Gevoel voor bewijs

Naar vloeiende verbindingen tussen kennis en beleid

Rien Rouw

NSOB

Vorm geven aan inhoud

ATELIERREEKS

Gevoel voor bewijs

Naar vloeiende verbindingen tussen kennis en beleid

Rien Rouw

2011 ISBN 978-90-75297-17-1

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

ATELIERREEKS

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

1 Inleiding 5

2 Wat wordt verstaan onder evidence based policy? 7

3 Bestaat er wel een gouden standaard? 9

4 Kennis en de aard van het politiek-bestuurlijke proces 10

5 Een rijker begrip van evidence based policy 13

6 Evidence based policy als deliberatie 15

7 De organisatie van de relatie tussen wetenschap en beleid 16

8 'Kennispraktijken' bij de Nederlandse rijksoverheid 21

9 Tenslotte 29

Voorwoord

Hoe verhouden kennis en beleid zich tot elkaar? Hoe kan kennis beleid versterken? Dat zijn vragen die in het essay dat voorligt op overzichtelijke en indringende wijze aan bod komen. Het essay is een product van het Atelier van de Denktank van de NSOB. Dat is een faciliteit die wij bieden aan hoogwaardige professionals uit het openbaar bestuur om een periode aan de NSOB te verblijven en onderzoek te verrichten, naar een onderwerp dat in de praktijk en wetenschappelijk gezien relevant is. Daarbij is het voor de gastonderzoeker van belang om zijn expertise van de praktijk te combineren met inzichten uit de wetenschap en daarin de essentie van beide contexten met elkaar te verbinden. Dus geen in een academische context geproduceerd praktisch werk, of een tot vereenvoudigde instrumenten vertaald wetenschappelijk inzicht. Het eindproduct moet het beste van beide werelden verenigen: een grondige bespreking van academische theorie, van toepassing gemaakt voor practitioners, resulterend in handelingsopties.

Dit essay verbindt wetenschap en praktijk op drie manieren. Het is een werk over kennis en beleid, geschreven in een context waarin die beide werelden samen komen, door een auteur die als persoon en functionaris beide elementen in zich verenigt. In het essay staat de notie van ***evidence based policy*** centraal. Dat begrip wordt besproken op een wijze die voorbij gaat aan het vaak te gemakkelijke gebruik ervan, maar die ook de vaak te simpele kritiek op de toepasbaarheid ontstijgt. Het biedt een begaanbare middenweg voor professionals die zich geconfronteerd zien met vragen over de aansluiting tussen kennis en beleid, maar is evengoed relevant voor wetenschappers en studenten die zich verdiepen in hoe kennis zich tot beleid verhoudt.

Dit essay is de eerste van de Denktank ***Atelier-publicaties***, waarin ambtelijke professionals de producten van hun verblijf als gastonderzoeker aan de NSOB presenteren. Wij zijn trots op de lessen en inzichten die dit eerste exemplaar bevat en hopen dat deze kennis zijn weg vindt in het domein dat het beschrijft. Opdat kennis beleid kan versterken en dat praktijken van beleid zullen leiden tot weer nieuwe en verbeterde kennis.

Wij wensen u veel plezier en inspiratie bij het lezen van dit essay.

Martijn van der Steen
Directeur NSOB Denktank

“Evidence is part of the plot,
but should not be its master”

Rip, A. (2000), In praise of speculation. In: OECD (2000),
Proceedings. Social sciences for knowledge and decision making. Parijs: OECD.

1 Inleiding

In het regeerakkoord van het in oktober 2010 aangetreden kabinet-Rutte staat in de paragraaf over onderwijs een reeks van voorstellen die in hoge mate is gebaseerd op studies van het Centraal Planbureau (CPB) naar effectief onderwijsbeleid. Voorstellen als een prestatiebeloning voor leraren en centrale toetsing in het funderend onderwijs zijn volgens het CPB kansrijk omdat in vooral internationaal onderzoek positieve effecten zijn aangetoond. Het CPB gaat er daarbij vanuit dat alleen onderzoek volgens een bepaald design aantoont welk beleid effectief is, het zogeheten gouden standaard onderzoek. Deze opvatting is bepaald niet ongebruikelijk in wetenschapsland maar ook niet onomstreden. Veel politieke partijen volgden echter de voorkeuren van het CPB. Evidence based policy in optima forma.

