



Samenvatting

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.

Samenvatting:

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.

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 subparagraaf 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.

UNIVERSITY OF TWENTE
Drienerloaan 5
7522 NB Enschede

P.O.Box 217
7500 AE Enschede

P +31 (0)53 489 9111

info@utwente.nl
www.utwente.nl