



Rapport

# Naar meer evidence-based beleid binnen JenV

R. TORENVLIED  
H.F. DE BOER  
S. COUWENBERG  
J.H.M. LINNENBANK  
B.J.R. VAN DER MEULEN

MAART 2022

UNIVERSITY OF TWENTE.



Rapport:

# Naar meer evidence-based beleid binnen JenV

## Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

## Onderzoeksteam

Prof. dr. R. Torenvlied (projectleiding)	Universiteit Twente
Dr. H.F. de Boer	Universiteit Twente
S. Couwenberg, MSc	Universiteit Twente
J.H.M. Linnenbank, MSc	Saxion University of Applied Sciences
Prof. dr. B.J.R. van der Meulen	Universiteit Twente

### Copyright

© 2022; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.



# Inhoudsopgave

Woord vooraf.....	viii
Lijst van gehanteerde afkortingen.....	x
Samenvatting: Naar meer evidence-based beleid binnen JenV.....	xii
1 Aanleiding, doel en vraagstelling van het onderzoek.....	1
1.1 Aanleiding en doel.....	1
1.2 ‘Evidence-based’ werken en -beleid.....	3
1.2.1 Wetenschappelijke onderbouwing van werken en beleid.....	3
1.2.2 Enkele definities.....	5
1.2.3 Politieke oordeelsvorming en ‘evidence-based’ werken en -beleid.....	6
1.3 Vraagstelling.....	7
1.3.1 Formele institutionele inbedding.....	8
1.3.2 Informele institutionele inbedding.....	9
1.3.3 Perceptie van ‘evidence-based’ werken en -beleid.....	9
1.3.4 Gebruik van wetenschappelijke kennis in werken en beleid.....	9
1.3.5 Conditie voor ‘evidence-based’ werken en -beleid.....	10
1.4 Inperking van het onderzoek.....	11
1.5 Aanpak van het onderzoek.....	12
1.6 Leeswijzer.....	14
2 Institutionele inbedding.....	15
2.1 Rijksbrede wettelijke- en beleidsmatige kaders.....	15
2.1.1 Kaders ten behoeve van ex-ante beleidsvorming en -voorbereiding.....	15
2.1.2 Kaders ten behoeve van ex-post beleidsevaluatie.....	17
2.1.3 Antwoord op de deelvraag.....	19
2.2 Beleidskaders bij drie geselecteerde ministeries.....	19
2.2.1 Rol en werkwijze van kennisorganisaties.....	20
2.2.2 Omschrijving van ‘evidence-based’ werken en -beleid.....	22
2.2.3 Antwoord op de deelvraag.....	25

2.3	Organisatiecultuur als informele institutie.....	25
2.3.1	Medewerkers van de beleidsdirecties.....	26
2.3.2	Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie.....	27
2.3.3	Medewerkers kennisorganisatie.....	29
2.4	Antwoord op de deelvraag .....	30
3	Wat is ‘evidence-based’ werken en -beleid? .....	33
3.1	Het streven naar ‘evidence-based’ beleid.....	33
3.2	Evidence-based’ beleid in de academische literatuur .....	35
3.2.1	Wetenschappelijke kennis als ‘evidence’ .....	36
3.2.2	Twee perspectieven op wetenschappelijke kennis als ‘evidence’ .....	37
3.2.3	‘Evidence-based’ werken gedefinieerd in dit onderzoek.....	38
3.3	Percepties onder medewerkers van JenV: resultaten van de enquête .....	41
3.3.1	Medewerkers van de beleidsdirecties.....	42
3.3.2	Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie.....	45
3.3.3	Medewerkers kennisorganisatie.....	47
3.3.4	Enquête: antwoord op de deelvraag.....	50
3.4	Uitkomsten van de interviews .....	50
3.4.1	Algemeen beeld .....	50
3.4.2	Beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering bij typen beleidsvraagstukken .....	52
3.4.3	Interviews: antwoord op de deelvraag.....	53
4	Daadwerkelijk gebruik van kennis in beleid.....	55
4.1	Verschil tussen woord en daad? .....	55
4.2	Gebruik van kennis: resultaten van de enquête .....	55
4.2.1	Medewerkers van de beleidsdirecties.....	56
4.2.2	Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie.....	60
4.2.3	Medewerkers kennisorganisatie.....	62
4.2.4	Deelconclusie over gebruik: enquêtes .....	64
4.3	Gebruik van informatiebronnen: resultaten van de enquête.....	65
4.3.1	Medewerkers van de beleidsdirecties.....	65
4.3.2	Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie.....	66
4.3.3	Medewerkers kennisorganisatie.....	67

4.3.4	Deelconclusie over informatiebronnen: enquêtes .....	69
4.4	Uitkomsten van de interviews .....	69
4.4.1	Kennisgebruik in verschillende fasen .....	69
4.4.2	Kennisgebruik in verschillende beleidsvelden .....	71
4.4.3	Deelconclusie over gebruik: interviews .....	74
4.5	Antwoord op de deelvragen .....	75
5	Motieven en belemmeringen bij ‘evidence-based’ werken en -beleid .....	77
5.1	Verklaringen voor kennisbenutting .....	77
5.2	Motieven voor het gebruik van wetenschappelijke kennis.....	78
5.2.1	Resultaten van de literatuurstudie .....	78
5.2.2	Medewerkers van de beleidsdirecties .....	79
5.2.3	Medewerkers hoofdkantoor van uitvoerende organisatie .....	81
5.2.4	Medewerkers kennisorganisatie.....	82
5.2.5	Deelconclusie over motieven voor gebruik: enquêtes.....	83
5.3	Belemmeringen bij het gebruik van wetenschappelijke kennis .....	84
5.3.1	Resultaten van de literatuurstudie .....	84
5.3.2	Medewerkers van de beleidsdirecties .....	85
5.3.3	Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie.....	86
5.3.4	Medewerkers kennisorganisatie.....	87
5.3.5	Deelconclusie over belemmeringen bij gebruik: enquêtes.....	88
5.4	Invloed van context: verklarende analyse bij beleidsdirecties .....	89
5.4.1	Werkzaamheden van respondenten .....	90
5.4.2	Kenmerken van het beleidsveld .....	90
5.4.3	Multipele regressie van kennisgebruik bij de beleidsdirecties .....	91
5.5	Uitkomsten van de interviews .....	97
5.5.1	BD-A: politiek vraagstuk.....	98
5.5.2	BD-B: Technisch vraagstuk.....	99
5.5.3	BD-C: Wetenschappelijk vraagstuk.....	101
5.5.4	BD-D: Ethisch vraagstuk .....	102
5.6	Antwoord op de deelvraag .....	104

6	Conclusies en aanbevelingen.....	107
6.1	‘Evidence-based’ werken en –beleid in de literatuur.....	107
6.2	‘Evidence-based’ werken en –beleid binnen het ministerie van JenV .....	110
6.2.1	Perceptie van ‘evidence-based’ werken en -beleid.....	110
6.2.2	Benutting van wetenschappelijke kennis in werken en beleid.....	111
6.2.3	Belemmerende en bevorderende factoren.....	113
6.3	Aanbevelingen .....	115
	Literatuur .....	117
	Appendix A: Leden Begeleidingscommissie.....	123
	Appendix B: Verantwoording van het onderzoek.....	125
	B1 Opzet van het onderzoek.....	125
	B1.1 Fasering van het onderzoek.....	125
	B1.2 Literatuurstudie .....	126
	B1.3 Ontwikkeling van analysekader .....	127
	B2 Enquête.....	129
	B2.1 Inhoud van de vragenlijst.....	129
	B2.2 Selectie van organisatieonderdelen en benaderen van medewerkers .....	132
	B2.3 Mogelijke vertekening in het onderzoek.....	133
	B2.4 Uitzetten van de vragenlijst.....	134
	B2.5 Respons.....	135
	B3 Interviews.....	136
	B3.1 Gekozen onderzoekbenadering .....	136
	B3.2 Selectie van beleidsdossiers en afdelingen.....	138
	B3.3 Opzet van de interviews .....	139
	B4 Overzicht aanpak van het onderzoek.....	140
	Appendix C: Vragenlijst .....	141
	Appendix D: Toelichting operationalisering vragenlijst .....	155
	Appendix E: Interviewprotocol .....	163



## Woord vooraf

Voor u ligt het rapport ‘Naar meer evidence-based beleid binnen JenV’. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Extern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek van het WODC en vernoemd naar de gelijklopende titel van de startnotitie. Aan de relatief lange doorlooptijd van het onderzoek hebben twee oorzaken ten grondslag gelegen. De eerste oorzaak is de uitbraak van de viruspandemie van 2020, op het moment van start van het onderzoek, waardoor de gangbare werksituatie van zowel de onderzoekers als de beleidsambtenaren van het ministerie drastisch veranderde. De tweede oorzaak is gelegen in de grootschalige enquête binnen het ministerie van JenV; een onderzoek dat uniek was in schaal en daarmee uitermate complex in de uitvoering.

Met een onderzoek naar ‘evidence-based’ werken en -beleid- stelt het ministerie van JenV zich kwetsbaar op. En dat valt zeer te waarderen. De relatie tussen wetenschap en beleid is niet onproblematisch omdat de academische- en de beleidswerelden vaak gescheiden zijn met elk eigen doelstellingen en belangen. Dat geldt niet alleen voor het ministerie van JenV. Voor alle ministeries die werken in het brede taakdomein van de rijksoverheid is het een grote uitdaging om het werken en beleid te onderbouwen met wetenschappelijke kennis en inzichten—zeker in situaties waarin de agenda wordt bepaald door crises en incidenten. Denk daarbij bijvoorbeeld ook aan de inbreng van wetenschappelijke kennis bij de bestrijding van de COVID-19 uitbraak. Wij hopen dan ook van harte dat uit het onderhavige onderzoek niet alleen lessen te trekken zijn voor het ministerie van JenV, maar ook voor de andere ministeries die worstelen met vergelijkbare uitdagingen ten aanzien van de inbreng van wetenschappelijke kennis.

Wij hebben geprobeerd een gebalanceerd rapport te schrijven op basis van een literatuurstudie en de analyse van empirische gegevens die recht doet aan de inbreng alle betrokkenen. Respondenten van de enquête en geïnterviewden willen wij hartelijk danken voor de tijd en enthousiasme waarmee zij ons te woord stonden. Daarnaast willen wij een woord van dank uitspreken aan de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie, alsmede aan Veronica Junjan en Claudio Matera die in een beginstadium hebben bijgedragen aan dit project.



## Lijst van gehanteerde afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
CES	Centrale Eenheid Strategie
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
DFEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
IAK	Integraal Afwegingskader
IBO	Interdepartementale beleidsonderzoeken
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JUSTID	Justitiële Informatiedienst
MKBA	Maatschappelijke kosten-baten analyse
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
NRO	Het Nederlands Regieorgaan Onderwijsonderzoek
NSCR	Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving
NWO	De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RIVM	Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
TIER	Top Institute for Evidence Based Education Research
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan



# Samenvatting: Naar meer evidence-based beleid binnen JenV

## Doel en aanleiding

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) ziet kennis als een onmisbaar kompas voor een goed onderbouwd en effectief beleid. Een betere kennisbenutting leidt tot de verbetering van bestaand en nieuw beleid. In 2017 wordt daarom op het ministerie van JenV aangegeven dat de *strategische kennisfunctie* bij het ministerie zou moeten worden versterkt. De boodschap is helder: kennismanagement en kennisinnovatie, sturen op kennisbenutting en kennisontwikkeling, moeten (meer) aandacht krijgen binnen het ministerie van JenV. Ondanks verschillende initiatieven die de afgelopen tijd bij het ministerie van JenV zijn genomen, blijft het vermoeden bestaan dat het gebruik van beschikbare wetenschappelijke kennis in de beleidsvoorbereiding van JenV kan worden verbeterd. De vermeende onderbenutting van beschikbare wetenschappelijke kennis vormt de aanleiding voor dit onderzoek, dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is uitgevoerd door een onderzoeksteam van de Universiteit Twente, onder toezicht van een breed samengestelde begeleidingscommissie.

- Het **doel** van het onderhavige onderzoek is om een beeld te krijgen in welke mate het werken en het beleid binnen JenV ‘evidence-based’ en/of ‘evidence-informed’ is.
- De **hoofdvraag** van het onderzoek luidt: in hoeverre kan het werken en beleid binnen het ministerie van JenV worden gekarakteriseerd als ‘evidence-based’ en welke institutionele- en contextfactoren zijn hierop van invloed?

## Aanpak

Het ministerie van JenV kent veel deeldomeinen en het aantal organisatieonderdelen binnen en buiten het kerndepartement is erg omvangrijk. Om het onderzoek behapbaar te maken, zijn het Openbaar Ministerie, de politie en de rechterlijke macht buiten beschouwing gelaten. In het onderzoek hebben wij een beeld gekregen van het werken en beleid vanuit het perspectief van medewerkers. Het onderzoek heeft nadrukkelijk *niet* tot doel gehad te evalueren in welke mate, en op welke wijze, beleidsstukken inhoudelijk ook de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek reflecteren.

Om de hoofdvraag te beantwoorden, hebben wij verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. In de eerste plaats hebben wij een *literatuurstudie* verricht naar de stand van zaken in de beleidswetenschappelijke literatuur over ‘evidence-based’ werken en -beleid. In de tweede plaats hebben wij interne en openbaar toegankelijke *websites* en *beleidsdocumenten* geanalyseerd ten behoeve van een beschrijving van de wettelijke- en beleidsmatige kaders ter bevordering van ‘evidence-based’ werken.

In de derde plaats hebben wij een *online enquête* en *interviews* uitgevoerd om een beeld te krijgen van percepties en activiteiten van medewerkers van het ministerie van JenV. De online enquête hebben wij uitgezet onder drie organisatieonderdelen: de beleidsdirecties, het hoofdkantoor van een uitvoeringsorganisatie en een kennisorganisatie. Wij hebben 23 interviews gehouden met medewerkers op vier verschillende beleidsdossiers, die variëren in politieke dynamiek en onzekerheid van kennis.

## Evidence-based' werken en -beleid in de beleidswetenschappelijke literatuur

Het idee van 'meer weten is beter beslissen en beter uitvoeren' wordt zowel door beleidswetenschappers als beleidsmakers en -uitvoerders breed gedragen. Van een wetenschappelijke onderbouwing van beleid wordt niet alleen verwacht dat het bijdraagt tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en beleidsinterventies, maar (daarmee) ook tot de legitimiteit van de overheid en haar beleid. Uit de beleidswetenschappelijke literatuur hebben wij drie perspectieven onderscheiden op het gebruik van kennis in werken en beleid:

1. *'Evidence-based' werken en -beleid.* Werken en beleid zijn voornamelijk gebaseerd op de resultaten van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Het gebruiken van wetenschappelijke kennis (als 'evidence') ter onderbouwing van werken en beleid zal alleen mogelijk (of wenselijk) zijn in specifieke situaties. Een voorbeeld is het gebruik van wetenschappelijk gevalideerde protocollen in de behandeling van doelgroepen (cliënten).
2. *'Evidence-informed' werken en -beleid.* In het werken en beleid wordt praktijkkennis op de een of andere wijze systematisch geïntegreerd met wetenschappelijke kennis en inzichten. In de literatuur bestaat brede overeenstemming over de noodzaak tot het systematisch integreren van wetenschappelijke kennis (als 'evidence') met praktijkkennis.

Om bij bovenstaande twee perspectieven te kunnen spreken van 'evidence' zal aan drie voorwaarden moeten zijn voldaan:

- De uitkomst van het onderzoek is verkregen via een geaccepteerde wetenschappelijke systematische benadering en methode. De verkregen inzichten zijn bij voorkeur ingebed in een systematisch en cumulatief opgebouwd kennisfonds.
- Het onderzoek is onafhankelijk uitgevoerd, dat wil zeggen: in dialoog met beleid en bestuur, maar onafhankelijk van *druk* vanuit beleid en bestuur.
- Het onderzoek is transparant en controleerbaar zodat het kan worden herhaald en bekritiseerd.

Wanneer niet aan de bovenstaande drie voorwaarden is voldaan, spreken we van een derde perspectief op het gebruik van kennis in werken en beleid:

3. *'Practice-based' werken en -beleid.* Werken en beleid zijn voornamelijk gebaseerd op (systematische) praktijkkennis, verkregen vanuit het professionele veld of gebaseerd op individuele ervaring. In dit perspectief op werken en beleid speelt 'evidence' (als resultaten van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek) geen rol.

Wij verbinden in ons onderzoek geen waardeoordeel aan elk van de drie perspectieven. Het zijn omstandigheden, zoals de specifieke taakstelling, die bepalen op welke wijze ‘evidence’ kan worden gebruikt in werken en beleid. Dat laat onverlet dat het gebruik van de resultaten van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek zowel inhoudelijk, als rechtstatelijk nastrevenswaardig wordt geacht. *Inhoudelijk* kunnen managers, beleidsmedewerkers en professionals hun beleidskeuzes en -interventies beter onderbouwen vanuit wetenschappelijke inzichten. De verwachting is dat deze wetenschappelijke onderbouwing de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid bevordert. *Rechtstatelijk* draagt het wetenschappelijk onderbouwen van beleid bij aan de transparantie, verantwoording en beginselen van goed bestuur—en kan daarmee de kwaliteit en legitimiteit van politieke oordeelsvorming vergroten.

## Percepties van evidence-based werken en -beleid bij de medewerkers van het ministerie van JenV

Een belangrijke deelvraag van het onderzoek betreft de vraag wat de medewerkers van het ministerie van JenV verstaan onder ‘evidence-based’ werken en -beleid. Deze percepties hebben wij beschreven aan de hand van antwoorden op vragen in de enquête en de 23 interviews met medewerkers. Uit de enquêtes onder in totaal bijna 350 medewerkers komt een helder beeld naar voren.

**Conclusie 1.** Vanuit het perspectief van de medewerkers van JenV verbindt ‘evidence-based’ werken en -beleid wetenschap met praktijk.

‘Evidence-based’ werken en -beleid associëren vrijwel alle medewerkers van het ministerie van JenV met een gebruik van onafhankelijk verkregen wetenschappelijke kennis. Maar, een meerderheid van de medewerkers vindt ook praktijkkennis behoren tot ‘evidence’. Zij relateren dat aan de integratie van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis als ‘evidence’. Dit sluit aan bij de definitie van ‘evidence-informed’ werken en -beleid. Uit de interviews blijkt dat ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid voor veel geïnterviewden eigenlijk geen belangrijk thema is. Wetenschappelijke evidentie wordt aangemerkt als bewijs wanneer het potentieel de eigen werkzaamheden kan ondersteunen.

De bovenstaande conclusie is niet absoluut. Een uitzondering vormt bijvoorbeeld een specialistisch organisatieonderdeel dat wij tegenkwamen in onze interviews. Medewerkers van dit onderdeel hebben bij het begrip ‘evidence-based’ wel degelijk de associatie dat werken en beleid voornamelijk zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis. Dit betreft een onderdeel in de uitvoering waarin handelingen sterk geprotocolleerd zijn.

## Daadwerkelijk gebruik van kennis in beleid bij het ministerie van JenV

Ondanks de pleidooien om gebruik te maken van wetenschappelijke kennis blijkt uit de beleidswetenschappelijke literatuur dat in de beleidspraktijk wetenschappelijke kennis met regelmaat wordt genegeerd.

**Conclusie 2.** Er is sprake van een beperkte benutting van wetenschappelijke kennis op het ministerie van JenV.

‘Evidence-based’ werkt vrijwel niemand van de onderzochte medewerkers van JenV. Dit blijkt zowel uit de zelf-gerapporteerde antwoorden op de enquête als uit de interviews. ‘Evidence-informed’ wordt wel gewerkt op het ministerie, maar dit varieert tussen organisatieonderdelen. Uit de interviews blijkt dat medewerkers professionele kennis en wetenschappelijke kennis niet op een systematische en transparante wijze integreren ter onderbouwing van hun werken en beleid. Een belangrijk deel van de medewerkers van het ministerie stelt ‘practice-based’ te werken, dat wil zeggen zonder de inbreng van wetenschappelijke kennis.

Uit de enquête blijkt dat bij organisatieonderdelen die te maken hebben met beleidsvraagstukken met veel politieke dynamiek, er weinig beroep wordt gedaan op beschikbare wetenschappelijke kennis en praktijkkennis. Uit de interviews komt bovendien naar boven dat zowel beschikbare wetenschappelijke kennis als praktijkkennis regelmatig terzijde worden geschoven wanneer de inhoud ervan niet goed past bij politieke uitgangspunten of (voorgenomen) beleid. Dit betreft met name de fases van agendering, beleidsvoorbereiding en evaluatie.

De belangrijkste bronnen voor werken en beleid blijken te bestaan uit praktijkervaring, beleidsdocumenten, jurisprudentie en instructies van leidinggevenden. Het gebruik van bronnen van wetenschappelijke kennis blijft daar ver bij achter.

Er zijn ook uitzonderingen. Het specialistisch organisatieonderdeel dat wij in de vorige sub-paragraaf bespraken hanteert expliciete ‘evidence-based’ handelingsprotocollen in de uitvoerende werkzaamheden en is zeer actief in het uitzetten en vertalen van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek.

## Motieven en belemmeringen bij ‘evidence-based’ werken en -beleid

In het onderzoek is een aantal aangrijpingspunten naar voren gekomen die het gebruik van wetenschappelijke kennis binnen het ministerie van JenV kunnen belemmeren of bevorderen.

**Conclusie 3.** De afdeling vormt een belangrijke schakel bij kennisintensief werken binnen het ministerie van JenV.

De cultuur en gangbare praktijken binnen de afdeling bepalen in belangrijke mate het gebruik van wetenschappelijke kennis binnen het ministerie van JenV. Het belangrijkste knelpunt daarbij is de weinig beschikbare tijd die hiervoor aanwezig is op de afdeling (voortvloeiend uit een gebrek aan prioriteit of korte-termijn politieke druk).

Er zijn ook uitzonderingen. Sommige afdelingen van specifieke uitvoerende organisaties werken strikt ‘evidence-based’ vanuit hun specifieke taakstelling. Dit betreft afdelingen waar professionals strikte handelingsprotocollen hanteren, ondersteund door kennisorganisaties die hen voeden met specialistische wetenschappelijke inzichten. Op de afdelingen waar kennisintensief wordt gewerkt, wordt niet alleen meer wetenschappelijke kennis gebruikt maar ook praktijkkennis en kennis uit beleidsdocumenten. Op deze afdelingen wordt ‘evidence-based’ en ‘evidence-informed’ werken en -beleid actief aangemoedigd.

**Conclusie 4.** Medewerkers van de beleidsafdelingen vinden wetenschappelijke kennis vaak minder relevant voor beleid.



Medewerkers van beleidsafdelingen voeren aan dat ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid wordt, naast het gebrek aan tijd, ook belemmerd door een gebrek aan relevantie van wetenschappelijk onderzoek voor de beleidspraktijk. Meer specifiek wijst men op:

- Slecht passende onderzoeksresultaten bij lopend beleid, mede door een wetenschap die te specialistisch is en soms ongeïnteresseerd.
- Achterlopende of (nog) niet beschikbare wetenschappelijke kennis.
- Een gepercipieerd gebrek aan eigen expertise om wetenschappelijk onderzoek te integreren met praktijkkennis.

In de interviews wordt opgemerkt dat vraag en aanbod van wetenschappelijke kennis soms moeilijk op elkaar aansluiten op beleidsniveau. Het grote aanbod van wetenschappelijke kennis, zorgt ervoor dat men op sommige beleidsafdelingen ‘tussen de bomen het bos niet meer ziet’. Medewerkers van de beleidsdirecties geven aan een gebrek aan expertise te ervaren om wetenschappelijk onderzoek naar de praktijk te vertalen.

**Conclusie 5.** Politieke dynamiek verhindert het gebruik van kennis.

In situaties van politieke dynamiek verdwijnen ‘evidence-based’ en ‘evidence-informed’ werken en -beleid naar de achtergrond en valt men terug op (juridische) kennis uit beleidsdocumentatie. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat wetenschappelijke kennis symbolisch kan worden gebruikt, alhoewel men dat geen aspect vindt van de afdelingscultuur. In de interviews geven sommige medewerkers aan dat politieke emoties zorgen voor een korte-termijn noodzaak van het informeren van het parlement, waardoor de tijd ontbreekt voor wetenschappelijke verdieping. Zij stellen dat politieke waardeoordelen met regelmaat ook haaks staan op wetenschappelijke inzichten, waarbij vaak de voorkeur wordt gegeven aan het eerste. Wetenschappelijke inzichten krijgen dan niet de kans om door te klinken in het beleid. Bij politiek geladen beleidsvraagstukken wordt, in plaats daarvan, vooral gebruik gemaakt van juridische kaders en kennis uit beleidsdocumentatie in plaats van praktijkkennis.

**Conclusie 6.** Rijksbrede wetgeving en beleidskaders werken niet door in ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid binnen het ministerie.

Bestaande Rijksbrede wetgeving en beleidskaders, zoals het Integraal Afwegingskader, (IAK) bieden hooguit indirecte aanknopingspunten voor ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid. Departementale beleidskaders ten behoeve van ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid ontbreken vrijwel. Het blijkt dat Rijksbrede wetgeving en beleidskaders ten behoeve van kennisbenutting in werken en beleid vrijwel niet refereren naar ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid. In deze documenten blijft het begrip kennis ambigu.

Doorwerking van de wettelijke en beleidsmatige kaders van de Comptabiliteitswet of het IAK vindt voornamelijk plaats op de beleidsdirecties. Maar ook daar geeft slechts een derde van de medewerkers aan bekend te zijn met het IAK. Het is dus nog niet gelukt om het belang van de eisen uit het IAK ten behoeve van de systematische onderbouwing van beleid voldoende onder de aandacht te krijgen van de medewerkers van de beleidsafdelingen.

## Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen en conclusies hebben wij enkele aanbevelingen geformuleerd.

**Aanbeveling 1.** Ondersteun ‘evidence-based’ en ‘-informed’ werken binnen het ministerie van JenV.

- 1a. Creëer een kennisfunctie binnen het ministerie van JenV, in de vorm van kennisafdelingen, die zich expliciet richt op het ondersteunen van medewerkers:
  - bij het identificeren en ontsluiten van nuttige bronnen van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van werken en beleid;
  - bij het systematisch integreren van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis ten behoeve van werken en beleid.
- 1b. Ken deze kennisafdelingen voldoende middelen en tijd toe om deze professionaliseringsslag te maken, als uitdrukking van het belang dat wordt gehecht aan ‘evidence-based/-informed’ werken en -beleid binnen het ministerie van JenV.

**Aanbeveling 2.** Professionaliseer en stimuleer kennisintensief werken op afdelingen.

- 2a. Stimuleer het leiderschap binnen onderdelen (afdelingen) van het ministerie om kennisintensief werken aan te moedigen.
- 2b. Creëer voldoende (financiële) ruimte om medewerkers ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ te kunnen laten werken.
- 2c. Schenk in het personeelsbeleid expliciet aandacht aan het werven van nieuwe medewerkers, of het bevorderen van zittende medewerkers, met competenties op het gebied van ‘evidence-based/ -informed’ werken.
- 2d. Investeer in het vergroten van de competenties van medewerkers om wetenschappelijke kennis te waarderen en systematisch te integreren met praktijkkennis, bijvoorbeeld door het initiëren van leergangen in het kader van leven-lang-leren.
- 2e. Doe vervolgonderzoek naar het proces van ‘evidence-informed’ werken en -beleid: hoe kunnen (soms tegenstrijdige) kennisbronnen optimaal worden geïntegreerd.

**Aanbeveling 3.** Kaders voor de borging van onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek en het systematische gebruik van wetenschappelijke kennis ten behoeve van werken en beleid.

- 3a. Van wetenschappelijk onderzoek is het essentieel dat dit onafhankelijk is. Voor het WODC is deze onafhankelijkheid geborgd door een ministeriële richtlijn en omgangskader. Draag zorg dat ook bij het overige wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het ministerie van JenV de onafhankelijkheid is geborgd.
- 3b. Onderzoek waarom het Integraal Afwegingskader zo weinig wordt toegepast in de praktijk van het ministerie. Pleeg concrete inspanningen die leiden tot een betere toepassing van het Integraal Afwegingskader binnen het ministerie.

# 1 Aanleiding, doel en vraagstelling van het onderzoek

## 1.1 Aanleiding en doel

In 2017 wordt op het ministerie van JenV aangegeven dat de *strategische kennisfunctie* bij het ministerie zou moeten worden versterkt.<sup>1</sup> De versterking van de kennisfunctie heeft een driedelig doel: het realiseren van (1) een uitdagend kennisbeleid, (2) een effectievere kennisbenutting, en (3) een (pro)actieve kennisontwikkeling (Hermans, 2018). Bij het versterken van de strategische kennisfunctie van JenV zou het moeten gaan om het formuleren van heldere kennisbehoeften, het verbeteren van samenwerkingsrelaties met de wetenschap en een betere benutting van aanwezige kennis (toegankelijkheid en verwerkbaarheid). Het ministerie ziet kennis als een onmisbaar kompas voor een goed onderbouwd en effectief beleid. Kortom, door een betere kennisbenutting zal bestaand beleid verbeteren en nieuw, effectief beleid ontwikkeld kunnen worden.

*Kennisontwikkeling in de departementale agenda.* De boodschap is helder: kennismanagement en -innovatie, sturen op kennisbenutting en kennisontwikkeling, moeten (meer) aandacht krijgen binnen het ministerie van JenV. De afgelopen jaren zijn bij het ministerie van JenV initiatieven ontplooid om aan de oproep uit 2017 gehoor te geven. Desalniettemin bestaat binnen het ministerie van JenV het vermoeden dat kennis nog onvoldoende wordt benut, dat het beleid niet altijd (voldoende) wordt geëvalueerd, of dat de evaluaties die er zijn, soms onder de maat zijn (Startnotitie, 2019, nr. 3072; Algemene Rekenkamer, 2012).

*Aanleiding tot het onderzoek.* Een interne notitie van het ministerie van JenV stelt dat het gebruik van beschikbare wetenschappelijke kennis in de beleidsvoorbereiding van JenV aanmerkelijk kan worden verbeterd (De Waard en Van Voorst, 2018, p. 1). In combinatie met de gepercipieerde onderbenutting van kennis en het ontbreken van, of soms gebrekkig vormgeven, beleids- en programmaevaluaties, voedt dit de gedachte dat JenV-beleid wellicht weinig ‘evidence-based’ is. Over ‘evidence-based’ werken binnen het ministerie is evenwel weinig bekend en de gedachte is niet onderbouwd met onderzoek. De gedachte dat JenV-beleid wellicht weinig ‘evidence-based’ is, vormt de aanleiding tot het onderhavige onderzoek naar ‘evidence-based’ werken en -beleid bij het ministerie van JenV.<sup>2</sup>

*Aanvraag en opdrachtverlening.* Naar aanleiding van de bovenstaande gedachte hebben de kenniscoördinatoren van de beleidsdirecties van het ministerie van JenV een aanvraag ingediend bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) om een onafhankelijk

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het meerjarenprogramma ‘JenV Verandert’, de Strategische Agenda van JenV, de Strategische Kennis en Innovatieagenda (SKIA), de toekomstvisie WODC 2025 en interne notities van bijvoorbeeld ‘De Waard, J. en van Voorst, P. (2018). Maatschappelijk perspectief voorop: het belang van een DGRR-breed kennisbeleid. Den Haag: Ministerie van Justitie & Veiligheid’ en ‘Hermans, C. (2018). Kennis als kompas – Verkenning naar de toekomstige inrichting van de kennisfunctie bij JenV’.

<sup>2</sup> De opdracht vanuit het ministerie (WODC) spreekt van “werken en beleid.” Wij hebben deze terminologie overgenomen. Het expliciet benoemen van werken en beleid geeft aan dat het ‘evidence-based’ karakter niet alleen betrekking heeft op beleidsproducten, maar (juist) ook op beleidsmatige werkzaamheden, zoals agendering, advisering, het schrijven van beleidsnota’s, besluitvorming, of het uitvoeren van beleid.

onderzoek uit te zetten. Elke beleidsdirectie van het ministerie heeft tenminste een kenniscoördinator.<sup>3</sup> De kenniscoördinatoren formuleren onderzoeksvragen die zij uitzetten bij het WODC. Het WODC heeft vervolgens als taak onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek te borgen. Naast deze rol in het aanvragen van WODC-onderzoek zijn de kenniscoördinatoren actief in het coördineren van kennis. Kenniscoördinatoren hebben een verschillende achtergrond en vullen hun werk ook op verschillende wijze in.<sup>4</sup>

Het door de kenniscoördinatoren aangevraagde onderzoek betreft een empirisch onderzoek naar (a) de opvattingen die medewerkers van het ministerie van JenV huldigen over ‘evidence-based’ werken en -beleid en (b) in hoeverre hun werken en het beleid ook ‘evidence-based’ is. Het onderzoek richt zich niet op de onderliggende kennisinfrastructuur van het Ministerie van JenV. Het WODC heeft het onderzoek uitbesteed aan de onderzoeksgroep van de Universiteit Twente die het onderhavige onderzoek heeft uitgevoerd en waarvan het onderhavige rapport verslag doet.

In ons onderzoek inventariseren wij in hoeverre sprake is van een ‘evidence-based’ manier van werken bij het ministerie van JenV en hoe deze manier van werken zich verhoudt tot andere vormen van kennisbenutting (zoals het werken op basis van praktijkkennis en ervaring). Het onderhavige onderzoek richt zich daarmee op de basale vraag in hoeverre het werken en het beleid binnen het ministerie van JenV is gebaseerd op (of geïnformeerd door) wetenschappelijke en beleidsrelevante kennis<sup>5</sup>.

Samengevat luiden de aanleiding, het doel en de vraagstelling van het onderzoek:

De aanleiding van het onderhavige onderzoek is de gedachte die leeft binnen het ministerie van JenV dat het werken en het beleid binnen het ministerie wellicht weinig ‘evidence-based’ en/of ‘evidence-informed’ is.

Het **doel** van het onderhavige onderzoek is om een beeld te krijgen in welke mate het werken en het beleid binnen JenV ‘evidence-based’ en/of ‘evidence-informed’ is.

De **hoofdvraag** van het onderzoek luidt: in hoeverre kan het werken en beleid binnen het ministerie van JenV worden gekarakteriseerd als ‘evidence-based’ en welke institutionele- en contextfactoren zijn hierop van invloed?

Het onderhavige onderzoek is daarmee vooral beschrijvend en verkennend van aard. Ons onderzoek richt zich uitdrukkelijk niet op de vraag of ‘evidence-based’ beleid leidt tot betere beleidsprestaties in vergelijking met beleid dat niet, of in mindere mate, op ‘evidence’ berust.

<sup>3</sup> Wij sluiten aan bij de gangbare praktijk binnen het ministerie van JenV om te spreken van ‘kenniscoördinatoren’. Wij merken op dat in een circulaire van de secretaris-generaal van 4 februari 1998, kenmerk DDS-679433, wordt gesproken van ‘onderzoekcoördinatoren’. Ook in het omgangskader voor het Ministerie van JenV en het WODC, van 5 december 2019, wordt gesproken van ‘onderzoekcoördinator’.

<sup>4</sup> Er bestaat geen formele taakomschrijving van de functie kenniscoördinator binnen het ministerie van JenV.

<sup>5</sup> Vertrouwelijke startnotitie, 2019, p. 1.

## 1.2 ‘Evidence-based’ werken en -beleid

Voordat wij de hoofdvraag van het onderzoek introduceren, is het verstandig om een korte schets te geven van het begrip ‘evidence-based’ werken en -beleid. Een meer uitgebreide bespreking van dit begrip presenteren wij in hoofdstuk 3, als resultaat van een literatuurstudie.

### 1.2.1 Wetenschappelijke onderbouwing van werken en beleid

Het idee van ‘meer weten is beter beslissen’ wordt breed gedragen, zowel in de beleidswetenschap als in de praktijk (AWTI, 2021). Er bestaat in de beleidswetenschap een ruime traditie op het gebied van onderzoek naar de onderbouwing van beleidstheorieën. De aanname is dat de consistentie en onderbouwing van de beleidstheorie bijdraagt aan de effectiviteit van het gevoerde beleid. Deze consistentie en onderbouwing van de beleidstheorie kan zijn gebaseerd op verschillende bronnen van systematisch verkregen kennis. Deze kennis kan worden verkregen uit onafhankelijk uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek, maar ook ontsloten worden vanuit de praktijk, bijvoorbeeld door het uitvoeren van systematische beleidsevaluaties. De eis van systematiek is leidend om te komen tot ‘meer weten’: persoonlijke ervaringen en intuïtie worden niet geschaard onder het systematisch onderbouwen van de beleidstheorie.

Wanneer de beleidstheorie stevig is verankerd in inzichten vanuit onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek spreekt men wel van een “rationele” beleidstheorie (Hoogerwerf, 1984; Leeuw, 1993). Het beleid en het beleidsvoeringproces (met agendering, ontwerp, besluitvorming, uitvoering, en evaluatie als ideaaltypische fasen) worden dan gevoed door wetenschappelijke kennis. De systematische, onafhankelijk verkregen wetenschappelijke kennis wordt verondersteld bij te dragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinterventies. Daarbij wordt regelmatig gerefereerd aan het onderbouwen van beleid door (waardevrije) ‘feiten’ in plaats van (politieke) oordelen. Ook is het in zwang om beleidsinterventies ‘data-gedreven’ bij te sturen, met het oog op doeltreffendheid en doelmatigheid.

De wetenschappelijke onderbouwing van beleid wordt overigens niet alleen geacht bij te dragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en beleidsinterventies—en daarmee tot de legitimiteit van overheidsbeleid. Een onafhankelijk verkregen wetenschappelijke onderbouwing van beleid versterkt de democratische rechtstaat. Dit komt doordat “volksvertegenwoordigers en media het gevoerde beleid kunnen controleren en dat burgers geïnformeerde keuzes maken bij het uitoefenen van hun democratische rechten”.<sup>6</sup> Als de overheid beleid baseert op of zich systematisch laat informeren door wetenschappelijke inzichten vergroot dit ook het vertrouwen van de burger in de overheid.

In de Angelsaksische terminologie die de huidige wetenschap thans kenmerkt, wordt wel gesproken van wetenschappelijk onderbouwd beleid als ‘evidence-based’. De term ‘evidence-based’ vindt zijn oorsprong in de medische wetenschappen, waar een internationale standaard is gecreëerd om te beoordelen in hoeverre en onder welke condities medische interventies werkzame effecten produceren. Het idee is dat alleen interventies met aangetoonde effecten

---

<sup>6</sup> Zie <https://www.wodc.nl/over-het-wodc>.

zouden moeten worden ingezet. De wetenschappelijke bewijsvoering die nodig is om te komen tot een oordeel over werkzaamheid (effectgroottes) wordt wel de ‘gouden standaard’ genoemd. In de geneeskunde bestaat deze gouden standaard uit ‘Randomized (dubbelblind) Controlled Trials’ (RCT) in experimenteel onderzoek. ‘Evidence-based medicine’ probeert vervolgens in (multi-)disciplinaire teams van wetenschappers en professionals, via meta-analyses van de experimenteel verkregen kennis, richtlijnen op te stellen over welke interventies wel (meer) en welke interventies niet (minder) goed werken. De bekende ‘Cochrane reviews’ zijn hiervan een belangrijk voorbeeld.

Het mag duidelijk zijn dat de werkelijkheid van beleidsinterventies in publieke sectoren een andere is dan die van medisch handelen. ‘Harde’ wetenschappelijke bewijsvoering past vaak lastig bij behoeften vanuit de beleidspraktijk. Daarvoor bestaan enkele belangrijke redenen.

1. In de eerste plaats kent de academische gemeenschap een heel andere, eigen dynamiek en belangen dan de beleidsgemeenschap. Wetenschappers zijn primair verantwoording verschuldigd aan het academische forum, waarin toetsing op zorgvuldigheid van de gehanteerde onderzoeksmethodologie soms lange tijd in beslag neemt. Deze tijd hebben beleidsmakers vaak niet, gegeven de politieke dynamiek en hectiek waarin zij zich vaak bevinden. Bovendien lopen de onderzoeksvragen waarin wetenschappers zijn geïnteresseerd niet (altijd) parallel met belangrijke vragen uit de beleidspraktijk. Aansluiting tussen wetenschappelijk onderzoek en de beleidspraktijk is dan ook niet vanzelfsprekend.
2. In de tweede plaats leggen beleidsmakers verantwoording af aan een politiek forum. Beleidsinterventies vinden dan ook plaats binnen beleidscontexten die gedreven worden door waardeoordelen en waardenconflicten.<sup>7</sup> Omdat beleid naast analyse ook de condensatie vormt van politieke oordeelsvorming, kan kennis-in-beleid nooit losstaan van waardeoordelen (Van de Graaf en Hoppe, 1996).
3. In de derde plaats is de mate van overeenstemming tussen sociale- en gedragswetenschappers over een gemeenschappelijk kennisfonds minder groot dan onder (de meeste) medici of natuurwetenschappers. Er is vaak sprake van een intersubjectieve beoordeling van gegevens, waardoor ‘data’ verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Daar komt bij dat beleidsinterventies zich vaak richten op het niveau van populaties, waardoor ‘dubbelblind’ experimenteel onderzoek niet goed mogelijk is. Sociaalwetenschappelijk onderzoek is vaak gebaseerd op quasi-experimentele- of op kwalitatieve onderzoekdesigns.

De ‘gouden standaard’ van ‘evidence-based medicine’ zal daarom niet opgaan voor beleid en ook niet voor de meeste beleidsinterventies. Maar dat laat onverlet dat een wetenschappelijke onderbouwing van beleid, beleidsvoering en beleidsinterventies nastrevenswaardig wordt geacht. De aanleiding tot het onderhavige onderzoek (de wens van het ministerie van JenV tot het versterken van de kennisinfrastructuur) getuigt dan ook van deze opvatting: ‘evidence-based’ werken en beleid door het ministerie vergroten naar verwachting de doeltreffendheid, doelmatigheid en het sterker verankeren van het beleid in de rechtstaat.

---

<sup>7</sup> Dit kan overigens ook het geval bij het vaststellen van multidisciplinaire richtlijnen ten behoeve van professionals in de gezondheidszorg.



### 1.2.2 Enkele definities

Zoals wij in hoofdstuk 3 nader zullen bespreken, bestaan er verschillende perspectieven op wat als ‘evidence’ ten behoeve van werken en beleid kan (of zou moeten) worden aangemerkt. Deze perspectieven vloeien voort uit het besef dat de beleidscontext een fundamenteel andere is dan die van medisch handelen. In de wetenschappelijke literatuur, die uitgebreid wordt besproken in hoofdstuk 3, worden veel verschillende termen gebruikt om deze perspectieven op het gebruik van ‘evidence’ aan te duiden. Hieronder definiëren wij deze termen voor het onderhavige onderzoek.

1. **Evidence-based werken en -beleid.** In het onderhavige onderzoek sluiten wij aan bij het gangbare standpunt van ‘evidence-based’ werken en -beleid als *voornamelijk* gebaseerd op de resultaten van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Een voorbeeld van ‘evidence-based’ werken is handelen op basis van wetenschappelijk onderbouwde protocollen.<sup>8</sup>
2. **Evidence-informed werken en -beleid.** Eén van de alternatieve perspectieven op het benutten van wetenschappelijke kennis in beleid is dat van ‘evidence-informed’ werken en -beleid. Bij ‘evidence-informed’ werken en -beleid wordt praktijkkennis op de een of andere wijze geïnformeerd door wetenschappelijke kennis en inzichten. In ‘evidence-informed’ werken en -beleid worden wetenschappelijke kennis en (systematische) praktijkkennis gecombineerd of geïntegreerd.

Het verschil tussen ‘evidence-based’ en ‘evidence-informed’ bestaat uit de nadruk die ligt op de component van wetenschappelijke kennis in de kennisbenutting. Daarnaast leiden we drie belangrijke voorwaarden af voor het begrip ‘**evidence**’ (in zowel ‘evidence-based’ als ‘evidence-informed’ werken en -beleid):

- **Voorwaarde 1: Wetenschappelijke systematiek.** De wetenschappelijke kennis is ontleend aan wetenschappelijke theorievorming en/ of empirisch onderzoek dat is uitgevoerd vanuit een geaccepteerde, systematische (wetenschappelijke) methode;
  - **Voorwaarde 2: Onafhankelijkheid.** De wetenschappelijke kennis is tot stand gekomen in dialoog met beleid en bestuur, maar onafhankelijk van *druk* vanuit beleid en bestuur.
  - **Voorwaarde 3: Transparantie.** De totstandkoming van de wetenschappelijke kennis en/ of de integratie van deze wetenschappelijke kennis met praktijkkennis zijn transparant en te repliceren.
3. **Practice-based werken en -beleid.** Het mag duidelijk zijn dat een benadering van kennisbenutting in werken en beleid die *voornamelijk* is gebaseerd op praktijkkennis niet voldoet aan een van de drie bovenstaande voorwaarden. Praktijkgericht werken en -beleid is niet gebaseerd op ‘evidentie.’ Het is goed mogelijk dat medewerkers van het ministerie van JenV hun werken en beleid voornamelijk baseren op praktijkkennis. In dit onderzoek zullen wij daarom het ‘evidence-based’ en ‘evidence-informed’ werken en -beleid van medewerkers van JenV onderzoeken naast hun praktijkgericht werken en -beleid.

---

<sup>8</sup> ‘Evidence-based werken’ mag niet worden verward met het begrip ‘evidence-based practice’. Dat laatste begrip wordt in de beleidswetenschappelijke literatuur ook wel gebruikt om de integratie van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis aan te duiden. Wij gebruiken hiervoor de term ‘evidence-informed’ werken en -beleid. Zie hoofdstuk 3 voor een nadere duiding.

*Beleidsevaluaties en data-gedreven werken.* Ten slotte worden beleidsevaluaties en data-gedreven werken vaak aangemerkt als belangrijke instrumenten waarmee kennis kan worden gegenereerd ten behoeve van verbetering van de beleidsontwikkeling of beleidsuitvoering. Beleidsevaluaties kunnen inzichten genereren waarmee de overheid kan leren, bijvoorbeeld door het bijstellen van beleid, interventies, of werkwijzen. Data-gedreven werken kan meer of minder systematische kennis genereren waarmee toekomstige trends in beleidsproblemen kunnen worden voorspeld, of uitvoeringspraktijken gemonitord. Het is een misvatting om beleidsevaluaties of data-gedreven werken *vanzelfsprekend* te zien als ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’. Beide instrumenten zullen aan één of meer van de bovenstaande voorwaarden moeten voldoen om als zodanig aangemerkt te worden. Kortom, of een beleidsevaluatie ‘evidence-based’ is, ‘evidence-informed’ is, of berust op voornamelijk praktijkkennis is afhankelijk van de wetenschappelijke systematiek en onafhankelijkheid van het onderzoek dat aan de basis ligt van de evaluatie zelf.<sup>9</sup>

### 1.2.3 Politieke oordeelsvorming en ‘evidence-based’ werken en -beleid

In de beleidswetenschappelijke literatuur wordt beleid wel gedefinieerd als een *politiek bekrachtigd plan*. Politiek wordt dan vanuit datzelfde beleidswetenschappelijk perspectief gedefinieerd als de *strijd om beleid* (Van de Graaf en Hoppe, 1996). Politiek en beleid zijn sterk met elkaar verbonden omdat zij de inbreng van kennis (wetenschappelijke kennis en praktijkkennis) verbinden aan politieke oordeelsvorming. Los van het werken op basis van kennis (verkregen uit wetenschappelijk onderzoek of uit de praktijk) speelt politieke oordeelsvorming vaak een belangrijke rol bij de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van beleid. De achterliggende reden is dat er niet altijd politiek-maatschappelijke consensus bestaat over de doeleinden van beleid of de instrumenten van beleid. Er moeten dan keuzes worden gemaakt die worden gelegitimeerd vanuit het politieke besluitvormingsproces.

Beleid wordt ontwikkeld, uitgevoerd en geëvalueerd in een veld dat zich kenmerkt door meer- of minder consensus over doeleinden en instrumenten. Wanneer er een grote politiek-maatschappelijke consensus bestaat, zal de inbreng van wetenschappelijke kennis in werken en beleid in beginsel een meer technisch-wetenschappelijk karakter hebben. De wetenschappelijke kennis richt zich dan op het vergroten van de instrumentele doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Een voorbeeld is het ontwikkelen van nieuwe technieken om kinderporno op te sporen, of risico's op cyberaanvallen in te schatten. Wanneer deze technieken de privacy van burgers onder druk zetten, zal politieke oordeelsvorming moeten plaatsvinden over de aanvaardbaarheid van deze technisch-wetenschappelijke bijdragen. Wanneer er evenwel sprake is van een geringe politiek-maatschappelijke consensus, zal de inbreng van wetenschappelijke kennis in werken en -beleid niet *zonder politieke oordeelsvorming* bijdragen tot meer doeltreffend of doelmatig beleid.

---

<sup>9</sup> Ook kennis uit beleidsevaluaties wordt lang niet altijd optimaal benut (o.a. Knottnerus e.a. 2016). Hoewel veel beleid wordt geëvalueerd (bijvoorbeeld maatschappelijke kosten- en batenanalyses, wetsevaluaties, beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken), zouden evaluaties onvoldoende prioriteit hebben gedurende het beleidsproces of te weinig systematisch worden gebruikt (Studiegroep Begrotingsruimte, 2016). Beleidsrelevante kennis voor de doorontwikkeling van beleid blijft dan achterwege.



*Technocratisch beleid.* Politiek omstreden beleidsbeslissingen nemen op grond van uitsluitend wetenschappelijke kennis verwordt tot een technocratische benadering van werken en beleid. Dat laat onverlet dat, wanneer politieke keuzes zijn gemaakt en knopen zijn doorgehakt, wetenschappelijke kennis (naast praktijkkennis) kan bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gekozen (deel)oplossingen. Een voorbeeld is het asielbeleid waar, binnen de kaders van een politiek gelegitimeerd toelatingsbeleid, wetenschappelijk gefundeerde inzichten kunnen bijdragen tot een doelmatiger en rechtvaardiger overheidshandelen binnen de asielketen.

*'Fact-free-politics'.* Een ander uiterste is politieke oordeelsvorming die niet (mede) is gebaseerd op wetenschappelijke inzichten of ervaringen uit de praktijk. Deze vorm van politieke oordeelsvorming wordt wel aangeduid als *'fact-free politics'*. Kortom, er zal, gegeven de mate van politiek-maatschappelijke consensus op het beleidsveld, een evenwicht bestaan tussen politieke oordeelsvorming en de inbreng van wetenschappelijke- en praktijkkennis. Deze context nemen wij mee in ons onderzoek.

### 1.3 Vraagstelling

De **hoofdvraag** van het onderzoek luidt: in hoeverre kan het werken en beleid binnen het ministerie van JenV worden gekarakteriseerd als 'evidence-based' en welke institutionele- en contextfactoren zijn hierop van invloed? De deelvragen gaan nader in op verschillende niveaus waarbinnen 'evidence-based' werken en -beleid plaatsvindt.

1. De **eerste deelvraag** gaat in op de inbedding van 'evidence-based' werken en -beleid in formele wetgeving en beleidskaders, alsmede inbedding in de informele cultuur (normen en praktijken) binnen de organisatie.

- *Deelvraag 1a:* Welke bestaande wettelijke en beleidsmatige kaders zouden 'evidence-based' werken en -beleid op het gebied van JenV moeten bevorderen?
- *Deelvraag 1b:* Hoe wordt het concept van 'evidence-based' beleid omschreven en nader ingevuld binnen (beleidsmatige) kaders of richtlijnen binnen het ministerie van JenV en (enkele) andere ministeries?
- *Deelvraag 1c:* Welke bevorderende/ belemmerende organisatiecultuur treffen wij aan binnen het ministerie van JenV ten aanzien van 'evidence-based' werken en -beleid?

2. De **tweede deelvraag** betreft de beschrijvende vraag hoe medewerkers van het ministerie van JenV het begrip 'evidence-based' werken en -beleid percipiëren. Hun antwoorden kunnen worden vergeleken met definities en omschrijvingen uit de literatuur en met omschrijvingen uit de wettelijke en beleidsmatige kaders.

- *Deelvraag 2:* Wat wordt in de praktijk binnen het ministerie van JenV verstaan onder 'evidence-based' werken en -beleid?

3. De **derde deelvraag** betreft de beschrijvende vraag hoe kennisbenutting binnen het ministerie van JenV plaatsvindt. Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt ‘evidence-based’ werken en -beleid bestudeerd als één van de vormen van kennisbenutting, naast ‘evidence-informed’ werken en -beleid of het gebruik van voornamelijk praktijkkennis.

- *Deelvraag 3a:* In hoeverre vindt kennisbenutting plaats binnen het ministerie van JenV vanuit ‘evidence-based’ werken en -beleid in vergelijking met andere vormen van kennisbenutting?
- *Deelvraag 3b:* Welke informatiebronnen hanteren medewerkers van het ministerie van JenV om wetenschappelijke kennis te ontsluiten?

3. De **vierde deelvraag** betreft de verklarende vraag hoe ‘evidence-based’ werken en -beleid wordt belemmerd of bevorderd binnen het ministerie van JenV. Het gaat hier mede om de motieven van werknemers om ‘evidence-based’ te werken.

- *Deelvraag 4:* Welke omstandigheden bevorderen ‘evidence-based’ werken en -beleid en andere vormen van kennisbenutting binnen het ministerie van JenV?

De deelvragen worden in de onderstaande deelparagrafen nader uitgewerkt.

### 1.3.1 Formele institutionele inbedding

Een belangrijke vraag is welke formele grondslag ‘evidence-based’ werken en -beleid heeft—ten opzichte van andere vormen van kennisbenutting—bij het ministerie van JenV. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de Comptabiliteitswet of het Integraal Afwegingskader (IAK). Maar ook andere beleidskaders en richtlijnen kunnen relevant zijn, waaronder aangenomen moties van het parlement. Het betreft hier de formele institutionele kaders op Rijksniveau. Deelvraag 1a gaat nader in op deze formele institutionele kaders. De deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2.

**Deelvraag 1a:** *Welke bestaande wettelijke en beleidsmatige kaders zouden ‘evidence-based’ werken en -beleid op het gebied van JenV moeten bevorderen?*

Rijksbrede kaders worden vaak nader uitgewerkt binnen de beleidsdirecties van ministeries. Ministeries geven immers hun eigen interpretatie en invulling aan concepten, gegeven de beleidsvrijheid die zij hebben op hun beleidsdomein. Deelvraag 1b gaat daarom nader in op de wettelijke kaders en beleidsmatige kaders die worden ontwikkeld binnen ministeries. Hierbij is het ook belangrijk te beschrijven welke verschillen er bestaan tussen ministeries. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2.

**Deelvraag 1b:** *Hoe wordt het concept van ‘evidence-based’ beleid omschreven en nader ingevuld binnen (beleidsmatige) kaders of richtlijnen binnen het ministerie van JenV en (enkele) andere ministeries?*

### 1.3.2 Informele institutionele inbedding

Instituten zijn breder dan formele kaders en omvatten ook gedeelde normen of gedragsevenwichten (Crawford en Ostrom, 1995). ‘Evidence-based’ werken kan daarmee verankerd zijn in specifieke normen en houdingen binnen organisatieonderdelen van JenV. Relevant daarbij is de vraag in hoeverre de formele instituten vanuit deelvraag 1a (wetgeving en beleidskaders) doorwerken in de informele instituten binnen de organisatie en hun afdelingen. Daarmee komen de contexten in beeld waarbinnen ‘evidence-based’ werken en -beleid plaatsvindt. Meer specifiek kijken wij daarbij naar de bevorderende of belemmerende organisatiecultuur die bestaat ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid. In hoofdstuk 2 geven wij een beschrijving van deze bevorderende/ belemmerende organisatiecultuur ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid. Deelvraag 1c gaat hierop nader in.

**Deelvraag 1c:** Welke bevorderende/ belemmerende organisatiecultuur treffen wij aan binnen het ministerie van JenV ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid?

### 1.3.3 Perceptie van ‘evidence-based’ werken en -beleid

Een karakterisering van het werken en beleid als ‘evidence-based’ begint met een inventarisatie van wat medewerkers van het ministerie zelf verstaan onder ‘evidence-based’ werken en -beleid. Deze inventarisatie geeft inzicht in de normen en houdingen die bestaan bij medewerkers binnen de organisatie ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid. Welke associaties roept het concept ‘evidence’ op bij medewerkers van het ministerie van JenV? Wordt een verband gelegd met wetenschappelijke kennis, praktijkkennis, een combinatie van beide, of iets geheel anders? Een vergelijking van de normen en houdingen van medewerkers ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid met de wettelijke- en beleidsmatige kaders geeft inzicht in de (mate van) doorwerking van deze kaders binnen de organisatie. Deelvraag 2 gaat nader in op de beschrijving van de houdingen van medewerkers van JenV ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid. Deze beschrijvende deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3.

**Deelvraag 2:** Wat wordt in de praktijk binnen het ministerie van JenV verstaan onder ‘evidence-based’ werken en -beleid?

### 1.3.4 Gebruik van wetenschappelijke kennis in werken en beleid

De mate waarin ‘evidence-based’ wordt gewerkt, en waarin ‘evidence-based’ beleid wordt gevormd en uitgevoerd binnen het ministerie van JenV, is een belangrijke vraag van het onderzoek. Het betreft hier de empirische beschrijving van de bestaande mate van kennisbenutting binnen het ministerie van JenV. ‘Evidence-based’ werken en -beleid neemt daarbij een plaats in ten opzichte van andere vormen van kennisbenutting, zoals ‘evidence-informed’ werken en -beleid, of praktijkgericht werken en -beleid. ‘Evidence-based’ werken en -beleid is immers een van de drie verschillende vormen van kennisbenutting. Beleid en werken kunnen bijvoorbeeld berusten op eigen ervaringen van medewerkers uit de praktijk, praktijkkennis die is ingebracht vanuit het professionele veld, meer of minder systematische beleidsevaluaties, of data-gedreven werken.

Het is daarom relevant te onderzoeken welke informatiebronnen medewerkers van het ministerie van JenV gebruiken om wetenschappelijke kennis te ontsluiten. Ook dat is een belangrijk aspect van het gebruik van wetenschappelijke kennis. Deelvraag 3 gaat nader in op: (a) de beschrijving van de plaats van ‘evidence-based’ werken en -beleid tussen andere vormen van kennisbenutting door medewerkers van JenV en (b) de toegangsbronnen die zij benutten om wetenschappelijke kennis te ontsluiten. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4.

**Deelvraag 3a:** *In hoeverre vindt kennisbenutting plaats binnen het ministerie van JenV vanuit ‘evidence-based’ werken en -beleid in vergelijking met andere vormen van kennisbenutting?*

**Deelvraag 3b:** *Welke informatiebronnen hanteren medewerkers van het ministerie van JenV om wetenschappelijke kennis te ontsluiten?*

### 1.3.5 Conditie voor ‘evidence-based’ werken en -beleid

Er zijn diverse factoren die het gebruik van kennis in de beleidsvoering verklaren. Een eerste stap om te verklaren welke factoren een rol spelen bij het ministerie van JenV in kennisgebruik in het beleidsproces betreft het identificeren van de omstandigheden waaronder verschillende vormen van kennis worden benut. Hoofdstuk 5 gaat nader in op deze omstandigheden.

Wanneer we kijken naar de omstandigheden waaronder verschillende typen van kennis worden gebruikt bij het werken en beleid van het ministerie van JenV spelen verschillende, mogelijke verklaringen.

1. Het gebruik van verschillende typen van kennis kan, in de eerste plaats, te maken hebben met de kenmerken van het beleidsveld waarin medewerkers van JenV moeten opereren. Een beleidsveld dat vraagt om (pragmatisch) politiek-bestuurlijke handelen op korte termijn (denk bijvoorbeeld aan politieke incidenten), draagt niet gemakkelijk bij tot de tijd en rust die nodig is om beschikbare wetenschappelijke kennis goed doordacht en ‘volledig’ te integreren in het beleid. Hierdoor zullen medewerkers van het ministerie van JenV eerder terugvallen op opgebouwde ervaring en praktijkkennis. Ook bestaat het gevaar dat wetenschappelijke kennis gebruikt wordt als gelegenheidsargument.<sup>10</sup> Op een beleidsveld waarin de status van wetenschappelijke kennis onzeker is (bijvoorbeeld door sterk concurrerende wetenschappelijke inzichten of gemengde resultaten van empirisch onderzoek) kan de benutting van wetenschappelijke kennis beperkt zijn, of eventueel gedreven door gelegenheidsargumenten.
2. In de tweede plaats kunnen ook binnen de organisatieonderdelen (afdelingen) van het departement mechanismen werkzaam zijn die leiden tot kennisonderbenutting. Te denken valt aan een onvoldoende bewustzijn van en sturing op kennis, onvoldoende capaciteit, een beperkt collectief geheugen, gebrekkige mogelijkheden tot de ontsluiting van kennis, of een gebrekkige kennisdeling tussen verschillende beleidsafdelingen. Dergelijke mechanismen dragen niet alleen bij tot een onderbenutting van kennis, maar kunnen eveneens leiden tot duplicering van onderzoek.

---

<sup>10</sup> Zoals De Waard en Van Voorst (2018, p. 2) het formuleren: ‘Evidence-based policy’ en ‘policy-based evidence’ verdragen elkaar slecht.’

3. In de derde plaats kunnen kenmerken van het onderzoek zelf belemmerend of bevorderend werken. Te denken valt aan een geringe relevantie voor de beleidspraktijk, een lange duur en doorlooptijd van het onderzoek, of een gebrekkige wetenschappelijke kwaliteit. Evaluaties zelf zijn regelmatig onder de maat of onvolledig zodat geen uitspraken kunnen worden gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid. De Algemene Rekenkamer (2016, p. 32) signaleert dat al jarenlang “een tekort aan goede evaluaties” bestaat.<sup>11</sup>
4. In de vierde plaats kunnen kenmerken van de medewerker zelf bijdragen aan een onderbenutting van kennis; bijvoorbeeld omdat de medewerker niet de expertise heeft om wetenschappelijk onderzoek te vertalen naar de beleidspraktijk. Maar ook de individuele motivatie van de medewerker speelt een rol: de literatuur spreekt van instrumentele-, conceptuele-, of strategische motieven om wetenschappelijke kennis te gebruiken in werken en beleid.

Deelvraag 4 gaat nader in op een analyse van de omstandigheden die bevorderen dat medewerkers van JenV ‘evidence-based’ werken en -beleid ‘evidence-based’ is. Daarbij nemen wij ook de andere vormen van kennisbenutting mee. In hoofdstuk 5 wordt deze deelvraag beantwoord.