Evidence based policy is de nieuwe gedaante van het denken over en het werken aan de relatie tussen wetenschap en beleid. Het kreeg een enorme stimulans in de jaren negentig onder invloed van de regering Blair. Pragmatisme kenmerkte Blairs visie op beleid (Solesbury 2001). Die visie kreeg gestalte in het programma ‘Modernising government’, waaronder ook viel de professionalisering van beleid maken. Een professionele beleidsmaker “uses the best available evidence, reviews, evaluates and learns lessons” (Strategic Policy Making Team Cabinet Office 1999). ‘What counts is what works’, was het adagium. Daarmee zitten we direct in het hart van evidence based policy: ‘what works’ is immers de strijdkreet waarmee de pleitbezorgers van evidence based policy de wereld ingaan.

In diezelfde periode kreeg evidence based policy een boost aan de overzijde van de oceaan, in de Verenigde Staten. In 1997 verscheen een gezaghebbend rapport in opdracht van het Amerikaanse congres over *Preventing crime: what works, what doesn’t, what’s promising* (http://www.ncjrs.gov/works).

Vanuit de Angelsaksische landen verspreidde evidence based policy zich vervolgens over de hele wereld en belandde aan het begin van de 21e eeuw ook in Nederland. Daar landde het in goede aarde, mede omdat die was omgeploegd door de uitkomsten van enkele parlementaire enquêtes en onderzoeken, zoals de enquête over grote infrastructurele projecten en het onderzoek naar onderwijsvernieuwingen. De parlementaire commissie die vernieuwingen van het voortgezet onderwijs onderzocht stelde vast dat deze onvoldoende waren onderbouwd, en dat politici de ogen sloten als uit pilots ongewenste neveneffecten naar boven kwamen. Geen vernieuwing meer zonder wetenschappelijke onderbouwing, was een van de uitkomsten van het parlementaire onderzoek. In het huidige tijdsgewricht staat, zeker in de politieke retoriek, de effectiviteit van beleid centraal. ‘Value for money’, publiek geld moet efficiënt

worden besteed aan bewezen beleidsinterventies. Effectiviteit overschaduwt andere waarden die in het geding zijn bij politieke besluitvorming.

Niet alleen vanuit het beleid kwamen impulsen tot evidence based policy, ook ontwikkelingen in de wetenschap droegen bij aan een grotere oriëntatie op het gebruik van onderzoek door bestuur, beleid en praktijk. In de jaren negentig kreeg de oriëntatie op gebruik een impuls door de opkomst van zogeheten modus-2 kennis. Volgens Gibbons et al. (1995) is modus-2 kennis een verschijnsel dat zich voordoet in hoogontwikkelde samenlevingen. Dat type kennis doorbreekt de traditionele grenzen, grenzen tussen wetenschappelijke disciplines en grenzen tussen wetenschap, maatschappij en samenleving. Deze kennis komt tot stand in de context van de toepassing ervan. Productie, toepassing en verspreiding van kennis zijn dus met elkaar vervlochten, de traditionele lineariteit tussen deze drie elementen van het kennissysteem is verdwenen. Als kennis wordt geproduceerd in de context van toepassing dan staat de bruikbaarheid ervan als vanzelfsprekend centraal. Het interessante is overigens dat vanuit het modus-2 perspectief geen instrumentele relatie wordt gelegd tussen wetenschap en beleid maar dat het eerder gaat om een conversatie waarin verschillende perspectieven een gelijkwaardige inbreng hebben. Praktijkkennis telt even zwaar als wetenschappelijke kennis.

