wanneer er meer ministeriële invloed gewenst is, de keuze voor een ZBO waarschijnlijk niet de juiste is.

Vervolgens stelt de Kaderwet (2007) nog een aantal eisen aan het instellen van een ZBO. Uit deze eisen kan voor dit onderzoek worden afgeleid wat de doelen of de redenen zijn bij het instellen van een ZBO. De genoemde eisen worden in de Kaderwet als volgt geformuleerd:

“Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien:
a) er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
b) er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
c) participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.”

(artikel 3 Kaderwet, 2007.)

Deze instellingseisen lijken redelijk voor zich te spreken en zijn met name bedoeld om aan te geven waar bij het instellen van een nieuw ZBO aan voldaan moet worden. In de leeswijzer

van de Kaderwet wordt uitgelegd dat de voordelen van de zelfstandigheid, die vorm kunnen krijgen in een van de drie bovengenoemde eisen, moeten afwegen tegen het verlies aan legitimiteit dat gepaard gaat met het instellen van een ZBO. Dit verlies in legitimiteit wordt veroorzaakt doordat een ZBO zelfstandig dient te opereren en dus meer op afstand staat van de minister en de Tweede Kamer.

2.2 Het evalueren van een ZBO

In deze paragraaf zal besproken worden onder welke omstandigheden de evaluatie van een ZBO plaatsvindt. In artikel 39 van de Kaderwet wordt gesteld dat alle ZBO's elke vijf jaar geëvalueerd moet worden en dat de minister hiervan verslag dient te doen aan de Tweede kamer. De Kaderwet (2007) stelt in artikel 39 dat een ZBO geëvalueerd moet worden op doelmatigheid en doeltreffendheid van een ZBO.

Om te beschrijven hoe een evaluatie op doelmatigheid eruit ziet gebruikt dit onderzoek de richtlijnen zoals deze zijn opgesteld voor beleidsevaluatie op de website van de Rijksbegroting (Rijksoverheid, zd). Deze richtlijnen zijn bedoeld voor het doen van periodieke beleidsevaluaties. De Rijksoverheid stelt hierbij de definitie van doelmatigheid op als “*de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.*” (Rijksoverheid, zd). Dit houdt in dat beleid doelmatig genoemd kan worden wanneer een gewenst beleidseffect behaald wordt tegen zo laag mogelijke kosten. Wanneer men de doelmatigheid van een ZBO wil meten zal men dus de gewenste resultaten van een ZBO en de input vanuit de overheid tegen elkaar moeten afwegen. De Rijksoverheid stelt dat hiervoor een aantal vereisten nodig zijn:

- *Inzicht in de middelen. Alle middelen die gebruikt zijn om de effecten te leveren moeten worden meegenomen in de berekening.*
- *Inzicht in de hoeveelheid gerealiseerde effecten.*
- *Inzicht in de kwaliteit van de gerealiseerde effecten. Voor het meten van de doelmatigheid moet rekening zijn gehouden met eventuele verschillen in kwaliteit tussen de effecten van de verschillende organisaties of op de verschillende momenten.* (Rijksoverheid, zd).

Uit de definitie van doelmatigheid vallen de eerste twee elementen direct af te leiden. Bij een ZBO moet men hier denken aan verslag waarin de input in een ZBO zichtbaar is. Het gaat hierbij om ‘middelen’, dit betekent dus alle vormen van input, niet alleen financiën. Daarnaast moet er een document of verslag beschikbaar zijn met de gerealiseerde effecten. Vertaald naar

een ZBO is hier moeilijk een eenduidige eis aan te stellen. Omdat ZBO's uiteenlopende taken hebben zal het, naar alle waarschijnlijkheid, moeilijk zijn bij alle ZBO's aan te tonen wat hun daadwerkelijke effect is. Dit hangt samen met de derde eis, men moet beschikken over vergelijkingsmateriaal om aan te kunnen tonen dat effecten veroorzaakt worden door het instellen van een ZBO. Om de doelmatigheid van een ZBO te kunnen evalueren moet men dus een overzicht maken van de situatie voordat het ZBO er was en de resultaten nadat het ZBO enige tijd haar taken uitvoert. Wanneer een ZBO al langer bestaat kan men uiteraard verschillende perioden van dit ZBO tegen elkaar afzetten. Tenslotte wordt er gesteld dat voor het meten van doelmatigheid altijd ook de doeltreffendheid bekend moet zijn (Rijksoverheid, zd). Een methode die niet door de Rijksoverheid benoemd wordt maar in de praktijk wel terug is te zien is het benchmarken met vergelijkbare organisaties in binnen- of buitenland.

Voor het evalueren van doeltreffendheid gebruikt de Rijksoverheid de volgende definitie: *“Doeltreffendheid van het beleid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd”* (Rijksoverheid, zd). Deze definitie lijkt vrij helder, maar omdat ZBO's zeer uiteenlopende taken hebben is een voorbeeld uit de praktijk goed om doeltreffendheid te verduidelijken. Dit is het beste te illustreren aan de hand van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).¹ Het CIZ beoordeelt of burgers recht hebben op zorg via de Wet langdurige zorg (CIZ, zd.). Wanneer men de evaluatie op doeltreffendheid bij het CIZ doet moet men dus meten hoeveel mensen die recht hebben op zorg uit de Wet langdurige zorg deze ook hebben gekregen sinds de instelling van het CIZ. Daarbij stelt de Rijksoverheid dat men duidelijk moet aantonen dat er een causaal verband bestaat tussen beleid en effecten (Rijksoverheid, zd). Om bij een ZBO de doeltreffendheid te evalueren moet men dus kunnen aantonen dat het instellen van een ZBO, of de bedrijfsvoering van een ZBO leidt tot een bepaald effect. Om iets dergelijks aan te tonen is waarschijnlijk een vergelijking met een voorgaande situatie nodig waarin het ZBO nog niet bestond. Dit zou men een nulmeting kunnen noemen, in het verloop van dit onderzoek zal hier verder op in worden gegaan.

De zaken die moeten worden getoetst bij een vijfjaarlijkse evaluatie zijn hierboven uitgelegd. Er is echter wel aan te merken dat er een aantal haken en ogen aan de evaluaties volgens de Kaderwet zitten. De Algemene Rekenkamer (2012) geeft aan dat van alle ZBO's er slechts 25% in 2012 volledig en zonder uitzondering onder de Kaderwet valt. Daarom zal in dit

¹ De onderzoeker heeft gedurende dit onderzoek een onderzoeksstage gelopen bij het CIZ, daarom zal dit ZBO een aantal keren ter illustratie worden aangehaald.

onderzoek later ook worden gekeken naar de aanleiding van elke evaluatie. Omdat deze dus zeer waarschijnlijk niet altijd samenvalt met de vijfjaarlijkse termijn die in artikel 39 van de Kaderwet genoemd wordt.

3. Theoretisch Kader

In hoofdstuk 1 werd al benoemd dat er een theoretisch kader nodig is waarin een aantal vereisten worden opgesteld die belangrijk zijn voor een goede evaluatie. Dit onderzoek beschrijft hoe een evaluatie van een ZBO eruit moet zien. Om hier een uitspraak over te kunnen doen is, naast de empirische gegevens die in latere hoofdstukken worden besproken, een theoretische basis nodig. Pawson en Tilley (1997, p. 83) stellen al dat empirisch werk in een evaluatie slechts zo goed is als de theoretische basis waarop zij teruggrijpt. Daarnaast stellen zij dat een tekortkoming van veel evaluaties is dat deze niet leren van voorgaande bevindingen of vooruit kijken naar toekomstige evaluaties. Door een helder theoretisch kader op te stellen in dit onderzoek kan die koppeling wel gemaakt worden. Er zal duidelijk worden gemaakt op welke manier informatie wordt geput uit bestaande theorieën en in combinatie met het methodologisch kader zal de koppeling met de specifieke praktijk van dit onderzoek duidelijk worden. Dit hoofdstuk zal eerst een aantal theorieën bespreken over evaluaties, die in paragraaf 3.4 worden samengevat in een theoretisch ontwerp voor evaluatie.

Pawson en Tilley (1997) stellen dat het in een evaluatie erg moeilijk is om de beleidsmakers ervan te overtuigen dat iets anders in elkaar zit dan zij denken. Daarbij wordt een citaat aangehaald van Chelimsky (1995) waarin hij stelt dat dit nog moeilijker is dan mensen die ergens in geloven overtuigen van het tegendeel. De extra moeilijkheid bij een evaluatie zit in het feit dat de beleidsmakers grote belangen of investeringen hebben bij hun beleid. Dus wanneer er een fout in dit beleid zit of er iets wordt aangetoond waar de beleidsmaker niet gebaat bij is zal dit onderbouwd moeten worden door sterke argumenten ondersteund door data. In dit onderzoek is, zoals eerder gesteld, het theoretisch kader van belang om de empirische gegevens sterker te maken en betere argumenten te bieden in de conclusie.

De opbouw van dit hoofdstuk is gebaseerd op een uitspraak van Rossi et al. (2004) waarin zij stellen dat de elke evaluatie fundamenteel opgebouwd is rond drie aspecten:

- De vragen die de evaluatie moet beantwoorden.
- De methoden en procedures die de evaluatie gebruikt om vragen te beantwoorden.
- De aard van de relatie tussen de uitvoerder en de stakeholder bij de evaluatie

De eerste drie paragrafen zullen deze drie aspecten bespreken en de manier waarop deze aspecten tot uiting kunnen komen. Daarna zal een vertaling worden gemaakt naar de manier waarop de gebruikte theorie terugkomt in de methoden van dit onderzoek.

3.1 De vragen die een evaluatie moet beantwoorden

Het eerste aspect dat genoemd wordt door Rossi et al. (2004) gaat over de vragen die een evaluatie moet beantwoorden. Zij bespreken in hun theorie dat evaluaties een ‘social program’ als onderwerp hebben. Daarbij wordt een social program gedefinieerd als een “georganiseerde, geplande en voortdurende poging een sociaal probleem te verbeteren of omstandigheden te verbeteren” (Rossi et al., 2004, p. 434). In dit onderzoek worden theorieën over social programs toegepast op ZBO’s. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat een ZBO een uitvoerder is van een social program in “een poging een sociaal probleem te verbeteren of omstandigheden te verbeteren”. Alhoewel de theorie niet schrijft over het verschijnsel ZBO’s kan op basis van de genoemde definitie van een social program de vertaalslag naar ZBO’s dus wel gemaakt worden.

Rossi et al. (2004) stellen dat een evaluatie verschillende soorten vragen kan beantwoorden. Er kunnen bijvoorbeeld vragen gaan over de manier waarop verschillende fasen in beleid op elkaar zijn afgestemd. Maar ook kunnen er vragen gesteld worden die gaan over het analyseren van de doelgroep van het beleid en haar behoeften. Als derde voorbeeld noemen Rossi et al. vragen die gaan over de uiteindelijke impact van beleid. Hoewel dit vrij brede en algemene voorbeelden zijn van het soort vragen dat evaluaties kunnen beantwoorden, is de boodschap die erachter ligt wel duidelijk. Beleid is complex en daarvan kunnen veel verschillende onderdelen worden geëvalueerd. Dit geldt ook voor het evalueren van een ZBO; men kan de organisatiestructuur evalueren maar men kan ook de concrete taakuitvoering evalueren. Daarbij is het uiteindelijk belangrijk dat een evaluatie niet alle aspecten van beleid kan, en moet, proberen te beantwoorden. Daarom moet een evaluatie zich idealiter in haar ontwerp duidelijk specificeren in haar doel en de vragen die bij dat doel horen (Rossi et al., 2004). Zoals in het Beleidskader is beschreven wordt in de Kaderwet gesteld dat de doelen van de evaluaties zijn gericht op het toetsen van doelmatigheid en doeltreffendheid (Kaderwet, 2007).

Het specificeren van een doel en vragen voor een evaluatie is volgens Rossi et al. (2004) niet altijd een simpele taak. Wanneer men een doel moet opschrijven in een evaluatie hangt dit namelijk vaak sterk samen met de aanleiding van deze evaluatie. In de context van dit onderzoek spelen bij een evaluatie van een ZBO vanwege een verplichting uit de Kaderwet (zie beleidskader) of een interne drang vanuit een ZBO verschillende belangen. Een voorbeeld hiervan is een ZBO dat bijna toe is aan haar vijfjaarlijkse evaluatie uit de Kaderwet maar tegelijk een interne drang heeft om de structuur van haar eigen governance grondig te

evalueren (persoonlijke communicatie, 2017). In de Kaderwet staat dat een ZBO geëvalueerd dient te worden op doelmatigheid en doeltreffendheid, wanneer dit moet worden onderzocht zal daar niet worden gekeken naar de vraag wat de ideale grootte is van het bestuur van een ZBO. In het ontwerp van de evaluatie zal dus duidelijk moeten worden gespecificeerd wat het doel van de evaluatie is en welke vragen daarbij horen. Hierover zeggen Rossi et al. dat de vertaling van de aanleiding van een evaluatie naar het doel zelden het werkelijke verhaal vertelt. Daarnaast stellen zij dat bij een routine-evaluatie, zoals de vijfjaarlijkse evaluatie in de Kaderwet, vaak een intentie of een doel moeilijk te duiden is. Om deze moeilijkheden het hoofd te bieden dient de evaluator zelf vast te stellen door wie de evaluatie echt gewenst is en wat deze actor met de evaluatie wil. Daarbij is het dus zaak dat de evaluator uitgebreid onderzoek doet in verschillende bronnen zodat hij een duidelijk beeld heeft van de achtergrond van de evaluatie die hij moet uitvoeren en het doel dat daarbij hoort.

Een factor bij het opstellen van een onderzoeksvraag bij het evalueren van ZBO's vaak relevant is, is de leeftijd van het ZBO. Wanneer beleid nog jong is en weinig tijd heeft gehad om in aanraking te komen met problemen in de implementatie en conceptualisatie dan is het gepaster om onderzoek te doen naar bijvoorbeeld de input of organisatie (Rossi en Freeman in Shadish, 1998). Daarbij is er bij beleid dat nog niet lang bestaat vaak nog weinig vooronderzoek dus zal het voor de evaluator nodig zijn om zelf de eerste informatie te verzamelen om een beeld te schetsen. Wanneer beleid al wat langer bestaat en er al eerder onderzoek is gedaan, biedt dit ruimte om te evalueren op uitkomsten (Rossi en Freeman in Shadish, 1998).

3.2 De methoden en procedures die de evaluatie gebruikt om vragen te beantwoorden.

Het tweede aspect dat Rossi et al. (2004) noemen zijn de methoden en procedures die worden gebruikt in een evaluatie. De methoden en procedures zijn cruciaal voor de waarde van het onderzoek. Wanneer informatie op een goede manier wordt verzameld kan het bruikbaar, tijdig en geloofwaardig zijn (Rossi et al., 2004). Daarbij heeft een onderzoeker voldoende onderzoeksmethoden tot zijn beschikking, hierin moeten bij het ontwerpen van een evaluatie keuzes worden gemaakt over de methoden die de gestelde vragen het beste helpen te beantwoorden. Rossi et al. stellen dat de gekozen methoden zowel praktisch moeten zijn als in staat moeten zijn betekenisvolle antwoorden te geven die wetenschappelijk stevig genoeg zijn. In de praktijk rondom ZBO's is het ook belangrijk om deze beide aspecten mee te

nemen. De gekozen methoden moeten om kunnen gaan met de complexe omgeving waarin ZBO's zich bevinden en moeten daarbij ook een stevige onderbouwing bieden waarmee de evaluator zich kan verantwoorden en verdedigen tegen eventuele kritiek. In de praktijk is het dus belangrijk dat men bij het evalueren van een ZBO gebruik maakt van actoren met een wetenschappelijke achtergrond en ervaring in het evalueren van vergelijkbare organisaties of beleid. Zij zullen naar alle waarschijnlijkheid meer rekening kunnen houden met de manier waarop zij uitspraken moeten onderbouwen om ze geloofwaardig en verdedigbaar te maken. Daarnaast zal er voor het praktische gedeelte van de evaluatie ook ervaring nodig zijn vanuit het beleidsveld. Een actor die ervaring heeft in het beleidsveld van het onderzochte ZBO zal de complexe omgeving kunnen duiden in een evaluatie. Het is dus voor een goede evaluatie van belang dat er bij het onderzoek mensen worden betrokken met ervaring in het onderzoeken maar ook met ervaring in het beleidsveld waarin in ZBO's evalueren. In paragraaf 3.3 zal ook aandacht worden besteed aan de relatie tussen uitvoerders van een evaluatie en stakeholders. Een goede communicatie tussen deze partijen draagt bij aan de balans tussen het wetenschappelijk en praktisch aspect van onderzoek zoals deze hierboven beschreven zijn.

