



Een bruikbaar onderzoek?

**Een verklarende studie naar de benutting van onderzoek ter bevordering van het
subsidie-evaluatiebeleid**

Nadine Liefting

MASTERTHESIS
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Bestuurskunde
JANUARI 2021
dr. BART VOORN
STAGEBEGELEIDER LAURA HAGE

**Onderzoek uitgevoerd voor de Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)**

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	4
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader	13
1.4 Voorbeschouwing methode	13
1.5 Wetenschappelijke relevantie	13
1.6 Maatschappelijke relevantie	14
1.7 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2: Beleidskader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Subsidies	17
2.3 Evaluaties	19
2.4 Directie FEZ	23
2.5 Conclusie	25
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Het niveau van onderzoek	26
3.3 Het niveau van de overheidsorganisatie	32
3.4 Het niveau van interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers	35
3.5 Conclusie	37
Hoofdstuk 4: Methode	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Algemene kenmerken	39
4.3 Meervoudige casestudy als onderzoeksstrategie	40
4.4 Process tracing als onderzoeksmethode	41
4.5 Discoursanalyse en narratieve analyse als analysetechnieken	42
4.6 Onderzoekseenheden	44
4.7 Meting theoretische elementen	44
4.8 Betrouwbaarheid en validiteit	47
4.9 Conclusie	48

Hoofdstuk 5: Onderzoeksresultaten	49
5.1 Inleiding	49
5.2 In hoeverre zijn de verzamelde onderzoeken een belemmering geweest voor de doorwerking van onderzoek in het subsidie-evaluatiebeleid?	50
5.3 Tot op welke hoogte zijn de organisatiestructuur en cultuur van de overheidsorganisatie van invloed geweest op de benutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid?	53
5.4 In welke mate heeft de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers de benutting van onderzoek beïnvloed?	56
5.5 Wat zijn de meest belangrijke verklaringen voor de mate van benutting van onderzoek?	58
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen	61
6.1 Inleiding	61
6.2 Deelconclusies.....	61
6.3 Beantwoording centrale vraagstelling	64
6.4 Aanbevelingen.....	65
6.5 Nog een paar slotwoorden	71
Hoofdstuk 7: Reflectie	73
7.1 Inleiding	73
7.2 Beleidskader	73
7.3 Theoretisch kader	73
7.4 Methode	74
7.5 Onderzoeksresultaten.....	74
7.6 Voor de toekomst	75
Literatuurlijst	76
Bijlage 1: Codeboek discoursanalyse.....	85
Bijlage 2: Codeboek narratieve analyse.....	87
Bijlage 3: Overzicht van geanalyseerde onderzoeken	93
Bijlage 4: Lijst met respondenten	94

Voorwoord

Beste lezers,

Op woensdag 1 april 2020 ben ik begonnen aan de afstudeerstage bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op de Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ). Het was een stageperiode die anders verliep dan normaal. De bedreiging van het corona-virus zorgde ervoor dat wij allen moesten wennen aan een andere manier van leven en dus ook werken. Het gevolg ervan was dat mijn kantoorplek naar de slaapkamer verschoof en mijn collega's heb ik vooral online leren kennen. Soms was het een taaie periode van lange dagen en weinig contact met anderen. Tegelijkertijd waren er ook momenten van rust. De vele indrukken uit het leven die ik gewend was, waren minder aanwezig. Het is maar ook de vraag of dit specifieke kenmerken zijn van de corona-crisis of van het schrijven van een masterscriptie. Het was voor mij in ieder geval een bijzondere periode waar ik er hard aan heb gewerkt om een gestructureerde, relevante en inspirerende scriptie neer te zetten.

Tijdens deze periode heb ik veel steun mogen ontvangen. Allereerst wil ik graag mijn dank uiten naar het ministerie OCW. Zonder de afstudeerplek was deze tijd voor mij anders verlopen en was ik waarschijnlijk niet zo snel afgestudeerd. Het bood mij de mogelijkheid om mee te werken en onderzoek te doen in de vorm van een masterscriptie. De werkzaamheden brachten een fijne afleiding waarbij ik werkte aan het verbeteren van de opzet van subsidie-evaluaties. De bijeenkomsten met Rosanne Bruins-Slot en Laura Hage waren een combinatie van complexe brainstormsessies, maar ook gezelligheid. Voor het schrijven van mijn masterscriptie wil ik in het bijzonder Jeanet van Zwol, Laura Hage, Femke Lind en de respondenten van de interviews bedanken. Hoe meer jullie met mij meedachten, hoe sneller ik stappen heb kunnen maken. Mijn stagebegeleider Laura Hage wil ik tenslotte nog één keer extra bedanken – jouw betrokkenheid gaf mij het gevoel dat ik echt onderdeel van het team Kader Informatievoorziening & Uitvoering (KI&U) was.

Mijn scriptiebegeleider Bart Voorn van de Radboud Universiteit Nijmegen verdient de volgende complimenten. Jouw kritische blik heeft mijn scriptie inhoudelijk sterker gemaakt. Daarnaast ben ik ook dankbaar voor het geduld dat jij met mij had. De eerste maanden van mijn afstudeerperiode waren drukke maanden, waardoor ik te weinig tijd had om aan mijn scriptie te besteden. Daarbij moet ik wel toegeven dat het immers een kwestie is van prioriteiten stellen en mijn voorkeur ging kennelijk uit naar het plannen van andere activiteiten. Je hebt mij nooit gepusht, waardoor ik op mijn eigen tempo heb kunnen werken. Bovendien wil ik je bedanken voor het goede contact tussen ons. Het was fijn om vragen te kunnen stellen op momenten wanneer ik daar behoefte aan had.

Tot slot wil ik mijn familie, vrienden en vriend bedanken. Ook al had ik constant het onrustige gevoel dat ik echt altijd aan mijn scriptie kon werken, brachten jullie mij rust. Juist de momenten van afleiding gaven mij energie. Bovendien waren jullie vaak een luisterend oor wanneer ik in de knel zat. Zonder jullie had ik de situatie minder goed kunnen relativeren en had ik mij vaker onnodig druk gemaakt. Ik voel mij dan ook gezegend met de vele lieve mensen die ik om mij heen heb.

Bedankt allemaal!

Nadine Liefing

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding

In deze masterthesis vindt u een empirische studie naar de verklaring voor de onderbenutting van onderzoek in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Vanuit de waarneming dat de populariteit van onderzoek naar evaluatie-opzetten in de beleidspraktijk en wetenschap de afgelopen jaren immens is geweest, terwijl er maar een beperkte doorwerking is te ontdekken bij het subsidie-evaluatiebeleid van het ministerie OCW, achtte ik het relevant om te verkennen hoe de onderbenutting van onderzoek verklaard kan worden. Aangezien niet altijd mogelijk is om de doorwerking van recente onderzoeken te analyseren, met de reden dat deze misschien nog behandeld moeten worden binnen de politiek-bestuurlijke context, is ervoor gekozen om alleen de onderzoeken uit de periode van 2010 tot en met 2018 te bestuderen. Namens de Directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie OCW kwam de volgende centrale vraagstelling tot uitdrukking:

Welke trends rondom het gebruik van onderzoek zijn bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te herkennen en in hoeverre hebben deze trends bijgedragen aan de onderbenutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid?

Voordat dit onderzoek verder wordt uitgewerkt, is het van belang om twee concepten te definiëren. Deze studie is ten eerste gericht op *onderzoeken naar het evaluatiebeleid*, niet te verwarren met evaluatieonderzoeken, kortweg de evaluaties zelf. De onderzoeken die hier bestudeerd worden zijn uitgevoerd door zowel interne onderzoekers (bijvoorbeeld het Ministerie van Financiën), als externe onderzoekers (te denken aan commerciële onderzoeksbureaus, planbureaus en universiteiten). Ten tweede worden de termen *benutting* en *gebruik* door elkaar gebruikt en hebben betrekking op de maximale effectiviteit van advies, ook wel de mate van doorwerking in beleid.

Om een stapsgewijs en gestructureerd antwoord te formuleren op de centrale vraagstelling, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat is de juridische en beleidsmatige context van subsidie-evaluaties bij het ministerie OCW?
2. Welke trends hebben volgens de literatuur invloed op de benutting van onderzoek binnen de publieke sector?
3. Welke wetenschappelijke methodiek is het meest geschikt om het gebruik van onderzoek te meten in de context van dit onderzoek?
4. Welke theoretische factoren zijn in de praktijk empirisch zichtbaar en hebben invloed gehad op het gebruik van onderzoek ter bevordering van subsidie-evaluaties?
5. Hoe kan de benutting van onderzoek in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid van het ministerie OCW in de toekomst bevorderd worden?

Hoofdstuk 2: Beleidskader

Het onderzoek vangt aan met een verkenning naar de juridische en beleidsmatige context rondom het subsidie-evaluatiebeleid van het ministerie OCW om ervoor te zorgen dat de onderzoeksbevindingen aansluiting hebben op de praktijk. Drie onderwerpen krijgen hier de aandacht. Het is eerst van belang om iets te weten van subsidies als beleidsinstrument, zodat er begrip is over datgene wat geëvalueerd moet worden. Hier wordt duidelijk dat het ministerie OCW één van de grootste subsidieverstrekkingen van Nederland is op het gebied van onderwijs, cultuur, onderzoek en emancipatie waarvoor er drie typen

subsidies verstrekt zijn: subsidieregelingen, instellingssubsidies en incidentele subsidies. De bestaande evaluatiestructuur komt als tweede onderwerp aan de orde, omdat de subsidie-evaluaties pas verbeterd kunnen worden zodra men kennis heeft van de evaluatiestructuur. Subsidies zijn vaak onderdeel van grotere beleidsevaluaties en sinds 2007 stelt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) centrale vereisten aan evaluaties. In 2018 werden daar vereisten voor subsidieregelingen aan toegevoegd met de Regeling Periodiek Evalueren (RPE). In 2017 heeft het Ministerie van Financiën een gedifferentieerd regime geïntroduceerd, waarbij dringend geadviseerd werd om verschillende evaluatie-opzetten te maken passend bij de grootte van de subsidies. Als derde onderwerp werd de rol van de rijksoverheid en in het specifiek de rol van de directie FEZ van het ministerie OCW bij evaluaties beschreven, zodat de aanbevelingen ook daadwerkelijk bruikbaar zijn voor de FEZ'ers. Bij iedere ministerie zijn de beleidsdirecties eigenaar van de evaluaties en stellen de FEZ-directies zich faciliterend en toezichhoudend op. Het evaluatiebeleid van het ministerie OCW wordt vooral gekenmerkt door informaliteit, waarbij er minimale vereisten zijn vastgelegd op papier.

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

Vervolgens wordt er een literatuuronderzoek uitgevoerd om potentiële verklaringen te vinden voor de onderbenutting van onderzoek in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid. In feite zijn er op het gebied van onderzoeksbenutting drie clusters aan theorieën te onderscheiden: (1) theorieën rondom het niveau van onderzoek; (2) theorieën op het niveau van de overheidsorganisatie; en (3) theorieën betreffende de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers. De meest relevante onderdelen uit de wetenschappelijke theorieën worden omgezet in bruikbare definities die tijdens de analyse worden getoetst om de praktijksituatie te onderzoeken. Dit heeft geresulteerd in de onderstaande lijst potentiële verklaringen:

BOX 1 Potentiële verklaringen voor de onderbenutting onderzoek

Niveau	Verklaring	Uitleg
Onderzoek	Relevantie: invulling onderzoek	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van de benadering en onderwerp van het onderzoek.
	Relevantie: kwaliteit en timing onderzoek	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van de kwaliteit van het onderzoek en de timing van publicatie.
	Geloofwaardigheid onderzoek	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van de overeenstemming met andere bronnen en de reputatie van de onderzoeker.

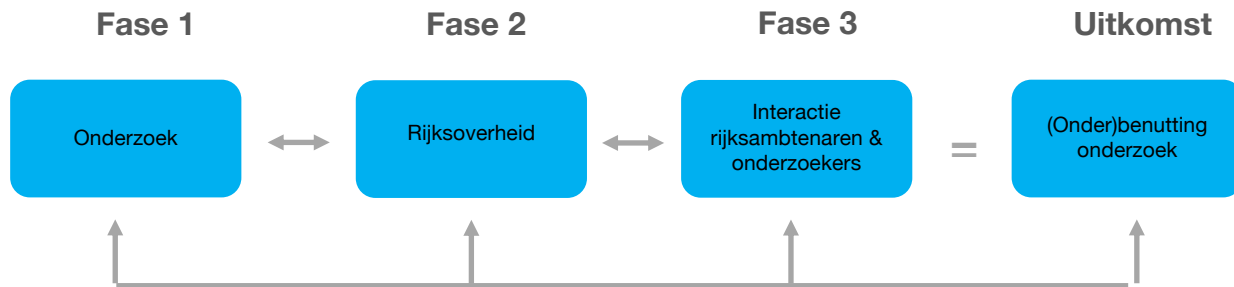
Niveau	Verklaring	Uitleg
Overheidsorganisatie	Aanwezigheid procedureel-organisatorische voorzieningen	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van de aanwezigheid van procedureel-organisatorische voorzieningen binnen de organisatie.
	Verschillende manieren doorwerking onderzoek	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van de manier waarop beleidsmakers onderzoeken benutten.
	Autoriteiten	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van diegenen die kunnen bepalen of onderzoek een doorwerking heeft in het subsidie-evaluatiebeleid.
	Volledigheid	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van de mate waarin onderzoek volledig wordt gebruikt door beleidsmakers.
Interactie onderzoekers en beleidsmakers	Communicatie	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van de communicatie tussen onderzoekers en beleidsmakers.
	Betrokkenheid	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van de mate waarin onderzoekers en beleidsmakers betrokken samenwerken.
	Presentatie	De mate waarin onderzoek benut wordt, hangt af van de presentatie van het onderzoek.

Hoofdstuk 4: Methode

Met het methodologisch kader wordt uitgelegd hoe de theorie gebruikt wordt om de praktijksituatie te analyseren. Vanuit de overtuiging dat sociale constructen niet in wet- en regelmatigheden te vervatten zijn, wordt er een kwalitatieve analyse uitgevoerd om de verklaringen voor de onderbenutting van onderzoek te verkennen en te begrijpen. Nog concreter bevat de onderzoekstrategie een meervoudige casestudy, waarbij de onderzoeksbevindingen van het ministerie OCW worden vergeleken met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (homogene casus) en het Ministerie Economische Zaken en Klimaat (EZK) (heterogene casus) zodat er ruimte is om de bevindingen gevonden bij het ministerie OCW te relateren. De onderzoeksmethode die wordt gehanteerd is *process tracing*, een methode die zicht specifiek richt op het traceren van oorzaak-gevolg relaties door stapsgewijs een theoretische reconstructie

van het te onderzoeken proces op te stellen. Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om het doorwerkingsproces van onderzoek tot aan beleid in verschillende fasen te traceren en dat maakt de onderstaande schematische reconstructie te meten is:

BOX 2 Schematische reconstructie



Alleen voor de eerste fase wordt een discoursanalyse toegepast, waarbij de inhoud van onderzoeken worden geanalyseerd. De overige vragen worden beantwoord door een narratieve analyse waarbij de semigestructureerde interviews met rijksambtenaren worden herverteld. In aanvulling hierop worden er een aantal procedures gevolgd om de problemen omtrent betrouwbaarheid en validiteit te reduceren (bijvoorbeeld triangulatie en member check).

Hoofdstuk 5: Onderzoekresultaten

Het is vervolgens mogelijk om de praktijksituatie te analyseren en de onderzoeksbevindingen van de gevalsstudies te presenteren. De meest opvallende bevinding is dat er in mindere mate een doorwerking van onderzoek te ontdekken is bij het subsidie-evaluatiebeleid van het ministerie OCW dan bij de ministeries VWS en EZK. Dit valt te verklaren via de overeenkomsten en verschillen tussen de ministeries rondom de doorwerking van onderzoek in het subsidie-evaluatiebeleid.

De analyse van de eerste fase, gefocust op het type onderzoek dat verzameld is, liet zien dat het ministerie OCW vooral aandacht had voor systeem-analytische onderzoeken en dat leidde eerder tot eentonige dan innovatieve inzichten waardoor onderzoek mogelijk onderbenut bleef. De andere ministeries hadden wel aandacht voor kritisch-theoretische en sociaal-constructivistische onderzoeken, maar pas nadat de kennis uit systeem-analytische onderzoeken verwerkt waren. Voor het ministerie OCW bleven de systeem-analytische onderzoeken wel relevant, doordat er een beperkte doorwerking in het subsidie-evaluatiebeleid plaatsvond.

De bevindingen uit de tweede fase, gericht op de manier waarop de overheidsorganisatie is ingericht, maakten duidelijk dat het ministerie OCW relatief weinig ambitie heeft getoond om het subsidie-evaluatiebeleid te versterken. De ambtelijke leiding heeft weinig prioriteit gegeven aan de verbetering van het subsidie-evaluatiebeleid, laat staan de wil om kennis uit al bestaand onderzoek te gebruiken om vooruitgang aan te brengen. Daarentegen waren bij het ministerie VWS en het ministerie EZK in ieder geval procedureel-organisatorische aanwezig en werd onderzoek meer structureel benut om het subsidie-evaluatiebeleid te bevorderen.

Bij de laatste fase, waarbij de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers onderzocht werd, kwam naar voren dat er bij het ministerie OCW sprake was van een informele organisatiecultuur, waardoor de

communicatie en betrokkenheid niet altijd even intensief plaatsvond. De ambities van het ministerie EZK en het ministerie VWS, waarbij het belangrijk werd gevonden dat beleidsmakers intrinsiek gemotiveerd waren om het subsidie-evaluatiebeleid te willen verbeteren, zorgde ervoor dat de interactie een mindere belemmering vormde voor de mate waarin onderzoek benut werd.

Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

Het onderzoek valt nu af te sluiten door de meest relevante conclusies samen te vatten en een antwoord te geven op de centrale vraagstelling:

BOX 3 Antwoord centrale vraagstelling

De verklaring voor de onderbenutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid werd gezocht door de doorwerking van onderzoek in het subsidie-evaluatiebeleid als een fasegewijs proces te zien, waarbij het opviel dat: (1) het ministerie OCW vooral aandacht had voor systeem-analytische onderzoeken en dat leverde eerder eentonige dan innovatieve inzichten op; (2) de ambtelijke leiding weinig prioriteit heeft gegeven aan het verzamelen en verwerken van onderzoek om het subsidie-evaluatiebeleid te bevorderen en daardoor waren procedureel-organisatorische voorzieningen binnen dit kader afwezig; (3) de informele cultuur zorgde ervoor dat de interactie tussen beleidsmakers en onderzoekers niet altijd intensief en gelijkwaardig plaatsvond met als gevolg dat deze bevinding net zoals de andere verklaringen een belemmering vormden voor de benutting van onderzoek.

Vanuit een bestuurskundig perspectief zijn er vervolgens twee soorten aanbevelingen te maken, namelijk praktijkgerichte en wetenschappelijke voorstellen. De aanbevelingen voor de praktijk zijn in dit geval bedoeld om het ministerie OCW nieuwe ideeën aan te reiken die de benutting van onderzoek in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid zouden kunnen bevorderen:

1. Verzamel meer uiteenlopende typen studies in het belang van de evaluatieopzet en onafhankelijke onderzoeken.
2. Zet procedureel-organisatorische voorzieningen op ten aanzien van het verzamelen en het verwerken van onderzoek naar evaluaties.
3. Gebruik de versholene kwaliteiten van de informele cultuur om de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers te bevorderen.

Op wetenschappelijk gebied zijn er daarnaast suggesties te geven voor vervolgonderzoek:

1. Start nieuwe studies naar onbehandelde thema's verwant aan subsidie-evaluaties om nieuwe kennis te verwerven.
2. Pas andere methoden toe om de kwesties rondom subsidie-evaluaties vanuit verschillende kanten te belichten.

Hoofdstuk 1

Inleiding

“Ik zag nog nooit een zak geld een doelpunt maken” – Cruijf (NOS Journaal, 2013).

1.1 Aanleiding

“Even pinnen bij het Rijk”. Het is de titel van een NRC-artikel geschreven door Thijs Niemantsverdriet en Esther Rosenberg uitgebracht op 17 mei 2014. Het artikel betreft een project van prins Maurits van Oranje die het gezicht was van ‘Prestige Green cab’ - het eerste elektrische taxibedrijf van Nederland. Eind januari 2011 draaiden de camera’s toen de prins het stadhuis van Utrecht uitkwam en in zo’n elektrische taxi stapte. De prins mocht een openingsritje maken met de eerste elektrische taxi van Nederland. Het bedrijf Prestige GreenCab had voor dat jaar grote plannen met een uitbreiding van zes naar veertig taxi’s. Het ritje van de prins was in het stadhuis live op grote videoschermen te volgen. Na afloop was er een borrel waar zanger Gordon met zijn band LA The Voices optrad. De verwachtingen van de elektrische taxi’s waren hoog en deskundigen waren aanwezig. Het Ministerie van Economische Zaken (EZK) gunde het taxibedrijf een subsidie van €2 miljoen. Nog geen anderhalf jaar later is het project mislukt. Het geld is weg en de kans is klein dat het ministerie het terugkrijgt (Niemandtsverdriet & Rosenberg, 2014).

Het Ministerie van Financiën wees er in het rapport ‘IBO: Robuust en Proportioneel’ (2018) op dat het verstrekken van subsidies voor de Rijksoverheid een lastig taak is. Dit komt doordat vooraf (ex ante) het lastig te beoordelen is welke projecten geschikt zijn om subsidies aan te verstrekken en achteraf (ex post) is het moeilijk om te controleren of subsidies hebben geholpen (Ministerie van Financiën, 2018, p. 7). Binnen de Tweede Kamer heeft het onderwerp daarom de afgelopen jaren meer aandacht gekregen. De standpunten van de politieke partijen wisselden. Enerzijds werd het verstrekken van subsidies gezien als een sterk instrument om beleidsdoelen te realiseren. Bedrijven, stichtingen en instellingen als scholen en gemeenten kunnen namelijk van de Rijksoverheid geld ontvangen om doelen zoals innovatie, duurzaamheid, een goed functionerende arbeidsmarkt en minder criminaliteit te bereiken. Anderzijds was de Tweede Kamer kritisch over de inzet van het subsidies. Er werd maar in zes van de elf door het CPB doorgerekende verkiezingsprogramma’s gekozen voor de maximale generieke subsidietaakstelling van één miljard euro (Ministerie van Financiën, 2018, p. 14).

Het politieke en wetenschappelijke belang voor evaluaties om het effect van beleidsinstrumenten te meten is tegenwoordig dan ook groot geworden. Evaluaties zijn sinds de jaren tachtig op de politieke agenda terecht gekomen, zo schreef Abma (1996) in haar proefschrift over de opkomst van evaluatie op het gebied van de zorg. Dit kwam naar aanleiding van een stroom van kritiek op verschillende beleidsterreinen. De managementfilosofie *New Public Management* bood de oplossing door de publieke sector te economiseren en te verzakelijken, waarbij beleidsevaluaties werden ingezet om beleid te beoordelen, te controleren en te verbeteren (Hood, 1991, p.4). Beleidsevaluaties worden door de Algemene Rekenkamer in het rapport ‘Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid’ gedefinieerd als (2012):

“Evalueren kan worden omschreven als een proces waarin (a) informatie wordt verzameld over iets wat is gebeurd, waarna (b) het gebeurde op basis van verzamelde informatie wordt beoordeeld aan de hand van normen of criteria” (p.6).

Dit is echter wel een beperkte definitie, omdat het amper iets zegt over hoe evalueren daadwerkelijk plaats kan vinden. In aanvulling hierop kan er naar de theorie van Vedung (2010) gerefereerd worden, die beschreef dat beleidsevaluaties gedurende de gehele beleidscyclus plaats kunnen vinden en een impact hebben op het toekomstige beleid. Daarnaast heeft Hanssen (2005) een overzicht gegeven van verschillende soorten evaluaties, waaruit duidelijk wordt dat evaluaties gericht kunnen zijn op verschillende aspecten van het beleid. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de evaluatie te richten op doelen, effecten en de belangen van verschillende actoren (p. 449). Dit geeft het idee dat evalueren op veel verschillende manieren uitgevoerd kan worden.

Hoewel de populariteit omtrent evaluaties de afgelopen jaren enorm gegroeid lijkt te zijn, is het evaluatiebeleid in de praktijk nog niet altijd optimaal ingericht. Zo liet de Algemene Rekenkamer met het rapport ‘Leren van subsidie-evaluaties’ (2011) zien dat bij de Rijksoverheid tussen 2005 en 2009 slechts 81 van de 633 subsidieregelingen zijn geëvalueerd en waarvan de inhoud van matige kwaliteit was. Het zou een goed idee kunnen zijn om onderzoek te benutten ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid, maar dit is niet iets wat vanzelfsprekend gebeurt. Het is overigens een bekend maar onuitgesproken probleem dat er een groot aanbod van wetenschappelijk onderzoek ligt die veelvoudige oplossingen bieden voor problemen uit de maatschappij, terwijl de praktijk hier beperkt aandacht voor heeft (Swanborn, 2007; Weiss, 1979). De onderzoeken naar subsidie-evaluaties vormen hier echter een uitzondering, omdat dit onderwerp in het verleden nog maar beperkt bestudeerd is. Desniettemin hadden onderdelen uit studies naar beleidsevaluaties benut kunnen worden om het subsidie-evaluatiebeleid te versterken. Dit is iets waar dringend verandering in zou moeten komen.

Met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) als stageplek, in het specifiek een stage om te werken aan de opzetten van subsidie-evaluaties bij de Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), achtte ik het relevant om binnen deze context een studie te starten naar de mate van onderzoeksbenutting ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid. Na een korte verkenning van de omgeving werd het duidelijk dat het ministerie OCW een grote subsidieverstrekker is op het gebied van onderwijs, cultuur, onderzoek en emancipatie, waarbij subsidies op een informele wijze zijn geëvalueerd (Ministerie OCW, 2020). Naast dat de wetenschap en planbureaus diverse onderzoeken hebben uitgevoerd naar het evaluatiebeleid, heeft het ministerie hier ook opdracht voor gegeven met bijvoorbeeld het interne onderzoek ‘Grondig’ (persoonlijke communicatie, 18 april 2020). Desondanks lijkt er in 2020 nauwelijks een doorwerking van kennis uit onderzoek naar evaluaties bij het subsidie-evaluatiebeleid van het ministerie OCW te ontdekken. Vanuit een idealistisch verlangen is het dan ook terecht om de vraag te stellen waarom onderzoek amper benut is om een gestructureerd evaluatiestelsel op te zetten?

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek is opgezet voor de Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) om inzicht te verkrijgen in de redenen waarom onderzoek naar evaluaties in het verleden beperkt benut is om het subsidie-evaluatiebeleid te bevorderen. Het onderzoek is voor de Directie Financieel-Economische Zaken relevant, omdat FEZ als stafdienst verantwoordelijk is voor het begrotingsproces van het ministerie en de ambtelijke leiding adviseert vanuit de optiek van onder andere doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. FEZ heeft dan ook de taak op zich genomen om mogelijkheden rondom subsidie-evaluaties voor beleidsdirecties te faciliteren en ziet erop toe of de

subsidie-evaluaties ook daadwerkelijk op de juiste manier worden uitgevoerd (Ministerie OCW, 2020). Voor FEZ is het daarom van uitermate belang dat er sprake is van een goed georganiseerde subsidie-evaluatiestructuur.

Misschien lijkt het in eerste instantie niet eerlijk om in 2020 een onderzoek uit te voeren naar de onderbenutting van onderzoek door het ministerie OCW, juist omdat het ministerie OCW de laatste jaren steeds meer inspanning heeft verricht om aan het subsidie-evaluatiebeleid te werken. Zo werd het advies van het Ministerie van Financiën uit het rapport 'Robuust en Proportioneel' (2018) waarin voorgesteld werd om verschillende inhoudelijke vormvereisten te stellen voor kleine, middelgrote en grote subsidies aan de hand van een zogeheten 'gedifferentieerd regime' serieus opgenomen door het ministerie OCW. Daarnaast werkt het ministerie sinds 2018 samen met andere ministeries aan de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' de maatschappelijke impact van beleid te vergroten. Het ministerie OCW deed zelf ook onderzoek naar het evaluatiebeleid, bijvoorbeeld in 2019/2020 met het interne rapport Grondig (persoonlijke communicatie, 18 april 2020) gericht op de rol van FEZ bij het evalueren. Er was echter nog geen aandacht voor de mate van onderzoeksbenutting ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid. Juist door gebruik te maken van bestaande kennis uit onderzoek kan men het subsidie-evaluatiebeleid sneller ontwikkelen en daarom wordt er met dit onderzoek aandacht aan besteed.

Voordat het onderzoek begint, zijn er een aantal punten van aandacht. Deze studie is ten eerste gericht op *onderzoeken naar het evaluatiebeleid*, niet te verwarren met de evaluaties zelf. De scheidslijnen tussen evaluaties en onderzoeken zijn steeds vager geworden doordat evaluaties ook wel beschreven zijn als 'evaluatieonderzoek' (Abma, 1996, p. 3). De onderzoeken die hier bestudeerd worden zijn uitgevoerd door zowel interne onderzoekers (bijvoorbeeld het Ministerie van Financiën), als externe onderzoekers (te denken aan commerciële onderzoeksbureaus, planbureaus en universiteiten). Ten tweede worden de termen *benutting* en *gebruik* door elkaar gebruikt en hebben betrekking op de maximale effectiviteit van advies, ook wel de mate van doorwerking in beleid (Bekkers, Fenger, Homburg & Putters, 2004). Als derde punt van aandacht is het belangrijk om te vermelden dat alleen onderzoeken uit de periode van 2010 tot en met 2018 bestudeerd worden. Hiervoor is gekozen omdat het niet altijd mogelijk is om de doorwerking van recente onderzoeken te analyseren, met de reden dat deze mogelijk nog behandeld moeten kunnen worden binnen de politiek-bestuurlijke context (binnen het ministerie OCW, het Ministerie van Financiën en de Tweede Kamer)

Het doel van het onderzoek is om een empirische studie neer te zetten naar de verklaring voor de onderbenutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid bij het ministerie OCW. De kennis van dit onderzoek kan gebruikt worden om ervoor te zorgen dat onderzoek in de toekomst beter benut wordt. Op basis hiervan zijn de volgende doel- en vraagstellingen geformuleerd:

Doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is om voor de Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzicht te verkrijgen in de redenen waarom de onderzoeken uit de periode van 2010 tot en met 2018 een beperkte doorwerking hebben gehad in het evaluatiebeleid van subsidies.

Centrale vraagstelling:

Welke trends rondom het gebruik van onderzoek zijn bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te herkennen en in hoeverre hebben deze trends bijgedragen aan de onderbenutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid?

Om tot een gefundeerd antwoord te komen op de centrale vraagstelling, zijn er verschillende deelvragen geformuleerd. Door de deelvragen aan te sluiten op de kenmerken van de hoofdvraag, wordt er gepoogd om stapsgewijs een volledig antwoord te formuleren:

1. *Wat is de juridische en beleidsmatige context van subsidie-evaluaties bij het ministerie OCW?*
2. *Welke trends hebben volgens de literatuur invloed op de benutting van onderzoek binnen de publieke sector?*
3. *Welke wetenschappelijke methodiek is het meest geschikt om het gebruik van onderzoek te meten in de context van dit onderzoek?*
4. *Welke theoretische factoren zijn in de praktijk empirisch zichtbaar en hebben invloed gehad op het gebruik van onderzoek ter bevordering van subsidie-evaluaties?*
5. *Hoe kan het gebruik van onderzoek in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid van het ministerie OCW in de toekomst bevorderd worden?*

1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader

Het theoretisch kader biedt de mogelijkheid om op basis van wetenschappelijke literatuur inzicht te verkrijgen in de factoren die een effect zouden kunnen hebben op het gebruik van onderzoek. Hiervoor wordt de meest relevante kennis uit wetenschappelijke artikelen gemobiliseerd om een overzicht te krijgen van bestaande theorieën rondom onderzoeksbenutting in het belang van overheidsbeleid. Door middel van een kritische reflectie wordt er voor dit onderzoek een theorie gevormd die als basis geldt voor de analyse.

1.4 Voorbeschouwing methode

Met de methode wordt het duidelijk op wat voor een manier de analyse uitgevoerd gaat worden. Dit is een belangrijk onderdeel van het onderzoek waarbij de strategie, methoden en technieken van de analyse toegelicht zullen worden. Hoewel deze termen vaak door elkaar worden gebruikt, is er toch zeker een onderscheid te maken. Een strategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek; binnen een strategie kunnen meerdere methoden worden om gegevens te verzamelen; en technieken duiden aan hoe de gegevens zullen worden geanalyseerd (Van Thiel, 2015, p. 72). Het is voor deze sectie van uitermate belang om te weten dat er met dit onderzoek een kritische analyse wordt toegepast bestaande uit een zogeheten discoursanalyse en narratieve analyse. Op deze manier kunnen bestaande trends worden ontdekt vanuit diverse perspectieven. Het is bovendien onmogelijk om een goed methodologisch kader neer te zetten zonder in te gaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

De verworven kennis van dit onderzoek is voor de wetenschap van belang en dat om verschillende redenen. Ten eerste wordt er een gat in kennis opgevuld doordat er in het verleden nog relatief weinig onderzoek is uitgevoerd naar het onderwerp van subsidie-evaluaties. In feite is er hier ook wel sprake van een exploratief onderzoek, waarbij er een fenomeen wordt bestudeerd waar nog niet veel bekend (Stebbins, 2001, p. 2). Hoewel de kennis uit onderzoek naar subsidies en beleidsevaluaties gebruikt kan worden om de opzetten van subsidie-evaluaties te bevorderen, kan specifiek exploratief onderzoek eerder passende, nieuwe en bevestigende inzichten opleveren.

Er zijn ten tweede ook nog weinig studies gedaan naar het benutten van onderzoek over evaluaties. Het valt niet ontkennen dat er eerder artikelen geschreven zijn over gebruik van onderzoek binnen de publieke sector. Een voorbeeld is het werk van Garretsen en van de Mheen (2017) die tot de conclusie kwamen dat de resultaten van wetenschappelijk onderzoek vaak verloren gaan, doordat wetenschappers onvoldoende aandacht hebben voor de praktijk, terwijl de maatschappij niet genoeg openstaat om te luisteren naar de conclusies van wetenschappers. Daarnaast is er ook een veelvoud aan literatuur te vinden over het benutten van beleidsevaluaties. Swanborn (2007) gaf bijvoorbeeld aan dat het benutten van beleidsevaluaties soms lastig is omdat de evaluatieonderzoeken niet alleen moeten voldoen aan de gangbare eisen voor wetenschappelijk onderzoek, maar ze moeten ook bruikbare resultaten opleveren voor de praktijk zodat het beleid verbeterd kan worden. De verdieping in het benutten van onderzoek geschreven over evaluaties is in de literatuur nog mager te noemen en daarom is een studie zoals deze van essentieel belang om de wetenschappelijke kennis aan te vullen.