Een lange traditie

De vraag naar de wetenschappelijke onderbouwing van beleid is geen nieuwe vraag, integendeel, volgens sommigen gaat de relatie tussen wetenschap en beleid terug tot het ontstaan van de staat in de periode van de Verlichting. Vanaf toen werd vooruitgang in de wetenschap nauw verbonden met de 'vooruitgang' van de menselijke geest en van het bestuur (Carson 2003). Leeuw (2010) beschrijft hoe experimenteel onderzoek in de 20e eeuw een belangrijke bijdrage levert aan dit idee van vooruitgang. Experimenteel onderzoekers in de sociologie en psychologie proberen te achterhalen welke interventies werkelijk effectief zijn, zowel op individueel niveau als op het niveau van de samenleving. Daarmee wordt de basis gelegd voor het optimisme over planning door de overheid dat na de tweede wereldoorlog ontstond, met onder meer de oprichting van planbureaus tot gevolg. In de jaren tachtig en negentig kwam een einde aan dit wetenschappelijke planoptimisme, maar niet voor lang. Zoals hierboven beschreven, ontstond aan het eind van de jaren negentig een nieuwe ronde in het denken over de relatie tussen wetenschap en beleid, de ronde van evidence based policy. In deze ronde ligt de nadruk sterk op kennis over effectiviteit van beleid, vastgesteld op basis van wetenschappelijk onderzoek volgens gerandomiseerde designs, op grond waarvan politici en beleidsmakers beleid kunnen invoeren. De relatie tussen kennis en beleid is lineair en instrumenteel.

Opzet

In dit stuk pleit ik voor een rijk begrip van evidence based policy, een waarin ruimte is voor meer vormen van kennis en voor een eigen afweging van de politiek, een afweging met gevoel voor bewijs. Daartoe onderscheid ik twee opvattingen van evidence based policy, namelijk een instrumentele en een wat ik noem deliberatieve opvatting. Ik betoog dat een deliberatieve opvatting van evidence based policy meer recht doet aan de aard van zowel wetenschap als politiek. In die deliberatieve opvatting staat 'judgement' centraal, het oordeel dat een professional, beleidsmaker of politicus vormt op basis van onder meer wetenschappelijk onderzoek. Er is dus geen sprake van een een-op-een toepassing van wetenschappelijk onderzoek in beleid, er is ruimte voor een expliciete afweging. Dat moment is typisch politiek.
Hoewel veel mensen het eens zullen zijn met de voorgaande zinnen, blijven zowel voorstanders als critici van evidence based policy uitgaan van een instrumenteel perspectief, al of niet expliciet. Aan de hand van een weergave van het debat over evidence based policy in het eerste deel van dit stuk, wil ik laten zien dat we voorbij de clichés over de relatie tussen wetenschap en politiek kunnen denken en organiseren.

Het tweede deel van dit stuk is vervolgens gewijd aan de manier waarop de relatie tussen wetenschap en beleid georganiseerd kan worden, een onderwerp dat zeker in de deliberatieve variant van groot belang is. Want hoe houden we het gesprek tussen wetenschap en beleid gaande als dat cruciaal is voor de impact van wetenschap op beleid? Ik formuleer op basis van literatuur ontwerpprincipes voor een productieve relatie tussen wetenschap en beleid en verken of deze principes binnen de Nederlandse rijksoverheid worden toegepast. Een deliberatieve spirit blijkt cruciaal te zijn binnen de Nederlandse kennispraktijken.