Pawson en Tilley (1997) stellen dat onderzoekers bij een evaluatie verder moeten kijken dan de direct waarneembare input en output van beleid. Daarbij stellen zij dat interventies en beleid altijd verzonken is in een veelheid aan processen op verschillende niveaus. De uitkomst van beleid wordt daarom ook bepaald door krachten op micro- en macroniveau. Ook zijn stakeholders bij bepaald beleid vaak gebonden aan verschillende processen bij het maken van een beslissing. Om deze complexe krachten in kaart te brengen dient een onderzoeker passende methoden te gebruiken die verder gaan dan simpele observaties. Dit kunnen bijvoorbeeld interviews zijn met experts of groeps gesprekken. Ook stellen zij dat onderzoekers altijd moeten pogen de relevante causale mechanismen bloot te leggen bij een evaluatie (Pawson en Tilley, 1997). Dus moet een belangrijk deel van het onderzoeksontwerp duidelijk rekening houden met de verschillende mechanismen die zij wil blootleggen. Dit betekent dat in het ontwerp besproken moet worden of men zoekt naar bijvoorbeeld onderlinge relaties tussen stakeholders of een kwestie waarbij financiën aan de basis liggen. Dit vereiste wordt verder verduidelijkt in de operationalisatie in hoofdstuk 4.

De verschillende theorieën (Rossi et al., 2004; Pawson en Tilley, 1997; Green et al., 2001) bespreken allen dat er meerdere onderdelen zijn van beleid die men kan onderzoeken. Daarbij zijn er voor verschillende onderdelen en verschillende niveaus ook verschillende methoden

het meest geschikt. Rossi et al. (2004) bespreken in hun boek verschillende onderdelen van beleid en de manier waarop deze onderdelen geëvalueerd worden. Zij bespreken onder andere de beleidstheorie², het beleidsproces, beleidsuitkomsten en beleidsimpact. Hoewel dit verschillende onderdelen van beleid zijn, komen Rossi et al. bij alle onderdelen wel terug op de methoden. Ongeacht het onderdeel van beleid dat besproken wordt komen zij tot de conclusie dat resultaten van een evaluatie van beleid pas aannemelijk worden wanneer metingen betrouwbaar en valide zijn. Daarom is het belangrijk dat de gekozen methoden aansluiten bij de vragen die een onderzoeker zich stelt. Dit zorgt er namelijk voor dat een onderzoeker daadwerkelijk kan meten wat hij van tevoren heeft vastgesteld te zullen onderzoeken. Ook is dit belangrijk om ervoor te zorgen dat andere onderzoekers of stakeholders kunnen nagaan op welke manier de onderzoeker te werk is gegaan. Wanneer duidelijk is dat op een adequate manier onderzoek is gedaan naar een beleidsproces of uitkomst zal dit bijdragen aan de geloofwaardigheid en het draagvlak voor de uitkomsten die gepresenteerd worden. Om ervoor te zorgen dat de methoden van het onderzoek aansluiten bij het doel van het onderzoek en ervoor te zorgen dat andere onderzoekers het onderzoek kunnen nagaan, moet een onderzoeker zijn keuze voor methoden verantwoorden en beredeneren. Ook dit onderzoek bespreekt in het volgende hoofdstuk de methoden die worden gebruikt om informatie te verzamelen en wordt er verduidelijkt hoe zaken als validiteit en betrouwbaarheid worden gewaarborgd.

In een betoog voor het gebruik van ‘mixed methods³’ in evaluatieonderzoek beschrijven Greene, Benjamin en Goodyear (2001) dat onderzoekers steeds vaker bekwaam zijn met veel verschillende onderzoeksmethoden en dat dit een goede zaak is. Daarbij beschrijven zij dat het kiezen voor de juiste methode belangrijk is om een sociaal fenomeen goed te beschrijven. Wanneer men onderzoek wil doen naar de ervaring van de doelgroep van een beleid dan zijn daarvoor interviews de beste methode. Maar wanneer men meer te weten wil komen over veranderingen kan daar het beste kwantitatieve informatie over worden verzameld door enquêtes (Greene et al., 2001). Zo is het dus, na het opstellen van een duidelijke vraag belangrijk dat een onderzoeker bij die vraag de juiste methode kiest.

² Hoogerwerf (1984): “het geheel van veronderstellingen waarop een beleid berust, kan men de beleidstheorie uit de beleidspraktijk noemen”.

³ Greene, Benjamin en Goodyear (2001): Bijvoorbeeld het gebruik van interviews om nuance aan te geven combineren met een kwantitatieve dataverzameling.

3.3 De aard van de relatie tussen de uitvoerder en de stakeholder bij de evaluatie.

Tenslotte noemen Rossi et al. (2004) de relatie tussen de uitvoerder en de stakeholder bij een evaluatie. Hierin kunnen meerdere partijen gelden als stakeholder, het gaat om de personen of organisaties die bij het beleid betrokken zijn. Zij kunnen verantwoordelijk zijn voor het opstarten van het onderzoek als opdrachtgever maar een stakeholder kan ook een betrokken partij zijn die evaluatie later moet gebruiken. In het geval van ZBO's kan men hierbij denken aan het moederdepartement van het ZBO, het ZBO zelf, klanten van het ZBO en bijvoorbeeld organisaties die in hetzelfde veld werken als een ZBO en afhankelijk zijn van de uitkomst van een evaluatie. Het kan zo zijn dat de uitvoerder in dienst staat van een stakeholder die ook de opdracht heeft gegeven maar een uitvoerder kan zelf verantwoordelijk zijn voor het zoeken van informatie bij stakeholders (Rossi et al., 2004). Het is dus ten eerste belangrijk dat de verantwoordelijkheden van de uitvoerder duidelijk zijn afgestemd aan het begin van de evaluatie. Daarnaast moet worden vastgelegd welke stakeholder op welk moment door de uitvoerder over het verloop van de evaluatie wordt geïnformeerd. Het is van belang dat er een evaluatieplan wordt opgesteld waarin alle interactie die hiertoe betrekking hebben worden opgenomen. Door dit plan op te stellen wordt zekerheid gecreëerd om een relatie tussen beleidsmaker en onderzoeker op te bouwen. Hier komt het onderzoek, later in deze paragraaf, nog op terug.

In de vorige paragraaf (3.2) werd al gesteld dat passende onderzoeksmethoden worden gebruikt in een goede evaluatie. Hierbij werd gesteld dat dit van belang is omdat onderzoekers de complexe mechanismen rondom het beleidsonderwerp moeten blootleggen. Pawson en Tilley (1997) stellen dat uitvoerders hun best moeten doen zich te verdiepen in de context van het beleid. Daarbij moeten zij zich de vraag stellen 'wat werkt voor wie en onder welke omstandigheden?'. Behalve het identificeren van passende methoden is bij het beantwoorden van deze vraag ook van belang dat de onderzoeker een duidelijk beeld heeft van de betrokken partijen en de gevolgen die veranderingen in de situatie voor hen hebben.

Daarnaast stellen Pawson en Tilley (1997) dat een onderzoeker een leraar-leerling relatie moet opbouwen met de betrokken beleidsmakers tijdens het onderzoek. In deze relatie moet een onderzoeker leren van de stakeholders hoe zij denken in hun beleidsveld om dit tot een theorie te verwerken. Vervolgens moeten zij deze theorie weer bijbrengen aan de beleidsmakers en de theorie uitleggen. Zo kan de beleidsmaker de theorieën die zijn geformuleerd weer toetsen en bijschaven waar dat nodig is. Op deze manier ontstaat een relatie die tekenend is voor de interactie tussen beleidsmaker en onderzoeker waarin

gedurende een onderzoek feedback plaatsvindt. Natuurlijk is deze exacte relatie niet in iedere situatie of bij ieder ZBO mogelijk maar het geeft aan dat gedurende een goede evaluatie voldoende contact is tussen uitvoerder en beleidsmaker. Op deze manier kunnen uitvoerder en beleidsmaker elkaar gedurende de evaluatie van feedback voorzien en zorgen voor een betere band tussen de wetenschap en beleid. Daarbij zorgt een goede communicatie en feedback tussendoor ook voor meer draagvlak vanuit het ZBO voor de evaluatie. Een voorbeeld in de evaluatie van het CIZ kan zijn dat de onderzoeker regelmatig over de vloer komt om op deze manier te leren onder welke omstandigheden het CIZ werkt. Hierbij leert hij meer over de aard van de evaluatie en over het beleidsveld waarin hij opereert. De contactpersonen van het CIZ leren op hun beurt weer van de onderzoekers welke theorie zij hebben over de manier waarop het CIZ werkt en op welke gebieden misschien probleempunten kunnen liggen. In deze interactie ontwikkelen beide partijen een steeds uitgebreider beeld van de situatie en kan men al gedurende de evaluatie leren van het proces.

Ook House (2010) gaat in op het belang van een goede verstandhouding en voldoende interactie tussen actoren. Hij stelt dat, wanneer de beleidsmaker en de onderzoeker niet dezelfde actor zijn, er een gevaar is van wantrouwen. De beleidsmaker moet er dan voor waken dat de onderzoeker feiten wel waarheidsgetrouw presenteert. Wanneer er voldoende interactie is voorafgaand en tijdens het evaluatieproces kan deze valkuil worden ondervangen. Uit deze paragraaf blijkt dus dat het belangrijk is dat de beleidsmaker en de onderzoeker een goede relatie proberen op te bouwen door in ieder geval van voldoende interactie uit te gaan.

In eerste drie paragrafen zijn een aantal belangrijke vereisten van een evaluatie aan bod gekomen. Deze vereisten zullen in de volgende paragraaf (3.4) worden samengevat om op deze manier tot een theoretisch ontwerp voor een evaluatie te komen.

3.4 Het ontwerpen van een evaluatie

In de voorgaande paragrafen zijn een aantal centrale vereisten besproken die van belang zijn bij een evaluatie. Deze aspecten hebben zich vertaald naar een aantal richtlijnen die belangrijk zijn voor een goede evaluatie. Wanneer deze richtlijnen samen worden genomen kan worden gesteld dat een goede evaluatie er als volgt uit moet zien.:

- Een evaluatie moet van tevoren haar doel duidelijk specificeren. Hierbij ligt een grote verantwoordelijkheid bij de uitvoerder van de evaluatie, deze moet uitgebreid onderzoek doen om het doel te identificeren. Door uitgebreid onderzoek te doen naar de achtergronden van het te onderzoeken onderwerp kan de uitvoerder het werkelijke doel van een evaluatie blootleggen.
- Er dient een heldere onderzoeksvraag te worden opgesteld die helpen het doel te bereiken. Deze vragen moeten zich richten op een duidelijk afgebakend beeld van beleid en in dienst staan van het duidelijke doel van de evaluatie
- Er moet bij de uitvoerder van de evaluatie voldoende kennis nodig zijn van de achtergrond van de situatie die moet worden geëvalueerd. Deze kennis is nodig om de aanleiding voor de evaluatie te kunnen vertalen naar een onderzoek dat voldoet aan de verwachtingen van de opdrachtgever. Zo sluit hetgeen dat onderzocht wordt in de evaluatie aan bij de daadwerkelijke reden voor de evaluatie.
- Bij een evaluatie moet rekening worden gehouden met de leeftijd van beleid. Men moet rekening houden met de leeftijd van beleid om dat dit een factor is die sterk van invloed is op de zaken die onderzocht kunnen worden. Leeftijd en bestaande achtergrondkennis zorgen voor input die noodzakelijk is voor bijvoorbeeld efficiencyvraagstukken. Wanneer men op uitkomsten wil evalueren is een nulmeting vereist. Een nulmeting kan ook vorm krijgen door een weergave van de situatie voordat het ZBO bestond.

- Bij een goede evaluatie is het van belang dat de onderzoeker de beschikking heeft over verschillende onderzoeksmethoden. De uitvoerder zal deze ook moeten aanspreken om de complexe onderdelen van beleid in zijn evaluatie te kunnen vangen. Wanneer de onderzoeksmethoden goed afgestemd zijn op het doel en de context zorgt dit ervoor dat de evaluatie beter onderbouwd en verdedigbaar is.
- Er moet voldoende praktijkkennis zijn bij de uitvoerder van de evaluatie. Deze kennis gaat over het beleidsveld waarbinnen geëvalueerd wordt en over het doen van vergelijkbare evaluaties. Hiermee kan de complexe omgeving van een evaluatie beter geduid worden en kunnen eerder gemaakte fouten vermeden worden.
- De onderzoeker moet pogen de onderliggende mechanismen van beleid bloot te leggen. Wanneer een situatie geëvalueerd wordt liggen er mechanismen op verschillende niveaus aan die situatie ten grondslag. Dit kunnen externe of maatschappelijke ontwikkelingen zijn die invloed hebben op het beleid of interne veranderingen in een ZBO. Een onderzoeker moet proberen deze situaties bloot te leggen, het doel hiervan is om de bestaande situatie van een ZBO te verklaren. Dit kan op deze manier niet alleen bijdragen aan het verduidelijken van de context maar, wanneer er causale mechanismen worden blootgelegd, ook aan het voorkomen of oplossen van problemen.
- De gebruikte onderzoeksmethoden moeten worden afgestemd op de onderzoeksvraag. Wanneer de onderzoeker de beschikking over verschillende onderzoeksmethoden is het belang dat hij de juiste methoden gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Wanneer dit correct gebeurt verhoogt dit de validiteit en betrouwbaarheid.
- Bij een goede evaluatie wordt van tevoren plan voor interactie opgesteld. Bij een goede evaluatie hoort een goede relatie tussen de betrokken stakeholders en de uitvoerder van de evaluatie. Deze relatie draait vooral om voldoende interactie gedurende het onderzoek. Op deze manier kan de uitvoerder van de evaluatie ervoor zorgen dat hij in contact blijft met de praktijk. Ook versterkt dit de band tussen de wetenschap en de praktijk. Deze interactie en de

momenten van voorziening van informatie aan stakeholders moet van tevoren vastgelegd worden.

- De verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen dienen van tevoren duidelijk vastgelegd te worden. Er zijn verschillende partijen die overlappende rollen in een netwerk kunnen innemen, zoals die van opdrachtgever en uitvoerder. Om wantrouwen en onduidelijkheid te voorkomen dienen de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen van tevoren vastgelegd te worden. Dit kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in een contract of offerte met de uitvoerder. Ook de verhoudingen tussen een ZBO en haar moederdepartement en de rol die zij spelen in de evaluatie dienen verduidelijkt te worden.

In het ontwerp van een evaluatie dient rekening te worden gehouden met alle bovenstaande vereisten. Het is belangrijk dat zaken van tevoren duidelijk worden afgesproken. Wanneer dit wordt vastgelegd in het ontwerp van een evaluatie zorgt dit voor duidelijkheid en kunnen alle actoren zien of zij zich in de afspraken kunnen terugvinden.

4. Methoden

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden besproken. Dit betekent dat zal worden beschreven wat er wordt onderzocht en op welke manier dit zal gebeuren. Door dit grondig te doen kunnen de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek worden gewaarborgd. Eerst zal een tabel worden opgesteld waarin duidelijk wordt op welke manier het theoretisch kader vertaald zal worden in het analyseren van evaluaties van ZBO's. Daarna zal verder worden ingegaan op de wetenschappelijke verantwoording van dit onderzoek.

4.1 Operationalisatie

In het vorige hoofdstuk zijn een aantal aspecten besproken die cruciaal zijn bij het evalueren van een ZBO. Deze aspecten uit paragraaf 3.4 vertalen zich in het onderzoeken van de praktijk naar 65 indicatoren die zullen worden getoetst. Deze indicatoren vormen samen een codeboek dat zal worden gehanteerd bij het analyseren van evaluatierapporten. Dit codeboek en een lijst van de geanalyseerde evaluatierapporten zijn terug te vinden in bijlage 1 en bijlage 2. In de bijlagen is te zien wat de mogelijke scores zijn per indicator, sommige indicatoren zullen open in te vullen zijn om de lading van een rapport goed te kunnen weergeven.

Een aantal van deze indicatoren zullen puur beschrijvend zijn zodat een overzicht kan worden gegeven van het veld van eerder geëvalueerde ZBO's. Deze indicatoren zijn weergegeven in Tabel 1, daarbij corresponderen de cijfers met het codeboek in Bijlage 1. Indicatoren 64 en 65 zijn niet direct bij aspecten uit het theoretisch kader in te delen maar het is wel interessant om in het oog te houden wat er uiteindelijk met de evaluatierapporten gebeurd is. Daarom staan deze indicatoren ook in Tabel 1.

Tabel 1: Algemene indicatoren

1.	Naam van het ZBO voluit
a.	Acroniem van het ZBO
3.	Juridische vorm
4.	Is ZBO ook RWT
5.	Taak van het ZBO
6.	Moederdepartement
7.	Omvang begroting
8.	Omvang aantal fte of medewerkers
9.	Is Kaderwet ZBO's van toepassing?
14.	Wie gaf opdracht tot de evaluatie?
21.	Wat is er bekend over looptijd van het onderzoek?
22.	Wat is er bekend over kosten van het onderzoek?
64.	Indien begeleidende brief, wordt hierin genoemd of er wordt ingestemd met aanbevelingen?
65.	Indien begeleidende brief, wat staat daar dan in?

De bovengenoemde indicatoren zijn bedoeld om een beeld te schetsen van evaluaties uit het verleden. Daarbij kunnen andere indicatoren ook diepgaander worden geanalyseerd wanneer zij naast deze indicatoren worden gelegd.