Dit onderzoek levert ten derde een relevante kennisbijdrage, omdat het door het toepassen van een breed aantal benaderingen het perspectief rondom het benutten van onderzoek naar evaluaties vergroot. Er zijn verschillende studies gedaan naar de onderwerpen evaluaties en benutting van onderzoeken, maar dit waren vooral verdiepingen van een enkel aspect. Door onderzoek breed op te zetten, wordt de samenhang tussen verschillende factoren duidelijk (Verschuren, 2012). De verschillende benaderingen, factoren en contexten worden hier dan ook niet als gescheiden werelden gezien, maar als een verweven geheel. Hiermee brengt deze masterthesis een volledig beeld voor de verklaring van de mate van onderzoeksbenutting.

1.6 Maatschappelijke relevantie

Tegelijkertijd is het onderzoek voor de maatschappij relevant. Een gebruikelijke veronderstelling is dat bestuurskundig onderzoek voor de maatschappij relevant is, omdat er met onderzoek inzicht wordt verworven voor een praktisch probleem en aanbevelingen worden voorgesteld om dit probleem op te lossen (Van Thiel, 2015, p. 25). In zekere zin is dit ook iets wat in dit onderzoek gebeurt: de oorzaken van een zwakke onderzoeksbenutting wordt in zicht gebracht door een reconstructie te maken van de aanwezige trends die het gebruik van onderzoek hebben beïnvloed. Op basis daarvan worden aanbevelingen geformuleerd die bestaan uit ideeën om veranderingen binnen de organisatie van het ministerie OCW aan te brengen zodat onderzoek in de toekomst beter benut wordt. Hoewel dit vanuit rationeel oogpunt een goede basis brengt, kan dit onderzoek de praktijk meer brengen. Het is onnodig om net zoals veel bestuurskundigen in de gewoonte te vervallen om voortdurend kritiek te uiten. Vanuit de zogeheten *positieve bestuurskunde*, een perspectief dat stelt dat er meer onderzoek gedaan zou moeten worden naar de positieve praktijken van de overheid, kan ook dit onderzoek binnen een positief kader worden gebracht (Douglas, Steen & van der Wal, 2019). Een positieve insteek levert immers meer op dan vasthouden aan negatieve. Dit onderzoek kan dan ook door de praktijk gebruikt worden als een bron van inspiratie om nieuwe inzichten rondom het gebruik van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid te ontdekken en daarvan te leren. Hopelijk leidt dit onderzoek tot scherpe maar enthousiaste gesprekken die interessante en vernieuwende activiteiten aanwakkeren om het subsidie-evaluatiebeleid te versterken.

1.7 Leeswijzer

De volgorde van de masterthesis ziet er als volgt uit. In het eerstvolgende hoofdstuk, **hoofdstuk 2**, wordt er met het beleidskader een antwoord geformuleerd op de eerste deelvraag:

1. *Wat is de juridische en beleidsmatige context van subsidie-evaluaties bij het ministerie OCW?*

Het tweede hoofdstuk bezorgt daarmee een verkenning van de omgeving om ervoor te zorgen dat het onderzoek aansluiting heeft op de praktijksituatie. Er komen drie onderwerpen aan de orde. In het eerste deel wordt er informatie verschaft over subsidies als beleidsinstrument om een idee te krijgen van wat er geëvalueerd wordt. Met de tweede sectie wordt er ingegaan op de structuur van het evaluatiestelsel. Het hoofdstuk sluit af met de institutionele achtergrond van FEZ zodat de lezer een idee krijgt met wat voor aanbevelingen FEZ aan de slag zou kunnen gaan.

Het theoretisch kader wordt in **hoofdstuk 3** behandeld. De deelvraag die hierbij leidend is luidt als volgt:

2. *Welke trends hebben volgens de literatuur invloed op het gebruik van onderzoek binnen de publieke sector?*

Een antwoord op deze deelvraag wordt geformuleerd door een overzicht te geven van bestaande wetenschappelijke literatuur onderverdeeld in drie categorieën om potentiële verklaringen te vinden voor de onderbenutting van onderzoek. De eerste categorie betreft theorieën die iets zeggen over onderbenutting dat is toe te wijzen aan de onderzoeken. De tweede categorie bevat theorieën waarbij de reden voor onderbenutting van onderzoek bij de kant van de overheidsorganisatie ligt. De derde categorie theorieën gaan over de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers wat van invloed kan zijn op het gebruik van onderzoek. De meest relevante onderdelen uit de wetenschappelijke artikelen worden omgezet in bruikbare definities die tijdens de analyse zullen worden getoetst.

Hoofdstuk 4 bevat de methode waarin wordt uitgelegd op welke manier de theorie gebruikt wordt om de praktijksituatie te analyseren. Er wordt daarmee antwoord gegeven op de derde deelvraag:

3. *Welke wetenschappelijke methodiek is het meest geschikt om het gebruik van onderzoek te meten in de context van dit onderzoek?*

Het antwoord wordt stapsgewijs opgebouwd. Dit betekent dat het hoofdstuk aanvangt met de algemene methodische kenmerken van het onderzoek, waarna de onderzoeksstrategie, onderzoeksmethoden, analysetechnieken, onderzoekenheden en operationalisatie behandeld worden. Het hoofdstuk zal afsluiten met een sectie over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Met **hoofdstuk 5** worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd met de volgende deelvraag:

4. *Welke theoretische factoren zijn in de praktijk empirisch zichtbaar en hebben invloed gehad op het gebruik van onderzoek ter bevordering van subsidie-evaluaties?*

Het is bij deze vraag mogelijk om de praktijksituatie te analyseren en de onderzoeksbevindingen die gevonden zijn bij de casus van het ministerie OCW naast de situaties van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) te vergelijken en te presenteren. In alle gevallen wordt de doorwerking van onderzoek in het subsidie-evaluatiebeleid stapsgewijs gemeten.

In **hoofdstuk 6** staan de conclusie en de aanbevelingen. De laatste deelvraag van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

5. *Hoe kan de benutting van onderzoek in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid van het ministerie OCW in de toekomst bevorderd worden?*

Er wordt een antwoord geformuleerd op de centrale vraagstelling door de conclusies van de verschillende deelvragen samen te vatten. Het is als bestuurskundige nodig om een kritische blik te hebben op het handelen van de overheid, maar de problemen moeten ook bestreden worden. Met de laatste deelvraag van het onderzoek worden er daarom adviezen voorgesteld om de benutting van onderzoek te bevorderen.

Tot slot sluit het onderzoek af met **hoofdstuk 7**, bestaande uit een reflectie op het uitgevoerde onderzoek. Dit hoofdstuk is in feite een kritische noot op het gerealiseerde onderzoek om na te gaan wat de leerpunten zijn voor een toekomstig en gelijkwaardig onderzoek.

Hoofdstuk 2

Beleidskader

“Law is order, and good law is good order” - Aristotle (Bazaza, 2019, p. 287).

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de beleidsmatige en juridische context van subsidie-evaluaties geïntroduceerd om ervoor te zorgen dat de geleverde onderzoeksbevindingen van dit onderzoek aansluiting hebben op de praktijksituatie. Het evalueren van subsidies is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus, maar toch komen er regelmatig vraagstukken voorbij. Dit komt doordat het beleidsinstrument nog steeds is omgeven door een complexe beleidsmatige en juridische context die verspreid is over verschillende documenten. Met de eerste deelvraag van dit onderzoek wordt er gepoogd om een overzicht te creëren: *Wat is de juridische en beleidsmatige context van subsidie-evaluaties bij het ministerie OCW?* Het hoofdstuk is opgedeeld in drie secties om antwoord te geven op deze eerste deelvraag. Vooraf is het daarbij van belang om te benadrukken dat er gekeken wordt naar de wetgeving die sinds 2010 geldt, omdat er met dit onderzoek een poging wordt gedaan om de zwakke benutting van onderzoeken uit de periode van 2010 tot en met 2018 te verklaren. In het eerste deel van het hoofdstuk, sectie 2.2, wordt er informatie verschaft over het subsidiestelsel op rijksniveau om kennis te krijgen over het beleidsinstrument dat geëvalueerd wordt. Sectie 2.3 bevat een overzicht van de evaluatiestructuur. Vervolgens wordt met sectie 2.4 de institutionele achtergrond van de directie FEZ beschreven zodat er een idee ontstaat met wat voor aanbevelingen FEZ aan de slag zou kunnen gaan. In de laatste sectie 2.5 wordt er een samenvatting van het hoofdstuk gegeven.

2.2 Subsidies

Het is ten eerste van belang om kennis te hebben over subsidies als beleidsinstrument. Pas wanneer men een idee heeft van wat voor soort beleidsinstrument beoordeeld moet worden, kan er een aansluitende evaluatieopzet gemaakt worden. Tegelijkertijd maakt de kennis over subsidies het mogelijk om op zoek te gaan naar onderzoeken die een relevante bijdrage kunnen leveren om de subsidie-evaluaties te versterken. In aanvulling hierop kan worden gesteld dat de noodzaak van het voortdurend ontwikkelen van subsidie-evaluaties zichtbaar wordt wanneer men inziet hoeveel belastinggeld eraan wordt uitgegeven. In deze sectie worden daarom eerst de definitie en de bedragen van subsidies op rijksniveau behandeld.

2.2.1 Definitie subsidies

Een subsidie is een beleidsinstrument dat door de overheid wordt ingezet om bepaald gedrag of bepaalde activiteiten te bevorderen die niet vanzelf tot stand komen omdat de kosten te hoog zijn (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, 2020). De definitie waar de Rijksoverheid naar verwijst staat sinds 2007 vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) artikel 4:21 (Wettenbank, 2020):

BOX 2.1 Artikel 4.21 Awb

1. Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.
2. Deze titel is niet van toepassing op aanspraken of verplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift inzake:
 - a. Belastingen,
 - b. De heffing van een premie dan wel een premie vervangende belasting ingevolge de Wet financiering sociale verzekeringen of,
 - c. De heffing van een inkomensafhankelijke bijdrage dan wel een bijdrage vervangende belasting ingevolge de Zorgverzekeringswet.
3. Deze titel is niet van toepassing op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.
4. Deze titel is van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek.

In eerste instantie lijkt het er met artikel 4.21 lid 1 op dat er een technische definitie wordt gegeven waar meer uitgaven van de overheid onder zouden kunnen vallen. Denk bijvoorbeeld aan specifieke uitkeringen en toeslagen (Ministerie van Financiën, 2018, p. 15). Het wordt duidelijk dat specifieke uitkeringen en toeslagen nadrukkelijk niet onder deze definitie vallen met artikel 4:21 lid 2, 3 en 4, waarin staat genoteerd wat niet wordt verstaan onder subsidies. Toch blijft de definitie van de Awb breed waardoor het soms lastig is om te concluderen of er sprake is van een subsidie of een andere vorm van financiële bijdrage. Dit komt mede doordat de Nederlandse overheid op veel verschillende manieren financieel heeft bijgedragen om maatschappelijke doelstellingen te behalen. Subsidies zijn bijvoorbeeld op diverse beleidsniveaus ingezet waarbij de Rijksoverheid, medeoverheden (gemeenten en provincies) en de Europese Unie (EU) de belangrijkste subsidieverstrekkingen waren. Tegelijkertijd werd het instrument gebruikt voor een breed scala aan beleidsterreinen (Ministerie van Financiën, 2018, pp. 14-18). Een veelvoud aan mogelijkheden maakt het lastig om te beoordelen of er sprake was van een subsidie of een ander beleidsinstrument. Er wordt verder wel een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende subsidiesoorten (Ministerie van Financiën, 2018, p. 16):

1. *Subsidieregelingen*

Dit betreft vaak een langlopende subsidie die verstrekt wordt aan diverse subsidieontvangers na subsidieaanvraag en toekenning.

2. *Incidentele subsidies*

Bij dit type subsidies is er meestal sprake van één ontvanger voor het realiseren van een bepaald project. De subsidie wordt verstrekt voor een periode van maximaal vier jaar.

3. *Instellingssubsidies*

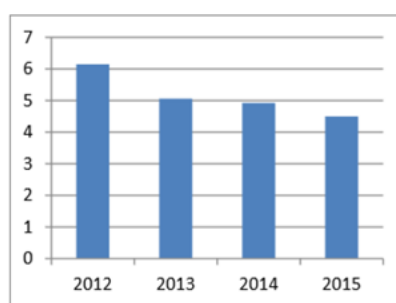
Dit is een type subsidie die wordt verstrekt voor voortdurend lopende activiteiten van een instelling.

2.2.2 Cijfermatig

Het besef dat subsidie-evaluaties belangrijk zijn, kan versterkt worden wanneer de subsidie-uitgaven voorbijkomen. Het is tenslotte van belang dat ons belastinggeld op een correcte wijze wordt uitgegeven. Wel is het lastig om te concluderen wat de subsidie-uitgaven exact bedroegen, omdat de rapporten van

de subsidie-uitgaven de afgelopen jaren beperkt zijn gepubliceerd. Met behulp van verschillende bronnen valt er inzicht te verkrijgen in de subsidiebedragen. De website van het Ministerie van Financiën geeft eerst een idee over wat voor bedragen er rondgaan binnen de rijksoverheid. Een subsidie van €100.000 klinkt veel, maar in verhouding tot de totale begroting van de Rijksoverheid is het relatief gezien een klein bedrag. In 2020 bedragen de totale begrote inkomsten namelijk in totaal €305,5 miljard en uitgaven €302,1 miljard (Rijksoverheid, 2020b). Om vervolgens een overzicht te krijgen van de totale subsidie-uitgaven, moet er gebruik gemaakt worden van het laatst gepubliceerde subsidie-overzicht uit 2010. Rijksbreed bedroegen de totale subsidie-uitgaven toen €6,06 miljard (De Jager, 2010). Voor de jaren erna kunnen de realisatiecijfers van 2012 tot en met 2015 worden gebruikt om een overzicht te hebben hoe groot de subsidie-uitgaven bedroegen en daar is een daling te zien (Ministerie van Financiën, 2018, p. 18):

BOX 2.2 Rijksuitgaven subsidies 2012 – 2015 in miljarden



In 2015 bedroegen de subsidie-uitgaven bijvoorbeeld nog maar €4,49 miljard. Dit betrof toen 1,8% van de rijksuitgaven. De meeste subsidies werden toen verstrekt door de ministerie EZK, VWS en BHOS (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) - daarna volgde het ministerie OCW. Op basis van de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit 2015 kan worden gesteld dat de subsidieverstrekking door verschillende overheden als volgt was verdeeld: 61% door het Rijk, 15% door gemeenten en 24% door overige overheden (waaronder een aanzienlijk deel door provincies). In Nederland was en vermoedend nog steeds is de Rijksoverheid de grootste subsidieverstrekker. Een totaalbeeld van de subsidie-uitgaven verstrekt door het ministerie OCW kan er verkregen worden via het subsidieoverzicht gepresenteerd in de rijksbegroting, waarin staat dat het in 2019 ging om €648.194.000 (Ministerie van Financiën, 2018, pp. 18–19). Het ministerie OCW is dus een relatief grote subsidieverstrekker en er is daarom een noodzaak om de subsidie-evaluaties voortdurend te versterken.

2.3 Evaluaties

Het initiatief om evaluaties te verbeteren kan pas worden genomen zodra er overzicht is van de bestaande evaluatiestructuur. In deze sectie is er aandacht voor de definitie van evaluaties, de regelgeving en de inrichting van het subsidie-evaluatiebeleid.

2.3.1 Definitie evaluaties

Een evaluatie wordt uitgevoerd om te beoordelen of beleid werkt. In de inleiding van dit onderzoek werd de definitie van de Algemene Rekenkamer uit het rapport 'Effectiviteitsonderzoek bij de Rijksoverheid' (2012) genoteerd:

“Evalueren kan worden omschreven als een proces waarin (a) informatie wordt verzameld over iets wat is gebeurd, waarna (b) het gebeurde op basis van verzamelde informatie wordt beoordeeld aan de hand van normen of criteria” (p. 6).

In aanvulling hierop kan uit het rapport ‘IBO Subsidies: robuust en proportioneel’ (Ministerie van Financiën, 2018) worden overgenomen dat evaluaties vaak een activiteit zijn na het inzetten van een beleidsinstrument, ook wel te spreken van ‘ex post evaluaties’. Subsidies zijn daarbij meestal beoordeeld als onderdeel van uitgebreide beleidsevaluaties (ook wel syntheses). Bovendien blijken evaluaties niet de enige methode te zijn geweest om inzicht te krijgen in het functioneren en presteren van het beleidsinstrument. Ook gegevens uit jaarlijkse monitoringsystemen, klachten van burgers, rapporten van departementale auditdiensten of bijvoorbeeld signalen uit de bedrijfsvoering over trage of slecht werkende processen zijn benut om inzicht te krijgen (Algemene Rekenkamer, 2012, p. 7).

2.3.2 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)

Er zijn maar een paar wetten die rechtstreeks vereisten stelden aan de evaluaties van subsidies. De Awb artikel 4:24 is sinds 2007 leidend (Wettenbank, 2020a):

BOX 2.3 Artikel 4.24 Awb

Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Het is nog steeds gebruikelijk om bij het opstellen van een subsidie te bepalen of die op een wettelijk voorschrift berust. Indien dit het geval is, dan moet de subsidie dus periodiek geëvalueerd worden naar de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie. Wanneer een subsidie niet op een wettelijk voorschrift berust, dan gelden er in de Awb artikel 4:23 andere verplichtingen om de subsidieverstrekking te meten. Tegenwoordig berusten alle subsidies bij het ministerie OCW in principe op een wettelijk voorschrift door middel van de algemene juridische grondslag, de Kaderregeling subsidies OCW, SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en VWS, en de Wet overige OCW-subsidies. Dit betekent dat voor alle OCW-subsidies die langer dan vijf jaar lopen een evaluatie plaats moet vinden. De Awb stelt verder geen regels ten aanzien van de vorm en de inhoud van de evaluatie.

2.3.3 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)

Alleen aan de evaluaties van subsidieregelingen worden sinds 2018 nog verder juridische vereisten gesteld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Subsidieregelingen zijn trouwens de grootste en meeste verstrekte subsidies door het ministerie OCW. Hoofdstuk 3 van de RPE gaat met artikel 4 nader in op de evaluatie van subsidieregelingen (Wettenbank, 2018):

BOX 2.4 Artikel 4 RPE

Onverminderd het bepaalde in artikel 4:24 van de Awb zijn de eisen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van toepassing op de evaluatie van subsidieregelingen.

Het is dan gelijk interessant om te kijken naar de juridische vereisten die in artikel 2:1 van de RPE worden gesteld (Wettenbank, 2018):

BOX 2.5 Artikel 2 RPE

1. Het onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, onder c, van de Comptabiliteitswet 2016, voldoet aan de volgende eisen:
 - a. Het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
 - b. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre het beleid alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig is;
 - c. De conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
 - d. De in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar;
 - e. Het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.
2. Bij de uitvoering van een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid wordt minimaal een onafhankelijk deskundige betrokken.
3. De deskundige, bedoeld in het tweede lid, geeft een onafhankelijk oordeel over het uitgevoerd onderzoek.
4. Het onderzoeksrapport beschrijft de manier waarop een of meer onafhankelijk deskundigen bij het onderzoek is of zijn betrokken.

Met de RPE worden er vereisten gesteld aan evaluaties op het gebied van inhoud, kwaliteit en onafhankelijkheid. Desondanks is er nog veel ruimte voor de departementen om het beleid zelf in te vullen. Enerzijds brengt dit voor de departementen het voordeel dat ze zelf het evaluatiebeleid kunnen invullen, anderzijds brengt dit het gevaar dat departementen dit niet doen.

2.3.4 Gedifferentieerd regime

Toch heeft het Ministerie van Financiën in 2018 iets meer richting gegeven door het *gedifferentieerd regime* voor te stellen. Het gedifferentieerd regime houdt in dat er bij evaluaties onderscheid wordt gemaakt tussen kleine, gemiddelde en grote subsidies. Er worden bij iedere grootte andere evaluatie-vereisten gesteld. Door onderscheid te maken, ontstaat er minder evaluatiedruk voor kleine subsidies en extra borging van de kwaliteit van evaluaties van grote subsidieregelingen. Het Ministerie van Financiën heeft alleen de wetgeving van de RPE ingevuld bij het gedifferentieerd regime (Ministerie van Financiën, 2018, p. 40):

BOX 2.6 Het gedifferentieerd regime

Klein	Gemiddeld	Groot
Budget: <0,5 miljoen euro per jaar	Budget: 0,5 – 10 miljoen euro per jaar	Budget: >10 miljoen euro per jaar
-	RPE art. 2.1	RPE art. 2.1, art. 2.2 en 2.4: Art 2.2: Bij de uitvoering van een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid wordt minimaal één onafhankelijk deskundige betrokken. Art 2.4: Het onderzoeksrapport beschrijft de manier waarop één of meer onafhankelijke deskundigen bij het onderzoek betrokken zijn.

Het gedifferentieerd regime betekent dat er bij grote subsidies een onafhankelijke deskundige betrokken moet zijn bij het evalueren van de subsidie. Als onafhankelijke deskundige mag gedacht worden aan het betrekken van vertegenwoordigers van andere departementen. Het voordeel hiervan is dat de uitvoeringskosten beperkt blijven. Verder zijn er met het gedifferentieerd regime nog geen inhoudelijke of vormvereisten gesteld aan de evaluaties van subsidies. De ministeries, ook wel departementen genoemd, zijn zelf vrij om te bepalen of het gedifferentieerd regime benut wordt en nader in te vullen zodat er ruimte is voor maatwerk. Het ministerie OCW werkt er de afgelopen tijd aan om het gedifferentieerd te implementeren op een manier die past.

2.3.5 Verantwoordingswetten

De overige juridische vereisten zijn onderdeel van het verantwoordingsproces en dat is wat anders dan het evaluatieproces. Bij het afleggen van verantwoording zijn de partijen die subsidies ontvangen verplicht om te rapporteren over dat wat gerealiseerd is met de subsidie. Bij het uitvoeren van een evaluatie vindt er een grondiger onderzoek plaats waarbij vanuit verschillende perspectieven de inzet van subsidie beoordeeld wordt. De resultaten van de verantwoordingsactiviteiten zouden wel kunnen gebruikt worden als input voor de evaluatie, maar er moet bij de evaluatie verder gekeken worden dan alleen de verantwoording van de subsidieontvanger. Er moet bijvoorbeeld ook gekeken worden naar de beoordeling van andere actoren, beoogde maatschappelijke doelstellingen en er moet rekening gehouden worden met andere criteria dan effectiviteit en efficiëntie. De volgende wetten bevatten artikelen die verantwoordingsvereisten stellen bij de ontvangers van subsidies:

- **Integraal Afwegingskader (IAK) – sinds 2018:** het IAK biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de normen waaraan goed beleid moet aan voldoen. Elk voorstel voor beleid dat wordt voorgelegd aan het parlement moet een adequaat antwoord bevatten op zeven centrale vragen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020).
- **Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS – sinds 2016:** de ministeries OCW, SZW en VWS hebben houdende algemene regels opgesteld die van toepassing zijn op subsidieregelingen,

incidentele subsidies en instellingssubsidies. De kaderregeling bevat in hoofdzaak procedurele voorschriften, maar schetst ook op welke beleidsgebieden subsidies verstrekt kan worden en onder welke voorwaarden (Wettenbank, 2020c).

- **Uniform Subsidiekader (USK) – sinds 2009:** in het USK staan verplichtingen het subsidieproces, uitvoering en verantwoording (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019).
- **Comptabiliteitswet (CW) sinds 2016:** in de CW staat vastgelegd dat de Tweede Kamer een toelichting moet ontvangen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsvoorstellen, voornemens en toezeggingen (Wettenbank, 2020b).

2.3.6 Inzicht in Kwaliteit

Naast de bovengenoemde kenmerken heeft het ministerie OCW geen verdere invulling gegeven aan het subsidie-evaluatiebeleid. Dit valt ook wel te verklaren vanuit de gedachte dat er door het ministerie OCW een informele organisatiestructuur wordt gehanteerd, waarbij het ongewenst is om strikte beleidsregels op te stellen. Desniettemin zou een verdere invulling het subsidie-evaluatiebeleid kunnen versterken. Een operatie die in de toekomst verandering zou kunnen brengen aan de evaluatiestructuur op rijksniveau, en ook bij het ministerie OCW, is de operatie ‘Inzicht in Kwaliteit’ gestart in 2018. Dit is een driejarige operatie waar de departementen samenwerken om meer inzicht in de effecten van beleid te krijgen en de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten. Een centraal onderdeel hiervan is het versterken van het evaluatiestelsel. Het streven is om de operatie Inzicht in Kwaliteit in 2021 af te ronden. Via vijf ontwikkelingslijnen is er een plan opgezet om hieraan te werken (Hoekstra, 2019, p. 8):

1. Verbeteren strategische evaluatie- en onderzoeksplanning van departementen;
2. Verbeteren onderbouwing en evalueerbaarheid bij de beleidsvoorbereiding;
3. Periodiek beleidsalternatieven in kaart brengen voor grote vraagstukken;
4. Gestructureerd werken aan verbetering werkwijze binnen bestaande kaders;
5. Meer aandacht voor ondersteuning en kennisindeling tussen departementen.

2.4 Directie FEZ

Het is tot slot voor de aansluiting van dit onderzoek op de praktijksituatie van belang om na te gaan wat de rol van de directie FEZ is, zodat er aanbevelingen geformuleerd kunnen worden waarmee de FEZ'ers aan de slag kunnen gaan. In deze sectie wordt daarom de organisatiestructuur, de functie en de rol bij het subsidie-evaluatiebeleid beschreven.

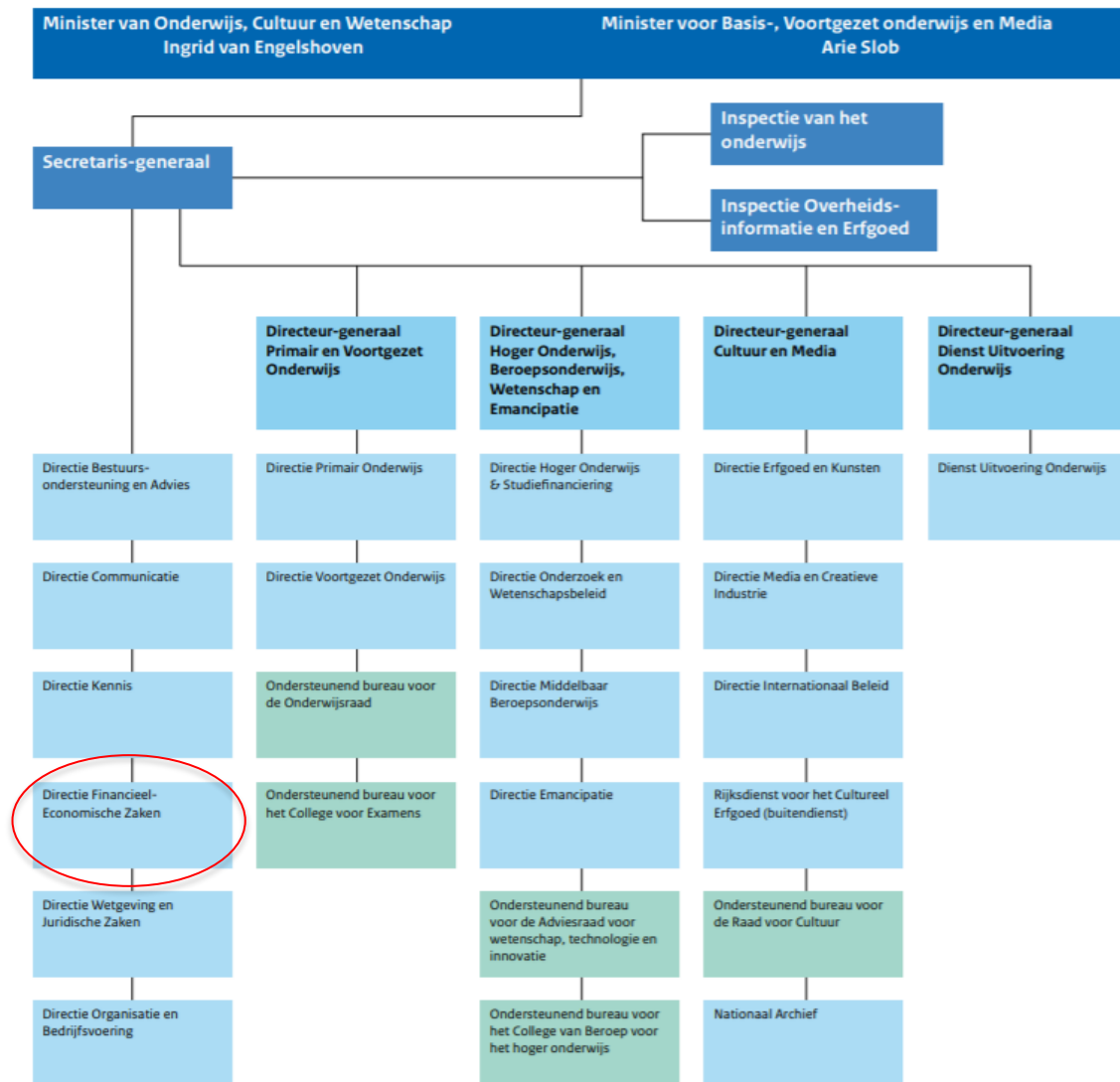
2.4.1 Organisatiestructuur en functie

De directie FEZ (Financieel-Economische Zaken), kortweg FEZ, is in het leven gebracht als stafdienst om op financieel gebied ondersteuning te bieden aan de directies-generaals (DG's), de afdelingen die werken aan het beleid geordend op maatschappelijke onderwerpen (zie BOX 2.7) (Ministerie OCW, 2017). Nog specifiek, FEZ heeft de verantwoordelijkheid om het begrotingsproces te bewaken en te ordenen. Dit gebeurde door de politieke en ambtelijke leiding te adviseren vanuit de optiek van doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid, budgettaire inpasbaarheid, bekostiging- en financieringssysteem, ordelijk financieel beheer, financiële informatievoorziening, beleidsvorming en advisering op toezicht. De directie is verder verantwoordelijk geweest voor de beleidsontwikkeling op het terrein arbeidszaken en ondersteunt Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en Nationaal Archief (NA) (Ministerie OCW, 2017, p. 48). FEZ bestaat inmiddels uit vier afdelingen met als belangrijkste taken:

- DG-control (DGC): ondersteunt en adviseert DG's bij de aansturing en beheersing van hun portefeuille.
- Begroting en concern (B&C): verantwoordelijk voor alle besluitvorming en advisering binnen zowel de departementale als de rijksbrede begrotingscyclus, control op de apparaatskosten, aansturing DUO en jaarverslaggeving instellingen.
- Kaderstelling Informatievoorziening & Uitvoering (KI&U): stelt kaders voor de financiële processen en houdt toezicht op het functioneren van het stelsel, verantwoordelijk voor de financiële administratie.
- Arbeidszaken: houdt zich bezig met stelseltaken op het gebied van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid, beloningsvraagstukken, pensioenen, arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden en arbeidsmarkt voor de OCW-sectoren.

In het onderstaande organogram staat de positie van de directie FEZ binnen het ministerie OCW geïllustreerd (Rijksoverheid, 2020a):

BOX 2.7 Organogram Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



2.4.2 Rol bij het subsidie-evaluatiebeleid

Net zoals bij andere departementen heeft de directie FEZ van het ministerie OCW een faciliterende en sturende rol bij subsidie-evaluaties. De afdelingen binnen de DG's, ook wel beleidsdirecties, zijn de eigenaar van de evaluaties en kunnen uiteindelijk bepalen hoe de inzet van subsidies worden beoordeeld (Ministerie OCW, 2020). Zoals eerder duidelijk werd in dit hoofdstuk, heeft het ministerie OCW geen strikt subsidie-evaluatiebeleid opgezet en is er eerder sprake van informaliteit, ook wat betreft de rol van FEZ bij subsidie-evaluaties. Er heeft de afgelopen tijd bij het ministerie OCW wel een oriëntatie plaatsgevonden over de mogelijkheden om de rol van FEZ bij subsidie-evaluaties te versterken.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is er een introductie gegeven over de beleidsmatige en juridische context omtrent subsidie-evaluaties bij het ministerie OCW. Drie onderwerpen zijn in het specifiek behandeld: subsidies als beleidsinstrument, het evaluatiestelsel en de rol van FEZ tijdens het evalueren. Er werd gekeken naar de wetgeving die sinds 2010 geldt, omdat er met dit onderzoek een poging wordt gedaan om de zwakke benutting van onderzoeken uit de periode van 2010 tot en met 2018 te verklaren. Het is in ieder geval duidelijk geworden dat (1) subsidies als financieel beleidsinstrument zijn ingezet om activiteiten te realiseren die bij kunnen dragen aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen; (2) alleen de Algemene wet bestuursrecht en Regeling Periodiek Evalueren stellen directe vereisten aan het evalueren; en (3) FEZ van het ministerie OCW heeft nog altijd een informele faciliterende en toezichhoudende rol bij subsidie-evaluaties. Misschien dat deze omgeving in de toekomst gaat veranderen door operaties zoals Inzicht in Kwaliteit of door het gebruik van ander onderzoek.

Hoofdstuk 3

Theoretisch kader

“Theory is always for someone and for some purpose” (Cox, 1981, p. 128).

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de meest relevante wetenschappelijke theorieën rondom de onderbenutting van onderzoek verzameld en wordt er bediscussieerd wat de potentie is als verklaring voor het beperkte gebruik van onderzoek bij het ministerie OCW. In het specifiek luidt de deelvraag van dit hoofdstuk: *Welke trends hebben volgens de literatuur invloed op het gebruik van onderzoek voor het ontwikkelen van overheidsbeleid?* In de literatuur zijn drie clusters aan theorieën te vinden voor een verklaring van onderbenutting (Van Ooijen, Snellen & Van Westerlaak, 1984):

1. De *knowledge constraints* verklaringen: de verklaring van onderbenutting van onderzoek wordt toegeschreven aan gebreken in onderzoeken.
2. De *policy constraints* verklaringen: het niet benutten van onderzoek ligt aan de overheidsorganisatie.
3. De *two-communities* verklaringen: doordat er twee werelden bestaan waar onderzoekers en beleidsmakers elkaar niet goed verstaan, is het gevolg dat onderzoek onderbenut wordt.

Deze clusters vormen de basis voor de te onderzoeken verklaringen. Dit betekent dat in sectie 3.2 de meest relevante wetenschappelijke theorieën rondom de uitvoering van onderzoek worden verzameld en wordt er nagedacht over de mogelijkheid als verklaring voor het beperkte gebruik van onderzoek. Met sectie 3.3 wordt literatuur rondom de manier waarop beleidsmakers omgaan met onderzoek bediscussieerd. In sectie 3.4 komt de theorie aan de orde rondom de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers als verklaring voor onderbenutting van onderzoek. Afsluitend bevat sectie 3.5 een samenvatting van het hoofdstuk.