**Deelvraag 4:** *Welke omstandigheden bevorderen ‘evidence-based’ werken en -beleid en andere vormen van kennisbenutting binnen het ministerie van JenV?*

## 1.4 Inperking van het onderzoek

De reikwijdte van een onderzoek naar ‘evidence-based’ werken en -beleid binnen het ministerie van JenV is potentieel kolossaal. Het ministerie is zeer omvangrijk en vertegenwoordigt zeer veel deeldomeinen van de gebieden van Justitie en Veiligheid (zie bijvoorbeeld het Introductiedossier Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017). Bijvoorbeeld vallen de Nationale Politie, de rechtspleging en rechtsbijstand, veiligheid en criminaliteitsbestrijding, straffen en beschermen, contraterrorisme en nationale veiligheid en het vreemdelingenbeleid onder JenV. Daarnaast zijn er zeer vele diensten, ZBO’s, agentschappen en *sui-generis* organisaties een onderdeel van, of gelieerd aan, het ministerie van JenV (van bijvoorbeeld het Nederlands Forensisch Instituut tot de Immigratie- en Naturalisatiedienst).<sup>12</sup>

Om het onderzoek zinvol en uitvoerbaar te houden, is mede in overleg met de opdrachtgever besloten de reikwijdte van het onderzoek in te perken. Deze inperking hebben wij vanuit drie invalshoeken gedaan.

---

<sup>11</sup> Ook kan het enorme aanbod van kennis het gebruik ervan negatief beïnvloeden. Er is immers een zeer grote voorraad van kennis voorhanden dat voor het veelomvattende terrein van JenV van belang kan zijn. Onderzoek uit vrijwel alle maatschappij- en gedragswetenschappelijke disciplines en specialisaties, en ook uit diverse technische en medische wetenschappen, kunnen voor JenV beleidsrelevant zijn. De paradox is dat een overvloed aan kennis een verlamdende werking kan hebben op het gebruik ervan.

<sup>12</sup> Als wij kijken naar het aantal medewerkers van de beleidsdirecties (in fte’s), dan is het ministerie van JenV, na Financiën, de grootste met 27.276 fte. Dit betreft 25% van het totaal aantal rijksambtenaren (Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017). Als wij kijken naar het aantal medewerkers dat uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van het departement valt, komen wij op meer dan 100.000 (zie onze berekeningen in Appendix B).

1. *Eerste inperking.* In de eerste plaats hebben wij ingezoomd op twee contexten waarvan wij verwachten dat ‘evidence-based’ werken en -beleid varieert. Deze contexten worden meegenomen in de antwoorden op deelvragen over percepties onder medewerkers van het ministerie (deelvraag 2) en daadwerkelijke kennisbenutting in werken en beleid binnen het ministerie (deelvragen 3 en 4). De twee contexten zijn:
  - (1) de fase in het beleidsproces, zoals agendering, beleidsvorming/ besluitvorming, uitvoering en evaluatie;
  - (2) kenmerken van het beleidsveld, meer specifiek: (on)zekerheid van kennis of een (gebrek aan) overeenstemming over middelen en doelstellingen.
2. *Tweede inperking.* In de tweede plaats hebben wij in onze **onderzoekstrategie** een keuze gemaakt uit alle mogelijke, te benaderen organisatieonderdelen van het ministerie. Daarbij hebben wij drie organisatieonderdelen van het ministerie van JenV buiten de selectie gehouden: het Openbaar Ministerie, de politie en de rechterlijke macht. De onderzoekstrategie wordt uitgebreid uiteengezet in Appendix B.
3. *Derde inperking.* In de derde plaats hebben wij ervoor gekozen om, via bovenstaande onderzoekstrategie, de vraagstelling te benaderen via **zelf-gerapporteerde gegevens** van medewerkers van het ministerie van JenV (middels de enquête en interviews). Dit betekent dat wij geen evaluatief oordeel vellen over een (geobjectiveerde) mate waarin beleidsstukken gebaseerd zijn op, of geïnformeerd zijn door, wetenschappelijke kennis. De reikwijdte van het onderzoek staat dit niet toe. Wij zouden dan een inhoudelijk oordeel moeten vellen over de wetenschappelijke onderbouwing van beleidstheorieën en werken. In plaats daarvan bestuderen wij de hoofdvraag vanuit het perspectief van de medewerkers zelf, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de tweede deelvraag over percepties onder medewerkers.

## 1.5 Aanpak van het onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek is toestemming aan de uitvoering ervan verleend door de ethische commissie van Faculteit BMS van de Universiteit Twente en is de privacy officer van het WODC geconsulteerd.<sup>13</sup> Om de onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden, hebben wij diverse onderzoeksmethodes gebruikt. Appendix B biedt een uitgebreide verantwoording van de gehanteerde onderzoekstrategieën. In die appendix presenteren wij in meer detail ons analysekader en beschrijven wij de wijze van dataverzameling en -verwerking voor het beantwoorden van de verschillende deelvragen. Hieronder lichten wij kort de onderzoeksstrategieën toe.

1. In de eerste plaats hebben wij een *literatuurstudie* verricht naar de stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur over ‘evidence-based’ werken en -beleid. Deze literatuurstudie vormt de achtergrond van ons analysekader, informeerde onze definities

---

<sup>13</sup> Ten behoeve van het onderzoek is toestemming aangevraagd bij de ethische commissie van Faculteit BMS van de Universiteit Twente, onder verwijzing van de onderzoekopzet zoals deze in dit hoofdstuk wordt beschreven. Deze toestemming is verleend op 6 juli 2020 onder nummer 200981. Daarnaast is specifiek ten behoeve van de enquête ook toestemming gevraagd aan de privacy-beambte van het ministerie van JenV. Deze toestemming had betrekking op (a) het vermijden van de traceerbaarheid van individuele medewerkers van JenV op grond van kenmerken die in de enquête werden gevraagd, (b) garanties in het datamanagement, waaronder het onderbrengen en tijdelijk opslaan van gegevens van de enquête (via Qualtrics) op een server onder Europese regelgeving.



van ‘evidence-based’, ‘evidence-informed’ en ‘practice-based’ werken en -beleid die wij hebben gepresenteerd in hoofdstuk 1. De literatuurstudie heeft geresulteerd in een tussenrapportage, die is verwerkt in de relevante vervolghoofdstukken van dit rapport: hoofdstuk 3 (percepties van ‘evidence-based’ werken en -beleid); hoofdstuk 4 (gebruik van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van werken en beleid); (c) hoofdstuk 5 (motieven en belemmeringen bij de benutting van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek in werken en -beleid).

2. In de tweede plaats hebben wij interne en openbaar toegankelijke *websites en beleidsdocumenten* bestudeerd en geanalyseerd. Ten behoeve van de beantwoording van deelvragen 1a en 1b (over wettelijke- en beleidsmatige kaders ter bevordering van ‘evidence-based’ werken en -beleid) hebben wij een scan uitgevoerd van openbaar toegankelijke informatie op websites van de Rijksoverheid en ministeries, waaronder beleidsdocumenten en parlementaire documentatie.
3. In de derde plaats hebben wij een *enquête* uitgevoerd onder medewerkers van drie organisatieonderdelen van het ministerie van JenV. De vragenlijst is opgenomen in appendix C en de verantwoording van de operationalisering is opgenomen in appendix D. De organisaties zijn geanonimiseerd ten behoeve van het waarborgen van de privacy van de medewerkers. Het betreft in de eerste plaats alle beleidsdirecties van het departement. De responses binnen deze populatie bieden daarmee een beeld van het departement als geheel. In de tweede plaats is de enquête uitgezet onder medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie. Alhoewel dit enig inzicht biedt in ‘evidence-based’ werken en -beleid binnen een hoofdkantoor van het ministerie, is de enquête niet breed genoeg uitgezet om uitspraken te doen over de uitvoeringsorganisaties binnen het ministerie. Hetzelfde geldt voor de derde enquête die is uitgezet onder de medewerkers van een kennisorganisatie binnen het ministerie. Binnen het ministerie zijn enkele kennisorganisaties actief. De benaderde kennisorganisatie ondersteunt medewerkers van een uitvoerende organisatie door gespecialiseerde expertise te leveren voor een van de domeinen waarvoor de uitvoerende organisatie verantwoordelijk is.<sup>14</sup> De resultaten van de enquête geven gekwantificeerde antwoorden op de deelvragen.
4. In de vierde plaats hebben wij verdiepende *interviews* verricht om inzicht te verkrijgen in de vraag hoe binnen de twee belangrijke contexten die wij hebben onderscheiden (fase in het beleidsproces en type van beleidsvraagstuk) bepaalde mechanismen van wetenschappelijke kennisbenutting werkzaam zijn. De interviews hebben wij gehouden onder medewerkers van organisatieonderdelen die werkzaam zijn in een specifieke fase van het beleidsproces. Het interviewprotocol hebben wij opgenomen in appendix E. De organisaties selecteerden wij aan de hand van vier beleidsdossiers die representatief zijn voor een bepaald type van beleidsvraagstuk (met een specifieke mate van politiek-maatschappelijke consensus over middelen of doeleinden en een zekere mate van (on)zekerheid van wetenschappelijke kennis). De interviews vanuit de vier geselecteerde beleidsdossiers hebben wij verricht voor een beperkt aantal beleidsdossiers die wij hebben gekozen uit de strategieparagrafen uit de begrotingen van het ministerie van

---

<sup>14</sup> Dit betreft niet het WODC aangezien dit een generieke kennis-organisatie is.

JenV van de afgelopen jaren. Bij de selectie hebben wij ons laten inspireren door een typologie van beleidsvelden. Op grond van kenmerken van een beleidsveld—(on)zekerheid van kennis of een (gebrek aan) overeenstemming over middelen en doelstellingen—zijn vier typen vraagstukken te onderscheiden: ‘technische-’, ‘wetenschappelijke-’, ‘ethische-’ en ‘politieke-’ vraagstukken. Wij hebben voor ieder type vraagstuk een exemplarisch beleidsdossier gekozen. Binnen ieder beleidsdossier hebben wij interviews gehouden met medewerkers die werkzaam zijn in verschillende fasen van het beleidsproces. Hierdoor is niet alleen kennisbenutting in de verschillende fasen van het beleidsproces aan de orde gekomen, maar ook kennisbenutting binnen verschillende organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor een bepaald beleidsdossier.

## 1.6 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- *Hoofdstuk 2* geeft een beschrijving van de contexten waarbinnen kennisbenutting binnen het ministerie van JenV plaatsvindt (deelvraag 1).
- In *hoofdstuk 3* worden de percepties beschreven die er bestaan over ‘evidence-based’ werken en -beleid onder de medewerkers van het ministerie (deelvraag 2).
- *Hoofdstuk 4* geeft een antwoord op de vraag in hoeverre er sprake is van ‘evidence-based’ werken en -beleid binnen het ministerie van JenV ten opzichte van andere vormen van kennisbenutting (deelvraag 3).
- *Hoofdstuk 5* geeft een overzicht van verklaringen (belemmerende en bevorderende factoren) van het gebruik van ‘evidence-based’ werken en -beleid ten opzichte van andere vormen van kennisbenutting (deelvraag 4).
- Het rapport wordt, in *hoofdstuk 6*, afgesloten met onze conclusies en aanbevelingen.



## 2 Institutionele inbedding

*In dit hoofdstuk gaan wij in op de eerste deelvraag van ons onderzoek die de formele en informele institutionele inbedding betreft waarbinnen ‘evidence-based’ werken en -beleid plaatsvinden binnen het ministerie van JenV. De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Eerst gaan wij in op het institutioneel kader (de wet- en regelgeving) ten behoeve van ‘evidence-based’ werken en -beleid binnen de Rijksoverheid in het algemeen. Daarna bespreken wij beleidsmatige kaders die zich specifiek richten op ‘evidence-based’ werken en -beleid binnen het ministerie van JenV en binnen enkele andere ministeries. Vervolgens rapporteren wij over de organisatiecultuur (informele institutie): in hoeverre medewerkers van het ministerie aangeven te werken binnen een afdelingscultuur die ‘evidence-based’ werken en -beleid al dan niet bevordert.*

### 2.1 Rijksbrede wettelijke- en beleidsmatige kaders

Alhoewel ‘evidence-based’ werken en -beleid belangrijk worden gevonden in de beleidspraktijk en in de wetenschap, is het niet vanzelfsprekend dat beide ook verankerd zijn in een wettelijk- of beleidsmatig kader. In deze paragraaf rapporteren wij over onze bevindingen ten aanzien van deelvraag 1a van het onderzoek: *Welke bestaande wettelijke- en beleidsmatige Rijksbrede kaders zouden ‘evidence-based’ beleid op het gebied van JenV moeten bevorderen?*

Onze scan van wettelijke- en beleidsmatige kaders gericht op ‘evidence-based’ werken en -beleid hebben voornamelijk betrekking op twee fasen van het beleidsproces. In de eerste plaats is dit de beleidsvorming en beleidsvoorbereiding. In deze fase gaat het bijvoorbeeld om bepalingen ten behoeve van de ex-ante evaluatie van beleidsvoorstellen. In de tweede plaats is dit de ex-post evaluatie van beleid. In deze fase gaat het om artikelen en aanwijzingen vanuit wet- en regelgeving ten behoeve van de ex-post evaluatie van beleid.

#### 2.1.1 Kaders ten behoeve van ex-ante beleidsvorming en -voorbereiding

*Comptabiliteitswet.* De Comptabiliteitswet van 2016 omvat regelgeving die betrekking heeft op de controle en verantwoording van de financiën van de Rijksoverheid.<sup>15</sup> Het ministerie van Financiën is hiervoor de “stelselverantwoordelijke.” De Comptabiliteitswet 2016 richt zich mede op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de Rijksoverheid. Artikel 3.1a van de Comptabiliteitswet 2016 vermeldt: “Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op: (...) de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd.”

---

<sup>15</sup> Zie: Comptabiliteitswet 2016. (22 maart 2017). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2020-01-01>.

*Kamerbrief “Inzicht in Kwaliteit”*. In 2018 is het ministerie van Financiën, als verantwoordelijk departement, een Rijksbrede operatie gestart met de titel “Inzicht in Kwaliteit”, gebaseerd op artikel 3.1a van de Comptabiliteitswet. In een Kamerbrief<sup>16</sup> geeft het ministerie van Financiën (2018) aan dat het doel van deze operatie is om de “maatschappelijke impact en de kwaliteit van het beleid van de nationale overheid te vergroten.” Daar komt ‘evidence-based’ werken en -beleid expliciet aan de orde. De verbetering van kwaliteit en impact, in brede zin, zal volgens de Kamerbrief moeten plaatsvinden vanuit twee verschillende “sporen”. Het eerste spoor richt zich op het vergroten van de maatschappelijke impact van beleid. Dit moet bereikt worden door inzichten in de impact van beleid te vergroten en tegelijkertijd te werken aan beleidsverbeteringen. Het tweede spoor richt zich op een structurele verandering met betrekking tot de manier waarop de overheid tot beleid komt. Volgens de Kamerbrief zal een succesvolle verandering moeten berusten op een toename aan evaluaties of vanuit meer ‘evidence-based’ beleid. De gehele operatie zal geslaagd zijn als er “aantoonbare stappen richting een lerende overheid” zijn gezet. Dit betekent, aldus de Kamerbrief, dat “nieuw of gewijzigd beleid expliciet wordt gebaseerd op ervaringen en lessen uit eerder beleid, praktijk en/of (wetenschappelijk) onderzoek”.<sup>17</sup>

*Beleidskaders*. In een recente kaderbrief, als voortgangsnotitie bij de operatie “Inzicht in Kwaliteit,” geeft het ministerie van Financiën een opsomming van de beleidskaders die zich richten op de ex-ante evaluatie van beleid.<sup>18</sup> Deze voortgangsnotitie berust op een analyse van het volledige Rijksbrede evaluatiestelsel.

- Het eerste beleidskader is het Integraal Afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving. Dit kader formuleert zeven vragen die helpen bij het toetsen van de kwaliteit van een beleidsstuk of wetgeving in een vroeg stadium.<sup>19</sup> Bij deze vragen wordt niet gerefereerd naar specifieke vormen van kennis. Wetenschappelijke inzichten worden in het IAK slechts sporadisch genoemd als een mogelijke kennisbron. Maar transparantie in de onderbouwing van beleid en wetgeving vormt een belangrijk criterium van het IAK. Als zodanig bevordert het IAK de transparante onderbouwing van werken en beleid met behulp van wetenschappelijke kennis. Dat laatste is een voorwaarde om te kunnen spreken van ‘evidence-based’ of evidence-informed’ werken en -beleid (zie paragraaf 1.2.2).

<sup>16</sup> Zie: Ministerie van Financiën. (2018). Operatie inzicht in kwaliteit. (2018-000011694).

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

<sup>17</sup> Zie: Ministerie van Financiën. (2018): 3. Operatie inzicht in kwaliteit. (2018-000011694).

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

<sup>18</sup> Zie: Ministerie van Financiën. (2019). Voortgangsrapportage OIK: Bijlage 2 - Analyse evaluatiestelsel. (2019-000010051). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/04/bijlage-2-analyse-evaluatiestelsel>.

<sup>19</sup> Zie: Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020). Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving?>

- Het tweede beleidskader is de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Deze analyse heeft tot doel het in kaart brengen van de effecten van een beleidsvoorstel, meer specifiek voor de domeinen van infrastructuur en ruimtelijke planning. Romijn en Renes betogen bij de introductie in 2013 van een algemene leidraad voor MKBA dat dit evaluatie-instrument ook kan worden ingezet op andere terreinen dan infrastructuur en ruimtelijke planning.<sup>20</sup> Dit benoemen zij expliciet als een stap “in de richting van op bewijs gebaseerde (‘evidence-based’) besluitvorming.” Momenteel is de MKBA vormgegeven als een algemene leidraad waar voor enkele beleidsterreinen specifieke MKBA-werkwijzers aan zijn toegevoegd. Dit is echter nog niet het geval bij JenV. Recentelijk is in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar de vraag of een specifieke MKBA-werkwijzer voor JenV ook nodig is en hoe deze dan tot stand zou moeten komen. Het onderzoek beveelt aan om een MKBA-werkwijzer voor JenV op te stellen (Koopmans, 2020).

*Aanwijzingen voor de regelgeving.* Naast de Comptabiliteitswet van 2016, met een relevante basis voor beleidsmatige kaders rond ‘evidence-based’ beleidsvorming, bieden ook de “Aanwijzingen voor de regelgeving” van 2018 een belangrijke Rijksbrede grondslag voor deze manier van werken.<sup>21</sup> In aanwijzing 2.3a wordt gesteld dat, alvorens wordt besloten een regeling te creëren, er eerst “kennis wordt vergaard over de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp.” In de toelichting bij dit artikel wordt gerefereerd naar het Integraal Afwegingskader (IAK). In de toelichting wordt het begrip kennis overigens niet verder toegelicht of nader gespecificeerd.

*Overige kaders.* Ten slotte bestaan er nog twee Rijksbrede kaders die, met enige verbeeldingskracht, kunnen uitnodigen tot een ‘evidence-based’ beleidsvorming. In de eerste plaats betreft dit het instrument van de publieke businesscase. Dit instrument is gericht op het in kaart brengen van de financiële gevolgen van, onder andere, beleid.<sup>22</sup> Daarnaast bestaan er de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO’s) die zich richten op brede beleidsterreinen.<sup>23</sup>

### 2.1.2 Kaders ten behoeve van ex-post beleidsevaluatie

*Comptabiliteitswet.* In artikel 4.1.1c van de Comptabiliteitswet 2016 staat vermeld dat de ministers verantwoordelijke zijn voor “het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.” Artikel 4.20.2f vermeldt dat de minister van Financiën regels kan opstellen betreffende “de voorstellen, voornemens en toezeggingen, bedoeld in artikel 3.1, aanhef, en het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering.” Er bestaat dan ook een Ministeriële Regeling van het ministerie van Financiën, van 15 maart 2018, over de wijze waarop periodiek evaluatieonderzoek moet worden gedaan.<sup>24</sup> In deze Regeling wordt evenwel kennis niet nader gespecificeerd, laat staan dat het

<sup>20</sup> Zie: Romijn, G., & Renes, G. (2013). Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-voor-gevorderden/richtlijnen/algemene-leidraad-voor-maatschappelijke-kosten-batenanalyse/>.

<sup>21</sup> Zie: Aanwijzingen voor de regelgeving. (1 januari 2018). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>.

<sup>22</sup> Zie: Ministerie van Financiën. (2019). Voortgangsrapportage OIK.

<sup>23</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/evaluaties-van-belejd/beleidsonderzoek>.

<sup>24</sup> Zie: Regeling periodiek evaluatieonderzoek. (15 maart 2018). 20 mei 2020 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>.

begrip ‘evidence-based’ beleid wordt vermeld. De Algemene Rekenkamer speelt, krachtens artikel 7.16 van de Comptabiliteitswet, een belangrijke rol bij onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid van het Rijk. De vaststelling of Rekenkameronderzoeken gebaseerd zijn op veronderstellingen van ‘evidence-based’ werken en -beleid valt buiten het bereik van het onderhavige onderzoek.

Zoals hierboven is aangegeven draagt het ministerie van Financiën stelselverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Comptabiliteitswet. Maar ook het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) draagt, vanuit dezelfde wet, verantwoordelijkheid voor de toepassing van (Rijksbrede) evaluatie-instrumenten. Deze verantwoordelijkheid komt voort uit “de brede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wet- en regelgeving.”<sup>25</sup> Specifiek gaat het hier om de toetsing van het “gebruik van evaluatiebepalingen in wetten en algemene maatregelen van bestuur.”

*Aanwijzingen voor de regelgeving.* Ook enkele aanwijzingen voor de regelgeving betreffen de ex-post evaluatie van beleid. Wanneer het wenselijk wordt geacht om een wet of de uitvoering ervan te evalueren, wordt een evaluatiebepaling in de betreffende wet opgenomen. De juridische grondslag voor deze evaluatiebepalingen komt voort uit aanwijzing 5.58 van de aanwijzingen voor de regelgeving. In het algemeen geldt dat bij opname van een evaluatiebepaling binnen vijf jaar een verslag over de doeltreffendheid en effecten van de wet door de minister naar de Staten-Generaal gestuurd dient te worden.<sup>26</sup>

*Beleidskaders ten aanzien van onafhankelijkheid.* Een belangrijk controlerend en evaluerend instrument van de Tweede Kamer is *onafhankelijk* onderzoek. Al kan dat onderzoek een meer of minder wetenschappelijke basis hebben, de onafhankelijkheid van het onderzoek is cruciaal voor het goed kunnen uitoefenen van de controlerende taak van het parlement.<sup>27</sup> Daarbij wordt weliswaar erkend dat onafhankelijk (wetenschappelijk) onderzoek plaatsvindt in een dialoog met de beleidspraktijk, maar dat het onderzoek zelf onafhankelijk van *druk* vanuit beleid en bestuur tot stand moet komen. In 2019 is de ministeriële regeling wetenschappelijke onafhankelijkheid WODC tot stand gekomen.<sup>28</sup> Dit is weliswaar een specifieke regeling van het ministerie van JenV, maar mede voortgekomen uit een door de Kamer geuite (Rijksbrede) eis dat wetenschappelijke kennis ten behoeve van werken en beleid op onafhankelijke wijze tot stand moet komen. Dat laatste is een voorwaarde om te kunnen spreken van ‘evidence-based’ of evidence-informed’ werken en -beleid (zie paragraaf 1.2.2).

<sup>25</sup> Zie: Ministerie van Financiën. (2019). Voortgangsrapportage OIK.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld: Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Aanwijzing 5.58 Evaluatiebepaling. <https://www.kcwj.nl/archief/aanwijzingen-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-5-bijzondere-bestanddelen-van-regelingen/§-513-evaluatiebepaling/aanwijzing-558-evaluatiebepaling>.

<sup>27</sup> Naar aanleiding van een melding van een klokkenluider hebben drie onderzoekscommissies zich gebogen over de vraag in hoeverre door het WODC verricht of uitgezet onderzoek ook onafhankelijk was. De commissies hanteerden ieder een specifieke interpretatie van het begrip ‘onafhankelijk’. Rode draad is dat er geen sprake mag zijn van ‘oneigenlijke beleidsbeïnvloeding’. Zie ook het Kamerdebat van 23 januari 2018, Kamerstuk TK-42-33, pp. 1 – 33.

<sup>28</sup> Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming van 25 november 2019 (nr. 2710533) betreffende de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

### 2.1.3 Antwoord op de deelvraag

**Antwoord op deelvraag 1a.** Welke bestaande wettelijke- en beleidsmatige Rijksbrede kaders zouden ‘evidence-based’ beleid op het gebied van JenV moeten bevorderen?

In Rijksbrede wetgeving en beleidskaders zijn zeer weinig referenties te vinden naar ‘evidence-based’ werken of -beleid. In wetgeving en beleidskaders opgesteld ter bevordering van kennisbenutting blijft het begrip kennis ambigu.

Belangrijke aanknopingspunten voor ‘evidence-based’ werken en -beleid in Rijksbrede wetgeving en beleidskaders vormen:

1. het Integraal Afwegingskader (IAK). Alhoewel in dit afwegingskader de status van kennis niet is geëxpliciteerd, bevordert dit kader de systematische en transparante onderbouwing van werken en beleid. De voorwaarde van transparantie van ‘evidence-based-’ en ‘evidence-informed-’ werken en -beleid wordt hiermee Rijksbreed bevorderd.
1. beleidskaders die de onafhankelijkheid van wetenschappelijk opdrachtonderzoek garanderen. De voorwaarde van onafhankelijkheid van ‘evidence-based-’ en ‘evidence-informed-’ werken en -beleid is daarmee Rijksbreed verankerd.

## 2.2 Beleidskaders bij drie geselecteerde ministeries

Het ontbreken van specifieke verwijzingen naar ‘evidence-based-’ en ‘evidence-informed-’ werken en -beleid in Rijksbrede wetgeving en beleidskaders laat onverlet dat ministeries zelfstandig beleidskaders kunnen opstellen ter bevordering van ‘evidence-based’ werken of -beleid. In deze paragraaf rapporteren wij dan ook over onze bevindingen ten aanzien van de deelvraag 1b van het onderzoek: *Hoe worden de concepten ‘evidence-based’ beleid en evidence-informed beleid omschreven en nader ingevuld binnen wettelijke kaders en beleidsmatige kaders binnen het ministerie van JenV en (enkele) andere ministeries?*

Om deze deelvraag te beantwoorden, hebben wij een scan uitgevoerd van openbaar beschikbare documenten en website-teksten van drie geselecteerde ministeries. Dit betreft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Wij hebben gekozen voor deze ministeries omdat een eerste scan op beleidsdocumenten en website-teksten liet zien dat bij deze drie ministeries met enige, zij het geringe, frequentie het begrip “evidence-based” (of een vergelijkbare Nederlandstalige zoekterm) als resultaat kwam bovendien.<sup>29</sup>

De vergelijking die wij hebben gemaakt betreft enerzijds informatie over de werkwijze van kennisorganisaties binnen de ministeries, als indicator voor het belang dat wordt gehecht aan ‘evidence-based’ werken en -beleid, en anderzijds de inhoudelijke invulling van dit concept.

---

<sup>29</sup> Deze informatie is grotendeels verzameld door middel van een scan van het internet, het documentenportaal van de Rijksoverheid en het web-archief van de Rijksoverheid. Omdat wij zoektermen constant hebben gehouden, is het mogelijk een enigszins vergelijkbare beschrijving te geven hoe de ministeries het concept ‘evidence-based’ beleid invullen binnen het ministerie. De analyse blijft beperkt tot publiek toegankelijke documenten, zoals beleidsstukken en rapporten.

### 2.2.1 Rol en werkwijze van kennisorganisaties

In deze sub-paragraaf beschrijven wij de kennisorganisaties binnen elk van de drie geselecteerde ministeries en hun rol met betrekking tot ‘evidence-based’ werken en -beleid. Kennisorganisaties binnen de ministeries kennen een verscheidenheid, die in vier typen kan worden ingedeeld:

- a) Directie/ kennisfunctie binnen het ministerie die zich richt op het gebruik van kennis binnen het ministerie.
- b) Brede wetenschappelijke departementale kennisorganisaties die (mede) onafhankelijk wetenschappelijk verrichten, zoals het RIVM van het ministerie van VWS of het WODC van het ministerie van JenV.
- c) Kennisorganisaties binnen het departement (kennisinstellingen) die zich richten op een specifiek expertisedomein.
- d) Kennisorganisaties die niet direct onderdeel uitmaken van de ministeries maar die (wetenschappelijk) onderzoek verrichten in opdracht van een ministerie.

Hieronder bespreken wij de aangetroffen kennisorganisaties kort per geselecteerd ministerie. *Ministerie van JenV*. Zoals we hierboven beschreven, bestaan er op de beleidsdomeinen van ministeries tal van kennisinstellingen, adviesorganen en inspecties. Wat betreft het ministerie van JenV gaat het vooral om het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Volgens Artikel 63h2.1 van het organisatiebesluit van het ministerie van JenV heeft het WODC mede de taak om evaluaties van beleid en beleidsprogramma’s uit te voeren.<sup>30</sup> Daarnaast verricht het WODC zelfstandig wetenschappelijk onderzoek, zet het wetenschappelijk onderzoek uit en is het verantwoordelijk voor het vastleggen en delen van hun kennis ter ondersteuning van het ministerie.<sup>31</sup> De onafhankelijkheid van het WODC is geborgd in de eerder genoemde ministeriële regeling. Naast het WODC zijn er meer kennisinstellingen binnen het ministerie van JenV.

Hermans (2018)<sup>32</sup> maakt hiervan inventarisatie:

- Nederlands Forensisch Instituut (NFI),
- Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP),
- Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR)
- Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ),
- Politieacademie.

Het NFI, het NIFP, het NSCR, het ACVZ en de Politieacademie richten zich op een eigen, specifiek omschreven taakstelling en lijken minder betrokken bij het direct aanleveren van kennis als onderbouwing voor beleid van het ministerie. Deze instellingen kwamen niet expliciet naar voren in een scan van het internet naar de vermelding van ‘evidence-based’ beleid bij het ministerie. Het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) is weliswaar actief op het domein van Justitie en Veiligheid, maar valt formeel echter onder de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en is derhalve formeel onafhankelijk van het ministerie

<sup>30</sup> Zie: Organisationsbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2017). DP&O/17/2150354, Artikel 63h2. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040293/2020-01-01#Hoofdstuk3>.

<sup>31</sup> Zie: Organisationsbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid, Artikel 63h2 C.F.R. (2017).

<sup>32</sup> Zie: Hermans, C. (2018). Kennis als kompas -Verkenning naar de toekomstige inrichting van de kennisfunctie bij JenV.



van JenV.<sup>33</sup> De politieacademie heeft lectoren die onderzoek uitvoeren dat is gericht op de praktijk. Daarvoor wordt eens in de vier jaar een strategische onderzoekagenda en onderzoeksprogramma vastgesteld. Dit onderzoek doet de Politieacademie veelal in samenwerking met andere onderzoeksinstituten.<sup>34</sup>

Uit de rijksbegroting 2020 van JenV blijkt dat het ministerie recentelijk een strategische kennisfunctie in het leven heeft geroepen.<sup>35</sup> Deze functie is erop gericht om wetenschappelijke kennis te benutten en toegankelijk te maken binnen het ministerie zelf ter ondersteuning van het beleid dat gevoerd en gemaakt wordt op het ministerie JenV. Per 1 september 2021 is een nieuwe directie gestart bij het ministerie (Directie Innovatie, Kennis en Strategie). Dit betekent een fusie van de Centrale Eenheid Strategie (CES) en het Innovatieteam, waaraan de nieuwe centrale kennisfunctie is toegevoegd.<sup>36</sup> Bij het ministerie van JenV heeft iedere beleidsdirectie een kenniscoördinator. Kenniscoördinatoren zijn verantwoordelijk voor het verzamelen en coördineren van aanvragen voor de WODC-programmering. Daarnaast geven zij zelf invulling aan het coördineren van kennis binnen hun eigen Directoraat-Generaal. Er bestaat binnen het ministerie van JenV geen formele omschrijving van de functie van kenniscoördinator. Er zijn geen publiek toegankelijke documenten vindbaar over de functie, rol en werkwijze van de kenniscoördinatoren. Ten slotte bestaan er diverse kennis- of adviesafdelingen binnen de verschillende organisatieonderdelen van het ministerie die een rol spelen in het aandragen van kennis.<sup>37</sup>

*Ministerie van VWS.* Het ministerie van VWS kent een aantal kennisinstellingen waarmee het verbonden is en die een rol zouden kunnen spelen bij 'evidence-based' beleid. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is een bij wet onafhankelijke instelling die als taak heeft om onderzoek te verrichten gericht op de ondersteuning van beleid.<sup>38</sup> Het RIVM is ook de belangrijkste kennisinstelling die wetenschappelijke kennis inbrengt in de bestrijding van gezondheids crises, zoals thans de coronacrisis. Het beleid en werken gericht op de coronabestrijding kan worden getypeerd als 'evidence-informed'. Wetenschappelijke kennis wordt (onder hoge maatschappelijke druk) geïntegreerd met praktijkkennis en politieke oordeelsvorming. Overigens dient te worden opgemerkt dat de wetenschappelijke kennis onzeker is: betrokken wetenschappers laten regelmatig in de media weten het oneens te zijn over de (interpretatie) van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

Naast het RIVM, dat onder meer wetenschappelijk onderbouwde standaarden zet voor de zorg, bestaan er diverse andere instellingen die, namens het ministerie van VWS, standaarden zetten

---

<sup>33</sup> Zie: NWO-instituut NSCR: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving. <https://www.nwo.nl/over-nwo/organisatie/nwo-onderdelen/nwoi/nscr>

<sup>34</sup> Zie: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Onderzoek/Pages/Onderzoek.aspx>.

<sup>35</sup> Zie: Rijksoverheid. (2020). Rijksbegroting, JenV nader beschouwd. [http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264845\\_36.html#\\_49\\_back](http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264845_36.html#_49_back).

<sup>36</sup> Zie de vacature voor een nieuwe directeur: <https://securitytalent.nl/nl/vacatures/directeur-innovatie-kennis-en-strategie-bij-jenv> en een adviseur kennisbenutting: [https://nederlandvacature.com/view/220497.html?utm\\_campaign=google\\_jobs\\_apply&utm\\_source=google\\_jobs\\_apply&utm\\_medium=organic](https://nederlandvacature.com/view/220497.html?utm_campaign=google_jobs_apply&utm_source=google_jobs_apply&utm_medium=organic).

<sup>37</sup> Zie: Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2017). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040293/2020-01-01>.

<sup>38</sup> Zie: Wet op het RIVM, Artikel 3.1a C.F.R. (1996).

voor de Nederlandse gezondheidszorg. Dit betreft de ZBO Zorginstituut Nederland en ZonMw. Daarbij subsidieert ZonMw namens VWS/ NWO onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek voor de gezondheidszorg.<sup>39</sup> Daarnaast zijn er andere kennisinstellingen actief op het domein van VWS, zoals het Trimbos Instituut. Dit instituut helpt bij het zetten van standaarden en geeft ‘evidence-based’ beleidsadvies in diverse zorgdomeinen.<sup>40</sup> Het onderzoeksinstituut Nivel ontvangt een instellingsbijdrage van het ministerie. Dit instituut voert veel beleidsgericht onderzoek uit (bijvoorbeeld samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd).<sup>41</sup>

*Ministerie van OCW.* Wat betreft het ministerie van OCW zijn het TIER-instituut en het NRO de meest prominente kennisinstellingen. Het ministerie heeft in 2008 drie universiteiten (Maastricht, Amsterdam en Groningen) financieel gesteund<sup>42</sup> in het opzetten van het Top Institute for Evidence Based Education Research (TIER), welke als doel heeft het ontwikkelen van kennis onder meer ter ondersteuning van beleid.<sup>43</sup> Dit instituut vloeide rechtstreeks voort uit het rapport “Naar meer evidence based onderwijs” van de onderwijsraad.<sup>44</sup> Het Nederlands Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) richt zich op onderwijsverbetering en -vernieuwing door middel van het subsidiëren van onderzoek en het (helpen) vertalen van wetenschappelijk onderzoek naar de onderwijspraktijk.<sup>45</sup> Dit orgaan is een onderdeel van wetenschapsfinancier NWO en werkt in opdracht van het ministerie van OCW. Zoals hierboven al opgemerkt, heeft de Onderwijsraad in 2006 opgeroepen tot een meer ‘evidence-based’ onderbouwd onderwijsbeleid. Naast de instituten en instellingen die hierboven zijn vermeld, verwijst het ministerie van OCW ook expliciet naar de eigen directie Kennis binnen het ministerie. Deze directie heeft specifiek tot doel ondersteuning te bieden bij het maken van beleid door het leveren van kennis.<sup>46</sup>

### 2.2.2 Omschrijving van ‘evidence-based’ werken en -beleid

Er zijn bij alle drie geselecteerde ministeries slechts een zeer beperkt aantal openbare documenten te vinden (rapporten, kamerbrieven of antwoorden op Kamervragen) waarin termen zoals “evidence-based” of “wetenschappelijke onderbouwing” voorkomen. Hoe ‘evidence’ precies wordt omschreven, verschilt soms per document. We bespreken de resultaten van onze scan hieronder per ministerie.

<sup>39</sup> Zie: ZonMw. Over ZonMw. <https://www.zonmw.nl/nl/over-zonmw/>.

<sup>40</sup> Zie: Trimbos instituut. Centrum voor Kwaliteitsstandaarden. <https://www.trimbos.nl/aanbod/diensten/centrum-voor-kwaliteitsstandaarden>.

<sup>41</sup> Zie: Nivel. Onderzoeksinstituut Nivel. <https://nivel.nl/nl/onderzoeksinstituut-nivel>.

<sup>42</sup> Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2008). Vaststelling begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008 31200 VIII 192 Verslag van een schriftelijk overleg. <http://www.rijksbegroting.nl/2008/kamerstukken,2008/6/19/kst119643.html>.

<sup>43</sup> Zie: TIER. About TIER. <http://www.tierweb.nl/tier/about-tier/>.

<sup>44</sup> Zie: Onderwijsraad. (2006). Naar meer evidence-based onderwijs. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-VIII-177-b1.pdf>. Op het moment van schrijven van het onderhavige rapport lijkt het TIER-instituut echter niet meer gelieerd aan het ministerie, behalve in een vermelding door TIER zelf dat de verwachting wordt uitgesproken dat kennis ook gebruikt zal worden door het ministerie.

<sup>45</sup> Zie: NRO. Taken en activiteiten van het NRO. <https://www.nro.nl/nro/>.

<sup>46</sup> Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2017). Introductiedossier Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/26/introductiedossier-ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap>.



Ministerie van JenV. In het informatieplan JenV 2019 staat vermeld dat ‘evidence-based’ hetzelfde is als ‘fact-based’ of ‘informatie- gestuurd’ werken.<sup>47</sup> Daarnaast wordt in dit plan de ambitie geformuleerd om meer *informatie*-gebaseerd te werken. Er wordt toegelicht welke organisatieonderdelen zich hierop zouden moeten richten: “Veel organisatieonderdelen zetten in hun hoofdlijnennotities in op meer fact-based en data gedreven werken (DFEZ, CJIB, Justid, Justis en Raad voor de Rechtsbijstand), evidence based werken (DGZ) of informatie gestuurd werken (DJI en Politie).”<sup>48</sup> Zo wordt in het document de aanbeveling geformuleerd dat “de omslag naar informatie-gestuurd werken (...) van breed belang [is] voor JenV en (...) een geschikt thema [lijkt] om nog meer strategische en overkoepelende aandacht c.q. uitwerking aan te geven, om zo meer synergie te bereiken en concreet samen te werken (ketenbreed, ketenoverschrijdend, of JenV breed).”<sup>49</sup>

Het ministerie van JenV heeft enkele specifiekere programma’s of interventies die rond ‘evidence-based’ werken zijn gebouwd. Een daarvan is de samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontwikkelde toolkit ‘evidence-based werken preventie radicalisering’. Doel van deze toolkit is om effectieve interventies op te zetten, onder andere gebaseerd op wetenschappelijke kennis.<sup>50</sup>

Opmerkelijk genoeg wordt de term ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ niet veelvuldig gebruikt in de context van WODC-onderzoek. Het WODC-onderzoek “Evidence based interventies tijdens detentie” refereert hier expliciet aan en daarnaast kan ook een recent onderzoek naar “what works” hieronder worden geschaard.<sup>51</sup> Daarnaast is in de WODC midterm review van 2021 de kwaliteit van rapporten geëvalueerd op het criterium “het rapport draagt bij aan het Evidence informed werken op JenV.”<sup>52</sup>

Het wordt evenwel niet duidelijk wat binnen het ministerie precies wordt verstaan onder informatie bij informatie-gestuurd werken. In de gegeven voorbeelden, waarmee specifieke organisatieonderdelen aan de slag moeten gaan, lijkt het alsof elk onderdeel een eigen definitie hanteert. Zo wil het WODC zich richten op ‘big data analytics’, terwijl het Directoraat-Generaal Migratie zich richt op de “implementatie en doorontwikkeling van een real-time online vreemdelingenbeleid”.<sup>53</sup>

Ministerie van VWS. Het ministerie van VWS en verschillende gelieerde instellingen vermelden ‘evidence-based’ beleid in een actieplan over de zorg voor kwetsbare jongeren. ‘Evidence-based’ wordt in dit plan als volgt gedefinieerd: “gebruikmaken van bestaande kennis over wat werkt om

---

<sup>47</sup> Zie: Directie Informatievoorziening en Inkoop. Informatieplan JenV 2019. Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/07/08/de-informatiestrategie-2017-2022-van-het-ministerie-van-veiligheid-en-justitie-informatie-raakt-mensen>;

<sup>48</sup> Zie: Directie Informatievoorziening en Inkoop. Informatieplan JenV 2019: 4.

<sup>49</sup> Zie: Directie Informatievoorziening en Inkoop. Informatieplan JenV 2019: 4.

<sup>50</sup> Zie: Expertise-unit Social Stabiliteit. Toolkit Evidence Based Werken Preventie Radicalisering. Retrieved from <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit/meer-over-toolkit-evidence-based-werken>.

<sup>51</sup> Zie: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3067> en <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1257>.

<sup>52</sup> Zie: <https://www.wodc.nl/binaries/wodc/documenten/publicaties/2021/06/17/midterm-review-kwaliteit-wodc-rapporten-2016-2020/Midterm+review+kwaliteit+WODC-rapporten+januari+2016-september+2020.pdf>;

<sup>53</sup> Zie: Directie Informatievoorziening en Inkoop. Informatieplan JenV 2019: 4.

het leven van kinderen, jongeren en hun opvoeders te verbeteren.”<sup>54</sup> Deze definitie is zo breed dat haast alle vormen van kennis deel kunnen uitmaken van de evidentie. Naast het actieplan heeft het ministerie van VWS enkele programma’s opgesteld om de wetenschappelijke onderbouwing in bepaalde gebieden van de zorg te versterken, zoals het programma ‘Tussen Weten en Doen II’.<sup>55</sup> Opmerkelijk is dat het begrip ‘evidence-based’ werken, alhoewel oorspronkelijk voortgekomen uit ‘evidence-based medicine’, niet expliciet aan de orde komt in openbaar doorzoekbare beleidsdocumenten van het ministerie van VWS.

*Ministerie van OCW.* Het ministerie van OCW heeft een Directie Kennis die, zoals blijkt uit het Introductiedossier Ministerie van OCW “[k]ennis verzamelt en de inzichten [verspreidt] over ontwikkelingen en effectief beleid uit de nationale en internationale literatuur op de terreinen van onderwijs, cultuur en wetenschap.”<sup>56</sup> Daarnaast onderhoudt het ministerie nauwe banden met diverse experts, onderzoeks- en kennisinstellingen. De Argumentenfabriek heeft, in opdracht van het ministerie van OCW, in kaart gebracht wat ‘evidence-based’ beleid is, gebaseerd op literatuuronderzoek en gesprekken met ambtenaren van het ministerie. De Argumentenfabriek komt tot de definitie van ‘evidence-based’ beleid als “beleid dat zich bij de beschrijving van het beleidsprobleem en de oplossing zoveel mogelijk baseert op wetenschappelijke kennis; én EBB is beleid waarvan de (verwachte) effecten zo wetenschappelijk mogelijk kunnen worden aangetoond.”<sup>57</sup>

Op het beleidsterrein van het ministerie van OCW zijn twee substantiële rapporten beschikbaar die expliciet over ‘evidence-based’ beleid gaan. Het eerste rapport betreft het genoemde adviesrapport van de onderwijsraad uit 2006, met als titel “Naar meer evidence-based onderwijs”.<sup>58</sup> Dit rapport beantwoordt de vragen: (a) hoe en waar het onderwijs aan effectiviteit kan winnen met een evidence-based benadering en (b) hoe de benutting van wetenschappelijke kennis kan worden bevorderd in het onderwijs. In reactie op dit rapport heeft de minister van OCW onder meer toegezegd “het onderwijs maar ook het onderwijsbeleid van een stevige kennisbasis te voorzien” waarbij al diverse acties zijn ondernomen, zoals het opzetten van educatieve masteropleidingen en het opzetten van lectoraten met als doel de kloof tussen het onderwijs en het onderwijsonderzoek te verkleinen.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> Zie: De best passende zorg voor kwetsbare jongeren. (2019): 9.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/25/de-best-passende-zorg-voor-kwetsbare-jongeren>.

<sup>55</sup> Zie: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2019). Eindevaluatie ZonMw programma Tussen, Weten en Doen II. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/16/kamerbrief-over-eindevaluatie-tussen-weten-en-doen-ii>.

<sup>56</sup> Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2017): 53. Introductiedossier Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2017/10/26/introductiedossier-ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/Introductiedossier+Ministerie+van+OCW.pdf>.

<sup>57</sup> Zie: De Argumentenfabriek. (2010). Definitiekaart evidence based beleid.

<https://www.argumentenfabriek.nl/nl/definitiekaart-evidence-based-beleid>.

<sup>58</sup> Zie: Onderwijsraad. (2006). Naar meer evidence-based onderwijs. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-VIII-177-b1.pdf>.

<sup>59</sup> Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2008). Vaststelling begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008 31200 VIII 192 Verslag van een schriftelijk overleg.

<http://www.rijksbegroting.nl/2008/kamerstukken,2008/6/19/kst119643.html>.

Het tweede rapport betreft het Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen.<sup>60</sup> Deze commissie heeft een toetsingskader geformuleerd met twee relevante aspecten voor ‘evidence-based’ werken en -beleid. Het eerste aspect is dat probleemanalyses en gekozen beleidsopties wetenschappelijk onderbouwd zouden moeten zijn. Het tweede aspect betreft de aanbeveling om meer te investeren in het verspreiden van gevalideerde kennis.

### 2.2.3 Antwoord op de deelvraag

**Antwoord op deelvraag 1b.** Hoe worden de concepten ‘evidence-based’ beleid en ‘evidence-informed’ beleid omschreven en nader ingevuld binnen wettelijke kaders en beleidsmatige kaders binnen het ministerie van JenV en (enkele) andere ministeries?

Openbaar beschikbare documenten van drie geselecteerde ministeries (VWS, JenV en OCW) laten zien dat:

1. de term ‘evidence’ (of varianten hierop) zeer spaarzaam worden gebruikt.
2. een grote verscheidenheid bestaat wat betreft de invulling van het begrip ‘evidence’ binnen een ministerie en tussen de ministeries. Meestal blijft het bij het benoemen dat ‘evidence-based’ werken en -beleid belangrijk zijn.
3. elk ministerie verschillende typen van kennisorganisaties kent, waarbij geen (samenhangende) kennisinfrastructuur is geëxpliciteerd.

## 2.3 Organisatiecultuur als informele institutie

In de inleiding beschreven wij dat instituties breder zijn dan alleen formele wettelijke- en beleidsmatige kaders. Het begrip ‘institutie’ omvat ook gedeelde normen. Formele instituties (besproken in deelvragen 1a en 1b) die ‘evidence-based’ werken en -beleid bevorderen, kunnen *doorwerken* in een bevorderende organisatiecultuur van afdelingen binnen het ministerie van JenV. De organisatiecultuur komt aan de orde in onze beantwoording van deelvraag 1c: *Welke bevorderende/ belemmerende organisatiecultuur treffen wij aan binnen het ministerie van JenV ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid?* Wij beantwoorden deze vraag hier aan de hand van de resultaten van de uitgezette enquête.<sup>61</sup>

Om inzicht te krijgen in de organisatiecultuur ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid hebben wij een aantal vragen opgenomen in de enquête. Deze enquête hebben wij afgenomen onder: (1) medewerkers van de departementale beleidsdirecties van JenV, (2) het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van JenV, en (3) een kennisorganisatie van de betreffende uitvoerende organisatie. Hieronder bespreken wij de resultaten voor ieder van deze organisaties.

<sup>60</sup> Zie: Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. (2008). Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. [https://www.parlement.com/9291000/d/tk31007\\_6.pdf](https://www.parlement.com/9291000/d/tk31007_6.pdf).

<sup>61</sup> In hoofdstuk 5 komt organisatiecultuur ook aan de orde vanuit de interviews die zijn gehouden ten behoeve van de casestudies en als verklarende variabele voor het benutten van verschillende typen van kennis binnen het ministerie van JenV.

### 2.3.1 Medewerkers van de beleidsdirecties

In de enquête is aan respondenten gevraagd om hun mate van instemming aan te geven met een aantal stellingen die een indicatie vormen voor een afdelingspraktijk/ afdelingscultuur die ‘evidence-based’ werken en -beleid zou bevorderen of belemmeren.<sup>62</sup> Iedere stelling heeft een gesloten antwoordcategorie (vijfpuntschaal van ‘helemaal oneens’ tot ‘helemaal eens’ en daarnaast de antwoordmogelijkheid ‘weet niet/ niet van toepassing’). De uitkomsten van de enquête onder de medewerkers van de beleidsdirecties van het ministerie van JenV staan vermeld in tabel 2.1. Wij hebben de stellingen in tabel 2.1 gerangschikt van meeste instemming (categorieën “eens” en “helemaal eens”) naar minste instemming.

Tabel 2.1: Scores op stellingen over de afdelingscultuur ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid bij medewerkers van de beleidsdirecties van JenV (in %) N=272

Op mijn afdeling:	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Heb ik te weinig tijd om mij te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek	1	14	18	42	20	4	3,68	1,01	26
Wordt het gebruik van wetenschappelijke kennis aangemoedigd	4	17	27	36	12	4	3,36	1,04	26
Is men bekend met de eisen uit het Integrale Afwegingskader (IAK) of Comptabiliteitswet	8	27	18	23	9	15	2,98	1,19	26
Wordt het aangemoedigd om zelf wetenschappelijk onderzoek te doen	15	42	20	11	4	7	2,43	1,05	26
Is het gebruik van wetenschappelijke kennis vaak symbolisch	9	43	26	12	2	8	2,50	0,92	26
Kan ik collega's niet overtuigen om wetenschappelijke kennisbronnen te raadplegen	9	42	19	10	1	18	2,42	0,90	26

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarnemingen (7).

- De belangrijkste belemmering binnen de afdelingscultuur op de beleidsdirecties is de *weinig beschikbare tijd* om zich te verdiepen in de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.<sup>63</sup> Tabel 2.1 laat allereerst zien dat een ruime meerderheid van de beleidsambtenaren van het ministerie aangeeft te weinig tijd te hebben om zich te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek (62%).

<sup>62</sup> De vragen zijn ontleend aan het onderzoek van Cherney et al. (2015) maar aangepast en aangevuld ten behoeve van de context van JenV. Cherney et al (2015) spreken van een bevorderende afdelingscultuur. Strikt genomen bevat het meetinstrument items die zowel een weerslag kunnen zijn van cultureel bepaalde normen als van gangbare afdelingspraktijken. Alhoewel wij het begrip “afdelingscultuur” hanteren, afgeleid van Cherney et al. (2015), kan dus ook worden gesproken van “gangbare afdelingspraktijken die bevorderend of belemmerend werken ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid.”

<sup>63</sup> Meer precies: uit het percentage van 62% dat aangeeft het (helemaal) eens te zijn met de stelling “te weinig tijd te hebben zich te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek” leiden wij af dat tijd als belemmerende factor door de respondenten onderschreven wordt.

- Los van de weinig beschikbare tijd om er iets mee te doen, wordt wetenschappelijke kennis *wel degelijk belangrijk* gevonden. De helft (48%) van de beleidsambtenaren vindt dat het gebruik van wetenschappelijke kennis op hun afdeling wordt aangemoedigd. Slechts heel weinig beleidsambtenaren ondervindt weerstand bij hun collega's op de afdeling om wetenschappelijke kennisbronnen te raadplegen (11%).
- *Systematiek wordt aangemoedigd en symboliek ontmoedigd* bij afdelingen met een bevorderende organisatiecultuur. Een derde van de beleidsambtenaren (32%) is bekend met het Integraal Afwegingskader dat de systematische en transparante onderbouwing van beleid vanuit kennis zou moeten bevorderen. Interessant is dat vrijwel niemand van de beleidsambtenaren vindt dat binnen hun afdeling het gebruik van wetenschappelijke kennis vaak symbolisch is. Terwijl slechts 14% van de beleidsambtenaren met deze stelling instemt, is ruim de helft (52%) het hiermee (hartgrondig) oneens.
- *Zelf onderzoek doen wordt niet aangemoedigd*. Slechts zeer weinig beleidsambtenaren (15%) geven aan aangemoedigd te worden om zelf onderzoek te verrichten. Een grote meerderheid (57%) rapporteert hierin niet aangemoedigd te worden.

Aangezien wij redelijk veel antwoorden hebben verkregen ( $n = 202$ ), is het interessant om te onderzoeken of de stellingen onderling een sterke schaal vormen. Bestaan er verschillende dimensies van afdelingscultuur, of hangen de antwoorden op de stellingen met elkaar samen? Dit laatste blijkt het geval te zijn. De verschillende stellingen vormen tezamen een redelijk consistente meting van één onderliggende schaal van “bevorderende afdelingscultuur” (Cronbach's  $\alpha = .69$ ).<sup>64</sup> Dit betekent dat gangbare normen en praktijken binnen de afdeling ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid met elkaar samenhangen. Interessant daarbij is dat de stelling “bekendheid met het IAK” goed schaalbaar is met de andere stellingen. Inhoudelijk betekent dit dat bekendheid op de afdeling met het Rijksbrede beleidskader van het IAK kan worden gezien als een uitdrukking van een organisatiecultuur die ‘evidence-based’ werken en -beleid bevordert. Er is dus sprake van doorwerking van dit formele institutionele kader in de informele organisatiecultuur binnen het ministerie.

### 2.3.2 Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie

De uitkomsten van de vraag over de afdelingscultuur onder medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van JenV staan vermeld in tabel 2.2. Ook nu hebben wij de stellingen gerangschikt van meeste instemming (“eens” en “helemaal eens”) naar minste instemming. De antwoorden van de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie laat zowel enkele interessante overeenkomsten als verschillen zien in vergelijking met de beleidsdirecties.

- Ook bij medewerkers van de uitvoerende organisatie vormt de *weinig beschikbare tijd* om de resultaten van wetenschappelijk onderzoek tot zich te nemen de belangrijkste

---

<sup>64</sup> Wij rapporteren Cronbach's alpha om de sterkte van de schaal binnen de groep respondenten aan te duiden. Daarnaast hebben wij factoranalyses verricht op iedere vraag van de enquête. Die leiden tot dezelfde resultaten binnen de groepen respondenten. Om de interpreteerbaarheid van de schalen te vergroten, maken wij gebruik van somscores en niet van factorscores.

belemmering. Ook hier geeft een ruime meerderheid van de respondenten aan te weinig tijd te hebben om zich te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek (54%).

- Ook bij medewerkers van de uitvoerende organisatie wordt gerapporteerd dat binnen de afdeling wetenschappelijke kennis *wel degelijk belangrijk* wordt gevonden. Een groot deel (44%) van de medewerkers vindt dat het gebruik van wetenschappelijke kennis op hun afdeling wordt aangemoedigd. Ook hier rapporteren slechts heel weinig medewerkers dat zij weerstand ondervinden bij hun collega’s op de afdeling om wetenschappelijke kennisbronnen te raadplegen (10%).
- *Minder bekendheid met het IAK en hogere score op symboliek.* Waar een derde van de beleidsambtenaren aangeeft bekend te zijn met het Integraal Afwegingskader (IAK) is dat slechts een vijfde van de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie (22%). Opvallend is dat veel meer dan bij de beleidsdirecties, medewerkers van de uitvoerende organisatie vinden dat binnen hun afdeling het gebruik van wetenschappelijke kennis vaak symbolisch is (27%). Tegelijkertijd zijn minder medewerkers van de uitvoerende organisatie (40%) het (hartgrondig) oneens met deze stelling. Dit vinden wij een opvallend verschil.
- *Zelf onderzoek doen wordt niet aangemoedigd.* Binnen de afdelingen van de uitvoerende organisatie wordt zelf onderzoek doen minder aangemoedigd dan binnen de beleidsdirecties. Ook hier geven slechts zeer weinig medewerkers (11%) aan aangemoedigd te worden om zelf onderzoek te verrichten. Maar liefst 71% van de respondenten rapporteert het (volstrekt) oneens te zijn met de stelling ‘aangemoedigd te worden om zelf onderzoek te doen’.

Tabel 2.2: Scores op stellingen over de afdelingscultuur ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid bij medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van JenV (in %) N=46

Op mijn afdeling:	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Heb ik te weinig tijd om mij te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek	8	16	19	46	8	3	3,31	1,12	20
Wordt het gebruik van wetenschappelijke kennis aangemoedigd		35	22	30	14		3,22	1,08	20
Is het gebruik van wetenschappelijke kennis vaak symbolisch	5	35	27	27		5	2,8	0,93	20
Is men bekend met de eisen uit het Integrale Afwegingskader (IAK) of Comptabiliteitswet	14	41	14	22		11	2,48	1,03	20
Wordt het aangemoedigd om zelf wetenschappelijk onderzoek te doen	22	49	16	11		3	2,17	0,91	20
Kan ik collega’s niet overtuigen om wetenschappelijke kennisbronnen te raadplegen	3	30	38	5	5	19	2,77	0,90	20

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarnemingen (7).



### 2.3.3 Medewerkers kennisorganisatie

De uitkomsten van de vraag over de afdelingscultuur onder medewerkers van de kennisorganisatie binnen het ministerie van JenV staan vermeld in tabel 2.3. Ook nu hebben wij de stellingen gerangschikt van meeste instemming (“eens” en “helemaal eens”) naar minste instemming. Hieronder bespreken wij de antwoorden van de medewerkers van deze kennisorganisatie in vergelijking met die van de beleidsdirecties en het hoofdkantoor. Wederom zijn er interessante overeenkomsten en verschillen te zien. Deze houden, vanzelfsprekend, verband met de missie en doelstellingen van de kennis-organisatie ten behoeve van de ontwikkeling en het delen van specialistische expertise. Gezien het geringe aantal respondenten (kleine *n*) moeten we zeer voorzichtig zijn met het generaliseren van de onderstaande bevindingen.

- Opvallend is dat relatief veel medewerkers van de kennisorganisatie aangeven te weinig tijd te hebben om zich te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek (58%). Binnen de afdelingscultuur van de kennisorganisatie wordt er *weinig beschikbare tijd* ervaren om zich te verdiepen in de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Dit percentage is groter dan bij de medewerkers van het hoofdkantoor en vergelijkbaar met dat van de beleidsdirecties.
- Daarnaast is opvallend dat weliswaar 53% van de medewerkers van de kennisorganisatie aangeeft dat het gebruik van wetenschappelijke kennis wordt aangemoedigd, maar dat 37% hier neutraal tegenover staat of het er mee oneens is. Het geeft aan dat binnen de cultuur van de kennisorganisatie wetenschappelijke kennis zeker niet het primaat heeft. Ook zeer weinig medewerkers van de kennisorganisatie rapporteren weerstand bij collega's op de afdeling om wetenschappelijke kennisbronnen te raadplegen (10%).
- *Onbekendheid met het IAK en hoge score op symboliek*. Het is evident dat minder medewerkers van de kennisorganisatie van het ministerie bekend zijn met het Integraal afwegingskader (10%). Voor hun werk speelt dat kader immers geen (belangrijke) rol. Opvallend is dat een behoorlijk aantal medewerkers van de kennisorganisatie vindt dat binnen hun afdeling het gebruik van wetenschappelijke kennis vaak symbolisch is (21%). Tegelijkertijd zijn veel medewerkers van de kennisorganisatie (63%) het (hartgrondig) oneens met deze stelling. Dit reflecteert de missie en doelstellingen van de kennisorganisatie als een centrum voor het ontwikkelen en delen van expertise.
- *Zelf onderzoek doen wordt aangemoedigd*. De aard van de werkzaamheden van de kennisorganisatie weerspiegelt ook de antwoorden van de respondenten op de stelling of zij worden aangemoedigd om zelf onderzoek te doen. 37% van de medewerkers geeft aan hiertoe te worden aangemoedigd. Dit ligt, zoals we eerder zagen, fundamenteel anders bij de beleidsdirecties en het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie, waar relatief veel medewerkers aangaven niet aangemoedigd te worden om zelf onderzoek te doen.

Tabel 2.3: Scores op stellingen betreffende de afdelingscultuur ten aanzien van 'evidence-based' werken en -beleid bij medewerkers van een kennis-organisatie van de uitvoerende organisatie van JenV (in %) N=22

Op mijn afdeling:	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Heb ik te weinig tijd om mij te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek		26	16	42	16		3,47	1,07	14
Wordt het gebruik van wetenschappelijke kennis aangemoedigd		5	32	53		11	3,53	0,62	14
Is het gebruik van wetenschappelijke kennis vaak symbolisch	5	58	11	21		5	2,5	0,92	14
Is men bekend met de eisen uit het Integrale Afwegingskader (IAK) of Comptabiliteitswet		37	26	5	5	26	1,79	1,12	14
Kan ik collega's niet overtuigen om wetenschappelijke kennisbronnen te raadplegen	11	53	21	5	5	5	2,39	0,98	14
Wordt het aangemoedigd om zelf wetenschappelijk onderzoek te doen	11	16	32	37		5	3	1,03	14

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarnemingen (7).

## 2.4 Antwoord op de deelvraag

**Antwoord op deelvraag 1c.** Hoe ziet de afdelingscultuur ten aanzien van 'evidence-based' werken en -beleid eruit op het ministerie van JenV?

De enquêtes onder medewerkers van de beleidsdirecties, het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie en een kennisorganisatie binnen het ministerie van JenV laten het volgende beeld zien van de afdelingscultuur:

1. Een ruime meerderheid van de medewerkers rapporteert dat binnen hun afdeling te weinig tijd beschikbaar is om zich te verdiepen in de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Hierin bestaan geen grote verschillen tussen beleidsdirecties, het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie en een kennisorganisatie van het ministerie van JenV. Opvallend is dat ook binnen de kennisorganisatie dit tijdgebrek sterk wordt ervaren.
2. Daar staat tegenover dat binnen de onderzochte organisaties een afdelingscultuur wordt gerapporteerd die het gebruik van wetenschappelijk onderzoek vaak aanmoedigt. Rond de helft van de respondenten geeft dit aan. Ook hier is het opvallend dat binnen de kennisorganisatie (slechts) de helft van de respondenten zich aangemoedigd voelt om wetenschappelijke kennis te gebruiken. In geen van de onderzochte organisaties ervaren medewerkers een belemmering om intercollegiaal het raadplegen van wetenschappelijke bronnen te stimuleren.