Het eerste aspect dat benoemd is in het theoretisch kader is het duidelijk benoemen van een doel. De indicatoren in het codeboek die hierbij horen worden gepresenteerd in Tabel 2. De indicatoren beschrijven wat er wordt onderzocht. Hieruit kan worden afgeleid wat het doel is van de evaluatie. Deze zaken zullen naar verwachting naar voren komen in de inleiding van de rapporten waar een doel- en vraagstelling besproken wordt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende indicatoren:

Tabel 2: Doelen van een evaluatie

29.	Wat wordt onderzocht? Doelmatigheid
30.	Wat wordt onderzocht? Effectiviteit
31.	Wat wordt onderzocht? Taakuitvoering
32.	Wat wordt onderzocht? Prestaties
33.	Wat wordt onderzocht? Kwaliteit
34.	Wat wordt onderzocht? Financiën
35.	Wat wordt onderzocht? Governance, besturing
36.	Wat wordt onderzocht? Juridische positie ZBO

Vervolgens zal worden gekeken naar de onderzoeksvraag uit het rapport. Er zijn een aantal indicatoren opgesteld die de vraag moeten analyseren en daarbij ook kijken naar de kwaliteit van de onderzoeksvraag. Deze indicatoren zijn zichtbaar in Tabel 3:

Tabel 3: Onderzoeksvraag

23.	Hoe luidde onderzoeksvraag?
24.	Kwaliteit van de onderzoeksvraag?
26.	Wordt er expliciet om oordeel naar prestaties gevraagd?
27.	Gaan onderzoeksvragen vooral over de organisatie of het beleid?

Het volgende aspect dat werd genoemd was het vermogen om de aanleiding van een evaluatie te herkennen. Er zijn een aantal mogelijke aanleidingen tot het evalueren van een ZBO. Deze zijn gevangen in de volgende indicatoren zoals deze zijn weergegeven in Tabel 4:

Tabel 4: Aanleiding

15.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Kaderwet art 39
16.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Vraag vanuit parlement
17.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Incident
18.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Initiatief van ZBO zelf
19.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Veranderingen in taak of wettelijke basis van ZBO
20.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Anders

Een ander aspect dat van belang is komt naar voren in de leeftijd van beleid. Dit aspect komt naar voren in gegevens over de duur en het moment van een evaluatie. Door meerdere gegevens te nemen over tijdsperioden wordt gepoogd een verfijnd beeld te geven van de leeftijd. Dit vertaalt zich naar de indicatoren in Tabel 5:

Tabel 5: Leeftijd

2.	Jaar van oprichting
10.	In welk jaar vond evaluatie plaats?
11.	Wanneer is het rapport verschenen?
37.	Heeft evaluatie betrekking op meerdere jaren?
38.	Op hoeveel jaar heeft evaluatie betrekking?

Net zoals in dit onderzoek is ook in de evaluatierapporten aandacht besteed aan de onderzoeksmethoden. Er is een aantal indicatoren dat poogt in kaart te brengen hoeveel en op welke manier er in de rapporten aandacht is besteed aan deze methoden. Deze indicatoren worden getoond in Tabel 6:

Tabel 6: Methoden

40.	Is er een beoordelingskader of normenkader opgesteld voor de beoordeling?
41.	Indien beoordelingskader, wat staat daar dan in?
42.	Wordt er een verantwoording gegeven over de methoden?
43.	Wat is de kwaliteit van de verantwoording over de methoden?
44.	Welke methoden zijn gebruikt? Interview
45.	Welke methoden zijn gebruikt? Vragenlijst
46.	Welke methoden zijn gebruikt? Inhoudsanalyse documenten
47.	Welke methoden zijn gebruikt? Statistische (kwantitatieve) analyse
48.	Welke overige methoden zijn gebruikt?
56.	Worden er andere (externe) bronnen gebruikt?

Het volgende aspect dat wordt belicht is de praktijkkennis van de uitvoerder. Dit aspect zal slechts één indicator hebben in het codeboek. Dit aspect is te zien in Tabel 7, het gaat hier om het soort organisaties dat evaluaties in het verleden heeft uitgevoerd. Hierdoor kan een overzicht worden gegeven van de organisaties die vaker ZBO's hebben geëvalueerd. Uit latere interviews zal blijken of experts deze ervaring van meerwaarde vinden. De soorten organisaties die worden onderscheiden als mogelijke uitvoerder zijn:

- Consultancy/Adviesorganisaties
- Handvestgroepen en Visitatiecolleges
- Audit diensten van het moederdepartement
- Het ZBO zelf
- De Algemene Rekenkamer
- Wetenschappers
- Evaluatiecommissies

Voor deze scoremogelijkheden is gekozen omdat deze organisaties logischerwijs ervaring hebben met het uitvoeren van evaluaties. Uit de analyse zal blijken welke van deze organisaties meer ervaring heeft met het evalueren van ZBO's.

Tabel 7: Ervaring

13.	Wat voor organisatie deed evaluatie?
-----	--------------------------------------

Een ander aspect is het blootleggen van mechanismen. Net als bij het kijken naar doelstellingen gaat het hier om het onderwerp dat wordt onderzocht. Wanneer er wordt gekeken naar de relatie met andere stakeholders is het duidelijk dat de onderzoeker probeert expliciet mechanismen en interactie bloot te leggen. Daarom is deze indicator apart geplaatst van de doelen van een evaluatie in Tabel 2. Daarnaast kan men aan de zaken die worden gepresenteerd zien wat de uitvoerder pookt bloot te leggen. Deze indicator wordt getoond in Tabel 8.

Tabel 8: Mechanismen

28.	Wat wordt onderzocht? Relatie met stakeholders
53.	Worden er cijfers gepresenteerd? Prestaties
54.	Worden er cijfers gepresenteerd? Personeel
55.	Worden er cijfers gepresenteerd? Financiën
57.	Wat zijn de belangrijkste conclusies?
59.	Worden er concrete aanbevelingen gegeven?

Een aspect dat een groter deel van het codeboek beslaat is de interactie tussen de betrokken partijen. Er zijn verschillende manieren en momenten waarop er contact is tussen de uitvoerder en andere betrokkenen. De verschillende onderdelen van dit contact zijn weergegeven in Tabel 9:

Tabel 9: Interactie

49.	Welke respondenten zijn bevraagd? ZBO
50.	Welke respondenten zijn bevraagd? Moederdepartement
51.	Welke respondenten zijn bevraagd? Stakeholders
52.	Welke respondenten zijn bevraagd? Andere partijen
58.	Is er hoor/wederhoor toegepast? (voor feitelijke correcties)
60.	Is er een bestuurlijke reactie van het ZBO opgenomen in het rapport?
61.	Is er een bestuurlijke reactie opgenomen van het moederdepartement in het rapport?
62.	Indien bestuurlijke reactie aanwezig is, wat staat daar dan in?
63.	Is het rapport aangeboden aan het parlement?

Wanneer men de negen figuren die eerder getoond zijn samenneemt komt men tot het codeboek zoals dit in Bijlage 1 staat weergegeven. Dit codeboek is opgesteld in samenspraak met Prof. Dr. Sandra Van Thiel. Dit codeboek zal worden gehanteerd bij het coderen van de 100 evaluatierapporten die in de lijst in Bijlage 2 staan. Deze rapporten zullen gecodeerd worden met de hulp van een extra onderzoeker. Wanneer de onderzoekers een indicator niet kunnen scoren zal in overleg met Sandra van Thiel een invulling aan de score worden gegeven. Over de gevolgen die dit heeft op de betrouwbaarheid in het onderzoek is meer te lezen in paragraaf 4.4.

4.2 Onderzoekseenheden

In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

“Hoe moet een ontwerp voor de evaluatie van een ZBO eruit zien?”

Om een antwoord te geven op deze vraag zijn twee onderzoeksmethoden gebruikt. Ten eerste zijn bestaande evaluaties van ZBO's geëvalueerd. Zoals in de voorgaande paragraaf beschreven gaat het hier om 100 verschillende rapporten⁴. Deze analyse is belangrijk om een overzicht te krijgen van de manier waarop evaluaties in de praktijk vaak vorm krijgen. Dit

⁴ De analyse van deze rapporten is in samenwerking gebeurd met collega-onderzoeker Niels van Beurden.

overzicht kan worden afgezet tegen de belangrijke vereisten die zijn beschreven in het theoretisch kader. Ten tweede zijn er voor dit onderzoek een aantal actoren geïnterviewd. Een overzicht van deze actoren is te vinden in Bijlage 3. In de selectie van de geïnterviewden is gezocht naar een balans rondom het onderwerp van dit onderzoek. Deze balans komt naar voren in het feit dat alle partijen die betrokken zijn bij het evalueren van een ZBO zijn geïnterviewd. Dit zijn dus verantwoordelijken in ZBO's zelf, actoren uit het departement die betrokken zijn bij evaluaties van ZBO's en een ervaren uitvoerder. Daarnaast zijn ook onafhankelijke experts geïnterviewd. De gekozen samenstelling geeft alle partijen die betrokken zijn bij het evalueren van een ZBO ruimte voor hun visie. De manier waarop de verschillende onderzoekseenheden worden gebruikt in de vorm van inhoudsanalyse in de manier waarop de interviews vorm krijgen zullen worden besproken in de volgende paragraaf.

4.3 Methoden en Strategie

Om een uitspraak te kunnen doen over het ontwerp van een goede evaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Hiervoor werd al kort besproken dat er interviews een inhoudsanalyse zijn uitgevoerd. Omdat er informatie van verschillende bronnen zal worden gebruikt en daarbij ook verschillende waarnemingsmethoden van toepassing zijn kan men spreken van een triangulatie van methoden (Vennix, 2011). De gegevens die uit de verschillende bronnen naar voren komen kunnen de conclusies van dit onderzoek versterken wanneer zij in grote lijnen overeen komen. Wanneer er uit de verschillende bronnen verschillende conclusies worden getrokken is dit reden om in de conclusies en discussie van dit onderzoek een verklaring te zoeken voor deze verschillen. In beide gevallen geeft triangulatie meer diepgang en inhoud aan de conclusies die in dit onderzoek worden getrokken.

De eerste methode die gebruikt wordt is inhoudsanalyse. Dit is, zoals eerder gesteld, van toepassing op de evaluatierapporten die onderzocht zijn. Hakvoort (1995) haalt een oude definitie van Krippendorff aan waarin gesteld wordt dat inhoudsanalyse “repliceerbare en valide methoden gebruikt om gevolgtrekkingen te kunnen doen vanuit tekst naar andere eenheden uit de bron” (Krippendorff, in Hakvoort, 1995, p.146). Door het gebruik van een codeboek zoals in de operationalisatie (4.1) wordt de validiteit en repliceerbaarheid van de methode gewaarborgd. Hakvoort (1995) stelt dat onderzoekers bij een inhoudsanalyse altijd een omschrijving en indeling van de analyse-eenheden dient te maken. Dit is in dit onderzoek

gebeurd aan de hand van een codeboek. Inhoudsanalyse is volgens Hakvoort (1995) gepast in de bestuurskunde, hiervoor haalt hij het volgende citaat van Derksen en Korsten (1985) aan: “één van de taken van bestuurskunde is systematisch beschrijven en in kaart brengen van het geheel of van onderdelen van de organisatie van het openbaar bestuur.” Het overzicht van de evaluaties van ZBO’s dat ontstaat door de inhoudsanalyse valt exact binnen deze taakomschrijving van de bestuurskunde.

De tweede methode in dit onderzoek is het houden van interviews. Naast de gegevens die de inhoudsanalyse voortbrengt geven interviews het onderzoek meer diepgang. Dit komt voort uit de mogelijkheden die interviews bieden om door te vragen en opheldering te vragen aan de respondent wanneer dit nodig is (Van Thiel, 2010). Dit is een duidelijke meerwaarde en aanvulling op de inhoudsanalyse. Ook Hakvoort (1995) stelt dat interviews bedoeld zijn om na te gaan wat de meningen of opvattingen van respondenten zijn. Daarbij stelt hij dat interviews een ‘aanvullende functie’ (p.138) kunnen hebben. Dit wil zeggen dat interviews vertrouwelijke informatie, minderheidsstandpunten en afwijkende meningen kunnen bevatten die in documenten vaak niet terug te vinden zijn. In dit onderzoek is het de bedoeling die meningen en opvattingen van de betrokken en experts bloot te leggen. Zoals eerder gesteld is er gezocht naar een balans in de keuze voor respondenten in de interviews. Er zijn vijf interviews gehouden waarbij in het totaal acht respondenten betrokken waren (bijlage 3). Die respondenten bestaan uit; betrokkenen vanuit ZBO’s, betrokkenen vanuit ministeries, een respondent met ervaring als uitvoerder van evaluaties en een expert op het gebied van op afstand geplaatste organisaties. In de keuze van deze acht respondenten hebben verschillende actoren met praktijkervaring hun visie kunnen geven op evaluaties. Deze expertise uit de praktijk zorgt voor een verdieping en een extra reflectie op het belang van de vereisten die zijn opgesteld in het theoretisch kader.

Er zijn verschillende manieren van interviewen, in dit onderzoek is gekozen voor een gestandaardiseerd interview. Hakvoort (1995) stelt dat een gestandaardiseerd interview verloopt aan de hand van een gestructureerde vragenlijst waarbij de vragen en de volgorde van de vragen in principe altijd hetzelfde zijn. Deze vragenlijst, in dit onderzoek de ‘interviewgide’ is te vinden in bijlage 4. Naast de vragen die gesteld zullen worden is in een dergelijke interviewgide ook terug te zien naar welke aspecten een onderzoeker in bepaalde vragen zoekt. Dit zorgt ervoor dat een gesprek beter verloopt. Afhankelijk van de houding van de respondenten, die kan verschillen, kan het gesprek anders verlopen (Hakvoort, 1995). Daarbij biedt een interviewgide houvast aan de onderzoekers.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Twee belangrijke eisen aan een goed wetenschappelijk onderzoek zijn validiteit en betrouwbaarheid. In deze paragraaf zullen beide begrippen worden uitgelegd om vervolgens aan te geven hoe de beide begrippen gewaarborgd worden in dit onderzoek.

Validiteit is op te delen in interne- en externe validiteit (Van Thiel, 2010). Interne validiteit, of inhoudsvaliditeit (Vennix, 2011), gaat erover of de onderzoeker met de gekozen methoden ook meet wat hij wil meten. Om de interne validiteit te garanderen is het belangrijk om een goede operationalisatie te maken voordat aan de dataverzameling wordt begonnen (Vennix, 2011). In dit onderzoek is dit gebeurd in paragraaf 4.1. Daarbij is het belangrijk voor een zo groot mogelijke interne validiteit om de stappen zoals de operationalisatie zo nauwkeurig mogelijk te doen. Vennix (2011) stelt daarbij voor om voor de operationalisatie terug te grijpen op bestaande literatuur. Dit is in dit onderzoek ook gebeurd.

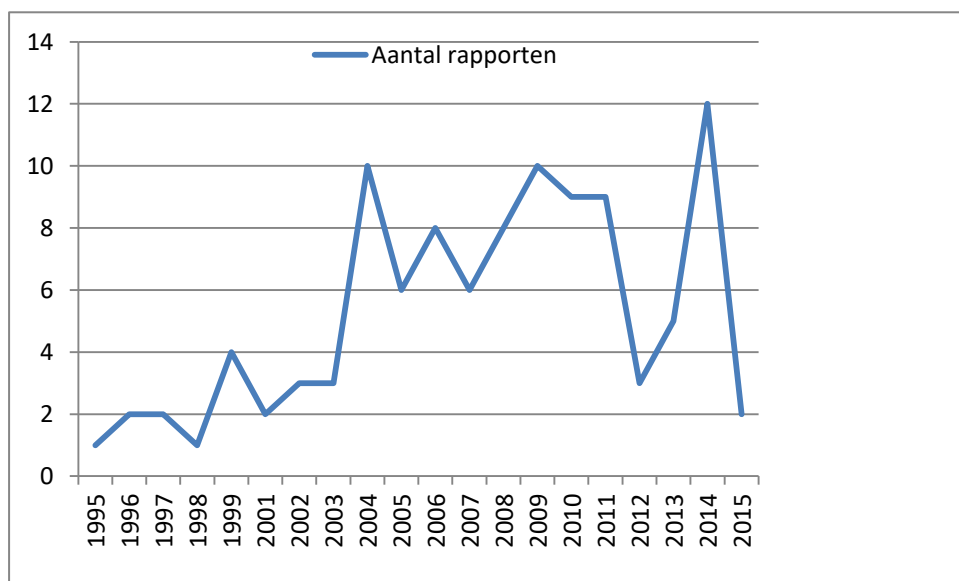
Betrouwbaarheid gaat volgens Vennix (2011) over het tegengaan of uitsluiten van toevallige meetfouten. Dit staat tegenover validiteit, wanneer iets systematisch fout gemeten wordt is er iets mis met de validiteit. Men meet immers niet wat men wil meten. Betrouwbaarheid gaat dus over toevallige fouten. Van Thiel (2010) gaat daarbij in op twee aspecten van betrouwbaarheid: nauwkeurigheid en consistentie. Om de nauwkeurigheid te vergroten is in de operationalisatie (Tabel 1 t/m 9) bij een aantal indicatoren nauwkeurig aangegeven waar naar wordt gezocht. Zo zijn de vragen over de gebruikte methoden uiteengesplitst en wordt er aangegeven wat de verschillende mogelijkheden zijn. Dit sluit ook aan bij de consistentie, doordat alles duidelijk geformuleerd is kan men ervoor zorgen dat elk moment dezelfde manier van meten wordt gehanteerd. Een criterium om te zien of er consistentie is in het onderzoek is herhaalbaarheid. Wanneer een onderzoek herhaalbaar is betekent dit dat er duidelijk is beschreven hoe de dataverzameling plaatsvindt. In dit onderzoek zorgen een codeboek en interviewgide ervoor dat een andere onderzoeker dit onderzoek zou kunnen herhalen. Uiteraard kunnen er door een wisseling in context verschillen ontstaan in een nieuwe situatie. Dan is het belangrijk dat men zich er bewust van is hoe- en op welke manier wordt afgeweken van een interviewgide of codeboek.

5. Analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de inhoudsanalyse en de interviews naast de vereisten worden gelegd zoals die zijn opgesteld in het theoretisch kader. De vereisten uit het theoretisch kader worden gebruikt als opbouw in dit hoofdstuk. Per vereiste zullen bevindingen worden gepresenteerd die uiteindelijk zullen resulteren in een slotparagraaf met daarin een overzicht van de verschillende vereisten.

5.1 Algemene indicatoren

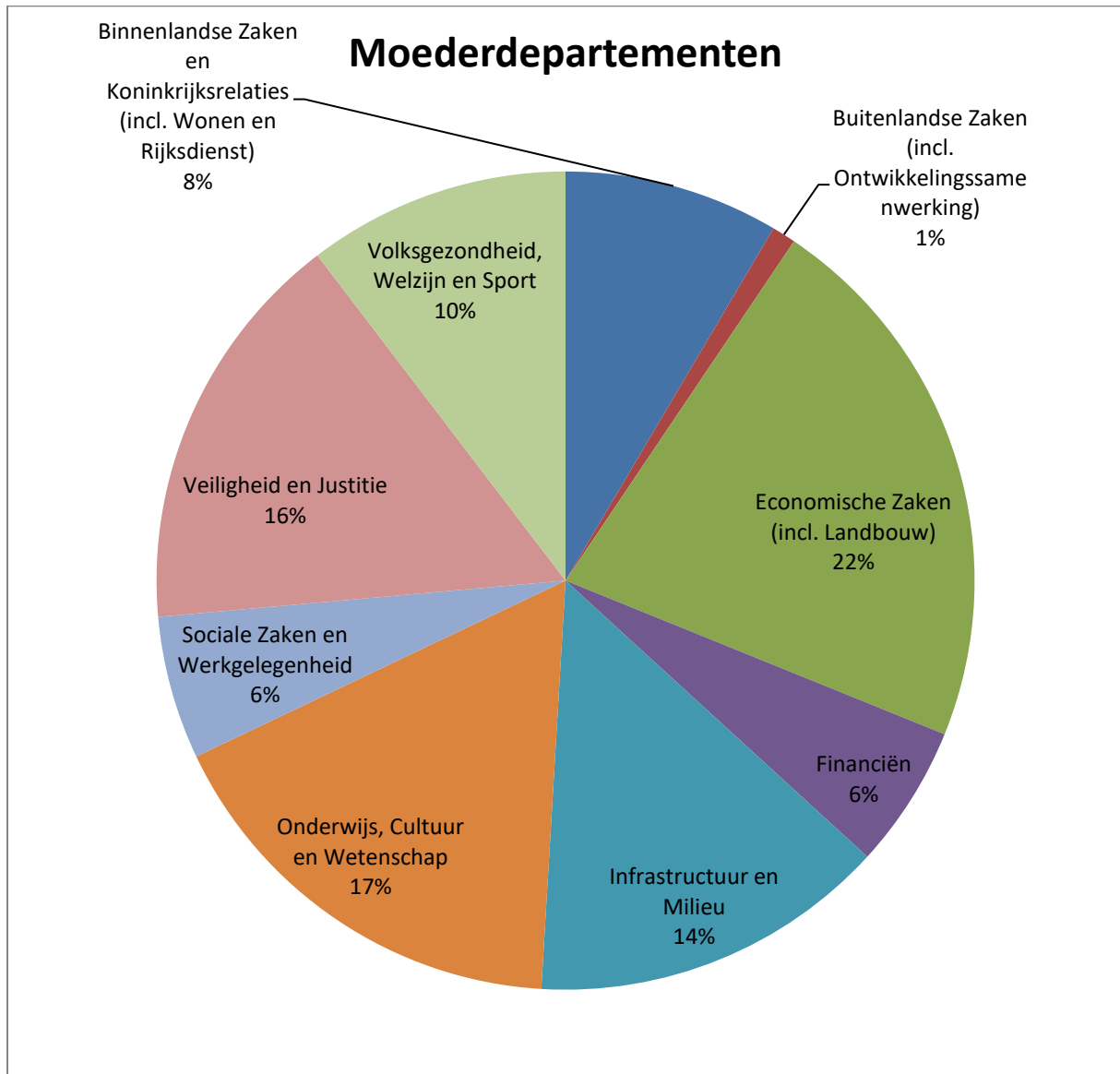
Eerst kunnen een aantal zaken worden gezegd over de evaluatierapporten die zijn onderzocht. Deze zaken zeggen name iets over de onderzochte populatie. Kenmerken als leeftijd, opdrachtgever of moederdepartement kunnen interessante resultaten geven wanneer zij worden gecombineerd met andere resultaten. Allereerst is er een overzicht gemaakt van de jaartallen waarin evaluaties zijn verschenen. Dit overzicht is te zien in Figuur 1, dit geeft een overzicht van het aantal rapporten dat in de verschillende jaren is verschenen.



Figuur 1: Aantal rapporten per jaar.

Bij Figuur 1 is het belangrijk om in het oog te houden dat de Kaderwet in 2007 verscheen. Er is wel te zien dat het merendeel van de onderzochte rapporten van 2007 of later verscheen, maar dit is niet voldoende aanleiding om te stellen dat de Kaderwet tot meer evaluaties heeft geleid.

Een ander kenmerk dat iets over de onderzochte populatie zegt is de verdeling van de rapporten over de moederdepartementen. In Figuur 2 is te zien bij welke moederdepartementen de ZBO's horen die zijn meegenomen in de analyse.



Figuur 2: Moederdepartementen N=106.

In deze figuur valt een aantal zaken op. Ten eerste is te zien dat Economische Zaken is oververtegenwoordigd. Dit valt te verklaren vanuit het feit dat Landbouw onderdeel uitmaakt van het ministerie. In de landbouwsector zijn veel ZBO's aanwezig die vaak ook binnen clusters apart worden geëvalueerd. Een voorbeeld hiervan is een aantal ZBO's dat gaat over de toelating van bepaalde zaken tot Nederland zoals het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB). Daarnaast valt op dat het ministerie van Buitenlandse Zaken ondervertegenwoordigd is en het ministerie van Defensie helemaal niet

aanwezig is. In de gesprekken met experts kwam ook naar voren dat zij de indruk hadden dat Defensie als departement niet enthousiast is over het verschijnsel ZBO's (Respondent 3). Dit heeft er in geresulteerd dat het ministerie van defensie geen ZBO's heeft. Meerdere respondenten herkenden zich in dit conflict tussen een cultuur in een departement en de politieke roep om ZBO's die in het verleden is geweest.

Een belangrijk punt dat naar voren is gekomen uit het analyseren van deze populatiekenmerken is het feit dat zij niet veel invloed hebben op de verschillende vereisten. Er komt over het algemeen een redelijk uniform beeld naar voren uit de analyses die in de volgende paragrafen gedaan worden. Het feit dat er weinig verschillen zijn is op zichzelf ook een uitkomst. Dit duidt erop dat de uitspraken die gedaan worden veelal gelden voor de meerderheid van de ZBO-evaluaties.

5.2 Doelen van een onderzoek

Het eerste vereiste dat is besproken is het stellen van een helder doel in een evaluatie. Tabel 10 geeft een overzicht van de verschillende doelen die worden besproken in de evaluatierapporten. Daardoor ontstaat een beeld van de voornaamste doelen van evaluaties van ZBO's. De percentages die worden genoemd geven weer hoe vaak een bepaald onderwerp als doel wordt genoemd. Dit betekent dat in één rapport meerdere doelen kunnen worden besproken. Daarom tellen de percentages in de rechterkolom niet op tot 100%.

Tabel 10: Besproken doelen N = 106

Doel	Frequentie (%)
Doelmatigheid	77,4
Effectiviteit	67,9
Taakuitvoering	69,8
Prestaties	64,2
Kwaliteit	53,8
Financiën	49,1
Governance	50,0
Rechtspersoon	22,6

Uit tabel 10 valt op dat er veel verschillende doelen worden besproken. Daarbij zijn vooral de hoogste en de laagste score opvallend. Doelmatigheid wordt, zoals de Kaderwet ook voorschrijft, vaak genoemd als een van de te onderzoeken onderwerpen. Aan de andere kant is te zien dat de indicator 'Rechtspersoon' een lage score heeft met 22,6%. Evaluaties hebben kennelijk niet vaak tot doel om inzichtelijk te maken of een ZBO de juiste juridische vorm of rechtspersoonlijkheid heeft.

Wanneer deze cijfers worden beschouwd in het licht van de interviews met experts valt er direct iets te zeggen over de hoge scores die te zien zijn. De respondenten gaven uiteenlopende antwoorden op het onderzoeken van meerdere doelen in één rapport. Eén van de respondenten gaf aan dat het geen probleem is om meerdere zaken tegelijk te onderzoeken zoals doeltreffend- en doelmatigheid (Respondent 6). Terwijl een andere respondent duidelijk aangaf dat het niet realistisch is om te doen alsof men daadwerkelijk meerdere onderwerpen goed kan evalueren (Respondent 5). Wel gaven alle respondenten aan dat het niet meer dan logisch is om de doelen van een evaluatie van tevoren duidelijk te bespreken. Dit gebeurt vaak al voor de daadwerkelijke evaluatie in de uitgifte van een opdracht of een offerte (Respondent 4). De scores uit Tabel 10 zijn over het algemeen ook hoog, daaruit kan men afleiden dat de doelen vaak wel besproken worden in de evaluaties.

Over dit vereiste kan dus concluderend worden gesteld dat het, op basis van de data-analyse en de interviews, van belang is dat bij een evaluatie duidelijke doelen worden vastgesteld. Interessant is om straks in paragraaf 5.8 te kijken welke gegevens ook daadwerkelijk worden gepresenteerd in de rapporten.

5.3 Onderzoeksvragen

Het tweede vereiste uit het theoretisch kader sluit aan bij het bespreken van doelen; het gaat om de onderzoeksvraag. In de analyse van de rapporten is gekeken wat de kwaliteit is van de onderzoeksvraag en de onderwerpen die zijn bevraagd. Allereerst wordt in tabel 11 een overzicht gegeven van de kwaliteit van de onderzoeksvragen. Wanneer er geen onderzoeksvraag is opgenomen in het rapport is dit beoordeeld met onvoldoende.

Tabel 11: Onderzoeksvragen N = 105

Kwaliteit vraag	Frequentie (%)
Onvoldoende	31,4
Matig	13,3
Voldoende	29,5
Goed	17,1
Uitstekend	8,5

Om betekenis te kunnen geven aan de cijfers uit tabel 11 is het belangrijk om uit te leggen op welke manier tot deze scores is gekomen. De verschillende scoremogelijkheden staan verder toegelicht in Bijlage 1. Onderzoeksvragen die ‘onvoldoende’ of ‘matig’ hebben gescoord zijn vaak onduidelijk of inconsistent. Bij een dergelijke score is het waarschijnlijk dat men in het verloop van het onderzoek problemen kan ondervinden die voortvloeien uit gebreken in de onderzoeksvraag. Wanneer een onderzoeksvraag beoordeeld is met een score ‘goed’ of ‘uitstekend’ wil dit zeggen dat de vraag in ieder geval duidelijk is. De onderzoeksvraag is in dit geval een goed uitgangspunt voor de rest van het onderzoek. Deze scores en het oordeel over de duidelijkheid worden ook gebaseerd op de manier waarop de onderzoeksvraag in de context van de rest van het onderzoek past. Wat opvalt in deze cijfers is het feit dat 44,4% van de onderzoeksvragen matig of onvoldoende scoort. En slechts 25,6% van de vragen scoort goed of uitstekend. Dit duidt erop dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan goede onderzoeksvragen. Het hoge percentage onderzoeksvragen dat onvoldoende scoort kan er ook op wijzen dat er vaak geen onderzoeksvraag is opgesteld. Er wordt dus te weinig voldaan aan dit vereiste.

Over de onderzoeksvragen kan worden gesteld dat het in de analyse van rapporten niet naar voren is gekomen als een onderwerp waar veel belang aan is gehecht. Terwijl de respondenten het belang van onderzoeksvragen, dat uit het theoretisch kader naar voren, is gekomen wel bevestigen. Uiteraard zijn er ook rapporten waarin de vraagstelling wel verzorgd is, een voorbeeld hiervan is een evaluatierapport van het Bureau Financieel Toezicht uit 2004. De onderzoeksvraag uit dit rapport luidt: *“Heeft het BFT, met de huidige organisatie, werkwijze, middelen en methoden, het wettelijk bepaalde financiële toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders effectief en efficiënt uitgeoefend; en welke effecten van dat toezicht zijn zichtbaar (en ook in de toekomst te verwachten) voor de integriteit en kwaliteit van de beroepsuitoefening van notarissen en gerechtsdeurwaarders?”*

(Evaluatie Bureau Financieel Toezicht, 2004). Deze onderzoeksvraag geeft duidelijk aan wat er onderzocht zal worden en is daar volledig en uitputtend in, daarom is deze beoordeeld als een voorbeeld van een goede onderzoeksvraag.

De interviews bevestigen dat het van belang is om een duidelijke onderzoeksvraag op te stellen. Het opstellen van een duidelijke onderzoeksvraag is één van de belangrijkste vereisten die naar voren komt in de interviews (Respondent 4). Het blijkt duidelijk dat dit in de praktijk te weinig tot uiting komt. Wanneer in de analyse een kruistabel wordt gemaakt waarin de kwaliteit van de onderzoeksvraag wordt vergeleken met de uitvoerder van het onderzoek komt daaruit naar voren dat de enige uitvoerders die vaak ‘goed’ of ‘uitstekend’ scoort op de onderzoeksvraag de advies- en consultancybureaus zijn. Wanneer een advies- of consultancybureau de uitvoerder van een evaluatie is, scoort de onderzoeksvraag in 36,5% van de gevallen ‘goed’ of ‘uitstekend’. Wanneer gekeken wordt naar de andere uitvoerders dan is deze score 16,5%. Op basis van dit verschil kan men

Zoals in paragraaf 5.1 al bleek, is het vaak het geval dat een onderzoek zich richt op meerdere aspecten van een organisatie. Uit de interviews is gebleken dat het bij het evalueren van een ZBO enorm belangrijk is om onderscheid te maken tussen een ZBO als organisatie en het beleid dat het ZBO uitvoert. Eén van de respondenten stelde dat het bijna niet mogelijk is om op doeltreffendheid en doelmatigheid te evalueren bij een ZBO (Respondent 5). Omdat de doelen van beleid en de input die daarvoor geleverd wordt altijd groter is dan alleen het ZBO op zichzelf. De meeste respondenten onderschreven deze stelling. Uit de interviews kwam ook naar voren dat, wanneer men echt het ZBO zelf wil evalueren, men zich vooral moet richten op de organisatie van het ZBO en de manier waarop zij zich in haar beleidsveld manifesteert. Ook in de evaluatierapporten is gekeken of er meer naar de organisatie of naar beleid werd gekeken. Deze cijfers zijn terug te zien in tabel 12.

Tabel 12: Organisatie of beleid N = 106

Organisatie of beleid?	Frequentie (%)
Organisatie	32,1
Beleid	15,1
Beiden	52,8

De cijfers in tabel 12 onderschrijven de uitspraken van de respondenten. Er wordt weinig (15,1%) puur geëvalueerd op beleid. Maar ruim in de helft van de rapporten gaat bij een evaluatie de aandacht uit naar zowel de organisatie als het beleid. Het blijkt dus erg moeilijk om een ZBO te evalueren zonder daarbij ook te kijken naar het beleid of de wetgeving die daaraan ten grondslag ligt. Men kan zich afvragen of dit aansluit bij het doel van een evaluatie volgens de Kaderwet (hoofdstuk 2).