3.2 Het niveau van onderzoek

Het vertrekpunt van het theoretisch kader is dat de verklaring voor een zwakke benutting van onderzoek wordt toegeschreven aan gebrek aan onderzoek. In de literatuur zijn er verschillende aspecten verondersteld die de bruikbaarheid van onderzoek kunnen belemmeren en aantal daarvan worden hier behandeld.

3.2.1 Relevantie: invulling onderzoek

Een eerste verklaring voor de onderbenutting van onderzoek die in de literatuur kan worden gevonden is het probleem dat de kennis uit het onderzoek als niet relevant wordt ervaren doordat de invulling geen aansluiting heeft met de praktijk. Deze verklaring is onder andere gevonden in het handboek ‘Evalueren’ van Swanborn (2007), waarbij hij aangaf dat de kennis van onderzoek moet aansluiten bij de

informatiebehoeften van de gebruiker (p. 322). Verscheidene wetenschappers zijn het hiermee eens, want ook Blommestein, Hoogerwerf en Hessers (1984, p. 527), Hoppe (1985) en Leeuw (1983) wezen erop dat onderzoek alleen een bijdrage kan leveren als de invulling van onderzoek een probleem uit de praktijk kan oplossen en dat geeft aan hoe belangrijk deze factor is. In feite wordt de invulling van een onderzoek bepaald door de gekozen onderzoeksopzet, zoals Van Thiel in haar boek 'Bestuurskundig Onderzoek' (2015) beschreef. Twee kenmerken van de onderzoeksopzet lijken doorslaggevend te zijn voor de mate waarin onderzoek een bruikbare invulling levert.

Het eerste kenmerk is de benadering van het onderzoek. De onderzoeksbenadering geeft aan hoe wetenschappelijk onderzoek wordt uitgevoerd (Van Thiel, 2015). De gedachte dat de onderzoeksbenadering een belemmering kan vormen voor de mate waarin onderzoek gebruikt wordt, komt voort uit het proefschrift 'Responsief Evalueren' van Tiny Abma (1996). Als een van de weinigen gaf zij aandacht aan de wetenschapsopvattingen bij evaluatieonderzoek door te pleiten dat deze vaker geschreven zouden moeten zijn vanuit de interpretatieve benadering, met aandacht voor de perspectieven van velen, in plaats van de traditionele conventionele benadering, waarbij onderzoek zoveel mogelijk verricht wordt zoals dat wordt gedaan bij de natuurwetenschappen. Dat de onderzoeksbenadering bepalend is voor de indruk die het achterlaat, werd ook eerder duidelijk door de voorbeelden die Berry Tholen en Sandra van Thiel van de Radboud Universiteit lieten zien tijdens het vak 'Bestuurskundige onderzoeksbenaderingen'. Het voorbeeld van Karl Popper (1953/2002) gaf aan dat onderzoek uitgevoerd kan worden door de natuurwetenschappelijke falsifieerbaarheid als centrale methode te nemen. Hier tegenover werd de methode van Clifford Geertz gepresenteerd die bij het artikel 'Deep Play: Notes on the Balinese Cockfight' (1972) de antropologische onderzoeksbenadering toepaste om een antwoord te vinden op de centrale onderzoeksvraag. Van Thiel (2015) stelde ook in haar boek dat de gekozen onderzoeksbenadering afhangt van de voorkeur van de onderzoeker en welke benadering het beste het probleem uit de praktijk kan oplossen. Daarnaast erkende zij net zoals bij Amba's onderzoek naar evaluaties in de zorg, de interpretatieve benadering en de conventionele benadering (in haar boek empirisch-analytische benadering) als de dominante onderzoeksbenaderingen van bestuurskunde. Met deze kennis is het voor te stellen dat de onderzoeksbenadering grote gevolgen heeft voor hoe onderzoek uitgevoerd wordt en het feit of het door de praktijk gebruikt kan worden.

Het tweede kenmerk van de onderzoeksopzet is het onderwerp dat in het onderzoek bestudeerd wordt. Net zoals de onderzoeksbenadering heeft het object dat bestudeerd wordt gevolgen voor de uitvoering van onderzoek (Van Thiel, 2015). Op het gebied van evaluaties is er inmiddels veel onderzoek verricht naar de ontwerpen van evaluatieopzetten. Enkele wetenschappers hebben een overzicht gegeven van deze ontwerpen, neem hier als voorbeeld het historische overzicht van Vedung (2010). Zijn artikel begon met de zogenoemde *scientific wave* uit 1960, waarbij de natuurwetenschappelijke evaluatiemethode van toetsing centraal stond (pp. 265-266). Rond 1970 ging men zich hiertegen verzetten en was er belangstelling voor de *dialogue-oriented wave*, waarbij het streven was om evaluaties zo in te richten dat er gesprekken werden gehouden met betrokken om adequaat te evalueren (pp. 268-269). Met de *neo-liberal wave* in 1980 werden evaluaties opgezet waarbij economische waarden zoals effectiviteit en efficiëntie centrale onderwerpen van de evaluaties werden (pp. 270-271). De vierde en ook de laatste golf die Vedung heeft beschreven, heet de *evidence-based wave*, waarbij *what matters is what works* centraal stond en succesvolle handelingen gebaseerd zouden moeten zijn op dat wat de wetenschap heeft aangetoond succesvol is (pp. 273-274).

Hoewel Vedung op een adequate manier heeft onderbouwd dat er verschillende soorten evaluaties zijn ontwikkeld, biedt het overzicht van Kuindersma en Boonstra (2005) een uitgebreider en een divers beeld door de evaluatiemethoden binnen verschillende discoursen te schetsen: het systeem-analytische discours, het kritisch-theoretische discours en het sociaal-constructivistische discours. Voor velen binnen bestuurskunde is een 'discours' een bekende term, maar voor de zekerheid valt het uit te

leggen als een categorisering van het te analyseren verschijnsel (Van den Berg, 2004, p. 28). Terugdenkend aan de visie van Michael Foucault die in zijn boek 'Surveiller et punir: Naissance de la prison' (1989), valt te beargumenteren dat het presenteren van ongebruikelijke evaluatiemethoden juist innoverende en bevrijdende visies kan opleveren, terwijl gebruikelijke handelingen louter een normaliserende en disciplinerende werking hebben en een benutting van onderzoek daardoor weinig zal opleveren behalve een herhaling. Het is dan ook interessant om het overzicht van discoursen geformuleerd door Kuindersma en Boonstra uitgebreider te behandelen in de onderstaande sectie. In toevoeging op dit overzicht wordt vanuit de visie van Abma per discours de bijbehorend onderzoeksbenadering gezocht om een uitgebreid beeld te krijgen van de invulling van verschillende onderzoeken op het gebied van evaluaties. Dit wordt aangevuld met concurrerende theorieën.

1. Systeem-analytisch discours

Onder het systeem-analytische discours valt het eerste type onderzoek dat Kuindersma en Boonstra (2005) hebben beschreven (pp.15–17). Dit soort onderzoek wordt het meest uitgevoerd op het gebied van evaluaties en omvat de opvattingen van de door Abma (1996) beschreven conventionele wetenschap. Abma koppelde enkele kernbegrippen aan de conventionele benadering om een omschrijving te geven:

“Eenheid, centrum, consensus, precodering, serieus, zwaar, vaste identiteit, representatie, homogeniteit, universeel, waarden-hiërarchie, coherentie, beschrijving, resonantie, feiten, analyse, vinden, denken, zijn, plan, ratio, vol, plat, lineair, intellect, boomvorming, zuiver, puur, kern, essentie, mens, subject, moedertaal, progressie, natuurlijk, eenduidig en semantiek” (p. 22).

In feite is dit een vrij uitgebreide beschrijving om de conventionele wetenschap te definiëren. Van Thiel (2015) voegde hieraan toe dat het gaat om empirisme, rationalisme en de toetsing van hypothesen. Dit maakt dat de onderzoeken die tot het systeem-analytische discours behoren meestal kennis presenteren als feitelijke waarheid en vaak onderbouwd zijn via de kwantitatieve onderzoeksmethode.

De evaluatiemethoden die bij dit discours horen zijn door Kuindersma en Boonstra (2005) beschreven als 'klassieke evaluatievormen', hier worden de evaluaties bedoeld waarin de nadruk ligt op de realisatie van doel (productevaluaties), evaluaties waarin de nadruk ligt op het proces van het beleid (procesevaluaties); of evaluaties gericht op de institutionele achtergrond (p. 15). Shadish, Cook en Campell (2002) noemden het geen klassieke evaluaties, maar evaluaties die gericht zijn op de tekortkomingen in termen van een niet adequate methodologie. Communicatie is bijvoorbeeld een thema dat hierbij aan de orde is gekomen, in de zin van dat door inadequate communicatie-strategieën gegevens niet optimaal benut worden voor de evaluaties (Chelimsky, 1987). Het lijkt er echter op dat een gebrekkige evaluatiemethode altijd het probleem is bij gebrekkige evaluaties, en niet persé een kenmerk van het systeem-analytische discours. Het is daarom eerder geschikt om vast te houden aan de kern van het systeem-analytische discours en dat zijn de kenmerken *effectiviteit en efficiëntie*, in de beleidspraktijk ook wel *doeltreffendheid en doelmatigheid* genoemd (Abma, 1996, p. 11). Met het artikel van Hansen (2005) is het mogelijk om de evaluatiemogelijkheden van dit discours nog concreter te weergeven (p. 450):

- Productevaluatie: dit type onderzoek is gericht op de effecten die het beleidsprogramma teweegbrengt. Er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar:
 - Doelbereiking: is het doel van het beleid bereikt?
 - Doeltreffendheid: is het beleid effectief?
 - Doelmatigheid: tegen welke kosten draagt het beleid bij aan doelbereiking?
- Procesevaluatie: dit type onderzoek is gericht op de uitvoering van het beleidsprogramma. Onderzoek dat hieronder valt gaat bijvoorbeeld over:

- Implementatie: het beoordelen van het implementatieproces of de mate waarin het beleid wordt uitgevoerd zoals gepland.
- Beleidstheorie-reconstructie en analyse: het beoordelen van de correctheid van de interventietheorie.

2. Kritisch-theoretische discours

Een discours die minder wordt gebruikt bij onderzoeken naar evaluaties, maar zeker ook teruggevonden kan worden is het kritisch-theoretische discours. Abma (1996) heeft voor de kritische benadering geen kernwoorden genoteerd zoals bij het systeem-analytische benadering. Met de definitie van Mackenzie Davey en Liefoghe (in Cassell & Symon, 2004) wordt het toch duidelijk wat de kritische onderzoeksbenadering inhoudt:

“Critical research aims to expose power relations. It challenges assumptions that are often take for granted in other approaches, and while, in its broadest sense, it is applied to any work that goes beyond unquestioning description, critical research has more to contribute than finding fault. Critical research is concerned with the implications that social practices have for different groups and with making the exercise of power visible. Critical research in organizations examines the ways in which work practices serve to maintain or reinforce imbalances of power” (p. 182).

Het gaat er hierbij dus om dat macht kritisch geanalyseerd wordt en indien nodig goede alternatieven worden voorzien. Net zoals bij Mackenzie Davey en Liefoghe erkende Box (2005) dat het bij de kritische benadering niet alleen maar gaat om de uitgangspunten van het vakgebied, maar juist ook om de politieke realiteit en de beleidspraktijk.

Kuindersma en Boonstra (2005) vertaalden de kritische benadering naar evaluatieonderzoek door vast te stellen dat het bij kritisch onderzoek niet alleen gaat om de empirische vraag naar de effectiviteit en efficiëntie van het beleidsprogramma, maar ook om de onderliggende normatieve vragen zoals: zijn de gekozen doelen rechtvaardig? En passen de doelen binnen de huidige normen en waarden? Om praktische relevantie te hebben, is het van belang om te verkennen hoe diverse waarden tot elkaar verhouden. Het gaat hierbij niet om het empirisch bewijzen van de waarheid van een oordeel, maar veeleer om een analyse van de juistheid van de argumentatie en de reflectie op onderliggende waarden (p. 18). Hieraan toe te voegen valt het argument van Amy (in Fischer & Forester, 1987), waarin werd gesteld dat beleidsevaluatie te vaak een technocratische en *managerial* karakter heeft, omdat het beleid slechts wordt beoordeeld op instrumentele doelrationaliteit zonder beleidsdoelen zelf ter discussie te stellen. Economische efficiëntie is immers bij vele beslissingen niet het enige criterium dat telt. Over het algemeen zijn de onderzoeken van dit discours dus gericht op het beoordelen van de toegevoegde waarde van het beleid. Kuindersma en Boonstra refereerden naar het model van Fischer (1995) om een idee te krijgen van dit type onderzoek:

- *Practical deliberation*: bij dit type onderzoek worden aan de bruikbare analyses van conventioneel onderzoek ethische analyses toegevoegd. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen twee niveaus:
 - Het concrete niveau van het beleidsprogramma, de deelnemers en de specifieke probleemsituatie. Het gaat hierbij om:
 - Technische verificatie: voldoet het beleidsprogramma aan de operationele beleidsdoeleinden?
 - Situationele validatie: zijn de beleidsdoelen relevant voor de probleemsituatie?

- Het abstractere niveau van het maatschappelijke systeem waarin het beleidsprogramma wordt ontwikkeld en uitgevoerd. De onderdelen die hierbij horen zijn:
 - Maatschappelijke rechtvaardiging: draagt het beleidsdoel bij aan bredere maatschappelijke wensen, doelen en arrangementen?
 - Ideologische keuze: in wat voor een maatschappij willen wij leven?

3. Sociaal-constructivistische discours

Het sociaal-constructivistische discours wordt gekenmerkt door de interpretatieve onderzoeksbenadering. Hier heeft Abma (1996) wel een aantal kernbegrippen bij genoteerd:

“Verschillen, periferie, alliantie, improvisatie, speels, licht, mobiele posities, ervaring, heterogeniteit, context-gebonden, ambivalentie, fragmentatie, verbeelding, dissonantie, tekst, verhalen, zoeken, doen, worden, avontuur, emotie, leeg, gelaagd, intertextueel, lichaam, rizomatisch, monsterachtig, oppervlakte, spoor, cyborg, nomade, meertaligheid, transformatie, constructie, ambiguïteit en retoriek” (p. 22).

Wederom maakt de definitie van Van Thiel (2015) de omschrijving completer, want het gaat er volgens haar om dat onderzoek niet vanuit één werkelijkheid wordt geschreven, omdat iedereen de werkelijkheid op zijn eigen manier en vanuit zijn eigen perspectief ziet. Het gaat niet om het verklaren (erklären), maar het gaat juist om het begrijpen (verstehen) van verschijnselen. Bekende theorieën die hieronder vallen zijn bijvoorbeeld etnografie en fenologie (pp. 44–47). Harvey (1989) liet met het artikel ‘The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change’ zien dat de nadruk ligt op contextualiteit: de situatie waarin de kwestie plaatsvindt, is van belang voor de analyse. Een beeld van de evaluatieopzet die binnen de kaders van dit discours onderzocht kan worden is de Responsieve Evaluatie van Abma (1996), maar Teisman’s presenteerde een vergelijkbare, wel een nog concretere pluricentrische evaluatieopzet (1992):

- Pluricentrische evaluatie: het doel van dit type evaluatie is om de interactie te stimuleren zodat het gemeenschappelijk belang van beleid heroverwogen wordt. Mogelijke onderzoeksvragen zijn:
 - Evaluaties op gemeenschappelijk belang: in hoeverre zijn alle belanghebbenden tevreden met de vorm en de uitkomsten van de evaluaties?
 - Evaluatie op doelvervlechting: hebben de belanghebbenden door het proces heen vergelijkbare doelen gekregen?
 - Evaluatie op interactiestructuur: het gaat hierbij om de mate waarin samenwerking en conflicthantering zijn ondergebracht in ad hoc structuren.

Samenvattend valt met dit overzicht op te maken dat er verschillende evaluatiemethoden zijn ontwikkeld binnen de kaders van de empirische-analytische benadering (systeem-analytische discours), de kritisch-theoretische benadering (kritisch-theoretische discours) en de interpretatieve benadering (sociaal-constructivistische discours). Het is in ieder geval nu logisch te concluderen dat de keuze van de onderzoeksbenadering en de te bestuderen onderwerpen van invloed zijn op de bruikbaarheid van onderzoek. Een onderzoek uit het systeem-analytisch discours levert een ander onderzoek op dan een studie uit het sociaal-constructivistische discours. Het overzicht heeft echter beperkingen, doordat verschillende aspecten worden ondergebracht binnen de kaders van discoursen, waardoor er een te abstracte weergave ontstaat om de realiteit te reflecteren (Phillips & Hardy, 2002, p. 56). Verschillende wetenschappelijke artikelen kunnen ook tussen de discoursen in geplaatst worden of zijn een combinatie van discoursen (Robson, 2011; Frost, 2011). Bestuurskunde kenmerkt zich door een grote pluriformiteit aan wetenschapsopvattingen, dat komt deels door het jonge karakter van de discipline (Ricucci, 2010;

Raadschelders, 2011). Voor wetenschappelijk onderzoek bieden de discoursen wel de mogelijkheid om gestructureerd te analyseren, maar men moet daarbij wel mee houden dat de werkelijkheid meer genuanceerd is.

BOX 3.1 Overzicht relevantie: invulling onderzoek

Systeem-analytisch discours	Kritisch-theoretische discours	Sociaal-constructivistische discours
Empirisch-analytische benadering	Kritische benadering	Interpretatieve benadering
<ul style="list-style-type: none"> • Productevaluatie • Procesevaluatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Practical deliberation 	<ul style="list-style-type: none"> • Pluricentrische evaluatie

3.2.2 Relevantie: kwaliteit en timing onderzoek

De literatuurstudie wijst verder uit dat er meer factoren zijn die bepalen of er een relevant onderzoek geleverd wordt. Terugkomend bij Swanborn (2007), waarvan de theorie overigens in de volgende secties vaker wordt behandeld, werd ditmaal duidelijk dat naast de invulling van onderzoek ook de methodologische kwaliteit van een onderzoek belangrijk is. Schwartz en Mayne (2005) hebben dit idee eerder uitgelegd, door aan te geven dat een onderzoek van goede kwaliteit er eerder voor zorgt dat de onderzoeksbevindingen kloppen en dat de geleverde kennis relevant is. De kwaliteit van een onderzoek kan versterkt worden door bijvoorbeeld triangulatie waarbij data op verschillende manieren worden verzameld en geanalyseerd. Andere methodologische opties zijn dat de dataverzameling plaats heeft gevonden over een periode die lang genoeg is geweest en dat een replicatie van onderzoek mogelijk is. Een terecht kritiekpunt van Schuyt (1963) is hierbij dat er te weinig aandacht voor de gevolgen van slecht uitgevoerd onderzoek. Dit komt volgens Schuyt omdat de maatschappelijke gevolgen vaak onduidelijk zijn. Toch is het voor te stellen dat een lage kwaliteit ertoe kan leiden dat de opdrachtgever het onderzoek minder snel als relevant ziet, omdat het een weinig overtuigende kracht heeft. Daarnaast is het ook te begrijpen dat wanneer een onderzoek van slechte kwaliteit wel overwogen wordt, dit gevaarlijke gevolgen kan hebben voor het overheidsbeleid. Het beleid is dan gebaseerd op onderzoeksbevindingen die mogelijk niet kloppen.

Een derde noemenswaardig aspect van relevantie is tijdigheid. Swanborn (2007) doelde hier op de timing van de publicatie van het onderzoek en dat deze moet aansluiten bij de fasering van de beleidscyclus om een relevant onderzoek neer te zetten. Indien het onderzoek een ongelukkige timing heeft, kan het eerder het geval zijn dat het onderzoek niet als relevant wordt gezien en daarom niet gebruikt wordt (p. 323). Deze conclusie lijkt wat te kortzichtig. Het hoeft namelijk niet te betekenen dat een onderzoek alleen van invloed kan zijn als het aansluit bij de fasering van de beleidscyclus. Weiss ontwikkelde namelijk in het artikel 'The Many Meanings of Research Utilization' het *enlightenment model*, waarin onderzoeksresultaten langzaam en diffuus door kunnen dringen tot de beleidscyclus (Weiss, 1979). Zo is het mogelijk dat een resumé van resultaten van onderzoek in kranten terecht komt die vervolgens gelezen worden door ambtenaren of bijvoorbeeld parlementariërs, wat op een later moment kan bijdragen aan beleid.

3.2.3 Geloofwaardigheid

Een andere verklaring voor de onderbenutting van onderzoek is de mate waarin onderzoek als geloofwaardig wordt ervaren. Swanborn (2007) beargumenteerde dat er sprake is van een geloofwaardig onderzoek wanneer de kennis overeenstemt met andere informatiebronnen, de onderzoeker een sterke reputatie heeft en de wanneer het onderzoek schikt naar de vooringenomen mening van potentiële gebruikers. Veel wetenschappers lijken het erover eens te zijn dat de reputatie van de onderzoeker vooral een doorslaggevende factor is voor de mate waarin onderzoek benut wordt (Weiss & Bucavals, 1980; Kalsbeek, 2007). De reputatie van onderzoekers wordt ook wel bepaald door de plek waar het onderzoek wordt uitgevoerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds *interne onderzoekers*, dit zijn medewerkers van de organisatie die het onderzoek uitvoeren, en anderzijds bestaan er *externe onderzoekers*, waarmee mensen van buiten de organisatie worden ingehuurd om een onderzoek uit te voeren (Kruijt, Vellinga & Koonings, 1983). Er kleven een aantal voor- en nadelen aan interne en externe onderzoekers, aldus Swanborn (2007). De voordelen van interne onderzoekers zijn dat zij over meer kennis beschikken wat betreft de organisatie en voelen zij ook goed aan wat acceptabele adviezen zouden kunnen zijn. Dit kan ervoor zorgen dat onderzoek eerder benut wordt. Daartegenover staan de voordelen het laten uitvoeren van onderzoek door een externe partij. Externe onderzoekers zijn niet bevooroordeeld en beginnen het onderzoek vanuit een neutrale positie, waardoor de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd. Het is bovendien een uitkomst om het onderzoek uit te besteden, waar de organisaties zelf niet altijd de middelen hebben om het onderzoek uit te voeren (p. 327). Het ligt vooral aan de context of de voorkeur uitgaat naar een intern of een extern onderzoek.

De literatuurstudie naar de eerste cluster verklaringen kan worden afgesloten met de conclusie dat naast de invulling van het onderzoek, het ook van belang is om rekening te houden met de kwaliteit van het onderzoek, de timing van de publicatie en de mate waarin het onderzoek als geloofwaardig wordt ervaren. Deze factoren kunnen de mate waarin onderzoek wordt benut juist versterken of verzwakken. In de volgende sectie wordt er nader ingegaan op het effect van de overheidsorganisatie op onderzoek.

BOX 3.2 Aanvullend overzicht factoren onderzoek

Relevantie onderzoek	Geloofwaardigheid onderzoek
<ul style="list-style-type: none">• Invulling onderzoek (vorige sectie behandeld)• Methodologische kwaliteit• Timing publicatie moet aansluiten bij de beleidscyclus	<ul style="list-style-type: none">• Overeenstemming andere bronnen• Reputatie onderzoeker• Vooringenomen mening beleidsmakers belemmert geloofwaardigheid

3.3 Het niveau van de overheidsorganisatie

De verklaring voor de onderbenutting van onderzoek kan ook gezocht worden in de hoek van de overheidsorganisatie. In de literatuur zijn de manier waarop de organisatie is ingericht en de manier hoe beleidsmakers omgaan dominante onderwerpen. Met de onderstaande sectie worden deze twee onderwerpen bediscussieerd.

3.3.1 Organisatiestructuur

In het algemeen laat de literatuur zien dat het type organisatie van invloed kan zijn op de mate waarin onderzoek benut wordt. Van Helden & Brouwer (2005) gaven de informatie dat vorm van een organisatie afhangt van het interne ambitieniveau en de cultuur. Dit hangt volgens Korsten & van der Meer (2014) ook wel samen met het handelen van de organisatieleiding. In andere woorden: zijn zij bijvoorbeeld bezig met het meten van prestaties? Motiveren zij leren? En wat voor cultuur streven zij na? Om te voorkomen dat de benutting van onderzoek afhankelijk is van ad hoc situaties en toeval, is het advies van Mulder et al. (1991) om institutionele kaders op te stellen ten aanzien van het starten, de uitvoering en de afhandeling van onderzoek. Dit heeft ook invloed van het niveau waarop een onderzoek binnenkomt. Als een onderzoek laag wordt ingebracht, is dat een conditie die het gebruik van kennis bemoeilijkt, omdat het een nog lange route moet doorlopen. Wie wil dat een onderzoek direct en snel benut wordt, moet zorgen dat het hoog in de organisatie wordt ingebracht. De mate waarin onderzoek benut wordt, kan dus ook afhangen van de regels en procedures die aanwezig zijn binnen de overheidsorganisatie.

3.3.2 Reactie beleidsmakers

Beleidsmakers worden ook wel gezien als de 'potentiële gebruikers' van onderzoek, maar het is niet vanzelfsprekend dat de beleidsmakers onderzoeken benutten zoals bedoeld door de onderzoekers. In deze sectie worden er drie vragen gesteld om de mogelijke reacties van beleidsmakers te behandelen.

1. Hoe kan de kennis uit onderzoek doorwerken?

Beleidsmakers hebben verschillende redenen om onderzoek in te zetten. In eerste instantie komt de gedachte naar boven dat onderzoek wordt gebruikt om het overheidsbeleid te direct te verbeteren. Dit mechanisme werd door in de theorie van Carol Weiss (1979) ook wel *het knowledge-driven model* genoemd. Het model voorziet een lineaire relatie van kennis tot beleid. Dit betekent dat zodra kennis is ontwikkeld, dit automatisch moet leiden tot een verandering in het overheidsbeleid (p. 427). Tegelijkertijd is dit een wat naïeve gedachte die in de praktijk weinig voorkomt en daarom erkende Weiss ook andere modellen. Eén van die modellen is het *political model*. Net zoals Weiss, zagen Klenk en Hickey (2011), maar ook Weible (2008) dat politici kennis uit onderzoek gebruiken ter ondersteuning van argumentatie om de oppositie te verslaan. Een ander model dat Weiss presenteerde is het *problem-solving model* en die lijkt in de praktijk het meest voor te komen. Net zoals Weiss liet ook Rich (1980) zien dat interventies ontstaan nadat onderzoekers in opdracht van de overheidsorganisatie hebben uitgezocht hoe de kwestie uit de praktijk opgelost kan worden. Hoewel Weiss deze verschillende modellen opnam in haar theorie, lag haar voorkeur bij *het enlightenment model*. Bij dit model dringen de resultaten van onderzoek slechts gedeeltelijk, vaak langzaam en via andere kanalen dan aanvankelijk bedoeld, door tot het denken en misschien uiteindelijk ook tot het handelen van zowel de opdrachtgever als derden (Weiss, 1979, p. 429). Cronbach et al. lijken het hiermee eens te zijn en geven een uitgebreidere samenvatting van de realiteit (in Shadish, Cook & Leviton, 1991):

'Rarely are decisions made rather than slipped into; rarely is there a single decision maker; rarely do data about optimal decisions take precedence over politics; rarely are stop/go decisions made about programs; rarely does time permit adequate attention to all phases of research; rarely do all stakeholders give the project the same attention and meaning as evaluators; rarely is a report ready on time; rarely are decisions made on particular days; rarely are the decision makers who get the results the same as those who commissioned the work; rarely is a report suitably prepared for managers; and rarely are evaluation results used to modify programs in ways that instrumentally link the modifications to evaluation' (p. 335).

2. Wie bepaalt of onderzoek wordt gebruikt?

Verscheidende studies laten daarnaast zien dat de benutting van onderzoek afhangt van de groep actoren die invloed kan uitoefenen op de beslissing of onderzoek gebruikt wordt. Weingart (1999) schetste dat er grofweg drie type relaties zijn tussen de onderzoekers en beleidsmakers (pp. 152–157):

1. *Decisionist model*: besluitvormers (politici en beleidsmakers) hebben de macht om te bepalen of en hoe onderzoek wordt gebruikt om een beleidsinterventie te realiseren. Dit wordt gedaan door te baseren op politieke waarden.
2. *Technocratic model*: wetenschappers hebben de macht om te bepalen of en hoe onderzoek wordt gebruikt om het beleid op te bouwen. De beleidsmakers zijn in feite afhankelijk van de wetenschappers.
3. *Recursive model*: zowel de beleidsmakers als wetenschappers bepalen afwisselend of onderzoek wordt gebruikt om het overheidsbeleid te onderbouwen

Hoewel deze relaties een gestructureerd overzicht geven om de praktijk te analyseren, moet men er wel van bewust zijn dat de praktijk een stuk complexer is. De besluitvorming wordt namelijk bepaald door de invloed van meer actoren, zoals de belangen van maatschappelijke organisaties, de media en politiek-actieve burgers (Van der Bol & Van der Arend, 2007; Korsten, 1983). Het is in feite een spel tussen diverse actoren waarbij een groep juist onderzoek naar zich toetrekt, terwijl anderen het weer afstoten of negeren.

3. Wat te gebruiken van onderzoek?

Als er in zekere mate van benutting sprake is, dan is het vervolgens de vraag in hoeverre beleidsmakers de onderzoeken benutten. Swanborn (2007) maakte een onderscheid tussen *instrumenteel* versus *conceptueel* gebruik van onderzoek, waarbij het concept instrumenteel staat voor het gebruik van het volledige onderzoek, terwijl bij conceptueel alleen bepaalde concepten of aanbevelingen worden gebruikt (p. 313). Met een kritische gedachte is het af te vragen of in de praktijk het instrumenteel gebruik van onderzoek voorkomt. Het klinkt logischer dat alleen bepaalde gedeeltes van onderzoek gebruikt worden. Tegelijkertijd is er in de literatuur aandacht voor het instrumenteel gebruik en is het interessant om na te gaan of het in de praktijk bestaat. Het is eerder voor te stellen dat het *symbolisch gebruik* voorkomt, iets dat door onder andere Amara, Ouimet en Landry (2004) gedefinieerd is. Symbolisch gebruik betekent dat onderzoek gebruikt wordt om een positie te legitimeren en in zekere zin lijkt dit ook wel op het political model gedefinieerd door Weiss, Klenk, Hickey en Weible. Te denken valt aan het voorbeeld waarin onderzoek door een minister wordt gebruikt om te laten zien dat het ministerie hard aan de kwestie werkt. Verder wordt er inhoudelijk (nog) niets gedaan met het onderzoek. Het klinkt voor nu dus aannemelijk dat conceptueel gebruik het meeste voorkomt, gevolgd door het symbolisch gebruik en daarna het instrumenteel gebruik. Het is in ieder geval niet vanzelfsprekend dat gepubliceerd onderzoek volledig worden gebruikt om het overheidsbeleid te verbeteren.

Tot zover de theorieën rondom de reacties van beleidsmakers op geleverd onderzoek. Deze sectie valt samen te vatten door te noemen dat beleidsmakers op verschillende manieren invloed kunnen uitoefenen op het gebruik van onderzoek. Ten eerste wordt de benutting van onderzoek beïnvloed door de manier waarop het doordringt tot de overheidsorganisatie; ten tweede kunnen er verschillende actoren zijn die invloed kunnen uitoefenen op de beslissing of onderzoek een doorwerking heeft; tot slot is het niet vanzelfsprekend dat het volledige onderzoek een doorwerking heeft in het beleid, er kan ook sprake zijn van gedeeltelijk (conceptueel) gebruik of symbolisch gebruik.

BOX 3.3 Overzicht factoren overheidsorganisatie

Inrichting overheidsorganisatie	Handelingen beleidsmakers		
	Hoe dringt kennis door?	Wie bepaalt dat?	Wat wordt er van onderzoek gebruikt?
<ul style="list-style-type: none"> • Ambitieniveau • Organisatieleiding • Cultuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Knowledge driven model • Political model • Problem solving model • Enlighthentment model 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisionist model • Technocratic model • Recursive model • Overige: media, maatschappelijke organisaties en burgers 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumenteel gebruik • Conceptueel gebruik • Symbolisch gebruik

3.4 Het niveau van interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers

De laatste groep verklaringen is te zoeken bij de theorieën rondom de interactie tussen twee werelden, namelijk de wereld van de onderzoekers en de wereld van de beleidsmakers. Het gaat erom dat de onderzoekers en beleidsmakers elkaar verstaan zodat onderzoek op de juiste manier benut kan worden. Verschillende belemmeringen kunnen in de weg zitten.

3.4.1 Communicatie

De benutting van onderzoek wordt ook wel gezien als een kwestie van een goede communicatiestrategie kiezen, waardoor de bevindingen ook goed voor het voetlicht komen en aandacht trekken (Korsten, 1983; Hanney, Gonzalez-Block, Buxton & Kogan, 2003). In de eerste plaats is het belangrijk dat onderzoeker en beleidsmakers een goede communicatie hebben. *“Hoe directer de communicatie tussen de onderzoeker en de beleidsmaker, des te groter de kans op het gebruik van de onderzoeksresultaten,”* aldus Swanborn (2007). Beide partijen hebben hier de taak om de communicatie te bevorderen. Van de Vall & Van Dijkum-De Jong (1979) noemden enkele voorbeelden van hoe onderzoekers de communicatie kunnen bevorderen:

- De onderzoekers brengen tussenresultaten uit;
- De onderzoekers kiezen een geschikt moment presenteren van onderzoeksresultaten (als de kans op politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht groot is). Dit is in feite eerder besproken bij het onderwerp relevantie (zie sectie 3.2);
- De onderzoekers maken gebruik van verschillende communicatiekanalen (niet alleen schriftelijke rapportages, maar ook mondeling contact).

Aan de andere kant hebben de beleidsmakers de taak om de onderzoekers voortdurend op de hoogte te brengen van de politiek-bestuurlijke context (Verschuren, 2012, pp. 40–54). Alleen wanneer de onderzoekers op de hoogte zijn van de ambtelijke context, dan kan het onderzoek aansluiting vinden op de praktijk. Het is voor zowel de beleidsmakers als de onderzoekers belangrijk om vooraf duidelijk

afspraken te maken over de communicatie. Zodra de communicatie over het onderzoek adequaat is, zal het onderzoek eerder een doorwerking hebben in de praktijk.

Daarnaast is het ook van belang dat beleidsmakers en onderzoekers met derden communiceren over het onderzoek zodat de kennis uit het onderzoek verspreid wordt. Swanborn (2007) maakte een onderscheid tussen *interne en externe communicatie*. Met interne communicatie wordt de communicatie binnen de organisatie bedoeld. Binnen de organisatie zijn nog vele mogelijkheden om te communiceren. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van communicatie om de medewerkers op de hoogte te brengen van het uitgevoerde onderzoek. Met externe communicatie wordt de communicatie naar buiten bedoeld, in dit geval maakt de organisatie publiekelijk bekend dat er onderzoek is uitgevoerd. Dit kan worden gedaan om bestuurders of de pers op de hoogte te brengen of om te laten zien dat er serieus werk is verricht om het beleid te verbeteren. Het is voor de waarde van de democratie van belang dat onderzoek openbaar wordt gemaakt, zodat eenieder het document kan inzien en een controlerende functie kan vervullen (pp. 324–325).