3. Als we van de beleidsdirecties onze aandacht verschuiven naar meer uitvoerende organisaties, neemt de kennis af bij medewerkers over vereisten uit de Comptabiliteitswet of het Integraal Afwegingskader. Doorwerking van het Rijksbrede kader vindt voornamelijk bij de beleidsdirecties plaats, waar een derde van de beleidsambtenaren aangeeft bekend te zijn met deze eisen. Dit percentage daalt tot een vijfde van de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie en tot een tiende van de medewerkers van de kennisorganisatie.
4. In alle drie enquêtes geven veel respondenten aan het (hartgrondig) oneens te zijn met de stelling dat binnen hun afdeling het symbolisch gebruik van wetenschappelijke kennis wordt bevorderd. Er lijkt sprake van enige verdeeldheid hierover buiten de beleidsdirecties. Instemming met deze stelling is namelijk groter bij de uitvoerende organisatie en de kennisorganisatie (27-21% instemming) dan bij de beleidsdirecties (14% instemming).
5. Bij de beleidsdirecties en het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie wordt het zelf doen van onderzoek niet aangemoedigd. Bij de kennisorganisatie wordt het zelf doen van onderzoek wel aangemoedigd.



### 3 Wat is ‘evidence-based’ werken en -beleid?

*In dit hoofdstuk gaan wij in op de tweede deelvraag van ons onderzoek: Wat wordt in de praktijk binnen het ministerie van JenV verstaan onder ‘evidence-based’ werken en -beleid? De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Eerst gaan wij in op de vraag wat in de beleidswetenschappelijke literatuur onder ‘evidence-based’ werken en -beleid wordt verstaan. Vervolgens onderbouwen wij onze definitie van ‘evidence-based’ werken en -beleid ten behoeve van in dit onderzoek. Daarna beschrijven wij hoe binnen het ministerie van JenV ‘evidence-based’ werken en -beleid wordt gepercipieerd. Dit laatste gebeurt op basis van enerzijds de uitkomsten van de enquêtes en anderzijds de interviews die zijn gehouden met beleidsambtenaren van verschillende organisatieonderdelen en professionals van uitvoerende instanties.*

#### 3.1 Het streven naar ‘evidence-based’ beleid

In onze kennisintensieve samenleving verwachten we dat beleidskeuzen en wetgeving goed geïnformeerd en systematisch onderbouwd zijn (bijv. Radaelli 1995; Faasse et al. 2020, p. 6; Veerman, 2021). Over tal van onderwerpen is immers zeer veel informatie en kennis voorhanden. Die kennis en informatie zouden idealiter moeten worden benut bij het ontwerpen, bepalen en uitvoeren van beleidsmaatregelen. In veel wetenschappelijke publicaties wordt dan ook een oproep gedaan aan beleidsmakers en uitvoerders om (meer) gebruik te maken van de best beschikbare kennis (bijv. Jennings en Hall 2012). Beleid zou ‘evidence-based’ moeten zijn, simpelweg omdat “evidence matters for public policy making” (Parkhurst 2016).

Niet alleen wetenschappers wijzen op de waarde die ‘evidence’ heeft voor de beleidsvoering, ook beleidsmakers doen dit. “Evidence-based policy making is at the heart of being a reformist government”, aldus de Australische minister-president Rudd in 2008. In de Nederlandse wetenschapsvisie 2025 van het ministerie van OCW valt te lezen dat “voor de rijksoverheid is het van belang om beleid te kunnen ontwikkelen op basis van state-of-the-art wetenschappelijke kennis” (p. 54). Ook bij het ministerie van JenV wordt het belang van het gebruik van wetenschappelijke kennis in de beleidsvoering onderkend. Het meerjarenprogramma ‘JenV Verandert’ beoogt stappen te zetten naar het versterken van de kennisfunctie binnen het departement.

Er zijn maar weinig wetenschappers en beleidsmakers die zich distantiëren van het idee dat ‘evidence-based’ beleid nastrevenswaardig is (Oliver et al. 2014, p. 1). “It is difficult to imagine anyone arguing that policy should be based on anything but the best available evidence” (Marston en Watts 2003, p. 144). Het wetenschappelijk onderbouwen van beleid is, naast het verhogen van de kwaliteit van beleid, ook een algemeen recept geworden voor het vergroten van transparantie, verantwoording en goed bestuur (Strassheim en Kettunen 2014).

De waardering voor, en het geloof in, het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleid berust op verschillende gronden.

- De eerste reden is dat het vertrouwen in de wetenschap groot is (Rathenau Instituut 2021). Op de wetenschap kun je bouwen. De spelregels van de wetenschap leiden tot uitkomsten van onderzoek die gewicht hebben en doorgaans serieus worden genomen. Bewijs verkregen via de wetenschappelijke methode wordt gezien als 'hard bewijs' en het is voor beleidsmakers en uitvoerders zinvol om hier hun voordeel mee te doen.
- De tweede reden is de perceptie dat het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleid leidt tot betere beleidsprestaties (bijv. Parkhurst 2016; Newman 2017; van Hoesel en Herold 2018). Als onderzoek uitwijst dat iets wel of niet werkt, dan kan die kennis in het beleid worden meegenomen zodat de kans van slagen wordt vergroot en de kans op falen wordt verkleind.
- De derde reden is dat het gebruik van kennis in beleid een legitimerende functie kan hebben, vanuit de waarde die doorgaans aan wetenschappelijke kennis wordt gehecht (bijv. Smet 2013). Het kan helpen om anderen voor beleid te winnen door te wijzen op het gebruik van wetenschappelijke kennis (beleidsacceptatie). Het gebruik van wetenschappelijke kennis, geeft de indruk dat het beleid goed is doordacht en berust op een stevig kennisfundament, waardoor het aan overtuigingskracht wint.
- De vierde reden om te streven naar het gebruik van wetenschappelijke inzichten in beleid is dat wetenschappelijk bewijs kan worden gebruikt om bepaalde beleidskeuzen te rechtvaardigen. Het kan goed van pas komen om bepaalde beleidsuitkomsten te onderbouwen. De laatste decennia is een steeds grotere nadruk gelegd op het meten van uitkomsten en prestaties bij het afleggen van verantwoording. Betrouwbare meetmethoden en daaruit voortkomende wetenschappelijke informatie kunnen in dat opzicht behulpzaam zijn.
- De vijfde reden is dat er veel belangstelling bestaat voor het concept van de 'lerende organisatie'. Uit wetenschappelijk onderbouwde monitoring en evaluaties kunnen lessen worden getrokken. De operatie "Inzicht in kwaliteit," ingesteld onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën is hiervan een sprekend voorbeeld. Kennis speelt in elk leerproces een belangrijke rol. Wie leergierig is, zal zich ook willen laven aan wetenschappelijke kennis.

Wij merken op dat de voordelen van op bewijs gestoeld beleid doorgaans normatief van aard zijn. Er is weliswaar een geloof dat dergelijk beleid leidt tot betere prestaties, maar de ironie wil dat overtuigend empirisch bewijs hiervoor ontbreekt (Boaz et al 2008; Cameron et al. 2011, p. 431). Er zijn nauwelijks studies die de effectiviteit aantonen van evidence-based beleid in de zin dat deze vorm van beleidsvoering tot betere beleidsresultaten leidt dan beleid dat niet (expliciet) gebruik maakt van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek (bijv. Nutley et al. 2007). Ondanks het ontbreken van overtuigend bewijs is de wens dat beleid is gebaseerd op empirische evidentie, niet vreemd. Het streven naar beleidseffectiviteit en legitimiteit, als twee pijlers in beleidsvoering, zijn beide gerelateerd aan bewijsmateriaal (bijv. Adam et al. 2018). Aan de ene kant is bewijs over oorzaak-gevolgrelaties van belang voor beleidsmakers om de doeltreffendheid van hun beleid te vergroten. Aan de andere kant draagt kennis die uitwijst dat beleid effectief is gebleken, bij aan de legitimiteit van het gevoerde beleid.

### 3.2 Evidence-based' beleid in de academische literatuur

Hoewel het idee van 'evidence-based' beleid breed wordt gedragen, zowel in theorie als in de praktijk, bestaat zowel in de academische literatuur als in de beleidspraktijk geen consensus wat eronder moet worden verstaan. 'Beleid dat gebruikt maakt van de best beschikbare kennis' biedt weinig soelaas. Dit roept immers direct de vraag op wat onder kennis moet worden verstaan. En daar wringt de schoen. Er zijn verschillende redenen aan te geven waarom er in de academische wereld en beleidspraktijk weinig consensus bestaat over het begrip "evidence-based beleid."

*Betekenis van het woord "evidence."* In de eerste plaats speelt in Nederland de taal ons parten (Kuiper, Verhoef en Munten 2016, p. 22). 'Evidence-based' is een Angelsaksische term die ook in de Nederlandse taal 'common language' is geworden. Maar in de Engelse taal kent 'evidence' verschillende betekenissen (bijv. Shaxson 2005). Daarnaast wordt in de Engelse taal een onderscheid gemaakt tussen 'evidence' en 'proof'. 'Evidence' verwijst naar iets of een situatie die waarschijnlijk is (twijfel mogelijk), bij 'proof' gaat om een onomstotelijk bewijs. In de literatuur over 'evidence-based policy' wordt dit onderscheid zelden gemaakt en wordt praktisch altijd de term 'evidence' gebezigd, al is dit enigszins afhankelijk van het vakgebied (bijv. Nutley et al. 2010). In het Nederlands worden beide termen vaak vertaald als 'bewijs', al kan een onderscheid worden aangebracht tussen bewijs – 'feit of redenering waaruit de juistheid van een bewering onweerlegbaar blijkt' – en evidentie – 'klaarblijkelijkheid'. Een dergelijk onderscheid speelt ook een rol bij het beantwoorden van de vraag 'wat is wetenschappelijke kennis'. Hierop gaan wij verderop in.

*Verwarrende terminologie.* Een tweede reden voor het ontbreken van een consensus over het begrip 'evidence-based' policy is dat er verschillende begrippen gangbaar zijn die (indirect) verwijzen naar op bewijs gebaseerd beleid: 'evidence-based', 'evidence-informed', 'evidence-aware', 'evidence-inspired' en 'evidence-influenced'. Met veel woorden wordt geprobeerd de overeenkomsten en verschillen tussen de begrippen aan te geven. Deze pogingen tot meer duidelijkheid leiden in de praktijk eerder tot een grotere verwarring.

*Wetenschappelijke- en praktijkkennis.* In de derde plaats is er onenigheid over de grondslag van het bewijs. Is er uitsluitend sprake van bewijs als dit voorkomt uit wetenschappelijk onderzoek? Kan bewijs ook worden ontleend aan de praktijk? Voorstanders van een brede opvatting van op bewijs gebaseerd beleid zijn van mening dat zowel praktijkkennis als wetenschappelijke kennis hieronder vallen. De best beschikbare kennis voor beleid komt niet alleen voort uit wetenschappelijk onderzoek maar ook uit de praktijk. Praktijkkennis is gebaseerd op ervaringen. Het kan daarbij gaan om persoonlijke ervaringen ('kennis en inzicht verkregen in de dagelijkse praktijk'), maar ook om ervaringen van anderen (bijvoorbeeld van andere beleidsafdelingen of andere organisaties). De uitkomsten van effect- en evaluatiestudies kunnen ook hieronder worden geschaard. Review-, monitor- en evaluatie-instrumenten worden gebruikt om te kijken of beleid werkt (zoals beoogd) en of het beleid kan worden verbeterd ('leren'). Informatie uit deze bronnen kan volgens de aanhangers van een brede definitie allemaal worden aangemerkt als 'bewijs'.

### 3.2.1 Wetenschappelijke kennis als 'evidence'

Hoewel praktijkkennis zeer waardevol kan zijn in verschillende fasen van een beleidsproces (Nutley et al. 2010; Levidow en Papaioannou 2016), wordt het in veel wetenschappelijke publicaties niet geschaard onder de noemer van 'evidence-based policy'. In strikte definities van 'evidence-based' beleid gaat het om bewijs dat voortkomt uit wetenschappelijke onderzoek, zonder te ontkennen dat praktijkkennis eveneens relevant kan zijn. Bij deze strikte opvatting van een op wetenschappelijk bewijs gestoeld beleid dringt zich vervolgens de vraag op wat dan telt als wetenschappelijk bewijs. Ook hierover bestaan verschillende opvattingen.

*Bewijs als wetenschappelijk verkregen kennis.* Volgens de strikte opvatting is er sprake van 'evidence-based' beleid als de gebruikte kennis is gebaseerd op empirisch bewijs dat op systematische wijze volgens de normen van de wetenschap is verkregen (bijv. Jennings en Hall 2012, p. 246, 259).

Wij spreken van evidence (bewijs) als de verworven kennis het product is van onderzoek dat op een systematische, controleerbare, kritische en onafhankelijke manier is uitgevoerd.

Maar de regels van wetenschap verschillen per wetenschappelijke discipline en soms zelfs daarbinnen. Meningeën verschillen over de vraag of sommige vormen van wetenschappelijk verkregen kennis 'beter' zijn dan andere, afhankelijk van de wijze waarop de wetenschappelijke kennis is verkregen.

Geïnspireerd door een natuurwetenschappelijk wetenschapspectief wordt daarbij wel gewezen op een ordening (kennispiramide of bewijshiërarchie) wat betreft de kwaliteit van wetenschappelijk bewijs. Deze ordening is gebaseerd op methodologische criteria (bijv. Leigh 2009; Argyrous 2012). Deze ordening van wetenschappelijke kennis—van sterker naar zwakker—ziet er als volgt uit:

- Systematische beoordelingen (meta-analyses) van meervoudige gerandomiseerde trials.
- Gerandomiseerde onderzoeken van hoge kwaliteit.
- Systematische beoordelingen (meta-analyses) van experimenten en voor-en-na-metingen.
- Quasi-experimenten met gebruikmaking van technieken zoals verschillen-in-verschillen, regressiediscontinuïteit, matching of meervoudige regressie
- before-and-after (pre-post) studies.
- Opvattingen van deskundigen.

Daarnaast zou volgens de strikte opvatting van bewijs de voorkeur moeten uitgaan naar wetenschappelijke kennis verkregen uit de meest recente studies, gepubliceerd in de meest vooraanstaande wetenschappelijke tijdschriften. Tevens gaat bij een strikte opvatting van bewijs meestal de voorkeur uit naar kwantitatieve methoden van gegevensverzameling en -analyse (Maddison 2012, p. 270).

De bovenstaande ordening is bekritiseerd vanuit de eenzijdige nadruk op methodologische criteria, terwijl er ook andere criteria zijn om de kwaliteit van bewijs voor een bepaald beleidsissue te beoordelen (bijv. Argyrous 2012). In andere wetenschapsgebieden dan de natuurwetenschappen worden wetenschapsmethoden aanvaard die verschillen van de natuurwetenschappelijke aanpak (bijv. Shulock 1999; Heinrich 2007). De ‘gouden standaard’ uit de natuurwetenschappen wordt gezien als te positivistisch en te elitair. Solesbury (2002) geeft bijvoorbeeld aan dat ook de uitkomsten van descriptief, analytisch, diagnostisch, theoretisch, prescriptief of verkennend onderzoek een bijdrage aan beleid kunnen leveren. Ook daar gaat het immers om kennis verkregen via een systematisch proces van kritisch onderzoek en evaluatie, theorievorming, gegevensverzameling, analyse en codificatie.

### 3.2.2 Twee perspectieven op wetenschappelijke kennis als ‘evidence’

Verschillende opvattingen over wat wetenschappelijk bewijs is ten behoeve van beleid, hoe het wordt verkregen en wat de ‘kwaliteit’ ervan is, komen tot uitdrukking in de epistemologische tegenstellingen tussen het rationeel-instrumentalistisch perspectief en het sociaal-constructivistisch perspectief (Newman 2017).

*Rationeel-instrumentalistisch perspectief.* Rationeel-instrumentalisten zijn van oordeel dat door middel van een empirisch onderbouwde wetenschappelijke aanpak, bewijs kan worden gevonden en toegepast om beleid te verbeteren (bijv. Chalmers 2005). Wetenschappelijke kennis leidt, of draagt op zijn minst bij, tot succesvol beleid. Beleid dat is vormgegeven door ideologieën, tradities, dogma’s of anekdotische verhalen helpt de wereld niet vooruit. De beste strategie voor wetenschappers en beleidsmakers is om zoveel mogelijk wetenschappelijk bewijsmateriaal te verzamelen en daarmee potentieel succesvol beleid te onderscheiden van potentieel onsuccesvol beleid. Het is daarbij zaak om vast te houden aan het uitgangspunt van *onafhankelijk waargenomen en geverifieerde* kennis ten behoeve van het beleidsproces. Hierbij wensen veel rationeel-instrumentalisten overigens het onderscheid tussen doel- en waardenrationaliteit te handhaven. Zij menen dat het bepalen van beleidsdoelen in essentie is voorbehouden aan de politiek (waardenrationaliteit). Er bestaat geen objectief bewijs om deze doelen te bepalen (bijv. Kay 2011). Wetenschappelijk bewijs kan wel worden gebruikt om beleidsstrategieën te verbeteren waarmee de gekozen beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd (doelrationaliteit).

*Sociaal-constructivistisch perspectief.* De academische literatuur over evidence-based beleid staat bol van kritiek op de bovenstaande rationeel-instrumentele zienswijze. De felste kritiek komt uit de hoek van het sociaal constructivisme (bijv. Neylan 2008). Sociaal-constructivisten wijzen erop dat veel aspecten van de werkelijkheid (inter-)subjectief zijn en dat ieder bewijs eigenlijk een sociale constructie is. Neutraal of waarde vrij bewijs is een fictie (Marston en Watts 2003, p. 157). Feiten zijn immers altijd vatbaar voor interpretatie en krijgen verschillende betekenissen vanuit het perspectief van verschillende waarnemers. Bewijs is daarmee per definitie een problematisch begrip en voor discussie vatbaar: objectief bewijs kan niet bestaan in een wereld waar de interpretaties van waarnemer tot waarnemer verschillen. De grondslag voor die verschillende waarnemingskaders kan liggen in verschillende theoretische uitgangspunten of wereldbeelden. In



feite bekritisieren sociaal-constructivisten de rationeel-instrumentalisten ervan dat zij aan rationale oordelen betekenissen verbinden die verder niet mogen worden betwist (Adams 2004, p. 40; Biesta 2007; Hammersley 2005; 2013).

Beide kampen betwisten elkaar niet alleen als het gaat om de vraag 'wat is wetenschappelijk bewijs' maar hebben, in het verlengde daarvan, ook andere opvattingen over het gebruik van bewijs in een beleidsproces. Rationeel-instrumentalisten hebben volgens sociaal-constructivisten een onrealistische, zelfs soms naïeve voorstelling van politiek en beleid. Bewijs als sociale constructie wordt niet per se ingezet om op de beste manier beleidsdoelen te bereiken maar (tevens en vooral) als middel om politieke oordelen gewicht te geven. Sociaal-constructivisten daarentegen kunnen, volgens de rationeel-instrumentalisten, geen gezaghebbende uitspraken doen om beleid te verbeteren.

Uiteraard nemen veel auteurs een positie in tussen beide kampen. Gematigd sociaal-constructivisten bagatelliseren de potentiële waarde van wetenschappelijke kennis niet, maar keren zich tegen de manier waarop deze wordt ingepast in een model van rationale beleidsvorming (Ansell en Geyer 2017). Rationeel-instrumentalisten van gematigde huize vinden een instrumenteel gebruik van wetenschappelijke kennis in beleid weliswaar wenselijk—bijvoorbeeld om 'sociale vooruitgang te bereiken door toepassing van de rede' (Sanderson 2002, 19), maar zijn zich ervan bewust dat politiek en beleid meervoudige (niet-lineaire) processen zijn, waarbij ook andere kennisbronnen kunnen worden benut en waar rationeel wetenschappelijk verkregen bewijs als politieke munitie kan worden ingezet.

In deze paragraaf is een bescheiden overzicht gegeven van gangbare perspectieven op het begrip 'evidence-based' beleid. Op basis hiervan geven wij in de volgende paragraaf aan wat wij in het onderhavige onderzoek verstaan onder 'evidence-based werken'. Daarna presenteren wij de percepties van 'evidence-based werken' zoals deze leven onder beleidsambtenaren van verschillende organisatieonderdelen van het ministerie van JenV en professionele uitvoerende diensten.

### 3.2.3 'Evidence-based' werken gedefinieerd in dit onderzoek

Zoals wij hierboven hebben beschreven, bestaan er verschillende perspectieven op 'evidence-based' beleid. Er blijkt, grofweg, een *ruime definitie* te bestaan, die praktijkkennis en ervaringskennis ook als vormen van evidence beschouwen. Daarnaast blijkt er een *strikte definitie* te bestaan, die uitgaat van kennis verkregen uit wetenschappelijk onderzoek.

In het onderhavige onderzoek volgen wij de mainstream van de academische literatuur en hanteren een strikte definitie van 'evidence-based' beleid. Wij vatten 'evidence-based' beleid als volgt op:

Wij spreken van ‘evidence-based’ werken en -beleid wanneer, in het beleidsproces voornamelijk gebruik wordt gemaakt van de best beschikbare uitkomsten en inzichten verkregen uit wetenschappelijk onderzoek. Bij *wetenschappelijk onderzoek* gaat het om onafhankelijk verkregen inzichten verkregen op basis van transparante wetenschappelijke onderzoeksmethoden (vaak empirisch onderbouwd) en bij voorkeur ingebed in een systematisch cumulatief kennisfonds.

De wetenschappelijke kennis kan tijdens verschillende *fasen van het beleidsproces*—van agendavorming tot beleidsbeëindiging—worden benut. Hoewel niet geheel onomstreden, is de bovenstaande beschrijving vanuit de mainstream academische literatuur ook een gangbare opvatting in de beleidspraktijk. Het Joint Research Centre van de Europese Commissie geeft bijvoorbeeld aan dat:

*“in hun doen en laten bewijs onvermijdelijk wordt opgevat als het resultaat van een wetenschappelijk proces. Dit gaat verder dan evaluaties of gegevens met betrekking interventieprogramma’s. Bewijsmateriaal als resultante van wetenschappelijk onderzoek berust op de waarden en normen van robuuste, systematische wetenschappelijke methoden, hun objectiviteit, transparantie en openheid voor controle” (Sienkiewics en Mair 2020).*

*Wat sluiten we dan uit?* De strikte definitie van ‘evidence-based beleid’ die wij hanteren, sluit andere kennisbronnen uit als ‘evidence-based’. Voorbeelden van uitgesloten kennisbronnen zijn: individuele expertoordelen, kennis verkregen uit werkervaring, beschrijvende ‘uitzoek-vragen’, ‘*fact finding*’, data-gedreven monitoring, informatie ten behoeve van PDCA-cycli, en ‘ad hoc’ leren van beleid. Kennis uit beleidsevaluaties is niet vanzelfsprekend ‘evidence’ zoals bedoeld in onze omschrijving. Waar beleidsevaluaties de toets der kritiek van de wetenschappelijke methode doorstaan en de evaluatie-uitkomsten worden gebruikt voor beleid, zien wij dit wel als ‘evidence-based’ beleid. Waar dit niet het geval is, bijvoorbeeld wanneer het beleid ‘in de praktijk wordt gevolgd’ of wanneer ‘signalen vanuit het veld’ worden opgetekend, dan is er in onze ogen geen sprake van ‘evidence-based’ beleid. In het laatste geval is eerder sprake van gebruik van data-gedreven of professionele kennis uit de praktijk.

*Geen waardeoordeel.* De gekozen focus op wetenschappelijke kennis en uitsluiting van andere kennisbronnen in de definitie van ‘evidence-based’ beleid berust in ons onderzoek niet op een waardeoordeel. Soms wordt betoogd dat wetenschappelijke kennis *per se* superieur is aan het gebruik van andere kennisbronnen in beleid. Wij delen deze opvatting niet. Andere kennisbronnen dan wetenschappelijk kennis, zoals traditie, ideologie, waarden en (persoonlijke) ervaringen kunnen wel degelijk een waardevolle functie hebben ten behoeve van de beleidsvoering. Het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleid is een keuze uit een veelheid van kennisbronnen die voorhanden zijn (Newman 2017). De keuze voor wetenschappelijke kennis (dus: ‘evidence’) is afhankelijk van vele factoren. Andere kennisbronnen zijn in onze ogen dus niet onbruikbaar, onwenselijk of inferieur ten opzichte van wetenschappelijke kennis en kunnen beslist bijdragen aan goede beleidsresultaten. Maar het gaat daarbij om een ander type van kennisbron – zijnde niet-wetenschappelijke kennis – en valt daarmee in ons onderzoek niet onder de term ‘evidence-based’ beleid.

Hetzelfde geldt voor politieke oordeelsvorming. Politieke oordeelsvorming is weliswaar geen kennisbron, maar wel een intrinsiek onderdeel van democratisch tot stand gekomen (legitiem) beleid. Dat 'evidence-based' beleid voornamelijk is gebaseerd op onafhankelijk verkregen wetenschappelijke kennis, laat onverlet dat ook dan sprake is van politieke oordeelsvorming. Het wordt, vanzelfsprekend, spannend wanneer het politieke oordeel tot andere inzichten leidt dan de onafhankelijk verkregen wetenschappelijke kennis. Wanneer de politieke oordeelsvorming de inbreng van onafhankelijk verkregen wetenschappelijke inzichten naar de achtergrond drukt, zal geen sprake zijn van 'evidence-based' werken of -beleid.

Vanuit de strikte opvatting van evidence als wetenschappelijke kennis kunnen allerlei gangbare begrippen zoals 'evidence-based policy', 'evidence-informed policy', 'evidence-based practice' of 'practice-based evidence' worden verduidelijkt. Vooral over de laatste twee begrippen bestaat veel verwarring. Wij hanteren het volgende onderscheid:

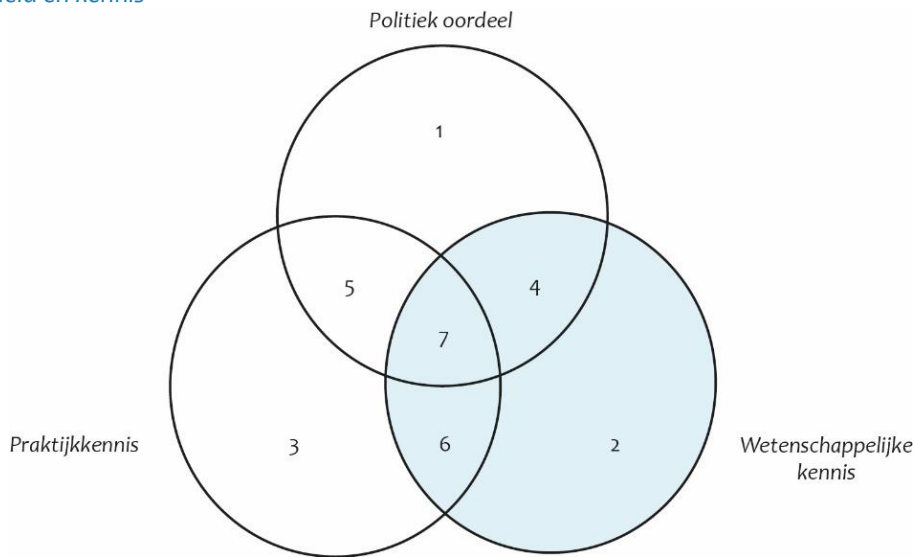
- Bij *evidence-based policy* gaat het om beleid waar wetenschappelijk bewijs aan ten grondslag ligt (bijv. Slob en Staman 2012; Siekkiewics en Mair 2020).
- *Evidence-informed policy* verwijst naar het gebruik van het beste bewijsmateriaal om beslissingen te nemen waarbij een combinatie of integratie plaatsvindt van professionele expertise (kennis uit de praktijk van professionals en stakeholders) en extern bewijsmateriaal voortkomend uit wetenschappelijk onderzoek.<sup>65</sup>
- Bij *practice-based evidence* gaat het om praktijkkennis, gebaseerd op individuele en professionele inzichten en ervaringen uit de praktijk—aangemerkt als 'bewijs' voor beleidsmatig handelen.

In Figuur 3.1 geven wij onze definitie van 'evidence-based policy' schematisch weer. In deze figuur maken wij een onderscheid tussen beleid dat (deels) berust op politieke oordeelsvorming, professionele- of praktijkkennis, dan wel op wetenschappelijke kennis. In deelverzameling (2) is het beleid volledig de resultante van het gebruik van wetenschappelijke kennis. Criticasters spreken hier van een 'technocratie' en 'niet-democratisch beleid' (bijv. Lewis 2003). Een dergelijk beleid is exclusief bepaald door wetenschappelijke kennis die politieke oordeelsvorming vervangt. In deelverzameling (4) worden beiden geïntegreerd. Bij deelverzamelingen (6) en (7) is sprake van beleid dat berust op een gecombineerd gebruik van wetenschappelijke- en praktijkkennis. Volgens onze definitie is er bij (2) en (4) sprake van 'evidence-based beleid', waarin voornamelijk wetenschappelijke kennis wordt gebruikt als kennisbron in bepaalde fasen van een beleidsproces. Volgens onze definitie is er bij (6) en (7) sprake van 'evidence-informed beleid', waarin wetenschappelijke kennis in combinatie met praktijkkennis wordt benut in bepaalde fasen van een beleidsproces.

---

<sup>65</sup> Dit wordt ook wel aangeduid met 'evidence-based practice'.

Figuur 3.1: Beleid en kennis



### 3.3 Percepties onder medewerkers van JenV: resultaten van de enquête

De vraag ‘wat is evidence’ wordt door beleidsmakers en academici verschillend beantwoord, ook al wordt in de mainstream van de academisch literatuur en de gangbare beleidspraktijk vaak over evidence in strikte zin gesproken. De definities van ‘evidence’ die beleidsmakers hanteren en wetenschappelijke constructies van ‘evidence’ komen niet met elkaar overeen (Oliver et al. 2014; Orton et al. 2011; Boaz et al. 2011). De diversiteit van opvattingen wekt op zich weinig verbazing, gezien de pluriformiteit en verscheidenheid van de beleidspraktijk. Vandaar dat het een zeer relevante vraag is wat in de praktijk, door beleidsambtenaren van het ministerie van JenV, wordt verstaan onder ‘evidence-based’ werken en -beleid. In een enquête hebben wij deze vraag gesteld aan medewerkers van drie typen organisatieonderdelen: (a) de beleidsdirecties van het kerndepartement, (b) het hoofdkantoor van een grote uitvoerende organisatie van JenV en (c) een kennisorganisatie. De resultaten van de enquête bespreken wij hieronder achtereenvolgens voor elke van deze drie typen organisatieonderdelen.

In de uitgezette enquête is de respondenten gevraagd om aan te geven wat zij verstaan onder ‘evidence-based’ werken en -beleid. We hebben daartoe acht stellingen opgenomen, met ieder een gesloten antwoordcategorie (vijfpuntschaal van ‘helemaal oneens’ tot ‘helemaal eens’ en daarnaast de antwoordmogelijkheid ‘weet niet/ niet van toepassing’). De acht stellingen zijn door de onderzoekers ontleend aan de literatuur over evidence-based policy en aan stellingen voorgelegd in eerder enquête-onderzoek naar het gebruik van wetenschappelijk onderzoek in werken en beleid bij overheidsdiensten (Tallbot en Tallbot 2014).<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Tallbot en Tallbot (2014) onderscheiden: casestudies, kwantitatief onderzoek, kwalitatief onderzoek, evaluaties, vergelijkende studies, formele modellen, operations research, en theoretische analyse. Tallbot en Tallbot (2014) conceptualiseren praktijkkennis als “algemene expertise ten opzichte van wetenschappelijke kennis”. Wij hebben echter op basis van de literatuur over practice-based evidence items toegevoegd die verschillende typen bronnen van praktijkkennis onderscheiden (bijvoorbeeld interne evaluaties binnen het ministerie en extern uitbestede evaluaties door wetenschappers). Hiermee hopen wij een scherper onderscheid te kunnen maken tussen praktijkkennis en wetenschappelijke kennis. Uit de schaalanalyses in dit hoofdstuk blijkt dat dit ook door de data wordt bevestigd.

### 3.3.1 Medewerkers van de beleidsdirecties

De uitkomsten van de enquête onder beleidsambtenaren van het kerndepartement staan vermeld in tabel 3.1. Wij hebben de items gerangschikt van ‘meeste instemming’ (“eens” en “helemaal eens”) naar ‘minste instemming’. De antwoorden van de respondenten laten aan duidelijkheid weinig te wensen over. De meeste ondervraagden vinden dat ‘evidence-based’ werken en -beleid betekent dat in het beleid gebruik wordt gemaakt verschillende typen van wetenschappelijke kennis. Maar ook kennis en ervaring uit het professionele veld wordt door het merendeel van de respondenten gezien als ‘evidence-based’.

Tabel 3.1: Percepties van ‘evidence-based’ werken en -beleid bij medewerkers van de beleidsdirecties van JenV (in %) N=272

Wat is ‘evidence-based’ werken en -beleid?	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews		1	2	36	58	3	4,56	0,60	1
Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek		1	6	41	48	4	4,41	0,67	0
Beleidsvaluaties door onafhankelijke wetenschappers		2	6	39	49	4	4,41	0,70	0
Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek		3	7	43	44	3	4,34	0,72	0
Kennis en ervaring vanuit professionele veld	2	8	10	44	34	3	4,03	0,97	0
Data-gedreven werken door het ministerie	1	6	16	45	25	6	3,93	0,91	0
Beleidsvaluaties uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie	2	12	23	41	17	5	3,63	0,99	0
Kennis en ervaring van mijzelf/ directe collega’s	5	25	24	35	9	3	3,18	1,08	0

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarnemingen (7).

Tabel 3.1 laat zien dat vrijwel alle beleidsambtenaren van de kerndepartementen van het ministerie van JenV vinden dat ‘evidence-based’ werken inhoudt dat gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis over wat (al dan niet) werkt (voorkomend uit bijvoorbeeld meta-analyses en systematische reviews (94%), van onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek (89%), van beleidsvaluaties door onafhankelijke wetenschappers (88%) en van onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek (87%).

Lager scoren kennis en ervaring vanuit de praktijk, alhoewel nog steeds een groot deel van de beleidsambtenaren dit schaarst onder ‘evidence-based’ werken en -beleid. Het gaat hier om kennis en ervaring uit het professionele veld (78%), data-gedreven werken door het ministerie (70%) en beleidsevaluaties uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie (58%). Een grote minderheid van de beleidsambtenaren (44%) is van mening dat eigen, persoonlijke kennis en ervaring kan worden gezien als een kennisbron voor ‘evidence-based’ werken en -beleid.

Het bovenstaande beeld wordt verder bevestigd wanneer we de uitkomsten van de enquête nader analyseren. De acht stellingen kunnen worden gereduceerd tot twee onderliggende dimensies.<sup>67</sup> De *eerste dimensie* van evidence-based werken betreft het gebruik van onafhankelijke wetenschappelijke kennis.<sup>68</sup> De *tweede dimensie* betreft het gebruik van professionele kennis.<sup>69</sup> Deze tweedeling in *typen kennisbronnen* zijn wij in de academische literatuur veel tegenkomen en treffen wij dus ook duidelijk in onze empirische studie aan onder de beleidsambtenaren van het kerndepartement van JenV. De dimensies benadrukken ook de onafhankelijkheid van de kennisbron van wetenschappelijk onderzoek. Onderzoek uitgevoerd binnen het ministerie (beleidsevaluaties) passen bij de dimensie van professionele kennis.

Figuur 3.2 geeft de scores van deze beleidsambtenaren op beide dimensies weer. Een hoge score op een van deze assen betekent dat de betreffende respondent sterk instemt met het betreffende type van kennisbron als onderdeel van ‘evidence-based’ werken en -beleid binnen het ministerie. In rood is de scheidslijn aangegeven tussen een gemiddelde score “neutraal” en de scores “eens” of “helemaal eens”.<sup>70</sup> Uit de verdeling van de scores in de figuur valt af te lezen dat veel respondenten evidence-based beleid percipiëren als het gebruik van wetenschappelijk kennis in beleid (kwadranten rechtsboven en rechtsonder). Toch zien ook veel beleidsambtenaren het gebruik van professionele kennis als ‘evidence-based’ (kwadranten linksboven en rechtsboven), maar in mindere mate dan wetenschappelijke kennis.

---

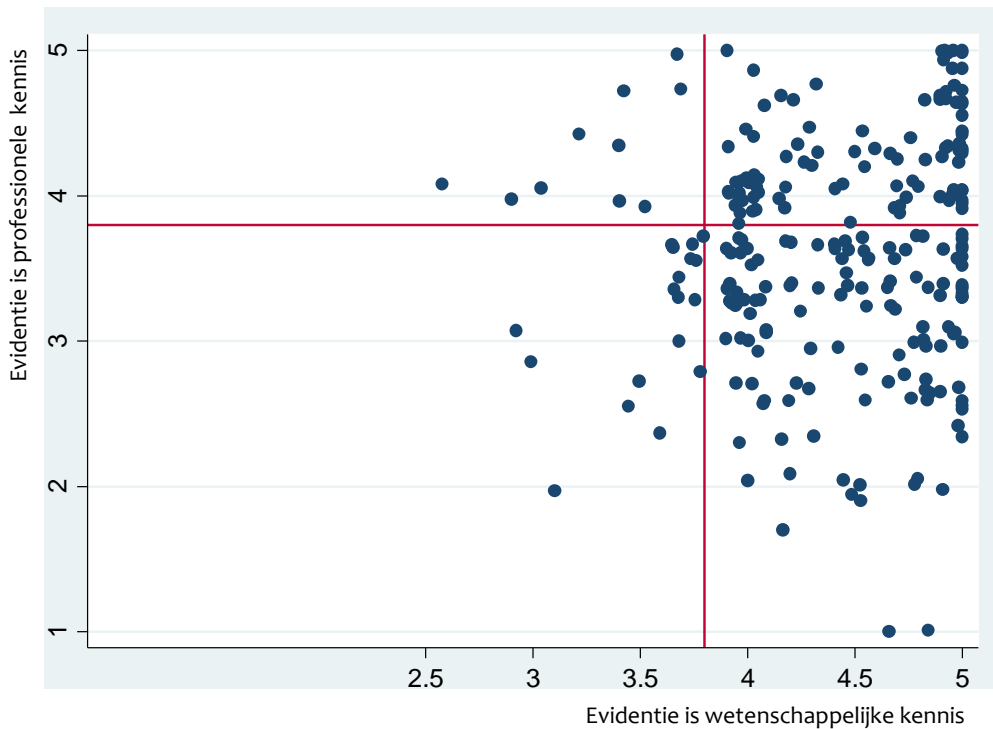
<sup>67</sup> Hiervoor is een factoranalyse uitgevoerd: Principale componentenanalyse, varimax, Kaiser rotatie (N=249). De items met de hoogste bijdrage aan een dimensie (de hoogste ‘lading’ op de componenten) hebben wij in een schaalanalyse op interne consistentie onderzocht. De schaal score van een respondent hebben wij berekend als de gemiddelde score op de items in de schaal.

<sup>68</sup> Deze schaal wordt gevormd door de items: ‘Wetenschappelijke inzichten (in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews)’, ‘Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek’, ‘Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek’ en ‘Beleidsevaluaties door onafhankelijke wetenschappers’. De interne consistentie van deze schaal is redelijk tot hoog (Cronbach’s  $\alpha = .76$ ; Loevinger’s  $H = .50$ ).

<sup>69</sup> Deze schaal wordt gevormd door de items: ‘Kennis en ervaring van mijzelf en directe collega’s’, ‘Kennis en ervaring vanuit het professionele veld’, en ‘Beleidsevaluaties uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie’. De interne consistentie van deze schaal is redelijk (Cronbach’s  $\alpha = .64$ ; Loevinger’s  $H = .43$ ). Het item ‘Data-gedreven werken door het ministerie’ schaalt redelijk zowel op wetenschappelijke kennis als op professionele kennis. Dit item is niet meegenomen in beide schalen.

<sup>70</sup> De lijn is iets voor de score “4” (eens) getrokken omdat wij de scores in de figuur hebben ‘uitgesmeerd’, om beter zichtbaar te maken hoeveel respondenten de onderliggende score hebben.

Figuur 3.2: Perceptie van ‘evidence-based’ werken en -beleid bij medewerkers van de beleidsdirecties van JenV op basis van twee onderliggende dimensies



De nadruk op wetenschappelijke kennis als type van kennisbron voor ‘evidence-based’ werken en -beleid blijkt ook uit tabel 3.2, die is gebaseerd op figuur 3.2. Van de 255 beleidsambtenaren zien 227 (89%) evidence-based werken als het gebruik maken van wetenschappelijke kennis en 148 (58%) als het benutten van professionele kennis. Ruim een derde van de beleidsambtenaren (95 van de 255) is van mening dat evidence-based werken betekent dat vooral gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke wetenschappelijke kennis. Het merendeel van de respondenten (52%) is van oordeel dat ‘evidence-based’ werken en -beleid inhoudt dat in het beleid gebruik wordt gemaakt van zowel onafhankelijke wetenschappelijke kennis als professionele kennis, inclusief beleidsevaluaties (132 van de 255 respondenten).

Tabel 3.2: Percepties van medewerkers van de beleidsdirecties van JenV over ‘evidence-based’ werken en -beleid op basis van twee dimensies (in aantallen)

<b>Wat is evidence-based werken en -beleid?</b>			
	Gebruik maken van wetenschappelijke kennis		
	Niet	Wel	Totaal
<b>Gebruik maken van professionele kennis</b>			
Niet	12	95	107
Wel	16	132	148
<b>Totaal</b>	<b>28</b>	<b>227</b>	<b>255</b>

Noot. De categorie “wel” is toegekend wanneer de respondent gemiddeld hoger scoort dan “neutraal” op de items van de schaal.



De strikte definitie van ‘evidence-based’ werken en -beleid, die wij eerder in dit hoofdstuk hebben geformuleerd, wordt dus door iets meer dan een-derde van de ambtenaren van de beleidsdirecties onderschreven. Een kleine meerderheid van de beleidsambtenaren vindt dat *daarnaast* het gebruik van professionele kennis ook kan worden gezien als een bron van ‘evidence’ ten behoeve van hun werken en beleid. Deze opvatting sluit aan bij de eerder omschreven definitie van ‘evidence-informed’ werken en -beleid.<sup>71</sup> ‘Evidence-informed’ werken en -beleid is dus de meest voorkomende perceptie van op bewijs gebaseerd werken en beleid.

Ten slotte hebben wij gekeken naar samenhangen met relevante achtergrondkenmerken van de medewerkers van de beleidsdirecties. Hierbij vallen de volgende resultaten op:

- *Werkervaring.* Medewerkers met relatief weinig ervaring in de huidige functie (minder dan vijf jaar) scoren significant ( $p < .05$ ) iets hoger op de schaal ‘evidence als wetenschappelijke kennis’ (score 4.50) dan ervaren medewerkers (score 4.33). Medewerkers met relatief veel ervaring in de huidige functie scoren significant ( $p < .05$ ) hoger op de schaal ‘evidence als professionele kennis’ (score 3.77) dan medewerkers met minder ervaring (score 3.50). Met andere woorden, een groeiende werkervaring leidt ertoe dat het verschil in belang dat wordt gehecht aan wetenschappelijke kennis ten opzichte van professionele kennis—als evidentie ten behoeve van beleid en werken—omslaait ten faveure van professionele kennis.
- *Type werkzaamheden.* Wij treffen in de gegevens geen significante samenhang aan tussen de mate waarin de medewerker beleidsgerichte werkzaamheden en/ of leidinggevende werkzaamheden verricht en hun score op één van de twee dimensies van perceptie van evidentie. Wij hebben ook gekeken of beleidsadviseurs of leidinggevende oververtegenwoordigd zijn of ondervertegenwoordigd zijn in één van de cellen in tabel 3.2. Dat is niet het geval.
- *Gender.* Er zijn geen verschillen tussen mannen en vrouwen in hun scores op één van de twee schalen.

### 3.3.2 Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie

De uitkomsten van de enquête onder medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoeringsorganisatie van JenV staan vermeld in tabel 3.3. Ook nu hebben wij de stellingen gerangschikt van ‘meeste instemming’ (boven in de tabel) naar ‘minste instemming’.

Opvallend is dat medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie het meeste instemmen met de stellingen ‘onafhankelijk kwalitatief onderzoek’ (89%) en ‘beleidsevaluaties door onafhankelijke wetenschappers’ (93%). Dit betreffen twee kennisbronnen van wetenschappelijk onderzoek die bij de medewerkers van de beleidsdirecties op de derde respectievelijk vierde plaats kwamen (zij het ook met hoge percentages). Met andere woorden: medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie vinden kennis uit kwalitatief

---

<sup>71</sup> Hoe wetenschappelijke kennis en professionele kennis geïntegreerd zouden moeten worden is niet in de enquête onderzocht.

onderzoek en wetenschappelijke beleidsevaluaties meer passen als wetenschappelijke evidentie ten behoeve van werken en beleid dan hun collega's van de beleidsdirecties. Die legden de nadruk bij wetenschappelijke inzichten over wat werkt en bij kwantitatief onderzoek. De overige stellingen verschillen niet wat betreft de rangordening.<sup>72</sup>

Tabel 3.3: Percepties van 'evidence-based' werken en -beleid bij medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van JenV (in %) N=46

Wat is 'evidence-based' werken en -beleid?	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Beleidsbeoordelingen door onafhankelijke wetenschappers	2			51	42	4	4,37	0,72	1
Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek		2	7	38	51	2	4,41	0,73	1
Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews	2	4	7	29	53	4	4,33	0,97	1
Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek		2	13	42	40	2	4,23	0,77	1
Kennis en ervaring vanuit professionele veld	7	4	11	40	36	2	3,95	1,14	1
Data-gedreven werken door het ministerie	2	7	29	40	20	2	3,70	0,95	1
Beleidsbeoordelingen uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie	4	4	29	42	16	4	3,63	0,98	1
Kennis en ervaring van zichzelf/ directe collega's	13	16	13	47	9	2	3,23	1,24	1

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarneming (7).

Ook voor de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie hebben wij nader onderzocht welke dimensies van 'evidence-based' werken en beleid wij kunnen onderscheiden in de antwoordpatronen van de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie. Hier vinden wij dezelfde twee onderliggende dimensies van 'evidence-based' werken en – beleid terug.<sup>73</sup> In de antwoordpatronen van de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie zien wij dezelfde dimensies terugkomen als bij de beleidsambtenaren. Ook bij hen is de eerste dimensie van evidence-based werken en -beleid het gebruik van onafhankelijke wetenschappelijke kennis. De tweede dimensie betreft het gebruik van professionele kennis.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Gegeven het geringere aantal respondenten bij de uitvoeringsorganisatie ( $n = 46$ ) zijn de relatief kleine verschillen in scores vergeleken met die van de collega's van de beleidsdirecties statistisch niet significant.

<sup>73</sup> Omdat het aantal respondenten erg gering is, hebben wij geen factoranalyse uitgevoerd. Wel hebben wij dezelfde schalen geanalyseerd die wij bij de medewerkers van de beleidsdirecties hebben geïdentificeerd. De schaal wetenschappelijke kennis bestaat uit de items: 'Wetenschappelijke inzichten (in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews)', 'Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek,' 'Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek' en 'Beleidsbeoordelingen door onafhankelijke wetenschappers'. De interne consistentie van deze schaal voor de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie is sterk (Cronbach's  $\alpha = .82$ ; Loevinger's  $H = .63$ ). De schaal professionele kennis wordt gevormd door de items: 'Kennis en ervaring van zichzelf en directe collega's', 'Kennis en ervaring vanuit het professionele veld', en 'Beleidsbeoordelingen uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie'. De interne consistentie van ook deze schaal onder de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie is sterk (Cronbach's  $\alpha = .77$ ; Loevinger's  $H = .61$ ).

<sup>74</sup> Het item 'Data-gedreven werken door het ministerie' schaalt redelijk zowel op wetenschappelijke kennis als op professionele kennis. Dit item is niet meegenomen in beide schalen.

Ten slotte hebben wij ook voor de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie nader onderzocht in hoeverre zij verschillen in hun gemiddelde scores op de twee dimensies. Dit geeft, net als bij de medewerkers van het kerndepartement, inzicht in de bijdrage die zij zien vanuit wetenschappelijke kennis en professionele kennis aan hun evidence-based werken en -beleid. De onderstaande tabel 3.4 presenteert hiervan de resultaten.

*Tabel 3.4: Percepties van medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoeringsorganisatie van JenV over 'evidence-based' werken en -beleid op basis van twee dimensies (in aantallen)*

**Wat is 'evidence-based' werken en -beleid?**

	Gebruik maken van wetenschappelijke kennis		
	Niet	Wel	Totaal
Gebruik maken van professionele kennis			
Niet	1	13	14
Wel	6	23	29
Totaal	7	36	43

Noot. De categorie "wel" is toegekend wanneer de respondent gemiddeld hoger scoort dan "neutraal" op de items van de schaal.

Van de 43 medewerkers van het hoofdkantoor zien 36 (84%) 'evidence-based' werken als het gebruik maken van wetenschappelijke kennis en zien 29 (67%) dit als het benutten van professionele kennis. Bijna een-derde van de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie (30%) is van mening dat 'evidence-based' werken en -beleid betekent dat vooral gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke wetenschappelijke kennis. Dit is 'evidence-based' werken en -beleid volgens onze strikte definitie. Wederom een ruime meerderheid van de respondenten (53%) ziet evidence-based werken en -beleid vooral als 'evidence-informed' werken en -beleid: in het beleid wordt zowel gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke wetenschappelijke kennis als van professionele kennis. De percentages van de beleidsmedewerkers van het hoofdkantoor komen grofweg overeen met die van de collega's die werkzaam zijn bij de beleidsdirecties van het kerndepartement. Ook op het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie leeft de opvatting dat evidentie wordt gezien als het gebruik van wetenschappelijke- en praktijkkennis.

### 3.3.3 Medewerkers kennisorganisatie

De uitkomsten van de enquête onder medewerkers van een kennisorganisatie (behorende tot de uitvoeringsorganisatie van JenV waarover hierboven verslag is gedaan) staan vermeld in tabel 3.5. Wij hebben de items wederom gerangschikt van 'meeste instemming' (boven in de tabel) naar 'minste instemming'.

Tabel 3.5: Percepties van 'evidence-based' werken en -beleid bij medewerkers van een kennisorganisatie van het ministerie van JenV (in %) N=22

Wat is 'evidence-based' werken en -beleid?	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews				45	50	5	4,52	0,51	0
Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek		5		45	45	5	4,38	0,74	0
Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek			9	36	45	9	4,4	0,68	0
Beleidsbeoordelingen door onafhankelijke wetenschappers			27	41	27	5	4	0,77	0
Kennis en ervaring vanuit professionele veld		5	23	45	23	5	3,90	0,83	0
Data-gedreven werken door het ministerie		9	36	36	14	5	3,57	0,87	0
Kennis en ervaring van mijzelf/ directe collega's	5	23	27	36		9	3,05	0,94	0
Beleidsbeoordelingen uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie	5	14	45	23	5	9	3,1	0,91	0

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarnemingen (7).

De volgorde van de items in gemiddeld meeste instemming van medewerkers van de kennisorganisatie correspondeert volledig met die van de beleidsdirectie. De medewerkers van de kennisorganisatie, die een onderzoekoriëntatie hebben in hun werkzaamheden, stellen dat 'evidence-based' werken inhoudt dat gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis over wat (al dan niet) werkt (95%). Daarna volgen onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek (81%) en onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek (90%). Beleidsbeoordelingen door onafhankelijke wetenschappers wordt door deze medewerkers iets minder sterk gezien als basis voor evidentie (68%) dan door hun collega's van de beleidsdirecties.

Wat betreft praktijkkennis is het interessant te zien dat de medewerkers van de kennisorganisatie praktijkkennis iets minder sterk waarderen als vormen van evidentie dan hun collega's op het hoofdkantoor of op de beleidsdirecties.<sup>75</sup> Dit betreft kennis en ervaring vanuit het professionele veld (68%), data-gedreven werken door het ministerie (50%) en kennis en ervaring van henzelf of directe collega's (36%). Van de medewerkers oordeelt ruim een kwart (28%) dat beleidsbeoordelingen uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie kan worden gezien als 'evidence-based' werken en -beleid. Geen enkele medewerker van de kennisorganisatie is het overigens helemaal eens met deze stelling.

Ook voor de medewerkers van de kennisorganisatie hebben wij nader onderzocht in hoeverre zij verschillen in hun gemiddelde scores op de schalen van evidence als 'gebruik maken van

<sup>75</sup> Gegeven het geringere aantal respondenten vanuit de kennisorganisatie ( $n = 22$ ) kunnen we hier alleen spreken over tendensen. De verschillen zijn statistisch niet significant.

wetenschappelijke kennis' en evidence als 'gebruik maken van professionele kennis'.<sup>76</sup> Dit geeft, net als bij de medewerkers van de beleidsdirecties van het kerndepartement en het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie, inzicht in de bijdrage die zij zien vanuit wetenschappelijke kennis en professionele kennis aan hun evidence-based werken en -beleid. De onderstaande tabel 3.6 geeft de resultaten weer.

*Tabel 3.6: Percepties van medewerkers van de kennisorganisatie van het ministerie van JenV over 'evidence-based' werken en -beleid op basis van twee dimensies (in aantallen)*  
**Wat is 'evidence-based' werken en -beleid?**

	Gebruik maken van wetenschappelijke kennis		
	Niet	Wel	Totaal
Gebruik maken van professionele kennis			
Niet	3	8	11
Wel	1	7	8
Totaal	4	15	19

Noot. De categorie "wel" is toegekend wanneer de respondent gemiddeld hoger scoort dan "neutraal" op de items van de schaal.

Van de 19 medewerkers van de kennisorganisatie met een oriëntatie op expertise zien 15 (79%) evidence-based werken als het gebruik maken van wetenschappelijke kennis en zien 8 (42%) dit als het benutten van professionele kennis. Dit laatste percentage is een stuk lager dan bij de beleidsdirecties en het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie. Die scoorden 52% respectievelijk 67%

Ruim twee-vijfde van de medewerkers van de kennisorganisatie (42%) is van mening dat 'evidence-based' werken en -beleid betekent dat vooral gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke wetenschappelijke kennis. Dit is 'evidence-based' werken en -beleid volgens onze strikte definitie.

Een vergelijkbaar percentage van de respondenten (37%) ziet 'evidence-based' werken en -beleid vooral als 'evidence-informed' werken en -beleid: evidentie in beleid wordt gezien als een gecombineerd gebruik van wetenschappelijke en professionele kennis.

Deze percentages komen vrijwel overeen met die van de collega's die werkzaam zijn bij de beleidsdirecties van het kerndepartement en bij het hoofdkantoor van de uitvoeringsorganisatie. Dat de kennisorganisatie een sterke oriëntatie heeft op het ontwikkelen en delen van gespecialiseerde expertise laat onverlet dat ook hier de helft van de medewerkers evidence-based invult vanuit een perceptie van 'evidence-informed' werken en -beleid.

<sup>76</sup> Hierbij is wel enige voorzichtigheid geboden bij het voortborduren op deze twee onderliggende schalen. Gegeven het geringe aantal respondenten geeft ook een schaalanalyse een beperkt inzicht. Een non-parametrische Mokka-schaal-analyse laat zien dat de interne consistentie van deze schaal wetenschappelijke kennis zwak tot redelijk is (Loevinger's  $H = .33$ ) en die van de schaal van professionele kennis redelijk tot gemiddeld is (Loevinger's  $H = .42$ ). Het voordeel van de Mokka-schaal is dat deze gegeneraliseerd mag worden naar andere populaties. De sterke schalen die wij eerder vonden voor de medewerkers van de beleidsdirecties en het hoofdkantoor geven daarmee een belangrijke indicatie dat wij deze ook voor de medewerkers van de kennisorganisatie kunnen gebruiken.

### 3.3.4 Enquête: antwoord op de deelvraag

**Antwoord op deelvraag 2 (enquête).** Wat wordt in de praktijk binnen het ministerie van JenV verstaan onder 'evidence-based' werken en -beleid?

Het antwoord op de tweede deelvraag op basis van de enquêtes onder bijna 350 medewerkers is helder. 'Evidence-based' werken en -beleid roept bij vrijwel alle medewerkers de associatie op van wetenschappelijk onderzoek. Maar bij een meerderheid van de medewerkers roept het ook de associatie op met praktijkkennis.

- Meer dan de helft van de medewerkers definieert 'evidence-based' werken en beleid als 'evidence-informed', waarbij zowel gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke als professionele kennis. Dit strookt niet met de door ons gehanteerde, strikte definitie van 'evidence-based' werken en -beleid.
- Ongeveer een derde van alle medewerkers hanteert de strikte omschrijving en omarmt de interpretatie van evidentie als het voornamelijk gebruik van kennis verkregen uit wetenschappelijk onderzoek (en de eisen die daaraan gesteld worden zoals systematisch, controleerbaar en onafhankelijk uitgevoerd, buiten het ministerie).

Of dit resultaat ook wordt onderschreven door de uitkomsten van de gehouden interviews is het onderwerp dat in volgende paragraaf wordt behandeld.

## 3.4 Uitkomsten van de interviews

Naast de drie enquêtes onder beleidsmedewerkers van het ministerie van JenV zijn 23 interviews afgenomen onder medewerkers van verschillende organisatieonderdelen op vier beleidsdossiers (zie Appendix B). Het betreft organisatieonderdelen die actief zijn in specifieke fasen van het beleidsproces (beleidsadvisering en -ontwikkeling versus beleidsuitvoering). De beleidsveld-specifieke beleidsdossiers (BD) worden aangeduid als BD-A, BD-B, BD-C en BD-D. Hieronder presenteren wij onze uitkomsten langs drie lijnen. Eerst geven we een algemene indruk die voortkomt uit alle interviews. Daarna maken we een dwarsdoorsnede aan de hand van de beleidsveld-specifieke beleidsdossiers om vervolgens af te sluiten met een dwarsdoorsnede voor de verschillende organisatieonderdelen die actief zijn in specifieke fasen uit het beleidsproces.

### 3.4.1 Algemeen beeld

In alle gesprekken is de geïnterviewden gevraagd wat zij verstaan onder 'evidence-based' werken en -beleid. Het antwoord op de deelvraag vanuit de enquêtes (zie bovenstaand) over wat onder 'evidence-based' werken en -beleid is, wordt – in zijn algemeenheid – bevestigd in de gesprekken met medewerkers in de beleidsontwikkeling en -uitvoering. In zeer veel gesprekken wordt het gebruik van evidentie opgevat als 'evidence-informed' werken en -beleid. Dit betreft de toepassing van een combinatie van verschillende kennisbronnen, waarvan wetenschappelijk onderzoek er een is. De geïnterviewden geven aan dat 'evidence-based' verschillende facetten kent, zoals de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek, kennis en kunde van de professional en, bij bepaalde dossiers en afdelingen, ook opvattingen van andere stakeholders. 'Evidence-based' wordt vooral vaak gezien als kennis die aangeeft of 'iets' (een interventie) wel of niet



werkt. De kennisbron hoeft dan niet per se wetenschappelijk onderzoek te zijn. ‘Evidence’ wordt eerder geassocieerd met het geven van een goede onderbouwing voor wat men aan het doen is. ‘Evidence-based’ beleid is met andere woorden het onderbouwen van beleid op basis van diverse kennisbronnen. In een aantal gesprekken hebben geïnterviewden aangegeven dat volgens hen ‘evidence-based’ een attitude is, in de zin dat anekdotisch bewijs of signalen uit het veld aanleiding kunnen zijn om actief op zoek te gaan naar meer systematisch, ‘hard bewijs’.

Slechts in een beperkt aantal gesprekken is ‘evidence-based’ werken aangeduid als het voornamelijk gebruiken van de uitkomsten van (empirisch) wetenschappelijk onderzoek, deels op basis van door het organisatieonderdeel zelf uitgevoerd onderzoek dan wel onderzoek uitgevoerd door onafhankelijke derden, waaronder het WODC. ‘Evidence-based’ betekent het op de hoogte zijn van de wetenschappelijke ontwikkelingen op het vakgebied en deze waar mogelijk door-vertalen naar de uit te voeren werkzaamheden. De strikte definitie van ‘evidence-based’ werken zoals wij dit in dit onderzoek hanteren wordt ook in de interviews dus maar heel weinig benoemd. ‘Evidence-informed’ werken en -beleid heeft in alle onderzochte beleidsdossiers en bij de meeste organisatieonderdelen duidelijk de overhand.

Dit algemene beeld uit de interviews, dat de resultaten van de enquêtes onderschrijft, behoeft wel twee nuanceringen. Hieronder bespreken wij deze.

- Vrij veel gesprekspartners gaven te kennen dat ‘evidence-based’ bij hun eigenlijk geen duidelijk of belangrijk thema is. Er wordt weinig over gesproken. In een enkel interview werd zelfs naar voren gebracht dat ‘evidence-based’ eigenlijk een non-issue is – als ‘gespreksthema’ nauwelijks interessant voor de taakuitvoering.
- Op de open vraag ‘wat verstaat u onder ‘evidence-based’ werken en -beleid?’ werd met regelmaat pas na enige aarzeling geantwoord. Het bleek een lastige vraag waar de geïnterviewde niet een-twee-drie een pasklaar antwoord op had. Deze aarzeling wekt overigens weinig verbazing omdat, zoals aan het begin van dit hoofdstuk aangegeven, ook in de literatuur geen consensus bestaat over wat onder ‘evidence-based’ moet worden verstaan. Het is een ‘container-begrip’, wat een eenduidige interpretatie ook in de praktijk in de weg zit.

Het resultaat is een divers palet aan antwoorden met een heldere gemeenschappelijke noemer: onder evidence-based wordt in de beleidspraktijk ‘evidence-informed’ verstaan. Dit komt volledig overeen met de bevindingen van de enquête. We vinden ook enkele verdiepende aanvullingen op de resultaten van de enquête.

- De antwoorden op de stellingen uit de enquêtes (soms hoge scores op stellingen met gesloten antwoordcategorieën) zouden de indruk kunnen wekken dat beleidsmedewerkers een duidelijk beeld hebben wat zij onder ‘evidence-based’ verstaan. Een dergelijke stelligheid komt in de gesprekken met beleidsmedewerkers (met open vragen) niet direct naar boven. Daar overheerst vaak twijfel en aarzeling in het op eigen initiatief omschrijven van het begrip ‘evidence-based’ werken en -beleid.



- Uit de interviews komt bovendien het beeld naar voren dat de omschrijving van het begrip 'evidence-based' mede wordt ingegeven door de mogelijkheden om bewijs te kunnen gebruiken in het verrichten van werkzaamheden. Sommige werkzaamheden lenen zich meer voor 'evidence-based' werken dan andere.