2 Wat wordt verstaan onder evidence based policy?

De term evidence based policy suggereert een vrij instrumentele relatie tussen wetenschappelijke kennis en beleid. Dat was zeker het geval in de eerste fase van het ontstaan ervan (Nutley et al. 2007). Wetenschappelijk onderzoek levert dan onomstotelijke bewijzen op voor de richting van beleid, wetenschap produceert zekere kennis. In de termen van Hoppe, die een typologie heeft ontwikkeld voor wat hij noemt het "grensverkeer" tussen wetenschap en beleid (2002), kan deze instrumentele relatie in twee richtingen worden gedefinieerd. In de ene ligt het primaat bij de wetenschap en spreekt hij van technocratie. De politiek volgt de uitkomsten van de wetenschap zonder nadere afweging. In de andere richting ligt het primaat bij het beleid, dan is er sprake van wat Hoppe een ingenieursmodel noemt. De politiek huurt weten-

schappers in om het gewenste beleid op basis van wetenschappelijk kennis te ontwerpen.
Vanuit het perspectief van de kennisproductie is hier sprake van een lineaire opvatting van de relatie tussen wetenschap en beleid. Volgens de lineaire opvatting, ook wel modus 1 of 0 genoemd (Gibbons 1995; Regeer en Bunders 2006), volgt het kennissysteem een keurige sequentie van productie – bewerking – verspreiding – toepassing. Wetenschap produceert eerst kennis, die wordt vervolgens bewerkt of vertaald door ontwikkelingsinstituties, waarna de verspreiding plaatsvindt op verschillende manieren, zodat de gebruikers het uiteindelijk in hun praktijk toepassen. Dat hele proces vindt plaats in relatief gescheiden werelden. In het lineaire model is sprake van een duidelijke hiërarchie waarbij zuivere kennis bovenaan staat, en verspreiding, toepassing en gebruik relatief nederige uitvoerende werkzaamheden zijn.
Nu zullen er in de wereld van de rijksoverheid weinig mensen zijn die zeggen dat ze uitgaan van een instrumentele of technocratische opvatting van de relatie tussen wetenschap en beleid. Dat geldt zeker voor de bemiddelaars tussen wetenschap en beleid. In die zin is er een kloof tussen de "rethoric of evidence-based policy and what happens on the ground" (Nutley et al. 2007: 15). Toch lijkt tenminste een deel van wetenschappers, beleidsmakers en politici te verwachten dat 'de' wetenschap zekere kennis oplevert die een-op-een kan worden toegepast in beleid. Dit lineaire en instrumentele denken zit vermoedelijk diep in de genen van de westerse samenleving en in de manier waarop wetenschap en politiek en de relatie daartussen zijn georganiseerd.

De pleitbezorgers van evidence based policy gaan meestal ook nog uit van een andere hiërarchie, namelijk die van wetenschappelijke methoden. Deze hiërarchie is wel dominant binnen de rijksoverheid, zeker bij beleidsmakers in de financieel-economische sferen. Binnen de traditie van evidence based policy ligt een grote nadruk op effectiviteitonderzoek waarin een causale relatie tussen (beleids)interventies en effecten kan worden vastgesteld. Instrumentkennis wordt van groter belang geacht dan veldkennis. Binnen het effectiviteitonderzoek staat vervolgens het gerandomiseerde ontwerp bovenaan: een experiment waarbij een interventiegroep en een controlegroep op willekeurige wijze van elkaar worden onderscheiden, levert de hoogste vorm van kennis op. De Randomized Controlled Trial (RCT) wordt daarom ook wel de gouden standaard genoemd. Een meta-analyse van RCT's is nog beter. Kwalitatief onderzoek en de kennis die dat oplevert, bungelen ergens onderaan als het gaat om de verklarende kracht van onderzoekdesigns.
Niet zelden schuilt in evidence based policy een zeker determinisme: ervaringen uit het verleden geven garanties voor de toekomst. Wat ergens ooit bewezen is, zal zich in vergelijkbare omstandigheden elders ook bewijzen. Hieruit komt voort dat wetenschappelijk onderzoek volgens evidence based policy pretenties uiteindelijk de keuzeruimte voor beleidsmakers en practici verkleint. Wetenschappelijk onderzoek wijst dé weg.