3.4.2 Betrokkenheid

De mate van betrokkenheid die zowel onderzoekers als beleidsmakers kunnen tonen, heeft ook impact op het benutten van onderzoek. Enerzijds moeten beleidsmakers geïnteresseerd meewerken aan het onderzoek, anderzijds moeten onderzoekers de praktijksituatie willen begrijpen. Uit de theorie van Ringeling (2007) worden drie mogelijke relaties tussen de opdrachtgever en onderzoeker duidelijk. In de eerste relatie *l'art pour l'art* worden onderzoekers door hun opdrachtgevers gedwongen hun onderzoek en de resultaten daarvan te buigen in de richting die de opdrachtgever goed uitkomt. Kort gezegd: wie betaalt, die bepaalt. Bij de tweede relatie *speaking truth to power* gaat het erom dat de wetenschap kennis heeft waar de praktijk behoefte aan heeft. *Souffleur van de macht* is de derde relatie, waarbij onderzoekers hecht omgaan met politieke en bestuurlijke leiders. Alle drie de relaties kunnen een andere invloed hebben op de mate waarin onderzoek benut wordt.

3.4.3 Presentatie

De presentatie van een onderzoek moet zo gemaakt zijn, dat zowel beleidsmakers als onderzoekers het onderzoek van waarde achten. De presentatie van onderzoek kan bepaald worden door de lay-out en het gebruik van toelichtingen zoals grafieken, commentaren en cases (Swanborn, 2007, p. 323). Grofweg is er een onderscheid te maken tussen twee soorten rapportages: wetenschappelijke en commerciële rapportages (Price, 2015). Volgens Swanborn moet de onderzoeker zelf aanvoelen wat de juiste lay-out is bij de opdracht, terwijl Van Thiel (2015) juist standaard vereisten stelde aan onderzoeken, zoals de inclusie van een samenvatting en een zakelijke of neutrale schrijfstijl (p. 190). Tegelijkertijd kunnen zulke vereisten eentonige en saaie onderzoeken opleveren waardoor de aandacht van de lezer niet getrokken wordt. Clifford Geertz schreef 'Deep Play: Notes on the Balinese Cockfight' (1972) in een persoonlijke en informele stijl waardoor de lezer gemakkelijk het verhaal begrijpt en meeleeft. Misschien is het dan toch zoals Swanborn beschreef een kwestie van het gezonde verstand gebruiken en aanvoelen welke presentatie het beste past.

Samengevat kan deze sectie afgesloten worden met de conclusie dat de interactie van onderzoekers en beleidsmakers ook van invloed kan zijn op het benutten van onderzoek. In het specifiek is er aandacht geweest voor de communicatie rondom het onderzoek, de mate van betrokkenheid en de presentatie die ervoor moet zorgen dat zowel de onderzoekers als de beleidsmakers waarde hechten aan het onderzoek.

BOX 3.5 Overzicht factoren interactie

Communicatie	Betrokkenheid	Presentatie
<p>Onderzoekers:</p> <ul style="list-style-type: none">• Tussenresultaten naar beleidsmakers sturen• Juiste moment van presenteren onderzoeksbevindingen• Gebruik verschillende communicatiekanalen <p>Beleidsmakers:</p> <ul style="list-style-type: none">• Onderzoekers voortdurend op de hoogte brengen van de politiek-bestuurlijke context	<p>Onderzoekers:</p> <ul style="list-style-type: none">• Praktijksituatie willen begrijpen <p>Beleidsmakers:</p> <ul style="list-style-type: none">• Geïnteresseerd meewerken aan het onderzoek	<p>Onderzoekers:</p> <ul style="list-style-type: none">• Wetenschappelijke opzet van onderzoek <p>Beleidsmakers:</p> <ul style="list-style-type: none">• Praktijkgerichte opzet van onderzoek

3.5 Conclusie

De theorie omtrent het gebruik van onderzoek naar evaluaties kent vele gezichten. Terugdenkend aan de inleiding, zijn de verschillende soorten verklaringen samen te brengen op drie niveaus:

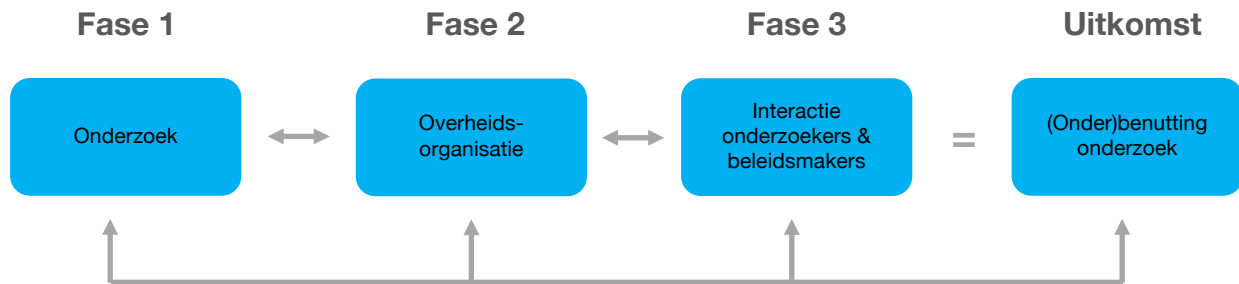
1. De *knowledge constraints* verklaringen: de verklaring van onderbenutting van onderzoek wordt toegeschreven aan gebrekkig onderzoek.
2. De *policy constraints* verklaringen: het niet benutten van onderzoek ligt aan de overheidsorganisatie
3. De *two-communities* verklaringen: de verklaring van onderbenutting van onderzoek ligt bij het feit dat er twee werelden bestaan van onderzoekers en beleidsmakers die elkaar niet goed verstaan.

Onder de eerste categorie vallen de verklaringen met betrekking tot het onderzoek, bestaande uit de factoren relevantie (invulling, kwaliteit en timing onderzoek) en geloofwaardigheid. De tweede categorie bevat verklaringen waarbij de onderbenutting is toe te schrijven aan de overheidsorganisatie. In het specifiek was hier aandacht voor de organisatiestructuur (ambitieniveau, ambtelijke leiding en cultuur) en de manier waarop beleidsmakers omgaan met onderzoek (redenen om onderzoek te benutten, de invloed van verschillende actoren en de mate waarin onderzoek volledig wordt gebruikt). Met de laatste categorie werden de theorieën bediscussieerd die betrekking hebben tot de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers als verklaring voor de onderbenutting voor onderzoek (communicatie, betrokkenheid en de presentatie van het onderzoek).

Net zoals Knott en Wildavsky (1980) veronderstelden, valt de onderbenutting van onderzoek eigenlijk te verklaren door de doorwerking van kennis in beleid te meten via verschillende fasen, waaronder de clusters aan verklaringen samengevat kunnen worden: eerst wordt het onderzoek ontwikkeld door onderzoekers, vervolgens ontvangt de overheidsorganisatie het gepubliceerde onderzoek, er vindt daarbij

tijdens het proces interactie plaats tussen de onderzoekers en beleidsmakers met als gevolg dat deze fasen de mate van benutting van onderzoek beïnvloeden. In de onderstaande schematische weergave is dit idee gereconstrueerd:

BOX 3.6 Schematische weergave – het proces van het onderzoek



Hoofdstuk 4

Methode

“Het innemen van een praktisch-politiek standpunt en de analyse van politieke constructies en partijposities, dat zijn twee verschillende dingen” (Weber, 2012, p. 27).

4.1 Inleiding

Hoe de effecten op het gebruik van onderzoek over evaluaties in de praktijk gemeten kunnen worden, dat wordt in dit vierde hoofdstuk aan de orde gesteld. De onderzoeksmethode beschrijft in feite de strategie, methoden en analysetechnieken van het onderzoek. Er wordt daarmee antwoord gegeven op de derde deelvraag: *Welke wetenschappelijke methodiek is het meest geschikt om het gebruik van onderzoek te meten in de context van dit onderzoek?* Ervan uitgaande dat wetenschappelijk onderzoek op een gestructureerde en systematische manier plaatsvindt, bestaat dit hoofdstuk uit een stapsgewijze uitleg over de manier waarop de analyse plaats gaat vinden. In sectie 4.2 worden daarom eerst de algemene kenmerken van dit onderzoek worden beschreven. Vervolgens wordt in sectie 4.3 de onderzoeksstrategie uitgelegd en in sectie 4.4 komt de onderzoeksmethode aan de orde. De analysetechnieken worden in sectie 4.5 behandeld. In sectie 4.6 worden de te analyseren onderzoekseenheden weergegeven en wordt er in 4.7 uitgelegd hoe de theoretische elementen worden gemeten. De betrouwbaarheid en validiteit zijn de laatste twee onderwerpen van het hoofdstuk die in sectie 4.8 worden bediscussieerd. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

4.2 Algemene kenmerken

De algemene methodologische kenmerken van dit onderzoek zijn in één zin te beschrijven als:

Voor dit onderzoek wordt er een kwalitatieve analyse uitgevoerd waarbij er door middel van zowel een deductieve als inductieve benadering en een empirisch-analytische als interpretatieve benadering een poging wordt gedaan om de factoren te verklaren die in de praktijk een impact hebben op het gebruik van onderzoek naar subsidie-evaluaties.

Deze kenmerken worden hieronder nader toegelicht:

1. *Verklarend onderzoek*: er is sprake van een verklarend onderzoek, waarbij de onderzoeker streeft naar het opsporen van de waarschijnlijke oorzaken van het beperkte gebruik van onderzoek (Van Thiel, 2015, p. 27). Zodra deze factoren duidelijk zijn, kunnen deze binnen de organisatie als aandachtspunten gelden om vervolgens het beleid te verbeteren.
2. *Kwalitatief onderzoek*: er wordt een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Vanuit de overtuiging dat sociale constructen niet in wet- en regelmatigheden te vervatten zijn, wordt er een kwalitatieve analyse uitgevoerd om de verklaringen van een zwakke benutting van onderzoek te verkennen en te begrijpen binnen een bepaalde context (Brannen, 2017; persoonlijke communicatie mei, 2016). Een

aandachtspunt hierbij is dat het bij kwalitatief onderzoek eerder mogelijk is om onzorgvuldig te werk te gaan dan bij kwantitatief onderzoek. De onderzoeker heeft zelf namelijk een grote rol waarbij persoonlijke voorkeuren en karaktereigenschappen van invloed kunnen zijn op het onderzoek. Het is dan ook van uitermate belang om een gestructureerd onderzoeksproces neer te zetten zodat de interpretatie van data van kwaliteit is (McCusker & Gunaydin, 2015, p. 537). Dit zal in sectie 4.8 nader toegelicht worden.

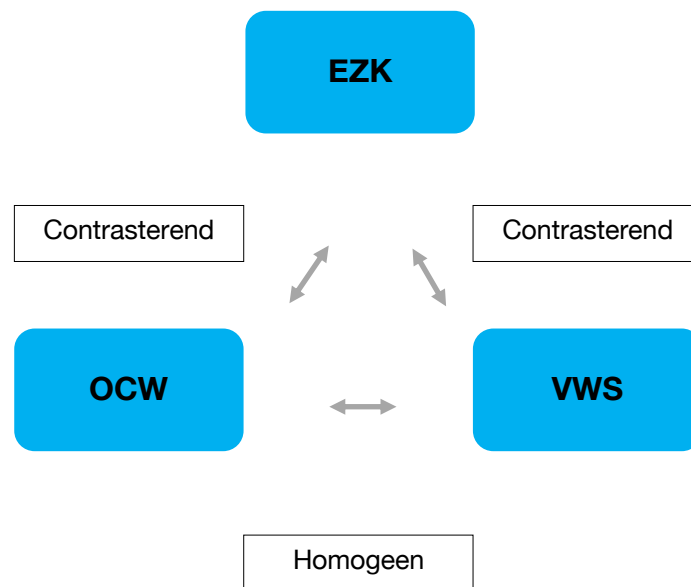
3. *Zowel deductief als inductief onderzoek*: de analyse van het onderzoek wordt eerst opgebouwd via de deductieve methode en vervolgens aangevuld met de inductieve methode. Deductie en inductie zijn begrippen die aangeven op wat voor een manier de wetenschappelijke theorie een rol speelt binnen het onderzoek (Van Thiel, 2015, p. 48). Via een deductieve werkwijze wordt er gepoogd een antwoord te geven op de centrale vraagstelling door op basis van bestaande theorie de praktijk te analyseren. Op deze manier wordt er richting gegeven aan de analyse en getoetst of de wetenschappelijke theorie ook geldt voor de situatie uit de praktijk. Het voordeel hiervan is dat er op een systematische wijze onderzoek uitgevoerd wordt en dat de *bias* wordt beperkt doordat er voorafgaande de analyse factoren worden onderzocht. Het nadeel hiervan is dat het onderzoek wordt afgebakend en er geen ruimte is voor nieuwe waarnemingen die tijdens de analyse opgedaan worden. De theorie zal daarom aangevuld worden met inductieve elementen zodat er ook ruimte is voor nieuwe bevindingen waar eerder in de literatuur nog niet aan gedacht was (Elo en Kyngäs, 2008, p. 112).
4. *Combinatie van empirisch-analytische en interpretatieve benadering*: voor dit onderzoek worden er elementen opgenomen uit zowel de empirisch-analytische als interpretatieve benadering. De empirisch-analytische benadering wordt gekenmerkt door een natuurwetenschappelijke onderzoeksmethode waarbij er gepoogd wordt om kennis objectief te verkrijgen via empirie en een structurele werkwijze. Hier tegenover staat de interpretatieve benadering, waarbij ervan wordt uitgegaan dat er een subjectieve werkelijkheid is, want iedereen ziet de werkelijkheid vanuit zijn eigen perspectief. Centraal staat dat onderzoekers een bepaalde context proberen te begrijpen (verstehen) (Abma, 1996). Juist de combinatie van verschillende onderzoeksbenaderingen verrijkt het onderzoek, waar de nadelen van de ene onderzoeksbenadering worden opgelost met de voordelen van de andere onderzoeksbenadering (Frost, 2011). Het voordeel van de empirische-analyse is dat er op een gestructureerde wijze onderzoek uitgevoerd wordt, maar het nadeel is dat er een abstract onderzoek ontstaat die beperkt causale verbanden vastlegt. Dit doet de empirische werkelijkheid tekort. Daarom past een interpretatieve benadering beter omdat er via een bredere benadering gepoogd wordt de situatie te begrijpen. Het nadeel van de interpretatieve benadering is dat onderzoek op een subjectieve en ongestructureerde manier plaats kan vinden. Dit kan de betrouwbaarheid van het onderzoek schaden. Voor dit onderzoek is er daarom voor gekozen om de gestructureerde werkwijze van de empirisch-analytische benadering te combineren met de interpretatieve benadering waar specifieke aandacht is om de context te begrijpen.

4.3 Meervoudige casestudy als onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie is in feite de overkoepelende opzet van het onderzoek, waarbinnen meerdere methoden kunnen worden toegepast om gegevens te verzamelen en te analyseren. Voor dit onderzoek wordt een *meervoudige casestudy* uitgevoerd, waarbij de onderzoeksbevindingen voortkomend uit de analyses bij het ministerie OCW vergeleken worden met de situaties van het Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie Economische Zaken en Klimaat (EZK). In zekere zin is hier ook wel sprake van *benchmarking*, gedefinieerd als een methode waarbij activiteiten binnen dezelfde branche met elkaar vergeleken worden (Anand & Kodali, 2008). Vaak heerst het commentaar dat casestudies niet

wetenschappelijk zijn, omdat wetenschappelijk onderzoek generaliseerbaar en repliceerbaar moet zijn en dat is moeilijker met casestudies waarin onderzoeksbevindingen worden gepresenteerd binnen een bepaalde context (McCurdy & Cleary, 1984; White, 1986). Desniettemin hebben casestudies juist de potentie om waardevolle kennis op te leveren, want door de context van een natuurlijke situatie te beschrijven, geven casestudies een omvangrijk beeld en staan ze dicht bij de menselijke realiteit (Zwaan, 2012; Bailey, 1992). Bovendien biedt de vergelijking van gevalsstudies de mogelijkheid voor relativering, waarbij onderzoeksresultaten juist versterkt of neergehaald worden in een bredere context (Zainal, 2007, p. 4). Uit de theorie van Van Thiel (2015) blijken er twee soorten cases te zijn om te vergelijken: homogene en heterogene cases (p. 110). Op basis van voorspelling van de medewerkers van het ministerie OCW, dan is het te verwachten dat het ministerie VWS in verhouding tot het ministerie OCW een homogene case is, omdat beide ministeries sociale departementen zijn met een vergelijkbare werkwijze. De vergelijking met het ministerie EZK is daarentegen een *contrasterende case*, omdat het te verwachten is dat er hier een meer gestructureerde werkwijze is in verhouding tot het ministerie OCW. Een schematische weergave is in box 4.1 weergegeven om deze relaties te verduidelijken:

BOX 4.1 Verhoudingen casestudies



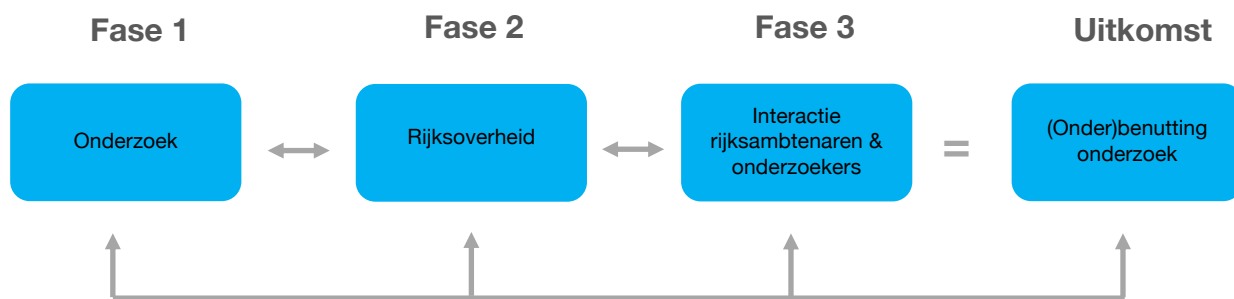
4.4 Process tracing als onderzoeksmethode

Als onderzoeksmethode is ervoor gekozen om gebruik te maken van *process tracing*, iets waarmee het mogelijk is om causaliteit te reconstrueren en dus op zoek te gaan naar een verklaring van uitkomsten (Loyens, 2014). Hoewel er in het verleden vaak gebruik is gemaakt van statische methoden om verklaringen te vinden, blijken kwantitatieve methoden meer geschikt te zijn voor het ontdekken en toetsen van veronderstelde relaties, in tegenstelling tot kwalitatieve methoden die worden ingezet om causale verbanden te verkennen en te begrijpen (Bressers & Hoogerwerf, 1995, pp. 104–106). Process tracing is daarom een gepaste methode om tot in detail het causale verbande te onderzoeken (Zwaan, 2012, p. 47). Het blijkt echter niet altijd makkelijk te zijn om process tracing uit te voeren, omdat de reconstructie van

de oorzaak-gevolg relatie uit verschillende onderdelen bestaat die ieder identieke condities betreffen en dat levert soms contradicties op (Pattyn, Gerrits & Verweij, 2015, pp. 26-29). Met een iteratief proces, dit is in feite een proces van herhaling, is het mogelijk om een beter beeld te krijgen (Smaling, 2003, p. 54).

Gebaseerd op de theorieën rondom het doorwerkingsproces van onderzoek tot beleid, van onder andere Weiss (1979) en Knott & Wildavsky (1980), is besloten om de route bestaande uit de doorwerking van onderzoek naar het subsidie-evaluatiebeleid te traceren. Zoals in het theoretisch kader werd voorgesteld, zijn de clusters aan verklaren samen te brengen in verschillende fasen van het doorwerkingsproces. Het gaat hier dan om de weg met als beginpunt de ontwikkeling van het onderzoek en als eindpunt een te herkennen doorwerking van onderzoek in het subsidie-evaluatiebeleid. Vanuit het perspectief van het ministerie OCW zijn de volgende fasen te onderscheiden: (1) het verzamelen van onderzoek; (2) het verwerken van onderzoek; (3) er is tussentijds interactie tussen rijksambtenaren en onderzoekers; (4) de mate van benutting ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid (uitkomst). Het is wel van belang om hierbij te noteren dat de volgorde van deze verschillende fasen per context kan verschillen. In de onderstaande schematische weergave is de theorie gereconstrueerd:

BOX 4.3 Schematische reconstructie – het proces van het onderzoek



Op basis van dit schema zijn er vier deelvragen op te stellen om een gestructureerde analyse neer te zetten:

1. In hoeverre zijn de verzamelde onderzoeken een belemmering geweest voor de doorwerking van onderzoek in het subsidie-evaluatiebeleid?
2. Tot op welke hoogte zijn de organisatiestructuur en cultuur van de overheidsorganisatie van invloed op de benutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid?
3. In welke mate heeft de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers de benutting van onderzoek beïnvloed?
4. Wat zijn de meest belangrijke verklaringen voor de mate van benutting van onderzoek?

4.5 Discoursanalyse en narratieve analyse als analysetechnieken

De analyse wordt door middel van de bovenstaande vragen opgebouwd, waarbij twee verschillende analysetechnieken worden toegepast om de aanwezige trends te verkennen. De analyse is bedoeld om trends te herkennen en daarmee de mate van onderzoeksbenutting te begrijpen. Het theoretisch kader vormt de basis voor de te meten verklaringen. De eerste verklaring, gerelateerd aan de invulling van onderzoek, wordt bestudeerd door middel van een discoursanalyse, terwijl de overige verklaringen

gemeten zullen worden met de narratieve analyse. Hieronder volgt een uitgebreidere uitleg voor deze keuze.

4.5.1 Discoursanalyse

De eerste analysetechniek een discoursanalyse. Bij discoursanalyse gaat het om de manier waarop via taal een sociale werkelijkheid wordt geconstrueerd (Van den Berg, 2004, p. 27). Het gaat in feite om het categoriseren van constructen opgebouwd uit samenhangende begrippen (Potter, 2004, p. 607). In dit onderzoek wordt de discoursanalyse toegepast om de mogelijkheden omtrent de invulling van onderzoek te analyseren en dat brengt een aantal voordelen met zich mee. Het is ten eerste met een discoursanalyse mogelijk om niet alleen het dominante web 'van wat normaal is' mee te nemen, maar ook aandacht te hebben voor niet-dominante opvattingen (Foucault, 1989). Door gebruik te maken van verschillende discourses, wordt een breed aantal uiteenlopende opvattingen meegenomen rondom onderzoek. Het is daarbij een relatief eenvoudige manier om data te verzamelen en te analyseren (Van der Arend, 2007, p. 30). Bovendien zorgt een discoursanalyse ervoor dat de data niet gepresenteerd wordt als objectieve werkelijkheid, maar er is aandacht voor de subjectieve creatie van diverse onderzoeken (Hajer in Korsten, 2008, p. 11). Er kleven echter ook nadelen aan een discoursanalyse. Het eerste nadeel valt te bevatten onder het argument dat de grenzen van de discourses in de realiteit niet zo duidelijk zijn te trekken als gedaan moet worden voor de analyse. Onderzoekers construeren namelijk zelf de discourses en het lastig is om een alomvattend discours op te zetten. Dit brengt gelijk bij de schijn van een ander nadeel, bestaande uit het argument dat een discoursanalyse over kan komen als een theorieleze en inductieve methode (Van den Berg 2004, p. 28). Integendeel vereist een discoursanalyse juist een betekenisvolle theorie en een analytisch instrumentarium om tot een systematische reconstructie van categorieën te komen. Doordat er expliciet aandacht is voor de taalkundige invulling van teksten, kan er een nauwkeurige en gedetailleerde analyse plaatsvinden (Van Thiel, 2015, p. 131).

4.5.2 Narratieve analyse

Als tweede techniek wordt de narratieve analyse toegepast. De narratieve analyse is een techniek om de geleefde ervaring via verhalen te begrijpen en het is dan ook een geschikte methode om het gevoel van de rijksambtenaren te onderzoeken (Clandinin & Conelly, 2000, xxii). Hoewel narratief onderzoek overeenkomsten vertoont met andere vormen van kwalitatief onderzoek, zoals de gerichtheid op taal in een discoursanalyse, wist Visse (2016) toch een aantal unieke eigenschappen te noemen. Ten eerste hebben narratieve onderzoekers het verhaal als focus. De definities van wat een verhaal is, lopen uiteen, maar een terugkerend kenmerk is dat er sprake is van een ordening van ervaringen rondom een serie van gebeurtenissen. Een tweede kenmerk van narratief onderzoek is dat narratief onderzoekers specifieke opvattingen hebben over de relatie tussen de onderzoekers en diegenen die deelnemen aan het onderzoek. Bij de hermeneutische visie op narratief onderzoek, dat in dit onderzoek centraal staat, worden deelnemers uitgenodigd om samen met de onderzoek ervaringen te reconstrueren in de vorm van een narratief. Een derde kenmerk is dat narratief onderzoekers vooral geïnteresseerd zijn in particuliere kennis: lokale, tijd- en context gebonden kennis. Verondersteld wordt dat het grote zich in het kleine bevindt: via singuliere ervaringen leren we, direct dan wel indirect, over gemeenschappen.

Toch liggen er een tweetal uitdagingen bij deze methodiek. De eerste uitdaging betreft de spanning tussen de humanisering-gerichte en de wetenschappelijk-gerichte benadering. Zo heeft Freeman (2003) bijvoorbeeld zorgen geuit dat een nadruk op methode en nauwkeurigheid ten koste gaat van het humaniserende potentieel. Dit hoeft echter niet zo te zijn, want via een flexibele en open systematiek wordt de wetenschap versterkt zonder afbreuk te doen aan de emancipatoire potentie. De tweede uitdaging ligt in de zogenoemde relationele wending, waarin aandacht is voor de posities van de participanten in de context (Sools, 2016). Hoe worden de posities van de participanten binnen de

narratieve context duidelijk? Wat betekent het voor de competentie van de onderzoeker om een kwetsbare of krachtige participant te interviewen? Het vereist van de onderzoeker om in ieder gesprek interview een passende rol aan te nemen.

4.6 Onderzoekseenheden

Voor de analyse worden twee soorten data geanalyseerd:

1. *Documentenanalyse*: de discoursanalyse wordt toegepast op negen onderzoeken die geselecteerd worden nadat de respondenten hebben aangegeven welke onderzoeken belangrijk zijn geweest voor de departementen. Dit betekent dat voor iedere gevalstudie drie onderzoeken bestudeerd worden en deze onderzoeken zijn gepubliceerd in de periode van 2010 tot en met 2018. Het hoeven niet persé onderzoeken te zijn specifiek gericht op subsidie-evaluaties, want ook de onderzoeken over beleidsevaluaties kunnen de subsidie-evaluatieopzetten bevorderen. In bijlage 3 staat een overzicht van de onderzoeken die geanalyseerd worden.
2. *Semigestructureerde interviews*: voor de narratieve analyse worden semigestructureerde interviews uitgevoerd, waarbij aan de hand van een zogeheten *topic list* interviewvragen gebaseerd zijn op het theoretisch kader. Dit biedt de mogelijkheid om op een gestructureerde wijze gedrag en politiek-bestuurlijke processen te onderzoeken. Het voordeel van semigestructureerde interviews is dat het mogelijk is om gegevens makkelijk te vergelijken en te verwerken. Een nadeel is dat het de respondent dwingt om in het gebruikte kader te denken en te antwoorden. Daardoor is het mogelijk dat relevante informatie gemist wordt (Ferdie Migchelbrink Consultancy, 2016 p. 2). De vragen van de interviews zullen dan ook zo open mogelijk worden opgesteld zodat er voor de respondenten genoeg ruimte is op hun eigen interpretatie door te laten werken in het antwoord. Dit betekent echter wel dat de validiteit minder goed te garanderen is, omdat niet alle respondenten hun antwoord op dezelfde manier zullen formuleren. Voor de interviews zijn er negen respondenten geselecteerd bestaande uit medewerkers van het ministerie OCW, het ministerie VWS en het ministerie EZK (zie bijlage 4). Alle respondenten hebben in het verleden gewerkt of werken nog steeds aan het subsidie-evaluatiebeleid en zijn daarom geselecteerd. Dit betekent dat voor dit onderzoek alleen het perspectief van de rijksambtenaren wordt meegenomen. De respondenten zijn uitgekozen met behulp van *sleutelpersonen* Jeanet van Zwol en Laura Hage. Als medewerkers van het ministerie OCW met een rijke ervaring bij de Rijksoverheid hebben zij een breed netwerk waardoor zij weten welke respondenten geschikt zijn voor het onderzoek (Van Thiel, 2015, p. 117).

4.7 Meting theoretische elementen

Voor de analyse worden er verschillende theoretische elementen opgesteld om de aanwezige trends te verkennen. De theoretische elementen worden als volgt gemeten:

4.7.1 Meting bij discoursanalyse

De discoursanalyse wordt toegepast om de mate waarin onderzoeken relevante kennis hebben geleverd voor de praktijk te meten. Hiervoor worden de drie discourses uit het theoretisch kader meetbaar gemaakt in een thematisch codeboek waarin wordt vastgelegd hoe vaak de discourses voorkomen (zie bijlage 1). Iedere discours bestaat uit meetbare theoretische kenmerken die worden omgevormd tot meetbare

variabelen. In het codeboek staat aangegeven bij welke waarden de variabelen empirisch te herkennen zijn (Van Thiel, 2015, p. 145). Wanneer de theoretische kenmerken van vooral één discours empirisch waarneembaar zijn, kan er geconcludeerd worden dat in de praktijk het bijbehorende discours voorkomt. Dit maakt dat het codeboek deductief is opgebouwd. Box 4.3 bevat een toelichting op de operationalisatie die is uitgevoerd voor de analyse.

BOX 4.3 Operationalisatie discoursanalyse

Met de discoursanalyse wordt de invulling van onderzoek gemeten. Het eerste element dat gemeten wordt is de *onderzoeksbenadering*. De onderzoeksbenadering geeft aan op wat voor manier het onderzoek is uitgevoerd. Gebaseerd op de theorie zijn er drie waarden te veronderstellen: de empirisch-analytische benadering, de kritische benadering en de interpretatieve benadering.

Het tweede element is gericht op de *evaluatiemethoden* geformuleerd in het onderzoek. Dit element kan gedefinieerd worden als de manier waarop de evaluatie volgens het onderzoek ingericht zou moeten zijn. Een voorbeeld hiervan is een productevaluatie, waarbij de doelen van een beleid met de evaluatie gemeten worden.

4.7.2 Meting bij narratieve analyse

De narratieve analyse is een aanvullende verkenning om de aanwezige trends te ontdekken. De uitvoering van de narratieve analyse gebeurt aan de hand van drie stappen. De eerste stap is om tijdens de interviews actief te luisteren naar wat de respondenten te zeggen hebben. Er worden open vragen gesteld die gebaseerd zijn op het theoretisch kader om te kunnen concluderen of de factoren uit de literatuur kunnen gelden als oorzaak voor het beperkte gebruik van onderzoek.

Met de tweede stap wordt er aan de hand van een codeboek (zie bijlage 2) gekeken welke theoretische elementen het meeste voorkomen. Hiervoor worden eerst de opgenomen interviews uitgeschreven tot transcripten om die vervolgens te analyseren. Het codeboek is hiervoor zowel deductief als inductief opgebouwd. Een toelichting van definities, variabelen en voorbeelden is te vinden in de operationalisatie (box. 4.4).

De laatste stap bestaat uit het schetsen van één doorlopend verhaal die als conclusie geldt voor de analyse van de interviews. Dit verhaal is gebaseerd op de score van de theoretische elementen, citaten en er is een specifieke aandacht voor wie het verhaal verteld heeft (actor), wat er werd verteld (inhoud), hoe het werd verteld (discours) en in welke situatie (context).

BOX 4.4 Fasering narratieve analyse



BOX 4.5 Operationalisatie narratieve analyse

De narratieve analyse is een aanvullende verkenning van de aanwezige trends om vervolgens te kunnen begrijpen in hoeverre deze van invloed zijn geweest op de benutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid. Tijdens de narratieve analyse worden de algemene ervaringen van rijksambtenaren gemeten, in plaats van de meting van de kenmerken van specifieke onderzoeken. Voor iedere fase van het te meten doorwerkingsproces zijn elementen opgesteld, waar pas tijdens het hervertellen van het verhaal duidelijk wordt in hoeverre deze trends de onderbenutting van onderzoek beïnvloed hebben.

Fase 1: relevantie & geloofwaardigheid onderzoek

Het eerste element van de narratieve analyse is de relevantie van het onderzoek, in dit geval gericht op *de methodologische kwaliteit en de timing van publicatie van het onderzoek*. De codes geven aan in hoeverre de kwaliteit en timing van het onderzoek ervoor hebben gezorgd dat onderzoeken als relevant werden gezien. De waarden die hiervoor zijn opgesteld zijn: 'niet relevant, redelijk relevant en zeer relevant'. Het kan bijvoorbeeld de ervaring zijn dat onderzoek ongebruikt is gebleven, omdat het niet aansloot bij de beleidsfasering en daardoor als niet relevant werd ervaren.

Het tweede element dat gemeten wordt is *geloofwaardigheid*. Het is hierbij de vraag in hoeverre onderzoeken als geloofwaardig werden ervaren. De volgende codes zijn hiervoor opgesteld: 'niet geloofwaardig, redelijk geloofwaardig en zeer geloofwaardig'. Onderzoek werd bijvoorbeeld als niet geloofwaardig ervaren, omdat de onderzoeker een onbekend persoon is en daardoor bleef het onderzoek ongebruikt.

Fase 2: overheidsorganisatie

Het eerste element dat bij deze fase wordt gemeten is de *ambitie* van de overheidsorganisatie. Hoe ambitieuzer de organisatie, hoe eerder onderzoek benut kan worden. De waarden zijn dan ook onder te verdelen in 'weinig ambities, redelijk ambitieus en zeer ambitieus'. Een organisatie doet zich ambitieus voor wanneer er sprake is van een leercultuur of procedureel-organisatorische voorzieningen zijn aanwezig.

Het tweede element gaat over *de manier* waarop beleidsmedewerkers denken dat onderzoek vooral is benut. Er zijn hier vier codes aan te koppelen: 'knowledge driven model, political model, problem solving model en enlightenment model'. Het political model is bijvoorbeeld te herkennen aan een politicus die in een debat de kennis uit een onderzoek gebruikt om zijn argument te onderbouwen.

Daarna wordt het element *autoriteit* gemeten. Dit element heeft betrekking op de wie de autoriteit heeft om te bepalen of het onderzoek gebruikt wordt. Op basis van de theorie zijn er drie codes op te stellen: 'decisionist model (politiek bepaalt), technocratic model (wetenschap bepaalt) of het recursive model (beide bepalen)'. Er is bijvoorbeeld sprake van het decisionist model wanneer het management van een ministerie vereist dat onderzoek benut wordt.