### 3.4.2 Beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering bij typen beleidsvraagstukken

De veronderstelling dat de fase in het beleidsproces van invloed is op de opvatting wat onder 'evidence-based' moet worden verstaan, kan op basis van de interviews deels worden bevestigd:

- Bij de afdelingen van het kerndepartement die zich sterk richten op beleidsontwikkeling is in alle gevallen sprake van 'evidence-informed' werken.
- De strikte definitie van 'evidence-based' werken als het voornamelijk gebruik maken van wetenschappelijke kennis wordt alleen gehanteerd door enkele uitvoerende afdelingen c.q. organisatieonderdelen.

De verschillende afdelingen en organisatieonderdelen definiëren 'evidence-based' dus anders naar gelang de plaats van hun werkzaamheden in de beleidscyclus. Hieronder geven wij enkele voorbeelden om dit onderscheid in opvattingen te illustreren.

*Beleidsveld met ethisch vraagstuk.* Bij een uitvoeringsorganisatie in beleidsdossier BD-D wordt 'evidence-based' werken gezien als het systematische gebruik van bewijs en kennis voortkomend uit wetenschappelijk onderzoek of het gebruik van instrumenten die zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis. Bij een andere uitvoeringsorganisatie in hetzelfde beleidsdossier wordt op basis van het onderliggende vraagstuk gekeken naar de mogelijkheden die de wetenschap biedt om het op te lossen, dit indien mogelijk toe te passen en vervolgens te monitoren of het werkt zoals beoogd. De beleidsafdeling van het kerndepartement op dit beleidsdossier hanteert evenwel een veel ruimere definitie. 'Evidence-based' werken wordt op de beleidsafdeling gezien als het gebruik van informatie die voortkomt uit het monitoren van beleid en informatie die wordt verkregen door contacten met verschillende partners uit het veld. 'Evidence-based' werken wordt door de beleidsafdeling gezien als het gedegen onderbouwen van beleid met data uit het veld en vormt met regelmaat het startpunt voor agendavorming en beleidsontwikkeling. In ons begrippenkader kan hier gesproken worden van een 'evidence-informed' zienswijze.

*Beleidsveld met 'ontembaar' politiek vraagstuk.* Ook in het beleidsdossier BD-A zien geïnterviewden van de beleidsuitvoerende instanties 'evidence-based' beleid als beleid dat wordt uitgevoerd op basis van eerder empirisch onderzoek, waaronder wetenschappelijk onderzoek zoals verricht door het WODC of de eigen onderzoeksafdeling. Ook beleidsevaluaties worden gezien als 'evidence-based' werken en is van belang voor de onderbouwing van beleidsaanpassingen.

*Beleidsveld met wetenschappelijk vraagstuk.* Ook in het beleidsdossier BD-C definiëren de geïnterviewden 'evidence-based' werken en -beleid verschillend, waarbij opgemerkt dat het thema 'evidence-based' werken weinig aandacht geniet in dit beleidsdossier. Bij de afdeling op het kerndepartement wordt 'evidence-based' gezien als het gebruik van informatie uit het veld, technische informatie over systemen, producten en bestaande data, waarbij ervaringen van professionals en technische kennis het belangrijkste zijn. Het draait daarbij vooral om technische

kennis over wat wel en wat niet werkt. Bij de uitvoerende organisaties wordt ‘evidence-based’ opgevat als werken en -beleid gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Het belang van wetenschappelijke kennis wordt door de beleidsuitvoerende organisaties onderkend, maar zij merken daarbij direct op dat de praktijk zich er vaak niet voor leent.

*Beleidsveld met technisch-wetenschappelijk vraagstuk.* In het beleidsdossier BD-B wordt geen onderscheid tussen geïnterviewden aangetroffen in hun omschrijvingen van ‘evidence-based’. Zowel door de beleidsontwikkelaars als de -uitvoerders wordt het in onze terminologie omschreven als ‘evidence-informed’. Bij de beleidsontwikkeling in dit dossier wordt ‘evidence-based’ werken gezien als het werken op basis van bronnen, maar niet zozeer op basis van wetenschappelijk onderzoek. ‘Evidence’ wordt bij deze beleidsafdeling breder opgevat dan uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Uit sporadisch gehouden interne gesprekken over ‘evidence-based’ werd het gezien als het gebruik maken van kennis, waarbij het om meer gaat dan wetenschappelijk onderbouwde kennis. In tegenstelling tot de andere beleidsdossiers refereert de uitvoerende organisatie bij CS-B bij het omschrijven van ‘evidence-based’ werken niet direct aan het gebruik van wetenschappelijk onderzoek. Het wordt eerder gezien als data-gedreven werken, waar kennis berust op monitor-uitkomsten en analyses van zelf vergaarde gegevens. Onder ‘evidence-based’ wordt verstaan het benutten van expertkennis, ervarings- en observatiekennis en ‘fact-finding onderzoek’ door derden.

### 3.4.3 Interviews: antwoord op de deelvraag

**Antwoord op deelvraag 2 (interviews).** Wat wordt in de praktijk binnen het ministerie van JenV verstaan onder ‘evidence-based’ werken en -beleid?

Het antwoord op de tweede deelvraag op basis van de 23 interviews onder medewerkers van verschillende organisatieonderdelen op vier beleidsdossiers komt overeen met de resultaten van de enquête. De strikte definitie van ‘evidence-based’ werken, zoals wij dit in dit onderzoek hanteren, wordt in de interviews heel weinig benoemd. Alleen enkele organisatieonderdelen die actief zijn in de uitvoering hanteerden de strikte definitie. Het betreft dan deels door het organisatieonderdeel zelf uitgevoerd onderzoek of onderzoek uitgevoerd door derden, waaronder het WODC. ‘Evidence-based’ betekent in de praktijk voornamelijk het op de hoogte zijn van de wetenschappelijke ontwikkelingen op het vakgebied en deze, waar mogelijk, te vertalen naar de uit te voeren werkzaamheden.

De interviews gaven de volgende nuancerings:

- Er bestaat weinig duidelijkheid, en dus consensus, over wat precies onder ‘evidence-based’ moet worden verstaan.
- ‘Evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid is voor veel geïnterviewden eigenlijk geen belangrijk thema.
- Wetenschappelijke evidentie wordt aangemerkt als bewijs wanneer het potentieel de taakvervulling kan ondersteunen, naast andere kennisbronnen die ook als ‘evidentie’ worden aangemerkt.



## 4 Daadwerkelijk gebruik van kennis in beleid

*In dit hoofdstuk gaan wij in op de derde deelvraag van ons onderzoek: (a) In hoeverre vindt kennisbenutting plaats binnen het ministerie van JenV vanuit ‘evidence-based’ werken en -beleid in vergelijking met andere vormen van kennisbenutting? (b) Welke toegangsbronnen hanteren medewerkers van het ministerie van JenV om wetenschappelijke kennis te ontsluiten? Voor het beantwoorden van deze vragen bouwen wij voort op de beschrijvingen uit het vorige hoofdstuk. Daar lag het accent op de percepties van de beleidsmedewerkers op ‘evidence-based’ werken en -beleid. In dit hoofdstuk gaat het om het daadwerkelijk gebruik van kennis in beleid en welke bronnen worden geraadpleegd om deze kennis te vergaren. Na een korte inleiding doen wij dit wederom op basis van de uitkomsten van de enquête die zijn gehouden met ambtenaren van de beleidsdirecties, het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie en professionals van een van de kennisorganisaties van het ministerie van JenV en van de interviews met ambtenaren van de beleidsdirecties en diverse uitvoerende organisaties. Wij hanteren daarbij dezelfde opzet als in het vorige hoofdstuk.*

### 4.1 Verschil tussen woord en daad?

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat zowel beleidswetenschappers als beleidsmakers het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleid toejuichen. Ondanks de soms hartverwarmende pleidooien om gebruik te maken van wetenschappelijke kennis bij de onderbouwing en legitimering van beleid wordt in de praktijk wetenschappelijke kennis met regelmaat genegeerd. Vaak is de retoriek van ‘evidence-based’ werken en -beleid indrukwekkender dan de praktijk ervan (Head 2016, p. 479). Kortom: zelfs als wetenschappelijke kennis beschikbaar is, bestaat nog geen garantie dat deze kennis ook daadwerkelijk wordt gebruikt. Hier kunnen veel verschillende redenen voor zijn. In de beleidswetenschappelijke literatuur worden verschillende factoren aangemerkt die van invloed zijn op kennisbenutting in de beleidspraktijk deze beschrijven wij in het volgende hoofdstuk. In dat hoofdstuk zullen wij ook een verklaring bieden voor het gebruik van verschillende kennisbronnen bij het werken en beleid van het ministerie van JenV.

### 4.2 Gebruik van kennis: resultaten van de enquête

In de uitgezette enquêtes hebben wij respondenten gevraagd naar het daadwerkelijk gebruik van verschillende kennisbronnen ten behoeve van hun werken en beleid. Daartoe hebben wij uit de academische literatuur (voor een verantwoording zie Appendix B) verschillende bronnen gedisilleerd en medewerkers gevraagd of zij hun werk en beleid baseren op deze bronnen. Hiervoor hebben wij voor een deel de stellingen gebruikt die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwamen (zie Talbot en Talbot 2014 en voetnoot 66 in hoofdstuk 3). Wij hebben drie stellingen toegevoegd. Deze aanvullingen betreffen stellingen over ‘instructies van leidinggevend’, ‘parlementaire stukken’ en ‘jurisprudentie’. De eerste aanvullende stelling betreft de context van de hiërarchie; de tweede en derde betreffen het juridisch kader.

Daarnaast hebben wij gevraagd naar de toegangsbronnen die respondenten gebruiken voor het ontsluiten van (wetenschappelijke) kennis. De items in deze vraag zijn gebaseerd op Newman et al. (2017), Cherney et al. (2015), Talbot en Talbot (2014) en Jennings Jr. en Hall (2012). De items zijn erop gericht een algemeen beeld te verkrijgen van het gebruik van verschillende kennisbronnen. De vragen maken het niet mogelijk om direct te achterhalen op welke verschillende manieren gebruik wordt gemaakt van de kennisbronnen (bijvoorbeeld ten behoeve van inspiratie of ten behoeve van directe taakvervulling).

In de enquête hebben wij deze vragen gesteld aan medewerkers van drie typen organisatieonderdelen: (a) de beleidsdirecties van het kerndepartement, (b) het hoofdkantoor van een grote uitvoerende organisatie van JenV en (c) een kennisorganisatie. De resultaten van de enquête bespreken wij hieronder achtereenvolgens voor elk van deze drie typen organisatieonderdelen.

#### 4.2.1 Medewerkers van de beleidsdirecties

We hebben uiteindelijk twaalf bronnen geselecteerd en respondenten gevraagd om op een vijfpuntschaal aan te geven in hoeverre deze bronnen de basis vormen voor hun werkzaamheden en beleidstukken binnen hun afdeling. Deze bronnen zijn opgenomen in tabel 4.1.

Uit tabel 4.1 blijkt dat de meeste respondenten hun werkzaamheden en beleidstukken baseren op beleidsdocumenten en regelgeving (94%), kennis en ervaring van henzelf of directe collega's (92%), kennis en lessen uit de praktijk vanuit het professionele veld (87%), parlementaire stukken (76%), instructies van leidinggevende (72%) en jurisprudentie (62%). Onafhankelijk kwalitatief (60%) en kwantitatief (52%) wetenschappelijk onderzoek, onafhankelijke wetenschappelijke beleidsevaluaties (60%), departementale beleidsevaluaties (52%), meta-analyses en systematische reviews (49%) en opbrengsten van data-gedreven werken (39%) worden door veel minder respondenten aangemerkt als informatiebron voor hun beleidsmatig handelen.

Tabel 4.1: Gebruik van verschillende kennisbronnen ten behoeve van 'evidence-based' werken en -beleid bij ambtenaren van de beleidsdirecties van het ministerie van JenV (in %) N=272

<b>Werkzaamheden of beleidstukken binnen mijn afdeling baseren wij op:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>m</b>	<b>sd</b>	<b>7</b>
Beleidsdocumenten en regelgeving	0	1	3	52	42	2	4,37	0,63	13
Kennis en ervaring van mijzelf/ directe collega's	0	3	5	63	29	1	4,19	0,64	13
Kennis en lessen uit de praktijk vanuit mijn professionele veld	0	3	6	61	26	3	4,14	0,67	13
Parlementaire stukken	1	5	11	44	32	7	4,07	0,90	13
Instructies van leidinggevend	1	6	18	59	13	3	3,78	0,80	13
Jurisprudentie	3	9	16	41	21	10	3,74	1,04	13
Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek	3	11	19	45	15	7	3,61	1,01	13
Beleidsbeoordelingen door onafhankelijke wetenschappers	2	13	19	47	13	6	3,58	0,96	13
Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek	4	14	22	40	12	8	3,46	1,04	13
Beleidsbeoordelingen uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie	3	16	24	45	7	5	3,39	0,95	13
Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews	4	15	24	36	13	8	3,44	1,05	13
Opbrengsten van data-gedreven werken binnen het ministerie	5	21	24	31	8	12	3,17	1,06	13

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarnemingen (7).

*Vergelijking gebruik met perceptie.* Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven vindt het merendeel van de respondenten dat evidence-based werken en -beleid betekent dat in het beleid gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis, beleidsdocumentatie én kennis uit de praktijk. Dit beeld vinden wij ook terug in het gebruik van de verschillende kennisbronnen door medewerkers van de beleidsdirecties in hun werken en beleid. Professionele kennisbronnen (kennis en ervaring uit de praktijk en kennis en ervaring van collega's) worden echter door hen vaker gebruikt dan wetenschappelijke kennisbronnen. Ten slotte wat opmerkelijk is dat in tabel 4.1 hierboven bijna 90% van de beleidsambtenaren aan geeft kennis en ervaring van henzelf of collega's te gebruiken als onderbouwing voor beleid. In hoofdstuk 4 geeft minder dan de helft (44%) van de respondenten aan dat te beschouwen als evidence-based werken en -beleid. Het bovenstaande beeld wordt verder bevestigd wanneer we de uitkomsten van de enquête nader analyseren met behulp van een schaalanalyse. De twaalf items die verschillende kennisbronnen representeren, kunnen worden gereduceerd tot drie onderliggende dimensies.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Hiervoor is eerst een factoranalyse uitgevoerd: Principale componentenanalyse, varimax, Kaiser rotatie (N=249). De items met de hoogste bijdrage aan een dimensie (de hoogste 'lading' op de componenten) hebben wij vervolgens in een schaalanalyse op interne consistentie onderzocht. De schaalscore van een respondent hebben wij berekend als de gemiddelde score op de items in de schaal.

De eerste dimensie van evidence-based werken betreft het gebruik van onafhankelijke wetenschappelijke kennis (dimensie 1). Zoals hierboven beschreven, wordt deze dimensie ook gerapporteerd in de wetenschappelijke literatuur naar kennisgebruik ten behoeve van beleid. De schaal die hoort bij deze dimensie wordt gevormd door de items “Opbrengsten van data-gedreven werken binnen het ministerie van JenV”, “Beleidsvaluaties door onafhankelijke wetenschappers”, “Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews”, “Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek” en “Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek.” De interne consistentie van deze schaal is zeer hoog (Cronbach’s  $\alpha = .90$ ).<sup>78</sup>

De tweede dimensie betreft het *gebruik van professionele kennis*. Dit bestaat uit verschillende vormen van praktijkkennis. De schaal die hoort bij deze dimensie wordt gevormd door de items “Kennis en ervaring van mijzelf/ directe collega’s” en “Kennis en lessen uit de praktijk vanuit mijn professionele veld”. Ook deze dimensie wordt genoemd in de wetenschappelijke literatuur naar kennisgebruik ten behoeve van beleid. De interne consistentie van deze schaal is ook hoog.<sup>79</sup>

De derde dimensie die wij aantreffen, betreft het *gebruik van beleidsdocumentatie* (dimensie 3). Interessant genoeg wordt deze dimensie in de literatuur niet expliciet gerapporteerd als kennisbron ten behoeve van beleid, terwijl dit vanzelfsprekend een belangrijke (gecodeerde) bron van kennis betreft. De schaal die hoort bij deze dimensie wordt gevormd door de items “Beleidsdocumenten en regelgeving”, “Parlementaire stukken” en “Jurisprudentie”. De interne consistentie van deze schaal is goed.<sup>80</sup> In de rest van dit hoofdstuk zullen we deze dimensie niet nader bespreken en ingaan op de dimensies van wetenschappelijke kennis en professionele kennis, omdat beide centraal staat in ‘evidence-based’ en ‘evidence-informed’ werken en -beleid. Het gebruik van beleidsdocumenten zullen we nader analyseren in hoofdstuk 5.

---

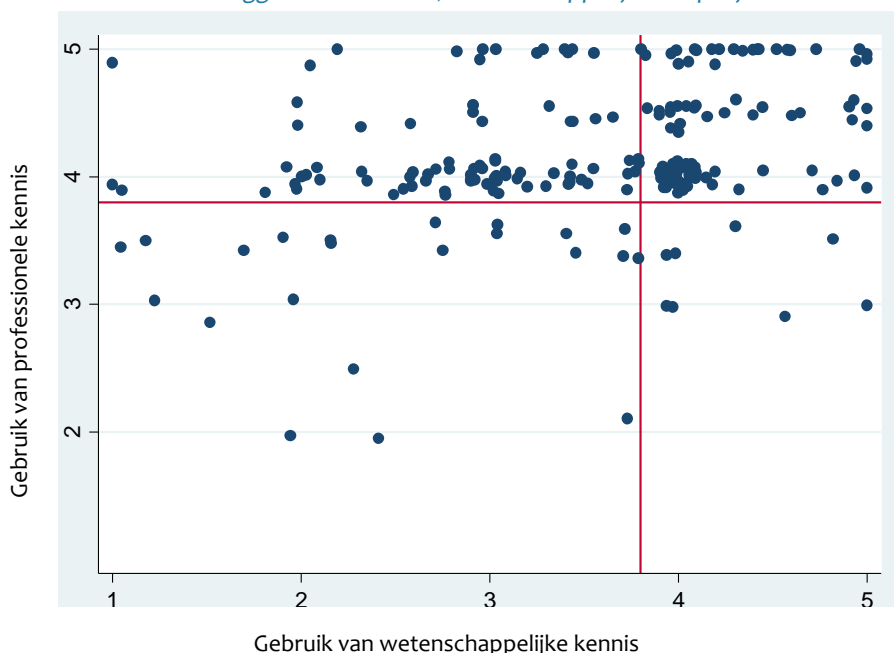
<sup>78</sup> Het item “Beleidsvaluaties uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie” is niet opgenomen in deze dimensie omdat deze niet schaalbaar bleek.

<sup>79</sup> Loevinger’s  $H = .52$ . Voor deze schaal hebben wij Loevinger’s  $H$  berekend met behulp van een Mokkenschaaanalyse voor polytome items. De reden is dat deze schaalanalyse geschikt is om de consistentie te berekenen van een schaal bestaande uit twee items. Het item “Instructies van leidinggevenden” is niet opgenomen aangezien het item niet sterk genoeg laadt op deze dimensie. Dit resultaat is niet onlogisch: instructies van leidinggevenden worden door de medewerkers kennelijk niet gezien als een vorm van praktijkkennis ten behoeve van werken en beleid.

<sup>80</sup> Cronbach’s  $\alpha = .69$ .



Figuur 4.1: Gebruik van kennis door medewerkers van de beleidsdirecties van JenV op basis van twee onderliggende dimensies, wetenschappelijke- en professionele kennis



In figuur 4.1 zijn de scores van de beleidsambtenaren op de eerste twee dimensies weergegeven. Een hoge score op een van deze assen betekent dat de betreffende beleidsambtenaar veel gebruik maakt van wetenschappelijke en/ of professionele kennis. De rode lijn geeft de scheidslijn aan tussen een gemiddelde antwoordcategorie “neutraal” en de categorieën “eens”/ “helemaal eens”. Hieronder bespreken wij aan de hand van tabel 4.2 de verdeling die ook in figuur 4.1 te zien is.

Uit tabel 4.2, die is gebaseerd op figuur 4.1, blijkt dat van ‘evidence-based’ werken en -beleid binnen de beleidsdirecties weinig sprake is. Van de 209 beleidsambtenaren maken 99 (47%) gebruik van wetenschappelijke kennis als bron voor hun werken en beleid. Daarentegen maken 179 van de 209 (86%) van de beleidsambtenaren gebruik van praktijkkennis als bron voor hun werken en beleid. Vrijwel niemand (4%) werkt uitsluitend ‘evidence-based’, zoals strikt door ons gedefinieerd. Daarentegen stelt iets meer dan twee-vijfde van de beleidsambtenaren (42%) uitsluitend gebruik te maken van kennis uit de praktijk. Van de beleidsambtenaren stellen 91 (44%) hun praktijkkennis te integreren met wetenschappelijke kennis. Dit hebben wij eerder omschreven als werken volgens de principes van ‘evidence-informed’ werken en -beleid.

Tabel 4.2: Gebruik door medewerkers van de beleidsdirecties van JenV van wetenschappelijke- en professionele kennis in hun werken en beleid (in aantallen)

<b>Van welke kennisbron maakt u daadwerkelijk gebruik?</b>			
	Gebruik maken van wetenschappelijke kennis		
	Niet	Wel	Totaal
<b>Gebruik maken van professionele kennis</b>			
Niet	22	8	30
Wel	88	91	179
<b>Totaal</b>	<b>110</b>	<b>99</b>	<b>209</b>

Noot. De categorie “wel” is toegekend wanneer de respondent gemiddeld hoger scoort dan “neutraal” op de items van de schaal.

Interessant is dat, ondanks dat iets meer dan een-derde van de ambtenaren van de beleidsdirecties de strikte definitie van ‘evidence-based’ werken en -beleid onderschrijft (zie hoofdstuk 3), slechts vier procent aangeeft ook volgens deze strikte definitie te werken. Er is, met andere woorden, uitgaande van de strikte definitie in de praktijk geen sprake van ‘evidence-based’ werken en -beleid op de beleidsdirecties van het ministerie van JenV. Dit wil niet zeggen dat wetenschappelijke kennis niet wordt gebruikt: het gebeurt echter alleen uitsluitend in combinatie met professionele kennis. Van belang is de constatering dat twee-vijfde van de medewerkers (88 van de 209) stelt uitsluitend te werken op basis van praktijkkennis.

Verschillen tussen de perceptie en het daadwerkelijk gebruik zijn ook te zien wanneer we kijken naar ‘evidence-informed’ werken en -beleid, (als ‘wetenschappelijke kennis + professionele kennis’), al zijn de verschillen niet zo groot. De integratie van (praktijk)kennis met extern bewijsmateriaal, voortkomend uit wetenschappelijk onderzoek, wordt door een kleine meerderheid van de medewerkers gezien als ‘evidence-based’ werken (zie hoofdstuk 3). Evenwel laat tabel 4.2 zien dat 44 procent van de beleidsambtenaren aangeeft in de praktijk ook ‘evidence-informed’ te werken (91/209). Een belangrijk resultaat van de enquête onder de departementale beleidsambtenaren van JenV is dus dat het gebruik van ‘evidence’, zelfs in meest ruime definitie, bij ongeveer de helft van de beleidsambtenaren (99/209) een rol speelt in hun werken en beleid.

#### 4.2.2 Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie

De uitkomsten van de enquête over het gebruik van informatiebronnen onder medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van JenV staan vermeld in tabel 4.3. Ook nu hebben wij de items gerangschikt van gemiddeld meeste instemming (boven in de tabel) naar gemiddeld minste instemming.

Uit tabel 4.3 blijkt dat vrijwel alle respondenten vanuit het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie hun werkzaamheden en beleidstukken baseren op beleidsdocumenten en regelgeving (96%), kennis en lessen uit de praktijk vanuit het professionele veld (96%), en kennis en ervaring van henzelf of directe collega’s (96%). Daarna volgen kaders die volgen uit jurisprudentie (73%) en uit instructies van leidinggevenden (73%) en parlementaire stukken (63%). Rond de helft van de medewerkers van het hoofdkantoor maakt gebruik van departementale beleidsevaluaties (56%), onafhankelijke wetenschappelijke beleidsevaluaties (48%), onafhankelijk kwalitatief onderzoek (51%), opbrengsten van data-gedreven werken (51%), onafhankelijk kwantitatief onderzoek (50%) en meta-analyses en systematische reviews (46%).

*Vergelijking gebruik met perceptie.* Ook het merendeel van de medewerkers van het hoofdkantoor geeft in het vorige hoofdstuk (3) aan dat ‘evidence-based’ werken en -beleid voor hen betekent dat in het werken en beleid gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis, beleidsdocumentatie én kennis uit de praktijk. Dit beeld wordt bevestigd in het daadwerkelijk gebruik, echter geven de respondenten hier aan dat professionele kennisbronnen meer worden gebruikt dan wetenschappelijke kennisbronnen. Ook hier (tabel 4.3) is een vergelijkbaar verschil te zien tussen het gebruik van kennis en ervaring van henzelf of collega’s (93%), terwijl ruim de helft (58%) aangeeft dat te beschouwen als ‘evidence-based’ werken en -beleid.

Tabel 4.3: Gebruik van verschillende kennisbronnen ten behoeve van 'evidence-based' werken en -beleid bij het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van het ministerie van JenV (in %) N=46

Werkzaamheden of beleidstukken binnen mijn afdeling baseren wij op:	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Beleidsdocumenten en regelgeving			5	58	38		4,33	0,57	13
Kennis en ervaring van mijzelf/ directe collega's			5	68	28		4,23	0,53	13
Kennis en lessen uit de praktijk vanuit mijn professionele veld			5	63	33		4,28	0,55	13
Jurisprudentie	3	3	18	63	10	5	3,79	0,78	13
Instructies van leidinggevend		5	23	63	10		3,78	0,70	13
Parlementaire stukken		15	23	53	10		3,58	0,87	13
Beleidsevaluaties uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie		13	30	43	13	3	3,56	0,88	13
Opbrengsten van data-gedreven werken binnen het ministerie		13	33	43	8	5	3,47	0,83	13
Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek	3	15	25	38	13	8	3,46	1,02	13
Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek	5	13	28	35	15	5	3,45	1,08	13
Beleidsevaluaties door onafhankelijke wetenschappers		15	30	35	13	8	3,49	0,93	13
Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews	8	25	18	33	13	5	3,18	1,20	13

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarnemingen (7).

Voor de medewerkers van het hoofdkantoor hebben wij dezelfde dimensies onderzocht die wij ook bij de beleidsdirecties hebben gevonden. Wij vinden dan ook dezelfde drie schalen ook terug in de antwoordpatronen van de medewerkers van het hoofdkantoor.<sup>81</sup> Ook hier vinden wij een eerste dimensie wetenschappelijke kennis, een tweede dimensie die bestaat uit items die professionele kennis meten en een derde dimensie het gebruik van documenten.

<sup>81</sup> Aangezien het aantal respondenten niet groot is, hebben wij geen factor analyse uitgevoerd. Dezelfde schalen, als gevonden in de antwoordpatronen van het beleidsdepartement, zijn geanalyseerd. De schaal *wetenschappelijke kennis* bestaat uit de items "Beleidsevaluaties door onafhankelijke wetenschappers", "Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews", "Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek" en "Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek.". De interne consistentie van deze schaal is sterk (Cronbach's  $\alpha = .93$ ; Loevinger's  $H = .79$ ). De schaal *professionele kennis* wordt gevormd door twee items "Kennis en ervaring van mijzelf/ directe collega's" en "Kennis en lessen uit de praktijk vanuit mijn professionele veld" de interne consistentie van deze schaal is redelijk (Loevinger's  $H = .43$ ). De derde schaal *gebruik van beleidsdocumentatie* wordt gevormd door de items "Beleidsdocumenten en regelgeving", "Parlementaire stukken" en "Jurisprudentie". De interne consistentie van deze schaal is redelijk (Cronbach's  $\alpha = .65$ ; Loevinger's  $H = .52$ ).

Tabel 4.4: Gebruik door medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van JenV van wetenschappelijke- en professionele kennis in hun werken en beleid (in aantallen)

	Gebruik maken van wetenschappelijke kennis		
	Niet	Wel	Totaal
<b>Van welke kennisbron maakt u daadwerkelijk gebruik?</b>			
<i>Gebruik maken van professionele kennis</i>			
Niet	2	2	4
Wel	21	11	32
Totaal	23	13	36

Noot. De categorie “wel” is toegekend wanneer de respondent gemiddeld hoger scoort dan “neutraal” op de items van de schaal.

Uit tabel 4.4 blijkt dat van ‘evidence-based’ werken en -beleid ook bij het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie weinig sprake is (op basis van de strikte definitie). Van de 36 medewerkers geven 13 (36%) aan gebruik te maken van wetenschappelijke kennis bij hun werk en beleid. Maar 2 medewerkers (6%) maken uitsluitend gebruik van wetenschappelijke kennis als bron voor hun werken en beleid; dit in tegenstelling tot de 21 (58%) van de medewerkers die aangegeven uitsluitend gebruik te maken van professionele kennis. Van de medewerkers geven 11 (31%) aan gebruik te maken van zowel wetenschappelijke alsook professionele kennis als bron voor hun werk en beleid. Dit is eerder beschreven als ‘evidence-informed’ werken en -beleid (*wetenschappelijke kennis + professionele kennis*).

Opmerkelijk is dat bijna een derde van de medewerkers van het hoofdkantoor aangeven de strikte definitie van ‘evidence-based’ werken en -beleid, dus alleen wetenschappelijke kennis, te onderschrijven (zie hoofdstuk 3), slechts 6% aangeeft zo ook te werken. Dit fenomeen is ook zichtbaar bij ‘evidence-informed’ werken en -beleid, waar ruim de helft aangeeft dit ook als ‘evidence-based’ werken en -beleid te zien (zie hoofdstuk 3), werkt maar 31% ook zo in de praktijk. Een belangrijk resultaat bij de enquête van de medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van JenV is dus dat 36% gebruik maakt van ‘evidence’ in de meest ruime zin van het woord.

### 4.2.3 Medewerkers kennisorganisatie

De uitkomsten van de enquête onder medewerkers van de kennisorganisatie staan vermeld in tabel 4.5. Ook nu hebben wij de items gerangschikt van gemiddeld meeste instemming (boven in de tabel) naar gemiddeld minste instemming.

Uit tabel 4.5 blijkt dat, opvallend genoeg, vrijwel alle respondenten vanuit de kennisorganisatie gebruik maken van kennis en ervaring van henzelf of directe collega’s (95%). De meeste respondenten vanuit de kennisorganisatie maken daarnaast gebruik van kennis en lessen uit de praktijk vanuit het professionele veld (90%), beleidsdocumenten en regelgeving (90%), en jurisprudentie (80%). Veel minder medewerkers, ongeveer twee-derde, baseert de werkzaamheden en beleidsstukken op meta-analyses en systematische reviews (65%), op onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek (65%), onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek (60%) en instructies van leidinggevend (65%). Onafhankelijke wetenschappelijke beleidsevaluaties worden minder gebruikt door medewerkers van de

kennisorganisatie (45%), net zoals de opbrengsten van data-gedreven werken (40%) en departementale beleidsevaluaties (40%). Parlementaire stukken worden vrijwel niet gebruikt (20%).

Tabel 4.5: Gebruik van verschillende kennisbronnen ten behoeve van ‘evidence-based’ werken en beleid bij een kennisorganisatie van het ministerie van JenV (in %) N=22

<b>Werkzaamheden of beleidstukken binnen mijn afdeling baseren wij op:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>m</b>	<b>sd</b>	<b>7</b>
Kennis en ervaring van mijzelf/ directe collega's			5	65	30		4,25	0,55	9
Beleidsdocumenten en regelgeving		10		65	25		4,05	0,83	9
Kennis en lessen uit de praktijk vanuit mijn professionele veld			10	55	35		4,25	0,64	9
Jurisprudentie			15	55	25	5	4,11	0,66	9
Instructies van leidinggevend		5	30	60	5		3,65	0,67	9
Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews			15	45	20	20	4,06	0,68	9
Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek			15	50	15	20	4	0,63	9
Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek			20	40	20	20	4	0,73	9
Beleidsbeoordelingen door onafhankelijke wetenschappers	5		15	35	10	35	3,69	1,03	9
Beleidsbeoordelingen uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie	5	10	25	25	15	20	3,44	1,15	9
Opbrengsten van data-gedreven werken binnen het ministerie		15	25	35	5	20	3,38	0,89	9
Parlementaire stukken	5	20	30	10	10	25	3	1,13	9

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarnemingen (7).

Vergelijking gebruik met perceptie. Ook bij de kennisorganisatie geeft het merendeel van de medewerkers aan (zie hoofdstuk 3) dat ‘evidence-based’ werken en -beleid voor hen betekent dat in het werken en beleid gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis, en in mindere mate beleidsdocumentatie én kennis uit de praktijk. Opmerkelijk is dat, terwijl slechts 39% van de medewerkers aangeeft (hoofdstuk 3) dat kennis en ervaring van hunzelf en collega's te zien als ‘evidence’, dit toch de meest gebruikte vorm van kennis is (95%) bij de medewerkers van de kennisorganisatie.

Voor de medewerkers van de kennisorganisatie hebben wij dezelfde schalen berekend vanuit de onderliggende dimensies die wij bij de beleidsdirecties hebben gevonden.<sup>82</sup>

Tabel 4.6: Gebruik door medewerkers van de kennisorganisatie van JenV van wetenschappelijke- en professionele kennis in hun werken en beleid (in aantallen)

Van welke kennisbron maakt u daadwerkelijk gebruik?	Gebruik maken van wetenschappelijke kennis		
	Niet	Wel	Totaal
Gebruik maken van professionele kennis			
Niet	2	0	2
Wel	3	8	11
Totaal	5	8	13

Noot. De categorie “wel” is toegekend wanneer de respondent gemiddeld hoger scoort dan “neutraal” op de items van de schaal.

Uit tabel 4.6 blijkt dat er alleen sprake is van ‘evidence-informed’ werken en -beleid en niet van ‘evidence-based’ werken en -beleid bij deze kennisorganisatie. Van ‘evidence-based’ werken en -beleid in de strikte definitie, dus als alleen wetenschappelijke kennis, is geen sprake. Van de 13 medewerkers geven 8 (62%) aan gebruik te maken van wetenschappelijke kennis in combinatie met professionele kennis (‘evidence-informed’ werken en -beleid) bij hun werk en beleid. Geen enkele respondent maakt uitsluitend gebruik van wetenschappelijke kennis als bron voor hun werken en beleid; dit in tegenstelling tot de 3 (23%) van de medewerkers die aangegeven uitsluitend gebruik te maken van professionele kennis.

Opmerkelijk is dat ruim twee vijfde van de medewerkers van de kennisorganisatie aangeven de strikte definitie van ‘evidence-based’ werken en -beleid, dus alleen wetenschappelijke kennis, te onderschrijven (zie hoofdstuk 3), maar dat geen enkele respondent aangeeft ook zo te werken. In tegendeel, bijna twee-derde vindt dat ‘evidence-based’ ook ‘evidence-informed’ werken en -beleid betreft (zie hoofdstuk 3). Een ander belangrijk resultaat is dat ruim driekwart (79%) aangeeft ‘evidence-based’ werken en -beleid te zien als ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ (zie hoofdstuk 3) en dat 62% aangeeft ook zodanig te werken.

#### 4.2.4 Deelconclusie over gebruik: enquêtes

Wanneer wij de uitkomsten van de drie enquêtes vergelijken dan is te zien dat praktijkkennis, beleidsdocumenten, jurisprudentie en instructies van leidinggevenden meer worden gebruikt in het werken en beleid dan enige vorm van wetenschappelijke kennis (zie tabellen 4.1, 4.3 en 4.5). Niet geheel onverwacht geven de medewerkers van de kennisorganisatie aan meer gebruik te

<sup>82</sup> Aangezien het aantal respondenten zeer gering is, is er geen factor analyse uitgevoerd. Dezelfde schalen, als gevonden in de antwoordpatronen van het beleidsdepartement, zijn geanalyseerd. De schaal *wetenschappelijke kennis* bestaat uit de items “Beleidsbeoordelingen door onafhankelijke wetenschappers”, “Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews”, “Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek” en “Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek.” We moeten heel voorzichtig zijn met interpretatie van de interne consistentie van deze schaal, gezien de lage *n*. Een non-parametrische Mokkenschale analyse laat zien dat deze goed is (Loevinger’s  $H = .53$ ). De schaal *professionele kennis* wordt gevormd door twee items “Kennis en ervaring van mijzelf/ directe collega’s” en “Kennis en lessen uit de praktijk vanuit mijn professionele veld.” De interne consistentie van deze schaal is sterk (Loevinger’s  $H = .83$ ). De derde schaal *gebruik van beleidsdocumentatie* wordt gevormd door de items “Beleidsdocumenten en regelgeving”, “Parlementaire stukken” en “Jurisprudentie”. De interne consistentie van deze schaal is sterk (Loevinger’s  $H = .70$ ).



maken van onafhankelijk kwalitatief en kwantitatief wetenschappelijk onderzoek en meta-analyses/ systematische reviews dan de medewerkers van het hoofdkantoor. In tegenstelling tot de departementale beleidsambtenaren en de medewerkers van het hoofdkantoor wordt er bij de kennisorganisatie een stuk minder gebruik gemaakt van parlementaire stukken (verschilt minstens 40 procentpunten). Ongeveer de helft van de medewerkers geeft aan beleidsevaluaties te gebruiken in het werken en beleid.

*‘Evidence-based’ werken en -beleid.* Slechts 4% van de beleidsambtenaren werkt in de praktijk volgens de strikte definitie van ‘evidence-based’ werken en -beleid, tegenover 6% bij het hoofdkantoor (tabel 4.4) en 0% bij de kennisorganisatie (tabel 4.6). Van ‘evidence-based’ werken *stricto sensu* is bij het ministerie van JenV dus nauwelijks of geen sprake.

*‘Evidence-informed’ werken en -beleid.* Bijna twee-derde (62%) van de medewerkers van de kennisorganisatie maakt gebruik van een mengeling van wetenschappelijke en professionele kennis. Zij werken derhalve ‘evidence-informed’. Dit staat tegenover 44% bij de beleidsdirecties van het departementen en een derde (31%) bij het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie.

*Practice-based werken en -beleid.* Bij ‘practice-based’ wordt helemaal geen gebruik gemaakt van wetenschappelijke kennis. Twee-vijfde van de beleidsambtenaren van JenV (42%) gebruikt alleen praktijkkennis. Bij het hoofdkantoor is dit nog meer (58%) en zelfs bij de kennisorganisatie gebruiken nog steeds enkele medewerkers (23%) alleen praktijkkennis. Een ‘evidence-base’ is hier, zelfs in de meest ruime zin, *nicht im frage*.

### 4.3 Gebruik van informatiebronnen: resultaten van de enquête

Een belangrijk aspect van het gebruik van wetenschappelijke kennis betreft de informatiebronnen die medewerkers gebruiken om toegang te krijgen tot deze kennis. De vraag is welke informatiebronnen medewerkers gebruiken om kennis te ontsluiten, waaronder wetenschappelijke kennis. Wij hebben elf informatiebronnen geselecteerd en de respondenten gevraagd in hoeverre ze gebruik maken van deze informatiebronnen. Ook hierbij is een vijfpuntschaal gebruikt (van ‘nooit’ naar ‘altijd’ en daarnaast de antwoordmogelijkheid ‘geen toegang’). De resultaten van de enquête bespreken wij hieronder achtereenvolgens voor elk van deze drie typen organisatieonderdelen.

#### 4.3.1 Medewerkers van de beleidsdirecties

In tabel 4.7 zijn de antwoorden van de beleidsambtenaren van het ministerie weergegeven. De items zijn gerangschikt van meeste frequentie in categorieën “4: vaak” en “5: altijd” naar minste frequentie in deze categorieën.

Bij de beleidsambtenaren geeft ruim twee-derde (70%) aan vaak of altijd gebruik te maken van communicatie vanuit de eigen organisatie. Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan nieuwsmedia te gebruiken (54%), gebruik te maken van onafhankelijke kennisinstellingen van het ministerie van JenV (51%) en professionele publicaties (48%). Pas daarna volgen wetenschappelijke



informatiebronnen. Ongeveer een-derde van de beleidsambtenaren maakt gebruik van wetenschappelijke bijeenkomsten (36%), wetenschappelijke publicaties (35%) en documenten van consultants, denktanks en belangengroepen (32%). Veel minder beleidsambtenaren geeft aan individuele wetenschappers te raadplegen als bron (22%). Wetenschappelijke zoekmachines (17%), niet-wetenschappelijke webpagina's (12%) of sociale media (11%) worden zeer weinig gebruikt als informatiebron door de ambtenaren van de beleidsdirecties. Slechts zeer weinig respondenten geven aan geen toegang te hebben tot een van de genoemde bronnen van kennis.

Tabel 4.7: Informatiebronnen voor kennis ten behoeve van 'evidence-based' werken en -beleid bij het ministerie van JenV (in %) N=272

<b>Binnen mijn afdeling raadplegen wij de volgende bronnen</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>m</b>	<b>sd</b>	<b>7</b>
Communicatie vanuit eigen organisatie	0	6	23	61	9	1	3,74	0,76	19
Nieuwsmedia (zoals nieuwssites, kranten, weekbladen, televisieprogramma's)	4	10	31	40	14	1	3,54	1,00	19
Onafhankelijke kennisinstellingen binnen het ministerie van JenV, zoals het NFI of het WODC	4	11	33	42	9	2	3,47	0,98	19
Professionele publicaties (vaktijdschriften, nieuwsbrieven en maillijsten)	1	13	36	42	6	2	3,44	0,89	19
Wetenschappelijke bijeenkomsten (zoals klankbordgroepen, lezingen, conferenties)	3	13	48	31	5	1	3,24	0,87	19
Wetenschappelijke boeken, tijdschriften of rapporten	3	16	44	25	10	2	3,31	1,02	19
Documenten van consultants, denktanks of belangengroepen	2	17	48	28	4	1	3,17	0,87	19
Individuele wetenschappers	7	24	45	20	2	2	2,92	0,99	19
Wetenschappelijke zoekmachines (zoals web-of-science, google scholar, scopus)	17	34	25	13	4	7	2,71	1,36	19
Niet-wetenschappelijke webpagina's (bijvoorbeeld Wikipedia)	15	38	34	11	1	0	2,46	0,95	19
Sociale media, zoals Twitter, LinkedIn of Instagram	21	36	31	10	1	1	2,37	1,01	19

Noot. Antwoordcategorieën: Nooit (1); Zelden (2); Af en toe (3); Vaak (4); Altijd (5); Geen toegang (6); Ontbrekende waarnemingen (7).

#### 4.3.2 Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie

De uitkomsten van de enquête over welke informatiebronnen medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van JenV gebruiken staan vermeld in tabel 4.8. Ook nu hebben wij de items gerangschikt van meeste frequentie ("vaak" en "altijd") naar minste frequentie.

Veruit de meest gebruikte informatiebron voor kennis voor de medewerkers van het hoofdkantoor is communicatie vanuit de eigen organisatie. Driekwart (75%) van de medewerkers gebruikt dit vaak of altijd als informatiebron. Op aanzienlijke afstand volgen, rond een-derde,

onafhankelijke kennisinstellingen (38%), professionele publicaties (33%), nieuwsmedia (33%) en het bezoeken van wetenschappelijke bijeenkomsten (30%). Ongeveer een kwart van de medewerkers gebruikt wetenschappelijke publicaties (25%) en documenten van consultants, denktanks of belangengroepen (23%). Een-vijfde van de medewerkers geeft aan gebruik te maken van wetenschappelijke zoekmachines (21%) of individuele wetenschappers (20%) als informatiebron voor kennis. Vrijwel niemand gebruikt niet-wetenschappelijke webpagina's (8%), terwijl slechts een enkeling (3%) zich vaak tot sociale media richt als bron voor kennis. Slechts zeer weinig respondenten geven aan geen toegang te hebben tot een van de genoemde bronnen van kennis.

Tabel 4.8: Informatiebronnen voor kennis ten behoeve van 'evidence-based' werken en -beleid bij een hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van het ministerie van JenV (in %) N=46

Binnen mijn afdeling raadplegen wij de volgende bronnen	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Communicatie vanuit eigen organisatie		0	25	60	15		3,9	0,63	13
Onafhankelijke kennisinstellingen binnen het ministerie van JenV, zoals het NFI of het WODC		23	40	33	5		3,2	0,85	13
Professionele publicaties (vaktijdschriften, nieuwsbrieven en maillijsten)		15	53	30	3		3,2	0,72	13
Nieuwsmedia (zoals nieuwssites, kranten, weekbladen, televisieprogramma's)	8	20	40	33			2,98	0,92	13
Wetenschappelijke bijeenkomsten (zoals klankbordgroepen, lezingen, conferenties)	3	13	55	25	5		3,18	0,81	13
Wetenschappelijke boeken, tijdschriften of rapporten		25	50	25			3	0,72	13
Documenten van consultants, denktanks of belangengroepen		28	50	20	3		2,98	0,78	13
Wetenschappelijke zoekmachines (zoals web-of-science, google scholar, scopus)	13	33	28	18	3	8	2,88	1,34	13
Individuele wetenschappers	5	20	55	15	5		2,95	0,88	13
Niet-wetenschappelijke webpagina's (bijvoorbeeld Wikipedia)	25	33	35	8			2,25	0,93	13
Sociale media, zoals Twitter, LinkedIn of Instagram	30	35	33	3			2,08	0,86	13

Noot. Antwoordcategorieën: Nooit (1); Zelden (2); Af en toe (3); Vaak (4); Altijd (5); Geen toegang (6); Missing responses on n=46 (7).

### 4.3.3 Medewerkers kennisorganisatie

De uitkomsten van de enquête onder medewerkers van de kennisorganisatie staan vermeld in tabel 4.9. De items zijn wederom gerangschikt van meeste frequentie ("vaak" en "altijd") naar minste frequentie. Bij de medewerkers van de kennisorganisatie zijn de gehanteerde toegangsbronnen tot het ontsluiten van kennis anders dan die bij de beleidsdirecties of op het hoofdkantoor. Professionele publicaties worden het meest gebruikt als bron, en wel door ruim de helft (58%) van de medewerkers. Ook ruim de helft van de medewerkers gebruikt wetenschappelijke publicaties (55%), wetenschappelijke zoekmachines (55%), wetenschappelijke

bijeenkomsten (50%) en communicatie vanuit de eigen organisatie (50%). De daaropvolgende informatiebronnen worden een stuk minder gebruikt. Slechts een kwart van de medewerkers van de kennisorganisatie raadpleegt individuele wetenschappers (25%) of onafhankelijke kennisinstellingen van JenV (25%). Een vijfde gebruikt vaak (20%) nieuwsmedia als bron voor kennis, terwijl slechts een-tiende vaak niet-wetenschappelijke webpagina's (10%) raadpleegt. Ten slotte worden documenten van consultants, denktanks of belangengroepen (5%) en sociale media helemaal (0%) (vrijwel) niet gebruikt als bron voor kennis. Slechts zeer weinig respondenten geven aan geen toegang te hebben tot een van de genoemde bronnen van kennis.

Tabel 4.9: Informatiebronnen voor kennis ten behoeve van 'evidence-based' werken en -beleid bij een kennisorganisatie van het ministerie van JenV (in %) N=22

Binnen mijn afdeling raadplegen wij de volgende bronnen	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Professionele publicaties (vaktijdschriften, nieuwsbrieven en maillijsten)		5	37	42	16		3,68	0,82	14
Wetenschappelijke boeken, tijdschriften of rapporten		5	40	45	10		3,6	0,75	9
Wetenschappelijke zoekmachines (zoals web-of-science, google scholar, scopus)	10	10	20	50	5	5	3,45	1,23	9
Wetenschappelijke bijeenkomsten (zoals klankbordgroepen, lezingen, conferenties)		15	35	45	5		3,4	0,82	9
Communicatie vanuit eigen organisatie		5	45	50			3,45	0,6	9
Individuele wetenschappers	5	25	45	25			2,9	0,85	9
Onafhankelijke kennisinstellingen binnen het ministerie van JenV, zoals het NFI of het WODC	15	10	50	25			2,85	0,99	9
Nieuwsmedia (zoals nieuwssites, kranten, weekbladen, televisieprogramma's)	5	30	45	20			2,8	0,83	9
Niet-wetenschappelijke webpagina's (bijvoorbeeld Wikipedia)	5	40	45	10			2,6	0,75	9
Documenten van consultants, denktanks of belangengroepen	20	30	45	5			2,35	0,88	9
Sociale media, zoals Twitter, LinkedIn of Instagram	50	50					1,5	0,51	9

Noot. Antwoordcategorieën: Nooit (1); Zelden (2); Af en toe (3); Vaak (4); Altijd (5); Geen toegang (6); Missing responses on n=22 (7).

#### 4.3.4 Deelconclusie over informatiebronnen: enquêtes

Wanneer we de uitkomsten van de drie enquêtes onderling vergelijken valt een aantal dingen op. In de eerste plaats is de voornaamste bron op de beleidsdirecties en het hoofdkantoor de communicatie vanuit de eigen organisatie. Andere informatiebronnen worden veel minder vaak door medewerkers geraadpleegd. Professionele publicaties en publicaties van kennisinstellingen, zoals het WODC, worden geraadpleegd door de helft van de respondenten op de beleidsdirecties en een derde van de medewerkers van het hoofdkantoor. Zoekmachines en wetenschappelijke artikelen worden minder geraadpleegd (20-30% geeft aan deze vaak of altijd te gebruiken). Bij de kennisorganisatie is het beeld volstrekt anders. Rond de helft van de medewerkers van de kennisorganisatie raadpleegt wetenschappelijke bronnen en gebruikt wetenschappelijke zoekmachines. Daar worden professionele publicaties en publicaties van kennisinstellingen minder vaak gebruikt als informatiebron. Ten slotte is het opvallend dat documenten van consultants of denktanks en lobbyisten als informatiebron niet door veel medewerkers worden gebruikt als informatiebron. Het gebruik ervan neemt af met afstand tot het beleid: van 30% van de medewerkers van de beleidsdirecties tot slechts 5% van de medewerkers van de kennisorganisatie. Slechts zeer weinig respondenten geven aan geen toegang te hebben tot een bepaalde bron van kennis. In combinatie met de bevinding dat vooral door de beleidsdirecties en het hoofdkantoor niet veel gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke bronnen (met name zoekmachines), kunnen wij concluderen dat het identificeren en ontsluiten van nuttige bronnen van wetenschappelijk onderzoek niet veel plaatsvindt.

### 4.4 Uitkomsten van de interviews

Naast de enquête onder medewerkers van het ministerie van JenV hebben wij interviews afgenomen met medewerkers van verschillende organisatieonderdelen op vier beleidsdossiers (voor de selectie zie Appendix B). Het betreft organisatieonderdelen die actief zijn in beleidsadviesing en -ontwikkeling en beleidsuitvoering. Dit resulteert in vier casestudies die wij aanduiden met beleidsdossiers BD-A, BD-B, BD-C en BD-D. Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat vooral gebruik wordt gemaakt van praktijkkennis, politieke opvattingen, wet- en regelgeving en, in sommige gevallen, ook wetenschappelijke kennis.

#### 4.4.1 Kennisgebruik in verschillende fasen

In deze sub-paragraaf bespreken wij de resultaten van onze casestudies vanuit de context van verschillende fasen van het beleidsproces.

*Agendering en beleidsvoorbereiding.* In de fase(n) van agendasetting en beleidsvoorbereiding wordt sterk gekeken naar politieke opvattingen en wordt gebruik gemaakt van kennis van wet- en regelgeving. In de interviews wordt daarbij vaak aangegeven dat het belangrijk is om mee te nemen wat werkt in de praktijk en dat daarom praktijkkennis erg belangrijk is in de agendering en beleidsvorming. In sommige gesprekken geven geïnterviewden aan dat het gebruik van wetenschappelijke kennis ondergeschikt is aan de politieke opvatting van bestuurders.

*Uitvoering.* In gesprekken met de meeste uitvoerende organisaties wordt aangegeven dat de kennis van professionals en stakeholders erg belangrijk is en dat deze veelvuldig wordt gebruikt. Als er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis – in de zin van de strikte definitie – dan is dat tijdens de beleidsuitvoering. Zo wordt bij BD-D expliciet aangegeven dat waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis. Voor de uitvoerende organisaties op dit beleidsdossier vormt wetenschappelijk kennis de basis voor de taakuitvoering (bijvoorbeeld in de vorm van gevalideerde handelingsprotocollen) die wordt aangevuld met specifieke kennis van de betreffende doelgroep. Er wordt zelfstandig wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd en er wordt samengewerkt met kennisinstellingen zoals universiteiten. Dit laatste gebeurt ook bij het beleidsdossier BD-B, waar niet alleen de uitvoerende organisatie maar ook de beleidsafdeling contacten onderhoudt met een universiteit. Om in hun kennisbehoefte te voorzien laten verschillende beleidsafdelingen onderzoek uitzetten – bijvoorbeeld via het WODC of tegen betaling bij derden (waarvoor programmabudgetten beschikbaar zijn).

Maar ook de uitvoerende organisaties geven te kennen dat professionele kennis en kennis uit het veld onontbeerlijk is. Bij een van de uitvoerende organisaties in beleidsdossier BD-C wordt te kennen gegeven dat zij graag meer gebruik zouden willen maken van wetenschappelijke kennis maar dat deze kennis vaak niet voorhanden is (zie ook het volgende hoofdstuk). Bij beleidsdossier BD-C wordt in de uitvoering vooral gebruik gemaakt van professionele kennis, die op systematische en methodische wijze wordt verkregen (mede door evaluatiestudies). In de andere twee casestudies wordt in de uitvoering vooral gebruik gemaakt van praktijkkennis en persoonlijke en professionele ervaringen, al dan niet aangevuld met enige wetenschappelijke kennis.

Bij zowel beleidsafdelingen als uitvoerende organisaties wordt het beleid gemonitord om te kijken of het beleid werkt. Signalen en informatie uit het veld worden naar het beleid teruggekoppeld. Tevens worden – vooral bij de uitvoerende organisaties – op basis van de monitor-uitkomsten trendanalyses gemaakt die kunnen leiden tot een bijstelling van het beleid of tot een bepaalde kennisvraag. Dergelijke trendanalyses zijn weliswaar niet gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, maar leveren wel belangrijke informatie.

*Evaluatie.* Het patroon in kennisgebruik tijdens de uitvoering zien we ook terug bij het gebruik van beleidsevaluaties en de daaruit voortkomende kennis. Bij beleidsdossier BD-D worden evaluaties zoveel mogelijk gestoeld op onafhankelijk verkregen wetenschappelijke kennis. Deze kennis wordt vervolgens ook gebruikt om de uitvoering van taken te verbeteren. In beleidsdossier BD-C worden evaluaties als een belangrijke kennisbron gezien en worden deze ook op een systematische en methodische manier verricht. Deze kennis wordt benut voor de uitvoering. Bij de andere twee beleidsdossiers wordt evaluatie niet expliciet genoemd als kennisbron. In één van de gesprekken geven geïnterviewden aan dat kennis uit beleidsevaluaties niet noodzakelijk is om tot goed beleid te komen.

#### 4.4.2 Kennisgebruik in verschillende beleidsvelden

In deze sub-paragraaf bespreken wij de resultaten van onze casestudies vanuit de context van verschillende beleidsvelden, ieder gekenmerkt door een verschillende politieke dynamiek en (on)zekerheid van wetenschappelijke kennis.

*Technisch-wetenschappelijk vraagstuk: beleidsdossier BD-B.* Uit de gesprekken met de *beleidsambtenaren* komt naar voren dat weinig gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijk onderzoek, omdat het beleidsdossier zich daar niet goed voor leent (zie ook het volgende hoofdstuk). De gebruikte kennis bestaat onder andere uit data uit verschillende monitor-activiteiten, kennis van professionals of vanuit de strafrechtketen in de beleidsvorming. Deze informatie wordt niet zozeer op directe wijze gebruikt voor de beleidsvorming maar vooral indirect als inspiratiebron. Bij de *uitvoerende organisatie* is het gebruik van wetenschappelijke kennis beperkt en afhankelijk van de uit te voeren taak. Er wordt vooral gebruik gemaakt van praktijkkennis die binnen komt in de uitvoering. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van kennis en ervaringen van collega's, nieuwsbrieven en uit netwerken waarin kennis wordt gedeeld. Uit de gesprekken blijkt niet dat de praktijkkennis wordt verkregen op basis van een wetenschappelijke systematiek (transparantie en onafhankelijkheid). Kennis vanuit *evaluaties* kan leiden tot bijsturing of bijstelling van het beleid. Deze kennis wordt voornamelijk verkregen door interne evaluaties en of door monitoring van het beleid. Een goede illustratie van dit laatste (data-gedreven werken, verkregen door observaties uit het veld), is als volgt verwoord. Op basis van de uitkomsten van monitor-activiteiten bleek dat het probleem steeds groter werd en dat het tot dan gevoerde beleid niet succesvol was. Reden om het beleid (deels) op een andere leest te schoeien. Sindsdien wordt binnen dit beleidsdossier samengewerkt met een Nederlandse universiteit, onder andere om deze monitor-activiteiten te versterken. Ook wordt (wetenschappelijke) expertise bij derden opgevraagd, bijvoorbeeld over diverse juridische aspecten (zowel voor de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitvoering).

*Ethisch vraagstuk: beleidsdossier BD-D.* Uit de gesprekken in BD-D blijkt dat het gebruik van wetenschappelijke kennis verschilt per organisatieonderdeel (zie ook bovenstaand 'fasen in het beleidsproces'). Wie dicht bij de minister staat, laat zich minder leiden door wetenschappelijke kennis en meer door de politieke dynamiek. Beleidsontwikkeling en advisering aan de minister is een mix van het gebruik van praktijkkennis en een goed functionerende politieke antenne. Wetenschappelijke kennis is vooral leidend in de uitvoering. Tegelijkertijd wordt in dit dossier duidelijk hoe lastig het is om de scheidslijnen tussen de verschillende kennisbronnen te benoemen, laat staan deze systematisch en transparant te integreren. De uitvoerende organisaties maken veel gebruik van wetenschappelijke kennis in de uitvoering van hun taken en door de terugkoppeling van hun resultaten aan de departementale beleidsambtenaren over wat wel en niet werkt. Zij zijn een belangrijke schakel in de beleidsontwikkeling. De vraag die dan opkomt is of hiermee de beleidsontwikkeling ook (deels) als 'evidence-based' in de strikte zin van het woord kan worden aangemerkt.



In de *beleidsvorming* wordt vooral praktijkkennis – als resultaat van veelvuldig overleg met diverse stakeholders en beleidsrapportages – gebruikt. En dit gebeurt langs drie lijnen: (1) directe kennistoepassing, (2) kennis als inspiratiebron en (3) kennis ter rechtvaardiging/ onderbouwing van reeds gemaakte keuzes. Meestal wordt kennis gebruikt als inspiratiebron voor de beleidsontwikkeling. Daarnaast wordt kennis benut om ‘onderbuikgevoelens’ en ervaringskennis te onderbouwen zodat met autoriteit een keuze kan worden gerechtvaardigd. Belangrijke kennisbronnen hierbij zijn het werkveld, wet- en regelgeving, maar ook informatie uit de samenleving wordt gezien als belangrijke kennis. Kennis vanuit de uitvoerende organisatie wordt als erg belangrijk gezien in combinatie met de heersende politieke opvattingen. Ook rapporten van de inspectie worden gebruikt in de beleidsvorming.

Er wordt in de *uitvoering* gebruik gemaakt van diverse bronnen. De primaire kennisbron is wetenschappelijke kennis over hoe bepaalde problemen kunnen worden aangepakt en of deze werken in de praktijk. Een van de uitvoerende organisaties heeft een zelfstandige onderzoeksafdeling met een meerjarige onderzoekagenda die aansluit bij het meerjarige organisatieplan. Deze onderzoeksafdeling zorgt dat kennis beschikbaar is of beschikbaar wordt gemaakt voor professionals en stakeholders, waarbij ervoor wordt gezorgd dat deze kennis ook daadwerkelijk wordt gebruikt in de uitvoering. Zo worden onderzoeksresultaten door de onderzoekers van de uitvoerende organisatie teruggekoppeld naar de medewerkers, vaak voorzien van een samenvatting. Onderzoekers vormen een schakel tussen wat er in de wetenschap gebeurt en wat medewerkers zouden kunnen (of moeten) gebruiken. Belangrijke kennisbronnen zijn universiteiten en hogescholen maar ook onderzoeken vanuit het WODC. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van data die uitvoerende organisaties zelf genereren door monitoring. De uitkomsten worden beoordeeld mede aan de hand van wetenschappelijke literatuur. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van een systematische, wetenschappelijke werkwijze.

De kennis vanuit *evaluaties* op dit beleidsdossier wordt gebruikt om de beleidsaanpak te verbeteren en te beoordelen of de gewenste effecten optreden. De evaluaties worden deels zelfstandig uitgevoerd, deels door de inspectie JenV en, in sommige gevallen, door een onafhankelijke externe partij. Door de onderzoekers worden de resultaten van de evaluaties weer teruggekoppeld naar medewerkers. Rapporten worden doorgestuurd en voorzien van een samenvatting. Gespecialiseerde onderzoekers vormen zo een actieve schakel tussen de uitkomsten van evaluaties en wat medewerkers kunnen gebruiken.

*Wetenschappelijk vraagstuk: beleidsdossier BD-C.* In gesprekken met *beleidsambtenaren* kwam naar voren dat vooral kennis wordt gebruikt voor een goede duiding tussen bestuurders, technici en private partijen over het gespecialiseerde uitvoeringsproces. Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van ervaringen van professionals met inbreng van technische kennis. Er wordt relatief weinig gebruik gemaakt van wetenschappelijke kennis, wat voorkomt uit de aard der werkzaamheden. Crisismanagement en snelheid van handelen staan voorop, waarbij het accent wordt gelegd op ervaringskennis (wat heeft wel en wat heeft in het verleden niet gewerkt) en technische kennis.



Binnen de *uitvoerende* organisatie wordt wetenschappelijke kennis vooral gebruikt om protocollen op te stellen en processen in te richten binnen de actieve uitvoeringsorganisatie. Verder wordt veel gebruik gemaakt van technische kennis over diverse producten en professionele kennis die is gecreëerd binnen een breed netwerk van experts. Oefeningen zijn een belangrijke bron om op een systematische en methodische manier kennis op te doen. In de actieve uitvoering is technische kennis van de producten belangrijk, maar ook kennis over de organisatie en over hoe de technische zaken zijn georganiseerd. De producent en organisatie waar het incident is, zijn op dat moment de belangrijkste kennisbronnen. Ondanks de behoefte aan wetenschappelijke kennis staat deze daarbij op de achtergrond, gezien de technische dynamiek van het beleidsdossier.

*Evaluaties* worden gezien als een belangrijke kennisbron. Na elke actieve uitvoeringssituatie wordt door de uitvoerende organisatie een evaluatie uitgevoerd om leermomenten te creëren die meegenomen kunnen worden in nieuwe situaties. Afhankelijk van de impact wordt een evaluatie intern uitgevoerd, door inspectie van JenV of door een externe partij.