De grote pretenties van evidence based policy en practice kunnen worden samengevat in drie veronderstellingen. Er bestaat een instrumentele relatie tussen kennis en beleid gecombineerd met een onveranderlijke, niet-reflexieve verhouding tot kennis die niet slijt. Gerandomiseerd onderzoek is de gouden standaard en levert de meest zekere kennis waarop beleidsmakers kunnen handelen (zie bijvoorbeeld Cornet en Webbink 2004).
Deze uitgangspunten zijn niet onweersproken gebleven. Integendeel, zowel in de wereld van wetenschappers als die van beleidsmakers en practici woeden felle debatten over de waarde en de mogelijkheden van evicence based policy, zeker in de gamma- en alfawetenschappen. Die debatten leveren principiële en praktische tegenwerpingen op, waarvan ik er hier enkele langs loop.

3 Bestaat er wel een gouden standaard?

Vanuit de wetenschap komen wetenschapsfilosofische tegenwerpingen die erop neerkomen ten eerste dat onze kennis altijd voorlopig is en dus principieel onzeker. Onderzoek zou niet zozeer gericht zijn op bevestiging van bestaande kennis, zoals in evidence based policy in feite het geval is, maar op verwerping van bestaande paradigma's (zie bijvoorbeeld Cook 2003). In iets andere woorden, namelijk die van Biesta (2007), wetenschappelijk onderzoek stelt misschien vast "what worked", maar niet "what will work".
Een tweede wetenschapsfilosofische tegenwerping stelt dat in de sociale werkelijkheid altijd sprake is van waardegeladen interventies, daar waar evidence based policy en practice een neutrale en instrumentele relatie tussen doelen en middelen postuleert (zie bijvoorbeeld Biesta 2007 en Webb 2001). Evicence based policy en practice reduceert de gevarieerde werkelijkheid op onaanvaardbare wijze volgens deze critici. Webb vestigt vooral de aandacht op de rationele keuzetheorie die volgens hem achter EBPP zit. Terwijl we weten dat individuen niet rationeel handelen. Volgens Biesta houdt EBPP in het onderwijs er, met de woorden van Cook, een primitieve theorie van veroorzaking op na. Terwijl volgens Biesta onderwijs een symbolische activiteit is waarbij kennis ontstaat in een interpretatief proces tussen docent en student en waarbij de doelen niet gegeven zijn maar onderdeel zijn van dat proces.
Een veel gehoorde methodologische tegenwerping vanuit de wetenschap is dat vooral de interne validiteit van een gerandomiseerd design hoog is, hetgeen ten koste gaat van de toepassing in andere situaties. Vanuit de sociale wetenschappen wordt veel nadruk gelegd op de contextgebondenheid en dus de specificiteit van interventies. Geen enkele situatie is dezelfde, dus heb je weinig aan grootschalig vastgestelde verbanden (zie bijvoorbeeld Webb 2001

en Shaw en Shaw 1997). Interessant is dat ook in de geneeskunde serieus debat is over de generaliseerbaarheid van uitkomsten van gerandomiseerde onderzoeken. Interessant omdat de evidence based pleiters vaak de praktijk in de geneeskunde (evidence based medicine) aanwijzen als het lichtend voorbeeld voor het gebruik van gerandomiseerde onderzoekdesigns op andere terreinen. Rawlins (2008) zet vraagtekens bij de representativiteit van de deelnemers aan gerandomiseerde onderzoeken, waardoor het de vraag is of uitkomsten toepasbaar zijn op alle patiënten met een bepaalde aandoening.

Een andere kanttekening is dat experimentele designs niet het hele verhaal vertellen (zie bijvoorbeeld Leeuw en Vaessen 2009). Experimenteel onderzoek richt zich op het vaststellen van causale verbanden. Men weet dan nog niets over de onderliggende mechanismen: waarom bestaat er een causale relatie tussen een interventie en een waargenomen effect? Om de verklarende mechanismen te achterhalen, zijn andere typen onderzoek nodig, zoals (herhaalde) kwalitatieve case-studies. Een ander noodzakelijk onderdeel van het verhaal van een interventie betreft het 'hoe': hoe wordt een interventie uitgevoerd maar ook hoe kan een succesvolle interventie worden verspreid en toegepast in andere situaties. Daarvoor is meer ontwerpgericht onderzoek nodig.