Het element *volledigheid* wordt bij deze fase als laatste gemeten. Met dit element wordt aangegeven in welke mate het onderzoek volledig gebruikt wordt. Er zijn drie codes: 'instrumenteel gebruik, conceptueel gebruik en symbolisch gebruik'. Een voorbeeld hiervan is dat beleidsmakers het idee hebben dat onderzoek met name symbolisch is gebruikt om te laten zien dat de overheid ermee bezig is.

Fase 3: interactie onderzoekers en beleidsmakers

Eerst wordt hier de *communicatie* rondom het onderzoek gemeten, wat in eerste instantie betrekking heeft op de communicatie tussen beleidsmakers en onderzoekers. Daarnaast is het ook van belang dat de informatie uit het onderzoek verspreid wordt en dan gaat het over de communicatie naar derden. De codes zijn onder te verdelen in 'slechte communicatie, redelijke communicatie en sterke communicatie'. De communicatie is bijvoorbeeld slecht wanneer de onderzoeker en beleidsmaker elkaar niet van ontwikkelingen op de hoogte hebben gebracht en daardoor bleef onderzoek onderbenut.

Betrokkenheid is het tweede element dat gemeten wordt en geeft aan of onderzoekers en beleidsmakers betrokken zijn geweest. Beleidsmakers zouden geïnteresseerd in het belang van het onderzoek moeten meewerken, terwijl onderzoekers de praktijksituatie moeten willen begrijpen. De codes zijn: 'weinig betrokkenheid, redelijke betrokkenheid en grote betrokkenheid'. Er is bijvoorbeeld sprake van 'geen betrokkenheid' zodra de onderzoekers en beleidsmakers geen interesse in elkaar tonen en daardoor sloot het onderzoek niet aan op de praktijksituatie.

De laatste code die wordt gemeten is de *presentatie* van een onderzoek, waarbij het gaat om de manier waarop het onderzoek gepresenteerd is. De presentatie moet ervoor zorgen dat zowel onderzoekers als beleidsmakers het onderzoek. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de codes 'wetenschappelijke rapportage en commerciële rapportage'. Een wetenschappelijke rapportage wordt bijvoorbeeld herkend door een uitgebreide theoretische en methodologische beschrijving.

4.8 Betrouwbaarheid en validiteit

Er worden een aantal procedures gevolgd om de problemen omtrent betrouwbaarheid en validiteit te reduceren. De meeste problemen ontstaan bij de objectiviteit van de methodiek van dit onderzoek, want de toepassing van kwalitatief onderzoek door middel van process tracing biedt namelijk speelruimte. De literatuur schrijft verschillende methodologische mogelijkheden voor om dit probleem te reduceren. De meest bekende methode is *triangulatie*, wat letterlijk driehoeksmeting betekent en waarbij het verzamelen en verwerken van informatie op meer dan één manier gebeurt (Van Thiel, 2015, p. 65). In dit onderzoek gebeurt dat door de analyse toe te passen bij drie cases waarbij verschillende analysetechnieken en onderzoekseenheden gebruikt worden. Door informatie vanuit verschillende bronnen te betrekken, wordt duidelijk hoe betrouwbaar en geldig de verzamelde informatie eigenlijk is (Boeije, 2008, p. 152).

Ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit worden er ook problemen veroorzaakt door het geringe aantal onderzoekseenheden. Een manier om dit probleem op te lossen is door de bevindingen voor te leggen aan anderen om ze te beoordelen op juistheid qua inhoud en werkwijze (Van Thiel, 2015, p. 113). Dit wordt ook wel *member check* genoemd. Het is een proces waarbij de onderzoeker voortdurend test door een respondent tijdens het interview te vragen naar zijn of haar reactie op de interpretaties van de onderzoeker (Abma, 1996, p. 94). Voorts wordt aan individuele respondenten de mogelijkheid geboden om te reageren op het transcript en interpretatie ervan. Zij kunnen zaken aanvullen en corrigeren.

Doordat gevalstudies zoals deze intensieve vormen van onderzoek zijn, ontstaan er risico's van *selectiviteit*. Het zogeheten *going native*, waarbij onderzoekers zich sterk inleven in de situatie of zich zo vereenzelvigen met de onderzoekseenheden, schaadt de objectiviteit en validiteit van het onderzoek. Hoewel het onmogelijk is om als onderzoeker volledig neutraal onderzoek uit te voeren, moet de onderzoeker wel voortdurend reflecteren op zijn positie en interactie met anderen om veel verschillende

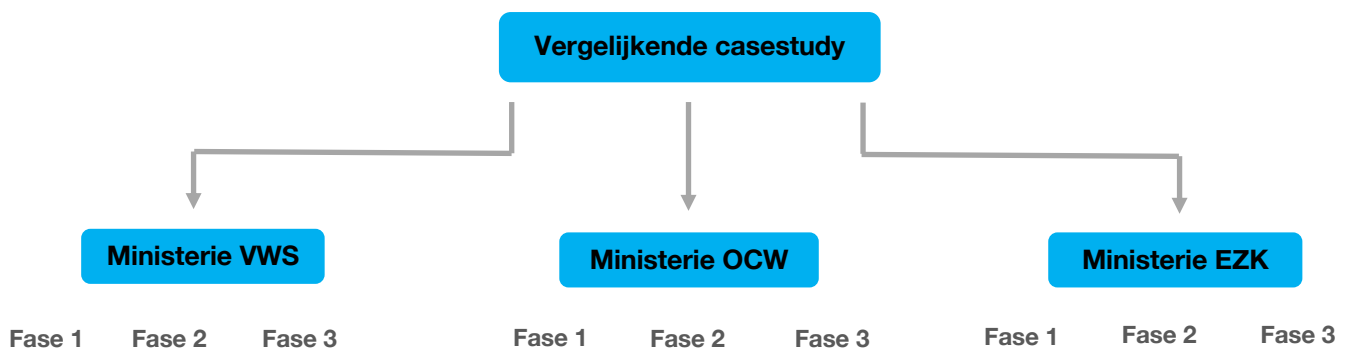
indrukken te verzamelen. Alleen op deze wijze kan er een correct en volledig beeld van de situatie gecreëerd worden (Van Hulst, 2008).

Het is ten slotte van belang dat onderzoek op een *nauwkeurige* en *repliceerbare* manier wordt uitgevoerd. De nauwkeurigheid van dit onderzoek wordt gewaarborgd door middel van de operationalisatie waarin verschillende variabelen uitputtend en wederzijds uitsluitend zijn. Met de uitgebreide methodologische beschrijving is het mogelijk om het onderzoek te repliceren, want alleen met een herhaalbaar onderzoek is er een zekere juistheid van bevindingen. Dit heeft ook wel betrekking op de interne validiteit, wat betrekking heeft op de geldigheid van het onderzoek, in andere woorden: is er met dit onderzoek gemeten wat er bedoeld was om te meten? Het is wel lastig om de externe validiteit te garanderen, omdat er met de meting bij het ministerie OCW sprake is van een specifiek geval, waarvan de bevindingen niet altijd zijn te generaliseren naar andere situaties (Van Thiel, 2015).

4.9 Conclusie

In dit hoofdstuk is de methodologie van het onderzoek uitgelegd door aandacht te besteden aan de strategie, methoden en technieken van de analyse. De analyse zal uitgevoerd worden bij drie gevallen (ministerie OCW, VWS en EZK), zodat de onderzoeksbevindingen van het ministerie OCW gerelativeerd kunnen worden aan andere situaties om een breder begrip te krijgen. Process tracing wordt als onderzoeksmethode ingezet om de oorzaak-gevolg relatie tussen mogelijke verklaringen met als uitkomst het beperkte gebruik van onderzoek te reconstrueren. Deze reconstructie wordt opgebouwd door eerst een discoursanalyse als analysetechniek in te zetten, waarbij de invulling van onderzoek geanalyseerd wordt door middel van theoretische discourses. Vervolgens worden de andere factoren beschouwd aan de hand van een narratieve analyse. De metingen worden vastgelegd aan de hand van een thematisch codeboek. Om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen, worden er een aantal procedures uitgevoerd om problemen te reduceren, waarbij te denken valt aan triangulatie en member check. Hieronder staat een schematische weergave van de methode:

BOX 4.5 Schematische weergave methode



Hoofdstuk 5

Onderzoeksresultaten

“All observations are interpretations in the light of theories” (Popper, 1953/2002, p. 49).

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd die tijdens de analyse zijn gevonden. Het doel van de analyse is om te begrijpen hoe aanwezige trends in de praktijk invloed hebben gehad op het gebruik van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid bij het ministerie OCW. In het specifiek wordt de doorwerking van de onderzoeken uit de periode van 2010 tot en met 2018 bestudeerd, om na te gaan in hoeverre het huidige subsidie-evaluatiebeleid tot stand is gekomen met behulp van de kennis uit onderzoek. Gebaseerd op het theoretisch kader blijken er een aantal factoren te zijn die de potentie hebben om het beperkte gebruik van onderzoek bij het ministerie OCW te verklaren. Deze factoren zijn tijdens de analyse als leidraad gebruikt. De onderzoeksbevindingen worden gepresenteerd vanuit een meervoudige analyse, waarbij de situatie van het ministerie OCW naast die van het ministerie VWS en het ministerie EZK vergeleken wordt. Deze vergelijking is gemaakt om de situatie van het ministerie OCW te presenteren in een bredere context en een les te trekken uit andere situaties. De deelvraag van dit hoofdstuk is dan ook: *Welke theoretische factoren zijn in de praktijk empirisch zichtbaar en hebben invloed gehad op het gebruik van onderzoek ter bevordering van subsidie-evaluaties?* Er wordt vanuit het perspectief van de rijksambtenaren een gestructureerd antwoord gegeven via de methode process tracing, waarbij de causale relatie tussen de aanwezige factoren en het beperkte gebruik van onderzoek wordt verklaard aan de hand van vier vragen:

1. In hoeverre zijn de verzamelde onderzoeken een belemmering geweest voor de doorwerking van onderzoek in het subsidie-evaluatiebeleid?
2. Tot op welke hoogte zijn de organisatiestructuur en cultuur van de overheidsorganisatie van invloed op de benutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid?
3. In welke mate heeft de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers de benutting van onderzoek beïnvloed?
4. Wat zijn de meest belangrijke verklaringen voor de mate van benutting van onderzoek?

Alleen de inhoud van onderzoeken wordt geanalyseerd via een discoursanalyse. De overige vragen zijn gebaseerd op een narratieve analyse, waarbij onderzoeksbevindingen tot stand zijn gekomen via interviews met rijksambtenaren. Alle gepresenteerde onderzoeksbevindingen zijn in feite gevonden patronen uit de codering van onderzoekseenheden.

De opbouw van dit hoofdstuk bestaat uit vier secties gebaseerd op de bovenstaande vragen. Dit betekent dat de eerstvolgende sectie 5.2 gericht is op de eerste fase, waarbij de vraag wordt gesteld in hoeverre de onderzoeken de benutting hebben belemmerd. In het tweede deel van de analyse, sectie 5.3, worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd die betrekking hebben op de fase waarin de organisatiestructuur een rol heeft. Vervolgens worden in sectie 5.4 de resultaten weergegeven van de fase

waarin de onderzoekers en beleidsmakers interactie hebben. Tot slot worden de meeste belangrijke verklaringen in sectie 5.5 samengevat.

5.2 In hoeverre zijn de verzamelde onderzoeken een belemmering geweest voor de doorwerking van onderzoek in het subsidie-evaluatiebeleid?

Om te beginnen is het interessant om na te gaan of de onderbenutting van onderzoek door het ministerie OCW is toe te schrijven aan de kant van onderzoek. Hiervoor zijn twee analysetechnieken toegepast. Er is eerst een discoursanalyse uitgevoerd om te verkennen in hoeverre de invulling van onderzoek (benadering en onderwerp) de benutting hebben belemmerd. De onderzoeken zijn geselecteerd door de respondenten te vragen welke onderzoeken van belang waren voor het departement (zie box 5.1). Vervolgens staan de ervaringen van de rijksambtenaren rondom de mate waarin de onderzoeken als relevant (in dit geval methodologische kwaliteit en timing van de publicatie) en geloofwaardig (bijvoorbeeld overeenstemming andere bronnen en reputatie onderzoeker) werden ervaren. De ervaringen van de rijksambtenaren zijn tot een verhaal herverteld, waarmee geconcludeerd is in hoeverre de aanwezige elementen de benutting van onderzoek beïnvloed hebben. De onderzoeksresultaten van de verschillende departementen worden hieronder vergeleken om een les te leren uit de verschillende situaties:

BOX 5.1 Overzicht invulling onderzoek aan de hand van discourses

Discourses:		Stelsel- analytische discours	Kritisch- theoretische discours	Sociaal- constructivistisch discours
Ministerie OCW	Leren van subsidie-evaluaties (Algemene Rekenkamer, 2011)	X		
	IBO Subsidies: robuust en proportioneel' (Ministerie Financiën, 2018)	X		
	Beleidsdoorlichtingen belicht (Ter Weel et al., 2018)	X		
Ministerie VWS	Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid (Algemene Rekenkamer, 2012)	X		
	Inzicht in publiek geld (Algemene Rekenkamer, 2016)		X	
	Aantekeningsschrift Pilot Lerend Evalueren VWS 2017 (persoonlijke communicatie, 3 september 2020)			X

Discoursen:		Stroom- analytische discours	Kritisch- theoretische discours	Sociaal- constructivistisch discours
Ministerie EZK	Durf te meten: eindrapport expertwerkgroep effectmeting (Theeuwes et al., 2012)	X		
	Tussenbalans BEC: conclusies en aanbevelingen 2015 (persoonlijke communicatie, 10 september 2020)	X		
	Opgavegericht evalueren – beleidsevaluatie voor systeemverandering (Van der Steen, Faber,		X	

BOX 5.2 Overzicht relevantie (methodologische kwaliteit en timing) en geloofwaardigheid onderzoek

Onderzoek:		Ministerie OCW	Ministerie VWS	Ministerie EZK
Relevantie	Irrelevant	1		
	Redelijk relevant	2	3	3
	Zeer relevant			
Geloofwaardigheid	Niet geloofwaardig			
	Redelijk geloofwaardig	2	1	
	Zeer geloofwaardig	1	2	1

Toelichting: bij de meting van geloofwaardigheid hebben de respondenten van het ministerie EZK aangegeven geen antwoord te kunnen geven en daarom ontbreekt een volledige telling.

De vergelijking van de casussen laat zien dat er overeenkomsten en verschillen zijn tussen de departementen. De verzameling van de onderzoeken toont aan dat alle departementen meer belangstelling hadden voor interne onderzoeken en voor de onderzoeken van gezaghebbende instituten dan voor de onderzoeken van minder bekende wetenschappers. Deze voorkeur valt te verklaren met de kennis dat interne onderzoeken eerder aansluiting hebben op de praktijksituatie en met de overtuiging dat externe gezaghebbende onderzoeken een goed opgezet onafhankelijk onderzoek neer kunnen zetten. Hiermee is het ook logisch om te veronderstellen dat de onderzoeken als *geloofwaardig* werden ervaren.

Het grote verschil tussen de departementen is vooral te vinden bij de mate van belangstelling voor diverse soorten onderzoeken. Het ene departement had meer aandacht voor verschillende soorten onderzoeken dan het andere:

1. Ministerie OCW

De geanalyseerde onderzoeken van het ministerie OCW vallen allen binnen het kader van het systeem-analytische discours. De studies bevatten namelijk conventionele opvattingen bestaande uit het toetsen van hypothesen en kwantitatieve onderbouwingen waarbij kennis gepresenteerd werd als feitelijke waarheid. Daarnaast werden in alle drie de onderzoeken aanbevelingen gedaan met betrekking tot het evalueren van doeltreffendheid en doelmatigheid. Een voorbeeld is de aanbeveling uit het onderzoek 'Leren van subsidie-evaluaties' van de Algemene Rekenkamer (2011):

“Wij bevelen alle ministers aan om de subsidieregelingen die onder hun verantwoordelijkheid vallen deugdelijk te evalueren op effectiviteit en om alleen onderbouwde effectiviteitsconclusies te gebruiken voor het trekken van lessen (c.q. aanpassing van het beleid) en voor het afleggen van verantwoording aan de Tweede Kamer” (p. 4).

Hiermee lijkt het ministerie meer aandacht te hebben gehad voor de systeem-analytische onderzoeken en minder voor de kennis uit kritisch-theoretische en sociaal-constructivistische onderzoeken. De reden dat er een gebrek aan belangstelling was voor andere soorten onderzoek, is mogelijk omdat de inzichten uit systeem-analytische onderzoeken relevant bleven door de afwezigheid van een sterk uitgewerkte evaluatiestructuur. De toevoeging van kritisch-theoretische en sociaal-constructivistische inzichten zouden de situatie juist complexer kunnen maken (Financieel Adviseur, persoonlijke communicatie, 10 september 2020). Hoewel er aandacht was voor systeem-analytische onderzoeken, is er een beperkte doorwerking te ontdekken in het evaluatiebeleid. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de verzameling van systeem-analytische onderzoeken eerder herhalende inzichten dan innovatieve inzichten opleverden. Daarnaast kregen andere ontwikkelingen meer prioriteit dan het evaluatiebeleid en daardoor sloten de onderzoeken niet aan bij de beleidsfasering, er was in zekere zin sprake van irrelevantie (Senior Adviseur Kennis OCW, persoonlijke communicatie, 8 september 2020; Senior Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 9 september 2020).

2. Ministerie VWS

Bij het ministerie VWS vallen de onderzochte studies onder alle drie de discoursen en daarmee is bij deze casus de belangstelling voor diverse onderzoeken het meest aanwezig. Het systeem-analytische discours is te herkennen bij het 'Effectiviteitsonderzoek bij de Rijksoverheid' gepubliceerd door de Algemene Rekenkamer (2012). Hierbij is het evaluatieproces onderzocht door beleidsartikelen te toetsen op de mate waarin ze gemeten zijn op effectiviteit. Het kritisch-theoretische discours komt vervolgens aan de orde met het onderzoek 'Inzicht in publiek geld' van de Algemene Rekenkamer (2016) waarin de volgende onderzoeksvraag centraal stond:

“Wat is er nodig opdat het parlement van morgen inzicht heeft in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan” (p.4).

Naast dat er hiermee aandacht is voor het proces, gaat het ook om de politieke realiteit en de beleidspraktijk. Vernieuwende inzichten zijn vooral gebracht met het interne rapport 'Aantekeningenschrift Pilot Lerend Evalueren VWS' (persoonlijke communicatie, 3 september 2020) dat kenmerken bevat van het sociaal-constructivistische discours, waarbij het onderzoek is opgesteld met aandacht voor perspectieven. Hierop sluit de voorgestelde evaluatiemethode aan die gericht is op de samenwerking met verschillende betrokkenen met als doel om van elkaar te leren. Hiermee is er sprake van een pluralistische evaluatiestructuur. De aanwezigheid van verschillende discoursen is in feite een reflectie van de ontwikkeling die bij VWS sinds 2017 aanwezig is:

“Wat wij proberen te doen, is in de praktijk, alle actoren actief te betrekken en dan krijg het gesprek, terwijl in het verleden de onderzoeken vooral financieel van aard waren” (Programma Manager FEZ VWS, persoonlijke communicatie, 3 september 2020).

De medewerkers van het ministerie VWS gaven daarbij aan dat de context, met name de actualiteit en de kwaliteit van het onderzoek, bepalend waren voor de mate waarin onderzoeken als relevant werden ervaren (Programma Manager, persoonlijke communicatie, 3 september 2020; Programma Manager, persoonlijke communicatie, 4 september 2020; DUS-i VWS manager, persoonlijke communicatie, 16 september 2020).

3. Ministerie EZK

De onderzoeken van het ministerie EZK vallen onder de systeem-analytische en kritisch-theoretische discoursen. Met een natuurwetenschappelijke onderzoeksbenadering en een klassieke doelevaluatie als onderwerp, valt het onderzoek ‘Durf te meten: eindrapport expertwerkgroep effectmeting’ uitgevoerd door Theeuwes et al. namens SEO Economisch Onderzoek (2012) binnen de kaders van het systeem-analytisch discours, ook wel te zien aan het doel van het onderzoek:

“Om de effecten van beleid op een verantwoorde en robuuste manier in kaart te brengen, is het uitgangspunt het statistisch kunnen aantonen van een causaal verband van het gebruikte instrument op het gestelde doel” (p. 5).

Hoewel de invulling van het onderzoek niet ongebruikelijk was, heeft het rapport wel een doorslaggevend effect gehad, te zien aan de doorwerking van het onderzoek in het evaluatiebeleid van het ministerie EZK. In opvolging hiervan is het interne rapport ‘Tussenbalans BEC: conclusies en aanbevelingen’ in 2015 geschreven (persoonlijke communicatie, 10 september 2020). Dit rapport raakt wederom de kenmerken van het systeem-analytische discours, waarbij het toen geldende evaluatieproces van het ministerie EZK opnieuw onderzocht is vanuit de empirisch-analytische benadering. Waarschijnlijk doordat er ruimte was om verder te kijken dan systeem-analytische kennis, kreeg het ministerie EZK aandacht voor het kritisch-theoretische inzichten met bijvoorbeeld het onderzoek ‘Opgavegericht evalueren – beleidsevaluatie voor systeemverandering’ (Van der Steen, Faber, Frankowski & Norbruis, 2018), waarbij er naast procesmatige vragen ook normatieve vragen werden gesteld. De timing van publicatie bleek overigens een grote impact te hebben gehad op de benutting van het onderzoek. Eén van de medewerkers van EZK noemde:

“Op het moment dat je iets uitbrengt, kan de politieke context op dat moment net anders zijn waardoor het onderzoek minder relevant is” (Medewerker EZK, persoonlijke communicatie, 10 september 2020).

5.3 Tot op welke hoogte zijn de organisatiestructuur en cultuur van de overheidsorganisatie van invloed geweest op de benutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid?

Met de analyse van de tweede fase wordt de hoek van de overheidsorganisatie onderzocht als mogelijke verklaring voor de onderbenutting van onderzoek. Tijdens de interviews is er gevraagd naar de organisatiestructuur en de manier waarop rijksambtenaren omgaan met onderzoek. De bevindingen van het ministerie OCW worden wederom vergeleken met de bevindingen van het ministerie VWS en het ministerie EZK. Hieronder worden de situaties van de onderzochte departementen geschetst.

BOX 5.3 Overzicht gerealiseerde ambities departementen

Gerealiseerde ambities:	Ministerie OCW	Ministerie VWS	Ministerie EZK
Weinig ambities	1		
Redelijk ambitieus	1	2	1
Zeer ambitieus		1	2

BOX 5.4 Overzicht handelingen rijksambtenaren

Overheidsorganisaties:	Ministerie OCW	Ministerie VWS	Ministerie EZK	
Knowledge-driven model	2	2	3	
Manieren van doorwerking	Political model		2	
	Problem-solving model	1	2	
	Enlightenment model	2	1	3
Decisionist model	3	3		
Autoriteiten	Technocratisch model		1	
	Recursief model		2	
	Media			
Volledigheid	Instrumenteel gebruik		1	1
	Conceptueel gebruik	2	1	3
	Symbolisch gebruik		1	1

Toelichting: de nummers in de tabel geven aan hoeveel respondenten de theoretische modellen terugzien bij hun departement. In sommige gevallen is de telling groter dan drie (het aantal respondenten per gevalsstudie), dit komt doordat de respondenten aan hebben gegeven dat ze meerdere waarden tegelijkertijd herkennen.

De verschillende gevalsstudies laten zien dat de organisatiestructuur en de cultuur van de departementen van elkaar verschillen. Voor een buitenstaander kan dit over komen als verassing, omdat de ministeries behoren tot de Rijksoverheid en mogelijk als eenheid kunnen worden beschouwd. Op het gebied van evaluaties laat de analyse echter zien dat het ene departement een intensievere evaluatiestructuur heeft ingericht dan het andere.

1. Ministerie OCW

Het ministerie OCW heeft in vergelijking met de andere departementen relatief weinig procedureel-organisatorische voorzieningen ingericht ten aanzien van het verzamelen en verwerken van onderzoek in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid. Dit kan uitgelegd worden met de informele organisatiecultuur

die gehanteerd werd, waarbij het niet gewenst was om het beleid te sturen via de aanwezigheid van intensieve regelgeving. Hoewel de Directie Kennis in leven is gebracht om vanuit informatieproducten uit de praktijk kennis te leveren voor beleid, heeft de ambtelijke leiding verder weinig prioriteit gegeven om het subsidie-evaluatiebeleid te verbeteren aan de hand van onderzoeken (Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 9 september 2020; Financieel Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 10 september 2020). Doordat vooral de keuze van de ambtelijke leiding als bepalend werd gezien, is er sprake van het zogeheten *decisionist model*. Als er eenmaal de intentie was om onderzoek te gebruiken, werd het meestal in positieve zin gebruikt om het evaluatiebeleid te verbeteren, ook wel het “*efficiency motief*” genoemd (Senior Adviseur Directie Kennis OCW, persoonlijke communicatie, 8 september 2020). Er zijn hierbij wel variaties te zien: zo werd het onderzoek op korte termijn *knowledge-driven model* en op lange termijn *enlightenment model* benut (Senior Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 9 september 2020). Onderzoek lijkt overigens bijna nooit volledig (instrumenteel) te zijn gebruikt, omdat onderzoek vaak generiek was opgesteld en niet alles toepasbaar was voor het ministerie OCW. Daarom werden meestal alleen passende aanbevelingen overwogen wat neigt naar ‘conceptueel gebruik’. Het gevolg van de aanwezigheid van deze trends is dat het subsidie-evaluatiebeleid iets wat gedateerd lijkt te zijn, doordat de evaluaties nog vaak ex post plaatsvonden aan de hand van vragen gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid (Senior Adviseur Kennis OCW, persoonlijke communicatie, 8 september 2020; Senior-Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 9 september 20; Financieel Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 10 september 2020).

2. Ministerie VWS

Bij het ministerie VWS zijn er in de loop der jaren steeds meer procedureel-organisatorische voorzieningen ingericht. Naar aanleiding van het rapport ‘Inzicht in publiek geld’ gepubliceerd door de Algemene Rekenkamer (2016), besloot het ministerie VWS om het evaluatiebeleid te veranderen. De pilot ‘Lerend Evalueren’ heeft daarna centraal gestaan met het streven om een responsief evaluatiebeleid in te richten en meer maatschappelijk rendement te halen. Daarnaast werd er een Review Board opgezet bestaande uit medewerkers van VWS en onafhankelijke experts die voortdurend werken aan de verbetering van het evaluatiebeleid, waaronder het subsidie-evaluatiebeleid. Hoewel de evaluaties nog vooral ex post werden uitgevoerd, wil men daar sinds 2017 verandering in brengen en steeds meer ex ante (vooraf) en ex durante (gedurende de beleidsuitvoering) evalueren zodat er in een leercirkel van “*plan, do, check and act*” wordt gewerkt (Programma Manager FEZ VWS, persoonlijke communicatie, 4 september 2020). Bovendien werden de rijksambtenaren vanuit het management gestimuleerd om te willen leren en verbeteren. Toch leken onderzoeken eerder benut te zijn als de opdracht werd gegeven om dit te doen en daardoor is er ook wel te spreken van het zogeheten *problem-solving model*. Tevens is ook hier het *decisionist model* te herkennen, doordat vooral de ambtelijke leiding invloed kon uitoefenen op de beslissing of onderzoek een doorwerking had in het beleid. De mate waarin onderzoek volledig werd gebruikt, hing overigens af van de situatie. Instrumenteel gebruik kwam voor bij een intensieve samenwerking tussen beleidsmakers en onderzoekers, conceptueel gebruik gebeurde wanneer onderzoek extern was uitgevoerd en symbolisch werd onderzoek door de politiek benut ter onderbouwing van argumentatie (Programma Manager FEZ VWS, persoonlijke communicatie, 3 september 2020; Programma Manager FEZ VWS, persoonlijke communicatie, 4 september 2020; DUS-i Manager VWS, persoonlijke communicatie, 16 september 2020).

3. Ministerie EZK

Het ministerie EZK lijkt de meeste ambities te hebben gehad om met onderzoek het evaluatiebeleid en te verbeteren. Sinds 2012 is naar aanleiding van het onderzoek ‘Durf te meten: eindrapport expertwerkgroep effectmeting’ (Theeuwes et al., 2012) de evaluatiestructuur dusdanig aangepast, waardoor evaluaties een vast onderdeel werden van de dagelijkse werkzaamheden. De Beleidskwaliteit- en Evaluatiecommissie

(BEC), bestaande uit vertegenwoordigers van de Dictoraat-Generaals (DG's), twee hoogleraren beleidsevaluaties, een vertegenwoordiger namens het Centraal Planbureau (CPB) en een vertegenwoordiger namens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), is bijvoorbeeld in leven gebracht als een plek voor “*kennisdeling en netwerkvorming*” en om DG's te ondersteunen bij “*het opzetten van evaluaties*” (Medewerker FEZ EZK, persoonlijke communicatie, 10 september 2020). Daarnaast is het Data-Analistenteam geïnstalleerd om continue data te verzamelen, zodat evaluaties op een adequate manier kunnen worden uitgevoerd. Toch werden evaluaties nog niet altijd als primaire taak gezien:

“*Beleidsmedewerkers die hebben het druk zat met het beleid en dan doen ze die evaluatie er gewoon even bij*” (Senior Beleidsmedewerker K&E EZK, persoonlijke communicatie, 21 september 2020).

In tegenstelling tot de ministeries OCW en VWS, is de ervaring bij het ministerie EZK dat eerst onderzoekers invloed hebben kunnen uitoefenen op de benutting van onderzoek, waar vervolgens de bestuurders de autoriteit hebben gehad om te bepalen of het een doorwerking heeft in beleid. Hoe onderzoek gebruikt werd, dat hing af van de context, waardoor verschillende modellen, zoals het *knowledge driven model*, het *enlightenment model* en het *political model* voorkwamen. Tot slot waren conclusies en aanbevelingen van onderzoeken niet altijd bruikbaar, waardoor conceptueel gebruik vaker voorkwam dan instrumenteel gebruik (Medewerker FEZ EZK, persoonlijke communicatie, 10 september 2020; Medewerker B&I EZK, persoonlijke communicatie, 16 september 2020; Medewerker K&E EZK, persoonlijke communicatie, 21 september 2020).

5.4 In welke mate heeft de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers de benutting van onderzoek beïnvloed?

Als derde is de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers onderzocht als verklaring voor de zwakke benutting van onderzoek bij het ministerie OCW. In het specifiek is er gekeken naar de communicatie, betrokkenheid en presentaties van de onderzoeken over evaluaties bij het ministerie OCW, het ministerie VWS en het ministerie EZK.

BOX 5.5: Overzicht elementen communicatie, betrokkenheid en presentatie

Interactie:		Ministerie OCW	Ministerie VWS	Ministerie EZK
Communicatie	Slecht			
	Redelijk	3	2	3
	Sterk		1	
Betrokkenheid	Laag			
	Redelijk	3	3	
	Hoog			2
Presentatie	Wetenschappelijke rapportage		3	2
	Commerciële rapportage	2		1

Door de verschillende organisatieculturen van de departementen zijn er ook verschillen te zien bij de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers. Hieronder worden de meest opvallende verschijnselen bediscussieerd:

1. Ministerie OCW

Bij het ministerie OCW is er sprake van een informele cultuur en daardoor verliep de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers niet altijd gelijkwaardig. Bij het ene onderzoek was er sprake van een intensievere communicatie dan bij het andere:

“Als het om interne communicatie gaat, dan wordt het niet altijd over het hele departement gedeeld. Ik denk dat de interne communicatie, zeker als het gaat over subsidiebeleid, dat dat wel een stuk beter kan” (Senior Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 9 september 2020).

Er waren bovendien twijfels of het belangrijk is dat de communicatie intensief plaatsvindt. Het lijkt vooral van belang te zijn dat de communicatie *“just in time”* is, zodat de ambtelijke leiding op het juiste moment op de hoogte is van de kennis uit onderzoek (Senior Adviseur Kennis, persoonlijke communicatie, 8 september 2020). Daarnaast zorgde de informele cultuur ervoor dat er wisselende ervaringen zijn in de mate van betrokkenheid (Financieel Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 10 september 2020). Hoewel de betrokkenheid bij het ministerie OCW is toegenomen, bleek het nog niet altijd genoeg te zijn om ervoor te zorgen dat de onderzoeken volledig aansloten bij de context. Wanneer de onderzoekers en beleidsmakers onderzoeken meer samen op hadden gezet, hadden onderzoeken beter aangesloten op de beleidspraktijk en benut kunnen worden (Senior Adviseur Kennis, persoonlijke communicatie, 8 september 2020; Senior Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 9 september 2020; Financieel Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 10 september 2020). De mate waarin onderzoek benut werd, hing ook af van de manier waarop onderzoek gepresenteerd was. Wetenschappers hebben een veelvoud aan ideeën hebben opgezet om het evaluatiebeleid te verbeteren, maar door de traditionele manier van rapporteren vonden deze onderzoeken geen ingang bij de beleidsmakers van het ministerie OCW die eerder belang hadden bij een beknopt beleidsgericht artikel (Senior Adviseur Kennis OCW, persoonlijke communicatie, 8 september 2020; Financieel Adviseur FEZ OCW, persoonlijke communicatie, 10 september 2020).

2. Ministerie VWS

De organisatiecultuur van het ministerie VWS kan herkend worden aan saamhorigheid – het doel is namelijk om gezamenlijk verbeteringen aan te brengen. Naast de inrichting van procedureel-organisatorische voorzieningen, heeft het ministerie VWS ook stappen gezet om de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers te bevorderen. Zo is er een ‘Digital Community’ gemaakt waarin beleidsmakers en onderzoekers voortdurend met elkaar kunnen communiceren over onderzoek en is de afdeling Communicatie uitgebreid om bijvoorbeeld kennis uit onderzoek meer te verspreiden (Programma Manager FEZ VWS, persoonlijke communicatie, 3 september 2020). De interne en externe communicatie gebeurde overigens ook hier niet altijd in gelijke mate en dat had mogelijk te maken met het doel van de onderzoeken (Manager DUS-i VWS, persoonlijke communicatie, 16 september 2020). Men gelooft er bovendien in dat een sterke mate van betrokkenheid de kwaliteit van het onderzoek kan verbeteren en daardoor zal onderzoek ook eerder benut worden:

“Als je actief met de betrokkenen aan de slag gaat, onderzoek samen uitwerkt, dan heb je gelijk meer adaptatie en dat komt ten goede van de geloofwaardigheid” (Programma Manager FEZ VWS, persoonlijke communicatie, 3 september 2020).

Er was trouwens meer aandacht voor de presentatie van onderzoek bij het ministerie VWS dan bij het ministerie OCW. Hoewel de onderzoeken vooral op een traditionele manier gepresenteerd werden, probeerde men verandering te bewerkstelligen waarbij onderzoeken op een meer toegankelijke manier gepresenteerd worden zodat ook het niet-gespecialiseerde publiek het verhaal snapt (Programma Manager FEZ VWS, persoonlijke communicatie, 4 september 2020).