*Politiek vraagstuk: beleidsdossier BD-A.* Juridische kaders worden als belangrijkste kennisbron genoemd door *beleidsambtenaren* die werkzaam zijn op dit beleidsdossier. In de interviews wordt aangegeven dat jurisprudentie kan leiden tot aanpassing van het beleid waardoor deze kennis belangrijk is. Naast juridische kaders wordt in sommige gevallen om het beleid te onderbouwen gebruik gemaakt van kennis van het WODC, adviescommissies en ambtelijke expertise met uitvoeringskennis. Ook rapporten van de inspectie JenV worden gezien als belangrijke kennisbron voor de praktijk. Deze praktijkkennis wordt vooral gebruikt om te onderbouwen wat wel en niet werkt. Zo is in de interviews aangegeven dat jurisprudentie kan zorgen voor beleidswijzigingen en tevens dat nieuw gepubliceerde wetenschappelijke kennis hiertoe vaak geen aanleiding geeft. Het kan wel zijn dat de Tweede Kamer erop aandringt dat wetenschappelijke kennis wordt gebruikt voor het onderbouwen van beleid. Het is niet helder wat er vervolgens met deze wetenschappelijke kennis gebeurt en of deze ook daadwerkelijk wordt gebruikt.

In de *uitvoering* blijkt dat wet- en regelgeving leidend zijn en dat daarnaast vooral gebruik wordt gemaakt van praktijkkennis. Er wordt veel waarde gehecht aan de kennis van professionals over wat wel en niet werkt of zou kunnen werken. Data-gedreven werken wordt door de uitvoerende organisatie als belangrijke kennisbron gezien en wordt steeds vaker gebruikt. Er wordt ook gebruik gemaakt van onderzoek verricht door instanties waar de uitvoerende organisatie een relatie mee onderhoudt, onderzoeken van het WODC, het CPB en universiteiten. Ook CBS-data worden veel gebruikt. De uitvoerende organisaties geven aan dat zij zelf onderzoek uitvoeren om vragen van bewindsleden te beantwoorden, maar hiertoe ook met enige regelmaat onderzoek laten uitvoeren door derden.

In gesprekken wordt aangegeven dat het gebruik van kennis überhaupt geen vanzelfsprekendheid is en dat kennis ook niet systematisch wordt gebruikt. Het is sterk afhankelijk van het dossier en de politiek. Als een bewindspersoon een bepaalde aanpak voorstaat die politiek opportuun is, dan is het niet (altijd) zinvol om een wetenschappelijke aanpak te gebruiken.

Evaluaties worden gezien als belangrijke kennisbron voor praktijkkennis. De kennis vanuit evaluaties kan volgens de geïnterviewden een beter handelingsperspectief geven aan de professionals. In welke mate deze evaluaties ook daadwerkelijk voldoen aan de eisen die aan wetenschappelijk onderzoek worden gesteld, is niet uit de gesprekken gebleken.

#### 4.4.3 Deelconclusie over gebruik: interviews

De interviews overziend, kunnen we enkele algemene conclusies trekken over het gebruik van wetenschappelijke kennis. De interviews ondersteunen de resultaten van de enquête. Er wordt weinig gebruik gemaakt van wetenschappelijke kennis en als deze wordt gebruikt is het geïntegreerd met praktijkkennis. Wetenschappelijke kennis wordt genoemd als inspiratiebron en bron voor duiding.

Met betrekking tot de *fase in het beleidsproces* nemen we waar dat in de agendering en beleidsvoorbereiding het gebruik van wetenschappelijke kennis ondergeschikt is aan de politieke opvattingen van bestuurders en eisen uit wet- en regelgeving. Uitvoerende organisaties wijzen op het belang van praktijkkennis bij professionals. Een uitzondering vormt een uitvoerende organisatie die handelingsprotocollen sterk baseert op wetenschappelijke evidentie en ook een belangrijke kennisfunctie heeft om deze kennis te ontsluiten, mede ook via opdrachtonderzoek aan onafhankelijke wetenschappers. De evaluatiefase ontbreekt vaak binnen de geselecteerde beleidsdossiers. Een opvallend resultaat van de interviews is dat op uitvoeringsniveau, binnen enkele organisatieonderdelen, medewerkers hun handelen zeer regelmatig evalueren om te leren van situaties. Maar op beleidsniveau ligt dat anders: daar wordt vrijwel geen gebruik gemaakt van (kennis uit) evaluatiestudies. Hoewel de uitkomsten van de interviews in het algemeen sporen met de uitkomsten van de enquête (weinig gebruik van voornamelijk wetenschappelijke kennis), is dit een ander resultaat dan naar voren kwam in de enquêtes.<sup>83</sup>

Met betrekking tot het *type van beleidsveld* constateren we dat bij het technische en wetenschappelijke beleidsvraagstuk gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis tijdens de uitvoering. In de uitvoering zelf wordt geconstateerd dat wetenschap ‘achterloopt’ waardoor praktijkkennis (noodzakelijkerwijs) voorop komt te staan. Bij het ethische beleidsvraagstuk worden op beleidsniveau wetenschappelijke inzichten gebruikt om politiek-maatschappelijke tegenstellingen te slechten. De uitvoering en evaluatie richt zich, meer technisch van aard, op het ontwikkelen en wetenschappelijk valideren van handelingsprotocollen. Bij het politieke beleidsvraagstuk vormen juridische kaders en jurisprudentie de belangrijkste bron van kennis. Wetenschappelijke inzichten worden weliswaar ingebracht, maar voornamelijk wordt praktijkkennis gebruikt. Intern onderzoek wordt vooral uitgezet om vragen van bewindspersonen te kunnen beantwoorden. Maar ook praktijkkennis wordt regelmatig terzijde geschoven wanneer dit politiek opportuun is.

---

<sup>83</sup> Een mogelijke verklaring die in appendix B aan de orde komt, is dat de enquêtes sociaal-wenselijke antwoorden oproepen, zodat het gerapporteerde gebruik een overschatting geeft van het werkelijke gebruik.

## 4.5 Antwoord op de deelvragen

**Deelvraag 3a:** In hoeverre vindt kennisbenutting plaats binnen het ministerie van JenV vanuit ‘evidence-based’ werken en -beleid in vergelijking met andere vormen van kennisbenutting?

Bij het beantwoorden van de deelvraag hebben wij gekeken hoe ‘evidence-based’ werken en -beleid zich verhoudt tot het gebruik van andere kennisbronnen. Die kennisbronnen bestaan uit onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek, professionele kennis en gecodificeerde kennis uit beleidsdocumenten.

### **Gebruik**

Ongeacht of we kijken naar de beleidsdirecties, het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie of de kennisorganisatie, de belangrijkste bronnen voor werken en beleid blijken te bestaan uit praktijkkennis, beleidsdocumenten, jurisprudentie en instructies van leidinggevend (rond 90%). Het gebruik van enige vorm van wetenschappelijke kennis blijft daar ver bij achter. De medewerkers van de kennisorganisatie geven aan meer gebruik te maken van onafhankelijk kwalitatief/ kwantitatief wetenschappelijk onderzoek en meta-analyses/ systematische reviews dan de medewerkers van het hoofdkantoor, maar hun mate van gebruik is grofweg vergelijkbaar met die van de beleidsdirecties (rond 50-60%).

### **Vormen van gebruik**

- Evidence-based werken en -beleid. Zowel uit de enquêtes als de interviews blijkt dat vrijwel niemand op het ministerie van JenV ‘evidence-based’ werkt. Als we kijken naar onze ‘strikte’ definitie van ‘evidence-based’ werken en -beleid, gaat slechts 4% van de ambtenaren van de beleidsdirecties op deze wijze te werk. Bij het hoofdkantoor rapporteert 6% ‘evidence-based’ te werken, terwijl dit opvallend genoeg niemand betreft bij de kennisorganisatie.
- Evidence-informed werken en -beleid. Rond 45% van de medewerkers bij de beleidsdirecties en een derde van de medewerkers van het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie gebruikt wetenschappelijke- en professionele kennis als bronnen voor werken en beleid. Bij de medewerkers van de kennisorganisatie is dit bijna twee-derde. Uit de interviews blijkt niet dat beide vormen van kennis op een systematische en transparante wijze geïntegreerd worden.
- Practice-based werken en -beleid. Iets meer dan 40% van de ambtenaren van de beleidsdirecties van JenV gebruikt uitsluitend praktijkkennis. Bij het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie is dit nog iets meer (rond 60%). Ook bij de kennisorganisatie gebruikt een vijfde van de medewerkers voornamelijk praktijkkennis in werken en beleid.

### **Fase in het beleidsproces**

- In de agendering en beleidsvoorbereiding is het gebruik van wetenschappelijke kennis ondergeschikt aan de politieke opvattingen van bestuurders en eisen uit wet- en regelgeving.
- Uitvoerende organisaties wijzen op het belang van praktijkkennis bij professionals. Een uitzondering vormt een uitvoerende organisatie die handelingsprotocollen sterk baseert op wetenschappelijke evidentie en ook een belangrijke kennisfunctie heeft om deze

kennis te ontsluiten, mede ook via opdrachtonderzoek door onafhankelijke wetenschappers.

- Waar grofweg de helft van de respondenten van de enquête aangeeft gebruik te maken van de resultaten van evaluaties vinden we daarvoor weinig aanwijzingen in de interviews bij de beleidsafdelingen. De evaluatiefase is vooral ingegeven door monitoring/ interne evaluaties en minder door onafhankelijk wetenschappelijke evaluaties. Voor evaluaties is zeer beperkte aandacht, mede ook omdat deze vaak pas beschikbaar komen als verantwoordelijke bewindspersonen of ambtenaren zijn gewisseld. Op uitvoerend niveau worden evaluaties vooral verricht om te leren van praktijksituaties. Dit gebeurt niet (altijd) methodisch systematisch of transparant.

#### Type van beleidsvraagstuk

- Bij het technische en wetenschappelijke vraagstuk wordt op beleidsniveau aangegeven gebruik te maken van wetenschappelijke kennis om te anticiperen op de uitvoering. In de uitvoering zelf wordt geconstateerd dat wetenschap ‘achterloopt’ waardoor praktijkkennis voorop komt te staan.
- Bij het ethische vraagstuk worden op beleidsniveau wetenschappelijke inzichten gebruikt om politiek-maatschappelijke tegenstellingen te slechten. De uitvoering en evaluatie richt zich, meer technisch, op het ontwikkelen en wetenschappelijk valideren van handelingsprotocollen.
- Bij het politieke vraagstuk vormen juridische kaders en jurisprudentie de belangrijkste bron van kennis. Wetenschappelijke inzichten worden weliswaar ingebracht, maar voornamelijk wordt praktijkkennis gebruikt. Intern onderzoek wordt vooral uitgezet om vragen aan bewindspersonen te kunnen beantwoorden. Maar ook praktijkkennis wordt regelmatig terzijde geschoven wanneer dit politiek opportuun is.

**Deelvraag 3b:** Welke informatiebronnen hanteren medewerkers van het ministerie van JenV om wetenschappelijke kennis te ontsluiten?

De voornaamste informatiebron bij de beleidsdirecties en het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie is communicatie vanuit de eigen organisatie. Andere informatiebronnen worden door veel minder medewerkers van deze organisatieonderdelen geraadpleegd. Professionele publicaties en publicaties van kennisinstellingen, zoals het WODC, worden geraadpleegd door de helft van de respondenten bij de beleidsdirecties en een derde van de medewerkers van het hoofdkantoor. Zoekmachines en wetenschappelijke artikelen worden minder geraadpleegd (20-30%).

Bij de kennisorganisatie is het beeld volstrekt anders. Wetenschappelijke informatiebronnen zijn daar veel prominenter. Rond de helft van de medewerkers van de kennisorganisatie raadpleegt wetenschappelijke bronnen en gebruikt wetenschappelijke zoekmachines. Daarentegen worden professionele publicaties en publicaties van kennisinstellingen minder gebruikt als informatiebron door medewerkers van de kennisorganisatie.

## 5 Motieven en belemmeringen bij ‘evidence-based’ werken en -beleid

*In dit hoofdstuk presenteren wij factoren die het gebruik van kennis uit wetenschappelijk onderzoek beïnvloeden. Hiermee beantwoorden wij de vierde deelvraag; Welke omstandigheden bevorderen ‘evidence-based’ werken en -beleid en andere vormen van kennisbenutting binnen het ministerie van JenV? In hoofdstuk 3 hebben wij geconstateerd dat bij vrijwel alle medewerkers ‘evidence-based’ de associatie oproept van wetenschappelijk onderzoek. In hoofdstuk 4 constateerden we dat vrijwel niemand ‘evidence-based’ werkt of beleid vormt in de strikte zijn. Bij het merendeel van de respondenten is sprake van een ‘evidence-informed’ benadering. Wellicht vormt de motivatie van medewerkers om wetenschappelijke kennis te gebruiken in het werken en beleid, of belemmeringen daarin, een verklaring voor het gebruik van verschillende kennisbronnen. Hieronder gaan wij in op de factoren motivatie, belemmeringen, kenmerken van de organisatiecultuur en kenmerken van het beleidsvraagstuk die het gebruik van kennisbronnen bij het ministerie van JenV verklaren.*

### 5.1 Verklaringen voor kennisbenutting

Bij de benutting van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van werken en beleid zijn twee partijen te onderscheiden. Dit betreft de aanbieders van wetenschappelijke kennis en de gebruikers ervan. De werelden van de aanbieders (gemakshalve hier aangeduid als de ‘academische wereld’) en die van de gebruikers (‘beleidsmakers en -uitvoerders’) zijn vaak omschreven als ‘twee gemeenschappen;’ elk met eigen mores en waarden (Caplan 1979; Dunn 1980; Sanderson 2002). Door verschillen in normen, waarden en werkwijzen zijn deze gemeenschappen soms van elkaar gescheiden.<sup>84</sup> In het kader van onderhavige studie voert het te ver om diepgaand de scheiding tussen de academische en de beleidswereld te bespreken. Wel vormt deze scheiding de achtergrond voor drie factoren die kennisbenutting kunnen verklaren, te weten: motivatie voor, en belemmeringen bij ‘evidence-based’ werken en -beleid en kenmerken van de organisatie- en beleidscontext.

*Motivatie.* Er bestaan verschillende redenen waarom wetenschappelijke kennis in de beleidspraktijk benut zou moeten worden. In dit rapport is vooral aan de orde gekomen dat het verwerken van wetenschappelijke inzichten in de onderbouwing van beleid en beleidskeuzes kan bijdragen aan een doelmatiger, doeltreffender en meer legitiem beleid. Die eerste twee motieven gaan uit van een instrumentele benadering van kennisbenutting. Wie een conceptueel gebruik van wetenschappelijke kennis rekent tot kennisbenutting kan concluderen dat in de praktijk deze kennis indirect doorwerkt in beleid, bijvoorbeeld om licht te werpen op situaties en problemen. Daarnaast kunnen de motieven om wetenschappelijke kennis te gebruiken ook strategisch en symbolisch van aard zijn, bijvoorbeeld om eerder gemaakte besluiten te legitimeren. De motivatie om wetenschappelijke kennis al dan niet te gebruiken komt aan de orde in paragraaf 5.2.

---

<sup>84</sup> Er is in de loop der jaren enige onenigheid ontstaan over de juistheid van de metafoor van de twee gemeenschappen (bijv. Wingens 1990; Newman en Head 2015).

*Belemmeringen.* Hoewel er in de loop der jaren enige onenigheid is ontstaan over de juistheid van de metafoor van de twee gemeenschappen (bijv. Wingens 1990; Newman en Head 2015), is deze metafoor nog steeds een gangbare manier om de interactie tussen beleidsmakers en academici te beschrijven en te analyseren (Ward, House, en Hamer 2009, 271). Uit deze twee gescheiden werelden vloeien factoren voort die belemmeringen opwerpen voor medewerkers om gebruik te (kunnen) maken van wetenschappelijke kennis. Belemmeringen bij het gebruik van wetenschappelijke kennis in werken en beleid komen aan de orde in paragraaf 5.3.

*Contexten.* In het vorige hoofdstuk bleek dat het type beleidsvraagstuk van invloed was op kennisbenutting. Welke invloed heeft de politieke dynamiek van het beroepsveld op de kennisbenutting van medewerkers? Welke consequenties heeft mogelijke onzekerheid van kennis op kennisbenutting? De enquête biedt ons de mogelijkheid om de invloed van deze kenmerken van het beroepsveld te gebruiken om het gebruik van verschillende kennisbronnen te verklaren. Ook de context van de afdelingcultuur nemen wij mee in een verklarende analyse. Een verklarende analyse van de invloed van contexten (organisatiecultuur, type beleidsvraagstuk) op het gebruik van kennisbronnen in werken en beleid van de beleidsdirecties komt aan de orde in paragraaf 5.4. Daarin controleren wij voor achtergrondkenmerken van de respondenten. Wij beperken ons tot de beleidsdirecties omdat voor dit organisatieonderdeel een voldoende hoge respons beschikbaar is.

## 5.2 Motieven voor het gebruik van wetenschappelijke kennis

Hieronder bespreken wij eerst een kort overzicht van de literatuur over de motieven die ten grondslag liggen aan ‘evidence-based’ werken en -beleid. Vervolgens presenteren wij de resultaten van de enquête waarin wij medewerkers van de beleidsdirecties, van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie en van een kennisorganisatie binnen het ministerie van JenV hebben gevraagd naar hun motivatie om wetenschappelijke kennis te gebruiken in hun werken en beleid.

### 5.2.1 Resultaten van de literatuurstudie

In het veel geciteerde artikel “*the many meanings of research utilization*” beschijft Weiss (1979) verschillende modellen over het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleid. Enerzijds geeft zij aan dat kennis vaak *direct* zijn weerslag in beleid vindt—of zou moeten vinden (Weiss noemt dit het ‘kennisgedreven model’). Anderzijds wijst zij op een meer *indirect* gebruik van kennis in beleid; bijvoorbeeld vanuit de interactie tussen wetenschappers en beleidsmakers (Weiss noemt dit het ‘interactieve model’). Een andere wijze van kennisgebruik in beleid vindt plaats door beleidsmakers te ‘verlichten’ met wetenschappelijke inzichten die doorsijpelen in beleid (Weiss noemt dit het ‘verlichtingsmodel’). Over dat laatste model stelt Weiss (1979, p. 429) dat “it is the concepts and theoretical perspectives that social science research has engendered that permeate the policy-making process.”



De typologie van Weiss, die uiteindelijk zeven modellen over de relatie tussen wetenschap en beleid specificeert, is later vereenvoudigd. In dit vereenvoudigde overzicht staan drie modellen centraal voor het gebruik van evidentie in een beleidsproces, uitgaand van een instrumenteel-, een conceptueel- of een symbolisch motief (Beyer 1997; Amara, Ouimet en Landry 2004). Bij *instrumenteel gebruik* wordt kennis direct aangewend in een beleidsproces, gericht op het oplossen van maatschappelijke problemen. Bij *conceptueel gebruik* wordt kennis benut om ideeën op te doen in een beleidsproces. Nieuwe wetenschappelijke concepten en inzichten inspireren beleidsmakers en beïnvloeden daarmee, op indirecte wijze, het verloop en de uitkomsten van beleid. Bij *symbolisch gebruik* wordt wetenschappelijke kennis selectief benut; bijvoorbeeld door het rationaliseren van eerder genomen besluiten of door het strategisch gebruik van kennis voor bepaalde bestuurlijk-politieke doeleinden. Er wordt dan ook wel gesproken van ‘cherry picking’ of van ‘the partisan use of evidence’ (Head 2016, 475).<sup>85</sup>

### 5.2.2 Medewerkers van de beleidsdirecties

De motieven om wetenschappelijke kennis te benutten hebben wij inzichtelijk gemaakt door medewerkers in de vragenlijst 11 stellingen voor te leggen. In tabel 5.1 presenteren wij de antwoorden van de medewerkers van de beleidsdirecties van het kerndepartement van JenV.

Tabel 5.1: Redenen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis bij medewerkers van JenV (in %) N=272

<b>Met wetenschappelijke kennis kan mijn afdeling:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>m</b>	<b>sd</b>	<b>7</b>
Dieper inzicht verkrijgen in vraagstukken	0	1	5	52	38	3	4,31	0,66	21
Verantwoorde keuzes maken		1	9	53	33	4	4,22	0,65	21
Bestaand beleid evalueren	0	2	8	58	25	6	4,12	0,68	21
Effectieve interventies ontwikkelen		2	13	54	25	6	4,09	0,69	21
Eigen argumenten legitimeren	0	2	16	54	23	4	4,02	0,73	21
Nieuw beleid agenderen	0	2	16	55	20	6	3,98	0,73	21
Argumenten van anderen ontkrachten		2	21	54	19	4	3,94	0,70	21
Discussies depolitiseren	0	10	25	39	15	10	3,65	0,91	21
Eigen gezag en invloed (symbolisch) versterken	2	12	25	44	10	6	3,52	0,92	21
Eerder gemaakte keuzes onderbouwen	3	11	33	37	9	7	3,41	0,92	21
Niet zoveel, maar het wordt voorgeschreven	26	39	18	4	2	11	2,06	0,93	21

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarden (7).

<sup>85</sup> De instrumentele zienswijze is sterk bekritiseerd omdat deze zou getuigen van weinig realisme (zie ook hoofdstuk 3). “Scientific findings do not fall on blank minds that get made up as a result. Science engages with busy minds that have strong views about how things are and ought to be.” (Marmot 2004, p. 906). Er wordt wel gewezen op het indirecte gebruik van kennis in beleid en op de samenwerkingsverbanden en wisselwerking tussen wetenschappers en beleidsmakers waarin kennisuitwisseling centraal staat in een dynamisch proces (Nutley et al. 2010). Een interactieve benadering maakt het onmogelijk vast te stellen in hoeverre het beleid uiteindelijk berust op de inbreng van wetenschappelijke kennis en op de inbreng van praktijkkennis (bijvoorbeeld Oliver, Loren en Innvaer 2014).



De stellingen hebben wij mede ontleend aan eerder onderzoek.<sup>86</sup> Bij de stellingen vragen wij medewerkers om hun mate van instemming met verschillende redenen waarom op hun afdeling al dan niet gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis. De antwoordcategorieën variëren op een vijfpuntschaal tussen 'helemaal oneens' en 'helemaal eens,' met daarnaast de antwoordmogelijkheid 'weet niet/ niet van toepassing').

Het grote merendeel (90%) van de beleidsambtenaren geeft aan dat wetenschappelijke kennis op de afdeling voornamelijk gebruikt wordt om dieper inzicht in vraagstukken te verkrijgen; om verantwoorde keuzes te maken (86%) en om bestaand beleid te evalueren (83%). Rond driekwart van de respondenten stelt dat op hun afdeling wetenschappelijke kennis wordt gebruikt om effectieve interventies te ontwikkelen (79%); om eigen argumenten te legitimeren (77%); om nieuw beleid te agenderen (75%); en om argumenten van anderen te ontkrachten (73%).

Daarna volgen drie stellingen die door grofweg de helft van de beleidsambtenaren wordt onderschreven. Dit betreft het gebruik van wetenschappelijke kennis om discussies te depolitiseren (54%); om het eigen gezag en invloed (symbolisch) te versterken (54%); of om eerder gemaakte keuzes te onderbouwen (46%). Slechts een zeer klein van de respondenten geeft aan dat wetenschappelijke kennis op de afdeling alleen maar wordt gebruikt omdat het wordt voorgeschreven (6%).

Ten slotte hebben wij een schaalanalyse uitgevoerd om te toetsen of de drie verschillende motieven voor het gebruik van wetenschappelijke kennis (instrumenteel, conceptueel en symbolisch) gereflecteerd worden in de antwoorden van de respondenten.

- *Instrumenteel gebruik.* Twee stellingen "verantwoorde keuzes maken" en "effectieve interventies ontwikkelen" weerspiegelen een instrumenteel gebruik van wetenschappelijke kennis. Zij vormen onderling een sterke schaal.<sup>87</sup> Van de respondenten is 93% het eens met de stelling dat wetenschappelijke kennis wordt gebruikt vanuit een instrumenteel motief.<sup>88</sup>
- *Conceptueel gebruik.* Drie stellingen "dieper inzicht verkrijgen in vraagstukken", "bestaand beleid evalueren" en "nieuw beleid agenderen" vormen ook een sterke schaal, die een conceptueel gebruik van wetenschappelijke kennis weerspiegelt.<sup>89</sup> Van de respondenten is 94% het eens met de stelling dat wetenschappelijke kennis wordt gebruikt vanuit een conceptueel motief.
- *Symbolisch gebruik.* Vier stellingen "eigen argumenten legitimeren", "argumenten van anderen ontkrachten", "eerder gemaakte keuzes achteraf onderbouwen", en "eigen gezag en invloed (symbolisch) versterken" vormen tezamen een sterke schaal, die een symbolisch gebruik van wetenschappelijke kennis weerspiegelt.<sup>90</sup> Van de respondenten is

<sup>86</sup> Zie Cherney, Head, Boreham, Povey, and Ferguson (2011), Rimkuté and Haverland (2015), Amara et al. (2004) en deels zelf ontwikkeld.

<sup>87</sup> Een Mokkenschaal analyse voor polytome items laat een sterke schaal zien voor deze twee items:  $H = .63$ .

<sup>88</sup> Zij scoren gemiddeld hoger dan 3,0 op deze items.

<sup>89</sup> Een Mokkenschaal analyse laat een zeer sterke schaal zien voor deze drie items:  $H = .75$ .

<sup>90</sup> Omdat het hier vier items betreft, hebben wij ook Cronbach's alpha berekend:  $\alpha = .80$ . Een Mokkenschaal analyse laat een sterke schaal zien voor deze drie items:  $H = .59$ .

72% het eens met de stelling dat wetenschappelijke kennis kan worden gebruikt vanuit een symbolisch motief. Dit is interessant, omdat uit hoofdstuk 2 bleek dat respondenten het oneens waren met de stelling dat symbolisch gebruik op de eigen afdeling wordt bevorderd.

De drie motieven hangen samen, maar zeker niet perfect. De correlatie tussen gebruik vanuit een instrumenteel- en conceptueel motief is 0,64. Dit wijst erop dat respondenten deze twee motieven vaak in samenhang gebruiken. Gebruik vanuit een symbolisch motief hangt met beide veel minder sterk samen: de correlatie met het conceptuele motief is 0,41 en met het instrumentele motief is 0,29. Dit betekent dat het symbolisch gebruik van wetenschappelijke kennis door respondenten op zichzelf staat.

### 5.2.3 Medewerkers hoofdkantoor van uitvoerende organisatie

De resultaten van de enquête bij de medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoeringsorganisatie zijn weergegeven in tabel 5.2 hieronder.

Tabel 5.2: Motivatie voor het gebruik van wetenschappelijke kennis bij medewerkers van een hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie van JenV (in %) N=46

<b>Met wetenschappelijke kennis kan mijn afdeling:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>m</b>	<b>sd</b>	<b>7</b>
Dieper inzicht verkrijgen in vraagstukken			3	51	46		4,44	0,55	15
Verantwoorde keuzes maken			5	56	38		4,33	0,58	15
Nieuw beleid agenderen			10	59	31		4,21	0,61	15
Bestaand beleid evalueren		3	10	51	33	3	4,18	0,73	15
Effectieve interventies ontwikkelen		3	8	46	38	5	4,27	0,73	15
Eigen argumenten legitimeren		3	13	59	23	3	4,05	0,70	15
Argumenten van anderen ontkrachten		3	33	41	18	5	3,78	0,79	15
Eerder gemaakte keuzes onderbouwen		21	28	44	5	3	3,34	0,88	15
Discussies depolitiseren		8	36	38	10	8	3,56	0,81	15
Eigen gezag en invloed (symbolisch) versterken	3	13	41	33	8	3	3,32	0,90	15
Niet zoveel, maar het wordt voorgeschreven	36	33	23	3		5	1,92	0,86	15

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarden (7).

Vrijwel alle respondenten van het hoofdkantoor geven aan dat wetenschappelijke kennis op hun afdeling wordt gebruikt om dieper inzicht te verkrijgen in vraagstukken (97%); om verantwoorde keuzes te maken (94%), en om nieuw beleid te agenderen (90%). Ook het evalueren van beleid (84%), ontwikkelen van effectieve interventies (84%) en het legitimeren van de eigen argumenten (82%) wordt door een groot deel van de medewerkers van het hoofdkantoor aangevoerd als belangrijke motieven voor het gebruiken van wetenschappelijke kennis.

Rond de helft van de medewerkers van het hoofdkantoor geeft aan wetenschappelijke kennis te gebruiken om argumenten van anderen te ontkrachten (59%), om eerder gemaakte keuzes te onderbouwen (49%), discussies te depolitiseren (48%), of het eigen gezag en invloed (symbolisch) te versterken (41%). Ook hier geldt dat vrijwel geen enkele respondent aangeeft dat wetenschappelijke kennis wordt gebruikt omdat het is voorgeschreven (3%).

Ook op de motieven voor het gebruik van wetenschappelijke kennis op het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie hebben wij een schaalanalyse uitgevoerd. De schaal *instrumenteel gebruik* is sterk.<sup>91</sup> Van de respondenten is 95% het eens met de stelling dat wetenschappelijke kennis wordt gebruikt vanuit een instrumenteel motief. De stellingen voor *conceptueel gebruik* vormen onderling ook een sterke schaal.<sup>92</sup> Van de respondenten is 92% het eens met de stelling dat wetenschappelijke kennis wordt gebruikt vanuit een conceptueel motief. Ten slotte vormen de vier stellingen voor het *symbolisch gebruik* van wetenschappelijke kennis ook een sterke schaal.<sup>93</sup> Van de respondenten is 62% het eens met de stelling dat wetenschappelijke kennis wordt gebruikt vanuit een symbolisch motief. De correlatie tussen gebruik vanuit een instrumenteel- en conceptueel motief is hoog: 0,72. Gebruik vanuit een symbolisch motief hangt met beide minder sterk samen: de correlatie met het conceptuele motief is 0,36 en met het instrumentele motief is 0,17. Ook bij deze respondenten zien we dus dat wetenschappelijke kennis gebruikt wordt vanuit een samenhangend conceptueel-instrumenteel motief, terwijl het gebruik van wetenschappelijke kennis om symbolische redenen hiervan los staat.

#### 5.2.4 Medewerkers kennisorganisatie

De resultaten van de enquête onder medewerkers van een kennisorganisatie van JenV worden gepresenteerd in tabel 5.3. Zeer veel medewerkers van de kennisorganisatie geven aan dat wetenschappelijke kennis op hun afdeling wordt gebruikt om dieper inzicht te verkrijgen in vraagstukken (90%); om verantwoorde keuzes te kunnen maken (89%); en om bestaan beleid te evalueren (84%) en om nieuw beleid te agenderen (79%). Rond driekwart van de respondenten geeft aan dat op hun afdeling wetenschappelijke kennis wordt gebruikt om effectieve interventies te ontwikkelen (74%) en de eigen argumenten te legitimeren (74%).

<sup>91</sup> Een Mokkenschaal analyse voor polytome items laat een sterke schaal zien voor deze twee items:  $H = .65$ .

<sup>92</sup> Een Mokkenschaal analyse laat een zeer sterke schaal zien voor deze drie items:  $H = .88$ .

<sup>93</sup> Omdat het hier vier items betreft, hebben wij ook Cronbach's alpha berekend:  $\alpha = .73$ . Een Mokkenschaal analyse laat een sterke schaal zien voor deze drie items:  $H = .49$ .

Tabel 5.3: Motivatie voor het gebruik van wetenschappelijke kennis bij medewerkers van een kennisorganisatie van JenV (in %) N=22

Met wetenschappelijke kennis kan mijn afdeling:	1	2	3	4	5	6	m	sd	7
Dieper inzicht verkrijgen in vraagstukken			11	53	37		4,26	0,65	14
Verantwoorde keuzes maken			11	42	47		4,37	0,68	14
Bestaand beleid evalueren		5	5	68	16	5	4	0,69	14
Nieuw beleid agenderen			16	63	16	5	4	0,59	14
Effectieve interventies ontwikkelen			21	53	21	5	4	0,69	14
Eigen argumenten legitimeren		5	21	53	21		3,89	0,81	14
Discussies depolitiseren			26	42	21	11	3,94	0,75	14
Argumenten van anderen ontkrachten		5	32	42	16	5	3,72	0,83	14
Eerder gemaakte keuzes onderbouwen		11	39	44		6	3,35	0,70	18
Eigen gezag en invloed (symbolisch) versterken		11	37	37	5	11	3,41	0,80	14
Niet zoveel, maar het wordt voorgeschreven	21	37	21	5		16	2,13	0,89	14

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarden (7).

Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan wetenschappelijke kennis te gebruiken om discussies te depolitiseren (63%) en om argumenten van anderen te ontkrachten (58%). Daarna volgen motieven zoals het onderbouwen van eerder gemaakte keuzes met wetenschappelijke kennis (44%) en het (symbolisch) versterken van het eigen gezag en invloed (42%). Slechts één respondent geeft aan wetenschappelijke kennis alleen maar te gebruiken omdat het wordt voorgeschreven (5%).

Een schaalanalyse op de motieven voor het gebruik van wetenschappelijke kennis binnen de kennisorganisatie is niet goed mogelijk, gezien het lage aantal respondenten. We kunnen wel de gemiddelde instemming berekenen van de respondenten met de items die behoren tot een schaal. Van de respondenten is gemiddeld 89% het eens met de twee stellingen over een instrumenteel motief voor het gebruik van wetenschappelijke kennis. Eenzelfde gemiddeld percentage (89%) is het eens met de drie stellingen over een conceptueel motief. Van de respondenten is gemiddeld 62% het eens met de vier stellingen over het gebruik van wetenschappelijke kennis vanuit een symbolisch motief.

### 5.2.5 Deelconclusie over motieven voor gebruik: enquêtes

Als we de drie verschillende organisatieonderdelen vergelijken valt op dat in de top-vier van motieven drie redenen voor gebruik steeds terugkomen. Dit betreft het dieper inzicht verkrijgen in vraagstukken, het maken van verantwoorde keuzes en het agenderen van nieuw beleid. Ook het evalueren van bestaand beleid wordt veel genoemd. Dit weerspiegelt de instrumentele en conceptuele motieven voor het gebruik van wetenschappelijke kennis.

Opvallend is dat bij de beleidsdirecties en het hoofdkantoor de items 'discussies depolitiseren' en 'eigen gezag en invloed (symbolisch) versterken' bijna gelijk scoren. Bij de kennisorganisatie gebruikt men wetenschappelijke kennis veel meer om discussies te depolitiseren dan om het eigen gezag en de eigen invloed te versterken (een verschil van zestien procentpunten). De antwoorden in alle drie enquêtes laten zien dat door veel minder respondenten politiek-symbolische motieven worden aangedragen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis.

### 5.3 Belemmeringen bij het gebruik van wetenschappelijke kennis

Hieronder bespreken wij een kort overzicht van de literatuur over belemmeringen die optreden bij het 'evidence-based' werken en -beleid. Vervolgens presenteren wij de resultaten van de enquête waarin wij medewerkers van de beleidsdirecties, van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie en van een kennisorganisatie binnen het ministerie van JenV hebben gevraagd naar de belemmeringen die zij ervaren om wetenschappelijke kennis te gebruiken in hun werken en beleid.

#### 5.3.1 Resultaten van de literatuurstudie

De literatuurstudie levert vier belangrijke belemmeringen op voor het gebruik van wetenschappelijk onderzoek in werken en beleid. Deze zijn te vinden in kenmerken van het kennisfonds, (gebrek aan) expertise bij gebruikers, (gebrek aan) relevantie van onderzoeksresultaten, en belangentegenstellingen tussen wetenschap en beleid.

*Kenmerken van het kennisfonds.* Belemmeringen bij het gebruik van wetenschappelijke kennis zijn te vinden in kenmerken van de beschikbare kennis. Bij 'evidence-based' werken en -beleid wordt soms de (impliciete) aanname gehanteerd dat er sprake zou zijn van een consistent en cumulatief wetenschappelijk kennisfonds waaruit de beleidspraktijk kan putten. Deze aanname is veel te simplistisch. In de eerste plaats is over bepaalde problemen geen (overtuigende) wetenschappelijke kennis beschikbaar. Niet voor ieder probleem waar beleidsmakers zich gesteld zien, zijn ook wetenschappelijke inzichten voorhanden. In de tweede plaats doet tegenovergestelde zich ook voor: vaak is het aanbod van kennis overweldigend. Met de opeenstapeling van bewijzen neemt de kans op tegenstrijdige inzichten toe. Het waarderen van conflicterend bewijs is geen sine cure, waardoor keuzestress of apathie het gevolg kunnen zijn (Adam et al. 2018).

*(Gebreke aan) expertise bij gebruikers.* Wetenschap is vaak een zaak van hyperspecialisten die een eigen taal spreken en dit jargon niet weten om te zetten in uitkomsten en aanbevelingen die aansluiten bij de belevingswereld van beleidsmakers (Greenberg en Mandell 1991, 646). Daarnaast bemoeilijkt diversiteit bij potentiële kennisgebruikers eenduidige, heldere verslaglegging van wetenschappelijke onderzoeksresultaten (Head 2016). Hierdoor kan het voor gebruikers in de beleidspraktijk lastig zijn om kwaliteit en resultaten te verifiëren, analyses te interpreteren, of om de resultaten van wetenschappelijk onderzoek goed te vertalen naar de praktijk. Of dat wetenschap gewoonweg te saai wordt gevonden.

*(Gebrek aan) relevantie.* Doordat de wereld van de beleidspraktijk en die van de academie niet (altijd) op elkaar zijn afgestemd is academisch onderzoek soms niet relevant voor beleidsmakers (Baldridge, Floyd, en Markóczy 2004; Mead 2015). Alhoewel wetenschappers steeds meer ‘impact’ moeten creëren, zullen de resultaten van wetenschappelijk onderzoek niet altijd direct toepasbaar zijn in een specifieke beleidspraktijk, bijvoorbeeld door het ontbreken van concrete beleidsaanbevelingen of het te laat beschikbaar komen van de resultaten.

*Belangentegenstellingen tussen wetenschap en beleid.* Onderzoekers hebben vaak zelf ook een belang dat de geloofwaardigheid van onderzoeksresultaten, en daarmee het gebruik, negatief kan beïnvloeden. Zij kunnen bijvoorbeeld afhankelijk zijn van financiële sponsors, of uitsluitend gericht op de eigen academische reputatie. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat onderzoek bevooroordeeld is. Maar ook het belang van de beleidswereld weegt mee. Zo kunnen de resultaten van wetenschappelijk onderzoek niet passen bij het lopend beleid of politiek-bestuurlijk onacceptabel zijn. Ten slotte staat ook de wetenschap maatschappelijk onder druk er wordt soms gesteld dat wetenschap ‘ook maar een mening’ is.

### 5.3.2 Medewerkers van de beleidsdirecties

Aan de hand van 12 stellingen hebben wij de respondenten van de drie verschillende organisaties gevraagd welke belemmerende factoren ze ervaren voor het gebruik van wetenschappelijke kennis in hun werken en beleid. Deze items hebben wij ontleend aan de literatuur en aan eerder uitgevoerd empirisch onderzoek (Newman et al. 2017; Newman et al. 2016; Cherney et al. 2011; Smet 2013). Deels hebben wij de items zelf ontwikkeld.

Tabel 5.4 presenteert de resultaten van de enquête bij medewerkers van de beleidsdirecties van het kerndepartement. Wat direct opvalt is dat bij alle stellingen minder dan de helft van de beleidsambtenaren van de kerndepartementen van JenV aangeeft het (helemaal) eens te zijn met de specifieke belemmerende factor. De meest belemmerende factor is de gebrekkige beschikbaarheid van relevante wetenschappelijke kennis (45%).

Hierop volgen verschillende belemmeringen die (ruim) een derde van de respondenten onderkent. De kwaliteit en resultaten zijn lastig te verifiëren (40%), er is te weinig expertise beschikbaar om onderzoek naar de praktijk te vertalen (38%), de methodologische kwaliteit van het onderzoek is te gering (36%), er worden geen relevante beleidsaanbevelingen worden gedaan (36%) en het onderzoek is te bevooroordeeld (33%). Minder dan een derde van de respondenten geeft aan geen gebruik te maken van wetenschappelijke kennis omdat de onderzoeksresultaten te laat komen (30%), de analyses te moeilijk te interpreteren zijn (28%), onderzoeksresultaten tegenstrijdig zijn (28%) en de resultaten niet goed passen bij het lopend beleid of politiek-bestuurlijk onacceptabel zijn (26%).



Slechts weinig beleidsambtenaren geven aan dat zij worden belemmerd omdat wetenschap ook maar een mening is (9%) of dat wetenschappelijk onderzoek te saai is (6%) om te gebruiken in hun werken en beleid.

Tabel 5.4: Belemmeringen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis bij medewerkers van de beleidsdirecties van JenV (in %) N=272

<b>Mijn afdeling gebruikt (een) wetenschappelijk onderzoek niet wanneer, of omdat</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>m</b>	<b>sd</b>	<b>7</b>
Er geen relevant wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is	2	18	22	36	9	12	3,66	1,01	25
Kwaliteit en resultaten lastig te verifiëren zijn	2	25	20	32	8	13	3,22	1,04	25
Er te weinig expertise is om het onderzoek te vertalen naar de praktijk	1	23	23	31	7	14	3,21	0,99	25
De methodologische kwaliteit van het onderzoek te gering is	2	25	21	28	8	16	3,16	1,04	25
Er geen relevante beleidsaanbevelingen worden gedaan	2	20	27	29	7	16	3,22	0,97	25
Het onderzoek te bevooroordeeld is	4	22	26	24	9	15	3,13	1,08	25
De onderzoeksresultaten te laat komen	2	24	25	27	3	19	3,05	0,94	25
De analyses moeilijk te interpreteren zijn	5	31	23	24	4	13	2,89	1,02	25
De onderzoeksresultaten tegenstrijdig zijn	2	26	26	22	6	17	3,04	1,00	25
De resultaten niet goed passen bij het lopend beleid of politiek- bestuurlijk onacceptabel zijn	8	33	20	19	7	12	2,82	1,11	25
Wetenschap is ook maar een mening	33	33	16	7	2	9	2,03	1,02	25
Het onderzoek te saai is	24	38	18	5	1	13	2,1	0,93	25

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarden (7).

### 5.3.3 Medewerkers hoofdkantoor uitvoerende organisatie

De antwoorden van de medewerkers over belemmeringen in het gebruik van wetenschappelijke kennis worden gepresenteerd in tabel 5.5. Deze medewerkers geven aan voornamelijk te worden belemmerd door een gebrek aan expertise om wetenschappelijk onderzoek naar de praktijk te vertalen (58%). Op enige afstand volgen de belemmeringen dat resultaten niet goed passen bij het lopende beleid of dat ze politiek-bestuurlijk onacceptabel zijn (37%), dat er geen relevante beleidsaanbevelingen worden gedaan (37%), dat het onderzoek te bevooroordeeld is (34%) en dat de methodologische kwaliteit te beperkt is (34%). Rond een kwart van de medewerkers maakt geen gebruik van wetenschappelijke kennis als de analyses moeilijk te interpreteren zijn (26%), er geen relevant wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is (26%) en dat de resultaten tegenstrijdig zijn (26%).



Veel minder medewerkers van het hoofdkantoor zien het moeilijk verifiëren van kwaliteit en resultaten als een belemmering (18%) of dat de resultaten van wetenschappelijk onderzoek te laat komen om van nut te zijn (18%). Ten slotte geeft slechts 8% aan dat wetenschap ook maar een mening is of te saai is om te gebruiken in werken en beleid (8%).

Tabel 5.5: Belemmeringen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis bij medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoeringsorganisatie van JenV (in %) N=46

<b>Mijn afdeling gebruikt (een) wetenschappelijk onderzoek niet wanneer, of omdat</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>m</b>	<b>sd</b>	<b>7</b>
<i>Er te weinig expertise is om het onderzoek te vertalen naar de praktijk</i>		13	18	47	11	11	3,62	0,89	17
<i>De resultaten niet goed passen bij het lopend beleid of politiek-bestuurlijk onacceptabel zijn</i>	3	24	18	32	5	18	3,16	1,04	17
<i>Er geen relevante beleidsaanbevelingen worden gedaan</i>		18	32	26	11	13	3,33	0,96	17
<i>Het onderzoek te bevooroordeeld is</i>	5	24	18	29	5	18	3,06	1,09	17
<i>De methodologische kwaliteit van het onderzoek te gering is</i>	8	26	18	29	5	13	2,97	1,13	17
<i>De analyses moeilijk te interpreteren zijn</i>	5	29	24	26		16	2,84	0,95	17
<i>Er geen relevant wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is</i>	3	29	32	26		11	2,91	0,87	17
<i>De onderzoeksresultaten tegenstrijdig zijn</i>	5	18	34	26		16	2,97	0,90	17
<i>Kwaliteit en resultaten lastig te verifiëren zijn</i>	5	26	37	13	5	13	2,85	0,97	17
<i>De onderzoeksresultaten te laat komen</i>	3	29	29	18		21	2,8	0,85	17
<i>Wetenschap ook maar een mening is</i>	32	37	16	5	3	8	2,03	1,01	17
<i>Het onderzoek te saai is</i>	21	34	18	8		18	2,16	0,93	17

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarden (7).

#### 5.3.4 Medewerkers kennisorganisatie

Belemmeringen die de medewerkers van een kennisorganisatie van JenV ervaren voor het gebruik van wetenschappelijke kennis worden gepresenteerd in tabel 5.6. Zij geven aan dat de voornaamste belemmeringen liggen in het lastig verifiëren van kwaliteit en resultaten (58%), de geringe methodologische kwaliteit van het onderzoek (58%), dat de analyses moeilijk te interpreteren zijn (53%) en dat er te weinig expertise is om het onderzoek naar de praktijk te vertalen (47%).

Hierna volgen belemmeringen dat het onderzoek te bevooroordeeld is (42%), er geen relevant wetenschappelijk onderzoek beschikbaar (37%), dat onderzoeksresultaten tegenstrijdig zijn (26%) of dat geen relevante beleidsaanbevelingen worden gedaan (21%).

Een enkeling geeft aan dat er weinig wetenschappelijke kennis wordt gebruikt omdat het onderzoek te saai is (5%) en de resultaten te laat komen (5%). Niemand ziet wetenschap als ook maar een mening (0%) of niet-passende resultaten bij lopend beleid of een gebrek aan politiek-bestuurlijke acceptatie (0%) als belemmeringen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis.

Tabel 5.6: Belemmeringen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis bij medewerkers van een kennisorganisatie van JenV (in %) N=22

<b>Mijn afdeling gebruikt (een) wetenschappelijk onderzoek niet wanneer, of omdat</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>m</b>	<b>sd</b>	<b>7</b>
Kwaliteit en resultaten lastig te verifiëren zijn		11	11	53	5	21	3,67	0,82	14
De methodologische kwaliteit van het onderzoek te gering is		11	11	42	16	21	3,8	0,94	14
De analyses moeilijk te interpreteren zijn		21	11	42	11	16	3,5	1,03	14
Er te weinig expertise is om het onderzoek te vertalen naar de praktijk		5	26	42	5	21	3,6	0,74	14
Het onderzoek te bevooroordeeld is	5	11	21	26	16	21	3,47	1,19	14
Er geen relevant wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is		5	37	11	26	21	3,73	1,03	14
De onderzoeksresultaten tegenstrijdig zijn		16	37	21	5	21	3,2	0,86	14
Er geen relevante beleidsaanbevelingen worden gedaan	11	11	42	16	5	16	2,94	1,06	14
Het onderzoek te saai is	26	26	26	5		16	2,13	0,96	14
De onderzoeksresultaten te laat komen		26	32	5		37	2,67	0,65	14
Wetenschap ook maar een mening is	21	53	11			16	1,89	0,62	14
De resultaten niet goed passen bij het lopend beleid of politiek-bestuurlijk onacceptabel zijn	16	21	37			26	2,29	0,83	14

Noot. Antwoordcategorieën: Helemaal oneens (1); Oneens (2); Neutraal (3); Eens (4); Helemaal eens (5); Weet niet/ Niet van toepassing (6); Ontbrekende waarden (7).

### 5.3.5 Deelconclusie over belemmeringen bij gebruik: enquêtes

Op de beleidsdirecties en het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie worden vooral belemmeringen gezien in de relevantie van het onderzoek voor de beleidspraktijk, de passendheid van de onderzoeksresultaten bij het lopende beleid en de politiek-bestuurlijke acceptatie van de uitkomsten van het onderzoek. Bij de beleidsdirecties wordt ook wel het gebrek aan expertise aangegeven om wetenschappelijk onderzoek te vertalen naar de praktijk. Die laatste belemmering vormt een mooie brug naar de kennisorganisatie. Medewerkers van de kennisorganisatie zien belemmeringen vooral in de toegankelijkheid en kwaliteit van het wetenschappelijke onderzoek. Dit is logisch, omdat zij goed onderlegd zijn in het begrijpen en uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek en daarnaast het onderzoek ook goed weten te vinden. Voor hen is immers de belangrijke taak weggelegd om wetenschappelijke kennis te ontsluiten voor de professionele praktijk.

## 5.4 Invloed van context: verklarende analyse bij beleidsdirecties

In deze paragraaf gaan wij nader in op de invloed van contexten op het gebruik van verschillende kennisbronnen binnen het ministerie van JenV. In hoofdstuk 4 bleek dat wetenschappelijke kennis één van de drie kennisbronnen zijn die benut worden binnen het ministerie, naast praktijkkennis en kennis uit beleidsdocumenten. In het vorige hoofdstuk kennisbenutting hebben wij vooral aandacht besteed aan wetenschappelijke kennis en (de integratie ervan met) praktijkkennis, als uitdrukkingen van ‘evidence-based’ en ‘evidence-informed’ werken en -beleid.

Deze paragraaf heeft een andere opzet dan de voorgaande. In deze paragraaf rapporteren wij over de resultaten van een verklarende analyse van de enquête onder medewerkers van de beleidsdirecties van het kerndepartement. Deze keuze is niet zozeer principieel als wel pragmatisch: de respons van de beleidsdirecties laat het toe om een eenvoudige statistische analyse te verrichten, waarmee wij verschillende verklaringen tegelijkertijd kunnen toetsen. In het rapport zijn verschillende verklaringen voor het gebruik van kennis aan de orde gekomen. Deze verklaringen zijn in het kort:

- Een bevorderende afdelingscultuur voor ‘evidence-based’ werken en -beleid.
- Werkzaamheden van de medewerker, zoals strategiebepaling, beleidsadvies, of uitvoering.
- Kenmerken van het beleidsvraagstuk.

De afdelingscultuur is uitgebreid besproken in hoofdstuk 2, waarbij ook de doorwerking van wettelijke- en beleidsmatige kaders in deze cultuur aan de orde kwamen, zoals bekendheid met de eisen uit de Comptabiliteitswet en het Integraal Afwegingskader. De conclusie was dat vooral tijdgebrek om ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ te werken een belangrijk kenmerk is van de organisatiecultuur.

In de interviews is naar voren gekomen dat het gebruik van kennisbronnen varieert tussen de fasen van het beleidsproces en verschillende typen van beleidsvraagstukken die ten grondslag ligt aan de beleidsdossiers. In deze paragraaf onderzoeken wij of wij ook in de enquête dergelijke verschillen kunnen vinden in de het gerapporteerde gebruik van verschillende kennisbronnen. Bovendien kunnen wij dan ook individuele achtergrondkenmerken tussen medewerkers van de beleidsdirecties meenemen in de analyse.<sup>94</sup> Individuele achtergrondkenmerken, zoals ervaring of gender zouden kunnen samenhangen met het gebruik van de verschillende typen van kennis.

Om de interpretatie van de verklarende analyse te vergemakkelijken presenteren wij hieronder eerst (a) hoe wij de werkzaamheden van de medewerker hebben gemeten, en (b) hoe wij hebben geprobeerd kenmerken van het beleidsvraagstuk te meten. Vervolgens presenteren wij de resultaten van een verklarende analyse voor het gebruik van achtereenvolgens wetenschappelijke kennis, praktijkkennis, en beleidsdocumentatie.

---

<sup>94</sup> Deze achtergrondkenmerken komen kort aan de orde in Appendix B, bij de beschrijving van de enquête.

### 5.4.1 Werkzaamheden van respondenten

Wij hebben in de vragenlijst enkele stellingen opgenomen die betrekking hebben op de werkzaamheden van de respondenten. Deze stellingen zijn ontleend aan eerder onderzoek naar werkzaamheden van ambtenaren in ministeries in de Verenigde Staten (Aberbach en Rockman 1981). Wij beperken ons hier op de medewerkers van de beleidsdirecties van het kerndepartement. Op grond van de bestuurskundige literatuur kunnen wij hun werkzaamheden in enkele categorieën onderverdelen die elkaar niet wederzijds hoeven uit te sluiten. Het betreft leidinggevende taken, beleidsadviserende werkzaamheden, strategiebepaling, uitvoerende werkzaamheden en onderzoek.

- *Leidinggevend*en zijn medewerkers van de beleidsdirecties die vaak of altijd “medewerkers aan te sturen”. Dit betreft 13% van de respondenten.
- *Beleidsadviseurs* zijn medewerkers (44%) die gemiddeld vaak of altijd “de beleidsvoorbereiding/ besluitvorming ondersteunen” en “werken aan beleidsstukken”.<sup>95</sup>
- *Strategen* zijn medewerkers (22%) die gemiddeld vaak of altijd “besluiten nemen en de strategie bepalen” en “contact hebben met minister en/ of politici”.<sup>96</sup>
- *Uitvoerders* zijn medewerkers (14%) van de beleidsdirecties die hebben aangegeven vaak of altijd “uitvoerende taken te verrichten”.
- *Onderzoekers* zijn medewerkers (5%) van de beleidsdirecties die hebben aangegeven vaak of altijd “onderzoek te doen”.

### 5.4.2 Kenmerken van het beleidsveld

In de inleiding en Appendix B is besproken dat de context van het beleidsvraagstuk medebepalend kan zijn voor de wijze waarop verschillende vormen van kennis worden gebruikt in het werken en beleid. De interviews laten bijvoorbeeld zien dat op beleidsdossiers waar een grote mate van onzekerheid bestaat over de status van wetenschappelijke kennis en waar een grote mate van politieke dynamiek bestaat, politieke oordeelsvorming het gebruik van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis naar de achtergrond drukt.

In de vragenlijst hebben wij een aantal stellingen opgenomen over het beleidsveld waarin de medewerkers actief zijn. Deze stellingen zijn gebaseerd op Cherney et al. (2015) en Newman et al. (2016). De stellingen proberen kenmerken van het beleidsveld te meten die betrekking hebben op enerzijds *onzekerheid van kennis* (zoals tegenstrijdige wetenschappelijke kennis, of onduidelijkheid over doelen en middelen) en anderzijds *politieke dynamiek*.

- *Onzekerheid van kennis*. Zeven stellingen (op mijn beroepsveld “bestaat er in de beleidsvoering weinig overeenstemming over doelen en / of middelen”, “spreken informatie of feiten elkaar vaak tegen”, “wordt soms selectief omgegaan met feitelijke onderbouwing”, “is besluitvorming gericht op de korte termijn”, “is weinig wetenschappelijke kennis beschikbaar”, “heeft de beschikbare wetenschappelijke kennis een onzekere status” en “is kennis uit de praktijk belangrijker dan wetenschappelijke kennis”) weerspiegelen onzekerheid van kennis die de respondent ervaart in het

<sup>95</sup> Beide items vormen een zeer sterke schaal:  $H = .62$ .

<sup>96</sup> Beide items vormen een sterke schaal:  $H = .46$ .

beroepsveld. Zij vormen onderling een sterke schaal.<sup>97</sup> Van de respondenten is 38% het eens met de stelling dat hun beroepsveld gekenmerkt wordt door enige mate van onzekerheid.

- *Politieke dynamiek.* Twee stellingen (“de media hebben een grote impact” en “er is sprake van veel politieke dynamiek”) weerspiegelen de politieke dynamiek die de respondent ervaart in het beroepsveld. Zij vormen onderling een sterke schaal.<sup>98</sup> Van de respondenten is 93% het eens met de stelling dat hun beroepsveld gekenmerkt wordt door enige mate van politieke dynamiek.

### 5.4.3 Multipelen regressie van kennisgebruik bij de beleidsdirecties

Tabel 5.7 presenteert de resultaten van een OLS-regressieanalyse van de verschillende kennisbronnen die wij hebben uitgevoerd op de gegevens van de beleidsdirecties. In de regressieanalyse hebben wij de variabelen ‘afdelingscultuur’, ‘motieven voor het gebruik van wetenschappelijke kennis’, ‘type werkzaamheden’ en ‘kenmerken van het beleidsveld’ meegenomen. De analyses zijn gecontroleerd voor ‘vakgebied’, ‘ervaring’, ‘gender’ en ‘leeftijd’.<sup>99</sup>

Bij het interpreteren van de resultaten moeten we de nodige voorzichtigheid betrachten. In de eerste plaats zijn er flink wat ontbrekende waarnemingen, waardoor de  $n$  is teruggebracht naar ongeveer 100. Daarnaast bestaat de kans dat de samenhangen (deels) kunnen zijn veroorzaakt door “common method variance”, dat wil zeggen, door de structuur van de meting en vragenlijst (zie Appendix B voor een korte bespreking). Wij hebben verschillende modellen gedraaid en varianten geprobeerd, bijvoorbeeld met en zonder controlevariabelen. De effectschattingen variëren niet sterk tussen deze modellen.

*Afdelingscultuur.* De regressieanalyses laten zien dat een bevorderende afdelingscultuur voor ‘evidence-based’ werken en -beleid significant samenhangt met het gebruik van alle verschillende bronnen van kennis. Medewerkers die rapporteren dat op hun afdeling het gebruik van wetenschappelijke kennis wordt aangemoedigd rapporteren niet alleen significant meer wetenschappelijke kennis te gebruiken, maar tevens ook praktijkkennis en kennis uit beleidsdocumenten. Dit zijn, met andere woorden, kennisintensieve afdelingen in brede zin – al is het effect het grootst op het gebruik van wetenschappelijke kennis.

*Motieven voor het gebruik van wetenschappelijke kennis.* De motieven voor het gebruik van kennis hangen niet samen met het gerapporteerde gebruik van kennis – wat voor kennisbron dan ook. Het is dus niet het geval dat één van de motieven bepalend zou zijn voor het gebruik van wetenschappelijke kennis of een andere kennisbron bij de beleidsdirecties van het kerndepartement.

---

<sup>97</sup> Cronbach’s alpha = .75.

<sup>98</sup> Een Mokkenschalen analyse voor polytome items laat een sterke schaal zien voor deze twee items:  $H = .63$ .

<sup>99</sup> Wij hebben de analyses op de afhankelijke variabelen separaat uitgevoerd. Wij weten uit hoofdstuk 4 dat de drie afhankelijke variabelen onderling zijn gecorreleerd. Daarom hebben wij ter controle een ‘seemingly unrelated regression’ uitgevoerd via stata commando “sureg”. In de SUR-analyse wordt de veronderstelling losgelaten dat de errortermen van de drie modellen niet gecorreleerd zijn. De SUR-analyse die wij verrichtten leidt niet tot een inhoudelijk andere interpretatie van onze resultaten.

*Werkzaamheden.* Medewerkers die hoger scoren op beleidsadviserende werkzaamheden rapporteren ook significant meer gebruik te maken van wetenschappelijke kennis in hun werken en beleid. Interessant genoeg is dit het enige stabiele effect dat wij vinden in de gegevens. De werkzaamheden die medewerkers van de beleidsdirecties verrichten hangen verder niet samen met het gebruik van verschillende vormen van kennis.

*Kenmerken beleidsveld.* De sterkste samenhangen (naast die met afdelingscultuur) vinden wij bij de context van het beleidsveld. Dit hadden wij ook al eerder geconstateerd bij de interviews die betrekking hadden op de geselecteerde beleidsdossiers. In die interviews kwamen wij tot deze conclusie na vergelijking van verschillende organisatieonderdelen. Nu blijkt dat ook binnen de beleidsdirecties de kenmerken van het beleidsveld (en achterliggende beleidsvraagstuk) van invloed zijn op het gebruik van de verschillende kennisbronnen. Wij hebben een interactie-effect geschat tussen onzekerheid van wetenschappelijke kennis en politieke dynamiek op het beleidsveld. Immers, vanuit de theorie is gepostuleerd dat bij ontombare politieke problemen (gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid van kennis en een grote politieke dynamiek) het gebruik van (wetenschappelijke) kennis het meest problematisch is.

*Tabel 5.7: Resultaten van een OLS-regressieanalyse van het gebruik van verschillende kennisbronnen door medewerkers van de beleidsdirecties van JenV (ongestandaardiseerde coëfficiënten, standaardfout tussen haakjes).*

Variabele	Wetenschappelijke kennis		Praktijk-kennis		Kennis uit documenten	
	1a	1b	2a	2b	3a	3b
Afdelingscultuur	.44 (.17)**	.43 (.17)**	.26 (.12)*	.24 (.12)*	.33 (.14)*	.36 (.14)**
<i>Motieven voor gebruik van wetenschappelijke kennis</i>						
Instrumenteel	-.03 (.18)	-.04 (.18)	-.10 (.13)	-.11 (.13)	-.06 (.16)	-.03 (.15)
Conceptueel	-.14 (.19)	-.14 (.19)	-.10 (.13)	-.11 (.13)	-.02 (.17)	-.01 (.16)
Symbolisch	.03 (.15)	.04 (.15)	.15 (.11)	.17 (.11)	.22 (.13)	.20 (.13)
<i>Werkzaamheden</i>						
Leidinggevende	-.26 (.21)	-.26 (.22)	-.15 (.15)	-.15 (.15)	-.16 (.19)	-.19 (.18)
Beleidsadviseur	.37 (.17)*	.36 (.17)*	.17 (.12)	.15 (.12)	.19 (.15)	.21 (.14)
Strateeg	.29 (.19)	.29 (.19)	.05 (.18)	.04 (.14)	.05 (.17)	.04 (.16)
Uitvoerder	-.24 (.25)	-.28 (.26)	.42 (.18)*	.33 (.18)	-.13 (.22)	.07 (.21)
Onderzoeker	.29 (.29)	.30 (.29)	-.07 (.21)	-.04 (.21)	-.06 (.25)	-.16 (.24)

Vervolg tabel 5.7:

Variabele	Wetenschappelijke kennis		Praktijk-kennis		Kennis uit documenten	
	1a	1b	2a	2b	3a	3b
Kenmerken beleidsveld						
Onzekerheid van kennis	-.52 (.15)***	-.12 (.80)	-.09 (.10)	.90 (.56)	-.11 (.13)	-2.43 (.69)**
Politieke dynamiek	-.03 (.12)	.24 (.57)	.16 (.09)	.85 (.40)*	.22 (.11)*	-1.42 (.49)**
Onzeker x dynamisch		-.09 (.18)		-.23 (.13)		.53 (.16)**
Leeftijd (< 30 jr. referentie categorie)						
30-39 jaar	.15 (.29)	.14 (.30)	-.01 (.21)	-.02 (.21)	.10 (.27)	.10 (.25)
40-49 jaar	-.09 (.30)	-.08 (.31)	-.04 (.21)	-.02 (.21)	.12 (.27)	.03 (.26)
50-59 jaar	.27 (.34)	.27 (.34)	-.08 (.24)	-.09 (.24)	.08 (.30)	.13 (.28)
60+ jaar	.29 (.37)	.27 (.37)	.03 (.26)	-.02 (.26)	-.09 (.33)	.01 (.31)
Respondent is vrouw†	.02 (.18)	.01 (.18)	.08 (.12)	.07 (.12)	.06 (.16)	.13 (.15)
Ervaring (< 3 jr. referentie categorie)						
3-9 jaar	.29 (.19)	.30 (.19)	.09 (.13)	.11 (.13)	-.11 (.17)	-.13 (.16)
10+ jaar	-.11 (.27)	-.10 (.27)	-.15 (.19)	-.13 (.19)	-.02 (.23)	-.09 (.22)
Vakgebied (juridisch referentie categorie)						
Gedrag en maatschappij	.17 (.19)	.16 (.19)	.05 (.13)	.04 (.13)	-.16 (.17)	-.13 (.16)
Geschiedenis, letteren, filosofie	.13 (.33)	.13 (.33)	.28 (.23)	.28 (.22)	-.27 (.29)	-.26 (.27)
Natuur en techniek	.30 (.34)	.31 (.34)	.11 (.24)	.12 (.24)	.07 (.30)	.07 (.29)
Overig	.30 (.28)	.32 (.28)	-.14 (.20)	-.09 (.20)	-.05 (.24)	-.17 (.23)
Constante	4.28 (1.01)**	3.10 (2.56)	3.14 (.74)*	.21 (1.80)	1.98 (.92)*	8.89 (2.20)**
R <sup>2</sup> <sub>adj</sub>	.27	.27	.01	.04	.10	.20
N	109	109	110	110	104	104

Noot. \*p < .05; \*\*p < .01; † Man of overige is referentiecategorie.