5.4 Aanleiding

Over de aanleiding voor evaluaties waren de resultaten minder helder. Er worden weinig concrete uitspraken gedaan over de aanleidingen in de categorieën die in het codeboek staan. Alle indicatoren scoren minder dan 25%. Daarbij valt het meest op dat de Kaderwet als aanleiding slechts 16% scoort. Uit de cijfers kan men afleiden dat er weinig aandacht wordt besteed aan de aanleiding of dat daar niet over wordt gesproken in de rapporten. De respondenten van de interviews gaven aan dat de uitvoerder van de evaluatie wel in staat zou moeten zijn in te schatten wat de daadwerkelijke aanleiding is van een evaluatie (Respondent 4). Daarbij gaven de respondenten aan dat het feit dat een vijfjaarlijkse evaluatie als aanleiding aangenomen kan worden, maar dat het van de situatie afhankelijk is of dit dan als een verplichting wordt gezien. Wanneer de Kaderwet als aanleiding voor een onderzoek geldt is dit vaak duidelijk terug te lezen in de rapporten. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de kamerbrief bij de evaluatie van het College voor Toetsen en examens uit 2014:

“Met de aanbieding van dit onderzoek voldoet het ministerie van OCW aan de wettelijke verplichting om zbo’s periodiek te evalueren, zoals geformuleerd in artikel 39 eerste lid van de Kaderwet zbo’s.” (Dekker, 2015). Sommige ZBO’s worden basaal volgens de Kaderwet geëvalueerd, maar soms wordt vanuit die verplichting een vertaalslag gemaakt naar een bepaald onderwerp voor een evaluatie (Respondent 3, 2017).

5.5 Leeftijd

Een ander vereiste dat is onderzocht is de leeftijd van beleid, of in dit geval van het ZBO. Uit het theoretisch kader kwam al naar voren dat rekening moet worden gehouden met de leeftijd van het beleid. Uit de analyse bleek dat dit redelijk vaak gebeurde, dit is af te leiden uit tabel 13.

Tabel 13: Meerjarig onderzoek N = 67

Aantal jaren dat het onderzoek behelst	Frequentie (%)
2	4,5
3	9
4	23,9
5	41,8
Meer	20,8

Uit de cijfers in tabel 13 is af te lezen dat, wanneer er wordt vermeld in een rapport over welke jaren het gaat, men poogt om voldoende jaren mee te nemen in de analyse. Belangrijk is wel om aan te merken dat dit percentages zijn die gaan over de rapporten waar dit is besproken. In 39 van de rapporten werd niet aangegeven over welke periode een ZBO werd geëvalueerd. Dit is 36,8% van het totaal aantal rapporten, dit betekent dat er in een aanzienlijk deel van de rapporten niet wordt gesproken over de periode die geëvalueerd wordt. Dit betekent niet dat deze rapporten geen betrekking kunnen hebben op een langere periode. Uit dit deel van de analyse komt geen eenduidig beeld naar voren over het belang van de leeftijd van beleid in een evaluatierapport.

Bij het bespreken van de leeftijd van beleid is het in het theoretisch kader ook gegaan over een nulmeting. Uit de interviews kwam een redelijk eenduidig beeld naar voren rond de term nulmeting. Wanneer men een nulmeting heeft of kan vergelijken met een rapport van een aantal jaar geleden is dit wenselijk en praktisch (Respondent 3). Wanneer er geen nulmeting beschikbaar is omdat een ZBO bijvoorbeeld pas kort bestaat zijn er volgens de respondenten twee mogelijkheden; men kan de evaluatie die zij gaat uitvoeren zien als een nieuwe nulmeting voor in de toekomst. Daarnaast kan men de wet of het oprichtingsdocument voor het ZBO zien als nulmeting (Respondent 5).

Zoals besproken in het theoretisch kader is het niet altijd mogelijk om effecten van beleid in korte tijd te meten. Ook uit de interviews kwam naar voren dat dit vaak voor een ZBO helemaal niet wenselijk is. Wanneer een ZBO in een veranderde omgeving terecht komt of met andere hervormingen kampt, is het voor een ZBO niet wenselijk om al op effectiviteit of efficiëntie te gaan evalueren. Het ZBO heeft er dan baat bij dat een departement geduld heeft en de betrokken actoren de tijd geeft om hun werkzaamheden te verbeteren in een stabiele situatie (Respondent 1).

5.6 Gebruikte methoden

Een vereiste dat invloed heeft op de algehele kwaliteit van een evaluatie is het gebruiken van de juiste methoden. Allereerst is het belangrijk om een overzicht te krijgen van de verschillende methoden die gebruikt zijn in de evaluatierapporten uit de analyse. In tabel 14 is een overzicht te zien van de verschillende soorten methoden en de frequentie waarmee deze gebruikt zijn in de rapporten. De genoemde percentages vormen samen meer dan 100% omdat in één rapport vaak meerdere methoden zijn gebruikt.

Tabel 14: Gebruikte methoden N = 106

Methoden	Frequentie (%)
Interview	81,1
Vragenlijst/Enquete	25,5
Inhoudsanalyse	85,8
Statistiek	22,6

Wat direct opvalt aan de getallen in tabel 14 is dat er twee methoden zijn die zeer vaak gebruikt worden; interviews en inhoudsanalyse. In het methodologisch kader van dit onderzoek zijn de voordelen van beide methoden beschreven. Een inhoudsanalyse is geschikt om iets systematisch in kaart te brengen, bij het evalueren van een ZBO is dat van nut omdat hiermee een duidelijk overzicht kan worden gemaakt van de prestaties van een ZBO.

Interviews zijn meer geschikt om standpunten van betrokkenen aan het licht te brengen, zij kunnen ook de mogelijkheid bieden aan stakeholders om meer verdieping of duiding te geven dan alleen de cijfers die voortkomen uit een inhoudsanalyse. Het feit dat deze twee methoden het meest gebruikt worden in de rapporten is begrijpelijk, dit kan worden verklaard door het feit dat interviews en inhoudsanalyse bij uitstek geschikt zijn voor een case study.

Over het algemeen werd in de interviews met experts gesteld dat alle uitvoerders van een evaluatie in principe beschikking hebben over dezelfde methoden. Wanneer een ZBO geëvalueerd wordt is het vanzelfsprekend dat daarin volledige medewerking en openheid in beschikbare gegevens wordt gegeven. Het is afhankelijk van de tijdsdruk, budget en doelstelling of een uitvoerder de mogelijkheid heeft om uitgebreid onderzoek te doen met alle mogelijke methoden (Respondent 4). Zo kan bijvoorbeeld een snelle doorlichting om naar efficiëntie te kijken vaak plaatsvinden met alleen een inhoudsanalyse.

De respondenten zijn het erover eens dat het belangrijk is dat onderzoekers zich verantwoord en vooral duidelijk maken op welke manier zij tot een onderzoek komen (Respondent 7). Daarbij stelt een aantal respondenten dat er stappen gemaakt kunnen worden als het gaat over het gebruik van cijfers om bevindingen te onderbouwen. Echter, dit wordt niet gestaafd door de cijfers die voortkomen uit de analyse. Slechts 25,5% procent van de onderzoeken scoort volledig of uitgebreid op de beoordeling van de methodesectie. Experts stellen dus dat het van belang kan zijn maar de praktijk blijft hier echter bij achter.

5.7 Ervaring

Een vereiste is de ervaring van de uitvoerder van de evaluatie. Uit de inhoudsanalyse komt een overzicht naar voren van de partijen die ervaring hebben met het doen van evaluaties, dit is terug te zien in tabel 15.

Tabel 15: Hoeveelheid evaluaties N = 102

Soort organisatie	Hoeveel evaluaties (%)
Consultancy/adviesorganisatie	51,0
Handvestgroep/visitatiecollege	14,7
Audit dienst van moederdepartement	9,8
ZBO zelf	5,9
Algemene Rekenkamer/CBS	2,9
Wetenschappers	3,9
(Onafhankelijke) commissie	10,8
Anders	1,0

Uit tabel 15 blijkt dat adviesorganisaties verruit het grootste deel van de onderzochte evaluaties hebben uitgevoerd. Daaruit kan worden afgeleid dat adviesorganisaties ervaring hebben met het uitvoeren van evaluaties. Echter, op basis van deze gegevens kan niet worden gesteld dat adviesorganisaties ook de meest ervaren uitvoerders van evaluaties zijn in het algemeen.

De respondenten waren het niet eens over de meerwaarde van ervaring met evalueren van onderzoekers bij de evaluatie van een ZBO. Enerzijds waren er geluiden te horen die pleitten voor het kiezen voor een ervaren onderzoeker die kennis heeft van ZBO's en het beleidsveld.

De ervaring van de onderzoeker zou er volgens de voorstanders voor zorgen dat de evaluatie beter aansluit bij de wensen van de opdrachtgevers en beter de nuances van de situatie kan uitleggen (Respondent 1). Echter, respondenten zagen vooral ook nadelen aan een onderzoeker met ervaring in het beleidsveld van het ZBO dat geëvalueerd wordt. Wanneer een onderzoeker hier ervaring in heeft, kan de onderzoeker beïnvloed zijn door eerdere ervaringen. Daarnaast kan een onderzoeker de evaluatie beginnen met een aantal vooroordelen (Respondent 2). Vanuit het tweede oogpunt zou men kunnen pleiten voor een onderzoeker die volledig blanco begint aan de evaluatie. Onafhankelijkheid en professionaliteit zijn twee argumenten die door meerdere respondenten zijn benoemd als positieve kwaliteiten van uitvoerders van evaluaties in de interviews (Respondent 1). Wanneer men voor een ervaren onderzoeker kiest dan komt dit waarschijnlijk ten goede van de professionaliteit maar kan men vraagtekens stellen bij de onafhankelijkheid. Daarentegen kan men bij een onervaren onderzoeker weinig zekerheid hebben van de professionaliteit terwijl deze waarschijnlijk wel onafhankelijk is.

De respondenten waren het er tenslotte over eens dat ervaring in het beleidsveld absoluut geen 'must' is voor een onderzoeker, ook wanneer deze geen ervaring heeft kan de nodige kennis snel bijgeleerd worden. Dit sluit dus niet aan bij het belang van ervaring dat het theoretisch kader schetst.

5.8 Mechanismen

Een vereiste dat al eerder kort aan bod kwam is het blootleggen van mechanismen. Daarmee wordt bedoeld dat in een evaluatie onderliggende processen naar voren moeten komen die de situatie in- en rond een ZBO verklaren. Om een beeld te schetsen is in de inhoudanalyse gekeken welke zaken worden gepresenteerd in de resultaten van evaluatierapporten. Een overzicht van de verschillende onderwerpen die aan bod komen bij de resultaten van evaluatierapporten is te zien in tabel 16. Deze cijfers geven weer in welke mate de benoemde onderwerpen terug te zien zijn in de resultaten van verschillende rapporten. Het kan hierbij ook het geval zijn dat meerdere onderwerpen worden besproken in hetzelfde rapport.

Tabel 16: Besproken onderwerpen N = 106

Besproken onderwerp	Hoe vaak besproken (%)
Relatie met stakeholders	69,8
Prestaties (cijfers)	45,3
Personeel (cijfers)	39,6
Financiën (cijfers)	46,2

Uit de cijfers in tabel 16 valt niet direct een harde uitspraak te doen over het blootleggen van mechanismen. Over het algemeen valt op dat er in minder dan de helft van de rapporten cijfers worden gebruikt om resultaten te steunen of verbanden aan te tonen. Wat wel opvalt is dat de relatie met stakeholders een onderwerp is dat vrij vaak terugkomt in de rapporten. Dit gaat dan vooral om andere organisaties in dezelfde branche waar men contact mee heeft. Ook uit de interviews blijkt dat dit een onderdeel van de evaluaties is dat cruciaal is (Respondent 3). Interviews zijn geschikt om de nuances bloot te leggen die de stakeholders ervaren in deze relaties. De relatie en interactie met stakeholders komt nog uitgebreider terug in paragraaf 5.9. In de interviews met experts heeft geen enkele respondent de noodzaak van het presenteren van cijfers in een evaluatie benadrukt. Het lijkt daarom aannemelijk, de resultaten van de inhoudsanalyse meegenomen, dat het presenteren van cijfers niet cruciaal wordt gevonden bij het evalueren van een ZBO. De cijfers die genoemd worden in tabel 16 betreffen ook voornamelijk cijfers die het personeelsbestand of de financiële situatie van een ZBO beschrijven. Een verdiepingsslag naar mechanismen die verklarend kunnen werken voor een bepaalde gang van zaken of situatie bij een ZBO wordt hier niet besproken. Het blijft hier bij een beschrijvend onderzoek.

Op basis van de interviews komt er een wisselend beeld naar voren van de verantwoordelijkheid of behoefte om mechanismen bloot te leggen. Een beeld dat in de interviews licht overheerst is een pragmatisch denken dat ervan uitgaat dat mechanismen vanzelf naar voren komen in de evaluatie. Daarbij komt een paradigma in het onderzoeken van verborgen mechanismen; wanneer ergens specifiek naar gevraagd wordt is er al geen sprake meer van ‘verborgen’ mechanismen. De respondenten stellen veelal dat betrokken partijen zijn zich vaak bewust van de onderstromen die er in hun beleidsveld plaatsvinden (Respondent 7). Uit de analyse en de interviews kan worden geconcludeerd dat evaluaties vaak beschrijvend blijven en weinig verklarend onderzoek omhelzen. Als vereiste voor een

goede evaluatie is het blootleggen van mechanismen niet noodzakelijk. Echter, wanneer dit wel wordt nagestreefd in een evaluatie, kan men verwachten dat dit helpt bij het opstellen van aanbevelingen in de evaluatie.

5.9 Interactie

Het belangrijkste vereiste in het evalueren van ZBO's is de interactie die er is tussen de verschillende stakeholders. Allereerst is het belangrijk om te kijken welke actoren allemaal betrokken worden bij een evaluatie, dit is te zien in tabel 17. Vaak zijn bij de evaluaties meerdere actoren betrokken, de genoemde percentages tellen daarom op tot meer dan 100%.

Tabel 17: Respondenten N = 106

Respondenten in de onderzoeken	Hoe vaak betrokken (%)
ZBO	82,1
Departement	59,4
Stakeholders	74,5
Andere partijen	44,3

Deze cijfers geven weer of de genoemde actoren door de onderzoekers zijn bevraagd of betrokken bij het evaluatierapport. Hierbij gaat het om informatiewinning tijdens het rapport. De fase waarin de opdracht wordt uitgeschreven zit er dus niet bij. Over de interactie tijdens deze fase was in de rapporten weinig informatie te vinden. De experts gaven in de interviews echter aan dat in deze fase veel belangrijke beslissingen worden genomen (Respondent 4). Wat opvalt aan de cijfers is het feit dat het departement redelijk laag scoort. Dit kan erop duiden dat tijdens evaluaties van het ZBO de onderzoekers meer interesse hebben in gegevens vanuit het ZBO en de stakeholders uit haar beleidsveld. Het lijkt logisch dat een ZBO, het departement en de stakeholders in een evaluatie behoren tot de groep respondenten. Uit de interviews voor dit onderzoek bleek dat de interactie die vooral van belang is, die is waarin het ZBO of het departement nog hoor of wederhoor kan gebruiken voordat de conclusies gepresenteerd worden. De cijfers die hierbij horen wijzen uit dat in slechts 29,8% van de rapporten zichtbaar is gemaakt dat er sprake is van hoor en wederhoor. Dat is zeer weinig en doet vermoeden dat onderzoekers tussen het verkrijgen van de opdracht en de conclusie niet meer veel contact hebben met het ZBO of het departement. Dit sluit niet aan bij de noodzaak tot een interactieplan zoals dat in het theoretisch kader is omschreven. In alle interviews

worden voldoende en goed contact tussen departement, ZBO en onderzoeker als iets cruciaals genoemd.

5.10 Belangrijke vereisten

Uit de eerdere paragrafen in dit hoofdstuk is gebleken dat sommige vereisten in de praktijk niet voorkomen terwijl zij in de theorie wel zijn besproken. Ook zijn er een aantal vereisten die volgens de experts in de interviews wel zeer van belang zijn. Daarom is in tabel 18 een overzicht te zien van de oordelen over de vereisten. De keuzes die in de tabel zijn gemaakt zijn gebaseerd op de analyse uit dit hoofdstuk. Een plus geeft aan dat de vereiste belangrijk is gebleken, een min betekent dat de vereiste niet cruciaal blijkt. De keuzes zullen in deze paragraaf nog kort worden toegelicht en resulteren in het ontwerp dat in hoofdstuk 6 wordt gepresenteerd.

Tabel 18: Belangrijke vereisten

Vereiste	Rapporten	Respondenten	Concluderend
Doelstelling	+	+	+
Vraagstelling	-	+	+
Aanleiding	-	+/-	-
Leeftijd	+	+/-	+
Methoden	+/-	+/-	+/-
Ervaring	+	+/-	+
Mechanismen	-	-	-
Interactie	-	+	+

5.10.1 Doelstelling.

Het eerste vereiste dat is besproken is een heldere doelstelling. In zowel de analyse van de rapporten als de interviews met experts is gebleken dat dit een belangrijk vereiste is. Dit vertaalt zich naar een positief oordeel over het belang van een heldere doelstelling bij een evaluatie. Daarbij is het belangrijk om zorg te dragen voor het feit dat de doelstelling niet teveel onderdelen omvat. De doelstelling moet duidelijk zijn en daarbij hoort ook een goede afbakening van het onderwerp.