3. Ministerie EZK

De factoren uit deze fase vormden voor het ministerie EZK minder een belemmering, doordat de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers op een dusdanige manier is opgenomen in het evaluatiebeleid. Communicatie blijkt bijvoorbeeld minder de benutting van onderzoek belemmerd te hebben, ook wel doordat communiceren als een belangrijk onderdeel van de organisatie wordt gezien (Medewerker FEZ EZK, persoonlijke communicatie, 10 september 2020). Het probleem van tijd speelde wel een rol: men kon niet eindeloos met elkaar blijven communiceren (Medewerker K&E EZK, persoonlijke communicatie, 21 september 2020). Waar bij het ministerie VWS werd gesproken van intrinsieke motivatie, lag de nadruk bij het ministerie EZK op iets vergelijkbaars, namelijk de gedragenheid om te willen evalueren en daarmee zijn de beleidsmedewerkers over het algemeen betrokken geweest bij het onderzoek:

“Wanneer je gedragenheid hebt en dus ook mensen betreft bij onderzoek, dan zijn zij ook eerder geneigd om daarachter te staan en het te doen” (Medewerker B&I EZK, persoonlijke communicatie, 16 september 2020).

Tot slot maakte het voor de medewerkers van het ministerie EZK niet uit op wat voor manier het onderzoek gepresenteerd werd, omdat er in de organisatie medewerkers zijn aangenomen die met allerlei soorten onderzoek om kunnen gaan.

“We hebben mensen in huis die ook wel die wetenschappelijke papers door kunnen vloeiden en we hebben wat consultachtige mensen die met korte commerciële rapporten kunnen omgaan” (Senior Beleidsmedewerker B&I EZK, persoonlijke communicatie, 16 september 2020).

5.5 Wat zijn de meest belangrijke verklaringen voor de mate van benutting van onderzoek?

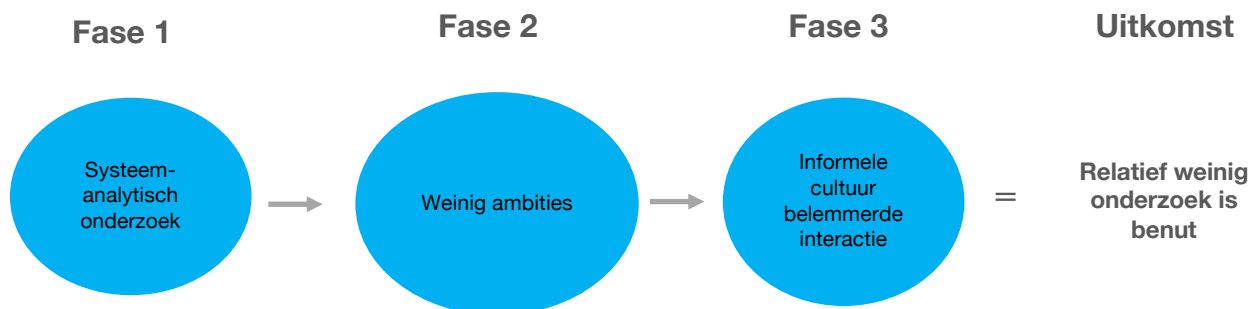
Het onderzoek is opgezet om de geleefde ervaring rondom de benutting van onderzoek te vangen en te begrijpen. De analyse heeft laten zien dat alle drie de fasen (onderzoek, overheidsorganisatie en de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers) ook in de praktijk de potentie hebben om de benutting van onderzoek te beïnvloeden. Hieronder worden de meest opvallende bevindingen per gevalsstudie nog eens samengevat:

1. Ministerie OCW

Bij het ministerie OCW is er een beperkte doorwerking van kennis te ontdekken bij het subsidie-evaluatiebeleid. Er zijn verschillende trends waargenomen die hier mogelijk aan hebben bijgedragen. Ten eerste viel het op dat er alleen systeem-analytische onderzoeken zijn verzameld. Hoewel de systeem-analytische onderzoeken relevant bleven wegens de afwezigheid van een sterk ingerichte evaluatiestructuur, leverde dit eerder eentonige dan innovatieve kennis op, waardoor onderzoek mogelijk onbenut bleef. Daarnaast heeft de ambtelijke leiding in het verleden relatief weinig prioriteit gegeven aan het verbeteren van het subsidie-evaluatiebeleid met behulp van onderzoek en daardoor zijn er tot op

heden een beperkt aantal voorzieningen aanwezig omtrent het verzamelen en het verwerken van onderzoek opgericht. Er was bovendien een informele organisatiecultuur te herkennen die ervoor zorgde dat de communicatie en betrokkenheid rondom onderzoek niet altijd gelijkwaardig plaatsvond. Soms hadden onderzoekers en beleidsmakers meer met elkaar kunnen communiceren en meer kunnen samenwerken om onderzoek beter te laten passen binnen de context van het ministerie OCW. Deze waarnemingen worden hieronder schematisch weergegeven:

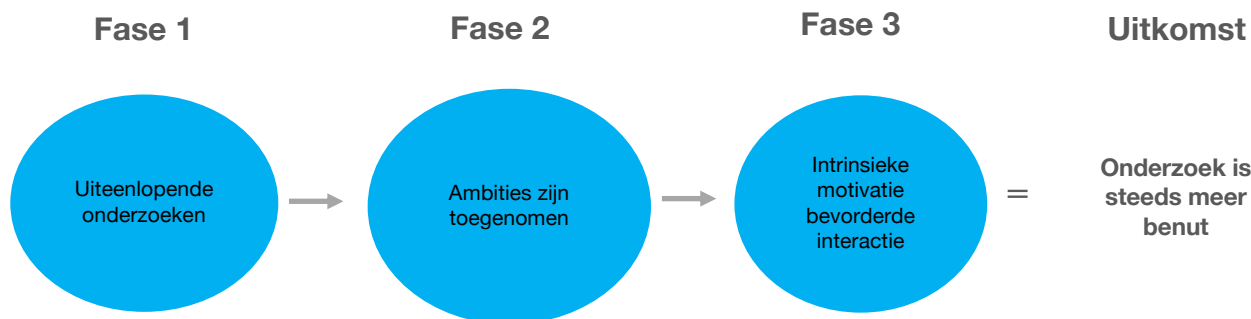
BOX 5.6 Verklaringen voor onderbenutting onderzoek bij het ministerie OCW



2. Ministerie VWS

Het ministerie VWS heeft in toenemende mate onderzoek benut. Na het kritisch-theoretische onderzoek 'Inzicht in publiek geld' geschreven door de Algemene Rekenkamer (2016) besloot men bij het ministerie VWS om het evaluatiebeleid te veranderen. Hier is het allereerst opvallend dat dit ministerie de meeste aandacht had voor diverse soorten onderzoeken. Daarnaast werd er ook een begin gemaakt met de inrichting van procedureel-organisatorische voorzieningen rondom het verzamelen en verwerken van onderzoek om het evaluatiebeleid te kunnen verbeteren. De organisatiecultuur werd gekenmerkt door saamhorigheid waarbij medewerkers gemotiveerd werden om te willen leren en verbeteren. Hierdoor werden de communicatie en betrokkenheid rondom onderzoek verbeterd en was er meer aandacht voor de presentatie. De meest belangrijke factoren die de mate van onderzoeksbenutting beïnvloed hebben staan hieronder schematisch weergegeven:

BOX 5.7 Verklaringen voor toenemende mate benutting onderzoek bij het ministerie VWS

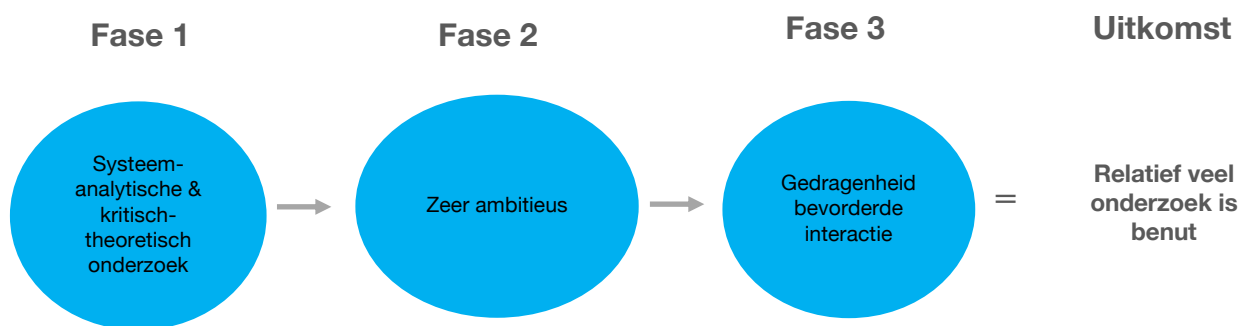


3. Ministerie EZK

Bij het ministerie EZK is onderzoek het meest gebruikt om het subsidie-evaluatiebeleid te bevorderen. De verklaring hiervoor ligt in het hoge ambitieniveau van het ministerie. Het ministerie heeft eerst met behulp

van systeem-analytische onderzoeken een gestructureerd evaluatiebeleid opgezet, waardoor men ervoor open kon staan om kennis uit andere soorten onderzoeken te overwegen. De inrichting van procedureel-organisatorische voorzieningen en een ambitieuze zakelijke organisatiecultuur heeft ervoor gezorgd dat de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers in mindere mate een belemmering vormde voor de benutting van onderzoek. Toch werden evaluaties niet altijd als een primaire activiteit gezien en daardoor was de belangstelling niet altijd aanwezig. Het onderzoeksproces kan in de onderstaande schematische weergave worden samengevat:

BOX 5.8 Verklaringen voor goede benutting onderzoek bij het ministerie EZK



De vergelijking tussen de ministeries toont aan dat er overeenkomsten en verschillen zijn op het gebied van onderzoeksbenutting. Zo was er bij alle ministeries aandacht voor systeem-analytische onderzoeken en pas wanneer de kennis uit deze onderzoeken verwerkt waren, konden andere soorten onderzoeken ontvangen worden om het subsidie-evaluatiebeleid verder uit te werken. Daarnaast viel het op dat de aanwezigheid van procedureel-organisatorische voorzieningen de benutting van onderzoek bevorderde. Dit verminderde de afhankelijkheid van de ambtelijke leiding en verzekerde dat de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers gestructureerd en intensief verliep. Het ministerie EZK bleek op dit gebied een voorloper, omdat hier relatief veel voorzieningen rondom het verzamelen en afhandelen van kennis waren ingericht. Het ministerie VWS volgde door een begin te maken met het inrichten van procedureel-organisatorische voorzieningen en had daarbij meer aandacht voor een pluralistisch evaluatiebeleid dan het ministerie EZK. Het ministerie OCW kan in feite leren van de andere twee departementen. Wel moet men zich ervan bewust zijn dat de onderzoeksbevindingen gepresenteerd zijn binnen een bepaalde context waardoor het mogelijk is dat de positieve bevindingen van het ministerie EZK en VWS niet passen bij de situatie van het ministerie OCW.

Hoofdstuk 6

Conclusie en aanbevelingen

“Pessimism of the intellect, optimism of the will” is one of the most famous sayings attributed to Gramsci, inspired by a similar formula from the French writer Romain Rolland. It appears in Antonio Gramsci’s works in a particular sense: to describe the (seemingly contradictory) coexistence of a realistic description of the status quo, on the one hand, and a genuine commitment to the possibility of transforming reality, on the other” (Antonini, p. 42, 2019).

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de meest relevante conclusies samengevat. Deze studie is verricht vanuit de overtuiging dat subsidie-evaluaties, ondanks de gesignaleerde tekortkomingen, waardevol kunnen zijn. Gezien de onderbenutte potentie van onderzoek om het subsidie-evaluatiebeleid te bevorderen, achtte ik het relevant om te verkennen hoe de onderbenutting van onderzoek verklaard kan worden. Voor de directie FEZ van het ministerie OCW kwam de centrale vraagstelling van het onderzoek als volgt tot uitdrukking:

Welke trends rondom het gebruik van onderzoek zijn bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te herkennen en in hoeverre hebben deze trends bijgedragen aan de onderbenutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid?

De hoofdvraag werd in vier deelvragen beantwoord. Deze zijn in voorgaande hoofdstukken behandeld: in hoofdstuk 2 vond een verkenning van de juridische en beleidsmatige context plaats; hoofdstuk 3 bevatte de meest relevante literatuur rondom de benutting van onderzoek; in hoofdstuk 4 werd de methode van de analyse uiteengezet; en in hoofdstuk 5 werden de onderzoeksbevindingen van de analyse gepresenteerd. De deelconclusies zullen in sectie 6.2 worden samengevat. Vervolgens zal zoals aangekondigd in de introductie de hoofdvraag worden beantwoord in dit slothoofdstuk (sectie 6.3). In sectie 6.4 worden adviezen voorgesteld om de benutting van onderzoek te bevorderen. De laatste deelvraag van het onderzoek staat hierbij centraal: *Hoe kan het gebruik van onderzoek in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid door het ministerie OCW in de toekomst bevorderd worden?* Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een eindconclusie.

6.2 Deelconclusies

6.2.1 Beleidskader

Het onderzoek werd gestart met een verkenning van de juridische en beleidsmatige context in **hoofdstuk 2** om ervoor te zorgen dat de onderzoeksbevindingen aansluiting hebben op de praktijk. De eerste deelvraag luidde:

1. *Wat is de juridische en beleidsmatige context van subsidie-evaluaties bij het ministerie OCW?*

Als antwoord op de vraag zijn er drie onderwerpen behandeld. Het was eerst van belang om iets te weten over subsidies als beleidsinstrument, zodat men snapt waar de evaluaties op gericht moeten zijn. De noodzaak van sterke subsidie-evaluaties werd duidelijk toen bleek dat het ministerie OCW één van de grootste subsidieverstrekkers van Nederland is op het gebied van onderwijs, cultuur, onderzoek en emancipatie, waarvoor er drie typen subsidies verstrekt zijn: subsidieregelingen, incidentele subsidies en instellingssubsidies.

De evaluatiestructuur kwam als tweede onderwerp aan de orde, omdat de subsidie-evaluaties pas verbeterd kunnen worden zodra men kennis heeft van de bestaande evaluatiestructuur. Subsidie-evaluaties zijn vaak onderdeel van grotere beleidsevaluaties, maar er zijn toch een aantal specifieke vereisten opgezet in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Regeling Periodiek Evalueren (RPE) (speciaal voor subsidieregelingen). Het ministerie OCW heeft de subsidie-evaluaties vooral ex post (achteraf) plaats laten vinden aan de hand van een aantal vragen gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Tegenwoordig werkt het ministerie OCW er wel aan om een gedifferentieerd regime toe te passen en worden er nieuwe ideeën ontwikkeld met de interdepartementale operatie 'Inzicht in Kwaliteit'.

Als derde onderwerp werd de rol van de directie FEZ van het ministerie OCW behandeld, zodat de aanbevelingen ook bruikbaar zijn voor de FEZ'ers. De directie FEZ is binnen alle departementen van de Rijksoverheid in leven gebracht om als stafdienst het begrotingsproces te bewaken en te ordenen. Op het gebied van het subsidie-evaluatiebeleid heeft de directie FEZ net zoals bij andere departementen een faciliterende en toezichthoudende rol, waarbij de beleidsdirecties eigenaar blijven. Dit doet de directie bijvoorbeeld door kaders voor evaluatie-opzetten te faciliteren en toezicht te houden of er geëvalueerd wordt.

6.2.2 Theoretisch kader

In **hoofdstuk 3** zijn de meest relevante theorieën verzameld rondom de benutting van onderzoek. De volgende deelvraag werd in dit hoofdstuk beantwoord:

2. *Welke trends hebben volgens de literatuur invloed op de benutting van onderzoek binnen de publieke sector?*

Het Theoretisch kader liet zien dat er drie clusters aan literatuur te vinden zijn voor de verklaring van onderbenutting van onderzoek. Het eerste niveau betreft theorieën die impliceren dat een zwakke benutting wordt toegeschreven aan gebrekkig onderzoek. In het specifiek ging de aandacht uit naar de relevantie van onderzoek (invulling, methodologische kwaliteit en timing van publicatie) en de mate van geloofwaardigheid (overeenstemming met andere bronnen, de reputatie van de onderzoeker en de vooringenomen mening van potentiële gebruikers).

Het tweede niveau bevat theorieën die een verklaring zoeken aan de kant van de overheidsorganisatie. In dit geval gaat het erom in welke mate ambities op het gebied van evaluaties gerealiseerd zijn (de aanwezigheid van procedurele-organisatorische voorzieningen); en de manier waarop beleidsmakers reageren op gepubliceerd onderzoek (manieren van doorwerking, autoriteiten en de mate waarin onderzoek volledig benut wordt).

De derde groep verklaringen is te zoeken bij de theorieën rondom de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers. De interactie wordt bijvoorbeeld bepaald door de manier van communicatie, de mate van betrokkenheid en de presentatie van onderzoek.

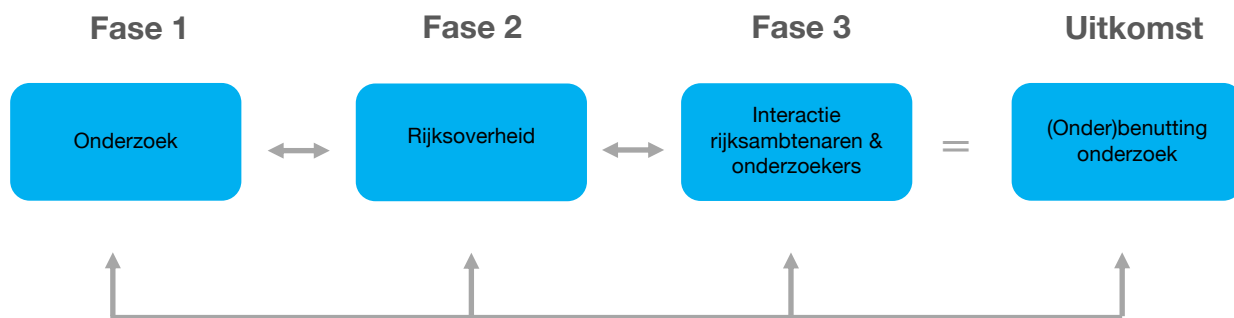
6.2.3 Methode

In de Methode, ook wel **hoofdstuk 4**, stond de manier waarop de analyse uitgevoerd zou worden. Daarvoor werd de volgende deelvraag gesteld:

3. *Welke wetenschappelijke methodiek is het meest geschikt om het gebruik van onderzoek te meten in de context van dit onderzoek?*

De eerste stap werd gezet door de onderzoeksstrategie uiteen te zetten, bestaande uit een meervoudige casestudy waarbij de onderzoeksbevindingen van het ministerie OCW vergeleken werd met de situaties van het ministerie VWS, te verwachten als een homogene casus, en het ministerie EZK gezien als een heterogene casus. Process tracing werd als onderzoeksmethode ingezet, waarbij de causaliteit tussen aanwezige verklaringen en de mate van benutting van onderzoek kwalitatief gemeten werd door het onderzoeksproces op te delen in vier fasen:

BOX 6.1 Schematische reconstructie – het proces van het onderzoek



Alleen de inhoud van onderzoeken werd geanalyseerd via een discoursanalyse. De overige vragen zijn gebaseerd op een narratieve analyse, waarbij onderzoeksbevindingen tot stand zijn gekomen via interviews met rijksambtenaren. Alle gepresenteerde onderzoeksbevindingen zijn in feite gevonden patronen uit de codering van onderzoekseenheden. Het methodologisch kader sloot af met een sectie over een aantal procedures die zijn gevolgd om de problemen rondom de betrouwbaarheid en validiteit te reduceren (bijvoorbeeld triangulatie, member check en het waarborgen van nauwkeurigheid en repliceerbaarheid).

6.2.4 Resultaten en analyse

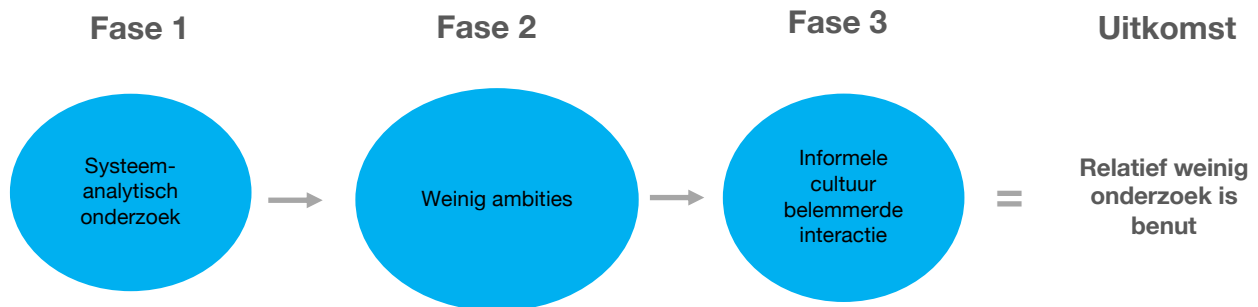
De praktijk is onderzocht in de analyse, **hoofdstuk 5**, waarbij de volgende deelvraag centraal stond:

4. *Welke theoretische factoren zijn in de praktijk empirisch zichtbaar en hebben invloed gehad op het gebruik van onderzoek ter bevordering van subsidie-evaluaties?*

De vergelijkende analyse liet zien dat er rondom de benutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid overeenkomsten en verschillen aanwezig waren. Zo was er bij alle ministeries aandacht voor systeem-analytische onderzoeken en pas wanneer de kennis uit deze onderzoeken verwerkt waren, konden andere soorten onderzoeken ontvangen worden om het subsidie-evaluatiebeleid verder uit te werken. Daarnaast viel het op dat de aanwezigheid van procedureel-organisatorische voorzieningen de benutting van onderzoek bevorderde. Dit verminderde de afhankelijkheid van de ambtelijke leiding en verzekerde dat de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers gestructureerd en intensief verliep. Het ministerie EZK bleek op dit gebied een voorloper, omdat hier relatief veel voorzieningen rondom het verzamelen en afhandelen van kennis waren ingericht. Het ministerie VWS

volgde door een begin te maken met het inrichten van procedureel-organisatorische voorzieningen, maar had daarbij meer aandacht voor een pluralistisch evaluatiebeleid dan het ministerie EZK. Het ministerie OCW kan in feite leren van de andere twee departementen. Wel moet men zich ervan bewust zijn dat de onderzoeksbevindingen gepresenteerd zijn binnen een bepaalde context waardoor het mogelijk is dat de positieve bevindingen van het ministerie EZK en VWS niet passen bij de situatie van het ministerie OCW. De situatie bij het ministerie OCW wordt hieronder nog eens schematisch weergegeven:

BOX 6.2 Verklaringen voor onderbenutting onderzoek bij het ministerie OCW



6.3 Beantwoording centrale vraagstelling

De verschillende deelvragen hebben eraan bijgedragen om stapsgewijs een antwoord te formuleren op de centrale vraagstelling:

Welke trends rondom het gebruik van onderzoek zijn bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te herkennen en in hoeverre hebben deze trends bijgedragen aan de onderbenutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid?

Het antwoord op de hoofdvraag kan nu zo geformuleerd worden door eerst te stellen dat het belangrijk is voor het ministerie OCW om subsidies adequaat te evalueren zodat er beoordeeld kan worden of het beleidsinstrument werkt. Het belang voor evaluaties leek groot te zijn, maar toch was de evaluatieopzet beperkt uitgewerkt. Met behulp van onderzoek had het evaluatiebeleid verder ontwikkeld kunnen worden, maar de doorwerking van kennis in beleid was beperkt te ontdekken. De verklaring hiervoor werd gezocht door de doorwerking van onderzoek in beleid als een fasegewijs proces te zien, waarbij iedere fase factoren bevat die de benutting van onderzoek beïnvloeden. De eerste fase betrof de verzameling van onderzoek waarbij het opviel dat het ministerie OCW de periode van 2010 tot en met 2018 alleen systeem-analytische onderzoeken verzameld heeft. Dit leverde eerder eentonige dan innovatieve kennis op en dat is een mogelijke reden waarom het niet interessant was om onderzoek te benutten. Aan de ene kant sloot onderzoek wel aan bij de beleidsfasering, omdat de inzichten uit systeem-analytische onderzoeken gebruikt hadden kunnen worden om een sterk evaluatieproces neer te zetten. Aan de andere kant kregen andere maatschappelijke ontwikkelingen meer aandacht en daardoor lijkt onderzoek geen aansluiting te hebben gehad op beleidsfasering. De tweede fase ging over de manier waarop overheidsorganisaties onderzoek verzamelen en verwerken. Bij het ministerie OCW heeft ambtelijke leiding weinig prioriteit gegeven aan het verbeteren van het subsidie-evaluatiebeleid en waar mogelijk met onderzoek. Dit is ook de reden waarom er relatief weinig procedureel-organisatorische voorzieningen zijn ingericht ten aanzien van het verzamelen en verwerken van onderzoek. De vergelijking met het ministerie EZK en VWS lieten

zien dat juist de inrichting van procedureel-organisatorische voorzieningen de benutting van onderzoek kan bevorderen. De laatste fase is gericht op de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers. De aanwezigheid van een informele cultuur belemmerde de communicatie en betrokkenheid rondom onderzoek naar evaluaties bij het ministerie OCW. Hiermee kan er een les worden getrokken uit situaties van het ministerie EZK en VWS om de benutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid te verbeteren, maar er moet wel aandacht zijn voor de context. De centrale vraagstelling is in één zin te beantwoorden als:

BOX 6.3 Antwoord centrale vraagstelling

De verklaring voor de onderbenutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid werd gezocht door het doorwerkingsproces van onderzoek tot aan het evaluatiebeleid als een fasegewijs proces te zien, waarbij het opviel dat: (1) het ministerie OCW vooral aandacht had voor systeem-analytische onderzoeken en dat leverde eerder eentonige dan innovatieve inzichten op; (2) de ambtelijke leiding weinig prioriteit heeft gegeven aan het verzamelen en verwerken van onderzoek om het subsidie-evaluatiebeleid te bevorderen en daardoor waren procedureel-organisatorische voorzieningen binnen dit kader afwezig; (3) de informele cultuur zorgde ervoor dat de interactie tussen beleidsmakers en onderzoekers niet altijd intensief en gelijkwaardig plaatsvond met als gevolg dat dit net zoals de andere bevindingen een belemmering vormde voor de benutting van onderzoek.

6.4 Aanbevelingen

Vanuit een bestuurskundig perspectief zijn er twee soorten aanbevelingen te maken, namelijk praktijkgerichte en wetenschappelijke adviezen. Deze masterscriptie is geschreven binnen de kaders van zowel de praktijk als de wetenschap en daarom worden er voorstellen gedaan voor beide werelden. De laatste deelvraag van dit onderzoek draagt eraan bij om een gestructureerd advies op te stellen: *Hoe kan het gebruik van onderzoek in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid van het ministerie OCW in de toekomst bevorderd worden?* Het antwoord op deze vraag wordt geformuleerd door eerst in sectie 6.4.1 aanbevelingen op te nemen die in het specifiek zijn bedoeld voor het ministerie OCW, maar ook ter inspiratie gebruikt kunnen worden bij aanverwante praktijken. In sectie 6.4.2 worden er leerpunten neergezet die toekomstige wetenschappelijke ontwikkelingen kunnen bevorderen.

6.4.1 Aanbevelingen voor de praktijk: het ministerie OCW

Het advies aan het ministerie OCW is om de mogelijkheden rondom het verzamelen en verwerken van onderzoek te verkennen en eventueel verbeterstappen te maken. Hieraan toe te voegen is het bericht om niet langer te constateren dat het ministerie OCW onderzoek heeft onderbenut. Bestuurskundige onderzoeken zoals deze kunnen eraan bijdragen om inzicht te brengen in de oorzaken van problemen, maar deze problemen moeten ook bestreden worden. Blijven hangen in het negatieve brengt weinig vooruitgang. De populariteit van de zogeheten *best practices*¹, waarbij men gestimuleerd wordt om

¹ Best practices kunnen gedefinieerd worden als: "processes and activities that have been shown in practice to be the most effective, efficient, democratic or whatever other goals intended by the processes and activities" (De Vries, 2010, p. 315).

succesvolle activiteiten over te nemen, bevestigt het idee dat veranderstappen liever worden gemaakt door de focus te leggen op successen in plaats van wat er mis is gegaan (Bretschneider, Marc-Aurele & Wu, 2004). In dit advies staat dan ook een positief perspectief centraal om verbeteringen aan te brengen waarbij er drie aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen sluiten aan op het onderzochte doorwerkingsproces bestaande uit de weg van onderzoek naar het subsidie-evaluatiebeleid. Dit betekent dat het eerste advies betrekking heeft op de eerste fase waarin onderzoeken geproduceerd en verzameld worden. Met het tweede advies worden er voorstellen gedaan voor de tweede fase, waarbij het gaat om de manier waarop rijksambtenaren omgaan met onderzoek. Het laatste advies omvat ideeën voor de laatste fase waarin de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers centraal staat.

Advies 1: meervoudige benutting

Als eerste wordt er voorgesteld om meer uiteenlopende typen onderzoeken te verzamelen ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid. De analyse liet zien dat het ministerie OCW voornamelijk belang had voor systeem-analytische onderzoeken gericht op behaalde doelstellingen en de procesmatige kant van evaluaties en minder voor kritisch-theoretische en sociaal-constructivistische onderzoeken. Het is overigens helemaal niet zo gek dat dit gebeurde, omdat het systeem-analytisch onderzoek over het algemeen binnen het vakgebied van evaluatieonderzoek een disciplinerende en normaliserende werking heeft gehad (Abma, 1996). Een breder onderzoeksperspectief kan de positie van het ministerie OCW wel versterken en dat om twee redenen.

De eerste reden is dat verschillende typen onderzoeken het ontwerp van evaluaties sterker kunnen maken door verschillende evaluatiemethoden te combineren, ook wel aangeduid als de zogeheten *mixed method evaluation* (Chen, 1997; Frechtling & Metzger Sharp, 1997). In de praktijk kan dit er bijvoorbeeld uitzien door de evaluatiemethoden van het systeem-analytische discours (productevaluaties en procesevaluaties) te combineren met de evaluatiemethoden van het sociaal-constructivistische discours (pluralistische evaluatie). Het toepassen van verschillende type onderzoeken levert meerdere positieve effecten op, zoals Green, Caracelli en Graham (1989) met de stelling van Mark en Schotland (1987) aangaven:

“Mark and Schotland (1987) offer three different purposes for multiple-method designs: (a) triangulation, which seeks convergence of findings; (b) bracketing, which seeks a range of estimates on the correct answer (or triangulation with a confidence interval); and (c) complementarity, in which different methods are used to assess different study components or phenomena, to assess the plausibility of identified threats to validity, or to enhance the interpretability of assessments of a single phenomenon – for example, via broader content coverage or alternate levels of analysis” (p. 257).

Het ligt er echter aan in hoeverre het ministerie OCW en de directie FEZ kaders willen opzetten voor subsidie-evaluaties (Ringeling, 1978). Hierbij botst het dilemma waarbij men enerzijds niet te veel vereisten wil stellen aan het evalueren van subsidies, anderzijds heeft men er wel belang bij, omdat het belangrijk is dat belastinggeld op een juiste manier wordt uitgegeven. Het dilemma reflecteert hiermee een kwestie van politieke voorkeur.

De tweede reden is dat de verzameling van verschillende onderzoeken eraan kan bijdragen dat het subsidie-evaluatiebeleid op een onafhankelijke manier onderzocht wordt. Door juist een beleidskwestie vanuit verschillende perspectieven te benaderen en daarbij geen aanhoudende voorkeur te hebben voor de kennis van een bepaalde groep onderzoekers, wordt de onafhankelijkheid gewaarborgd

en zullen de meest verrijkende oplossingen te boven komen (Van der Knaap, Bokhorst & Kleistra, 2019). Toch is dit al een bekende praktijk binnen de Rijksoverheid, te herkennen aan uitspraken als: 'de slager mag zijn eigen vlees niet keuren' of 'wij van WC-eend...'. Men moet hierbij niet vergeten dat naast de (inter)departementale onderzoeken, de onderzoeken van planbureaus en commerciële onderzoeksbureaus, ook een aanzienlijk deel van onderzoek geleverd wordt door universiteiten. Desniettemin blijven academische onderzoeken vaak onbenut, terwijl er wel degelijk bruikbare onderzoeksbevindingen geleverd zijn. Het zijn juist de raakvlakken van verschillende onderzoekers die kunnen leiden tot vernieuwde inzichten en andere prioriteiten in beleidsevaluatieonderzoek (Koopmans, 2010).

Kortom, het is aan te raden om uiteenlopende onderzoeken te verzamelen en cruciale kennis te vergaren die mogelijk benut kan worden voor interventies. Voor nu zijn hier twee voordelen van belicht, waaronder dat het verzamelen van uiteenlopende onderzoeken zorgt voor sterkere evaluatie-ontwerpen en dat het evaluatiebeleid daadwerkelijk onafhankelijk onderzocht kan worden. Het is wel van belang om relevante en geloofwaardige onderzoeken te selecteren. Dit kan een tijdrovende activiteit zijn en dat is iets waar men rekening mee moet houden (Driscoll, Appiah-Yeboah, Salib & Rupert, 2007, p. 22).

Advies 2: de aantrekkingskracht van procedureel-organisatorische voorzieningen

Het tweede advies gaat over het idee om procedureel-organisatorische voorzieningen in te richten ten aanzien van het verzamelen en verwerken van onderzoek naar (subsidie-)evaluaties. De analyse liet namelijk zien dat bij het ministerie EZK en VWS procedureel-organisatorische voorzieningen aanwezig waren en daardoor onderzoek beter benut kon worden dan bij het ministerie OCW. De organisatiestructuur van het ministerie EZK en VWS kunnen natuurlijk als inspiratie worden gebruikt om procedureel-organisatorische voorzieningen in te stellen, maar daarnaast zijn er genoeg andere *best practices* beschikbaar.