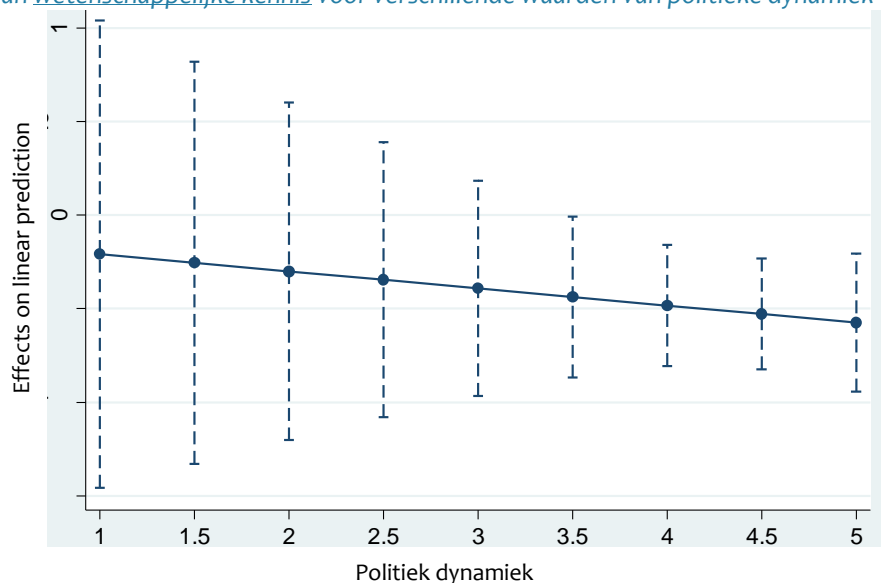


### Wetenschappelijke kennis

Interactie-effecten zijn buitengewoon lastig te interpreteren. Daarom hebben wij een specifieke analyse uitgevoerd, waarmee wij meer inzicht verkrijgen hoe de effectsterkte van een variabele verandert bij verschillende waarden van de andere variabele.<sup>100</sup> Wij verwachten, bijvoorbeeld, dat onzekerheid van kennis op het beleidsveld ertoe leidt dat er door beleidsmakers meer gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis. Tenminste, wanneer de rust bestaat om dingen goed uit te zoeken. Dat kan heel anders zijn wanneer de politieke dynamiek groot is. Dan bestaat die rust niet en bestaat er grote druk om beleid te ontwikkelen en besluiten te nemen die politiek opportuun zijn. Met andere woorden, wij verwachten het volgende:

- In situaties van politieke *stabiliteit* leidt onzekerheid van kennis op het beleidsveld tot *meer* gebruik van wetenschappelijke kennis
- In situaties van politieke *dynamiek* leidt onzekerheid van kennis op het beleidsveld tot *minder* gebruik van wetenschappelijke kennis.

Figuur 5.1: Marginale effecten van onzekerheid van kennis op het beleidsveld op het gebruik van wetenschappelijke kennis voor verschillende waarden van politieke dynamiek



De bovenstaande verwachting maken we inzichtelijk aan de hand van figuur 5.1. Op de horizontale as wordt de mate van politieke dynamiek afgebeeld. Links van de horizontale as is geringe politieke dynamiek, terwijl rechts van deze as grote politieke dynamiek staat afgebeeld. Op de verticale as staat het effect van onzekerheid van kennis op het gebruik van wetenschappelijke kennis afgebeeld. Bovenaan de verticale as staan sterke *positieve* effecten afgebeeld. Onderaan de verticale as zijn sterke *negatieve* effecten afgebeeld. In het midden van de verticale as staat de “0”, hetgeen betekent dat er geen effect is.

<sup>100</sup> In meer technische termen: wij hebben de “marginale effecten” van de onafhankelijke variabele berekend voor waarden van de modererende variabele, inclusief het 95% betrouwbaarheidsinterval van de schatting van het marginale effect. Vervolgens hebben wij de marginale effectgroottes en betrouwbaarheidsintervallen geplott tegen de waarden van de modererende variabele. Wij hebben daarbij gebruik gemaakt van de stata-routines “margins” en “marginsplot”.

De punten in figuur 5.1 zijn de schattingen van de effecten. Op grond van onze verwachting zouden deze punten bij geringe politieke dynamiek bovenaan de y-as worden afgebeeld, terwijl deze bij grote politieke dynamiek onderaan de y-as worden afgebeeld. Figuur 5.1 laat zien dat daarvan geen sprake is. Ook bij zeer geringe politieke dynamiek is er sprake van een (zeer klein) negatief effect van onzekerheid van kennis op het beleidsveld. Zoals wij verwachtten, wordt het effect wel steeds meer negatief naarmate politieke dynamiek toeneemt (verder naar rechts op de x-as).

Dan hebben wij ook nog onderbroken verticale lijnen getekend in figuur 5.1. Deze lijnen geven het 95% betrouwbaarheidsinterval weer van de schatting van het effect. Als de waarde “nul” binnen dit interval is gelegen, kunnen we niet met enige zekerheid stellen dat de schatting ook significant afwijkt van nul. In figuur 5.1 kunnen we aflezen dat pas bij hogere waarden van politieke dynamiek (3.5 en groter) er sprake is van een significant negatief effect van onzekerheid van kennis op het beleidsveld op het gebruik van wetenschappelijke kennis.

De conclusie is nu eenvoudig te trekken over de samenhang van het beleidsveld met het gebruik van wetenschappelijke kennis bij respondenten van de beleidsdirecties:

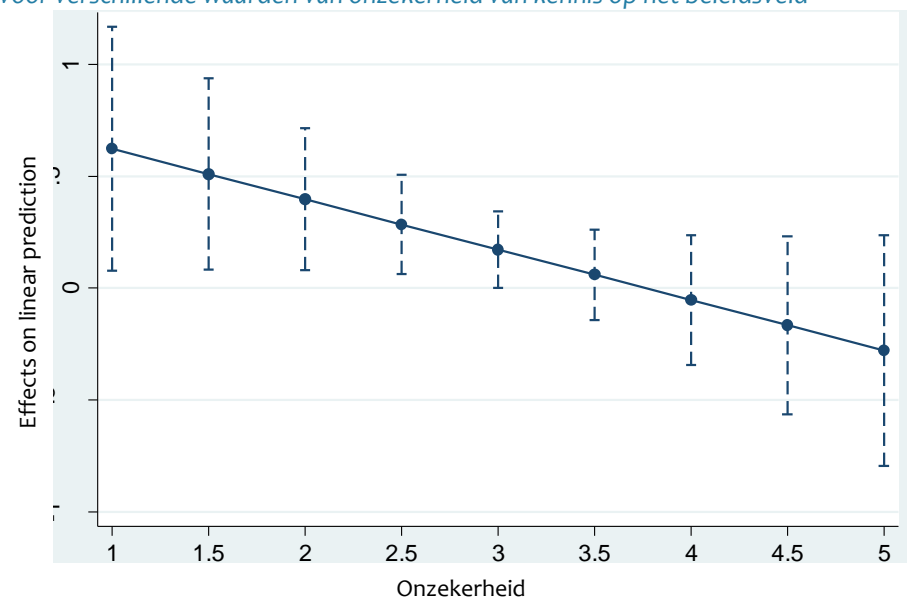
- Bij respondenten die een geringe politieke dynamiek rapporteren op hun beleidsveld heeft onzekerheid van kennis op hun beleidsveld geen effect op hun gebruik van wetenschappelijke kennis.
- Bij respondenten die een hoge mate van politieke dynamiek rapporteren, leidt de onzekerheid van kennis die zij ervaren op hun beleidsveld tot significant minder gebruik van wetenschappelijke kennis.

Wij hebben vergelijkbare analyses verricht om te begrijpen welke samenhang het beleidsveld heeft met het gebruik van praktijkkennis en kennis uit beleidsdocumenten. Voor het gebruik van praktijkkennis en kennis uit beleidsdocumenten hebben we geen expliciete verwachtingen geformuleerd.

### *Praktijkkennis*

Figuur 5.2 presenteert de resultaten van een analyse die wij hebben verricht voor praktijkkennis. Het blijkt dat hier vooral het effect van politieke dynamiek verandert voor verschillende waarden van (on)zekerheid van kennis op het beleidsveld. Uit dit figuur kunnen wij het volgende afleiden. Voor respondenten die een grote mate van zekerheid van kennis ervaren op hun beleidsveld, leidt politieke dynamiek tot een groter gebruik van praktijkkennis. Naarmate de ervaren onzekerheid van kennis toeneemt, verdwijnt dit effect. (De nullijn ligt binnen de lijnen van het betrouwbaarheidsinterval).

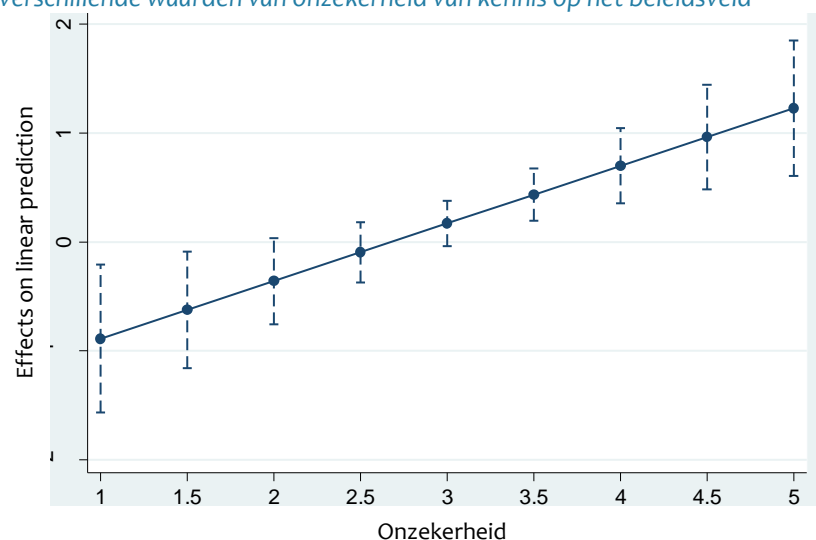
Figuur 5.2: Marginale effecten van politieke dynamiek op het gebruik van praktijkkennis voor verschillende waarden van onzekerheid van kennis op het beleidsveld



### Kennis uit beleidsdocumenten

Figuur 5.3 presenteert de resultaten van een analyse die wij hebben verricht voor kennis uit beleidsdocumenten. Ook hier blijkt dat vooral het effect van politieke dynamiek verandert voor verschillende waarden van (on)zekerheid van kennis op het beleidsveld. Uit figuur 5.3 kunnen wij het volgende afleiden. Voor respondenten die een grote mate van zekerheid van kennis ervaren op hun beleidsveld, leidt politieke dynamiek tot een significant minder gebruik van kennis uit beleidsdocumenten. Naarmate de ervaren onzekerheid van kennis op het beleidsveld toeneemt, klapt dit effect om en wordt significant positief. Als de onzekerheid van kennis op het beleidsveld groot is, maken respondenten juist significant *meer* gebruik van kennis uit beleidsdocumenten. Zij vallen dan ‘terug’ op eerdere gevoerd beleid, wettelijke kaders en jurisprudentie.

Figuur 5.3: Marginale effecten van politieke dynamiek op het gebruik van Kennis uit beleidsdocumenten voor verschillende waarden van onzekerheid van kennis op het beleidsveld



Wat gebeurt er bij ‘ontembare’, politieke problemen? Samenvattend kunnen wij concluderen dat de context van het beleidsveld bij de beleidsdirecties een belangrijke samenhang heeft met het gebruik van verschillende vormen van kennis. Als er sprake is van zowel een grote onzekerheid van kennis op het beleidsveld en een hoge mate van politieke dynamiek, dan zien we dat wetenschappelijke- en praktijkkennis worden weggedrukt ten faveure van kennis uit beleidsdocumentatie. Bij een grote politieke dynamiek is van ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid dan geen sprake meer. Bij een grote politieke dynamiek:

- Leidt onzekerheid in kennis tot significant minder gebruik van wetenschappelijke kennis in werken en beleid.
- Verdwijnt de samenhang tussen zekerheid van kennis op het beleidsveld en het gebruik van praktijkkennis.
- Vallen medewerkers sterk terug op gecodificeerde kennis over wettelijke- en beleidskaders uit beleidsdocumenten

*Controlevariabelen.* De controlevariabelen leeftijd, gender, ervaring en vakgebied hangen niet significant samen met het gebruik van de verschillende vormen van kennis.<sup>101</sup>

## 5.5 Uitkomsten van de interviews

In de academische literatuur over ‘evidence-based’ beleid wordt een groot scala aan mechanismen aangereikt die verklaren waarom wetenschappelijke kennis in bepaalde fasen van een beleidsproces al dan niet wordt benut. We hebben gezien dat beleidsmakers en -uitvoerders op de hoogte moeten zijn van dergelijke kennis, deze kunnen begrijpen en beoordelen en vervolgens kunnen omzetten in beleidsmatig handelen. Tijdens iedere stap kunnen specifieke problemen optreden die kennisbenutting in de weg staan. Voorbeelden daarvan zijn: kennis is niet (tijdig) beschikbaar, sluit niet aan bij de beleidscontext, is ontoegankelijk, is gefragmenteerd of niet eenduidig. Daarnaast hebben we gezien dat de politieke context, de aard van het beleidsprobleem, de ambtelijke cultuur, de beleids capaciteit (tijd, expertise en (institutionele) infrastructuur) ertoe kunnen bijdragen dat wetenschappelijke kennis niet of in beperkte mate wordt gebruikt.

In deze paragraaf bespreken wij de uitkomsten van de verdiepende interviews. Veel van de hierboven genoemde mechanismen zijn tijdens de gesprekken naar voren gekomen. Onderstaand bespreken wij deze mechanismen per beleidsdossier, waarbij wij in elk dossier specifiek ingaan op de verschillende stadia in de beleidscyclus. Vanuit deze interviews over de beleidsdossiers komt een rijker en meer verdiepend beeld naar voren over de motieven voor, en de belemmeringen bij, ‘evidence-based’ werken en -beleid bij het ministerie van JenV.

---

<sup>101</sup> Helaas hebben wij om redenen van privacy niet de vraag kunnen stellen wat het opleidingsniveau van de respondenten is. Wij hebben derhalve hiervoor niet kunnen controleren.

### 5.5.1 BD-A: politiek vraagstuk

*Agendering en beleidsontwikkeling.* Dit beleidsdossier is sterk politiek getint. Gezien de politieke gevoeligheden in dit beleidsdossier is 'binnen de lijntjes kleuren' van groot belang: wet- en regelgeving zijn leidend voor het handelen. Deze juridische kaders zijn omvattend en zowel nationaal als Europees van origine. Wij zien hier dus dat het terugvallen op institutionele structuren binnen een gepolitiseerde beleidscontext remmend werkt op het gebruik van (wetenschappelijke) kennis.

Wetenschappelijk onderzoek dat deze handelwijze doorkruist, wordt genegeerd, wat makkelijker wordt naarmate onderzoek minder eenduidig is. Dit laatste komt veelvuldig voor. De geïnterviewden op dit beleidsdossier wijzen vaak naar de 'onvolkomenheden van wetenschappelijk onderzoek'. 'Hard' bewijs is nauwelijks voorhanden, cijfers staan ter discussie en onderzoek is niet zelden gekleurd door de inbreng van belangengroepen of (vermeende) voorkeuren van onderzoekers. Er wordt op gewezen dat uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek elkaar met regelmaat tegenspreken. Daarnaast wordt erop gewezen dat 'wetenschappers geen beleidskeuzen hoeven te maken' en zich mede daardoor ook niet geremd voelen door aanpalend beleid terwijl de beleidsontwikkelaars dat wel moeten doen (de negatieve invloed van beleidsaccumulatie).

Politieke waardeoordelen overschaduwden ook bij tijd en wijle het gebruik van kennis, ongeacht de bron. De politieke dynamiek draagt ertoe bij dat niet alleen wetenschappelijke kennis vaak ter discussie staat, maar ook professionele kennis. Dit laatste vooral in de vorm van juridische kennis en expertise. Die juridische kennis is echter van groot belang om te kunnen bepalen of beleid rechtmatig en uitvoerbaar is.

*Beleidsuitvoering.* Ook tijdens de gesprekken met beleidsuitvoerders in dit beleidsdossier wordt duidelijk dat er vaak geen goede match is tussen wetenschap en de uit te voeren taken. Dit is mede te wijten aan de politieke druk die met regelmaat 'op de ketel' staat. Door de urgentie van bepaalde issues is wetenschappelijke kennis vaak niet tijdig voorhanden. Oplossingen vanuit de politiek of maatschappelijk middenveld dienen zich al aan voordat goed kan worden onderzocht wat een 'wetenschappelijk verantwoorde' oplossing is. Als voorbeeld wordt een lopend WODC-onderzoek genoemd, terwijl oplossingen door derden al worden opgedrongen. Ook wordt gewezen op het feit dat verschillende, goed onderbouwde oplossingen vanuit de wetenschap niet uitvoerbaar zijn; bijvoorbeeld omdat de beschikbare budgetten hiervoor niet toereikend zijn. De kennis is, met andere woorden, niet toepasbaar en de wetenschap heeft onvoldoende oog voor de realiteit. Hoewel de geïnterviewden aangeven geen ervaring te hebben met wetenschappelijk kennis die tegenstrijdig is, merken zij wel op dat het gebruik van kennis inherent is aan tegenstrijdigheden en ook dat kennis diffuus is. Men vindt de kennisbron zelf op zich niet relevant (wetenschappelijke kennis of professionele kennis), zolang maar duidelijk wordt wat wel of niet werkt.

Onvoldoende tijd en ruimte bij beleidsmakers om kennisbanken te raadplegen wordt daarbij als een factor aangehaald die eraan bijdraagt dat wetenschappelijke kennis niet altijd wordt gebruikt. De capaciteit om aanbevelingen uit onderzoek op te volgen ontbreekt vaak. Het gebruik van kennis is overigens wel afhankelijk van het specifieke beleidsissue dat voor ligt. In sommige gevallen wordt heel bewust de wetenschap geraadpleegd, maar in andere gevallen zijn er weinig prikkels om dat te doen. De inbreng van professionele kennis en afstemming met de politiek worden vaak voldoende gevonden; dan heeft een wetenschappelijke benadering niet zoveel zin. Omdat politieke voorkeuren in dit beleidsdossier sterk verschillen is het vaak onmogelijk om te bepalen welke wetenschappelijke inzichten kunnen worden benut.

De politieke dynamiek is bepalender voor het uitvoeren van beleid dan wetenschappelijke inzichten. Emoties spelen een belangrijke rol. Tijdig informeren van het parlement is van groot belang, waardoor geen tijd is voor ‘wetenschappelijke verdieping’. Bovendien staan politieke waardeoordelen met regelmaat haaks op wetenschappelijke inzichten, waarbij vaak de voorkeur wordt gegeven aan het eerste. Wetenschappelijke inzichten krijgen dan niet de kans door te klinken in het beleid.

In de beleidsuitvoering bestaat wel een wens om meer gebruik te maken van wetenschappelijke inzichten en dan vooral van ‘harde cijfers’. Waar dat kan wordt aangeklopt bij universiteiten en worden opgedane ervaringen uitgewisseld met derden waaronder andere lidstaten en ministeries. Maar door het politieke karakter blijft het een druppel op een gloeiende plaat.

*Evaluatie.* Beleidsevaluaties worden als belangrijk ervaren voor de onderbouwing van beleidsaanpassingen, maar door de hectiek en tijdsgebrek gebeurt dit niet structureel. Hoewel nieuwe wetten een jaar na invoering moeten worden geëvalueerd, geven gesprekspartners te kennen dat erop zich niet veel wordt geëvalueerd. Waar beleidsevaluaties, waaronder die van de inspectie, zich in het verleden vaak op incidenten richtten, ligt tegenwoordig het accent vooral op leren en verbeteren. Daarnaast wordt opgemerkt dat beleidsevaluaties soms weinig effect sorteren, omdat door vigerende juridische kaders weinig veranderingen zijn door te voeren.

### 5.5.2 BD-B: Technisch vraagstuk

Dit beleidsdossier bevindt zich, met uitzondering van sporadische incidenten, in relatief rustig politiek vaarwater. De op te lossen problemen staan in de politiek en samenleving nauwelijks ter discussie. Minister Grapperhaus kent een hoge prioriteit toe aan het beleidsdossier. Belangrijke factoren die wetenschappelijke kennisbenutting in de weg staan, zijn een gebrek aan tijd en beleids capaciteit en het ontbreken van relevant wetenschappelijk onderzoek. Er is duidelijk een kennisbehoefte, maar er is weinig wetenschappelijk onderzoek voorhanden. Meer budget en aandacht voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek wordt als zeer wenselijk gezien.

*Agendering en beleidsvoorbereiding.* Bij de beleidsafdeling bestaat een duidelijk behoefte aan meer wetenschappelijke kennis om beter beleid te ontwikkelen en de minister beter te adviseren. Er worden verschillende trajecten genoemd om in die kennisbehoefte te voorzien. Een van de trajecten is bijvoorbeeld om onderzoek uit te zetten bij het WODC. De capaciteit bij het WODC en de beschikbare budgetten zijn echter beperkt. Een ander traject betreft een structurele samenwerking met een Nederlandse universiteit, die hiervoor jaarlijks een subsidie van het ministerie ontvangt. Op basis van gesprekken met en signalen uit het veld wordt een kennisvraag geformuleerd en neergelegd bij de onderzoeksafdeling van deze universiteit. Een derde traject betreft het raadplegen en uitzetten van onderzoek bij derden. Externe juridische experts worden bijvoorbeeld geconsulteerd om te onderzoeken welke interventies haalbaar zijn (bijvoorbeeld op het gebied van privacywetgeving).

Het beoordelen van kennis wordt als een lastige exercitie ervaren. Het is moeilijk een oordeel te vellen als sprake is van tegenstrijdige kennis of wanneer wetenschappelijke kennis verschilt van ervaringen uit het veld. Deze weging wordt verder bemoeilijkt op het moment dat politieke opvattingen, waaronder die van de eigen minister, moeten worden meegenomen. De waan van de dag, bijvoorbeeld als gevolg van een incident dat veel aandacht krijgt en daardoor een snelle respons vraagt, en een verschil van inzicht tussen wetenschap en ervaringsdeskundigen, plaatsen de beleidsafdeling in een spagaat.

Hoewel het beleidsdossier hoge beleidsprioriteit geniet, is de beleidsafdeling klein en als gevolg daarvan de capaciteit beperkt. Wel is het streven om meer mensen te werven met een onderzoekachtergrond zodat het beoordelen van de bruikbaarheid van kennis kan worden vergroot. Door digitalisering zijn de mogelijkheden om zelf actief op zoek te gaan naar 'bewijs' enorm toegenomen, maar dit leidt direct ook tot nieuwe problemen: de hoeveelheid, mogelijke relevante informatie is gigantisch en de tegenstrijdigheden 'stapelen zich op'.

*Beleidsuitvoering.* In de beleidsuitvoering bestaat een uitgesproken behoefte naar het gebruik van meer wetenschappelijk onderzoek. Er zijn twee voornamelijk redenen waarom dit niet gebeurt. In de eerste plaats is de 'wereld van dit beleidsterrein' klein en (blijkbaar) niet erg interessant voor wetenschappers. Wetenschappers tonen weinig belangstelling voor de vraagstukken uit dit beleidsdossier en bovendien weten wetenschappers de 'praktijkgevoelens' niet goed te vertalen in onderzoek. De afstemming tussen wetenschap en praktijk is hier verre van ideaal. Het grootste probleem dat zich hier dus voordoet is dat er nauwelijks wetenschappelijk onderzoek voorhanden is. Het onderzoek dat wel beschikbaar is, is overigens goed te begrijpen – daar zit hem de kneep niet – en wordt waar mogelijk ook toegepast. In het verlengde van het eerste punt speelt het de uitvoerende organisatie parten dat zij echte frontlijnwerkers zijn. Zij zijn pioniers van onontgonnen terrein. Waar mogelijk doen zij zelf onderzoek, afhankelijk van de uit te voeren taak, vooral het analyseren van zelf vergaarde gegevens, verkregen uit contacten met het veld.



### 5.5.3 BD-C: Wetenschappelijk vraagstuk

*Agendering en beleidsontwikkeling.* Door de waan van de dag, werkdruk en snelheid waarmee technologische ontwikkelingen zich aandienen, is wetenschappelijke kennis vaak niet tijdig voorhanden of is er onvoldoende capaciteit om het te verwerken. Ook het feit dat bij dit dossier betrokken partijen verschillende belangen hebben (er zijn bijvoorbeeld vaak verschillende departementen bij betrokken), remt de mogelijkheden tot kennisdeling.

Door de aard van het werk, waar acuut handelen vaak een vereiste is, is er weinig belangstelling voor 'evidence-based' werken en -beleid. Informatie wordt vooral verkregen via nationale adviesorganen en WODC-onderzoek. Er wordt veel gewerkt op basis van professionele richtlijnen en protocollen; wetenschappelijke kennis heeft daar volgens de geïnterviewden weinig aan toe te voegen. De belangrijkste belemmering is evenwel dat door de vereiste snelheid van handelen wetenschappelijke kennis niet voorhanden is.

*Beleidsuitvoering.* Kennisdeling wordt niet alleen belemmerd door belangentegenstellingen tussen actoren, maar ook doordat de vertrouwelijkheid van informatie een grote rol speelt. Deze vertrouwelijkheid, of gebrek aan openheid, hindert kennisdeling. Tegenstrijdigheden komen vaak voort uit een verschillen in aannames. Dit maakt dat (professionele) kennis moet worden geverifieerd. Er is zo nu en dan sprake van politieke dynamiek, vooral als bepaalde gebeurtenissen een grote impact hebben, maar dit staat het gebruik van professionele kennis niet in de weg. Intern wordt veel kennis gedeeld om goed op de hoogte te blijven van de meest recente ontwikkelingen.

Duidelijk is dat door de aard van de uit te voeren taken wetenschappelijke kennis een ondergeschikte rol speelt. Bruikbare wetenschappelijke kennis is vaak niet aanwezig. Wetenschappelijke modellen bieden vaak geen soelaas. Daar komt bij dat niet alles wat vanuit een wetenschappelijk oogpunt wenselijk zou zijn, in de praktijk te realiseren is. Urgentie, beperkte budgetten en politieke voorkeuren van de minister staan het gebruik van wetenschappelijke kennis met regelmaat in de weg.

*Evaluatie.* De opdrachten en doelstellingen van de beleidsuitvoerende organisatie worden voornamelijk kwalitatief geëvalueerd. Doorgaans zeggen deze evaluaties niet veel over de effectiviteit.

#### 5.5.4 BD-D: Ethisch vraagstuk

*Agendering en beleidsontwikkeling.* Een van de problemen om wetenschappelijke inzichten te benutten bij de beleidsvoorbereiding is dat dergelijke inzichten niet altijd voorhanden zijn als ze nodig zijn. Vraag en aanbod van kennis sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Het formuleren van een goede onderzoeksvraag kost tijd, moet vervolgens worden aanbesteed en dan nog worden uitgevoerd. In de praktijk kan daar niet op worden gewacht. Een ander probleem is dat een spanning kan bestaan tussen de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek en de signalen die men uit het veld krijgt (er is veelvuldig overleg met het veld). Het wegen van verschillende inzichten – wetenschappelijke kennis versus ervarings- en professionele kennis – is een lastige exercitie. Doorgaans gebeurt dit doormiddel van overleg. De uitkomst vormt de basis van het advies aan de minister, die daar overigens 'gewoon' van kan afwijken. Dit wordt door de beleidsafdeling gezien als een normale gezonde spanning. Het beoordelen van de betrouwbaarheid van kennis en informatie blijft evenwel moeilijk. Zeker informatie van belangenorganisaties is soms moeilijk te duiden. Uiteindelijk speelt ervaring en het eigen gevoel een essentiële rol.

Het probleem, zo werd gememoreerd, is dat onderzoek nooit zwart-wit is maar altijd grijs. Daarbij is algemene wetenschappelijke kennis, vaak het gevolg van belemmeringen om een perfect onderzoeksontwerp te kiezen, niet toepasbaar op specifieke gevallen. Veel werk in dit beleidsdossier vraagt om op maat gesneden onderzoek, maar dat is vaak niet mogelijk (bijvoorbeeld ook mede ingegeven door privacy-issues).

Interessant is de constatering dat 'evidence-based' werken niet per se leidt tot 'evidence-based' beleid. Hoewel op basis van wetenschappelijke inzichten kan worden aangetoond dat een wetswijziging onverstandig is, kan een Kamermeerderheid de minister doen besluiten de wet toch aan te passen.

De beleidsafdelingen laat een deel van zijn vragen onderzoeken door het WODC – aangeduid als 'hard core' onderzoek. De WODC-capaciteit is echter beperkt. Het gros van de onderzoeken richt zich echter op relatief 'platte' vragen, uitgevoerd door adviesbureaus ('fact finding'): hoe ziet het er in de praktijk uit? Hoe zit het met de cijfertjes? Het beperkte budget voor onderzoek dwingt overigens om heel goed na te denken wat men uitgezocht wil hebben. Er wordt vooral een tekort geconstateerd aan kwantitatief onderzoek; men wil graag meer betrouwbare cijfers om het beleid te onderbouwen.

Politieke aandacht en sociale media zijn, zeker in geval van incidenten, een mixed blessing. Enerzijds omdat het de druk enorm opvoert en tegenstellingen worden uitvergroot, anderzijds omdat aandacht vaak ook geld betekent. Negatieve publiciteit kan tevens meer ruimte bieden voor het verrichten van onderzoek.

Betrouwbaarheid van kennis is van groot belang, vooral vanwege de impact van bepaalde wetgevingstrajecten. Een goede onderbouwing is dan zeer gewenst, al realiseert men zich terdege dat kennis tijdelijk van aard is en dat gewijzigde omstandigheden ‘harde cijfers’ in een ander daglicht kunnen plaatsen. Illustratief is het voorbeeld dat op basis van zeer gedegen onderzoek en harde cijfers bepaalde voorzieningen werden afgeschaald, maar toen een paar jaar later de vraag sterk steeg ontstond er wel een groot probleem.

Tot slot werd ook door deze beleidsafdeling gewezen op beschikbare tijd als een belemmerende factor. Tijd om zelf te grasduinen in wetenschappelijk onderzoek of met de wetenschap ‘in gesprek te gaan’ ontbreekt domweg.

*Beleidsuitvoering.* Er zijn gesprekken gevoerd met twee typen uitvoeringsorganisaties. De eerste bevindt zich op nationaal niveau, de andere in het veld. Tussen beide bestaan verschillen in het gebruik van wetenschappelijke kennis.

Bij de *uitvoeringsorganisatie op nationaal niveau* wordt kennisgenomen van wetenschappelijk onderzoek dat is uitgezet bij het WODC en via deelname aan een landelijk platform waar praktijk en wetenschap samenkomen. Dit platform wordt als waardevol ervaren en er wordt dankbaar gebruik gemaakt van de informatie die daar wordt gedeeld. Er wordt veel gewerkt met richtlijnen en beoordelingsinstrumenten die vaak met wetenschappelijk onderzoek zijn onderbouwd.

Er wordt in algemene zin op gewezen dat veel onderzoek wordt verricht maar dat de focus vaak ontbreekt, waardoor het minder bruikbaar is. Bovendien is er het gevoel dat men geen goed inzicht heeft in wat de wetenschap te bieden heeft. Vraag en aanbod van wetenschappelijke informatie lijken ook hier een belemmerende factor. Binnen de uitvoerende organisatie is behoefte om de eigen capaciteit te vergroten om wetenschappelijke inzichten sneller en beter te kunnen beoordelen, bijvoorbeeld door mensen aan te stellen met onderzoeksexpertise en -belangstelling of door medewerkers hiervoor te prikkelen.

Bij de *uitvoeringsorganisatie in het veld* vinden wij van alle organisatieonderdelen in de vier beleidsdossiers de meest uitgesproken opvattingen en gebruik van wetenschappelijke kennis. Uit de gesprekken blijkt dat deze uitvoeringsorganisatie ‘evidence-based’ werken, ook in de strikte zin van onze definitie, het meest benadert, ook al speelt hier professionele kennis nog steeds een belangrijke rol. Deze uitvoeringsorganisatie heeft een aantal stafleden die zelf onderzoek verrichten, wetenschappelijk onderzoek inventariseren, contacten onderhouden met universiteiten (bijvoorbeeld promotieonderzoek) en deze kennis binnen de eigen organisatie verspreiden. Het uitgangspunt is om waar mogelijk gebruik te maken van de laatste wetenschappelijke inzichten. Dit is – uiteraard – niet onder alle omstandigheden mogelijk. Niet alleen onderzoeksresultaten maar ook nieuwe onderzoeksmethoden (als voorbeeld wordt virtual reality genoemd) worden kritisch gevolgd en beoordeeld op mogelijke inzetbaarheid voor verbetering van de dienstverlening.

Gebruik maken van wetenschappelijk onderzoek gaat immers gepaard met problemen. Bepaalde wetenschappelijke analyses kunnen niet direct worden toegepast op de specifieke doelgroepen waar dit beleidsdossier mee te maken heeft. Daarnaast zijn er veel onderwerpen waar de wetenschap geen belangstelling voor heeft of waar nauwelijks een goed onderzoeksontwerp

voor te creëren is, en waar dus geen wetenschappelijk onderzoek voor beschikbaar is. Bovendien is soms sprake van tegenstrijdige onderzoeksresultaten. Gebrek aan tijd, geld en capaciteit vormt ook hier een probleem voor een uitgebreidere kennisbenutting. Het vertrek van een bibliothecaris deed zich hier bijvoorbeeld voelen.

Een ander belangrijk aspect is hoe de hele organisatie – van management tot professionals – te betrekken bij kennisbenutting. De zelfstandige kennisafdeling van deze uitvoerende organisatie speelt daarin een cruciale rol. Zij filteren, voor zover mogelijk, de wetenschappelijke literatuur en proberen professionals te bewegen hiervan gebruik te maken. Dit vergt de nodige overtuigingskracht, omdat, vanzelfsprekend, kennis en ervaring van professionals ook zeer waardevol zijn. Daar moet een middenweg worden gevonden. Overigens zijn nieuwe inzichten, hoe waardevol dan ook, vaak niet direct toepasbaar omdat het bestaande instrumentarium moet worden aangepast. Iets wat tijd en aandacht vergt.

## 5.6 Antwoord op de deelvraag

**Antwoord op deelvraag 4.** Welke omstandigheden bevorderen 'evidence-based' werken en -beleid en andere vormen van kennisbenutting binnen het ministerie van JenV?

### Politieke dynamiek

Op het beleidsveld is het samenspel belangrijk tussen politieke dynamiek en onzekerheid van kennis. Bij politiek geladen beleidsvraagstukken is er sprake van een grote politieke dynamiek en grote onzekerheid van kennis. Dan is van 'evidence-based' of 'evidence-informed' werken en -beleid meestal geen sprake. Politieke emoties zorgen voor een korte-termijn noodzaak van het informeren van het parlement, waardoor de tijd ontbreekt voor 'wetenschappelijke verdieping'. Politieke waardeoordelen staan met regelmaat haaks op wetenschappelijke inzichten, waarbij vaak de voorkeur wordt gegeven aan het eerste. Wetenschappelijke inzichten krijgen dan niet de kans door te klinken in het beleid.

Bij dergelijke vraagstukken leidt onzekerheid van kennis tot een significant minder gebruik van wetenschappelijke kennis in werken en beleid. Ook het gebruik van praktijkkennis verdwijnt naar de achtergrond. Daarentegen vallen medewerkers sterk terug op gecodificeerde kennis over wettelijke- en beleidskaders uit beleidsdocumenten. Deze mechanismen komen naar voren in zowel de enquête als (onafhankelijk hiervan) in de interviews over het betreffende beleidsdossier. Soms worden politieke incidenten aangedragen als een 'mixed blessing' omdat dan in ieder geval ruimte kan ontstaan voor investeringen in onderzoeksmiddelen.

Als er relatief weinig politieke dynamiek is, leidt onzekerheid van kennis tot meer gebruik van praktijkkennis. Ook dit wordt bevestigd door zowel de enquête als de interviews. Wij hadden verwacht dat bij dergelijke "wetenschappelijke beleidsvraagstukken" meer gebruik zou worden gemaakt van wetenschappelijke kennis, om de lacune in wetenschappelijke kennis te slechten, maar dit is niet het geval. Omdat de wetenschap achterloopt, niet is geïnteresseerd, of omdat wetenschappelijke kennis (nog) niet beschikbaar is, maken medewerkers in deze situatie juist meer gebruik van praktijkkennis. Bij weinig politieke dynamiek leidt onzekerheid van kennis tot

minder gebruik van beleidsdocumentatie. Het beleidsveld is politiek dan voldoende stabiel om niet terug te hoeven vallen op eerder vastgelegde wettelijke- en beleidskaders.

#### *Motieven*

Binnen het ministerie van JenV worden vooral instrumentele en conceptuele motieven aangedragen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis. Conceptueel gebruikt men wetenschappelijke kennis vooral om dieper inzicht te verkrijgen in vraagstukken, verantwoorde keuzes te maken en nieuw beleid te agenderen. Daarnaast wordt als belangrijk motief aangedragen om effectieve interventies te ontwikkelen, samen met het evalueren van bestaand beleid. Dit weerspiegelt de conceptuele en instrumentele motieven voor het gebruik van wetenschappelijke kennis. Interessant is dat medewerkers van de kennisorganisatie het gebruik van wetenschappelijke kennis belangrijk achten om discussies te depolitiseren. De mechanismen die leiden tot meer 'evidence-based' werken en -beleid verschillen duidelijk tussen de beleidsafdelingen en de uitvoerende organisaties. De motieven leiden niet tot meer of minder 'evidence-based' werken en -beleid.

#### *Beleidsafdelingen*

Op beleidsafdelingen wordt opgemerkt dat vraag en aanbod van wetenschappelijke kennis soms moeilijk op elkaar aansluiten op beleidsniveau. Hierbij wordt dan gerefereerd aan het grote aanbod van wetenschappelijke kennis, waardoor men op de beleidsafdelingen 'tussen de bomen het bos niet meer ziet'.

Niet onverwacht ziet men op de beleidsafdelingen en het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie dan ook vooral belemmeringen in de relevantie van het onderzoek voor de beleidspraktijk, de passendheid van de onderzoeksresultaten bij het lopende beleid en de politiek-bestuurlijke acceptatie van de uitkomsten van het onderzoek. Medewerkers van de beleidsdirecties geven daarbij ook aan een gebrek aan expertise te ervaren om wetenschappelijk onderzoek te vertalen naar de praktijk. De legitimering voor onderbenutting van wetenschappelijke kennis door beleidsambtenaren wordt dus vooral ingegeven door hun perceptie van de scheiding tussen een academische- en een beleidswereld.

#### *Uitvoerend niveau*

Op uitvoerend niveau spelen veel specifieke vraagstukken in de professionele praktijk. Daarvoor bestaan kennisorganisaties die het veld ondersteunen met wetenschappelijke inzichten of zelfs 'evidence-based' handelingsprotocollen ontwikkelen voor de professionele praktijk. In deze specialistische kennisorganisaties op uitvoerend niveau wordt specialistische wetenschappelijke kennis ontwikkeld en ontsloten. De kennisorganisaties zelf zijn ingebed in nauwe samenwerkingsverbanden met wetenschappelijke instellingen.

Interessant genoeg zien degenen die zich actiever bezighouden met wetenschappelijk onderzoek, de medewerkers van de kennisorganisatie, veel concretere belemmeringen. In tegenstelling tot hun beleidscollega's zien zij vooral belemmeringen in de methodologische toegankelijkheid en kwaliteit van het wetenschappelijke onderzoek. Dit is logisch, omdat zij goed

onderlegd zijn in het begrijpen en uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek. Juist omdat zij als belangrijke taak hebben wetenschappelijke kennis te ontsluiten voor de professionele praktijk, zien zij belemmeringen in de specifieke, methodologische kwaliteit van het onderzoek.

Uitvoerende organisaties ondervinden ook belemmeringen door de noodzaak van geheimhouding en vertrouwelijkheid die voor hun werkzaamheden is vereist.

#### *Belang van afdelingscultuur*

Onze analyses van de enquête laten zien dat medewerkers van een afdeling waar 'evidence-based' werken en -beleid wordt bevorderd niet alleen meer wetenschappelijke kennis gebruiken, maar ook meer praktijkkennis en kennis uit beleidsdocumentatie. De afdelingscultuur is dus een belangrijke schakel bij kennisintensief werken binnen het ministerie van JenV.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

Het ministerie van Justitie en Veiligheid ziet kennis als een onmisbaar kompas voor goed onderbouwd en effectief beleid. Een betere kennisbenutting leidt tot de verbetering van bestaand beleid en nieuw te ontwikkelen beleid. In 2017 werd daarom op het ministerie van JenV aangegeven dat de strategische kennisfunctie bij het ministerie zou moeten worden versterkt. De versterking van de kennisfunctie betreft het formuleren van heldere kennisbehoeften, het verbeteren van samenwerkingsrelaties met de wetenschap en een betere benutting van aanwezige kennis (toegankelijkheid en bruikbaarheid). De kennisfunctie omvat naast systematische kennis uit de praktijk ook wetenschappelijke kennis. Bij het gebruik van wetenschappelijke kennis wordt ook wel gesproken van ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid.

*Aanleiding.* De afgelopen jaren zijn bij het ministerie van JenV initiatieven ontplooid om aan de oproep uit 2017 gehoor te geven. Toch bestaat binnen het ministerie van JenV het vermoeden dat (wetenschappelijke) kennis nog onvoldoende wordt benut; dat het werken en het beleid binnen het ministerie wellicht nog weinig ‘evidence-based’ en/of ‘evidence-informed’ is. Daarom heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), na een aanvraag van verschillende kenniscoördinatoren<sup>102</sup> van het ministerie, opdracht gegeven tot een onafhankelijk onderzoek om te voorzien in deze kennislacune. De titel van het aangevraagde onderzoek luidde: *Naar meer ‘evidence-based’ beleid.*

In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusies van het onderzoek en doen wij enkele aanbevelingen. Wij structureren dit hoofdstuk niet vanuit de (top-down) volgorde van de deelvragen in het onderzoek—die vertrekken vanuit de institutionele kaders—maar vanuit aangrijpingspunten voor aanbevelingen. Deze vertrekken vanuit de percepties en werkzaamheden van de medewerkers. Wij presenteren eerst de resultaten van het literatuuronderzoek, die het kader vormen voor de conclusies en aanbevelingen.

### 6.1 ‘Evidence-based’ werken en –beleid in de literatuur

In onze kennisintensieve samenleving wordt verwacht dat beleidskeuzes goed geïnformeerd zijn en systematisch worden onderbouwd. Binnen de wetenschap en de beleidspraktijk wordt daarbij de oproep gedaan aan de overheid om (meer) gebruik te maken van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

---

<sup>102</sup> Wij sluiten aan bij de gangbare praktijk binnen het ministerie van JenV om te spreken van ‘kenniscoördinatoren’. Wij merken op dat in een circulaire van de secretaris-generaal van 4 februari 1998, kenmerk DDS-679433, wordt gesproken van ‘onderzoekcoördinatoren’. Ook in het omgangskader voor het Ministerie van JenV en het WODC, van 5 december 2019, wordt gesproken van ‘onderzoekcoördinator’.



*Inhoudelijk en rechtstatelijk perspectief.* Vanuit twee perspectieven kunnen wij de bijdrage van wetenschappelijk onderzoek aan werken en beleid beschouwen: een *beleidsinhoudelijk* perspectief en een *rechtstatelijk* perspectief.

- *Inhoudelijk perspectief.* Bestuurders, beleidsmedewerkers en professionals zouden hun werken beter kunnen onderbouwen door wetenschappelijk verkregen kennis. Ook beleidskeuzes en beleidsinterventies zouden beter kunnen worden onderbouwd vanuit wetenschappelijke inzichten. De verwachting is dat de wetenschappelijke onderbouwing van werken en beleid de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid bevordert.
- *Rechtstatelijk perspectief.* Het onderbouwen van werken en beleid in het openbaar bestuur door wetenschappelijke kennis levert een belangrijke bijdrage aan de transparantie, verantwoording en beginselen van goed bestuur in onze democratische rechtstaat. Wetenschappelijke inzichten vormen een onafhankelijke kennisbron die de kwaliteit van politieke oordeelsvorming kan vergroten bij het maken van belangrijke beleidskeuzes voor de samenleving.

*Spanningsveld tussen wetenschap en beleid.* Tussen de eisen die gesteld worden aan wetenschappelijke kennis en de praktijk van beleid en politieke oordeelsvorming treedt vaak een spanningsveld op. Dat is logisch omdat wetenschap en beleid verschillende ‘gemeenschappen’ vormen—ieder met eigen doelstellingen, belangen en normen. Het aantonen van wetenschappelijk bewijs kost bijvoorbeeld lange tijd, gegeven de noodzakelijke methodologische eisen van zorgvuldigheid. Wetenschappers communiceren primair met elkaar in het ‘academische’ forum, waarbij onderzoeksresultaten pas ‘evidence’ worden als ze de toets van academische reflectie en kritiek binnen het forum hebben doorstaan.

Beleidsmakers daarentegen communiceren primair met elkaar binnen het politiek-bestuurlijke forum. Zij zoeken naar interventies in complexe, ‘wicked’ vraagstukken. Bij dergelijke vraagstukken staat niet alleen de werkzaamheid van interventies voorop, maar ook de politieke houdbaarheid van die interventies. Wetenschappelijke kennis levert dan hoogstens een bijdrage aan een deeloplossing voor het ‘wicked’ vraagstuk. Bovendien maakt politiek-bestuurlijke dynamiek het niet altijd mogelijk om in de beleidspraktijk te wachten op onderzoeksresultaten die een uitgebreide toets in het wetenschappelijk forum hebben doorstaan. Kortom, wetenschappelijke ‘evidence’ kan weliswaar bijdragen aan de inhoudelijke verbetering van beleid—en aan een steviger verankering van beleid in de rechtstaat—maar kan zeker geen alternatief vormen voor politiek-bestuurlijke oordeelsvorming.

*Wetenschappelijke kennis en praktijkkennis.* Kennis en ‘evidence’ zijn begrippen die in de publieke discussie soms door elkaar heen worden gebruikt. Het is daarom belangrijk om helder te omschrijven wat ‘evidence’ is ten opzichte van andere vormen van kennis ten behoeve van werken en beleid. In dit onderzoek volgen wij de gangbare literatuur waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds wetenschappelijke kennis als ‘evidence’ en anderzijds praktijkkennis ten behoeve van werken en beleid.

Wetenschappelijke kennis als ‘evidence’:

- a. is ontleend aan wetenschappelijke theorievorming en/ of empirisch onderzoek dat op een transparante wijze is uitgevoerd vanuit een geaccepteerde, systematische en controleerbare methodologie;
- b. is verkregen in een context van expliciete garanties ter waarborging van de onafhankelijkheid ten opzichte van beleid en bestuur.

Praktijkkennis:

- is alle andere (systematische) kennis ten behoeve van werken en beleid. Dit betreft kennis verkregen in het professionele veld of verkregen binnen de overheidsorganisatie zelf. Het kan ook kennis betreffen die gebaseerd is op eigen ervaringen.

De bovenstaande twee omschrijvingen hebben enkele belangrijke implicaties voor de relatie tussen wetenschappelijk onderzoek en beleid. Enkele voorbeelden laten dit zien:

- Beleidsevaluaties die voldoen aan zowel de eisen van onafhankelijkheid ten opzichte van beleid en bestuur als wetenschappelijke kwaliteit (theoretische fundering, methodologische zorgvuldigheid en transparantie) leveren wetenschappelijke evidentie ten behoeve van werken en beleid.
- Een onderzoek dat op wetenschappelijke wijze is uitgevoerd, maar zonder expliciete garanties ter waarborging van de onafhankelijkheid ten opzichte van beleid en bestuur, levert praktijkkennis en geen evidentie. Bij het ministerie van JenV is bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van het WODC, als wetenschappelijke kennisinstelling, geborgd vanuit een ministeriële regeling. Daarom levert het WODC wetenschappelijke evidentie ten behoeve van werken en beleid.
- (Big) data, verkregen uit beleidsmonitors, zijn geen wetenschappelijke evidentie. Wanneer de data methodisch geanalyseerd worden en geïnterpreteerd worden op basis van een theoretisch-empirisch kennisfonds en deze analyse plaatsvindt vanuit harde garanties die de onafhankelijkheid waarborgen, leveren deze data ‘evidentie’ op.
- Een wetenschapper die zonder een onderliggende wetenschappelijke theorie en/ of systematisch onderzoek adviezen geeft aan een ministerie brengt geen evidentie in maar treedt op als consultant.

*Drie vormen van kennis-gebaseerd werken en beleid.* Gegeven de strikte definitie van ‘evidence’ die in de literatuur wordt gehanteerd, zal het systematisch gebruik van wetenschappelijke kennis in werken en beleid variëren. Wij volgen de literatuur en onderscheiden drie vormen van kennis-gebaseerd werken en beleid: ‘evidence-based’, ‘evidence-informed’, en ‘practice-based’.

- *‘Evidence-based’ werken en -beleid.* Het voornamelijk of uitsluitend gebruiken van wetenschappelijke kennis (als ‘evidence’) ter onderbouwing van werken en beleid zal alleen mogelijk (of wenselijk) zijn in zeer specifieke situaties. We spreken dan van ‘evidence-based’ werken en -beleid. Een voorbeeld is het gebruik van wetenschappelijk gevalideerde protocollen in de behandeling van doelgroepen (cliënten).

- *‘Evidence-informed’ werken en -beleid.* In de literatuur bestaat brede overeenstemming over de noodzaak tot het systematisch integreren van wetenschappelijke kennis (als ‘evidence’) met praktijkkennis. We spreken dan van *‘evidence-informed’* werken en -beleid. Wetenschappelijke kennis levert alleen een bijdrage aan de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van werken en beleid wanneer het op een systematische wijze wordt verbonden aan kennis uit de praktijk.
- *‘Practice-based’ werken en -beleid.* Werken en beleid hoeven niet altijd te zijn gebaseerd op de inbreng van wetenschappelijke kennis als evidentie. Wanneer werken en beleid voornamelijk zijn gebaseerd op (systematische) praktijkkennis vanuit het professionele veld spreken wij van *‘practice-based’* werken en -beleid. Ook kennis gebaseerd op individuele ervaring merken wij aan als praktijkkennis.

## 6.2 ‘Evidence-based’ werken en –beleid binnen het ministerie van JenV

Nu wij vanuit de literatuur een analytisch kader hebben geformuleerd, kunnen wij een beschrijving geven van de praktijk van ‘evidence-based’ werken en -beleid binnen het ministerie van JenV. Wij geven eerst een overzicht van de perceptie van medewerkers en vervolgens een overzicht van het daadwerkelijke gebruik van wetenschappelijke kennis.

### 6.2.1 Perceptie van ‘evidence-based’ werken en -beleid

Welke associaties roept het concept ‘evidence’ op bij medewerkers van het ministerie van JenV? Wordt een verband gelegd met wetenschappelijke kennis, praktijkkennis, een combinatie van beide, of iets geheel anders?

**Conclusie 1:** *Vanuit het perspectief van de medewerkers van JenV verbindt ‘evidence-based’ werken en -beleid wetenschap met praktijk.*

- |     |  |
|-----|--|
| 1a. | ‘Evidence-based’ werken en -beleid associëren vrijwel alle medewerkers van het ministerie van JenV met een gebruik van onafhankelijk verkregen wetenschappelijke kennis.   |
| 1b. | Maar, een meerderheid van de medewerkers vindt ook praktijkkennis behoren tot ‘evidence’. Zij relateren dat aan de integratie van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis als ‘evidence’. Dit sluit aan bij de definitie van ‘evidence-informed’ werken en -beleid. |

Uit de interviews blijkt dat ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid voor veel geïnterviewden eigenlijk geen belangrijk thema is. Wetenschappelijke evidentie wordt aangemerkt als bewijs wanneer het potentieel de eigen werkzaamheden kan ondersteunen, naast andere kennisbronnen die ook als ‘evidentie’ worden aangemerkt. Meer dan de helft van de medewerkers definieert ‘evidence-based’ werken en -beleid dan ook als ‘evidence-informed’, waarbij zowel gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke- als professionele kennis. De bovenstaande conclusies zijn niet absoluut. Een uitzondering vormt bijvoorbeeld een specialistisch organisatieonderdeel dat wij tegenkwamen in ons kwalitatief onderzoek.

Medewerkers van dit onderdeel hebben bij het begrip ‘evidence-based’ wel degelijk de associatie dat werken en beleid voornamelijk zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis. Dit betreft een onderdeel in de uitvoering waarin handelingen sterk geprotocolleerd zijn.

### 6.2.2 Benutting van wetenschappelijke kennis in werken en beleid

In hoeverre wordt er ‘evidence-based’ gewerkt binnen het ministerie van JenV? ‘Evidence-based’ werken en -beleid neemt daarbij een plaats in ten opzichte van de andere vormen van kennisbenutting: ‘evidence-informed’ of ‘practice-based’ werken en -beleid. Welke informatiebronnen gebruiken medewerkers van het ministerie van JenV om wetenschappelijke kennis te ontsluiten? Beide vragen komen hieronder aan de orde.

**Conclusie 2:** *Er is sprake van een beperkte benutting van wetenschappelijke kennis op het ministerie van JenV.*

- 2a. ‘Evidence-based’ werkt vrijwel niemand van de onderzochte medewerkers van JenV.
- 2b. ‘Evidence-informed’ wordt wel gewerkt op het ministerie, maar dit varieert tussen organisatieonderdelen. Uit de interviews blijkt niet dat medewerkers professionele kennis en wetenschappelijke kennis op een systematische en transparante wijze integreren ter onderbouwing van hun werken en beleid.
- 2c. ‘Practice-based’ werkt een belangrijk deel van de medewerkers van het ministerie, dat wil zeggen zonder de inbreng van wetenschappelijke kennis.
- 2d. Bij organisatieonderdelen die te maken hebben met beleidsvraagstukken die veel politieke dynamiek kennen, wordt een minder groot beroep gedaan op beschikbare wetenschappelijke kennis en praktijkkennis. Uit de interviews blijkt dat zowel beschikbare wetenschappelijke kennis als praktijkkennis regelmatig terzijde worden geschoven wanneer de inhoud ervan niet goed past bij politieke uitgangspunten of (voorgenomen) beleid. Dit betreft met name de fases van agendering, beleidsvoorbereiding en evaluatie.

Ongeacht welk organisatieonderdeel, de belangrijkste bronnen voor werken en beleid blijken te bestaan uit praktijkkennis, beleidsdocumenten, jurisprudentie en instructies van leidinggevenden. Het gebruik van enige vorm van wetenschappelijke kennis blijft daar ver bij achter.

Ook al zijn medewerkers op de hoogte van wat ‘evidence-based’ werken en -beleid inhoudt, zij doen er niet aan. Slechts vier tot zes procent van de onderzochte medewerkers rapporteert een werkwijze die strikt ‘evidence-based’ is. Gegeven de soms problematische relatie tussen wetenschap en beleid mag dit geen verwondering wekken.

Dit wordt verder bevestigd wanneer wij kijken naar kennisontsluiting door medewerkers van de beleidsdirecties. Communicatie vanuit de eigen organisatie wordt het meest geraadpleegd. Daarna volgen professionele publicaties en publicaties van kennisinstellingen, zoals het WODC. Zoekmachines en wetenschappelijke artikelen worden slechts af en toe geraadpleegd. Bij de kennisorganisatie is het beeld anders. Medewerkers van de kennisorganisatie raadpleegt wetenschappelijke bronnen vaak en gebruikt wetenschappelijke zoekmachines ook vaak. Medewerkers blijken wel toegang tot kennis te hebben, maar vooral op de beleidsdirecties en het

hoofdkantoor blijkt het identificeren en ontsluiten van nuttige bronnen van wetenschappelijk onderzoek niet frequent plaats te vinden.

Opmerkelijk is dat rond de helft van de onderzochte medewerkers aangeeft uitsluitend praktijkkennis te gebruiken in de werkzaamheden (40% bij de beleidsdirecties, 60% bij het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie en 20% bij de kennisorganisatie). In de interviews wordt het belang van praktijkkennis in de uitvoering benadrukt. Soms wordt hierbij aangevoerd dat dat wetenschap ‘achterloopt’ of dat wetenschappelijke kennis niet beschikbaar is. Dan komt praktijkkennis voorop te staan. Evaluaties zijn vooral ingegeven door een behoefte aan (interne) monitoring en minder vanuit een behoefte aan onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Uitvoerende organisaties evalueren vooral intern op professioneel niveau, waarbij dit niet (altijd) methodisch systematisch of transparant gebeurt.

Uiteindelijk rapporteren veel medewerkers een werkwijze die wij als ‘evidence-informed’ kunnen aanmerken (45% van de medewerkers van de beleidsdirecties en 33% van het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie). Zoals eerder aangegeven blijkt uit de interviews dat niemand van de geïnterviewde medewerkers helder kon aangeven op welke wijze zij wetenschappelijke- en praktijkkennis integreren ter onderbouwing van hun werken en beleid. Het is de ontbrekende systematiek en transparantie die deze pragmatische werkwijze problematisch maken. Meer systematiek en transparantie in de integratie van wetenschappelijke- en praktijkkennis zou noodzakelijk zijn om kennisintensiever te kunnen werken binnen het ministerie van JenV.

Tenslotte doen zich ook situaties voor waarbij wetenschappelijke kennis noch praktijkkennis worden gebruikt. Bij politiek dynamische beleidsvraagstukken vormen juridische kaders en jurisprudentie de belangrijkste bron van kennis. In de agendering en beleidsvoorbereiding is het gebruik van wetenschappelijke kennis ondergeschikt aan de politieke opvattingen van bestuurders en eisen uit wet- en regelgeving. Wetenschappelijke inzichten worden vooral gebruikt om politiek-maatschappelijke tegenstellingen te slechten. Intern praktijkgericht onderzoek wordt uitgezet om vragen aan bewindspersonen te kunnen beantwoorden. Maar, ook dergelijke praktijkkennis wordt regelmatig terzijde geschoven wanneer dit politiek opportuun is. Voor evaluaties is maar zeer beperkte aandacht, mede ook omdat deze vaak pas beschikbaar komen als verantwoordelijke bewindspersonen of ambtenaren zijn gewisseld.

Er zijn ook uitzonderingen. Het specialistisch organisatieonderdeel dat wij in de vorige subparagraaf bespraken hanteert expliciete ‘evidence-based’ handelingsprotocollen in de uitvoerende werkzaamheden en is zeer actief in het uitzetten en vertalen van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek.

### 6.2.3 Belemmerende en bevorderende factoren

In het onderzoek is een aantal belangrijke aangrijpingspunten naar voren gekomen die het gebruik van wetenschappelijke kennis binnen het ministerie van JenV kunnen belemmeren of bevorderen. Deze belemmerende en bevorderende factoren bieden inzicht in mogelijkheden tot versterking van ‘evidence-based’ werken en -beleid.

**Conclusie 3:** *De afdeling vormt een belangrijke schakel bij kennisintensief werken binnen het ministerie van JenV.*

- 3a. De cultuur en gangbare praktijken binnen de afdeling bepalen in belangrijke mate het gebruik van wetenschappelijke kennis binnen het ministerie van JenV.
- 3b. Het belangrijkste knelpunt is daarbij de weinig beschikbare tijd van medewerkers (voortvloeiend uit een gebrek aan prioriteit of korte-termijn politieke druk).
- 3c. Sommige uitvoerende organisaties werken strikt ‘evidence-based’ vanuit hun specifieke taakstelling. Dit betreft afdelingen waar professionals strikte handelingsprotocollen hanteren, ondersteund door kennisorganisaties die hen voeden met specialistische wetenschappelijke inzichten.

Er zijn afdelingen die relatief veel kennisintensief werken. Op die afdelingen wordt niet alleen meer wetenschappelijke kennis gebruikt, maar ook praktijkkennis en kennis uit beleidsdocumenten. Dit zijn afdelingen waar ‘evidence-based’ en ‘evidence-informed’ werken en -beleid actief wordt aangemoedigd, onder meer door intercollegiale aansporing om wetenschappelijke bronnen te raadplegen. ‘Evidence-based’ en ‘evidence-informed’ werken en -beleid vormen daarmee een samenhangend onderdeel van kennisintensief werken.

Dat gezegd hebbend geeft een ruime meerderheid van de bevroegde medewerkers aan te weinig tijd beschikbaar te hebben om zich te verdiepen in de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Tegelijkertijd ervaart de helft van de medewerkers een afdelingscultuur die het gebruik van wetenschappelijk onderzoek aanmoedigt. De afdelingscultuur en afdelingspraktijk vormen dus een belangrijke schakel bij kennisintensief werken binnen het ministerie van JenV.