5.10.2 Vraagstelling.

Voor de afbakening is naast de doelstelling ook een goede vraagstelling van belang. Hierbij viel op dat in de rapporten de vraagstelling vaak niet in orde was. Ofwel er was geen vraagstelling aanwezig of deze was te smal of te breed. Echter, de experts gaven aan dat het van belang was aan het begin van een onderzoek een goede vraagstelling overeen te komen. Omdat in de gesprekken met experts naar buiten kwam dat een goede afbakening aan het begin van een evaluatie cruciaal is voor het verdere verloop van de evaluatie, is ervoor gekozen het belang van een goede vraagstelling positief te beoordelen.

5.10.3 Aanleiding.

Bij het onderzoeken van de vereiste aanleiding kwam uit meerdere bronnen weinig informatie. Uit de evaluatierapporten bleek dat de aanleiding in het grootste gedeelte van rapporten niet in te delen was in de categorieën zoals die waren opgesteld. In de inleiding van de verschillende rapporten worden aanleidingen wel besproken maar de wijze waarop verschilt dusdanig per rapport dat hier geen hoge scores zijn uitgekomen in de analyse. Ook in de gesprekken met experts kwam het belang van het duidelijk benoemen van een aanleiding niet duidelijk naar voren. De gesprekken richtten zich vaker op de Kaderwet en de noodzaak om de Kaderwet als aanleiding te gebruiken dan op het identificeren van een aanleiding per rapport. Daarom is ervoor gekozen om het belang van het identificeren van een duidelijke aanleiding negatief te beoordelen. Dit betekent dat het geen absoluut vereiste is voor een goed ontwerp van een evaluatie.

5.10.4 Leeftijd van het beleid.

Leeftijd is een vereiste waarover de opvattingen niet onverdeeld overeen kwamen. Daarbij kwam uit de evaluatierapporten naar voren dat niet in alle rapporten over de tijdspanne van een evaluatie wordt gesproken. Wanneer er wel over gesproken wordt dan wordt duidelijk dat een evaluatie vaak betrekking heeft over meerdere jaren. Ook uit de interviews met experts kwam een vergelijkbaar resultaat. Niet alle experts vonden dat een evaluatie zich per definitie moest vergelijken met een nulmeting. Daarbij werd gesteld dat men ook kan evalueren hoe iets op een vast moment in de tijd gaat (Respondent 5). Anderzijds werd gesteld dat het belangrijk is dat men de tijd krijgt om in het beleidsveld een aantal jaren te werken met het ZBO voordat er geëvalueerd wordt. Concluderend zijn de meningen over leeftijd niet

onverdeeld maar is het wel zo dat rekenschap met de leeftijd van beleid van belang is bij het opstellen van een evaluatierapport.

5.10.5 Methodes.

Een vereiste waarover de rapporten en de experts beiden niet duidelijk zijn is het gebruik van verschillende methoden. Uit de rapporten blijkt dat met name gebruik is gemaakt van interviews en documentanalyse. Dit is niet vreemd omdat deze methoden bij uitstek geschikt zijn voor een casestudy zoals de meeste evaluaties ook zijn. In de gesprekken met experts bleek dat alle onderzoekers in principe beschikking hebben over dezelfde methoden. Vaak wordt er echter gekozen voor een beperkt aantal methoden omdat dit beter in de offerte of de tijdsdruk past (Respondent 4). De experts waren het er wel over eens dat de verantwoording voor de gebruikte methoden op orde moet zijn. Omdat er uit beide bronnen geen duidelijke roep om meer diverse methoden naar voren is gekomen is ervoor gekozen dit vereiste neutraal te scoren. Daarbij sluit het onderzoek zich bij de experts aan, meer verschillende methoden zijn misschien niet altijd beter alleen de verantwoording over de methoden is wel van belang.

5.10.6 Ervaring.

De vereiste ervaring bleek in de evaluatie een factor van belang te zijn geweest. Het overgrote deel van de rapporten is opgesteld door ervaren adviesbureaus. Uit de gesprekken met de experts kwam echter dat dit niet altijd een pre is. Er zijn situaties denkbaar waarin het wenselijk is als een onderzoeker minder ervaring heeft in het beleidsveld. Wel waren alle respondenten het erover eens dat ervaring met de materie rond ZBO's een evaluatie altijd ten goede komt. Daarom is ervoor gekozen dit vereiste positief te beoordelen en dus als belangrijk te zien.

5.10.7 Mechanismen.

Het blootleggen van onderliggende mechanismen rondom ZBO's is een moeilijk meetbaar vereiste gebleken. In de rapporten is gebleken dat er weinig gebruik wordt gemaakt van cijfers om verbanden aan te tonen. Dit zegt niet direct dat de onderzoekers dit niet pogen te doen, de rapporten blijven echter wel veelal beschrijvend. Daarnaast was er bij de experts de nodige verwarring over de vraag of er onderliggende mechanismen waren in ZBO's die niet vanzelf aan het licht zouden komen. Omdat de experts ervan uitgaan dat de betrokkenen zicht bewust zijn van onderstromen in hun beleidsveld. Omdat dit vereiste moeilijk naar voren kwam in rapporten en niet direct werd onderstreept door de experts is ervoor gekozen om haar negatief

te beoordelen. Omdat het belang van de mechanismen dusdanig weinig wordt onderstreept kan worden geconcludeerd dat het geen onderdeel hoeft uit te maken van een goed ontwerp.

5.10.8 Interactie

Het belangrijkste vereiste in dit onderzoek is interactie gebleken. Uit de rapporten blijkt dat in het merendeel van de rapporten interactie met betrokken plaatsvindt doordat zij respondenten zijn in het onderzoek. Uit de interviews met experts is gebleken dat interactie tussen de onderzoeker, het ZBO en het departement op meerdere vlakken van belang is. Een goede interactie en communicatie kan op alle onderdelen van de evaluatie veel meerwaarde hebben voor een goed resultaat. Hoewel in de rapporten bleek dat er bijzonder weinig sprake was van hoor of wederhoor blijkt dit in de gesprekken met experts van groot belang te zijn. Daarom is dit vereiste positief beoordeeld.

6. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal ten eerste een antwoord worden geformuleerd op de onderzoeksvragen die in Hoofdstuk 1 zijn opgesteld. Vervolgens zal een antwoord op de hoofdvraag gepresenteerd worden in de vorm van een ontwerp voor een evaluatie. Tenslotte is er nog ruimte voor een discussie en reflectie op dit onderzoek en zaken die hierin zijn opgevallen.

6.1 Onderzoeksvragen

In deze paragraaf zullen de deelvragen worden beantwoord. Deze beantwoording zal vorm krijgen door de deelvragen uit Hoofdstuk 1 nog te herhalen. De antwoorden op de deelvragen zullen opgebouwd zijn uit een samenvatting van de informatie die in dit onderzoek is gepresenteerd.

De eerste deelvraag is: *“Wat is een ZBO-evaluatie?”*. Om een antwoord op deze deelvraag te formuleren moet gekeken worden naar het Beleidskader. In het antwoord op deze deelvraag is de Kaderwet van groot belang. Deze Kaderwet geeft in artikel 39 aan dat alle ZBO's eens in de vijf jaar moeten worden geëvalueerd (Kaderwet, 2007). Dit is op papier de belangrijkste aanleiding om een ZBO te evalueren, de cijfers uit de analyse geven aan deze aanleiding weinig wordt besproken in de rapporten (16%). De Kaderwet werd in de interviews dusdanig veel besproken dat men mag veronderstellen dat, sinds de invoering in 2007, de Kaderwet toch geldt als de belangrijkste aanleiding voor het evalueren van een ZBO. In de Kaderwet (2007) zijn de belangrijkste verwachtingen van deze evaluaties dan ook vastgelegd. De twee kernwoorden hierin zijn ‘doeltreffendheid’ en ‘doelmatigheid’. Uit dit onderzoek is gebleken dat in een groot deel van de rapporten ook onderzocht werd naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarnaast kwam ook aan het licht dat het vaak problematisch blijkt om het onderscheid tussen het evalueren van beleid of de organisatie te maken.

In een antwoord op deelvraag kan worden gesteld dat een ZBO-evaluatie vaak vorm krijgt naar aanleiding van de Kaderwet. In een ZBO-evaluatie wordt veelal gekeken naar het evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid. Een kenmerkend gevaar ligt in het onderscheid dat gemaakt moet worden tussen beleid en het ZBO als organisatie.

De tweede deelvraag luidt: *“Waar moet rekening mee worden gehouden bij een goede evaluatie?”* Om een antwoord te formuleren op deze deelvraag is hoofdzakelijk teruggesproken op bestaande wetenschappelijke theorieën. Uit deze theorieën zijn een aantal vereisten voortgekomen. Deze vereisten liggen aan de basis van het ontwerp dat wordt

gepresenteerd in paragraaf 6.2. Om een antwoord te geven op deze deelvraag zullen alle besproken vereisten kort worden toegelicht. Ten eerste is het bij een goede evaluatie belangrijk om rekening te houden met de doel- en vraagstelling. Een heldere doel- en vraagstelling aan de basis van een goede evaluatie en zorgt voor een duidelijke afbakening gedurende de gehele evaluatie. Daarnaast is de keuze voor de uitvoerder van de evaluatie belangrijk. Voor een goede evaluatie heeft een uitvoerder met kennis en ervaring op het gebied van het evalueren van ZBO's de voorkeur. Ook kan deze ervaring helpen bij het blootleggen van mechanismen in een ZBO. Wanneer een evaluatie erin slaagt deze mechanismen bloot te leggen of aan te kaarten zorgt dit ervoor dat er goede aanbevelingen gedaan kunnen worden in een evaluatie. Daarbij is het ook belangrijk om rekening te houden met de leeftijd van het beleid. De leeftijd van het beleid kan verklaringen geven voor- of van invloed zij op de zaken die moeten worden onderzocht in een goede evaluatie. Een ander aspect dat belangrijk is bij een goede evaluatie is de beschikking over de juiste methoden. De onderzoekers moeten toegang hebben tot de juiste informatie en de juiste middelen om deze informatie te onderzoeken. In een goede ZBO-evaluatie zijn dit in ieder geval interviews en inhoudsanalyse. Tenslotte is het bij een goede evaluatie van belang om veel aandacht te besteden aan de interactie tussen betrokken partijen. Wanneer men ervoor zorgt dat de uitvoerder van de evaluatie, het departement en het ZBO gedurende de evaluatie goed contact onderhouden leidt dit tot een betere evaluatie voor alle partijen. Een uitgebreide uitleg van het antwoord op deze deelvraag komt aan bod in paragraaf 3.4. Wanneer een bondig antwoord op de deelvraag moet worden geformuleerd kan men stellen dat: voor een goede evaluatie gelet moet worden op doel- en vraagstelling, kennis, ervaring, leeftijd van beleid, mechanismen, methoden en interactie tussen actoren.

De laatste deelvraag: *“In hoeverre voldoen evaluatierapporten aan de vereisten?”* baseert zich op empirische gegevens. Op basis van interviews en de rapporten die zijn onderworpen aan een inhoudsanalyse kunnen uitspraken worden gedaan over de vereisten die zijn genoemd bij de vorige deelvraag. Uit de analyse kwamen wisselende resultaten naar voren over de vereisten. De mate waarin de evaluatierapporten aan de vereisten voldeden verschilden vooral per vereiste. De rapporten gaven een redelijk uniform beeld over de belangrijke vereisten. Ten eerste zijn er de doel- en vraagstelling, deze zijn zeer belangrijk voor een goede evaluatie. Echter, met name de vraagstelling bleek in de praktijk vaak niet goed verzorgd. Terwijl de experts wel beaamden dat dit belangrijk is. Net als bij de vraagstelling is ook bij de aanleiding gebleken dat deze vaak niet- of weinig wordt besproken. Op dit punt voldoen

evaluatie rapporten dus vaak niet aan de vereisten. Een punt waarop de rapporten wel aan de vereisten voldoen is de keuze voor de uitvoerder van de evaluatie. Daarop blijkt dat er zeer vaak wordt gekozen voor een advies- of consultancybureau. Deze organisaties hebben over het algemeen ervaring met het evalueren van ZBO's. Een andere vereiste dat goed scoorde in de analyse was het gebruik van passende methoden. Hoewel er niet veel verschillende methoden werden gebruikt, is gebleken dat vaak de combinatie tussen interviews en inhoudsanalyse gemaakt wordt. Deze combinatie kan worden getypeerd als 'het gebruik van passende methoden' bij het evalueren van ZBO. Een vereiste waarover veel onduidelijkheid naar voren kwam in de inhoudsanalyse en interviews is het blootleggen van mechanismen. Daarover kan worden geconcludeerd dat de meeste rapporten zich daar niet op richten. Het laatste vereiste was de interactie tussen actoren. Uit de interviews is gebleken dat dit een van de belangrijkste vereisten is. Verschillende actoren worden vaak wel als respondent in een onderzoek gebruikt. Echter, uit de rapporten komt nog te weinig naar voren van verdere interactie tijdens de evaluatie.

Het antwoord op deze deelvraag is dan ook dat de rapporten nog niet genoeg voldoen aan de opgestelde vereisten. Er zijn wel een aantal vereisten waarvan het belang wordt onderstreept in het empirisch gedeelte van het onderzoek. Daarover kan gezegd worden dat de evaluaties nog een stap in de goede richting kunnen maken.

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: *"Hoe moet een ontwerp voor de evaluatie van een ZBO eruit zien?"*. In het antwoord op deze hoofdvraag, in de volgende paragraaf, zijn de antwoorden op de deelvragen verwerkt. Er is duidelijk geworden aan welke vereisten in meer- en mindere mate wordt voldaan. Daarbij is ook duidelijk geworden welke vereisten belangrijk zijn voor een goede evaluatie. Deze informatie is verwerkt tot het ontwerp in paragraaf 6.2. Wanneer bij evaluatie aan de hand van dit ontwerp wordt gewerkt zullen aan de vereisten, die bij de deelvragen zijn besproken, beter worden voldaan in de toekomst.

6.2 Het ontwerp

Het doel van het onderzoek was om een ontwerp voor evaluatie te maken, dit is geformuleerd in de volgende doelstelling:

"Het maken van een ontwerp voor het evalueren van ZBO's om handvatten te bieden bij toekomstige evaluaties van ZBO's"

Uiteindelijk heeft dit onderzoek niet geresulteerd in een ontwerp dat uit is te leggen als een rigide blauwdruk. Het ontwerp dat uit het onderzoek is voortgekomen biedt wel een aantal belangrijke aandachtspunten in drie fasen in de evaluatie. De fasen die gehanteerd worden zijn; planning, design en evaluatie. Per fase zullen in deze paragraaf de belangrijke aspecten worden besproken die gebaseerd zijn op het theoretisch kader en praktijkonderzoek. De fasen en de aspecten die daarin naar voren komen kunnen dienen als handvat of reflectiedocument dat naast een evaluatie kan worden gelegd om te kijken of met de noodzakelijke aspecten rekening is gehouden in de evaluatie.

Fase 1: Planning

In deze fase is er voor het eerst sprake van het voornemen tot evaluatie. De gesprekken die hierover plaatsvinden zijn waarschijnlijk vooral informierend begonnen. Wel is bij de eigenaar, opdrachtgever en het ZBO al duidelijk dat er in de toekomst een evaluatie gaat plaatsvinden. In deze fase spelen de volgende aspecten een rol om tot een goede en zinvolle evaluatie te komen:

- Een goede verstandhouding tussen eigenaar-opdrachtgever-ZBO.
Aan de basis van een goede planning en voorbereiding ligt een goede verstandhouding tussen de belangrijke partijen. Wanneer alle partijen tijdig op de hoogte zijn van de evaluatie die op stapel is kunnen zij zich goed voorbereiden en kunnen de partijen hun voorkeuren op elkaar afstemmen.
- Een bespreking met de betrokken partijen vóór de opdrachttuitgifte.
Wanneer er een evaluatie plaatsvindt wordt hiervoor een opdrachttuitgifte of een offerte uitgeschreven. Het is van belang dat de partijen formeel met elkaar om tafel gaan voordat dit gebeurt. In dit gesprek kunnen invalshoeken op elkaar worden afgestemd.
- Het bespreken van belangrijke onderwerpen.
Dit aspect sluit aan bij de bespreking tussen de betrokken partijen. Deze partijen moeten in de planning van een evaluatie naar elkaar toe uitspreken welke onderwerpen belangrijk zijn. De partij die het initiatief voor de evaluatie heeft genomen zal hier een doel bij hebben, vaak is dit het departement of de minister. Het is belangrijk om van tevoren te weten welke onderwerpen het ZBO dan denkt dat belangrijk zijn. Interviews met experts hebben uitgewezen dat het uitspreken van onderwerpen vaak over het hoofd wordt gezien maar wel van belang is in het begin van een goede evaluatie.

Fase 2: Design.

In deze fase draait het om het daadwerkelijk vormgeven van de evaluatie. Hierbij hoort het opstellen van een opdracht en ook het overleg met de uitvoerder van de organisatie. Daarbij worden zaken die ten grondslag liggen aan de evaluatie als het goed is vastgelegd. Belangrijke aspecten in deze fase zijn:

- De keuze voor de uitvoerder.