Neem eerst de praktijk als voorbeeld. Vanuit een breder perspectief is op te merken dat Nederland als klein land relatief veel innovatief onderzoek heeft geleverd in vergelijking met andere landen, maar de overheid zou nog meer inzet kunnen tonen om de productie en benutting van onderzoek te stimuleren. Deze gedachte komt voort na het bestuderen van het beleid van enkele innovatieve landen. Het bekende voorbeeld is hierbij de Verenigde Staten, het land dat na de Tweede Wereldoorlog een visie heeft ontwikkeld waarbij onderzoek wordt gezien als de cruciale factor voor het bestaan als wereldmacht. Het systeem is daarom zo ingericht dat er sprake is van een zogenoemde *social contract for science*, waarbij de overheid enerzijds investeert in onderzoek met de verwachting dat dit leidt tot fenomenale ontdekkingen voor de maatschappij, maar anderzijds is er ook sprake van een sterke controle waarbij bewindvoerders nagaan of onderzoek adequaat is uitgevoerd en bruikbare resultaten oplevert. Een veelal bekend voorbeeld is de onafhankelijke agentschap The National Aeronautics and Space Administration, ook wel bekend als NASA, dat onderzoek uitvoert op het gebied van luchtvaart- en ruimtevaarttechniek en de eerste man op de maan liet wandelen (Guston & Keniston, 1994). Een ander voorbeeld, iets wat bij velen onbekend is, is dat bedrijven als Apple, Microsoft, Facebook en Google hun bestaan te danken hebben aan de investeringen van de Amerikaanse overheid (Mazzucato, 2013). De inrichting van het sociale contract laat zien dat de Amerikaanse overheid een actieve houding heeft bij het starten, de uitvoering en de afhandeling van onderzoek waardoor continue innovatie plaatsvindt. Landen als Singapore en China hebben de afgelopen jaren ook een sterke ontwikkeling gemaakt waarbij innovatie vanuit de overheid sterk gestimuleerd werd. In Nederland is het eerder gebruikelijk dat de praktijk en onderzoek als twee gescheiden werelden worden beschouwd. De Nederlandse overheid zou er daarentegen juist van kunnen profiteren om de productie en benutting van onderzoek te stimuleren in het belang van innovatie waarmee prestaties, productiviteit en welvaart verhoogd kunnen worden, ook op het gebied van subsidie-evaluaties. (Volberda, Jansen, Tempelaar & Heij, 2011).

In de literatuur zijn daarnaast verschillende auteurs geïnspireerd geraakt door de overtuiging dat de aanwezigheid van procedureel-organisatorische voorzieningen de benutting van kennis bevordert. Korsten en van der Meer (2014) wezen er bijvoorbeeld op dat de aanwezigheid procedureel-organisatorische voorzieningen de kans vergroten dat onderzoek benut wordt:

“Hoe minder deze voorzieningen voor onderzoeksprogrammering, bespreking en andere bezinning aanwezig zijn, hoe meer benutting afhankelijk wordt van ad hoc situaties of toeval. En als er ook nog eens door ambtelijke leidinggevendenden vol hoon en scepsis gesproken wordt over evaluaties of benchmarks of ander beleidsonderzoek, zegt dat veel: de kans is dan gering dat er veel met onderzoeksbevindingen gebeurt en dat ‘fact free politics’” (p.22).

Op uiteenlopende manieren zijn er door wetenschappers modellen ontwikkeld, variërend van de bekende *research utilization* theorieën tot de *knowledge management* theorieën die voorschrijven hoe de inrichting van procedureel-organisatorische voorzieningen eruit zou kunnen zien. Een goede basis kan bij het ministerie OCW gelegd worden door de structuur van Bertrams (1999) over te nemen, waarbij de doorwerking van kennis in beleid is beschreven als een proces bestaande uit verschillende activiteiten waaronder de volgende:

1. *Kennis verzamelen*

Onderzoeken van planbureaus, commerciële onderzoeksbureaus en universiteiten, maar ook intern uitgevoerd onderzoek worden verzameld door gespecialiseerde teams. Het team bestaat uit medewerkers die verschillende typen onderzoeken kunnen analyseren en de cruciale kennis vergaren.

2. *Kennis verspreiden*

De kennis wordt vervolgens zichtbaar en beschikbaar gemaakt binnen de organisatie zodat men op de hoogte is van uitgevoerd onderzoek en ook de kans krijgt om onderzoeksbevindingen te gebruiken. ICT zou een belangrijke rol kunnen spelen door digitale voorzieningen te faciliteren als een plek waar kennis gedeeld kan worden.

3. *Kennis benutten*

Het is tenslotte de taak om na te gaan of de verworven kennis bij kan dragen aan het ebeleid en op wat voor manier onderzoeksbevindingen gerealiseerd kunnen worden. De implementatie van kennis is de laatste stap voordat er een doorwerking in het beleid te ontdekken is.

De mate waarin procedureel-organisatorische voorzieningen succesvol geïmplementeerd kunnen worden, hangt wel af van de context. Kennis is namelijk onderdeel van een subjectief en dynamisch proces bepaald door de aanwezige kennis, ervaringen, vaardigheden en attitudes van een organisatie (Theunissen, Friele & Keijsers, 2003, p.5; Landry, Lamari & Amara, 2003, p. 195).

Advies 3: de verscholen krachten achter informaliteit

Het derde advies wijst op de mogelijkheid om juist de sterke punten van de informele cultuur te gebruiken zodat de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers verbeterd kan worden. Op het eerste gezicht klinkt dit als een tegenstrijdig advies. Dit komt doordat er in het vorige advies juist gepleit werd om meer formele kaders op te stellen, om te voorkomen dat de benutting van onderzoek afhangt van ad hoc situaties of toeval. Daarnaast is nalatigheid een risico die een informele organisatiecultuur met zich meebrengt. Verscheidene auteurs hebben hier aandacht aan besteed. Krackhardt en Hanson (1993) gaven bijvoorbeeld aan dat het voor een manager lastig is om altijd de werkzaamheden van werknemers te controleren binnen de kaders van een informele structuur, omdat dit alleen kan op basis van persoonlijke

interactie. Het is daarentegen juist een kwestie van balans tussen formaliteit en informaliteit wat een organisatie verder kan brengen. De formele structuren zorgen namelijk voor de basis, maar de organisatie kan pas leven met informele structuren (Heining, 2011; Lamont, Williams & Hoffman, 1994). Het is daarom van belang om naast de instelling van formele institutionele kaders, aandacht te besteden aan de informele normen van een organisatie.

In het belang van de communicatie, betrokkenheid en aandacht voor presentaties, kan de informele cultuur er in ieder geval op twee manieren aan bijdragen dat de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers beter verloopt. Op de eerste plaats vergroot een informele interactie de flexibiliteit en ontvankelijkheid van een organisatie (Wang & Ahmed, 2002). Hoe meer informaliteit er aanwezig is binnen een organisatie, hoe minder er regels aanwezig zijn die de grenzen van gedrag aangeven en dat heeft in positieve zin als gevolg dat de interactie tussen onderzoekers en beleidsmedewerkers gemakkelijker en sneller plaats kan vinden. Hierdoor wordt de communicatie bijvoorbeeld minder belemmerd door formele regels en vindt het eerder positief, spontaan en creatief plaats (Kraut, Fish, Root & Chalfonte, 2002). Dit biedt dus voor zowel onderzoekers als beleidsmakers de mogelijkheid om kennis omtrent het subsidie-evaluatiebeleid constant bij te schaven zonder daarbij rekening te moeten houden met bepaalde grenzen van de organisatie.

Op de tweede plaats kan een informele cultuur ervoor zorgen dat rijksambtenaren eerder intrinsiek gemotiveerd zijn om het subsidie-evaluatiebeleid voortdurend te willen verbeteren. Over het algemeen blijken ambtenaren een grote intrinsieke motivatie te hebben, meestal meer dan mensen uit het bedrijfsleven die vaak extern gemotiveerd raken (Frank & Lewis, 2004). De kaders van een informele organisatie bieden eerder de mogelijkheid om de intrinsieke motivatie te versterken en dat wordt duidelijk met het *full need-satisfaction model* van Baard, Deci en Ryan (2004). Dit model laat namelijk zien dat medewerkers intrinsiek gemotiveerd kunnen zijn wanneer drie behoeften aanwezig zijn: het ervaren van autonomie, het ervaren van competentie en het ervaren van verwantschap met andere mensen. Binnen de sfeer van een informele cultuur is het eerder mogelijk dat deze behoeften aanwezig zijn, omdat de ambtenaren zelf de verantwoordelijkheid krijgen om projecten te realiseren. Doordat ambtenaren zelf de verantwoordelijkheid krijgen om projecten succesvol uit te voeren, hechten zij er ook eerder waarde aan om goed te communiceren en betrokken te zijn bij onderzoek (Stogdill, 1950).

Het advies is dus om structuur aan te leggen met formele procedureel-organisatorische voorzieningen, maar de informele interactie kan eraan bijdragen dat successen eerder worden behaald. Wees wel waakzaam over de toepassing van een informele organisatiecultuur, want risico's zoals nalatigheid kunnen voorkomen. De informaliteit kan wel een goede weg inslaan wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een leercultuur, waarbij men continue verbetering wil aanbrengen (Skerlavaj, Hoon Song & Lee, 2010).

Het advies aan het ministerie OCW kan worden afgesloten door de aanbevelingen kort samen te vatten. In zijn algemeenheid is het belangrijk om te realiseren dat het niet helpt om te veel gedachtes uit te wisselen over de aanwezige problematiek. Een voortdurende kritische blik op het handelen van de overheid kan progressie aanbrengen, maar dat gebeurt alleen wanneer er acties worden ondernomen om verbeterstappen te bewerkstelligen. Naar aanleiding van deze studie zijn er drie suggesties gedaan om het verzamelen en verwerken van onderzoek ter bevordering van subsidie-evaluaties bij het ministerie OCW te verbeteren:

BOX 6.4 Samenvatting praktijkgerichte aanbevelingen

1. Verzamel meer uiteenlopende typen studies in het belang van de evaluatieopzet en onafhankelijk onderzoeken.
2. Richt procedureel-organisatorische voorzieningen in ten aanzien van het verzamelen en verwerken van onderzoek naar (subsidie)-evaluaties.
3. Gebruik de sterke kanten van de informele cultuur om de interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers te bevorderen.

6.4.2 Aanbevelingen voor de wetenschap: vervolgonderzoek

Het advies aan de wetenschap geeft aan in welke richting vervolgonderzoek plaats zou moeten vinden om relevante en nieuwe kennis te verwerven dat er uiteindelijk ook aan kan bijdragen om de opzetten van subsidie-evaluaties te bevorderen. Dit onderzoek was een kwalitatieve verkenning naar de verklaring van een zwakke benutting van onderzoek ter bevordering van het subsidie-evaluatiebeleid. Deze studie kan ook wel gezien worden als een begin van een nieuwe denkrichting binnen bestuurskunde, want tot zover vernomen was er nog niet eerder uitgebreid onderzoek verricht naar de benutting van onderzoek in het belang van subsidie-evaluaties. Het was wel mogelijk om de kennis uit onderzoek naar beleidsevaluaties te gebruiken om de opzetten van subsidie-evaluaties te verbeteren. Desniettemin is het belang van kennisaccumulatie rondom het specifieke onderwerp van subsidie-evaluaties groot, want vanuit de overtuiging dat beleidspraktijken verbeterd kunnen worden met de kennis uit de wetenschap, is het idee opgekomen dat er eerder een volledig beeld van subsidie-evaluaties kan ontstaan wanneer onderzoekers op elkaars werk voortbouwen en kennis met elkaar uitwisselen (Van Thiel, 2015). Om deze reden zijn er voor de toekomst dan ook verschillende mogelijkheden te bedenken voor vervolgonderzoek.

Suggestie 1: start een inhoudelijke oriëntatie

De eerste suggestie is om onbehandelde inhoudelijke aspecten rondom subsidie-evaluaties te gaan bestuderen met als doel om uiteindelijk de opzet van subsidie-evaluaties in de praktijk te verbeteren. Er zijn hier twee richtingen bij te bedenken. Voor de eerste richting is het mogelijk om een geheel ander onderwerp dat wel te maken heeft met subsidie-evaluaties te bestuderen. Te denken valt aan het meten van de kwaliteit van subsidie-evaluaties, de mate van benutting van bevindingen die met subsidie-evaluaties zijn gevonden, of een verkenning van de rol van de politiek.

De tweede richting biedt de optie om juist de gedachte van dit onderzoek voor te zetten en nader onderzoek te doen naar de mate van onderzoeksbenutting in het belang van het subsidie-evaluatiebeleid. Hoewel er een breed aantal factoren als verklaring voor de mate van onderzoeksbenutting tijdens deze studie behandeld zijn, zijn er invloedrijke factoren onbesproken gebleven wegens gebrek aan ruimte. Het is bijvoorbeeld in te denken dat de rol van een intermediair orgaan van invloed kan zijn op het benutten van onderzoek bij subsidie-evaluaties. Een alternatief is om het effect van professionele beroepsnormen te meten als oorzaak voor de manier waarop het subsidie-evaluatiebeleid ontwikkeld wordt. Waarschijnlijk biedt het veld van de praktijk nog meer opties om te onderzoeken. Door de meting van factoren als verklaring voor onderbenutting uit te breiden, worden meer trends zichtbaar gemaakt en is het eerder mogelijk om in de praktijk gepaste interventies uit te voeren.

Het is binnen deze richting ook nog voor te stellen om juist een verdiepend onderzoek uit te voeren naar één van de behandelde factoren van dit onderzoek. Dit uitgevoerde onderzoek bood een breed beeld van de aanwezige trends rondom de benutting van onderzoek voor subsidie-evaluaties, maar ieder onderwerp is vrij kort behandeld. Een verdieping in één van de factoren is van meerwaarde omdat het rijke en omvangrijke bevindingen op kan leveren. Het kan bijvoorbeeld van meerwaarde zijn om uitgebreider te

kijken naar de organisatiecultuur en de manier waarop er wordt omgegaan met prestaties met de vraag: is de organisatieleiding al langer bezig met prestatiemeting? Het blijft overigens immers interessant om in het licht van Foucault aandacht te besteden aan de normaliserende en disciplinerende werking van de normale gang van zaken rondom subsidie-evaluaties. Het is makkelijker om onderzoek uit te voeren binnen de gebruikelijke kaders, maar juist de ongebruikelijke visies leveren innovatie op.

Suggestie 2: kijk naar de methodologische opties

De tweede suggestie is om nieuwe vormen van onderzoek over subsidie-evaluaties uit te voeren door andere methoden toe te passen. Eén van de belangrijkste kenmerken van een onderzoek en iets wat ook samenhangt met de methode is de doelstelling van een onderzoek, in andere woorden: de reden waarom het onderzoek geschreven wordt. Dit onderzoek had een verklarende doelstelling, waarbij de oorzaken van een zwakke onderzoeksbenutting onderzocht werden. Onderzoek kan echter verschillende doelen dienen. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk om de zwakke onderzoeksbenutting vanuit een toetsend perspectief te analyseren, waarbij vooraf verwachtingen worden geformuleerd. Nu het onderzochte knelpunt beschreven en verklaard is, is het ook mogelijk geworden om een onderzoek uit te voeren dat ontwerpend van aard is. In dit geval is het bijvoorbeeld een idee om een studie te starten naar de manier waarop procedureel-organisatorische voorzieningen ten aanzien van het verzamelen en verwerken van onderzoek ingericht kunnen worden. Wanneer dezelfde probleemstelling vanuit verschillende benaderingen onderzocht wordt, is het eerder zeker dat de informatie omtrent een probleemstelling juist (valide) is en worden er diverse ideeën aangereikt wat eraan bijdraagt om een praktisch probleem op te lossen.

Er zit ook potentie in om het onderzoek rondom subsidie-evaluaties vanuit een ander perspectief te onderzoeken. Dit onderzoek was bedoeld om kennis aan te dragen voor het ministerie OCW en daarvoor is het onderzoek geanalyseerd vanuit het perspectief van de overheidsorganisatie. Het onderzoek had echter ook vanuit het perspectief van de onderzoekers geschreven kunnen worden. Nog een stap verder en meer in de gedachte van de zogeheten *pluralistische evaluatie* kan er met onderzoek ook gekeken worden naar het perspectief van de subsidieontvangers. De toegevoegde waarde van onderzoek naar verschillende perspectieven is dat er een gemeenschappelijke constructie ontstaat van de kennis rondom subsidie-evaluaties. Andere methoden zoals deze dienen als inspiratie, maar de realiteit is dat er nog veel mogelijkheden zijn om vervolgonderzoek in te vullen.

BOX 6.5 Samenvatting wetenschappelijke suggesties

1. Start nieuwe studies naar onbehandelde thema's verwant aan subsidie-evaluaties om nieuwe kennis te verwerven.
2. Pas andere methoden toe om de kwesties rondom subsidie-evaluaties vanuit verschillende kanten te belichten.

6.5 Nog een paar slotwoorden

Er zit nu nog maar één ding op en dat is deze masterthesis daadwerkelijk af te sluiten. Hoewel deze studie ervaren kan worden als een moment van kritiek, heeft het onderzoek in wezen een positieve functie: het was bedoeld om het subsidie-evaluatiebeleid van het ministerie OCW te verbeteren. Ik ben ervan overtuigd dat positieve *spirit* kan leiden tot meer verbonden theoretische inzichten, meer intrigerend empirisch

materiaal en verdere praktische relevantie. Juist vanuit een positief perspectief gericht op verandering kunnen zowel de wetenschap als de praktijk verder ontwikkelen:

“Keep exploring. Keep dreaming. Keep asking why. Don’t settle for what you already know. Never stop believing in the power of your ideas, your imagination, your hard work to change the world” – Obama (White House Office of the Press Secretary, 2015).

Hoofdstuk 7

Reflectie

7.1 Inleiding

Het laatste hoofdstuk bevat een reflectie op het gedane onderzoek als drijfveer om te leren. Door een reflectie wordt namelijk de ervaring van het onderzoek geëvalueerd, geanalyseerd en in een nieuwe betekenisvolle context geplaatst (Benammar, 2005). Dit hoofdstuk is dus in feite een kritische noot op het gerealiseerde onderzoek om na te gaan wat de leerpunten zijn voor een toekomstig en gelijkwaardig onderzoek. De reflectie heeft een vijfledige opzet, bestaande uit een bezinning op het beleidskader (sectie 7.2), het theoretische kader (sectie 7.3), de methode (sectie 7.4), de onderzoeksresultaten (sectie 7.5). Dit laatste hoofdstuk sluit af met een conclusie.

7.2 Beleidskader

Het beleidskader bood een gestructureerd overzicht van de juridische en beleidsmatige context rondom het subsidie-evaluatiebeleid opgezet door de Rijksoverheid en in het specifiek het ministerie OCW. Problemen rondom het opstellen van een overzicht ontstonden doordat het beleid en de regelgeving verspreid waren over uiteenlopende documenten. Daarnaast werd het opzetten van een beleidskader bemoeilijkt doordat het in tijden van corona lastig was om de omgeving te leren kennen. Hoewel het schrijven van het beleidskader een tijdrovende klus was en waar mogelijk nog incompleet, is het desondanks een goed begin geweest om overzicht te creëren.

7.3 Theoretisch kader

In het theoretisch kader werden theorieën met elkaar gecombineerd en mondden uit in een synthese bestaande uit een overzicht van factoren die de meeste potentie bleken te hebben om de onderbenutting van onderzoek bij het ministerie OCW te verklaren. De verklaringen voor een zwakke benutting van onderzoek werden in de literatuur gezocht door de doorwerking van onderzoek in overheidsbeleid als een fasegewijs proces te bestuderen. Dit bracht plus- en minpunten.

De kracht van het theoretisch kader bestond uit een uitgebreide weergave van bestaande literatuur en potentiële verklaringen. Dit bracht een breed en samenhangend beeld van het bestaan van mogelijke trends waardoor verhoudingen zichtbaar werden. Bovendien zorgde de brede theorie er in ieder geval voor dat er raakvlakken waren met de praktijk en was het behulpzaam om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Een andere aanwinst is dat de potentiële verklaringen sterk geordend waren door middel van clusters. Deze theoretische ordening maakte het mogelijk om de praktijk stap voor stap te analyseren.

Het theoretisch kader leverde daarentegen ook nadelen op. Over het algemeen bracht de keuze om een veelvoud aan potentiële verklaringen mee te nemen eerder oppervlakkige informatie dan uitgebreide en verdiepende beschrijvingen. Het was daarnaast lastig om tijdens de analyse evenveel aandacht aan alle factoren te geven, want sommige theoretische inzichten bleken beter bruikbaar te zijn dan anderen. De factor *timing van publicatie* was bijvoorbeeld moeilijk te meten omdat er tijdens de analyse meer in algemeenheden werd gesproken dan dat het gericht was op een specifiek geval. Daarbij bleef de theorie rondom de factor *betrokkenheid* eigenlijk onbesproken, doordat het meten van de vele andere factoren onbewust meer prioriteit kreeg. Met de kennis van de gevolgen van het behandelen van

een aanzienlijk aantal factoren, is het aan te raden om bij vervolgonderzoek minder factoren op te nemen in het theoretisch kader. Dit biedt namelijk de mogelijkheid voor verdieping, volledige aandacht voor alle factoren en daarnaast ruimte voor het behandelen van causaliteit. Dit kan het onderzoek sterker maken.

7.4 Methode

Er is een gedetailleerde onderzoeksmethode uiteengezet, maar in de loop van het onderzoek werden obstakels gesignaleerd. De eerste complicatie komt voort uit de keuze voor een kwalitatieve analyse om causaliteit te meten in plaats van het toepassen van een kwantitatieve analyse. Het causale verband tussen aanwezige trends en de onderbenutting van onderzoek had mogelijk betrouwbaarder vastgelegd kunnen worden door middel van het gebruik van statistiek. De conclusies omtrent causaliteit berusten nu namelijk op de ervaringen van rijksambtenaren en het valt te betwisten in hoeverre dit een betrouwbaar beeld heeft opgeleverd. Het is uitermate interessant om met een kwantitatief vervolgonderzoek dezelfde situatie te onderzoeken en om na te gaan of vergelijkbare bevindingen uitkomen.

Het onderzoek had daarnaast meer verdieping kunnen brengen wanneer er slechts één analysetechniek was toegepast. Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om zowel een discoursanalyse als een narratieve analyse te gebruiken en dat bracht de consequentie dat er twee korte analyses plaatsvonden waarbij variabelen in beperkte mate onderzocht werden. Eigenlijk zat er nog veel meer potentie in het toepassen van een discoursanalyse om de onderbenutting van onderzoek tot in detail te analyseren. Hiermee had als antwoord op de hoofdvraag een uitgebreidere analyse plaats kunnen vinden om toe te lichten in hoeverre de invulling van onderzoek de benutting ervan belemmerd heeft. Er liggen dan ook kansen in een vervolgonderzoek waar alleen een discoursanalyse wordt uitgevoerd.

Zoals bij de methodologische suggesties aangegeven, had dit onderzoek ook vollediger opgezet kunnen worden wanneer niet alleen het perspectief van de rijksambtenaren gemeten was, maar ook het perspectief van andere betrokkenen zoals onderzoekers en subsidieontvangers. Het gevolg van het toepassen van een enkel perspectief is dat de hoofdvraag alleen beantwoord is voor de overheidsorganisatie. Wanneer het onderzoek opgezet was vanuit een breder perspectief, dan was het mogelijk geweest om een gemeenschappelijke constructie op te bouwen. De doelgroep van dit onderzoek werd ten slotte niet alleen gevormd door de ambtenaren, want ook andere betrokkenen hebben belang bij goed opgezette subsidie-evaluaties.

Het vierde punt van aandacht is de nieuwe thuiswerkende situatie die veroorzaakt is door de opkomst van corona. Het was namelijk moeizaam om in een thuiswerkende situatie kennis te maken met de omgeving van de te onderzoeken organisatie en het onderzoek aan te laten sluiten op de praktijk. In het verleden was mogelijk om kantoren te bezoeken en medewerkers te vragen naar informatie en bevorderde de toegang tot informatie. Met de huidige situatie moest kennis voornamelijk verworven worden via internet, mailcontact en telefoongesprekken met als gevolg dat het langer onbekend bleef waar informatie gezocht moest worden. Daarnaast was het moeilijk om via videobellen een vertrouwde band op te bouwen met respondenten, waardoor de narratieve analyse minder intensief heeft plaatsgevonden als beoogd. Hoewel sommigen ervan overtuigd zijn dat het leven weer terug gaat draaien naar het oude, biedt het thuiswerken toch een toekomstig perspectief en moet er aandacht worden besteed aan nieuwe manieren voor de uitvoering van onderzoek.

7.5 Onderzoeksresultaten

De onderzoeksresultaten boden een overzicht van de gevonden bevindingen bij het ministerie OCW en die werden vergeleken met de situaties van het ministerie VWS en het ministerie EZK om de mate van onderzoeksbenutting in het belang van subsidie-evaluaties te verklaren. De moeilijkheid zat vooral in het opzetten van een doorlopend verhaal waarbij de ervaringen van de rijksambtenaren werden herverteld. Eerst was de neiging om de meest opvallende uitspraken te presenteren, maar later bleek de wens om

nauwkeurig de ervaringen van de rijksambtenaren te presenteren groter te zijn. Bij toekomstige kwalitatieve onderzoeken is het een blijvend aandachtspunt om onderzoeksbevindingen te presenteren zonder de interpretatie te laten overheersen.

7.6 Voor de toekomst

Er zit veel potentie in vervolgonderzoek gericht op subsidie-evaluaties en in specifieke studies naar de benutting van onderzoek om de opzetten van subsidie-evaluaties te bevorderen. Verschillende ideeën zijn tijdens dit onderzoek ontstaan. Eerder werden er in hoofdstuk 6 (sectie 6.4.2) wetenschappelijke aanbevelingen opgenomen om inhoudelijke en methodologische suggesties te doen. Hieraan toe te voegen is het advies om rekening te houden met de beperkingen die tijdens die onderzoek zijn ontstaan. Vervolgonderzoek zou sterker uitgevoerd kunnen worden wanneer het voortbouwt op het ontwikkelde beleidskader, wanneer er een minder breed theoretisch kader wordt opzet, wanneer er rekening wordt gehouden met de complicaties die kunnen ontstaan bij de onderzoeksmethode ontstaan en wanneer er aandacht blijft voor de risico's van kwalitatieve analyses.

Literatuurlijst

- Abma, T. (1996). *Responsief evalueren* (Proefschrift). Geraadpleegd op 4 mei 2020, van https://repub.eur.nl/pub/22686/961107_Abma,%20Tineke%20A.pdf
- Algemene Rekenkamer. (2011). *Leren van subsidie-evaluaties*. Geraadpleegd op 20 mei 2020, van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2011/10/13/leren-van-subsidie-evaluaties>
- Algemene Rekenkamer. (2012). *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid*. Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2012/05/22/effectiviteitsonderzoek-bij-de-rijksoverheid>
- Algemene Rekenkamer. (2016). *Inzicht in publiek geld*. Geraadpleegd op 8 augustus 2020, van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/07/13/inzicht-in-publiek-geld>
- Amara, N., Ouimet, M., & Landry, R. (2004). New Evidence on Instrumental, Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies. *Science Communication*, 26(1), 75-106. Geraadpleegd op 5 juni 2020, van https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1075547004267491?casa_token=sVWuptEJ2MQAAAAA:8mKINcApc882fjXhCNLxZJU6jktl0V37d9FPrkZreXVd9ZfQtig2LYt0yPZqrGanch5Sq1GYd1R
- Anand, G., & Kodali, R. (2008). Benchmarking the Benchmarking Models. *Benchmarking: An International Journal*, 15(3), pp. 257-291. Geraadpleegd op 15 december 2020, van <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/14635770810876593/full/pdf?title=benchmarking-the-benchmarking-models>
- Antonini, F. (2019). Pessimism of the Intellect, Optimism of the Will: Gramsci's Political Thought in the Last Miscellaneous Notebooks. *Rethinking Marxism*, 31(1), 42-57. Geraadpleegd op 20 augustus 2020, van https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/08935696.2019.1577616?casa_token=TtNMm0IRDYAAAAA:HIATnPxE7PjNjbZmacgjHVsaLZ0BtCSB5ZMWfzQFh0i_RMpKOVxazbY5PGs0VJD7tVYCpJvKQMy
- Baard, P., Deci, E., & Ryan, R. (2004). Intrinsic Need Satisfaction: A Motivational Basis of Performance and Well-being in Two Work Settings. *Journal of applied social psychology*, 34(10), 2045-2068. Geraadpleegd op 20 oktober 2020, van https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1559-1816.2004.tb02690.x?casa_token=ZBGG0YX0P_MAAAAA:s-40929aCDZ9W95ftd-hTQPpYQzKJxlyheW64bs-fabV7gmTIKAtLKuPZtO63DhP1gmHwWoNnrDtVgo
- Bailey, M. (1992). Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research. *Public Administration Review*, 51(1), 47-54. Geraadpleegd op 16 juni 2020, van https://www.jstor.org/stable/pdf/976545.pdf?casa_token=NP_iktyuN7AAAAA:Q1MpLToaBXdxBTcbM5BkPN-Ytna_qYIVUedQTV2agubhdsmmOveJ0gZzG8LTIMooQjEoF-vXIYoRslA_yYv_coFbR2_liy-8lo86NvXsYb1cD90v18g
- Bazaza, O. (2019). Impact of Labor Law Implementation in the Lebanese Pharmaceutical Sector. *Management Studies and Economic Systems*, 4(4), 287-294. Geraadpleegd op 3 juni 2020, van http://www.msae.org/article_97168.html
- Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V., & Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Geraadpleegd op 12 september 2020, van <https://repub.eur.nl/pub/1594/BSK-CPG-2004-001.pdf>
- Benammar, K. (2005). Reflectie als drijfveer van het leerproces. *Onderzoek van onderwijs*, 34(15), 14-17.

- Geraadpleegd op 5 oktober 2020, van https://reflectiesite.nl/wp-content/uploads/2016/05/Reflectie_als_drijfveer.pdf
- Bertrams, J. (1999). *De kennisdelende organisatie*. Schiedam: Scriptum.
- Blommestein, H., Bressers, J., & Hoogerwerf, A. (1984). *Handboek beleidsevaluatie: een multidisciplinaire benadering*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Box, R. (2004). *Critical Social Theory in Public Administration*. New York: ME Sharpe.
- Brannen, J. (2017). *Mixing methods: Qualitative and Quantitative Research*. Geraadpleegd op 25 juni 2020, van <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315248813>
- Bressers, J., & Hoogerwerf, A. (1991). *Beleidsevaluatie*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Bretschneider, S., Marc-Aurele, F., & Wu, J. (2004). "Best Practices" Research: A Methodological Guide for the Perplexed. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 307-323. Geraadpleegd op 20 september 2020, van <https://ru-on-worldcat-org.ru.idm.oclc.org/oclc/4637834232>
- Cassell, C., & Symon, G. (2004). *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. Geraadpleegd op 13 mei 2020, van <http://103.5.132.213:8080/jspui/bitstream/123456789/272/1/Essential%20guide%20to%20qualitative%20in%20organizational%20research.pdf>
- Chelimsky, L. (1987). Retrospective and Prospective Analysis: Linking Program Evaluation and Forecasting. *Evaluation Review*, 11(3), 355-370. Geraadpleegd op 30 juni 2020, van <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0193841X8701100306>
- Chen, H. (1997). Applying Mixed Methods Under the Framework of Theory-Driven Evaluations. *New Directions for Evaluation*, 1997(74), 61-72. Geraadpleegd op 15 mei 2020, van https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/ev.1072?casa_token=8LweAPSbeeAAAAAA:pOuOOGHwS3soUc7J1UP240yOrf77WYn7uEqFUwATNf-PFIAHiArvk0N32HSamtDmKc234cmgkTDw21g
- Clandinin, D., & Connelly, F. (2000). *Narrative Inquiry: Experience and Story in Qualitative Research*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155. Geraadpleegd op 17 mei 2020, van https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/03058298810100020501?casa_token=4-Z1Mq_BeSEAAAAA:ih6BplbO_m2jDBGJqeeZ2z25XFVZM2j5XxTzxl9wvqqiGXOFT1RoXRB8tWNbfoFEbRcGTTxsRa
- De Jager, J. (2010, maart 9). Subsidieoverzicht Rijk 2010 [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 25 juli 2020, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2010Z04208&did=2010D11872
- De Vries, M. (2010). Performance Measurement and the Search for Best Practices. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 313-330. Geraadpleegd op 23 september 2020, van <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852309365668>
- Douglas, S., Steen, T., & Van der Wal, Z. (2019). Positieve bestuurskunde: naar een robuust positief perspectief op de overheid. *Bestuurskunde*, 28(3), 3-10. Geraadpleegd op 5 oktober 2020, van https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bk/2019/3/Bk_0927-3387_2019_029_003_001.pdf
- Driscoll, D., Appiah-Yeboah, A., Salib, P., & Douglas, J. (2007). Merging Qualitative and Quantitative Data in Mixed Methods Research: How To and Why Not. *Ecological and Environmental Anthropology*, 3(1), 19-28. Geraadpleegd op 17 oktober 2020, van <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=icwdmeea>

- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The Qualitative Content Analysis Process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107-115. Geraadpleegd op 4 juli 2020, van https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x?casa_token=zht5f5AMniQAAAAA:aTTbt0lulgpG5V_tbPrDht59qujDMdmlb2_5hFG9pGUyL9l7rk9AjwkkVRpcEUKXBJM5ruPHJeZcNgM
- Ferdie Migchelbrink Consultancy. (2016). *Half open en volledig gestructureerde of gestandaardiseerde interviews*. Geraadpleegd op 17 juli 2020, van <https://docplayer.nl/31455409-Half-open-en-volledig-gestructureerde-of-gestandaardiseerde-interviews.html>
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, F., & Forester, J. (1987). *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*. CA: Sage.
- Foucault, M. (1989). *Discipline, toezicht en straf: de geboorte van de gevangenis*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Frank, S., & Lewis, G. (2004). Government Employees: Working Hard or Hardly Working? *The American Review of Public Administration*, 34(1), 36-51. Geraadpleegd op 17 oktober 2020, van https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074003258823?casa_token=C9yMLIFD0pUAAAAA:8CVXZy26YOgOCP1okL71W3zKHEtM35jf6dYKLBnRnjRxzX7n8FekOBWs1Eigp2pjX8hVB DsFHyfo
- Frechtling, J., & Metzger Sharp, L. (1997). *User-Friendly Handbook for Mixed Method Evaluations*. Collingdale: Diane Publishing.
- Freeman, M. (2003). Identity and Difference in Narrative Inquiry: A Commentary on the Articles by Erica Burman, Michelle Crossley, Ian Parker, and Shelley Sclater. *Narrative Inquiry*, 13(2), 331-346. Geraadpleegd op 18 juli 2020, van <https://www.jbe-platform-com.ru.idm.oclc.org/docserver/fulltext/ni.13.2.06fre.pdf?expires=1606928882&id=id&accname=cid-58008116%2F1&checksum=4EDF37F5E78EE5549D79EE1144F2EA07>
- Frost, N. (2011). *Qualitative Research Methods in Psychology: Combining Core Approaches*. Geraadpleegd op 16 mei 2020, van <http://psikologi.unmuha.ac.id/wp-content/uploads/2020/02/Qualitative-Research-Methods-in-Psychology.pdf>
- Garretsen, H., & Van de Mheen, D. (2017, 24 maart). *Het is nu of nooit aan de universiteit om maatschappelijk relevanter te worden*. Geraadpleegd op 3 mei 2020, van <https://www.socialevraagstukken.nl/het-is-nu-of-nooit-aan-de-universiteit-om-relevanter-te-worden/>
- Geertz, C. (1972). Deep play: Notes on the Balinese Cockfight. *Deadalus*, 101(1), 1-37. Geraadpleegd op 1 mei 2020, van <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.462.5163&rep=rep1&type=pdf>
- Green, J., Caracelli, J., & Graham, W. (1989). Toward a Conceptual Framework for Mixed Method Evaluation Designs, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11(3), 225-274. Geraadpleegd op 3 oktober 2020, van https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.3102/01623737011003255?casa_token=etPZBQkUVR YAAAAA:3Z0wluyfklw7YSbRMGxPnIndoCqlvrBuX9fdaCv5yi9oqiSbT91z6YuJvHI2fN76m3hYmr_eFysc
- Guston, D., & Keniston, K. (1994). *The Fragile Contract: University Science and the Federal Government*. Massachusetts: Mit Press.
- Hanney, S., Gonzalez-Blok, M., Buxton, M., & Kogan, M. (2003). The Utilisation of Health Research in Policy-Making: Concepts, Examples and Methods of Assessment. *Health Research and Policy Systems*, 1(1), 1-28. Geraadpleegd op 16 juni 2020, van <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/1478-4505-1-2>
- Hansen, H. (2005). Choosing Evaluation Models: A Discussion on Evaluation Design. *Evaluation*, 11(4), 447-462. Geraadpleegd op 26 mei, 2020, van