Als onderzoekers zijn wij direct in aanraking gekomen met verschillen in afdelingsculturen en -praktijken ten aanzien van wetenschappelijk onderzoek. Het systematisch uitzetten van de vragenlijst van het onderhavige onderzoek bij sommige beleidsdirecties bleek moeizaam te verlopen. Er bleek een grote variatie op te treden in de wijze waarop de vragenlijst uiteindelijk (systematisch) is uitgezet binnen de verschillende directoraten-generaal. In de procesbeschrijving van Appendix B beschrijven wij dit in meer detail.

In de uitvoering wil men heel graag kennisintensiever werken, waaronder ‘evidence-based’ en ‘evidence-informed’. Op uitvoerend niveau spelen veel specifieke vraagstukken in de professionele praktijk. Daarvoor bestaan kennisorganisaties die deze professionele uitvoeringspraktijk ondersteunen met wetenschappelijke inzichten of ‘evidence-based’ handelingsprotocollen. Hiertoe wordt specialistische wetenschappelijke kennis ontwikkeld en



ontsloten. De kennisorganisaties zelf zijn ingebed in nauwe samenwerkingsverbanden met wetenschappelijke instellingen. Medewerkers van deze uitvoerende organisaties zijn goed onderlegd in het begrijpen (of zelfs uitvoeren) van wetenschappelijk onderzoek.

**Conclusie 4:** *Medewerkers van de beleidsafdelingen vinden wetenschappelijke kennis vaak minder relevant voor beleid.*

- |     |  |
|-----|--|
| 4.  | Medewerkers van beleidsafdelingen voeren aan dat ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid wordt, naast het gebrek aan tijd, ook belemmerd door een gebrek aan relevantie van wetenschappelijk onderzoek voor de beleidspraktijk. Meer specifiek wijst men op: |
| 4a. | Slecht passende onderzoeksresultaten bij lopend beleid, mede door een wetenschap die te specialistisch is en soms ongeïnteresseerd.  |
| 4b. | Achterlopende of (nog) niet beschikbare wetenschappelijke kennis.  |
| 4c. | Een gepercipieerd gebrek aan eigen expertise om wetenschappelijk onderzoek te integreren met praktijkkennis.   |

Uit de interviews blijkt dat de legitimering voor onderbenutting van wetenschappelijke kennis door de medewerkers vooral ingegeven lijkt te zijn door hun perceptie van een scheiding tussen de academische- en de beleidswereld. Er wordt dan ook opgemerkt dat vraag en aanbod van wetenschappelijke kennis soms moeilijk op elkaar aansluiten op beleidsniveau. Hierbij refereren de geïnterviewde medewerkers aan het grote aanbod van wetenschappelijke kennis, waardoor men op de beleidsafdelingen ‘tussen de bomen het bos niet meer ziet’. Medewerkers van de beleidsdirecties geven daarbij aan een gebrek aan expertise te ervaren om wetenschappelijk onderzoek te vertalen naar de praktijk.

**Conclusie 5:** *Politieke dynamiek verhindert het gebruik van kennis.*

- |    |  |
|----|--|
| 5. | In situaties van politieke dynamiek verdwijnen ‘evidence-based’ en ‘evidence-informed’ werken en -beleid naar de achtergrond en valt men terug op (juridische) kennis uit beleidsdocumentatie. |
|----|--|

Op beleidsvelden bestaat er een samenspel tussen politieke dynamiek en onzekerheid van kennis. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat wetenschappelijke kennis symbolisch wordt gebruikt. Bij politiek beladen beleidsvraagstukken is er sprake van een grote politieke dynamiek en grote onzekerheid van kennis. Uit de enquête en interviews blijkt dat er dan weinig sprake is van ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid. In de interviews geven sommige medewerkers aan dat politieke emoties zorgen voor een korte-termijn noodzaak van het informeren van het parlement, waardoor de tijd ontbreekt voor wetenschappelijke verdieping. Zij stellen dat politieke waardeoordelen met regelmaat ook haaks staan op wetenschappelijke inzichten, waarbij vaak de voorkeur wordt gegeven aan het eerste. Wetenschappelijke inzichten krijgen dan niet de kans om door te klinken in het beleid. Bij politiek beladen beleidsvraagstukken wordt, in plaats daarvan, vooral gebruik gemaakt van juridische kaders en kennis uit beleidsdocumentatie in plaats van praktijkkennis.



**Conclusie 6:** *Rijksbrede wetgeving en beleidskaders werken niet door in ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid binnen het ministerie.*

- |     |   |
|-----|---|
| 6a. | Bestaande Rijksbrede wetgeving en beleidskaders, zoals het Integraal Afwegingskader, (IAK) bieden hooguit indirecte aanknopingspunten voor ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid. |
| 6b. | Departementale beleidskaders ten behoeve van ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid ontbreken vrijwel.   |

In Rijksbrede wetgeving en beleidskaders ten behoeve van kennisbenutting in werken en beleid wordt vrijwel niet gerefereerd naar ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ beleid. Het begrip kennis blijft daarin ambigu. Doorwerking van de wettelijke en beleidsmatige kaders van de Comptabiliteitswet of het Integraal afwegingskader vindt voornamelijk plaats op de beleidsdirecties. Maar ook daar geeft slechts een derde van de medewerkers aan bekend te zijn met het IAK. Het is dus nog niet gelukt om het belang van de eisen uit het IAK ten behoeve van de systematische onderbouwing van beleid voldoende onder de aandacht te krijgen van de medewerkers van de beleidsafdelingen.

### 6.3 Aanbevelingen

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk werd gememoreerd, ziet het ministerie van Justitie en Veiligheid kennis als een onmisbaar kompas voor een goed onderbouwd en effectief beleid. Een betere kennisbenutting leidt tot de verbetering van bestaand beleid en nieuw, te ontwikkelen beleid. In 2017 werd daarom op het ministerie van JenV aangegeven dat de strategische kennisfunctie bij het ministerie zou moeten worden versterkt. De versterking van de kennisfunctie betreft het formuleren van heldere kennisbehoeften, het verbeteren van samenwerkingsrelaties met de wetenschap en een betere benutting van aanwezige kennis (toegankelijkheid en verwerkbaarheid).

In 2018 startte het ministerie van Financiën, als verantwoordelijk departement, een Rijksbrede operatie genaamd “Inzicht in Kwaliteit”, met als doel om de “maatschappelijke impact en kwaliteit van het beleid van de nationale overheid te vergroten”. Ook daarin komt evidence-based werken en -beleid expliciet aan de orde.

Op grond van de bovenstaande conclusies hebben wij enkele aanbevelingen geformuleerd die recht doen aan de titel van het aangevraagde WODC-onderzoek; “naar meer evidence-based beleid”. Daarbij willen wij, op grond van onze resultaten, graag toevoegen dat ook meer ‘evidence-informed’ werken en -beleid binnen het ministerie van JenV nastrevenswaardig is. De eerste twee aanbevelingen richten zich op ondersteuning en professionalisering van het gebruik van wetenschappelijke kennis ten behoeve van werken en beleid binnen het ministerie.

**Aanbeveling 1: Ondersteun ‘evidence-based’ en ‘-informed’ werken binnen het ministerie van JenV.**

- 1a. Creëer een kennisfunctie binnen het ministerie van JenV, in de vorm van kennisafdelingen, die zich expliciet richt op het ondersteunen van medewerkers:
  - bij het identificeren en ontsluiten van nuttige bronnen van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van werken en beleid;
  - bij het systematisch integreren van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis ten behoeve van werken en beleid.
- 1b. Ken deze kennisafdelingen voldoende middelen en tijd toe om deze professionaliseringsslag te maken, als uitdrukking van het belang dat wordt gehecht aan ‘evidence-based/-informed’ werken binnen het ministerie van JenV.

**Aanbeveling 2: Professionaliseer en stimuleer kennisintensief werken op afdelingen.**

- 2a. Stimuleer het leiderschap binnen onderdelen (afdelingen) van het ministerie om kennisintensief werken aan te moedigen.
- 2b. Creëer voldoende (financiële) ruimte om medewerkers ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ te kunnen laten werken.
- 2c. Schenk in het personeelsbeleid expliciet aandacht aan het werven van nieuwe medewerkers, of het bevorderen van zittende medewerkers, met competenties op het gebied van ‘evidence-based/ -informed’ werken.
- 2d. Investeer in het vergroten van de competenties van medewerkers om wetenschappelijke kennis te waarderen en systematisch te integreren met praktijkkennis, bijvoorbeeld door het initiëren van leergangen in het kader van leven-lang-leren.
- 2e. Doe vervolgonderzoek naar het proces van ‘evidence-informed’ werken en -beleid: hoe kunnen (soms tegenstrijdige) kennisbronnen optimaal worden geïntegreerd.

De derde aanbeveling richt zich op de soms uiteenlopende werelden van academie en beleid waarbinnen vraag en aanbod van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek elkaar ontmoeten. De onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek (in dialoog met bestuur en beleid maar zonder druk vanuit bestuur en beleid) is daarbij cruciaal. Zonder deze onafhankelijkheid kan niet worden gesproken van ‘evidentie’ en is ‘evidence-based’ of ‘evidence-informed’ werken en -beleid niet mogelijk.

**Aanbeveling 3: Kaders voor de borging van onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek en het systematische gebruik van wetenschappelijke kennis ten behoeve van werken en beleid.**

- 3a. Van wetenschappelijk onderzoek is het essentieel dat dit onafhankelijk is. Voor het WODC is deze onafhankelijkheid geborgd door een ministeriële richtlijn en omgangskader.<sup>103</sup> Draag zorg dat ook bij het overige wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het ministerie van JenV de onafhankelijkheid is geborgd.
- 3b. Onderzoek waarom het Integraal Afwegingskader zo weinig wordt toegepast in de praktijk van het ministerie. Pleeg concrete inspanningen die leiden tot een betere toepassing van het Integraal Afwegingskader binnen het ministerie.

<sup>103</sup> Zie: Ministerie van JenV, *Regeling wetenschappelijke onafhankelijkheid WODC*. Kamerstuk 2710533, 3 december 2019. *Omgangskader voor het Ministerie van JenV en het WODC*. Intern document. Den Haag, 5 december 2019.

## Literatuur

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. (1981) *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Boston, MA: Harvard University Press.
- Adam, C., Steinebach, Y., & Knill, C. (2018) Neglected challenges to evidence-based policy-making. the problem of policy accumulation. In *Policy Sciences* 51 (3), pp. 269–290. DOI: 10.1007/s11077-018-9318-4.
- Adams, David (2004) Usable Knowledge in Public Policy. In *Australian Journal of Public Administration* 63 (1), pp. 29–42. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2004.00357.x.
- Akkerman, A., Resodihardjo, S.L., Vries, M.S. de. (2014) Problemen op de agenda. In: Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (eds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 49-64.
- Allen, W. L. (2017) Factors that impact how civil society intermediaries perceive evidence. In *Evidence & Policy* 13 (2), pp. 183–200. DOI: 10.1332/17442646x14538259555968.
- Amara, N., Ouimet, M., & Landry, R. (2004) New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. In *Science communication*, 26(1), 75-106.
- Ansell, C. & Geyer, R. (2017) ‘Pragmatic complexity’ a new foundation for moving beyond ‘evidence-based policy making’? In *Policy Studies* 38 (2), pp. 149–167. DOI: 10.1080/01442872.2016.1219033.
- Argyrous, G. (2012) Evidence Based Policy. Principles of Transparency and Accountability. In *Australian Journal of Public Administration* 71 (4), pp. 457–468. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2012.00786.x.
- Arinder, M. K. (2016) Bridging the Divide between Evidence and Policy in Public Sector Decision Making. A Practitioner's Perspective. In *Public Administration Review* 76 (3), pp. 394–398. DOI: 10.1111/puar.12572.
- AWTI. (2021) Rijk aan kennis - Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek. (2021). ISBN: 978-90-77005-87-3. Van [https://www.awti.nl/binaries/awti/documenten/adviezen/2021/02/17/advies-rijk-aan-kennis/AWTI-advies+Rijk+aan+kennis\\_def.pdf](https://www.awti.nl/binaries/awti/documenten/adviezen/2021/02/17/advies-rijk-aan-kennis/AWTI-advies+Rijk+aan+kennis_def.pdf)
- Baldrige, D.C., S.W. Floyd, & L. Markóczy (2004) Are Managers from Mars and Academicians from Venus? Toward an Understanding of the Relationship Between Academic Quality and Practical Relevance. In *Strategic Management Journal* 25 (11): 1063–1074. doi:10.1002/(ISSN) 1097-0266.
- Bekkers, V. (2007) *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Belkhdja, O. (2012) Toward a Revisited Organisational and Social Perspective of Knowledge Utilization: Contributions from Organisational Theory. In *The International Journal of Knowledge, Culture and Change Management* 11 (3): 39–58.
- Belkhdja, O., Amara, N., Landry, R., & Ouimet, M. (2007) The Extent and Organizational Determinants of Research Utilization in Canadian Health Services Organizations. In *Science Communication*, 28 (3), pp. 377–417. DOI: 10.1177/1075547006298486.
- Beyer, J. M. (1997) Research utilization: Bridging the gap between communities. In *Journal of Management Inquiry* 6 (1): 17-22.

- Biesta, G. (2007) Why “what works” won’t work: Evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. In *Educational Theory* 57 (1), pp. 1–22. DOI: 10.1111/j.1741-5446.2006.00241.x.
- Boaz, A., Grayson, L., Levitt, R., & Solesbury, W. (2008) Does evidence-based policy work? Learning from the UK experience. In *Evidence & Policy* 4 (2). DOI: 10.1332/174426408784614680.
- Boaz, A., Baeza, J., & Fraser, A. (2011). Effective implementation of research into practice: an overview of systematic reviews of the health literature. *BMC research notes*, 4(1), 1-8.
- Cameron, A., Salisbury, C., Lart, R., Stewart, K., Peckham, S., & Calnan, M. (2011) Policy makers' perceptions on the use of evidence from evaluations. In *Evidence & Policy* 7 (4). DOI: 10.1332/174426411X603443.
- Caplan, N. (1979) The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. In *American Behavioral Scientist* 22 (3): 459–470. doi:10.1177/000276427902200308.
- Chalmers, Iain (2005) If evidence-informed policy works in practice, does it matter if it doesn't work in theory? In *Evidence & Policy* 1 (2), pp. 227–242. DOI: 10.1332/1744264053730806.
- Chang, S.-J., Witteloostuijn, A. van & Eden, L. (2010) Common method variance in international business research. *Journal of International Business Studies* 41: 178–184.
- Cherney, A., B.W. Head, P. Boreham, J. Povey, & Ferguson, M. (2012) Perspectives of Academic Social Scientists on Knowledge Transfer and Research Collaborations: A Cross Sectional Survey of Australian Academics. In *Evidence & Policy* 8 (4): 433–453. doi:10.1332/174426412X660098.
- Cherney, A., Head, B., Boreham, P., Povey, J., & Ferguson, M. (2011) *The utilisation of social science research in policy development and program review*. Preliminary report: Phase, 1.
- Cherney, A., Head, B., Povey, J., Ferguson, M., & Boreham, P. (2015) Use of academic social research by public officials: exploring preferences and constraints that impact on research use. *Evidence & Policy* 11(2), 169-188.
- Crawford, S.E.S. & Ostrom, E. (1995) A Grammar of Institutions. *American Political Science Review* 89(3): 582–600.
- Dedering, K. (2009) Evidence-Based Education Policy: Lip Service or Common Practice? Empirical Findings from Germany. In *European Educational Research Journal* 8 (4). DOI: 10.2304/eej.2009.8.4.484.
- Diercks, G., Faasse, P., van der Meulen, B. & Diederren, P. (2018) *Met gepaste afstand – Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Dunn, W. (1980) The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge Use: An Exploratory Case Survey. In *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (4): 515–536.
- Faasse, P., van Elzaker, I., & Diederren, P. (2020) *Kennis, kunde, beleidskeuzes*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Fenger, M. & Misdorp, P. (2015) Het beleidsproces en de rol van onderzoek. In P.H.M. van Hoesel, J.W.M. Mevissen & B. Dekker (Red.), *Kennis voor beleid* (pp. 119-136). Assen: Van Gorcum.
- Freiberg, A., & Carson, W.G. (2010) The limits to evidence-based policy. Evidence, emotion and criminal justice. In *Australian Journal of Public Administration* 69 (2), pp. 152–164. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2010.00674.x.
- George B., & Pandey S.K. (2017) We Know the Yin—But Where Is the Yang? Toward a Balanced Approach on Common Source Bias in Public Administration Scholarship. *Review of Public Personnel Administration* 37 (2): 245-270.

- Gorissen, Wim H.M., Schulpen, Tom W.J., Kerkhoff, Antoon H.M. & van Heffen, Oscar (2005) Bridging the gap between doctors and policymakers. The use of scientific knowledge in local school health care policy in The Netherlands. In *Eur J Public Health* 15 (2), pp. 133–139. DOI: 27 10.1093/eurpub/cki125.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1996) *Beleid en Politiek. Een Inleiding tot de Beleidswetenschap en de Beleidkunde*. Bussum: Coutinho.
- Greenberg, D.H. & Mandell, M.B.. (1991) Research Utilization in Policymaking: A Tale of Two Series (Of Social Experiments). In *Journal of Policy Analysis and Management* 10 (4): 633–656. doi:10.2307/3324989
- Greenhalgh, Trisha, & Russell, Jill (2009) Evidence-based policymaking: a critique. In *Perspectives in biology and medicine* 52 (2), pp. 304–318. DOI: 10.1353/pbm.0.0085.
- Hammersley, Martyn (2005) Is the evidence-based practice movement doing more good than harm? Reflections on Iain Chalmers' case for research-based policy making and practice. In *Evidence & Policy* 1 (1), pp. 85–100. DOI: 10.1332/1744264052703203.
- Hammersley, Martyn (2013) *The myth of research-based policy & practice*. Los Angeles, Calif.: Sage
- Head, B.W. (2008) Three lenses of evidence-based policy. In *Australian Journal of Public Administration* 67 (1), pp. 1–11. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x.
- Head, B.W. (2016) Toward More "Evidence-Informed" Policy Making? In *Public Administration Review* 76 (3), 472-484. DOI: 10.1111/puar.1247r5.
- Head, Brian W. (2013) Evidence-Based Policymaking - Speaking Truth to Power? In *Australian Journal of Public Administration* 72 (4), pp. 397–403. DOI: 10.1111/1467-8500.12037.
- Heinrich, C.J. (2007) Evidence-based policy and performance management - Challenges and prospects in two parallel movements. In *American Review of Public Administration* 37 (3), pp. 255– 277. DOI: 10.1177/0275074007301957.
- Hemsley-Brown, Jane (2004) Facilitating research utilisation: A cross-sector review of research evidence. In *International Journal of Public Sector Management* 17 (6), pp. 534–552. DOI: 10.1108/09513550410554805.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008) *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer: Alphen aan den Rijn.
- Hoogerwerf, A. (1984) Beleid berust op veronderstellingen. De beleidstheorie. *Acta Politica* 14(4): 493-531.
- Hoppe, R. (1989) *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*. Inaugurele rede Universiteit van Amsterdam. Muiderberg: Coutinho.
- Jennings, E.T., & Hall, J.L. (2012) Evidence-Based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making. In *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (2), pp. 245–266. DOI: 10.1093/jopart/muro40.
- Kay, A. (2011) Evidence-Based Policy-Making: The Elusive Search for Rational Public Administration. In *Australian Journal of Public Administration* 70 (3), pp. 236–245. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2011.00728.x.
- Koopmans, C. (2020) *Verkenning MKBA-werkwijzer Justitie en Veiligheid*. SEO Economisch onderzoek, WODC. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3017>
- Kuiper, C., Verhoef, J. & Munten, G. (2016) Evidence-based practice, In G. Munten, J. Verhoef & C. Kuiper (red) *Evidence-based practice voor verpleegkundigen. Gezamenlijke, geïnformeerde besluitvorming*, Amsterdam: Boom uitgevers.



- Leeuw, F.L. (1993) *Beleidsstheorieën: veronderstellingen achter beleid*. In: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid* (pp. 89-104). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Leicester, Graham (1999) The Seven Enemies of Evidence-Based Policy. In *Public Money and Management* 19 (1), pp. 5–7. DOI: 10.1111/1467-9302.00145.
- Leigh, Andrew (2009) What Evidence should Social Policymakers Use? In *SSRN Journal*. DOI: 10.2139/ssrn.1415462.
- Lewis, J. (2003) Evidence based policy: a technocratic wish in a political world. In *Evidence-based health policy: Problems and possibilities* (pp. 250-259). Oxford University Press.
- Lindblom, C. & Cohen, D.K. (1979) *Usable knowledge: Social science and social problem solving*. New Haven: Yale University Press.
- Lipsky, M. (1980) 'Street-level bureaucrats as policy makers,' in: Lipsky, M., *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation, 13-25.
- Maddison, S. (2012) Evidence and Contestation in the Indigenous Policy Domain. Voice, Ideology and Institutional Inequality. In *Australian Journal of Public Administration* 71 (3), pp. 269–277. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2012.00775.x.
- Marmot, Michael G. (2004) Evidence based policy or policy based evidence? In *BMJ (Clinical research ed.)* 328 (7445), pp. 906–907. DOI: 10.1136/bmj.328.7445.906.
- Marston, G. & R. Watts (2003) Tampering with the Evidence; A Critical Appraisal of Evidence-based Policy Making. *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs* 3(3): 143– 163.
- Mead, L.M. (2015) Only Connect: Why Government Often Ignores Research. *Policy Sciences* 48 (2): 257–272. doi:10.1007/s11077-015-9216-y
- Newman, J. (2017) Deconstructing the debate over evidence-based policy. In *Critical Policy Studies* 11 (2), pp. 211–226. DOI: 10.1080/19460171.2016.1224724.
- Newman, J. & Head, B.W. (2015) Beyond the Two Communities: A Reply to Mead's "Why Government Often Ignores Research". *Policy Sciences* 48 (3): 383–393. doi:10.1007/s11077-015-9226-9
- Newman, J., A. Cherney, A. & Head, B.W. (2017) Policy capacity and evidence-based policy in the public service, In *Public Management Review*, 19:2, 157-174, DOI:10.1080/14719037.2016.1148191
- Newman, J., Cherney, A., & Head, B.W. (2016) Do policy makers use academic research? Reexamining the "two communities" theory of research utilization. *Public administration review*, 76(1), 24-32.
- Neylan, Julian (2008) Social Policy and the Authority of Evidence. In *Australian Journal of Public Administration* 67 (1), pp. 12–19. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2007.00565.x.
- Nutley, S.M., Walter, I., & Davies, H.T. (2007) *Using evidence: How research can inform public services*. Bristol Policy press.
- Nutley, S., Morton, S., Jung, T., & Boaz, A. (2010) Evidence and policy in six European countries: diverse approaches and common challenges. In *Evidence & Policy* 6 (2), pp. 131–144. DOI: 10.1332/174426410x502275.
- Oliver, K., Lorenc, T., & Innvær, S. (2014) New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. In *Health Res Policy Sys* 12 (1), pp. 1–11. DOI: 10.1186/1478-4505-12-34

- Orton, L., Lloyd-Williams, F., Taylor-Robinson, D., O'Flaherty, M., & Capewell, S. (2011) The use of research evidence in public health decision making processes: systematic review. In *PloS one*, 6(7), e21704.
- Parkhurst, J. (2017) *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. Taylor & Francis.  
<https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/31002/640550.pdf?sequence=1>
- Pawson, R., Tilley, N., & Tilley, N. (1997) *Realistic evaluation*. Sage.
- Podsakoff, P.M., MacKenzie, S.B., Lee, J-Y. & Podsakoff, N.P. (2003) Common Method Biases in Behavioral Research: A Critical Review of the Literature and Recommended Remedies." *Journal of Applied Psychology* 88(5): 879–903.
- Podsakoff, P.M., MacKenzie, S.B. & Podsakoff, N.P. (2012) Sources of Method Bias in Social Science Research and Recommendations on How to Control It. *Annual Review of Psychology* 63(1): 539–69.
- Radaelli, Claudio M. (1995) The role of knowledge in the policy process. In *Journal of European Public Policy* 2 (2), pp. 159–183.
- Rathenau Instituut (2021) *Vertrouwen van Nederlanders in wetenschap* (enquête 2021). Rathenau Instituut: Den Haag.
- Rimkutė, D., & Haverland, M. (2015) How does the European Commission use scientific expertise? Results from a survey of scientific members of the Commission's expert committees. In *Comparative European Politics*, 13(4), 430-449.
- Rittel, H.W.J. & Webber. M.M. (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4: 155–169.
- Rudd, K. (Prime Minister) (2008) *Address to Heads of Agencies and Members of Senior Executive Service*, Great Hall, Parliament House, Canberra, 30 April.
- Sanderson, I. (2002) Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. In *Public Administration* 80 (1), pp. 1–22. DOI: 10.1111/1467-9299.00292.
- Schwarz, A., Rizzuto, T., Carraher-Wolverton, C., Roldán, J. L., & Barrera-Barrera, R. (2017) Examining the impact and detection of the "urban legend" of common method bias. *ACM SIGMIS Database: The DATABASE for Advances in Information Systems*, 48(1), 93-119.
- Shaxson, L. (2005) Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners. In *Evidence & Policy* 1 (1).
- Shulock, N. (1999) The paradox of policy analysis: If it is not used, why do we produce so much of it? In *Journal of Policy Analysis and Management* 18 (2), pp. 226–244. DOI: 10.1002/(SICI)1520-6688(199921)18:2<226::AID-PAM2>3.0.CO;2-J
- Sienkiewics, M. & Mair, D. (2020) Against the Science-Policy Binary Separation: Science for Policy 1.0, In Sucha, V. & M. Sienkiewics, *Science for Policy Handbook*. European Commission, Joint Research Centre, Brussels, Amsterdam: Elsevier
- Slob, M. & Staman, J. (2012) *Beleid en het bewijsbeest. Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*. Den Haag: Rathenau Instituut
- Smet, Valérie (2013) Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet? In *Beleidsonderzoek Online*. DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000031.
- Solesbury, William (2002) The Ascendancy of Evidence. In *Planning Theory & Practice* 3 (1), pp. 90–96. DOI: 10.1080/14649350220117834.



- Strassheim, H. & Kettunen, P. (2014) When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. In *Evidence & Policy*, vol 10, no 2 pp. 259-77. <http://dx.doi.org/10.1332/174426514X13990433991320>
- Talbot, C. & Talbot, C. (2015) Bridging the academic–policymaking gap: practice and policy issues, *Public Money & Management*, 35:3, 187-194.
- Talbot, C., & Talbot, C. (2014) *Sir Humphrey and the professors: What does Whitehall want from academics*. Manchester: University of Manchester.
- Torenvlied, R. (2000) *Political decisions and agency performance*. Boston/ London: Kluwer.
- Torenvlied, R. & Akkerman, A. (2002) 'Doorwerking in de diepte: De doorwerking van 'Agenda 2002' in de agenda en onderhandelingen van de CAO grootmetaal 1998.' In 'Werkt de Stichting van de Arbeid door?', Red. R. Torenvlied, *Beleid en Maatschappij*, 29(4): 218-231.
- Van Hoesel, P. (2017) Beleidsevaluatie als ritueel. In *Beleidsonderzoek Online* februari.
- Van Hoesel, P. & Herold, M. (2018) Een positieve relatie tussen beleid en kennis. In *Beleidsonderzoek Online* Juli.
- Veerman, G.J. (2021). Preadvies: Dertig Jaar 'Zicht op wetgeving': zicht op nog eens dertig jaar?
- Ward, V., House, A. & Hamer, S. (2009) Knowledge Brokering: The Missing Link in the Evidence to Action Chain? In *Evidence & Policy* 5 (3): 267–279. doi:10.1332/174426409X463811.
- Weiss, R.S. (1994) *Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies*. New York, Free Press
- Wingens, M. (1990) Toward a General Utilization Theory: A Systems Theory Reformulation of the Two-Communities Metaphor. In *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 12 (1): 27–42.

## Appendix A: Leden Begeleidingscommissie

Prof. Mr. G. J. Veerman, voorzitter	Emeritus hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit
Dr. J. Beijers*	Kenniscoördinator ministerie van JenV
Dr. J. Diehle	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Prof. dr. L. Hooft	UMC Utrecht, Department of Epidemiology, Julius Center Research Program Methodology
Dr. R. Jansen	Universiteit van Tilburg, Tilburg School of Social and Behavioral Sciences, Department of Organization Studies
Dr. E. Kruisbergen**	Kenniscoördinator ministerie van JenV
Dr. K. Wittebrood	Wittebrood - Onderzoek, training & coaching

\*Tot 1 april 2021; \*\* Vanaf 1 april 2021



## Appendix B: Verantwoording van het onderzoek

### B1 Opzet van het onderzoek

Zoals wij in de inleiding schreven, is de reikwijdte van een onderzoek naar ‘evidence-based’ werken binnen het ministerie van JenV potentieel kolossaal. Daarom is gekozen voor een opzet van het onderzoek die enerzijds zinvol inzicht biedt in ‘evidence-based’ werken en -beleid binnen het ministerie, maar wel haalbaar blijft in het kader van een opdrachtonderzoek. Daarom is gekozen voor een multi-methode benadering die zowel breed inzicht biedt in de stand van zaken rond ‘evidence-based’ werken en -beleid als een meer diepgaand inzicht biedt in de contexten en mechanismen die ‘evidence-based’ werken en -beleid bevorderen of belemmeren. De multi-methode benadering beschrijven wij hieronder kort in paragraaf B1.1

Om het onderzoek zinvol en uitvoerbaar te houden, is mede in overleg met de opdrachtgever besloten om de reikwijdte van het onderzoek in te perken. Zoals wij in de inleiding beschreven, hebben wij deze inperking gedaan vanuit drie invalshoeken:

1. Wij hebben in onze opzet van het onderzoek een keuze gemaakt uit alle mogelijke, te benaderen organisatieonderdelen van het ministerie. Daarbij hebben wij bij de selectie drie organisatieonderdelen van het ministerie van JenV buiten de selectie gehouden: het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de politie. Bij de enquête hebben wij ons beperkt tot de beleidsdirecties van het departement, het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie en een kennisorganisatie van het ministerie.
2. Wij hebben ervoor gekozen om ons onderzoek te baseren op zelf-gerapporteerde gegevens (van perceptie en gebruik van verschillende kennisbronnen, alsmede van ervaren belemmeringen). Het onderzoek heeft uitdrukkelijk niet als doel handelen te observeren en beleidsteksten te analyseren op hun wetenschappelijke onderbouwing. Het gaat om de zelf-gerapporteerde ervaringen van de medewerkers zelf.
3. Bij de interviews hebben wij ingezoomd op twee contexten waartussen wij verwachten dat ‘evidence-based’ werken en -beleid varieert. Deze contexten betreffen: (1) de fase in het beleidsproces, zoals agendering, beleidsvorming/ besluitvorming, uitvoering en evaluatie; (2) kenmerken van het beleidsveld, meer specifiek: (on)zekerheid van kennis of een (gebrek aan) overeenstemming over middelen en doelstellingen.

#### B1.1 Fasering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf fasen. Tijdens deze fasen is contact geweest met de begeleidingscommissie en met de projectbegeleider van de Afdeling Extern Wetenschappelijke Beleidsonderzoek van het WODC. In totaal zijn er vier bijeenkomsten met de begeleidingscommissie geweest waarin de voortgang van het onderzoek is besproken. Daarnaast is regelmatig noodzakelijk contact geweest met de opdrachtgever (WODC) ten behoeve van ondersteuning bij het verkrijgen van toegang tot gegevens.

- In de eerste fase hebben wij de literatuurstudie verricht, waarmee wij vervolgens het analysekader van het onderzoek nader hebben uitgewerkt. Meer informatie over de

literatuurstudie en het analysekader presenteren wij in paragrafen B1.3 en B1.4 direct hierna.

- In de tweede fase hebben wij de wettelijke- en beleidsmatige kaders onderzocht die ‘evidence-based’ werken en -beleid Rijksbreed en binnen ministeries zou moeten bevorderen. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 2.
- In de derde fase hebben wij de enquête ontwikkeld en uitgezet. De opzet hiervan bespreken wij in paragraaf B2.
- In de vierde fase hebben wij, deels parallel met de derde fase, de interviews uitgevoerd op vier geselecteerde beleidsdossiers. De opzet hiervan bespreken wij in paragraaf B3.
- De vijfde fase betreft de verslaglegging van het onderzoek.

## B1.2 Literatuurstudie

De eerste fase van het onderzoek betreft een literatuurscan en documentanalyse. Het doel van deze literatuurscan was een overzicht te creëren van de gangbare benaderingen van ‘evidence-based’ beleid zoals wordt gehanteerd in de wetenschappelijke literatuur.<sup>104</sup> Voor de literatuurscan is voornamelijk gebruik gemaakt van ‘Scopus’, ‘Google scholar’ en ‘researchgate’ waar, op basis van zoektermen zoals evidence-based policy, evidence-based practice, evidence-based policy making, evidence-based decision making, evidence-based approach en evidence-informed policy, enkele duizenden artikelen te vinden zijn. Daarbij blijken de sociale- en medische wetenschappen hofleveranciers te zijn.

Deze lijst is ingekort door specifieke selectiecriteria te hanteren, zoals alleen Engelstalige artikelen met een bestuurskundige benadering in de periode 2000 – 2020. Deze inperking resulteerde in een lijst van ruim 800 artikelen, met een bescheiden inbreng van Nederlandse auteurs. Omwille van de voortgang van het onderzoek is op pragmatische wijze gebruik gemaakt van deze lijst en is slechts een deel van de publicaties gebruikt (gebaseerd op publicatie-index en overlap van aangesneden thema’s).

Om daarnaast een overzicht te verkrijgen van Nederlandstalige publicaties zijn, door middel van ‘Google scholar,’ separate zoekopdrachten uitgezet (met zoekterm ‘evidence-based policy’ en een beperking tot Nederlandstalig, artikelvorm, periode 2000 – 2020). Het hieruit verkregen overzicht is vervolgens opgeschoond en telt uiteindelijk ruim vijftig tijdschriftartikelen over de afgelopen 20 jaar. Een flink deel hiervan is van Vlaamse origine. In dit overzicht staan veel artikelen over ‘evidence-based’ werken in de gezondheidszorg en het maatschappelijk werk. Het verkregen overzicht is slechts een topje van de ijsberg. Wie gericht te werk gaat, bijvoorbeeld specifiek voor (de vele) onderwerpen die voor het ministerie van JenV van belang zijn, zal dit overzicht met meer generieke artikelen probleemloos kunnen uitbreiden.

---

<sup>104</sup> Een uitgebreide en repliceerbare, systematische review van de wetenschappelijke literatuur over ‘evidence-based’ beleid valt buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek.

### B1.3 Ontwikkeling van het analysekader

De literatuurstudie heeft geresulteerd in een analysekader voor het onderzoek. Een belangrijk onderdeel van het analysekader is de definitie van ‘evidence-based’ werken en -beleid, ‘evidence-informed’ werken en -beleid, en ‘practice-based’ werken en -beleid. Deze definities, meer uitgebreid beschreven in het eerste hoofdstuk, hebben wij niet opgelegd in het empirische onderzoek, maar gebruikt als kader om de resultaten van het empirische onderzoek te analyseren. Daarnaast heeft de literatuurstudie inzicht gegeven in:

- De relevante onderzoekseenheden voor het onderzoek, gegeven beschrijvingen van en verklaringen voor de (onder)benutting van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek in de beleidspraktijk.
- Relevante contexten die ons helpen de belangrijkste condities te identificeren die van belang zijn voor het gebruik van kennis in de beleidspraktijk.
- Relevante operationalisering van kernconcepten in het gangbare empirische onderzoek naar ‘evidence-based’ werken en -beleid.

*Zelf-gerapporteerde gegevens.* De literatuurstudie laat zien dat ‘evidence-based’ werken en -beleid door bestaand wetenschappelijk onderzoek voornamelijk wordt gemeten vanuit zelf-gerapporteerde empirische gegevens. Dit heeft als belangrijke voordeel dat wij in dit onderzoek niet spreken van een evaluatief beoordelingskader. De achterliggende reden is dat de resultaten van wetenschappelijk onderzoek een van de vele kennisbronnen is die kunnen worden benut in werken en beleid binnen het ministerie. Dat ‘evidence-based’ werken en -beleid wordt bevorderd binnen het ministerie laat onverlet dat andere kennisbronnen ook zeer waardevol zijn bij het systematisch ontwikkelen van beleid en het vakkundig uitvoeren ervan.

*Onderzoekseenheden.* Uit de literatuurstudie hebben wij verschillende contexten geïdentificeerd die van belang zijn bij een onderzoek naar ‘evidence-based’ werken en -beleid bij het ministerie van JenV (Pawson & Tilley 1997). Deze contexten vinden wij op verschillende niveaus van de organisatie van werkprocessen binnen de rijksoverheid. De belangrijkste contexten waarbinnen ‘evidence-based’ werken en -beleid plaatsvindt zijn:

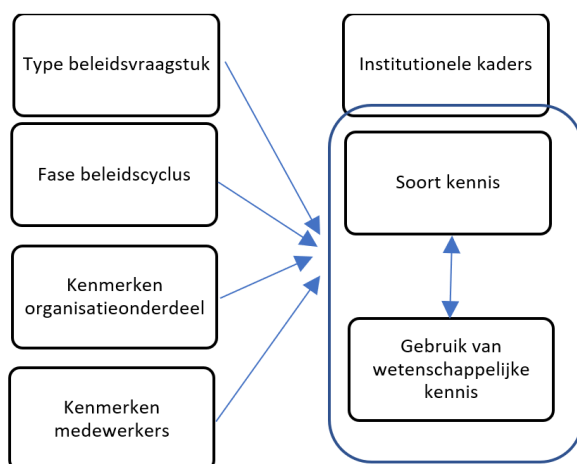
1. *Wettelijke en beleidsmatige kaders.* Het wettelijke- en beleidsmatige kader dat ‘evidence-based’ werken en -beleid tracht te bevorderen vormt een belangrijke context voor medewerkers van het ministerie van JenV. Het wettelijke kader is, op Rijksniveau, gelijk voor alle ministeries. Formele beleidskaders ten aanzien van ‘evidence-based’ werken en -beleid kunnen verschillen tussen de ministeries. Zij vormen de formele kaders waarin ‘evidence-based’ werken en -beleid plaatsvindt. Het Integraal Afwegingskader (IAK) stelt bijvoorbeeld eisen aan de systematische onderbouwing van beleid vanuit kennis.
2. *Beleidsdossier.* De context van het beleidsdossier hangt samen met het type van beleidsvraagstuk dat op het betreffende dossier speelt. Beleidsvraagstukken kunnen worden gekenmerkt door meer- of minder politiek-maatschappelijke consensus, met gevolgen voor politieke oordeelsvorming. Beleidsvraagstukken kunnen ook worden gekenmerkt door meer- of minder (on)zekerheid van kennis, met gevolgen voor de vraag naar wetenschappelijke kennis. Uit deze kenmerken volgt een onderscheid tussen

technische, wetenschappelijke, ethische en politieke (ontembare) vraagstukken (zie onder andere Heinrich, 2007; Hoppe, 1989).

3. *Fase in het beleidsproces.* Beleidsvoeringprocessen zijn vaak gefaseerd en iedere fase kan een specifieke context vormen waarbinnen ‘evidence-based’ werken en -beleid een eigen vorm krijgt. Het beleidsvraagstuk wordt in verschillende fasen van het beleidsproces “bewerkt”, van agendering en probleemverkenning, via beleidsontwerp en besluitvorming, tot beleidsuitvoering en evaluatie. Uit de literatuur blijkt dat de wijze van kennisbenutting afhankelijk kan zijn van context van de fase waarin het beleidsproces zich bevindt. Ook deze conditie komt in het onderzoek uitvoerig aan de orde.
4. *Organisatieonderdeel.* De kerntaak en positie van een organisatieonderdeel zullen, zo is de verwachting, een medebepalende context vormen voor de kennis die zal (kunnen) worden benut. Er bestaat variatie tussen departementale onderdelen, maar ook binnen (grote) diensten (zoals bijvoorbeeld DJI). Sommige onderdelen hebben een staffunctie, andere een lijnfunctie en weer andere een uitvoerende functie. Sommige afdelingen zitten kort op de politiek, andere staan meer op afstand. Naast taak en positie van een organisatie(onderdeel) kan ook de heersende cultuur en praktijk (inclusief de wijze van leidinggeven en aansturing) een context vormen die het ‘evidence-based’ werken en -beleid remt dan wel stimuleert.
5. *Type kennis.* De resultaten van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek vormen slechts één mogelijke kennisbron ten behoeve van werken en beleid binnen het ministerie van JenV. Ook (professionele en individuele) praktijkkennis wordt gebruikt, interne beleidsevaluaties, of jurisprudentie. Het gebruik van wetenschappelijke ‘evidence’ in werken en -beleid kan alleen relatief worden vastgesteld ten opzichte van het gebruik van andere kennisbronnen. Daarmee vormen kennisbronnen elkaars context voor gebruik.
6. *Individuele werknemer.* Ten slotte kan het gebruik van kennis persoonsgebonden zijn. Het gebruik van kennis in beleid zal variëren tussen medewerkers met een andere opleidingsachtergrond, opgebouwde ervaring, of takenpakket (leidinggevend, adviserend, of uitvoerend).

Een vereenvoudigd overzicht van het analysekader wordt gepresenteerd in figuur B.1.

*Figuur B.1: Vereenvoudigd analysekader*





Door middel van documentenanalyse en enkele verkennende interviews hebben wij, ter afsluiting van de eerste fase, inzichtelijk gemaakt welke organisatieonderdelen (ten behoeve van de enquête) en beleidsdossiers (ten behoeve van de interviews) relevant zijn voor het onderzoek. In overleg met de begeleidingscommissie is het juiste niveau van de onderdelen geïdentificeerd en een (gros)lijst opgesteld van te benaderen onderdelen. De uitwerking van de keuzes en de onderzoekdesigns ten behoeve van de enquête en de interviews wordt in de onderstaande twee paragrafen uitgewerkt.

## B2 Enquête

In de derde fase van het onderzoek hebben wij een enquête ontwikkeld en uitgezet onder medewerkers van het ministerie van JenV. Het doel van de enquête is om een enigszins representatief beeld te verkrijgen bij de beantwoording van deelvraag 1c (organisatiecultuur), deelvraag 2 (percepties onder medewerkers), deelvraag 3 (kennisbenutting) en deelvraag 4 (verklaring van de kennisbenutting).

### B2.1 Inhoud van de vragenlijst

De inhoud van de vragenlijst hebben wij opgesteld aan de hand van: (a) bestaande vragenlijsten die eerder zijn ontwikkeld ten behoeve van empirisch onderzoek naar ‘evidence-based’ werken en -beleid; (b) de deelvragen van het onderhavige onderzoek; (c) de literatuurstudie. Het startpunt wordt gevormd door een inventarisatie van empirisch onderzoek dat gebruikt maakt van vragenlijsten. Deze vragenlijsten hebben wij deels samengevoegd, vertaald naar het Nederlands, gecontextualiseerd voor de situatie van medewerkers van een Nederlands ministerie.

Tabel B.1 presenteert een overzicht van de blokken van vragen die wij hebben opgenomen in de vragenlijst. Daarbij staan referenties naar de oorspronkelijke artikelen waarop de betreffende vragen zijn gebaseerd. De vragenlijst zelf is opgenomen in appendix C. Wij hebben blokken opgesteld van in totaal tien vragen. Iedere vraag bevat verschillende stellingen (items). Deze stellingen hebben wij grotendeels, maar niet volledig, ontleend aan eerder onderzoek.

Tabel B.1: Overzicht vragenlijst

<p><b>Blok 1: Perceptie van ‘evidence-based’ werken en -beleid</b></p> <p>In dit blok stellen wij een vraag die het eigen beeld van ‘evidence-based’ werken en -beleid bij de medewerker inzichtelijk maakt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Vraag V1.</b> “Voor mij betekent ‘evidence-based’ dat werken en beleid zijn gebaseerd op ...”.</li> <li>- Stellingen betreffen items, zoals bijvoorbeeld: kennis en ervaring van mijzelf en directe collega’s, evaluaties door onafhankelijke wetenschappers, onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek, onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek.</li> <li>- Antwoordcategorieën: zes-puntschaal variërend van “helemaal oneens” tot “helemaal eens” en “weet niet/ niet van toepassing”.</li> <li>- Een vraag met open antwoorden is toegevoegd</li> </ul> <p><i>Toelichting.</i> De vraag over het eigen beeld van wat ‘evidence-based’ werken is wordt zo vroeg mogelijk in de vragenlijst gesteld. Hiermee wordt voorkomen dat de respondent “geprimed” wordt door andere vragen over onderbouwing van beleid en</p>	<p>Items deels ontleend aan Talbot en Talbot (2014), Cherney, Head, Povey, Ferguson, en Boreham (2015), Newman, Cherney, en Head (2017) en deels zelf ontwikkeld.</p>
--	---

werkzaamheden. Analyse van de items levert inzicht op in de (mogelijk meerdimensionale) structuur van het begrip “evidence-based” werken bij medewerkers van het ministerie.	
<b>Blok 2: Gebruik van ‘evidence-based’ werken en -beleid</b>	
<p>In dit blok stellen wij een vraag die inzichtelijk maakt in hoeverre een medewerker daadwerkelijk ‘evidence-based’ werkt en beleid maakt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Vraag V2.</b> “Werkzaamheden of beleidstukken binnen mijn afdeling baseren wij op...”.</li> <li>- Stellingen betreffen items, zoals bijvoorbeeld: beleidsdocumenten en regelgeving, instructies van leidinggevenden, beleidsevaluaties uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie, kennis en ervaring van mijzelf en directe collega’s, evaluaties door onafhankelijke wetenschappers, onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek, onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek.</li> <li>- Antwoordcategorieën: zes-puntschaal variërend van “helemaal oneens” tot “helemaal eens” en “weet niet/ niet van toepassing”.</li> <li>- Een vraag met open antwoorden is toegevoegd</li> </ul> <p><i>Toelichting.</i> De vraag over het daadwerkelijk gebruik van kennis, dus de mate waarin er ‘evidence-based’ werken en -beleid plaatsvindt volgt direct op de perceptie van ‘evidence-based’. Analyse van de items levert inzicht op in de (mogelijk meerdimensionale) structuur van het begrip “evidence-based” werken bij medewerkers van het ministerie.</p>	Items deels ontleend aan Newman et al. (2017), Cherney et al. (2015), Newman et al. (2017) en deels zelf ontwikkeld.
<b>Blok 3: Informatiebronnen voor kennis</b>	
<p>In dit blok stellen wij een vraag die de informatiebronnen die de medewerker gebruikt voor het vergaren van kennis inzichtelijk maakt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Vraag V3.</b> “Binnen mijn afdeling raadplegen wij de volgende bronnen...”.</li> <li>- Stellingen betreffen items, zoals bijvoorbeeld: wetenschappelijke boeken, tijdschriften of rapporten, individuele wetenschappers, communicatie vanuit de eigen organisatie, onafhankelijke kennisinstellingen binnen het ministerie van JenV, zoals NFI of het WODC, nieuwsmedia (zoals nieuwssites, kranten, weekbladen, televisieprogramma’s).</li> <li>- Antwoordcategorieën: zes-puntschaal bestaand uit “nooit”, “zelden”, “af en toe”, “vaak”, “altijd” en “geen toegang”</li> <li>- Een vraag met open antwoorden is toegevoegd</li> </ul> <p><i>Toelichting.</i> De vraag over het informatiebronnen van kennis, dus waarop de medewerkers van JenV hun werken en beleid baseren, volgt direct op de het gebruik van kennis. Analyse van de items levert inzicht op in hoeverre, welke kennis toegankelijk is.</p>	Items deels ontleend aan Newman et al. (2017), Cherney et al. (2015), Talbot and Talbot (2014), Jennings Jr and Hall (2012) en deels zelf ontwikkeld.
<b>Blok 4: Redenen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis</b>	
<p>In dit blok stellen wij een vraag die de motivaties voor het gebruik van wetenschappelijke kennis bij de medewerkers van JenV inzichtelijk maakt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Vraag V4.</b> “Met wetenschappelijke kennis kan mijn afdeling...”.</li> <li>- Stellingen betreffen items, zoals bijvoorbeeld: dieper inzicht verkrijgen in vraagstukken, bestaand beleid evalueren, eigen argumenten legitimeren, discussies depolitiseren, eigen gezag en invloed (symbolisch) versterken.</li> <li>- Antwoordcategorieën: zes-puntschaal variërend van “helemaal oneens” tot “helemaal eens” en “weet niet/ niet van toepassing”.</li> <li>- Een vraag met open antwoorden is toegevoegd</li> </ul> <p><i>Toelichting.</i> De vraag over de redenen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis, dus waarom medewerkers van JenV wetenschappelijke kennis gebruiken, volgt direct op de bronnen van kennis. Analyse van de items levert inzicht op waarom medewerkers van JenV gebruik maken van wetenschappelijke kennis.</p>	Items deels ontleend aan Cherney, Head, Boreham, Povey, and Ferguson (2011), Rimkutè and Haverland (2015), Amara et al. (2004) en deels zelf ontwikkeld.
<b>Blok 5: Belemmeringen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis</b>	
<p>In dit blok stellen wij een vraag die de belemmeringen voor het gebruik van wetenschappelijk onderzoek bij de medewerkers van JenV inzichtelijk maakt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Vraag V5.</b> “Mijn afdeling gebruikt (een) wetenschappelijk onderzoek niet wanneer, of omdat...”.</li> <li>- Stellingen betreffen items, zoals bijvoorbeeld: de analyses moeilijk te interpreteren zijn, de methodologische kwaliteit van het onderzoek te gering is, er geen relevante beleidsaanbevelingen worden gedaan, de onderzoeksresultaten te laat komen, de</li> </ul>	Items deels ontleend aan Newman et al. (2017), Newman et al. (2016), Cherney et al. (2011), Smet (2013) en deels zelf ontwikkeld.

<p>resultaten niet goed passen bij het lopend beleid of politiek-bestuurlijk onacceptabel zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antwoordcategorieën: zes-puntschaal variërend van “helemaal oneens” tot “helemaal eens” en “weet niet/ niet van toepassing”.</li> <li>- Een vraag met open antwoorden is toegevoegd</li> </ul> <p><i>Toelichting.</i> De vraag over de belemmeringen voor het gebruik van wetenschappelijk onderzoek, dus waarom medewerkers van JenV wetenschappelijke kennis niet gebruiken, volgt direct op de redenen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis. Analyse van de items levert inzicht op waarom medewerkers van JenV geen gebruik maken van wetenschappelijke kennis.</p>	
<p><b>Blok 6: Afdelingscultuur</b></p>	
<p>In dit blok stellen wij een vraag die de afdelingscultuur betreffende het gebruik van kennis bij JenV inzichtelijk maakt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Vraag V6.</b> “Op mijn afdeling...”.</li> <li>- Stellingen betreffen items, zoals bijvoorbeeld: wordt het gebruik van wetenschappelijke kennis aangemoedigd, is het gebruik van wetenschappelijke kennis vaak symbolisch, heb ik te weinig tijd om mij te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek, is men bekend met de eisen uit het Integrale Afwegingskader (IAK) of de Comptabiliteitswet.</li> <li>- Antwoordcategorieën: zes-puntschaal variërend van “helemaal oneens” tot “helemaal eens” en “weet niet/ niet van toepassing”.</li> </ul> <p><i>Toelichting.</i> De vraag over de afdelingscultuur met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek volgt direct op de belemmeringen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis. Analyse van de items levert inzicht op in hoeverre er een afdelingscultuur is die het gebruik van (wetenschappelijke) kennis aanmoedigt.</p>	<p>Items deels ontleend aan Cherney et al. (2015) en deels zelf ontwikkeld.</p>
<p><b>Blok 7: Werkzaamheden respondent</b></p>	
<p>In dit blok stellen wij een vraag die de werkzaamheden van de respondent inzichtelijk maakt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Vraag V7.</b> “Hoe vaak verricht u de volgende werkzaamheden...”.</li> <li>- Stellingen betreffen items, zoals bijvoorbeeld: ik verricht vooral adviestaken, ik werk aan beleidsstukken, ik doe onderzoek, ik stuur medewerkers aan, ik heb contact met ministern en/ of politici.</li> <li>- Antwoordcategorieën: vijf-puntschaal variërend van “nooit”, “zelden”, “af en toe”, “vaak”, “altijd”.</li> <li>- Een vraag met open antwoorden is toegevoegd</li> </ul> <p><i>Toelichting.</i> De vraag over de werkzaamheden van de respondent volgt direct op de afdelingscultuur. Analyse van de items levert inzicht op hoe de werkzaamheden van de medewerkers van JenV zich verhouden tot het ‘evidence-based’ werken en -beleid bij JenV.</p>	<p>Items ontleend aan Aberbach, Putnam, en Rockman (1981) en deels zelf ontwikkeld.</p>
<p><b>Blok 8: Beroepsveld</b></p>	
<p>In dit blok stellen wij een vraag die de kenmerken van het professionele beroepsveld van de medewerker van JenV inzichtelijk maakt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Vraag V8.</b> “In mijn professionele beroepsveld...”.</li> <li>- Stellingen betreffen items, zoals bijvoorbeeld: hebben media een grote impact, is er sprake van veel politieke dynamiek, spreken informatie en feiten elkaar tegen, is besluitvorming gericht op de korte termijn, is weinig wetenschappelijke kennis beschikbaar, is kennis uit de praktijk belangrijker dan wetenschappelijke kennis.</li> <li>- Antwoordcategorieën: zes-puntschaal variërend van “helemaal oneens” tot “helemaal eens” en “weet niet/ niet van toepassing”.</li> </ul> <p><i>Toelichting.</i> De vraag over de kenmerken van het professionele beroepsveld volgt direct op de werkzaamheden van de respondent. Analyse van de items levert inzicht op in het beroepsveld waarin de respondent functioneert dit geeft inzicht in mogelijke bevorderende of belemmerende factoren voor het gebruik van wetenschappelijke kennis.</p>	<p>Items deels ontleend aan Newman et al. (2016), Cherney et al. (2015) en deels zelf ontwikkeld.</p>
<p><b>Blok 9: Achtergrond</b></p>	
<p>In dit blok stellen wij een vraag die enkele kenmerken van de respondent meten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Locatie van uw afdeling</li> <li>- Vakgebied met hoogst genoten opleiding</li> <li>- Leeftijdscategorie</li> </ul>	<p>Items deels ontleend aan Newman et al. (2017), Cherney et al.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gender</li> <li>- Ervaring (jaren in huidige functie)</li> </ul> <p><i>Toelichting.</i> De vraag over de achtergrond van de respondent volgt direct op het beroepsveld van de respondent. Analyse van de items levert inzicht op of hoe specifieke achtergrond kenmerken zich verhouden tot 'evidence-based' werken en -beleid. Wij hebben maar weinig achtergrondkenmerken kunnen meten vanwege privacy vereisten.</p>	(2015) en deels zelf ontwikkeld.
<b>Blok 10: Opmerkingen</b>	
Opmerkingen naar aanleiding van de enquête.	

## B2.2 Selectie van organisatieonderdelen en benaderen van medewerkers

Een van de grote uitdagingen bij het uitzetten van de vragenlijst was het bepalen van de selectie van organisatieonderdelen uit de populatie van alle organisatieonderdelen van het ministerie van JenV die wij zouden benaderen. De organisatiestructuur van het ministerie van JenV kent een onevenwichtige personele opbouw. Zo werkt bij het ministerie ongeveer 100.000 fte., waarvan 60.000 fte. werkzaam is bij het organisatieonderdeel Korps Nationale Politie. Als we de organisatieonderdelen Dienst Justitiële Inrichtingen en het Korps Nationale Politie tezamen nemen, vertegenwoordigen deze organisatieonderdelen 75 procent van de medewerkers die onder het ministerie van JenV vallen. Ook zijn er talrijke ZBOs, agentschappen en overige organisaties die vallen onder het ministerie van JenV. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor de organisatie van de Rechterlijke Macht in Nederland.

Om het onderzoek behapbaar te houden en om oververtegenwoordiging van enkele organisatieonderdelen te voorkomen, hebben wij de enquête uitgezet onder de medewerkers van de beleidsdirecties van het ministerie, de medewerkers van het hoofdkantoor van een uitvoerende organisatie en bij de medewerkers van een kennisorganisatie binnen het ministerie, met expertise op een specifiek domein.

Van de beleidsdirecties hebben wij de medewerkers van de clusters SG, de cluster PSG, de Directoraten-Generaal en de NCTV geselecteerd om te benaderen. Dit betekent dat wij zeven organisatieonderdelen van de beleidsdirecties hebben benaderd om de enquête af te nemen. In totaal is, naar schatting, 1.794 fte. werkzaam binnen deze organisatieonderdelen. Het Korps Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de organisaties van de rechterlijke macht zijn niet geïnccludeerd in het onderzoek. In een latere fase van het onderzoek, tegelijk met de interviews is de enquête ook kleinschalig uitgezet bij een uitvoeringsorganisatie en een kennisorganisatie.

Van ieder organisatieonderdeel hebben wij ernaar gestreefd om alle medewerkers uit te nodigen om deel te nemen aan het onderzoek. Wij hebben daarbij uitsluitend de medewerkers van schaal 10 en hoger gevraagd de vragenlijst in te vullen. De medewerkers zijn via een email uitgenodigd, waarin kort het onderzoek werd geïntroduceerd. Uitgelegd is dat deelname aan de enquête op vrijwillige basis plaatsvindt en dat de onderzoeksgegevens en resultaten volledig geanonimiseerd zullen zijn en nooit herleidbaar zijn tot een bepaalde persoon of organisatieonderdeel. Ook is vermeld in de uitnodiging dat uitsluitend de onderzoekers toegang hebben tot de onbewerkte data en dat deze na de afgesproken (wettelijke) bewaartermijn van 10 jaar vernietigd zullen worden.

De enquête is afgenomen in een web-omgeving van Qualtrics na doorverwijzing vanuit de email via een pagina op intranet van het ministerie. Het verloop van deze procedure beschrijven wij hieronder in meer detail.

### B2.3 Mogelijke vertekening in het onderzoek

Er zijn verschillende risico's op vertekening van de onderzoeksresultaten van de enquête. Hieronder focussen wij op sociaal-wenselijke antwoorden en non-respons bias.

- *Sociaal-wenselijke antwoorden*. Omdat 'evidence-based' werken en -beleid vaak als een norm wordt gezien (een ideaal zelfs door sommigen), hadden respondenten geneigd kunnen zijn om sociaal-wenselijke antwoorden te geven. Het deelname-verzoek is daarom zodanig opgesteld dat het concept van 'evidence-based' werken en -beleid binnen de vragenlijst zoveel mogelijk ontdaan is van een normatieve lading (zie de beschrijving van de vragenlijst).
- *(Non-)respons bias*. Het is erg belangrijk om rekening te houden met (non-)response bias. Het onderzoek moet daarom zodanig onder de aandacht gebracht worden in de organisaties dat alle medewerkers van schaal 10 en hoger het belang inzien van het onderzoek—en ook gemotiveerd zijn tot deelname. Wanneer de benadering van deelnemers aan het onderzoek vrijblijvend lijkt, dan bestaat de kans dat vooral (sterke) voorstanders van 'evidence-based' werken en -beleid de enquête zullen invullen, omdat zij een direct belang ervan zien. De resultaten zullen dan neigen naar een te positief of rooskleurig beeld van 'evidence-based' werken binnen het ministerie van JenV. Omdat wij vrijwel geen achtergrondkenmerken van respondenten konden meten (vanwege privacy vereisten) is het niet mogelijk om inzicht te verkrijgen in een mogelijke non-respons bias.
- *'Common method variance'*. Dit is een methodologisch verschijnsel in vragenlijstonderzoek waarbij kenmerken van de methode systematisch de antwoorden van de respondenten beïnvloeden (Podsakoff et al. 2003, 2012; Chang et al. 2010). Dit gebeurt, bijvoorbeeld, wanneer een onderdeel van de vragenlijst niet wordt begrepen, of wanneer dezelfde schaal een automatisme in de antwoorden van respondenten oproept. Common method variance kan vooral ontstaan bij het meten van attitudes in plaats van (zelf-gerapporteerd) gedrag. Het is erg lastig om deze vertekening op te sporen en ervoor te corrigeren.<sup>105</sup> In de vragenlijst die wij hebben gehanteerd hebben wij *ex ante* enkele voorzorgsmaatregelen genomen, zoals bij stellingen verschillende antwoordcategorieën toepassen, vragen zowel positief als negatief stellen en ook vragen naar gedrag (gebruik) in plaats van uitsluitend naar houdingen. Daarnaast stellen sommige auteurs ook dat het probleem wordt overdreven en dat het bijvoorbeeld onderzoek naar attitudes in de weg staat (George en Pandey 2017). Toch kunnen wij niet voorkomen dat deze vorm van bias in de enquête is geslopen. Wij hebben dan ook slechts één analyse opgenomen (in hoofdstuk 5) die geenszins een effectstudie is, maar slechts samenhangen probeert te beschrijven.

---

<sup>105</sup> Zo wordt bijvoorbeeld afgeraden om Harmon's one-factor test uit te voeren (cf. Schwartz et al. 2017) omdat deze een incorrect beeld van CMV kan oproepen. Andere *ex post* oplossingen zijn methodisch zeer complex.

## B2.4 Uitzetten van de vragenlijst

De selectie van organisatieonderdelen was niet de enige grote uitdaging in het enquête-onderzoek. Het systematisch uitzetten van de vragenlijst bij de beleidsdirecties bleek zeer moeizaam te verlopen. De onderzoekers konden, in verband met privacy, niet zelf de vragenlijst uitzetten via de email-adressen van medewerkers van de beleidsdirecties. Daarnaast bleek het ook niet mogelijk om, bijvoorbeeld via een afdeling personeelszaken, centraal één oproep met één link naar alle medewerkers van de beleidsdirecties te versturen. In overleg met de opdrachtgever (WODC) en de begeleidingscommissie is daarom besloten om het uitzetten van de enquête te laten organiseren door de aanvragers van het onderzoek, de kenniscoördinatoren van de beleidsdirecties van het ministerie.

Bij het uitzetten is gestructureerde en precieze procedure van groot belang, omdat alle potentiële werknemers van de beleidsdirecties op een uniforme wijze zouden moeten worden benaderd.

Hiertoe zijn de volgende afspraken gemaakt:

1. De onderzoekers benaderen de hoofdredacteur van intranet van het ministerie van JenV om de link naar de enquête en begeleidende tekst te plaatsen op het intranet. De link is vervolgens uitgebreid getest door de onderzoekers.
2. De kenniscoördinatoren sturen alle medewerkers van hun respectievelijke directoraat-generaal per mail de uitnodiging om deel te nemen aan de enquête. Hiertoe is ook een uniforme uitnodigingstekst opgesteld door de onderzoekers, na terugkoppeling van de kenniscoördinatoren en in afstemming met de opdrachtgever (WODC) en de begeleidingscommissie.
3. De kenniscoördinatoren zetten de projectbegeleider van het WODC en de afgevaardigde kenniscoördinator uit de begeleidingscommissie in BCC/ CC van de uitnodigingsmail. Zodoende verkrijgen de onderzoekers, via opdrachtgever, inzicht in het bereik van de uitnodigingsmails. Hiermee kan de dekking van de enquête binnen het ministerie van JenV (grofweg) worden bepaald—en daarmee later ook de respons.