Bij de keuze voor de uitvoerder van de evaluatie kan een aantal zaken een rol spelen, kennis en ervaring zijn hierin belangrijk. Uit het onderzoek is gebleken dat kennis en ervaring met het evalueren van ZBO's sterk aan te raden is. Kennis en ervaring met het beleidsveld is een onderwerp waarin een keuze gemaakt moet worden. Wanneer men iemand kiest die het beleidsveld kent kan dit ten koste gaan van onafhankelijkheid en deze uitvoerder kan eventueel vooroordelen hebben over het onderzoek. Bij de keuze voor een uitvoerder is uit het praktijk onderzoek gebleken dat een adviesorganisatie of consultancybureau is aan te raden omdat zij onderzoeken vaak goed verantwoorden en onderbouwen.

- Het vastleggen van een doelstelling.

Wanneer de opdracht voor een evaluatie wordt opgesteld is het belangrijk een heldere doelstelling te identificeren. Hieraan moet onderzoek ten grondslag liggen. Dit onderzoek en goed overleg zijn noodzakelijk om het werkelijke doel van het onderzoek te identificeren en vast te leggen.

- Het opstellen van een heldere vraagstelling.

Het opstellen van een heldere onderzoeksvraag is belangrijk in de basis van een goed evaluatieonderzoek. Een goede hoofdvraag en deelvragen zorgen voor een noodzakelijke afbakening van het onderwerp dat onderzocht wordt. Een goede afbakening staat in dienst van het doel van de evaluatie en van de bruikbaarheid als de evaluatie afgerond is.

- Een keuze voor bronnen en methoden.

In een evaluatieonderzoek wordt vaak gebruik gemaakt van interviews en documentstudies. Hieruit is vaak veel informatie af te leiden en interviews geven de mogelijkheid tot nuance. Het is belangrijk te erkennen dat er meerdere methoden mogelijk zijn. Ook statistisch onderzoek en enquêtes kunnen geschikt zijn om een beeld van de situatie te schetsen. Het is belangrijk om vanuit de doel-

en vraagstelling te analyseren welke bronnen en methoden bijdragen aan het beantwoorden van de doel- en vraagstelling.

- Onderscheid maken tussen organisatie en beleid (1).

Een aspect dat aansluit bij het opstellen van een doel- en vraagstelling is het maken van onderscheid tussen organisatie en beleid. Wanneer een ZBO als het CIZ geëvalueerd wordt is het belangrijk om op dit onderscheid te letten. Uit het onderzoek is gebleken dat een evaluatie van een ZBO vaak verzand in een beleidsevaluatie. Wanneer dit gebeurt worden zaken waar het ZBO geen invloed op heeft meegenomen en wordt een ZBO beoordeeld voor een geheel beleidsveld waar zij niet verantwoordelijk voor kan worden gehouden. Daarom is het belangrijk, door bijvoorbeeld goede afbakening, zorg te dragen voor het feit dat de evaluatie (zoals de Kaderwet die voorschrijft) beperkt blijft tot het ZBO.

Fase 3: Evaluatie.

De laatste fase die in dit ontwerp wordt erkend is de evaluatie zelf. Deze fase behelst de gehele evaluatie en is bedoeld als een opsomming van aspecten die gedurende de gehele evaluatie in het oog moet worden gehouden. Hierin spelen uiteraard de eerste twee fasen een belangrijke rol om een goed fundament te leggen voor een goede evaluatie. Andere aspecten die belangrijk zijn om in het oog te houden tijdens de evaluatie zijn:

- Interactie.

Het belangrijkste aspect van een goede evaluatie is interactie. Dit kwam met name naar voren uit de interviews met alle verschillende experts. Daarbij is een begeleidingscommissie⁵ een voorbeeld van een manier om een goede interactie te faciliteren. In een dergelijke commissie nemen actoren vanuit de betrokken partijen zitting om tijdens de evaluatie om tafel te gaan met de uitvoerder van de evaluatie. Belangrijk is dat er concrete afspraken worden gemaakt om op gezette momenten met de betrokken partijen het gesprek aan te gaan. Op deze manier houden alle betrokkenen voeling met de evaluatie en kan ervoor gezorgd worden dat de evaluatie aansluiting houdt bij de doel- en vraagstelling. Uit het onderzoek bleek dat er een groot tekort is aan hoor en wederhoor bij evaluaties. Dit is ook onderdeel van een goede interactie, hier moet zorg voor worden gedragen tijdens het evaluatieproces. Een positief neveneffect van bijvoorbeeld een

⁵ Andere veelgebruikte termen voor een dergelijke begeleidingscommissie zijn; ‘stuurgroep’ en ‘projecttafel’.

begeleidingscommissie is dat het ook een mogelijkheid biedt om extra kennis in huis te halen door een experts aan de begeleidingscommissie toe te voegen.

- Respondenten.

Hoor en wederhoor werden hiervoor al kort benoemd. Bij een goede evaluatie is het belangrijk dat alle betrokkenen de kans krijgen hun visie op de situatie te uiten. Daarom is het belangrijk dat gedurende de evaluatie in het oog wordt gehouden dat alle betrokken actoren gehoord worden in het onderzoek. Deze actoren zijn vaak; het ZBO, het departement, brancheorganisaties, cliëntenraden. Door alle actoren aan het woord te laten wordt het draagvlak van een evaluatie vergroot en kan er een beter afgewogen uitspraak worden gedaan in de evaluatie.

- Organisatie of beleid (2).

Het onderscheid tussen organisatie en beleid is al eerder aan bod gekomen in dit ontwerp. Het is gedurende de hele evaluatie belangrijk om dit onderscheid in het oog te blijven houden. Ook als dit onderscheid in het design al duidelijk gemaakt is, is het gevaar groot dat de grens tussen organisatie en beleid in de loop van een evaluatie toch vervaagt. Het in het oog houden van die grens is gedurende de evaluatie vooral de verantwoordelijkheid van de uitvoerder maar bij contact is het ook aan het ZBO en het departement om dit in het oog te houden.

- Aanbevelingen.

Veel evaluaties doen in het begin de belofte dat zij zullen leiden tot aanbevelingen. Wanneer de betrokkenen op zoek zijn naar aanbevelingen dient dit ten eerste in de doelstelling verwerkt te zijn. Daarnaast moet men er gedurende het proces op letten dat het onderzoek dan wel in dienst staat van de aanbevelingen. Wanneer een rapport eindigt in aanbevelingen zullen deze vaak worden overgenomen door de minister wanneer het rapport naar de Tweede Kamer gaat. Voordat dit rapport naar de Kamer gaat moet een ZBO er zorg voor dragen dat zij de aanbevelingen al in heeft gezien. Hierdoor kan het ZBO misverstanden corrigeren wanneer deze er zijn. Ook kan het ZBO dan al beginnen met het werken aan de genoemde aanbevelingen.

In de drie fasen die hierboven zijn besproken komt een aantal aspecten naar voren. Veel van deze aspecten lijken redelijk vanzelfsprekend, toch is gebleken dat deze aspecten daardoor soms onbesproken blijven. Een aspect dat al besproken is, maar kan worden gezien als overkoepelend aspect is interactie. Dit begint bij een goede verstandhouding en communicatie

tussen het ZBO, departement en de minister. Het is natuurlijk belangrijk om deze verhoudingen voldoende te benutten en goed te onderhouden.

Aan de achterkant is het interessant om in het oog te houden wat er uiteindelijk met de evaluatie gebeurt. In dit onderzoek blijkt het lastig om inzichtelijk te krijgen of rapporten niet in de onderste lade van een bureau belanden. Wanneer zowel het ZBO als het departement een vorm van urgentie of nut zien in de evaluatie wordt dit risico verkleind. Ook dit kan worden versterkt door een goede interactie en communicatie.

6.3 Discussie en Reflectie

Deze slotparagraaf geeft ruimte tot reflectie op dit onderzoek. Allereerst wordt een aantal mogelijke kritiekpunten op dit onderzoek besproken. Daarnaast zal de onderzoeker een aantal aspecten aankaarten die hij tegen is gekomen gedurende het onderzoek.

Een eerste aspect waarop discussie en reflectie nodig is, is de Kaderwet en de evaluatie van de Kaderwet. In alle interviews kwam naar voren dat er ten tijde van dit onderzoek ook een evaluatie van de Kaderwet liep. In het begin van dit onderzoek kwamen daarover nog hoopvolle geluiden naar buiten van de Respondenten (Respondent 3 en Respondent 6). Echter, gedurende het onderzoek werden de signalen over deze evaluatie steeds sceptischer (Respondent 2 en Respondent 5). Tijdens de afronding van dit onderzoek is nog niks bekend over de uitkomsten van de evaluatie van de Kaderwet. De respondenten hebben te kennen gegeven dat, wat zij weten van de inhoud van de evaluatie is, het de bedoeling is dat alle ZBO's een checklist invullen met een aantal kenmerken van hun ZBO's (Respondent 2 en Respondent 3). Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan het invullen van de hoogte van de begroting en het aantal fte in een ZBO. Tijdens dit onderzoek is het moeilijk gebleken om weg te blijven van de onduidelijkheden die er rondom de Kaderwet heersen. In de toekomst is het interessant om de Kaderwet aan een gedegen, onafhankelijk, wetenschappelijk onderzoek te onderwerpen. Het beeld dat is ontstaan bij de onderzoeker is dat, op dit moment, betrokkenen binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken zich baseren op het rapport van De Leeuw (2013). Daarbij komt men niet verder dan dit onderzoek en heeft men geen oog voor de ontwikkelingen van de Kaderwet in de praktijk en andere kritische geluiden die verschijnen zoals rapporten van de Algemene Rekenkamer.

Een punt van kritiek dat kan worden geleverd op dit onderzoek en de empirische basis van dit onderzoek kan betrekking hebben op de geanalyseerde rapporten. Niet alle rapporten van recente evaluaties, er zijn veel rapporten geanalyseerd die zijn verschenen voordat de Kaderwet van kracht was. Deze keuze is gemaakt omdat er nu een uitgebreide dataset is waaruit een beeld kan worden geschetst van de evaluaties van ZBO's. Uiteraard zou het wenselijker zijn wanneer er meer rapporten waren die na 2007 zijn verschenen. Echter, onderzoek heeft uitgewezen dat slechts 27 van de 76 ZBO's tijdig geëvalueerd is (Hagelstein, 2017). Dit geeft aan dat er nog grote stappen gemaakt moeten worden in het evalueren van ZBO's. Wanneer alle ZBO's de Kaderwet naleven en ook daadwerkelijk evaluaties gaan uitvoeren, kan toekomstig onderzoek een beter beeld geven van de stand van zaken in evaluaties van ZBO's.

Een punt van discussie en reflectie heeft ook betrekking op het empirische karakter van dit onderzoek. Gedurende het onderzoek is gebleken dat het zich vooral richt op de praktijk. Daarbij maken de inhoudsanalyse en interviews in dit onderzoek een belangrijk deel uit van de kern. Het gevaar daarbij is dat de theoretische basis enigszins achterblijft. Dit gevaar wordt verklaard door de doelstelling van het onderzoek. Het uiteindelijke doel is om een ontwerp te maken, een praktijkgerichte aanbeveling. In het theoretisch onderzoek is wel gebleken dat de theorie redelijk dun is wanneer men zich verdiept in recente wetenschappelijke literatuur. Dit komt deels voort uit het feit dat ZBO's zich niet lenen voor alle reguliere evaluatietheorieën, Daarom kan het interessant zijn om een actueel wetenschappelijk onderzoek uit te voeren en daarbij specifiek de context van ZBO's in het oog te houden.

De Kaderwet is in deze paragraaf al meerdere keren benoemd. Veel onderdelen van de reflectie en discussie vanuit de onderzoeker heeft betrekking op de Kaderwet. Dit komt voort uit het feit dat de Kaderwet boven alle ZBO's hangt. Er is gebleken dat er veel te doen is over de Kaderwet. Een belangrijk punt dat naar voren kwam in de analyse van de evaluatierapporten is transparantie en verantwoording. In een rapport van de Algemene Rekenkamer wordt het volgende gesteld: *"De Kaderwet ZBO's heeft onder meer tot doel helderheid te scheppen in de financiële controle op ZBO's en het publiek inzicht in het functioneren van ZBO's te vergroten"* (Algemeen Rekenkamer, 2012). Gedurende het onderzoek is weinig van dit doel naar voren gekomen. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting in een interview met Respondent 7, in dit interview kwam naar voren dat er vrijwel nooit verantwoording of bronnenvermelding voorkomt in evaluatierapporten. De respondent gaf aan dat dit logisch is omdat bijvoorbeeld de prijs van een evaluatie niet inzichtelijk mag zijn

voor concurrenten van de uitvoerders van de evaluatie (Respondent 7). Voor dit argument valt iets te zeggen, het gaat echter volledig voorbij aan de vraag of uitspraken die gedaan worden over doelmatigheid en doeltreffendheid ook gestaafd moeten worden met inzichtelijke feiten in een evaluatierapport van een ZBO.

Al met al kan gezegd worden dat dit onderzoek als een opzet kan dienen. Een ontwerp dat een opzet kan zijn voor ZBO's om een zorgvuldige en goede evaluatie uit te voeren. Vragen die naar voren zijn gekomen over de Kaderwet kunnen als opzet dienen voor verder onderzoek. Verder onderzoek kan zich richten op de Kaderwet en de vraag of de Kaderwet doelmatig en doeltreffend is. Ook kan zij zich richten op het verschijnsel van ZBO's; is een ZBO een passende organisatievorm in het huidige openbaar bestuur? Op basis van dit onderzoek kan men ook verder onderzoek doen naar de evaluaties van ZBO's. Door, onder andere, een gebrek aan transparantie is het nu niet mogelijk om inzicht te geven in het resultaat van deze evaluaties. Men kan zowel binnen een ZBO als bij een ministerie of bij de Tweede Kamer nagaan wat er met een rapport is gebeurd. Dit onderzoek kan met het overzicht dat voortkomt uit de analyse van evaluatierapporten een beeld schetsen van de bestaande situatie. Wanneer men dieper wil ingaan op verklaringen en aanbevelingen voor de toekomst is het interessant om met meer experts om tafel te gaan. Uit de interviews is gebleken dat de groep experts die zich met het onderwerp van ZBO's bezighouden beperkt is (Respondent 4). Toch zijn er bij alle bestaande ZBO's voldoende (ervarings)deskundigen die met nieuwe inzichten en verklaringen kunnen komen over het functioneren van ZBO's.

Gebruikte Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2012). Kaderwet zbo's; reikwijdte en implementatie. Den Haag
- Bernts, T., & Hak, T. (1993). Codeertraining: theoretische verdieping of praktische socialisering?. *Sociologische Gids*, 40(3), 241-255.
- Blok, S.A. (2014, 12 mei). Notitie ministeriele verantwoordelijkheid in relatie tot zbo's [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/05/12/kamerbrief-over-ministeriele-verantwoordelijkheid-in-relatie-tot-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>
- Chelimsky, E. (1995). Where we stand today in the practice of evaluation. *Knowledge and Policy*, 8, 8-19.
- CIZ. (zd). Over het CIZ. Geraadpleegd op 6 juni 2017, van CIZ: <https://www.ciz.nl/over-het-ciz>
- de Leeuw, J. (2013). Onderzoek naar de herpositionering van zbo's.
- Dekker, S. (2015). Aanbieding van het jaarverslag College voor Toetsen en Examens en het rapport 'Evaluatie College voor Examens'[Kamerbrief].
- *Evaluatierapport Bureau Financieel Toezicht*. (2004). Expertisecentrum. Den Haag.
- Greene, J. C., Benjamin, L., & Goodyear, L. (2001). The merits of mixing methods in evaluation. *Evaluation*, 7(1), 25-44.
- Hakvoort, J. L. M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon.
- Hagelstein, K. (2017) *Artikel 39 van de kaderwet zelfstandige bestuursorganen: top of een flop?* (bachelor thesis). Geraadpleegd op: <http://theses.ubn.ru.nl/discover?query=hagelstein&submit=Ga>
- Hoogerwerf, A., (1984). Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie. *Acta Politica*, 19, 4.
- Homburg, V., & van Thiel, S. (2002). Lessen en inzichten voor zbo-beleid.
- House, E. R. (2010). *Evaluating with Validity* (PB). IAP.
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. (2007, 1 januari). Geraadpleegd op 1 juni 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020495>
- Pawson, R., & Tilley, N. *Realistic evaluation*. 1997. London, California and New Delhi: Sage.

- POC: Parlementaire Onderzoekscommissie (POC). (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, B en C
- Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen 2000, 27 426, nr.3
- Rijksoverheid. (zd). Het meten van doelmatigheid. Geraadpleegd op 6 juni 2017, van Rijksbegroting: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications.
- Shadish, W. (1998). Some evaluation questions. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 6, 1-19.
- Van Thiel, S. (2013). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho: Bussum.
- Van Thiel, S., S. Soetekouw, M. Dresmé & P. van Goch. (2015). ZBO evaluaties: verplicht, verzuimd en veronachtzaamd? *Bestuurskunde*, 24(2), 63-73.
- Vennix, J.A.M. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson.