- https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1356389005060265?casa_token=eL2AJk9tkqIAA AAA:3fuvvU14tkRW-0Dqajb9FmAwqt39StiXBFjGZoVmxcyoNN-FiKA-Erl1_D9FltyvVMc2pjrxtiFf
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Heining, A. (2011). *De rol van informele organisatiestructuren in de interne communicatie* (Masterscriptie). Geraadpleegd op 17 oktober 2020, van http://essay.utwente.nl/61534/1/Heining_Anne_-_s_0057029_scriptie.pdf
- Hoekstra, W. (2019, Februari 4). *Brief Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit* [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 27 september 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/04/brief-voortgangsrapportage-operatie-inzicht-in-kwaliteit>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. Geraadpleegd op 17 april 2020, van https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x?casa_token=2K0q2BNTsDwAAAAA:_LPK2DA_E16V_jfG3RFztsRITX5Z3kd yTf2icETA9yc2mF0yukAGFq7mq1jiOfe-bWvkBgXl2O377dE
- Hoppe, R. (1985). *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpbeurt*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Kalsbeek, H. (2007). Frauderende onderzoekers: geloofwaardigheid van de wetenschap in het geding. *Nederlands Tijdschrift Tandheelkunde*, 114(4), 381-383. Geraadpleegd op 11 juni 2020, van <https://www.ntvt.nl/tijdschrift/editie/artikel/artikel-download/t/frauderende-onderzoekers/num/0>
- Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken. (2020, mei 25). *Subsidie*. Geraadpleegd op 3 november 2020, <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/subsidie>
- Klenk, N., & Hickey, G. (2011). Government Science in Forestry: Characteristics and Policy Utilization. *Forest Policy and Economics*, 13(1), 37-45. Geraadpleegd op 11 juli 2020, van https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934110001292?casa_token=zanWxbSb BcAAAAA:c7xHG01wvDrndoX-YFGDQiYrKN6uu04i3nsM3a2sD2i-BWo3Cw-1RH5MDq50Hvr_JvVejQctbg
- Knott, J., & Wildavsky, A. (1980). If Dissemination is the Solution, What Is the Problem?. *Knowledge*, 1(4), 537-578. Geraadpleegd op 28 augustus 2020, van https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/107554708000100404?casa_token=Vd_FCzJBVZ UAAAAA:y1KHb5wPFX4reNWjLAV8aGOHdIkBs-keE3Gd_MUUndVY_GGFMpkYimOBDXJM-4jCpRM6zRuiAOOH-
- Koopmans, C. (2010). *Van zacht naar hard: milieueffecten in kosten-batenanalyses* (Oratie). Geraadpleegd op 17 oktober 2020, van <https://research.vu.nl/en/publications/van-zacht-naar-hard-milieueffecten-in-kosten-batenanalyses>
- Korsten, A. (1983). *Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. Geraadpleegd op 18 juli 202, van <https://arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/Wat%20is%20goed%20genoeg.pdf>
- Korsten, A. (2008). *Discoursanalyse*. Geraadpleegd op 27 juli 2020, van Arno Korsten: <https://arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Discoursanalyse.pdf>
- Korsten, A., & Van der Meer, A. (2014, april). *Beleidsonderzoek benutten*. Geraadpleegd op 20 september 2020, van <http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bso/2014/04/Beleidsonderzoek-2014-07>
- Krackhardt, D., & Hanson, J. (1993). Informal Networks. *Harvard business review*, 71(4), 104-111. Geraadpleegd op 20 september 2020, van [http://www1.ximb.ac.in/users/fac/Shambu/Sprasad.nsf/23e5e39594c064ee852564ae004fa010/04e8064a732a65b7652570a900232f31/\\$FILE/krackhardt%20hanson1993%20HBR.pdf](http://www1.ximb.ac.in/users/fac/Shambu/Sprasad.nsf/23e5e39594c064ee852564ae004fa010/04e8064a732a65b7652570a900232f31/$FILE/krackhardt%20hanson1993%20HBR.pdf)
- Kraut, R., Fish, R., Root, R., & Chalfonte, B. (1990). Informal Communication in Organizations: Form, Function and Technology. In I. Oskamp, & S. Spacapan (Reds.), *Human Reactions to Technology*:

- Claremont Symposium on Applied Social Psychology* (pp. 145-199). Beverly Hills: Sage Publications. Geraadpleegd op 23 oktober 2020, van <https://kraut.hciresearch.info/wp-content/uploads/kraut90-InfomralCommInOrgs.pdf>
- Kruijt, D., Vellinga, M., & Koonings, K. (1983). *Ontwikkelingshulp getest: resultaten onder de loep*. Muiderberg: Coutinho.
- Kuindersma, W., & Boonstra, F. (2005). *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep: een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Geraadpleegd op 17 april 2020, van <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/38860>
- Lamont, B., Williams, R., & Hoffman, J. (2017). Performance During "M-form" Reorganization and Recovery Time: The Effects of Prior Strategy and Implementation Speed. *Academy of Management*, 37(1), 153-166. Geraadpleegd op 19 oktober 2020, van <https://journals.aom.org/doi/epub/10.5465/256774>
- Landry, R., Lamari, M., & Amara, N. (2003). The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies. *Public Administration Review*, 63(2), 192-205. Geraadpleegd op 6 juli 2020, van https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1540-6210.00279?casa_token=twrX2MGamRcAAAAA:juEGCJPkGMwkrjVUmLwVcBMq3PeRQoZX3eCEHkas33U2i3m9DSWKITvEsEpmjI73Rcr1xKAaWnPVIK8
- Leeuw, F. (1983). Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag: een studie naar theorieën over gedrag die aan beleid ten grondslag liggen. *Beleid & Maatschappij*, 13(1), 27-39. Geraadpleegd op 4 mei 2020, van <https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/download/26021/23468>
- Loyens, K. (2014). Process Tracing: Een gestructureerde vorm van analyse in onderzoek naar besluitvorming. *Kwalon*, 9(3), 27-37. Geraadpleegd op 16 juni 2020, van https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/305796/Loyens_process_tracing_Kwalon_preprint.pdf?sequence=1
- Mazzucato, M. (2013, juni). *Government - Investor, Risk-Taker, Innovator* [Videobestand]. Geraadpleegd op 27 juni 2020, van https://www.ted.com/talks/mariana_mazzucato_government_investor_risk_taker_innovator/transcript
- McCurdy, H., & Cleary, R. (1984). Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration? *Public Administration Review*, 44(1), 49-55. Geraadpleegd op 9 juli 2020, van https://www.jstor.org/stable/pdf/975661.pdf?casa_token=NKsXsrei_TAAAAAA:_es0qyedmQH7Eqv_FZvpUE-twkB3kmjH1aMtYxkk_B9vV0gf2xDhRxaCd74tYSX2uuwHS8JN6m2CjWxelNqseWVde5_Hyzbl8XRHz3X0167IFXUIGws
- McCusker, K., & Gunaydin, S. (2015). Research Using Qualitative, Quantitative or Mixed Methods and Choice Based on the Research. *Perfusion*, 30(7), 537-542. Geraadpleegd op 12 juli 2020, van <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0267659114559116>
- Ministerie van Financiën. (2018, november 7). Kamerbrief 'IBO Subsidies: robuust en proportioneel' [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 4 april 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/07/kamerbrief-%E2%80%98ibo-subsidies-robuust-en-proportioneel%E2%80%99>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2019, april 7). *Aanwijzigingen voor subsidieverstrekking*. Geraadpleegd op 24 mei 2020, van <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/aanwijzingen-2>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020). *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving*. Geraadpleegd op 20 april 2020, van https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving?ip_login_no_cache=db85e4c3041991c156355b0613eaa0e5

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2017, oktober 26). *Introductiedossier Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Geraadpleegd op 15 juni 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/26/introductiedossier-ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap>
- Mulder, H., & Walraven, G. (1991). Het gebruik van beleidsevaluatie-onderzoek bij de rijksoverheid. *Beleidswetenschap*, 5(3), 203-277.
- Niemantsverdiët, T., & Rosenberg, E. (2014, mei 17). Even pinnen bij het rijk. *NRC*. Geraadpleegd op 3 april 2020, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/05/17/even-pinnen-bij-het-rijk-1376961-a1293164>
- Nog nooit een zak geld goal zien maken (2013, 11 september). *NOS*. Geraadpleegd op 4 april 2020, van NOS: <https://nos.nl/video/550182-nog-nooit-zak-geld-goal-zien-maken.html>
- Pattyn, V., Gerrits, L., & Verweij, S. (2015). Qualitative Comparative Analysis: meer behorend bij de kwalitatieve dan de kwantitatieve benadering. *Kwalon*, 20(3), 26-33. Geraadpleegd op 11 juli 2020, van https://fis.uni-bamberg.de/bitstream/uniba/39781/1/VerweijKWALONse_A3b.pdf
- Phillips, N., & Hardy, C. (2002). *Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Construction*. Londen: Sage Publications.
- Popper, K. (1953/2002). *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. Abingdon: Routledge.
- Potter, J. (2004). Discourse Analysis. In M. Hardy, & A. Bryman (Eds.), *Handbook of Data Analysis* (pp. 607-624). Geraadpleegd op 9 juli 2020, van https://scholar.harvard.edu/cwinship/files/causal_handbook.pdf
- Price, S. (2015). Academic and Commercial Research: Bridging the Gap. *Participations*, 12(2), 168-173. Geraadpleegd op 6 juli 2020, van https://www.academia.edu/download/43250068/Final_Paper_Online.pdf
- Raadschelders, J. (2011). *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford UK: Oxford University Press.
- Rich, R. (1980). [Review of the book *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, by Lindblom C., & Cohen, D]. *American Political Science Review*, 74(3), 803-804. Geraadpleegd op 4 juni 2020, van <https://www.sciencedirect.com.ru.idm.oclc.org/science/article/pii/0149718982900635>
- Ricucci, N. (2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Rijksoverheid. (2020a). *Organisatie*. Geraadpleegd op 1 september 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/organisatie/organogram>
- Rijksoverheid. (2020b). *Prinsjesdag: Miljoenennota en Rijksbegroting*. Geraadpleegd op juni 30 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/inkomsten-en-uitgaven-van-het-rijk-2020>
- Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Geraadpleegd 13 juli 2020, van https://repository.uibn.ru.nl/bitstream/handle/2066/148122/mmubn000001_025226320.pdf
- Ringeling, A. (2007). *Tussen distantie en betrokkenheid: een bericht aan de tovenaarsleerlingen*. Geraadpleegd op 13 juli 2020, van <https://repub.eur.nl/pub/10542/afscheidsrede%20ringeling%20%20binnenwerk.pdf>
- Robson, C. (2011). *Real World Research*. Malden: Blackwell Publishing.
- Schuyt, C. (1963). Kwaliteit is aanwijsbaar, maar niet meetbaar. *Beleid en Maatschappij*, 11(6), 157-158. Geraadpleegd op 8 juli 2020, van <https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/download/25917/23363>

- Schwartz, R., & Mayne, J. (2005). *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluating, Auditing and Performance Reporting*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Shadish, W., Cook, T., & Campbell, D. (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston: Houghton Mifflin.
- Shadish, W., Cook, T., & Leviton, L. (1991). *Foundations of Program Evaluation*. Londen: Sage Publications.
- Skerlavaj, M., Hoon Song, J., & Lee, Y. (2010). Organizational Learning Culture, Innovative Culture and Innovations in South Korean Firms. *Expert Systems with Applications*, 37(9), 6390-6403. Geraadpleegd op 11 november 2020, van https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957417410001193?casa_token=Ui8taqjNMcIAAAAA:UALSVXj26OYmCuZit_AnfukCLxmYCVqZ85wbTxHow1_MKb--z04iYSs75PcrNoweol_aewM62w
- Smaling, A. (2003). Inductive, Analogical, and Communicative Generalization. *International Journal of Qualitative Methods*, 2(1), 52-67. Geraadpleegd op 5 juli 2020, van <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/160940690300200105>
- Sools, A. (2012). Narratief onderzoek. *Kwalon*, 17(1), 27-35. Geraadpleegd op 4 juli 2020, van https://www.tijdschriftkwalon.nl/scripts/shared/artikel_pdf.php?id=KW-17-1-27
- Stebbins, R. (2001). *Exploratory Research in the Social Sciences*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stogdill, R. (1950). Leadership, Membership and Organization. *Psychological Bulletin*, 47(1), 1-14. Geraadpleegd op 24 november 2020, van <https://oce-ovid-com.ru.idm.oclc.org/article/00006823-195001000-00001/HTML>
- Swanborn, P. (2007). *Evalueren*. Den Haag: Boom Lemma.
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (Proefschrift). Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Ter Weel, B., Koopmans, C., Koeman, N., Kroon, L., Rougoor, W., Witteman, J., & Hof, B. (2018). *Beleidsdoorlichtingen belicht*. Geraadpleegd op 8 september 2020, van <https://www.seo.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen-belicht/>
- Theeuwes, J., Hassink, W., Van der Klaauw, B., Van Maasacker, M., Schaasberg, W., Straathof, B., Dirkmaat, T., Gelissen, T., Heijs, J., & Klomp, L. (2012). *Durf te meten: eindrapport expertwerkgroep effectmeting*. Geraadpleegd op 9 september 2020, van <https://dare.uva.nl/search?identificer=2e119c42-4704-4600-b0b4-5bb2463fdabd>
- Theunissen, N., Friele, R., & Keijsers, J. (2003). Implementeren door kennismanagement: theorie en praktijk. In J. Ravensbergen, R. Friele, & J. Keijsers (Reds.), *In zicht: nieuwe wegen voor implementatie* (pp. 1-15). Geraadpleegd op 3 november 2020, van <https://www.narcis.nl/publication/RecordID/publicat%3A1490>
- Van de Vall, M., & Van Dijkum-De Jong, B. (1979). *Het rendement van sociaal beleidsonderzoek: een onderzoek naar de voorwaarden van beleidsrelevantie*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Van den Berg, H. (2004). Discoursanalyse in de praktijk. *Kwalon*, 27(3), 27-34. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van <https://research.vu.nl/en/publications/discoursanalyse-in-de-praktijk-de-discursieve-constructie-van-soc>
- Van der Arend, S. (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten* (Proefschrift). Geraadpleegd op 5 juli 2020, van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/23553>
- Van der Bol, N., & Van der Arend, S. (2007). *Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief*. Geraadpleegd op 4 juli 2020, van <https://repub.eur.nl/pub/11544/>
- Van der Knaap, P., Bokhorst, M., & Kleistra, Y. (2018). Onafhankelijk onderzoek in positie, oordeelsvorming en beeldvorming. *Bestuurskunde*, 28(4), 3-11. Geraadpleegd op 8 oktober 2020, van

- https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bk/2019/4/Bk_0927-3387_2019_029_004_001
- Van der Steen, M., Faber, A., Frankowski, A., & Norbruis, F. (2018). *Opgavegericht evalueren: beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Geraadpleegd op 15 september 2020, van <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/opgavegericht-evalueren>
- Van Helden, G., & Brouwer, N. (2005). Benchmarking en prestatieverbetering in de publieke sector. *MAB*, 79(11), 573-581. Geraadpleegd op 1 september 2020, van https://www.rug.nl/research/portal/files/82272602/Benchmarking_en_prestatieverbetering_in_de_publieke_sector_ervaringen.pdf
- Van Hulst, M. (2008). Quite an Experience: Using Ethnography to Study Local Governance. *Critical Policy Analysis*, 2(2), 143-159. Geraadpleegd op 11 juli 2020, van <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171.2008.9518535>
- Van Ooijen, P., Snellen, I., & Van Westerlaak, J. (1984). *Ambtenaren en onderzoekers*. Leiden: Lisbon.
- Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263-277. Geraadpleegd op 17 juni 2020, van <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1356389010372452>
- Verschuren, P. (2012). *Probleemstelling van onderzoek*. Amsterdam: Spectrum.
- Visse, M. (2016). Hermeneutisch narratief analyseren: creëren van mogelijkheden. *Kwalon*, 19(3), 18-26. Geraadpleegd op 17 juni 2020, van https://www.tijdschriftkwalon.nl/inhoud/tijdschrift_artikel/KW-19-3-18/Hermeneutisch-narratief-analyseren-creeren-van-mogelijkheden
- Volberda, H., Jansen, J., Tempelaar, M., & Heij, K. (2011). Monitoren van sociale innovatie: slimmer werken, dynamisch managen en flexibel organiseren. *Tijdschrift voor HRM*, 2011(1), 85-110.
- Wang, C., & Ahmed, P. (2002). *The Informal Structure: Hidden Energies within the Organisation*. Geraadpleegd op 11 oktober 2020, van <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.550.5153&rep=rep1&type=pdf>
- Weber, M. (2012). *Wetenschap als beroep, Politiek als beroep*. Nijmegen: Van Tilt.
- Weible, C. (2008). Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615-635. Geraadpleegd op 20 juni 2020, van <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2008.00287.x>
- Weingart, P. (1999). Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Science in Politics. *Science and Public Policy*, 26(3), 151-161. Geraadpleegd op 7 mei 2020, van <https://doi.org/10.3152/147154399781782437>
- Weiss, C. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431. Geraadpleegd op 7 juni 2020, van <https://www.jstor.org/stable/pdf/3109916.pdf?refreqid=excelsior%3A91f54804cc972ecab17e89c10209e3cb>
- Weiss, C., & Bucuvalas, M. (1980). *Social Science Research and Decision-Making*. New York: Columbia University Press.
- Wettenbank. (2018, 7 maart). *Regeling Periodiek evaluatieonderzoek*. Geraadpleegd op 13 mei 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>
- Wettenbank. (2020a, 1 juli). *Algemene wet bestuursrecht*. Geraadpleegd op 9 juli 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-07-01>
- Wettenbank. (2020b, 1 januari). *Comptabiliteitswet 2016*. Geraadpleegd op 24 mei 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2020-01-01>
- Wettenbank. (2020c, 1 januari). *Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS*. Geraadpleegd op 24 mei 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037603/2020-01-01>
- White House Office of the Press Secretary. (2015, 23 mei). *Remarks by the President at White House Science Fair*. Geraadpleegd op 4 november 2020, van

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/23/remarks-president-white-house-science-fair>

- White, R. (1986). Generic Business Strategies, Organizational Context and Performance: An Empirical Investigation. *Strategic Management Journal*, 7(3), 217-231. Geraadpleegd op 25 juni 2020, van https://www.jstor.org/stable/pdf/2486074.pdf?casa_token=891XZHE8fbwAAAAA:Z98OstclyAtig3t1ahj0PCsxAdQZ7waTpPVY3XPf9raLAF2xt2vAdvJgU3zm8GV5eB4MGclA4muxCs4w4t2nyh4FJrMPzHJlIhiiCAz7DKcfL4AIQ
- Zainal, Z. (2007). Case Study as a Research Method. *Jurnal Kemanusiaan*, 5(1), 1-6. Geraadpleegd op 11 juli 2020, van <https://jurnalkemanusiaan.utm.my/index.php/kemanusiaan/article/view/165>
- Zwaan, P. (2012). *Struggling with Europe: How initiators of horizontal forms of governance respond to EU formal rules* (Proefschrift). Geraadpleegd op 2 augustus 2020, van <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/111845/111845.pdf>

Bijlage 1

Codeboek discoursanalyse

Introductie

Het codeboek geeft weer op wat voor een manier de theoretische elementen in Excel geteld zijn tijdens de discoursanalyse. Het codeboek is deductief opgesteld en alleen de manifeste inhoud van de onderzoeken wordt meegenomen.

Kolom A: ID-nummer

In Excel heeft elke regel een ander nummer gekregen dat chronologisch oploopt. Dit maakt het mogelijk om het Excel-bestand in originele staat te herstellen. Kolom A is enkel van praktische waarde, maar maakt geen deel uit van de analyse zelf.

Kolom B: Naam onderzoek

In deze kolom is de volledige naam van het artikel opgenomen

Kolom C: Datum onderzoek

In Excel is er een aparte kolom opgenomen, waarin de datum van het onderzoek is vastgelegd in de vorm van dd-mm-jj.

Fase 1: onderzoeken

Kolom D: Deze kolom betreft de benadering van het onderzoek.

Code	Onderzoeksbenadering	Definitie	Voorbeelden
0	Empirisch-analytische benadering	Het type onderzoek dat staat voor het doen van sociaalwetenschappelijk onderzoek op een manier die natuurwetenschappelijk onderzoek zo veel mogelijk benadert.	Het onderzoek is zo opgesteld dat het een hypothese toetst.
1	Kritische-theoretische benadering	Het type onderzoek dat vanuit normatief oogpunt wordt uitgevoerd om te verkennen hoe diverse waarden tot elkaar staan.	De focus van het onderzoek ligt op bestaande machtsverhoudingen in de samenleving.

2	Interpretatieve benadering	Bij dit soort onderzoek wordt ervan uitgegaan dat er niet één werkelijkheid is; iedereen ziet de werkelijkheid op zijn eigen manier en vanuit eigen perspectief.	Met het onderzoek wordt er gepoogd een situatie te begrijpen.
---	----------------------------	--	---

Kolom E: Deze kolom treft de evaluatiemethode die in het onderzoek aan de orde komt.

Code	Centrale vraagstelling	Definitie	Voorbeelden
1	Productevaluaties	De evaluatie wordt opgezet om te meten of doelen bereikt zijn.	Het onderzoek meet de doelrealisatie via causaliteit.
2	Procesevaluaties	De evaluatie is erop gericht om de uitvoering van het evaluatiebeleid te meten.	Het beleidsproces wordt aan de hand van een beleidstheorie onderzocht.
3	Deliberatieve evaluaties	De insteek van dit type evaluatieonderzoek is dat er wordt uitgegaan van de analyse van formele beleidsdoelen, waaraan vragen over normen en waarden worden toegevoegd.	Een voorbeeldvraag hiervan is: zijn de beleidsdoelen en in te zetten middelen verdedigbaar vanuit normatief oogpunt?
4	Pluralistische evaluaties	Zowel het algemene belang, vastgesteld door het rijk, als het belang van lokale actoren zijn criteria om te onderzoeken.	Het onderzoek is gericht op de interactiestructuur van de evaluatie.

Bijlage 2

Codeboek narratieve analyse

Introductie

Het codeboek geeft weer op wat voor een manier de theoretische elementen in Excel geteld zijn tijdens de narratieve analyse. Het eerste deel van het codeboek is deductief opgesteld, terwijl het tweede deel van het codeboek inductief is aangevuld.

Kolom A: ID-nummer

In Excel heeft elke regel een ander nummer gekregen dat chronologisch oploopt. Dit maakt het mogelijk om het Excel-bestand in originele staat te herstellen. Kolom A is enkel van praktische waarde, maar maakt geen deel uit van de analyse zelf.

Kolom B: Interview

In deze kolom zijn de afgenomen interviews genummerd.

Fase 1: onderzoeken

Kolom C: Met deze kolom wordt gemeten in hoeverre onderzoeken als relevant werden ervaren. Hier is speciale aandacht voor de methodologische kwaliteit en timing van publicatie als bepalende factoren voor relevantie.

0	Niet genoemd	De respondent heeft hiervoor geen concreet antwoord.	Dit gebeurt wanneer een respondent geen antwoord weet of geen antwoord wil geven.
1	Niet relevant	De respondent denkt dat de onderzoeken niet relevant waren.	Dit komt voor wanneer onderzoek niet aansluit bij de beleidsfasering.
2	Redelijk relevant	De respondent geeft aan dat onderzoeken redelijk relevant waren.	De methodologische kwaliteit van onderzoek was bijvoorbeeld redelijk.
3	Zeer relevant	De respondent antwoordt dat onderzoeken meestal als zeer relevant werden ervaren.	De kwaliteit van de onderzoeken was goed en ze sloten aan bij de beleidsfasering.

Kolom D: Met deze kolom wordt de mate waarin onderzoeken als geloofwaardig werden gezien gemeten. Onderzoek kan als geloofwaardig worden beschouwd wanneer het overeenstemt met andere informatiebronnen, maar het is ook afhankelijk van de reputatie van de onderzoeker en de vooringenomen mening van potentiële gebruikers.

Code	Plek	Definitie	Voorbeelden
0	Niet genoemd	De respondent heeft hiervoor geen concreet antwoord.	Dit gebeurt wanneer een respondent geen antwoord weet of geen antwoord wil geven.
1	Niet geloofwaardig	Onderzoek werd over het algemeen als niet geloofwaardig beschouwd.	De onderzoeker heeft geen bewijs voor zijn bevindingen.
2	Redelijk geloofwaardig	Onderzoek kwam redelijk geloofwaardig over.	Dit kwam doordat de informatie redelijk overeenkwam met de andere bronnen.
3	Zeer geloofwaardig	Het onderzoek kwam als zeer geloofwaardig over.	Het onderzoek was bijvoorbeeld uitgevoerd door een gezaghebbende instelling.

Fase 2: overheidsorganisatie

Kolom E: In deze kolom wordt het gerealiseerde ambitieniveau als reden voor onderbenutting van onderzoek gemeten.

0	Niet genoemd	De respondent heeft hiervoor geen concreet antwoord.	Dit gebeurt wanneer een respondent geen antwoord weet of geen antwoord wil geven.
1	Weinig ambities gerealiseerd	Volgens de respondent heeft de overheidsorganisatie weinig ambities gerealiseerd.	Er is bijvoorbeeld geen vast format om het evalueren uit te voeren.
2	Redelijk aantal ambities gerealiseerd	De respondent geeft aan dat de organisatie redelijk wat ambities gerealiseerd heeft.	Er zijn procedurele-organisatorische voorzieningen aanwezig, maar het kan nog beter.
3	Veel ambities gerealiseerd	De overheidsorganisatie heeft veel ambities gerealiseerd.	Er is een strak georganiseerd evaluatiebeleid aanwezig.

Kolom F: In deze kolom worden de manieren gemeten die aangeven hoe onderzoek een doorwerking in beleid heeft gehad.

Code	Doorwerking	Definitie	Voorbeelden
0	Niet genoemd	De respondent heeft hiervoor geen concreet antwoord.	Dit gebeurt wanneer een respondent geen antwoord weet of geen antwoord wil geven.
1	Knowlegde-driven model	Het model voorziet een lineaire relatie van kennis tot beleid.	Het onderzoek bevat dusdanige nieuwe inzichten dat het gelijk overgenomen wordt voor nieuwe interventies.
2	Problem solving model	De beleidsmakers zijn het over de doelstellingen eens, maar hoe het probleem opgelost moet worden, dat gat vult onderzoek op.	Het ministerie OCW besteedde een onderzoekopdracht uit om te achterhalen hoe het gestructureerd kan evalueren.
3	Political model	Bij dit model wordt kennis uit onderzoek gebruikt ter onderbouwing van argumentatie tijdens politieke discussies.	Tijdens een debat van de Tweede Kamer verwees de minister van OCW naar een onderzoek om te beargumenteren dat er hard aan een kwestie werd gewerkt.
4	Enlightenment model	De resultaten van onderzoek dringen volgens dit model slechts gedeeltelijk, vaak langzaam en via andere kanalen dan aanvankelijk bedoeld, door tot het handelen van beleidsmakers.	Uit het TV-programma 'Op1' werd duidelijk dat een onderzoek goede ideeën bevat om het overheidsbeleid te verbeteren.

Kolom G: In deze kolom wordt aangegeven welke autoriteiten volgens de respondenten hebben bepaald of onderzoek gebruikt werd voor het opstellen van interventies.

Code	Autoriteit	Definitie	Voorbeelden
0	Niet genoemd	De respondent heeft hiervoor geen concreet antwoord.	Dit gebeurt wanneer een respondent geen antwoord weet of geen antwoord wil geven.

1	Decisionist model	Het model voorziet dat beleidsmakers bepalen of onderzoek gebruikt wordt.	Bij het ministerie OCW bepalen de beleidsmakers of de aanbevelingen overgenomen worden.
2	Technocratic model	De wetenschappers oefenen een dusdanige invloed uit dat zij kunnen bepalen of kennis een doorwerking heeft in beleid.	Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer de beleidsmakers dusdanig afhankelijk zijn van de technische kennis van wetenschappers.
3	Recursive model	Bij dit model is er een wisselwerking tussen beleidsmakers en wetenschappers die afwisselend bepalen of onderzoeksresultaten gebruikt worden.	Er is bijvoorbeeld een nauwe samenwerking tussen beleidsmakers en wetenschappers om oplossingen te vinden voor de praktijk.

Kolom H: Met deze kolom wordt aangegeven in hoeverre het onderzoek volgens de respondenten volledig gebruikt is.

Code	Volledigheid	Definitie	Voorbeelden
0	Niet genoemd	De respondent heeft hiervoor geen concreet antwoord.	Dit gebeurt wanneer een respondent geen antwoord weet of geen antwoord wil geven.
1	Geen gebruik	Onderzoek werd niet gebruikt.	In de praktijk doet zo'n situatie zich voor wanneer er niets met onderzoek gedaan is.
2	Instrumenteel gebruik	Onderzoeken werden meestal in zijn geheel gebruikt als aanzet om het beleid te veranderen.	Dit houdt in dat alle aanbevelingen gerealiseerd werden.
3	Conceptueel gebruik	Bepaalde concepten van onderzoek werden gebruikt om het beleid te veranderen.	Alleen bepaalde gedeeltes van de aanbevelingen werden overgenomen.
4	Symbolisch gebruik	Met de inhoud van onderzoek werd niets gedaan, maar het feit dat er onderzoek is uitgevoerd was belangrijk.	De minister gebruikte het onderzoek ter onderbouwing om te laten zien dat er aan een kwestie gewerkt werd.

Fase 3: Interactie onderzoekers en beleidsmakers

Kolom I: Met deze kolom wordt de communicatie rondom onderzoek gemeten als verklaring voor de mate waarin onderzoek benut is.

Code	Communicatie	Definitie	Voorbeelden
0	Niet genoemd	De respondent heeft hiervoor geen concreet antwoord.	Dit gebeurt wanneer een respondent geen antwoord weet of geen antwoord wil geven.
1	Slechte communicatie	De communicatie rondom onderzoek was meestal slecht.	De betrokkenen waren amper geïnformeerd en het contact tussen de onderzoeker en opdrachtgever verliep stroef.
2	Redelijke communicatie	De communicatie rondom onderzoek was redelijk.	Er is communicatie geweest rondom het onderzoek, maar het kon beter.
3	Sterke communicatie	De communicatie rondom onderzoek was meestal erg goed.	Dit komt doordat de betrokkenen uitgebreid geïnformeerd waren over het onderzoek, en het contact tussen de opdrachtgever en onderzoeker goed was verlopen.

Kolom J: In deze kolom wordt de betrokkenheid van onderzoekers en beleidsmakers gemeten.

Code	Betrokkenheid	Definitie	Voorbeelden
0	Niet genoemd	De respondent heeft hiervoor geen concreet antwoord.	Dit gebeurt wanneer een respondent geen antwoord weet of geen antwoord wil geven.
1	Weinig betrokkenheid	De onderzoekers en beleidsmakers hebben weinig van zich laten horen tijdens onderzoek.	De betrokkenen gaven niets om het onderzoek.
2	Redelijke betrokkenheid	De onderzoekers en beleidsmakers wisten redelijk iets af van elkaar situatie.	De betrokkenen zijn geïnteresseerd, omdat het onderzoek kennis brengt die zij nodig hebben.

3	Grote betrokkenheid	De onderzoekers en beleidsmakers toonden grote interesse in elkaar en hielpen elkaar.	De opdrachtgever is ervan op de hoogte wat de onderzoeker uitvoert.
---	---------------------	---	---

Kolom K: In deze kolom wordt de meest gebruikte presentatie van onderzoek gemeten.

Code	Presentatie	Definitie	Voorbeelden
0	Niet genoemd	De respondent heeft hiervoor geen concreet antwoord.	Dit gebeurt wanneer een respondent geen antwoord weet of geen antwoord wil geven.
1	Wetenschappelijke rapportage	Onderzoek was meestal opgesteld vanuit de wetenschappelijke manier van rapporteren.	Dit gebeurt wanneer er sprake was van een theoretisch en methodologisch kader.
2	Commerciële rapportage	Onderzoek was vaak opgesteld vanuit de commerciële rapportage.	Onderzoek was kort en met name gericht op conclusies en aanbevelingen.

Bijlage 3

Overzicht van geanalyseerde onderzoeken

In onderstaande tabel staan de onderzoeken die per departement geanalyseerd zijn.

Ministerie OCW

Algemene rekenkamer: *Leren van subsidie-evaluaties* (2011).

Ministerie van Financiën: *IBO Subsidies: robuust en proportioneel* (2018).

Ter Weel, B. et al.: *Beleidsdoorlichtingen belicht* (2018).

Ministerie VWS

Algemene Rekenkamer: *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid* (2012).

Algemene Rekenkamer: *Inzicht in publiek geld* (2016).

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: *Aantekeningenschrift Pilot Lerend Evalueren* (2017).

Ministerie EZK

Algemene Rekenkamer: *Leren van subsidie-evaluaties* (2011).

Ministerie Economische Zaken & Klimaat: *Tussenbalans BEC: conclusies en aanbevelingen* (2015).

Theeuwes, J. et al: *Durf te meten: eindrapport expertwerkgroep effectmeting* (2012).

Bijlage 4

Lijst met respondenten

Voor de totstandkoming van de analyse zijn negen rijksambtenaren geïnterviewd. In onderstaande lijst staan de functies van de rijksambtenaren. De data geven aan wanneer de interviews hebben plaatsgevonden.

Ministerie OCW

Senior-adviseur, Directie Kennis	8 september 2020
Senior-adviseur, Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)	9 september 2020
Financieel adviseur, Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)	10 september 2020

Ministerie VWS

Programma Manager, Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)	3 september 2020
Programma Manager, Directie Financieel-Economisch Zaken (FEZ)	4 september 2020
Manager, Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-i)	16 september 2020

Ministerie EZK

Medewerker B&G, Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)	10 september 2020
Senior-beleidsmedewerker, DG Bedrijfsleven en Innovatie (B&I)	16 september 2020
Senior beleidsmedewerker, DG Klimaat en Energie (K&E)	21 september 2020