Vlak voor de kerstperiode van 2020 hebben de kenniscoördinatoren van de DG's individueel de uitnodig voor de eerste keer naar medewerkers van hun DG verstuurd. Er blijkt een zeer grote variatie op te treden in de wijze waarop de vragenlijst is uitgezet binnen de verschillende directoraten-generaal. Sommige kenniscoördinatoren hebben alle mails volgens de afspraken verstuurd naar alle relevante medewerkers. Andere kenniscoördinatoren hebben zelf een selectie gemaakt en, in enkele gevallen, ook de vastgestelde uitnodigingstekst geamendeerd. Bij één DG heeft een directeur geïntervenieerd in de procedure voor het uitzetten van de enquête.<sup>106</sup> Ondanks het rommelige verloop schatten wij dat de uitnodiging, uiteindelijk, toch naar 1835

---

<sup>106</sup> Bij DG-A verstuurt de kenniscoördinator de uitnodigingsmail naar zelf geselecteerde beleidsafdelingen. Kenniscoördinator DG-B verstuurt de uitnodigingsmail naar 17 mailadressen van de eigen afdeling en leden van het managementteam van een directie met aan hen het verzoek de uitnodiging weer verder te verspreiden binnen de eigen afdelingen. De uitnodigingstekst is fors gewijzigd. Alleen kenniscoördinatoren van DG-C en DG-E en DG-F versturen de uitnodigingsmail aan alle emailadressen van de afdelingen binnen hun DG. Kenniscoördinator DG-D verstuurt de mail naar alle afdelingen behalve vijf, vanuit de eigen afweging alleen beleidsafdelingen te includeren. Kenniscoördinator van DG-G benadert één directie niet.



medewerkers is verzonden. Naar schatting betreft dit 96 procent van de doelgroep van medewerkers die werkzaam zijn op de beleidsdirecties.<sup>107</sup>

Medio januari 2021 zijn reminders verzonden naar medewerkers van de beleidsdirecties. Dit verzoek is, op grond van de eerdere ervaringen, niet meer gelopen via de individuele kenniscoördinatoren maar via de opdrachtgever, het WODC, samen met de kenniscoördinator die zitting had in de begeleidingscommissie.<sup>108</sup> Hiervoor heeft de opdrachtgever en de kenniscoördinator in de begeleidingscommissie de secretariaten van de directeuren-generaal benaderd met het verzoek aan de directeuren-generaal om de reminder te versturen. Ook nu valt niet met zekerheid precies na te gaan hoeveel medewerkers er zijn bereikt. Soms werden alle relevante afdelingen opnieuw bereikt, soms werd een (zeer) beperkt aantal e-mails verzonden of werd er in de nieuwsflits aandacht besteed aan de enquête. Wij schatten dat de reminder, uiteindelijk, naar 1500 – 1550 medewerkers is verzonden. Naar schatting betreft dit maximaal 81 procent van de doelgroep van medewerkers die werkzaam zijn op de beleidsdirecties.

Het uitzetten van de vragenlijst onder de medewerkers van de uitvoerende organisatie en de kennisorganisatie verliep soepel. Nadat de directies toestemming hadden gegeven voor het onderzoek, hebben beleidsmedewerkers van de betreffende organisaties de vragenlijsten uitgezet. De vragenlijst is uitgezet onder alle medewerkers van het hoofdkantoor ( $n = 235$ ) en onder alle medewerkers van de kennisorganisatie ( $n = 300$ ).

## B2.5 Respons

*Beleidsdirecties.* Op basis van het aantal bereikte medewerkers kunnen wij de respons bepalen. Wij schatten in dat ongeveer 80 procent van de medewerkers van de beleidsdirecties werkzaam is in schaal 10 of hoger.<sup>109</sup> Uiteindelijk is de respons 272 ingevulde enquêtes na de herinnering. Dit is dan 18 procent van het aantal medewerkers dat werkzaam is op schaal 10 of hoger.<sup>110</sup> Dit percentage is vergelijkbaar met de respons die in eerder Australisch onderzoek naar ‘evidence-based’ werken en -beleid wordt gerapporteerd voor grotere nationale ministeries (Cherney et al. 2011).

---

<sup>107</sup> De door ons geschatte bezetting van het kerndepartement van JenV is 1.794 fte. Voor deze schatting hebben wij gebruik gemaakt van het aantal fte. die in het introductiedossier van het ministerie van JenV wordt genoemd voor verschillende organisatieonderdelen. Het aantal werkzame personen op basis van fte. berekenen wij met een factor 1,068 (zie: “Trends en cijfers 2019: Werken in de overheid- en onderwijssectoren, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020, pp. 13-14). Dit levert een totaal aan 1.915 medewerkers van de beleidsdirecties op.

<sup>108</sup> Tegelijkertijd heeft een lid van het onderzoeksteam van de Universiteit Twente korte gesprekken gevoerd met de kenniscoördinatoren over het eerdere proces van uitzetten. Dit betrof met name ijking van het aantal benaderde emailadressen en benaderde organisatieonderdelen met het oog op het vaststellen van de bereikte populatie en, daarmee, van de respons.

<sup>109</sup> Een rapport van 2017 verwacht dat in 2024 ongeveer 60 procent van de rijksambtenaren werkzaam zal zijn in schaal 10 of hoger (zie “Een doorkijk in het personeelsbestand van het Rijk”, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017, p. 16). Van het kerndepartement JenV kan een hoger percentage worden verwacht. Een schatting van 80 procent is behoudend en leidt tot een terughoudende, conservatieve inschatting van de feitelijke respons. Premisse is bovendien dat niemand werkzaam op een schaal lager dan 10 de enquête heeft ingevuld. Bij een hoger percentage neemt vanzelfsprekend de respons af.

<sup>110</sup> Dit is  $272 / (0,8 * 1.915) * 100 = 17,75$  procent.



*Uitvoerende organisatie.* Voor deze organisatie hebben we een respons teruggekregen van 46 ingevulde enquêtes. Bij een factor van 80 procent van de medewerkers werkzaam in schaal 10 of hoger, is de respons 24 procent.

*Kennisorganisatie.* Voor deze organisatie hebben we een relatief lage respons teruggekregen van 22 ingevulde enquêtes. Wij gaan ervan uit dat de meeste medewerkers van de kennisorganisatie werkzaam zijn in schaal 10 of hoger. Dan is de respons 7 procent. Mogelijk komt dit omdat de kennisorganisatie deels regionaal zeer verspreid is georganiseerd en veel medewerkers als professionals in de uitvoering actief zijn.

## B3 Interviews

De vierde fase van het onderzoek betrof interviews met medewerkers die werkzaam zijn op zorgvuldig geselecteerde beleidsdossiers. Het doel van de interviews is om een meer diepgaand beeld te verkrijgen bij de beantwoording van deelvraag 2 (percepties onder medewerkers), deelvraag 3 (kennisbenutting) en deelvraag 4 (verklaring van de kennisbenutting).

In de inleiding is naar voren gekomen dat ‘evidence-based’ werken en -beleid, net als andere vormen van beleid, ingebed zijn in een proces van politieke oordeelsvorming. Afhankelijk van het vraagstuk in het beleidsdossier is politieke oordeelsvorming belangrijker en is wetenschappelijke kennis meer (on)zeker. Daarnaast vormt de fase van het beleidsproces waarin het werken plaatsvindt (agendering/ beleidsvorming, uitvoering en evaluatie een belangrijke context voor ‘evidence-based’ werken en -beleid. Op beleidsdossiers zijn specifieke organisatieonderdelen en afdelingen actief in een bepaalde fase van het beleidsproces. Door medewerkers te interviewen die werkzaam zijn op (zorgvuldig geselecteerde) beleidsdossiers binnen een specifieke fase van het beleidsproces, verkrijgen wij inzicht in de mechanismen die binnen deze twee contexten ‘evidence-based’ werken en -beleid medebepalen.

### B3.1 Gekozen onderzoekbenadering

Ten behoeve van het uitvoeren van de interviews hebben wij in twee stappen afdelingen geselecteerd waarbinnen wij medewerkers hebben geïnterviewd.<sup>111</sup> De eerste stap is de selectie van beleidsdossiers. Bij deze selectie hebben wij ons laten leiden door de bekende typologie van beleidsvraagstukken die de relatie tussen wetenschappelijke kennis en politieke oordeelsvorming beschrijft.

Een beleidsvraagstuk wordt vaak ontleend aan een maatschappelijk vraagstuk dat op de politieke agenda staat. Een maatschappelijk vraagstuk ontstaat door (de framing van) een kloof tussen een normatieve maatstaf en een bestaande of verwachte situatie (Akkerman, Resodihardjo & De Vries, 2014; Van de Graaf & Hoppe, 2007: 46). Een maatschappelijk vraagstuk is dus een sociale constructie waarin waarden, normen, beginselen, idealen en/of waarderingen een rol spelen.

---

<sup>111</sup> De uiteindelijke keuze voor afdelingen als casus in het kwalitatieve onderzoek heeft plaatsgevonden na overleg met de aanvrager en opdrachtgever en na advies van de begeleidingscommissie.

Over deze waarnemingen, of percepties, bestaat vaak geen eenduidigheid bij maatschappelijke actoren, beleidsmakers, of politici (Van de Graaf & Hoppe, 2007, p 47). Maar, hoewel een probleem een sociale constructie is, kan er wel degelijk een zekere mate van (deel)overeenstemming bestaan over maatstaven of kennis van bestaande of verwachte situaties. Dit is mede afhankelijk van de specifieke wijze van probleemdefiniëring.

Beleidsvraagstukken kunnen worden getypeerd aan de hand van twee dimensies:

1. Mate van politiek-maatschappelijke overeenstemming over doeleinden en middelen
2. Mate van (on)zekerheid over de status van wetenschappelijke kennis.

Wanneer beide dimensies worden gekruist, ontstaat de bekende typologie van vier beleidsvraagstukken. Tabel B.2 geeft een overzicht hiervan: we onderscheiden *technische* vraagstukken, *wetenschappelijke* vraagstukken, *ethische* vraagstukken en *politieke/ ontembare* vraagstukken. De premisse is dat de mechanismen die tot ‘evidence-based’ werken en -beleid leiden verschillen tussen de vier typen van beleidsvraagstukken. Een zorgvuldige selectie van beleidsdossiers zal dan, naar verwachting, verschillen in mechanismen blootleggen.

Tabel B.2: Typologie van beleidsvraagstukken

		Zekerheid van kennis	
		Groot	Klein
Consensus over waarden	Groot	<b>TECHNISCH</b>	<b>WETENSCHAPPELIJK</b>
	Klein	<b>ETHISCH</b>	<b>POLITIEK/ ONTEMBAAR</b>

- Bij *technische* vraagstukken is er sprake van een grote mate van overeenstemming over de maatstaven en over de kennis van bestaande en te verwachten situaties. Dit type vraagstuk is relatief eenvoudig oplosbaar met behulp van eenduidige wetenschappelijke kennis.
- Op het moment dat er nog steeds sprake is van consensus over de maatstaven maar dat de wetenschappelijke kennis laag is, of tegenstrijdig, is er sprake van een *ontembaar wetenschappelijk* vraagstuk. Bij dit type vraagstuk kan door wetenschappelijk onderzoek de kennis vergroot worden en gezocht worden naar een oplossing voor het vraagstuk (Van de Graaf & Hoppe, 2007, p 48). Een belemmering voor ‘evidence-based’ werken en -beleid is dat er weinig zekerheid van kennis bestaat, bijvoorbeeld door verschillende wetenschappelijke inzichten.
- Als kennis eenduidig is en beschikbaar, maar wanneer er weinig consensus bestaat over de maatstaven, dan is er sprake van een *ethisch* vraagstuk (Van de Graaf & Hoppe, 2007, p. 47). Meer evidence alleen zal niet kunnen bijdragen aan een oplossing van dit vraagstuk of de effectiviteit van beleid. Dit zijn contexten waarin politieke dynamiek mogelijk verhindert dat eensluidende en beschikbare wetenschappelijke kennis (evidence) kan worden ingebracht in het beleid.
- Op het moment dat er zowel weinig consensus over maatstaven als weinig (eensluidende) kennis beschikbaar is over een mogelijke oplossing van het vraagstuk, wordt er gesproken van een *politiek/ ontembaar* vraagstuk of “wicked” vraagstuk (Van de Graaf & Hoppe, 2007, p 47; Rittel & Webber, 1973; Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p 182). In deze context kan wetenschappelijke kennis gepolitiseerd raken en kunnen

“alternatieve” feiten en hypothesen—hoe onwaarschijnlijk wetenschappelijk ook—een politiek betekenisvolle lading krijgen.

### B3.2 Selectie van beleidsdossiers en afdelingen

In de eerste stap hebben wij vier beleidsdossiers geselecteerd die ieder zo goed mogelijk past op een specifiek type van beleidsvraagstuk. Ieder beleidsdossier vormt een casestudie van ‘evidence-based’ werken en -beleid in de context van een specifiek beleidsvraagstuk.

*Beleidsdossier A.* Dit beleidsdossier werd op voorhand door de onderzoekers gezien als een politiek vraagstuk, omdat de assumptie was dat er weinig eenduidige kennis beschikbaar is (grote onzekerheid) en dat relatief weinig overeenstemming bestaat over de waarden die in het geding zijn. Over oplossingsrichtingen om het ‘ontembare’ politieke probleem te tackelen bestaan uiteenlopende opvattingen. Kennis is onzeker en kan gemakkelijk politiek gecontextualiseerd raken. Bij dit type beleidsprobleem zal meer kennis niet direct bijdragen tot het oplossen van het probleem omdat de kennis zelf ter discussie staat. Bovendien zal de politieke dynamiek (gebrek aan waardenconsensus) een succesvolle benutting van kennis in de weg staan. Tijdens de interviews zijn deze aannames bevestigd. De politieke dynamiek is groot. De inbreng van wetenschappelijk kennis is ondergeschikt aan politieke oordelen. De beleidsruimte wordt beperkt door veel juridische kaders, wat ook het gebruik van wetenschappelijk kennis beperkt. Naast politieke waardeoordelen speelt professionele kennis een belangrijke rol.

*Beleidsdossier B.* Dit dossier is door de onderzoekers aangemerkt als een technisch beleidsvraagstuk. Er wordt een grote mate van overeenstemming verwacht over de waarden die in het geding zijn en dat er een behoorlijke mate van overeenstemming bestaat over de aanpak van het probleem. Het gaat om *relatief* eenvoudige, technische problemen (waarmee de onderzoekers de ernst en weerbarstigheid van dit dossier niet willen ontkennen). Deze duiding van het beleidsvraagstuk is tijdens de interviews bevestigd. Dit beleidsvraagstuk is in behoorlijke mate gestructureerd te noemen. Het is in politiek opzicht geen controversieel onderwerp, maar incidenten leiden (uiteraard) tot consternatie, zeker ook door de media, en vragen om uitleg van de minister.

*Beleidsdossier C.* Dit beleidsdossier werd door de onderzoekers benoemd als een wetenschappelijk beleidsvraagstuk. De verwachting was dat er een grote overeenstemming was over de wenselijkheid van maatregelen op dit beleidsdossier maar dat de beschikbaarheid van wetenschappelijke kennis beperkt was. Dit beeld is tijdens de interviews bevestigd. Het is geen controversieel politiek probleem, alleen bij zaken die hoog oplopen komen er wel eens politieke vragen. Het werk van de uitvoerders is erg kennis gedreven, echter betreft dit vooral professionele kennis. De wetenschap loopt wat achter de feiten aan aangezien de uitvoerders zich voornamelijk bezighouden met het werken aan nieuwe uitdagingen. De uitvoerders zijn echter behoorlijk van de politiek geïsoleerd zodat ze in relatieve rust hun werk kunnen doen.

*Beleidsdossier D.* Dit beleidsdossier is door de onderzoekers op voorhand aangemerkt als een ethisch beleidsvraagstuk. Het vermoeden bestond dat kennis tamelijk eenduidig en beschikbaar is, maar dat er relatief weinig overeenstemming bestaat over de waarden die in het geding zijn. Bij een ethisch vraagstuk is de verwachting dat meer kennis niet direct zal bijdragen tot het oplossen van het probleem omdat de politieke dynamiek (gebrek aan waardenconsensus) verhindert dat wetenschappelijke kennis met succes wordt ingebracht. Deze duiding van het beleidsvraagstuk door de onderzoekers is op basis van de interviews niet direct bevestigd, in ieder geval niet ten aanzien van de beleidsuitvoering. In de uitvoering is (veel) wetenschappelijke kennis beschikbaar en die wordt ook gebruikt, maar er is volgens de respondenten nauwelijks of geen sprake van politieke dynamiek.

De tweede stap is de selectie van organisatieonderdelen die actief zijn op de betreffende beleidsdossiers en zich meer specifiek richten op agendering/ beleidsvoorbereiding en uitvoering.<sup>112</sup> en evaluatie. Bij de selectie van de organisatieonderdelen zijn wij uitgegaan van het ministerie van JenV in brede zin, dat wil zeggen afdelingen van het kerndepartement en de aan JenV verbonden organisaties in veld (zoals agentschappen en ZBO's).<sup>113</sup> Wij hebben eerst de contactambtenaren op deze dossiers benaderd, waarna wij zijn doorverwezen naar medewerkers van relevante organisatieonderdelen/ afdelingen.

### B3.3 Opzet van de interviews

In totaal hebben wij met 23 respondenten bij 10 organisaties en beleidsafdelingen 19 interviews gehouden. Voor een overzicht van de spreiding van de interviews over de contexten van beleidsvraagstukken en twee fasen in het beleidsproces verwijzen wij naar tabel B.3. Bij een aantal interviews waren meerdere personen betrokken (4 interviews met 8 respondenten). De respondenten zijn van tevoren per email benaderd met het verzoek aan het onderzoek deel te nemen. De interviews zijn afgenomen door middel van video-bellen en duurden dertig tot zestig minuten. De gesprekken zijn opgenomen en na (globale) transcribering zijn de gesprekken weer gewist. Alleen de onderzoekers hebben inzage in de interviewverslagen gehad.

*Tabel B.3: Aantal respondenten per beleidsfase en beleidsdossier*

Fase beleidscyclus	Beleidsdossier			
	A	B	C	D
(1) Agendering/ beleidsvoorbereiding	2	2	2	3
(2) Uitvoering	5	1	4	4

Voor het afnemen van de interviews is een interviewprotocol opgesteld om de semigestructureerde interviews te leiden. Dit protocol is opgenomen in appendix E. De onderwerpen en een aantal vragen zijn vooraf benoemd in aansluiting op de deelvragen uit het onderzoek en de enquête.<sup>114</sup>

<sup>112</sup> Medewerkers die zich voornamelijk bezighouden met evaluatie waren niet door ons (gemakkelijk) te identificeren.

<sup>113</sup> Voor deze laatste categorie is gebruik gemaakt van bijlage 6 van de laatste begroting van JenV waar alle aan JenV gelieerde organisaties staan vermeld.

<sup>114</sup> Het interviewprotocol is\ doorgesproken met de begeleidingscommissie

Het interviewprotocol omvat de volgende gespreksthema's:

1. Een korte beschrijving van taken en werkzaamheden van de medewerker en afdeling.
2. Aangeven door de geïnterviewde wat deze verstaat onder 'evidence-based' werken en -beleid en wat het belang ervan is.
3. Of en hoe er door de geïnterviewde 'evidence-based' wordt gewerkt.
4. Mogelijke te verwachten positieve en/ of negatieve effecten van 'evidence-based' werken en -beleid.
5. Barrières om 'evidence-based' te werken.

De analyse en rapportage over de bevindingen vormde de vijfde en laatste fase van het onderzoek. De uitkomst treft u in dit rapport (en dan met name in de volgende hoofdstukken).

## B4 Overzicht aanpak van het onderzoek

In de onderstaande tabel B.4 wordt als wijze van samenvatting per deelvraag aangegeven welke methode van informatie- en dataverzameling zijn gebruikt in dit onderzoek.

*Tabel B.4: Deelvragen en dataverzameling*

Deelvraag	Wijze van dataverzameling
1a, 1b	Scan van openbaar toegankelijke websites. Inhoudsanalyse van beleidsdocumenten en parlementaire documentatie.
1c	Enquête
2	Literatuurstudie, enquête, interviews
3a	Literatuurstudie, enquête, interviews
3b	Literatuurstudie, enquête
4	Literatuurstudie, enquête, interviews

## Appendix C: Vragenlijst



### V1\_Betekenis

Al enige tijd wordt er bij de overheid en in de media gesproken van “evidence-based” werken of “evidence-based” beleid. Deze termen roepen verschillende beelden op bij mensen. In de onderstaande vraag kunt u **uw eigen beeld over evidence-based beleid** aangeven. Daartoe vragen wij in hoeverre u het eens bent met de volgende acht stellingen.

Voor mij betekent “evidence-based” dat werken en beleid zijn gebaseerd op:

Kennis en ervaring van mijzelf / directe collega’s

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

toepassing

Kennis en ervaring vanuit professionele veld

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

toepassing

Data-gedreven werken door het ministerie

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

toepassing

Beleidsbeoordelingen uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

toepassing

Beleidsbeoordelingen door onafhankelijke wetenschappers

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

toepassing

Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews

Helemaal oneens    Oneens    Neutraal    Eens    Helemaal eens    Weet niet / Niet van toepassing

Onafhankelijk *kwantitatief* wetenschappelijk onderzoek

Helemaal oneens    Oneens    Neutraal    Eens    Helemaal eens    Weet niet / Niet van toepassing

Onafhankelijk *kwalitatief* wetenschappelijk onderzoek

Helemaal oneens    Oneens    Neutraal    Eens    Helemaal eens    Weet niet / Niet van toepassing

Anders, namelijk “evidence-based” werken en beleid zijn gebaseerd op:

## V2\_Vormen

De onderstaande vragen gaan over uw afdeling. Binnen uw afdeling zijn u en uw naaste collega's werkzaam. Wij vragen naar de afdeling waar u het grootste deel van uw werkzaamheden verricht.

Bij het verrichten van de werkzaamheden op uw afdeling, en het bijdragen aan beleid, wordt **gebruik gemaakt van verschillende vormen van kennis**. Deze kunnen vanzelfsprekend variëren in mate waarin zij evidence-based zijn. In hoeverre wordt er op uw *afdeling* gebruik gemaakt van de volgende vormen van kennis?

Werkzaamheden of beleidsstukken binnen mijn afdeling baseren wij op:

Beleidsdocumenten en regelgeving

Helemaal oneens    Oneens    Neutraal    Eens    Helemaal eens    Weet niet / Niet van toepassing

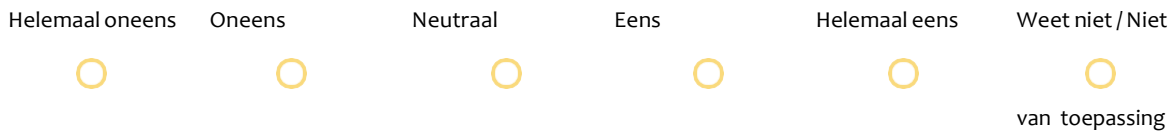
                  

Parlementaire stukken

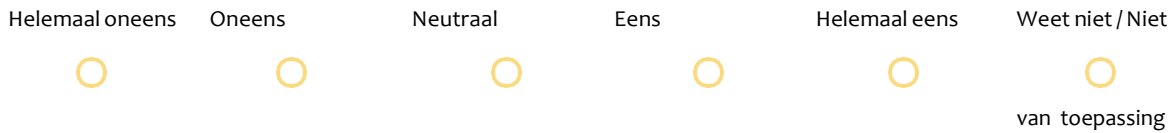
Helemaal oneens    Oneens    Neutraal    Eens    Helemaal eens    Weet niet / Niet van toepassing



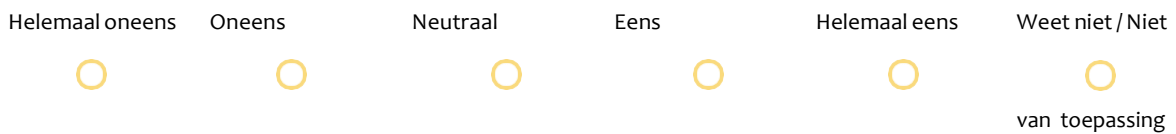
### Jurisprudentie



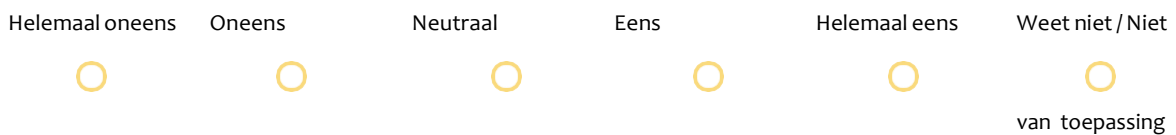
### Instructies van leidinggevendenden



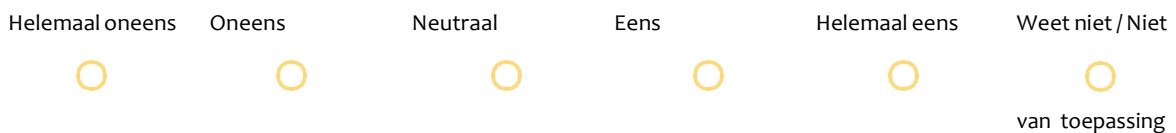
### Kennis en ervaring van mijzelf / directe collega's



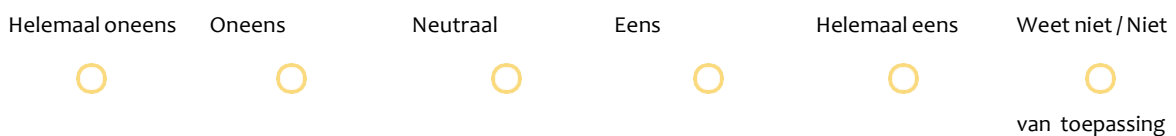
### Kennis en lessen uit de praktijk vanuit mijn professionele veld



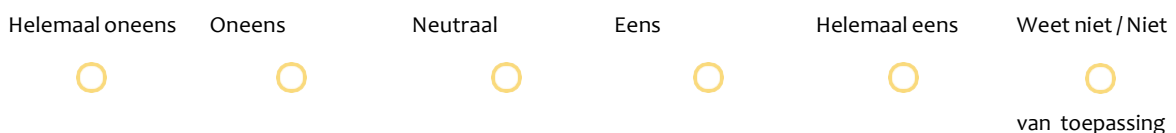
### Opbrengsten van data-gedreven werken binnen het ministerie van JenV



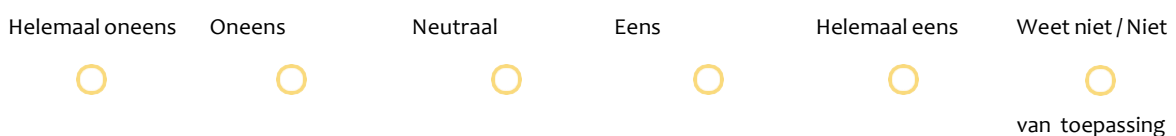
### Beleidsevaluaties uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie



### Beleidsevaluaties door onafhankelijke wetenschappers



### Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews



Onafhankelijk *kwantitatief* wetenschappelijk onderzoek

Helemaal oneens    Oneens    Neutraal    Eens    Helemaal eens    Weet niet / Niet  
                      
 van toepassing

Onafhankelijk *kwantitatief* wetenschappelijk onderzoek

Helemaal oneens    Oneens    Neutraal    Eens    Helemaal eens    Weet niet / Niet  
                      
 van toepassing

Anders, wij baseren werkzaamheden of beleidsstukken binnen mijn afdeling namelijk op:

## V3\_Bronnen

In hoeverre worden de volgende **bronnen binnen uw afdeling geraadpleegd**? Binnen uw afdeling zijn uw naaste collega's werkzaam. Wij vragen naar de afdeling waar u het grootste deel van uw werkzaamheden verricht. Indien uw afdeling geen toegang heeft, kunt u dit ook aangeven.

Binnen mijn afdeling raadplegen wij de volgende bronnen:

## Wetenschappelijke boeken, tijdschriften of rapporten

Nooit    Zelden    Af en toe    Vaak    Altijd    Geen toegang  
                   

## Wetenschappelijke zoekmachines (zoals web-of-science, google scholar, scopus)

Nooit    Zelden    Af en toe    Vaak    Altijd    Geen toegang  
                   

## Wetenschappelijke bijeenkomsten (zoals klankbordgroepen, lezingen, conferenties)

Nooit    Zelden    Af en toe    Vaak    Altijd    Geen toegang  
                   

## Individuele wetenschappers

Nooit    Zelden    Af en toe    Vaak    Altijd    Geen toegang  
                   

## Communicatie vanuit eigen organisatie

Nooit    Zelden    Af en toe    Vaak    Altijd    Geen toegang

Onafhankelijke kennisinstellingen binnen het ministerie van JenV, zoals het NFI of het WODC

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd  Geen toegang

Professionele publicaties (vaktijdschriften, nieuwsbrieven en maillijsten)

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd  Geen toegang

Documenten van consultants, denktanks of belangengroepen

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd  Geen toegang

Nieuwsmedia (zoals nieuwssites, kranten, weekbladen, televisieprogramma's)

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd  Geen toegang

Niet-wetenschappelijke webpagina's (bijvoorbeeld Wikipedia)

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd  Geen toegang

Sociale media, zoals Twitter, LinkedIn of Instagram

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd  Geen toegang

Anders, binnen mijn afdeling raadplegen wij namelijk de volgende bronnen:

## V4\_Redenen

In de onderstaande vraag willen wij graag specifiek ingaan op wetenschappelijke kennis. Wij zijn geïnteresseerd in de **redenen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis** binnen uw afdeling. In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

Met wetenschappelijke kennis kan mijn afdeling:

Dieper inzicht verkrijgen in vraagstukken

Helemaal oneens  Helemaal oneens  Helemaal oneens  Helemaal oneens  Helemaal oneens  Helemaal oneens

Verantwoorde keuzes maken

Helemaal oneens  Helemaal oneens  Helemaal oneens  Helemaal oneens  Helemaal oneens  Helemaal oneens

Effectieve interventies ontwikkelen

Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens

Bestaand beleid evalueren

Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens

Nieuw beleid agenderen

Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens

Eigen argumenten legitimeren

Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens

Argumenten van anderen ontkrachten

Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens

Discussies depolitiseren

Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens

Eerder gemaakte keuzes achteraf onderbouwen

Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens

Eigen gezag en invloed (symbolisch) versterken

Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens

Niet zoveel, maar het wordt voorgeschreven

Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens   Helemaal oneens

Anders, met wetenschappelijke kennis kan mijn afdeling namelijk:

## V5\_Belemmeringen

Er kunnen ook redenen zijn waarom wetenschappelijk onderzoek soms niet wordt gebruikt op uw afdeling. Wij zijn geïnteresseerd in **belemmeringen bij het gebruik van wetenschappelijk onderzoek**. In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

Mijn afdeling gebruikt (een) wetenschappelijk onderzoek niet wanneer, of omdat:

De analyses moeilijk te interpreteren zijn

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

Kwaliteit en resultaten lastig te verifiëren zijn

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

De methodologische kwaliteit van het onderzoek te gering is

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

Er te weinig expertise is om het onderzoek te vertalen naar de praktijk

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

Er geen relevante beleidsaanbevelingen worden gedaan

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

Er geen relevant wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

De onderzoeksresultaten tegenstrijdig zijn

Helemaal oneens   Oneens   Neutraal   Eens   Helemaal eens   Weet niet / Niet  
                 
 van toepassing

De onderzoekresultaten te laat komen

Helemaal oneens   Oneens   Neutraal   Eens   Helemaal eens   Weet niet / Niet  
                 
 van toepassing

Het onderzoek te saai is

Helemaal oneens   Oneens   Neutraal   Eens   Helemaal eens   Weet niet / Niet  
                 
 van toepassing

Het onderzoek te bevooroordeeld is

Helemaal oneens   Oneens   Neutraal   Eens   Helemaal eens   Weet niet / Niet  
                 
 van toepassing

De resultaten niet goed passen bij het lopend beleid of politiek-bestuurlijk onacceptabel zijn

Helemaal oneens   Oneens   Neutraal   Eens   Helemaal eens   Weet niet / Niet  
                 
 van toepassing

Wetenschap ook maar een mening is

Helemaal oneens   Oneens   Neutraal   Eens   Helemaal eens   Weet niet / Niet  
                 
 van toepassing

Anders, mijn afdeling gebruikt (een) wetenschappelijk onderzoek niet wanneer of omdat:

## V6\_Houding

In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen over uw afdeling? Binnen uw afdeling zijn uw naaste collega's werkzaam. Wij vragen naar de afdeling waar u het grootste deel van uw werkzaamheden verricht.

Op mijn afdeling:

Wordt het gebruik van wetenschappelijke kennis aangemoedigd

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

Is het gebruik van wetenschappelijke kennis vaak symbolisch

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

Wordt het aangemoedigd om zelf wetenschappelijk onderzoek te doen

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

Kan ik collega's niet overtuigen om wetenschappelijke kennisbronnen te raadplegen

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

Heb ik te weinig tijd om mij te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing

Is men bekend met de eisen uit het Integrale Afwegingskader (IAK) of Comptabiliteitswet

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
					van toepassing



## V7\_Werkzaamheden

De onderstaande vraag gaat over uw eigen werkzaamheden. U kunt aangeven hoe vaak u bepaalde typen van werkzaamheden feitelijk verricht.

Ik verricht vooral adviestaken

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd

Ik ondersteun beleidsvoorbereiding / besluitvorming

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd

Ik werk aan beleidsstukken

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd

Ik verricht vooral uitvoerende taken

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd

Ik doe onderzoek

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd

Ik geef behandelingen of therapieën

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd

Ik werk direct met doelgroepen (cliënten, burgers)

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd

Ik neem besluiten en bepaal strategie

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd

Ik stuur medewerkers aan

Nooit  Zelden  Af en toe  Vaak  Altijd

Ik heb contact met minister en / of politici

Nooit                      Zelden                      Af en toe                      Vaak                      Altijd

Sociale media, zoals Twitter, LinkedIn of Instagram

Nooit                      Zelden                      Af en toe                      Vaak                      Altijd

Anders, ik verricht namelijk de volgende werkzaamheden:

In hoeverre bent u het eens met de onderstaande stellingen?

Door corona is mijn werkdruk toegenomen

Helemaal oneens    Oneens                      Neutraal                      Eens                      Helemaal eens    Weet niet / Niet

van toepassing

Mijn werkzaamheden worden gekenmerkt door crisismangement

Helemaal oneens    Oneens                      Neutraal                      Eens                      Helemaal eens    Weet niet / Niet

van toepassing

## V8\_Beroepsveld

In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen over **uw professionele beroepsveld**? In mijn professionele beroepsveld:

Hebben media een grote impact

Helemaal oneens    Oneens                      Neutraal                      Eens                      Helemaal eens    Weet niet / Niet

van toepassing

Bestaat er in de beleidsvoering weinig overeenstemming over doelen en / of middelen

Helemaal oneens    Oneens                      Neutraal                      Eens                      Helemaal eens    Weet niet / Niet

van toepassing

Is sprake van veel politieke dynamiek

Helemaal oneens    Oneens                      Neutraal                      Eens                      Helemaal eens    Weet niet / Niet

van toepassing

Spreken informatie of feiten elkaar vaak tegen

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van toepassing
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wordt soms selectief omgegaan met feitelijke onderbouwing

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van toepassing
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is besluitvorming gericht op de korte termijn

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van toepassing
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is weinig wetenschappelijke kennis beschikbaar

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van toepassing
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Heeft de beschikbare wetenschappelijke kennis een onzekere status

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van toepassing
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is kennis uit de praktijk belangrijker dan wetenschappelijke kennis

Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet / Niet van toepassing
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## V9\_Achtergrond

Wij hebben nog enkele vragen over uw **achtergrond** en die van uw afdeling. De antwoorden op deze vragen zijn niet herleidbaar tot individuele personen en dienen uitsluitend om uitspraken te kunnen doen over de representativiteit van de enquête.

Wat is de locatie van uw afdeling?

- Turfmarkt 147, Den Haag
- Elders
- Anders of wil ik liever niet zeggen

In welk vakgebied ligt uw hoogst genoten opleiding?

- Juridisch
- Gedrags- en Maatschappijwetenschappen
- Geschiedenis, letteren, filosofie
- Natuurwetenschappen en techniek
- Anders of wil ik liever niet zeggen

Binnen welke categorie valt uw leeftijd?

- jonger dan 30 jaar
- 30 – 39 jaar
- 40 – 49 jaar
- 50 – 59 jaar
- 60+ jaar
- Wil ik liever niet zeggen

Wat is uw geslacht?

- Vrouw
- Man
- Overig
- Wil ik liever niet zeggen

Hoeveel jaar werkt u in uw huidige functie?

- Minder dan 3 jaar
- 3 – 4 jaar
- 5 – 7 jaar
- 8 – 9 jaar
- 10+ jaar
- Wil ik liever niet zeggen

## V10\_Opmerkingen

Heeft u verder nog opmerking over evidence-based werken en beleid binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid?

Heeft u verder nog opmerkingen over dit onderzoek?



## Appendix D: Toelichting operationalisering vragenlijst

De vragenlijst is opgenomen in appendix C. De inhoud van de vragenlijst hebben wij opgesteld aan de hand van: (a) bestaande vragenlijsten die eerder zijn ontwikkeld ten behoeve van empirisch onderzoek naar ‘evidence-based’ beleid; (b) de deelvragen van het onderhavige onderzoek; (c) de literatuurstudie. Het startpunt wordt gevormd door een inventarisatie van empirisch onderzoek dat gebruikt maakt van vragenlijsten. Deze vragenlijsten hebben wij deels samengevoegd, vertaald naar het Nederlands en gecontextualiseerd voor de situatie van medewerkers van een Nederlands ministerie. Wij hebben niet altijd alle items overgenomen van bestaande vragenlijsten. De reden is dat de uiteindelijke vragenlijst beperkt van omvang moest blijven. Daarnaast hebben wij soms items toegevoegd die relevant zijn voor een specifiek aspect van het onderhavige onderzoek, maar niet in bestaande vragenlijsten zijn opgenomen. Aan de hand van tien tabellen presenteren wij hieronder een overzicht van alle vragen (items) die wij hebben opgenomen in de vragenlijst. Daarbij staan steeds referenties naar de wetenschappelijke artikelen waarin wordt gerapporteerd over de vragen die wij hebben opgenomen.

In het onderhavige rapport maken wij een onderscheid tussen verschillende vormen van kennisgebruik (zie hoofdstuk 1). Wij hebben in totaal tien vraagblokken opgesteld, iedere vraag bevat verschillende stellingen (items). Via deze blokken worden bepaalde aspect van ‘evidence-based’ werken en -beleid geoperationaliseerd:

- a) ‘evidence-based’ werken en -beleid is gebaseerd op wetenschappelijke kennis,
- b) praktijkkennis hierbij is werken en beleid voornamelijk bedoeld om kennis die voortkomt uit de praktijk en
- c) ‘evidence-informed’ werken en -beleid dit is de integratie van wetenschappelijke en praktijkkennis.

In de verschillende blokken van de vragenlijst wordt respondenten gevraagd hoe zij “evidence-based” werken en -beleid percipiëren en hoe en of ze gebruik maken van wetenschappelijke kennis en/ of praktijkkennis.

### **Blok-1**

De vraag naar perceptie is specifiek voor het onderhavige onderzoek. Bestaand vragenlijst-onderzoek vraagt niet naar percepties. Ten behoeve van de vraag naar percepties hebben wij stellingen ontleend aan Talbot en Talbot (2014), Cherney, Head, Povey, Ferguson, en Boreham (2015) en Newman, Cherney, en Head (2017) en zijn deels zelf ontwikkeld (nader gespecificeerd). Wij hebben daarbij stellingen geamendeerd die betrekking hebben op de vraag op welke verschillende manieren beleidsmakers in aanraking zouden kunnen komen met (wetenschappelijke) kennis. Dit hebben wij, generiek, gedaan door de vraag te stellen: “Voor mij betekent “evidence-based” dat werken en beleid zijn gebaseerd op.” Daarnaast hebben wij stellingen toegevoegd die onderscheid aanbrengen tussen wetenschappelijke kennis enerzijds en (eigen) praktijkkennis en ervaring anderzijds. Dit onderscheid wordt gemaakt in de literatuur,

maar komt niet tot uitdrukking in bestaande vragenlijsten (Slob en Staman, 2012; Siekkewics en Mair, 2020). Tabel 1 presenteert de items van vraagblok 1. De antwoordcategorieën worden besproken in appendix B.

Tabel 1: Vraagblok 1 perceptie van ‘evidence’

Items	Onderliggend concept	Oorsprong
Voor mij betekent “evidence-based” dat werken en beleid zijn gebaseerd op:		
Kennis en ervaring van mijzelf/ directie collega’s	Praktijk kennis	Zelf ontwikkeld. Een van de ‘evidence’ types. Zie Hoofdstuk 1
Kennis en ervaring vanuit professionele veld	Praktijk kennis	Zelf ontwikkeld. Een van de ‘evidence’ types. Zie Hoofdstuk 1
Data-gedreven werken door het ministerie	Praktijkkennis	Zelf ontwikkeld. JenV geeft aan druk bezig te zijn met data-gedreven werken. Zie Informatieplan JenV 2019.
Beleidsevaluaties uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie	Praktijkkennis	Talbot en Talbot (2014), Cherney et al. (2015)
Beleidsevaluaties uitgevoerd door onafhankelijke wetenschappers	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Cherney et al. (2015)
Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Newman et al. (2017)
Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Newman et al. (2017)
Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Newman et al. (2017)
Anders, namelijk “evidence-based” werken en beleid zijn gebaseerd op		Zelf ontwikkeld: mogelijkheid voor respondent om aanvullende antwoord te geven.

## Blok-2

In blok twee, zie tabel 2, wordt respondenten gevraagd naar het daadwerkelijke gebruik van “evidence-based werken en -beleid”. In dit blok zijn de items van blok 1 overgenomen alsook vier specifieke items toegevoegd ter vergelijking met andere vormen van input in werken en beleid. Zie tabel 2 hieronder. In de vraag komt duidelijk tot uitdrukking dat het hier daadwerkelijk gebruik betreft. De antwoordcategorieën worden besproken in appendix B.

Tabel 2: Vraagblok 2 gebruik van ‘evidence’

Item	Onderliggend concept	Oorsprong
Werkzaamheden of beleidstukken binnen mijn afdeling baseren wij op:		
Beleidsdocumenten en regelgeving	Kaders	Zelf ontwikkeld
Parlementaire stukken	Kaders	Zelf ontwikkeld
Jurisprudentie	Kaders	Zelf ontwikkeld
Instructies van leidinggevenden	Kaders	Zelf ontwikkeld
Kennis en ervaring van mijzelf/ directie collega’s	Praktijk kennis	Zelf ontwikkeld. Een van de ‘evidence’ types. Zie Hoofdstuk 1
Kennis en ervaring vanuit professionele veld	Praktijk kennis	Zelf ontwikkeld. Een van de ‘evidence’ types. Zie Hoofdstuk 1
Data-gedreven werken door het ministerie	Praktijk kennis, JenV specifiek	Zelf ontwikkeld. JenV geeft aan druk bezig te zijn met data-gedreven werken. Zie Informatieplan JenV 2019.
Beleidsevaluaties uitgevoerd door beleidsdirecties van het ministerie	Praktijk kennis	Talbot en Talbot (2014), Cherney et al. (2015)



Beleidsbeoordelingen uitgevoerd door onafhankelijke wetenschappers	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Cherney et al. (2015)
Wetenschappelijke inzichten in wat werkt en wat niet, zoals meta-analyses of systematische reviews	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Newman et al. (2017)
Onafhankelijk kwantitatief wetenschappelijk onderzoek	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Newman et al. (2017)
Onafhankelijk kwalitatief wetenschappelijk onderzoek	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Newman et al. (2017)
Anders, wij baseren werkzaamheden of beleidsstukken binnen mijn afdeling namelijk op:		Zelf ontwikkeld: mogelijkheid voor respondent om aanvullende antwoord te geven.

### Blok-3

In blok drie, zie tabel 3, wordt respondenten gevraagd om voor diverse specifieke bronnen aan te geven in hoeverre die worden geraadpleegd of de afdeling waar de respondent werkzaam is. De bronnen zijn ontleend aan Newman et al. (2017), Cherney et al. (2015), Talbot and Talbot (2014), Jennings Jr and Hall (2012) en zijn deels zelf ontwikkeld.

Tabel 3: Vraagblok 3 Bronnen van 'evidence'

Item	Onderliggend concept	Oorsprong
Binnen mijn afdeling raadplegen wij de volgende bronnen		
Wetenschappelijke boeken, tijdschriften of rapporten	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Cherney et al. (2015), Newman et al. (2017), Jennings Jr and Hall (2012)
Wetenschappelijke zoekmachines (zoals web-of-science, google scholar, scopus)	Wetenschappelijke kennis	Newman et al. (2017)
Wetenschappelijke bijeenkomsten (zoals klankbordgroepen, lezingen, conferenties)	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014)
Individuele wetenschappers	Wetenschappelijke kennis	Talbot en Talbot (2014), Cherney et al. (2015)
Communicatie vanuit de eigen organisatie	Praktijkkennis	Cherney et al. (2015), Jennings Jr and Hall (2012)
Onafhankelijke kennisinstellingen binnen het ministerie van JenV, zoals het NFI of het WODC	Wetenschappelijke kennis	Cherney et al. (2015)
Professionele publicaties (vaktijdschriften, nieuwsbrieven en maillijsten)	Praktijkkennis	Talbot en Talbot (2014), Cherney et al. (2015), Jennings Jr and Hall (2012)
Documenten van consultants, denktanks of belangengroepen	Praktijkkennis	Cherney et al. (2015), Jennings Jr and Hall (2012)
Nieuwsmedia (zoals nieuwssites, kranten, weekbladen, televisieprogramma's)	Overig	Talbot en Talbot (2014), Cherney et al. (2015), Jennings Jr and Hall (2012)
Niet-wetenschappelijke webpagina's (bijvoorbeeld Wikipedia)	Overig	Zelf ontwikkeld
Sociale media, zoals Twitter, LinkedIn of Instagram	Overig	Talbot en Talbot (2014)
Anders, binnen mijn afdeling raadplegen wij namelijk de volgende bronnen		Zelf ontwikkeld: mogelijkheid voor respondent om aanvullende antwoord te geven.

**Blok-4**

In het vierde vragenblok komen items aan de orde die ingaan op de redenen waarom de respondent wetenschappelijke kennis gebruikt. De items voor dit blok zijn ontleend aan; Cherney, Head, Boreham, Povey, en Ferguson (2011), Rimkutė en Haverland (2015), Amara, Ouimet, en Landry (2004) en zijn daarnaast deels ook zelf ontwikkeld. De onderliggende concepten voor dit vragenblok zijn de verschillende redenen voor gebruik, namelijk; instrumenteel, conceptueel en symbolisch gebruik. Deze redenen worden besproken in hoofdstuk 5.

Tabel 4: Vraagblok 4 Redenen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis

Item	Onderliggend concept	Oorsprong
Met wetenschappelijke kennis kan mijn afdeling		
Dieper inzicht verkrijgen in vraagstukken	Instrumenteel gebruik, conceptueel gebruik	Cherney et al. (2011), Amara et al. (2004), Rimkutė en Haverland (2015)
Verantwoorde keuzes maken	Instrumenteel gebruik	Cherney et al. (2011), Amara et al. (2004), Rimkutė en Haverland (2015)
Effectieve interventies ontwikkelen	Instrumenteel gebruik, conceptueel gebruik	Cherney et al. (2011), Amara et al. (2004), Rimkutė en Haverland (2015)
Bestaand beleid evalueren	Instrumenteel gebruik	Zelf ontwikkeld
Nieuw beleid agenderen	Conceptueel gebruik	Cherney et al. (2011), Rimkutė en Haverland (2015)
Eigen argumenten legitimeren	Symbolisch gebruik	Cherney et al. (2011), Amara et al. (2004), Rimkutė en Haverland (2015)
Argumenten van anderen ontkrachten	Symbolisch gebruik	Rimkutė en Haverland (2015)
Discussies depolitiseren	Symbolisch gebruik	Rimkutė en Haverland (2015)
Eerder gemaakte keuzes achteraf onderbouwen	Symbolisch gebruik	Cherney et al. (2011), Amara et al. (2004), Rimkutė en Haverland (2015)
Eigen gezag en invloed (symbolisch) versterken	Symbolisch gebruik	Cherney et al. (2011), Rimkutė en Haverland (2015)
Niet zoveel, maar het wordt voorgeschreven	Symbolisch gebruik	Zelf ontwikkeld
Anders, met wetenschappelijke kennis kan mijn afdeling namelijk		Zelf ontwikkeld: mogelijkheid voor respondent om aanvullende antwoord te geven.

**Blok-5**

In het vijfde vragenblok wordt respondenten gevraagd naar eventuele belemmeringen die zij ervaren bij het gebruik van wetenschappelijke kennis. Dit blok volgt op het voorgaande blok waarin werd gevraagd naar waarom er juist wel gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis. De items zijn ontleend aan; Newman et al. (2017), Newman, Cherney, en Head (2016), Cherney et al. (2011), Smet (2013) en zijn deels zelf ontwikkeld. Onderliggende concepten voor dit vragenblok zijn; kenmerken van het kennisfonds, (gebrek aan) expertise bij de gebruiker, (gebrek aan) relevantie en belangentegenstellingen tussen wetenschap en beleid (zie ook hoofdstuk 5).

Tabel 5: Vraagblok 5 Belemmeringen voor het gebruik van wetenschappelijke kennis

Item	Onderliggend concept	Oorsprong
Mijn afdeling gebruikt (een) wetenschappelijk onderzoek niet wanneer, of omdat		
De analyses moeilijk te interpreteren zijn	Benodigde expertise	Newman et al. (2017), Cherney et al. (2011),
Kwaliteit en resultaten lastig te verifiëren zijn	Kenmerken kennisfonds	Cherney et al. (2011), Smet (2013)
De methodologische kwaliteit van het onderzoek te gering is	Kenmerken kennisfonds	Cherney et al. (2011), Smet (2013)
Er te weinig expertise is om het onderzoek te vertalen naar de praktijk	Benodigde expertise	Newman et al. (2017),
Er geen relevante beleidsaanbevelingen worden gedaan	Kenmerken kennisfonds, relevantie	Newman et al. (2016), Cherney et al. (2011), Smet (2013)
Er geen relevant wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is	Kenmerken kennisfonds, Relevantie	Newman et al. (2016), Smet (2013)
De onderzoeksresultaten tegenstrijdig zijn	Kenmerken kennisfonds	Smet (2013)
De onderzoeksresultaten te laat komen	Kenmerken kennisfonds	Cherney et al. (2011),
Het onderzoek te saai is	Kenmerken kennisfonds	Zelf ontwikkeld
Het onderzoek te bevooroordeeld is	Relevantie, Belangen- tegenstellingen	Cherney et al. (2011), Smet (2013)
De resultaten niet goed passen bij het lopen beleid of politiek-bestuurlijk onacceptabel zijn	Relevantie, Belangen- tegenstellingen	Newman et al. (2016), Cherney et al. (2011), Smet (2013)
Wetenschap ook maar een mening is	Relevantie, Belangen- tegenstellingen	Zelf ontwikkeld
Anders, mijn afdeling gebruikt (een) wetenschappelijk onderzoek niet wanneer, of omdat		Zelf ontwikkeld: mogelijkheid voor respondent om aanvullende antwoord te geven.

## Blok-6

Het zesde vragenblok gaat in op de cultuur en gangbare praktijken binnen de afdeling wat betreft het gebruik van wetenschappelijke kennis, zie tabel 6. De items voor dit vragenblok zijn ontleend aan Cherney et al. (2015) en deels zelf ontwikkeld.

Tabel 6: Vraagblok 6 Houding van de afdeling ten opzichten van het gebruik van wetenschappelijke kennis

Item	Onderliggend concept	Oorsprong
Op mijn afdeling		
Wordt het gebruik van wetenschappelijke kennis aangemoedigd	Cultuur t.o.v gebruik wetenschappelijke kennis	Cherney et al. (2015)
Is het gebruik van wetenschappelijke kennis vaak symbolisch	Cultuur t.o.v gebruik wetenschappelijke kennis	Zelf ontwikkeld
Wordt het aangemoedigd om zelf wetenschappelijk onderzoek te doen	Cultuur t.o.v gebruik wetenschappelijke kennis	Zelf ontwikkeld
Kan ik collega's niet overtuigen om wetenschappelijke kennisbronnen te raadplegen	Cultuur t.o.v gebruik wetenschappelijke kennis	Cherney et al. (2015)
Heb ik te weinig tijd om mij te verdiepen in wetenschappelijk onderzoek	Cultuur t.o.v gebruik wetenschappelijke kennis	Cherney et al. (2015)
Is men bekend met de eisen uit het Integraal Afwegingskader (IAK) of Comptabiliteitswet	JenV specifiek huidige kaders voor werken en beleid	Zelf ontwikkeld

**Blok-7**

In blok zeven komen de werkzaamheden van de respondent aan de orde, zie tabel 7. Doel van dit vragenblok is om te achterhalen in hoeverre de werkzaamheden van de respondent een rol spelen in het gebruik van wetenschappelijke kennis. De items zijn ontleend aan Aberbach, Putnam, en Rockman (1981) en deels specifiek ontwikkeld door ons voor het ministerie van JenV.

Tabel 7: Vraagblok 7 Werkzaamheden van de respondent

Item	Onderliggend concept	Oorsprong
Ik verricht vooral adviestaken		Aberbach, Putnam, en Rockman (1981)
Ik ondersteun beleidsvoorbereiding/ besluitvorming		Aberbach, Putnam, en Rockman (1981)
Ik werk aan beleidsstukken		Aberbach, Putnam, en Rockman (1981)
Ik verricht vooral uitvoerende taken		Aberbach, Putnam, en Rockman (1981)
Ik doe onderzoek		Aberbach, Putnam, en Rockman (1981)
Ik geef behandelingen of therapieën		Zelf ontwikkeld
Ik werk direct met doelgroepen (cliënten, burgers)		Zelf ontwikkeld
Ik neem besluiten en bepaal strategie		Aberbach, Putnam, en Rockman (1981)
Ik stuur medewerkers aan		Aberbach, Putnam, en Rockman (1981)
Ik heb contact met ministers en/ of politici		Aberbach, Putnam, en Rockman (1981)
Anders, Ik verricht namelijk de volgende werkzaamheden		Zelf ontwikkeld: mogelijkheid voor respondent om aanvullende antwoord te geven.

**Blok-8**

Vragenblok acht richt zich op de kenmerken van het beroepsveld de respondent is actief in, zie tabel 8. Het doel van de items in dit blok is het achterhalen van de mate van politieke dynamiek en de onzekerheid van kennis (zie ook hoofdstuk 5). De items in dit blok zijn ontleend aan Newman et al. (2016), Cherney et al. (2015) en deels zelf ontwikkeld.

Tabel 8: Vraagblok 8 Kenmerken van het professionele beroepsveld

Item	Onderliggend concept	Oorsprong
In mijn professionele beroepsveld		
Hebben media een grote impact	Politieke dynamiek	Newman et al. (2016)
Bestaat er in de beleidsvoering weinig overeenstemming over doelen en / of middelen	Onzekerheid van kennis	Newman et al. (2016)
Is er sprake van veel politieke dynamiek	Politieke dynamiek	Newman et al. (2016)
Spreken informatie of feiten elkaar vaak tegen	Onzekerheid van kennis	Zelf ontwikkeld
Wordt soms selectief omgegaan met feitelijke onderbouwing	Onzekerheid van kennis	Zelf ontwikkeld
Is besluitvorming gericht op de korte termijn	Onzekerheid van kennis	Newman et al. (2016)
Is weinig verstand van wetenschappelijke kennis beschikbaar	Onzekerheid van kennis	Cherney et al. (2015)
Heeft de beschikbare wetenschappelijke kennis een onzekere status	Onzekerheid van kennis	Newman et al. (2016)
Is kennis uit de praktijk belangrijker dan wetenschappelijke kennis	Onzekerheid van kennis	Newman et al. (2016), Cherney et al. (2015)

## Blok-9

In het negende vragenblok komen enkele achtergrondkenmerken van de respondenten aan bod, zie tabel 9. Deze items helpen bij het controleren op verschillende factoren als leeftijd en geslacht. De items zijn ontleend aan Newman et al. (2017), Cherney et al. (2015) en deels zelf ontwikkeld.

Tabel 9: Vraagblok 9 Achtergrondkenmerken

Item	Onderliggend concept	Oorsprong
Wat is de locatie van uw afdeling	Locatie zegt wat over of respondent onderdeel is van beleidsdirecties.	Zelf ontwikkeld.
In welk vakgebied ligt uw hoogst genoten opleiding		Newman et al. (2017), Cherney et al. (2015)
Binnen welke categorie valt uw leeftijd		Newman et al. (2017)
Wat is uw geslacht		Newman et al. (2017)
Hoeveel jaar werkt u in uw huidige functie		Newman et al. (2017), Cherney et al. (2015)

## Blok-10

Het laatste vragen blok betreft geen stellingen maar geeft de respondent de kans, door middel van twee open vragen, eventuele opmerkingen te maken over ‘evidence-based’ werken en -beleid bij JenV en over dit onderzoek.

Tabel 10: Vraagblok 10 Opmerkingen

Item
Heeft u verder nog opmerkingen over evidence-based werken en beleid binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid?
Heeft u verder nog opmerkingen over dit onderzoek?



## Appendix E: Interviewprotocol

### Introductie

1. Allereerst hartelijk dank dat u bereid bent om mee te werken aan ons onderzoek naar evidence-based werken bij het ministerie van JenV.
  - a) Wij voeren dit onderzoek uit in opdracht van het WODC.
  - b) Wij hechten eraan te benadrukken dat het onderzoek volstrekt onafhankelijk wordt uitgevoerd
  - c) Het onderzoek is niet gericht op een beoordeling van de werkzaamheden van uw afdeling als zodanig (het gaat ons derhalve niet om de effectiviteit of efficiëntie van de beleidsvoering). Wij zijn enkel geïnteresseerd in de vraag in hoeverre en op welke wijze binnen uw afdeling 'evidence-based' wordt gewerkt. Ook aan dit laatste zullen wij geen waardeoordeel verbinden – evidence-based is niet per definitie goed of slecht.
2. Mijn naam is {...} en ik ben zoals in de uitnodigingsbrief al aangegeven als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan de faculteit BMS van de Universiteit Twente.
3. Voordat wij met de eerste vraag beginnen, vragen wij uw expliciete toestemming tot vrijwillige deelname.
  - a) Daarnaast vragen wij u toestemming om het gesprek op te nemen. Na verwerking van het interview zullen deze opnames worden gewist.
  - b) Tevens benadrukken wij de anonimiteit van het onderzoek. Er zullen geen passages in een rapportage worden opgenomen die naar u als persoon verwijzen. Tevens hechten wij eraan te vermelden dat de primaire gegevens uit het interviewverslag niet aan derden zullen worden verstrekt.

### Vraag 1. Werkzaamheden en plaats in beleidscyclus

- A. Kunt u in het kort iets over uzelf vertellen?
  - i. Aandachtspunten: Korte beschrijving geven van de functie, taken en werkzaamheden en die van de afdeling. Met welk(e) vraagstuk(ken) houdt u zich vooral bezig?
- B. Hoe zou u het werkveld/ beroepenveld (professionele omgeving) willen kwalificeren waar u en uw afdeling in functioneert?
  - i. Aandachtspunten: is het sterk gepolitiseerd of niet? Is er een sterke behoefte aan veldkennis (professioneel) of wetenschappelijke kennis? Of anderszins?

### Vraag 2. Omschrijving van evidence-based werken

Evidence-based werken en evidence-based beleid worden in de praktijk op verschillende manieren omschreven.

- A. Kunt u aangeven wat voor u evidence-based werken en beleid is?
- B. Heeft u de indruk dat er binnen uw afdeling een eenduidige opvatting bestaat over wat evidence-based werken en beleid is?



- i. Aandachtspunten: Hoe weet u dat er (g)een eenduidige opvatting is? Hoe gaat u of uw afdeling om met verschillende opvattingen? In welke mate is dit van invloed op het uitvoeren van u werkzaamheden?

### **Vraag 3. Gebruik van evidence**

- A. Evidence-based werken en evidence-based beleid worden (soms) als uitgangspunt genomen binnen het ministerie. Kunt u aangeven op welke manier u hieraan invulling geeft in uw werkzaamheden? En uw afdeling?
  - i. Aandachtspunten: functie die evidence-based kennis vervult bij het uitvoeren van de werkzaamheden? Beleidsfase (agendering/ beleidsvoorbereiding/besluitvorming; uitvoering; evaluatie).
- B. Wordt er door u of binnen uw afdeling gebruikt gemaakt van wetenschappelijke kennis?
  - i. Aandachtspunten: Welke wetenschappelijke kennis is relevant? Wat is de belangrijkste reden voor dit gebruik? (Voorbeeld).
- C. Hoe wordt het gebruik van (wetenschappelijke of professionele) kennis gestimuleerd/ gefaciliteerd.
  - i. Aandachtspunten: Cultuur op afdeling.

### **Vraag 4. Factoren die het gebruik van wetenschappelijke kennis bevorderen of belemmeren**

- A. Zijn er factoren die wetenschappelijk evidence-based werken door u of bij uw afdeling bevorderen en/of belemmeren?
  - i. Aandachtspunten: Welke zijn dit?

Naast de factoren die u hierboven hebt genoemd, worden er soms een aantal “standaard” factoren genoemd. In hoeverre is hiervan sprake?

- B. Over welke data- en kennisbronnen heeft u de beschikking om wetenschappelijk evidence-based te kunnen werken?
  - i. Aandachtspunten: Waarom zijn deze belangrijk? Zijn de bronnen toereikend? Bestaan er richtlijnen? Hoe bepaalt u of uw afdeling of bepaalde bronnen ook voldoende wetenschappelijk evidence-based zijn? Hoe wordt wetenschappelijk onderzoek “vertaald” naar de praktijk van u of uw afdeling?
- C. Hoe gaat u ermee om als kennis wel beschikbaar is, maar tegenstijdig?
  - i. Aandachtspunten: Maakt u dan een keuze (zo ja waarop gebaseerd). Kunt u zelf onderzoek (laten).

### **Vraag 5. Overige onderwerpen**

Zijn er nog andere onderwerpen die u in dit kader naar voren wilt brengen?

**Afsluiting en dank voor het interview.**



UNIVERSITY OF TWENTE  
Drienerloaan 5  
7522 NB Enschede

P.O.Box 217  
7500 AE Enschede

P +31 (0)53 489 9111

[info@utwente.nl](mailto:info@utwente.nl)  
[www.utwente.nl](http://www.utwente.nl)