Bijlagen

Bijlage 1: Codeboek

Kolom	Inhoud	Scores/codes
1.	Naam van het ZBO voluit	(naam)
	Acroniem van het ZBO	(woord)
2.	Jaar van oprichting	In getallen
3.	Juridische vorm	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publiekrechtelijk met rechtspersoonlijkheid 2. Privaatrechtelijk met rechtspersoonlijkheid (stichting) 3. Publiekrechtelijk zonder rechtspersoonlijkheid 4. Privaatrechtelijk met rechtspersoonlijkheid, anders dan stichting (BV e.a.) 5. Anders
4.	Is ZBO ook RWT	0=nee, 1=ja
5.	Taak van het ZBO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toezicht, inspectie, handhaving 2. Kwaliteitsbeoordeling 3. Financiële transacties (uitkering, innen, fondsen, subsidies) 4. Certificering, vergunningen 5. Registratie 6. Geschilbeslechting 7. Onderzoek, voorlichting, kenniscentrum 8. Overige
6.	Moederdepartement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Algemene Zaken 2. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. Wonen en Rijksdienst) 3. Buitenlandse Zaken (incl. Ontwikkelingssamenwerking) 4. Defensie 5. Economische Zaken (incl. Landbouw) 6. Financiën 7. Infrastructuur en Milieu 8. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 9. Sociale Zaken en Werkgelegenheid 10. Veiligheid en Justitie 11. Volksgezondheid, Welzijn en Sport
7.	Omvang begroting	In 1.000 euro
8.	Omvang aantal fte of medewerkers	In aantal
9.	Is Kaderwet ZBO's van toepassing?	0=nee, 1=ja
10.	In welk jaar vond evaluatie plaats?	Jaartal
11.	Wanneer is het rapport verschenen?	Datum
12.	Wie heeft evaluatie uitgevoerd?	(naam)

Kolom	Inhoud	Scores/codes
13.	Wat voor organisatie deed evaluatie?	1. Consultancy/adviesorganisatie 2. Handvestgroep Visitatiecollege 3. Audit dienst van moederdepartement 4. ZBO zelf 5. Algemene Rekenkamer 6. Wetenschappers 7. Evaluatiecommissies 8. ... (aanvullen met categorieën van organisaties als vaker voorkomend)
14.	Wie gaf opdracht tot de evaluatie?	1. Het ZBO zelf 2. Moederdepartement 3. Parlement 4. ... 5. Anders (aanvullen met categorieën van organisaties als vaker voorkomend)
15.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Kaderwet art 39	0=nee, 1=ja
16.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Vraag vanuit parlement	0=nee, 1=ja
17.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Incident	0=nee, 1=ja
18.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Initiatief van ZBO zelf	0=nee, 1=ja
19.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Veranderingen in taak of wettelijke basis van ZBO	0=nee, 1=ja
20.	Welk motief wordt genoemd voor de evaluatie? Anders	0=nee, 1=ja
21.	Wat is er bekend over looptijd van het onderzoek?	(aantal maanden) Indien onbekend: veld leeg laten
22.	Wat is er bekend over kosten van het onderzoek?	(in euro's) Indien onbekend: veld leeg laten
23.	Hoe luidde onderzoeksvraag?	(in woorden)

Kolom	Inhoud	Scores/codes
24.	Kwaliteit van de onderzoeksvraag?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Veel vragen, niet samenhangend, niet consistent = onvoldoende 2. Niet helder, onduidelijk = matig 3. Voldoende 4. Duidelijk, helder = voldoende 5. Uitgebreid, logisch en compleet = uitstekend
25.	Wie heeft onderzoeksvraag opgesteld?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opdrachtgever van het onderzoek 2. De onderzoekers 3. Gezamenlijk, in overleg 4. Anders
26.	Wordt er expliciet om oordeel naar prestaties gevraagd?	0=nee, 1=ja
27.	Gaan onderzoeksvragen vooral over de organisatie of het beleid?	1= organisatie 2= beleid 3= allebei
28.	Wat wordt onderzocht? Relatie met stakeholders	0=nee, 1=ja
29.	Wat wordt onderzocht? Doelmatigheid	0=nee, 1=ja
30.	Wat wordt onderzocht? Effectiviteit	0=nee, 1=ja
31.	Wat wordt onderzocht? Taakuitvoering	0=nee, 1=ja
32.	Wat wordt onderzocht? Prestaties	0=nee, 1=ja
33.	Wat wordt onderzocht? Kwaliteit	0=nee, 1=ja
34.	Wat wordt onderzocht? Financiën	0=nee, 1=ja
35.	Wat wordt onderzocht? Governance, besturing	0=nee, 1=ja
36.	Wat wordt onderzocht? Juridische positie ZBO	0=nee, 1=ja
37.	Heeft evaluatie betrekking op meerdere jaren?	0=nee, 1=ja
38.	Op hoeveel jaar heeft evaluatie betrekking?	(aantal)
39.	Is er een theoretisch kader gebruikt bij de evaluatie?	0=nee, 1=ja
40.	Is er een beoordelingskader of normenkader opgesteld voor de beoordeling?	0=nee, 1=ja
41.	Indien beoordelingskader, wat staat daar	(in woorden, knippen en plakken uit tekst,

Kolom	Inhoud	Scores/codes
	dan in?	kort samengevat)
42.	Wordt er een verantwoording gegeven over de methoden?	0=nee, 1=ja
43.	Wat is de kwaliteit van de verantwoording over de methoden?	1. Uitgebreid, volledig = goed 2. Enigszins, oppervlakkig = matig 3. Weinig of niet = slecht
44.	Welke methoden zijn gebruikt? Interview	0=nee, 1=ja
45.	Welke methoden zijn gebruikt? Vragenlijst	0=nee, 1=ja
46.	Welke methoden zijn gebruikt? Inhoudsanalyse documenten	0=nee, 1=ja
47.	Welke methoden zijn gebruikt? Statistische (kwantitatieve) analyse	0=nee, 1=ja
48.	Welke overige methoden zijn gebruikt?	(in woorden welke methoden dat dan zijn)
49.	Welke respondenten zijn bevraagd? ZBO	0=nee, 1=ja
50.	Welke respondenten zijn bevraagd? Moederdepartement	0=nee, 1=ja
51.	Welke respondenten zijn bevraagd? Stakeholders	0=nee, 1=ja
52.	Welke respondenten zijn bevraagd? Andere partijen	0=nee, 1=ja
53.	Worden er cijfers gepresenteerd? Prestaties	0=nee, 1=ja
54.	Worden er cijfers gepresenteerd? Personeel	0=nee, 1=ja
55.	Worden er cijfers gepresenteerd? Financiën	0=nee, 1=ja
56.	Worden er andere (externe) bronnen gebruikt?	0=nee, 1=ja
57.	Wat zijn de belangrijkste conclusies?	(in woorden, knippen en plakken uit tekst van het rapport, kort samengevat)
58.	Is er hoor/wederhoor toegepast? (voor feitelijke correcties)	0=nee, 1=ja
59.	Worden er concrete aanbevelingen gegeven?	0=nee, 1=ja
60.	Is er een bestuurlijke reactie van het ZBO	0=nee, 1=ja

Kolom	Inhoud	Scores/codes
	opgenomen in het rapport?	
61.	Is er een bestuurlijke reactie opgenomen van het moederdepartement in het rapport?	0=nee, 1=ja
62.	Indien bestuurlijke reactie aanwezig is, wat staat daar dan in?	(in woorden, knippen en plakken uit tekst van het rapport, kort samengevat)
63.	Is het rapport aangeboden aan het parlement?	0=nee, 1=ja zonder begeleidende brief, 2=ja met begeleidende brief
64.	Indien begeleidende brief, wordt hierin genoemd of er wordt ingestemd met aanbevelingen?	0=nee, 1=ja
65.	Indien begeleidende brief, wat staat daar dan in?	(in woorden, knippen en plakken uit tekst van het rapport, kort samengevat)

Bijlage 2: Overzicht evaluatierapporten

Naam ZBO	Jaar van evaluatie
Autoriteit Financiële Markten	2010
Commissie Gelijke Behandeling	2004
Dienst Landbouwkundig Onderzoek	2006
Huurcommissie	2008
Huurcommissie	2009
Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen	2014
Kamer van Koophandel	2010
Nederlandse Mededingingsautoriteit	2007
Nederlandse Mededingingsautoriteit	2010
Onderzoeksraad voor Veiligheid	2008
Raad voor plantenrassen	2012
Stichting Archiefschool	2003
Bureau Financieel Toezicht	2004
Bureau Financieel Toezicht	2009
Bloembollen Keuringsdienst	2004
Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek - Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek	2009
Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten	2008
Commissie Gelijke Behandeling	2006
Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden	1999
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	2011
Centraal Bureau voor Statistiek	2011
Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek	2009
Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek	2014
Commissie Eindtermen Accountantsopleiding	2015
Centraal Fonds voor Volkshuisvesting	2003
Centraal Fonds voor Volkshuisvesting	2006
Centraal Fonds voor Volkshuisvesting	2008
Commissie Gelijke Behandeling	2011
Centraal orgaan Opvang Asielzoekers	2002
Commissariaat voor de media	2008
Commissariaat voor de media	2013
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden	2011

College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden	2013
Cultuurfondsen	2010
Cultuurfondsen	2014
College voor Toetsen en Examens	2014
College voor Zorgverzekeringen	2007
College voor Zorgverzekeringen Nederlandse Zorgautoriteit	2009
College voor Zorgverzekeringen Nederlandse Zorgautoriteit	2007
College voor Zorgverzekeringen	2014
De Nederlandsche Bank	2006
De Nederlandsche Bank	2010
Informatie Beheer Groep	1999
Informatie Beheer Groep	2004
Kadaster	2002
Kadaster	2004
Kadaster	2008
Kadaster	2010
Kwaliteits-Controle-Bureau	2004
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	1997
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	2002
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	2012
Luchtverkeersbeveiliging	1995
Luchtverkeersleiding Nederland	2005
Luchtverkeersleiding Nederland (deel 2)	2005
Nederlandse Algemene Keuringsdiensten voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen	2004
Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen	2007
Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding	2004
Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie	2013
Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen	2014
Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie	2007
Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie	2012
Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	2008
Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	2013
Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	2014
Programmaraad Onderwijsonderzoek binnen NWO	2009
Nederlandse Zorgautoriteit	2009

Nederlandse Zorgautoriteit (intern functioneren)	2014
Nederlandse Zorgautoriteit (NzA en WMG)	2014
Onderzoeksraad voor Veiligheid	2014
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	2001
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	2005
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	2009
Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs	2002
Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut Politie (veranderd in Politieacademie)	1996
Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut Politie (veranderd in Politieacademie)	1999
Politieacademie	2007
Politieacademie	2012
Politieacademie	2013
Politieregio's	1997
Politieregio's	1998
Dienst Wegverkeer	2001
Dienst Wegverkeer	2003
Dienst Wegverkeer	2005
Dienst Wegverkeer	2009
Dienst Wegverkeer	2011
Rijksgebouwendienst	2004
Staatsbosbeheer	2004
Staatsbosbeheer (aansturingsrelatie)	2006
Staatsbosbeheer (publiek verantwoorden)	2006
Staatsbosbeheer	2009
Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties	2005
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	2011
Sociale Verzekeringsbank	2005
Sociale Verzekeringsbank	2006
Sociale Verzekeringsbank	2010
TNO-AGE	2014
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	2006
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	2009
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	2010
FCP Dr. S. van Mesdag	2011
Verispect	2008
Verispect	2011

Verispect	2015
Vezeeringskamer	1996
Waarderingskamer	1999
ZorgOnderzoek Nederland / Medische Wetenschappen	2010
Zorginstituut Nederland	2014

Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde actoren

In dit onderzoek zijn de volgende actoren geëvalueerd:

Organisatie	Naam
Centrum Indicatiestelling Zorg	Johan van der Harst
Centrum Indicatiestelling Zorg	Romee Stoffels
Kadaster	Mirjam Deelen
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Tanja Schippers
Ministerie van Financiën	Jaap Sleifer
PricewaterhouseCoopers	Lars Canté
Radboud Universiteit	Johan de Kruijf

In het onderzoek zal naar deze respondenten verwezen worden met bijvoorbeeld ‘Respondent 1’ of ‘Respondent 2’. Deze getallen zijn willekeurig toegekend aan de respondenten zodat deze niet terug te leiden zijn naar deze lijst. Alle interviews hebben plaatsgevonden in 2017, aan het jaartal zal in de tekst verder niet gerefereerd worden.

Bijlage 4: Interviewgide

Interviewgide: “Ontwerpen van evaluaties”

In deze interviewgide is een aantal vragen opgesteld die moeten zorgen voor een reflectie of verdieping op de theorie die in de thesis is opgesteld over het ontwerp van een evaluatie. Deze interviewgide bestaat voor een groot gedeelte uit vaste vragen die zo gesteld dienen te worden als hieronder beschreven. Alle cursieve opmerkingen bij de vragen zijn bedoeld om meer sturing te geven aan het gesprek. Dit kunnen onderwerpen zijn waarop doorgevraagd kan worden door de interviewer of aanwijzingen zodat de interviewer ervoor kan zorgen dat de respondent de vragen goed kan plaatsen.

Inleidende tekst

Hallo, hartelijk dank dat u wilt meewerken aan dit interview voor mijn masterthesis. Ik zal mijzelf kort introduceren: mijn naam is Harm Bassa, ik doe mijn afstudeeronderzoek over het evalueren van ZBO's. Dit onderzoek richt zich op het ontwerpen van deze evaluaties en poogt een aantal dimensies op te stellen die belangrijk zijn in het ontwerp van een goede evaluatie.

Voordat dit interview begint wil ik u vragen of u er bezwaar tegen heeft wanneer ik dit opneem zodat ik het interview na afloop kan uitwerken? Hiermee maak ik een verslag van het

interview dat ik u later zal voorleggen zodat ik geen onwaarheden of onjuistheden uit het interview heb gehaald.

Daarnaast wil ik aangeven dat het mogelijk is om dit interview te anonimiseren wanneer u daar behoefte aan heeft. In principe zal ik u opnemen in de bijlagen in een lijst van geïnterviewden, daarnaast kan ik naar de inhoud van het interview verwijzen. Daarbij zal ik waarschijnlijk geen naam en toenaam gebruiken

1) Introductievraag

“Op welke manier bent u, in uw werkzaamheden, in aanraking gekomen met het evalueren van ZBO’s?”

Deze vraag is bedoeld om een beeld te krijgen van de relatie van de geïnterviewde met het evalueren van ZBO’s. Probeer bij het doorvragen te achterhalen welke actoren volgens de geïnterviewde een rol spelen bij het evalueren van een ZBO.

2) Het evalueren van ZBO’s in het algemeen

“Welke zaken zijn, in uw ogen, van belang bij het evalueren van een ZBO?”

Dit is een open vraag. De bedoeling is dat de geïnterviewde zonder sturing de dimensies kan aangeven die in zijn/haar optiek van belang zijn. Probeer door te vragen wanneer het antwoord wat summier is. Dit kan door te vragen naar positieve of negatieve ervaringen uit het verleden.

3) De dimensies uit het theoretisch kader

“In deze vraag zal ik u een aantal aspecten van evaluaties voorleggen die ik in mijn theoretisch onderzoek ben tegengekomen. Ik ben benieuwd hoe u over het belang van deze aspecten denkt en of u ze herkent uit uw ervaringen. Hoe denkt u over:

- a) De mate waarin een helder doel van de evaluatie is opgesteld door de evaluator en de opdrachtgever?
- b) De mate waarin de evaluator een heldere onderzoeksvraag opstelt aan het begin van een evaluatie?
- c) Het gebruik van kennis tijdens een evaluatie, denkt u dat evaluatoren genoeg kennis hebben van de materie die het ZBO behandelt en de manier waarop het ZBO werkt? En denkt u dat dit noodzakelijk is voor een goede evaluatie?
- d) De leeftijd van beleid. Is het noodzakelijk om te kunnen vergelijken met bijvoorbeeld een nulmeting?
- e) De manier waarop methoden moeten worden aangepast op de te onderzoeken situatie?

- f) De verantwoordelijkheid om onderliggende mechanismen in het onderzochte beleid bloot te leggen? Ligt deze bij de evaluator of ligt deze bij de opdrachtgever of beleidsmaker in de situatie?
- g) Het van tevoren afspreken van een plan voor contact tussen de uitvoerder en de opdrachtgever? Heeft u dit vaak gezien in de praktijk en denkt u dat het realistisch is en van meerwaarde om dit van tevoren duidelijk op te stellen?
- h) De manier waarop uitvoerder en evaluator hun verantwoordelijkheden bespreken, Wordt dit duidelijk genoeg gedaan en op welke manier kan dit het beste worden gedaan?

Denk er bij het stellen van de vragen aan dat de verschillende deelvragen duidelijk gescheiden worden. Eerst de oude vraag afsluiten voordat het volgende onderwerp wordt aangesneden. Probeer, in tegenstelling tot vraag 2 duidelijk de koppeling met het theoretisch kader te houden.

4. Afsluitende vraag

“Zijn er nog zaken die u wil toevoegen aan hetgeen dat besproken is?”

5. Bedanken en afsluiten

Denk eraan de respondent aan te bieden te anonimiseren en het resultaat op te sturen.