Tenslotte is het niet altijd mogelijk om experimentele of quasi-experimentele ontwerpen te gebruiken. Niet alle interventies lenen zich daarvoor. Of de interventie is nog onvoldoende beschreven, doordacht of uitgetest om in grote populaties te onderzoeken. Of de daadwerkelijke toepassing van een gerandomiseerd design roept zoveel praktische problemen op, dat het in feite onmogelijk is om het in te zetten. Denk aan een school waar leerlingen en leraren willekeurig moeten worden verdeeld over een interventie- en een controlegroep die dan strikt gescheiden programma's doorlopen.

4 Kennis en de aard van het politiek-bestuurlijke proces

Vanuit de wereld van politiek, bestuur en beleid is een principiële tegenwerping dat EBPP tekort doet aan de aard van politiek. Recent kwam deze kritiek naar voren in een bundel van de WRR over *The Thinking State* (Schuyt et al 2007). De Franse filosoof Latour stelt in deze bundel dat twee politieke epistemologieën problematisch zijn, een die ervan uitgaat dat onderzoek niet nodig is voor besluiten en de andere die ervan uitgaat dat besluiten rechtstreeks zijn te herleiden tot analyse en berekening, "the silly idea that calculation can replace politics". Dat laatste noemt hij een verwarring van de kaart en het gebied: "give me the map, and I will reshape the territory" (Latour 2007, pp 24,25). In dat geval verdwijnt de politiek.
Beide epistemologieën zullen in hun uiterste consequentie in het Nederlandse politiek-bestuurlijke discours niet voorkomen, in veel politieke en maatschappelijke debatten wordt wetenschappelijk onderzoek aangehaald om een besluit te verdedigen of aan te vallen. Dat wil overigens niet zeggen dat er alleen maar besluiten worden genomen op basis van overtuigend wetenschappelijke onderbouwing. Integendeel, veel critici van een al te instrumentele of rationele opvatting van evidence based policy wijzen op het chaotische karakter van politieke besluitvorming (zie bijvoorbeeld Michels 2008). Een beleidsproces zit niet zo lineair en rationeel in elkaar als nodig is om beleid werkelijk op wetenschappelijke bewijsvoering te baseren.

Verschillende logica's

Volgens sommigen is dat mede te wijten aan het feit dat de logica's van politiek en wetenschap fundamenteel verschillend zijn (Van Montfort et al. 2008b). Kort gezegd gaat politiek over 'willen' terwijl wetenschap over 'weten' gaat, het is een verschil tussen retoriek en kennis. Van Montfort et al. stellen dat in het discours over evidence based policy veel te weinig rekening wordt gehouden met de eigen dynamiek en rationaliteit van politiek, en dan vooral met het conflict dat inherent is aan politiek. Kennis verschijnt niet waardevrij op het toneel, maar is onderdeel van de strijd in de politieke arena. Kennis wordt dan strategisch ingezet, ze is onderdeel van een argumentatie of een verhaal, of een frame. Met zo'n frame probeert een politicus de maatschappelijke discussie te beheersen en voor zijn eigen winst in te zetten. Denk aan frames als 'straatterrorisme', 'menselijke maat' of 'bureaucratie versus professionals'. Het zijn verhalen waarin feiten en gegevens een bepaalde betekenis krijgen en waarin andere feiten en gegevens worden veronachtzaamd.
Kennis als onderdeel van politiek conflict verklaart ook waarom kennis selectief of helemaal niet wordt gebruikt, verschijnselen die allemaal aan de orde zijn gekomen in een themanummer van Bestuurskunde (Van Montfort et al. 2008a). Net als het verschijnsel dat een besluit al eerder genomen is dan bewijs voorhanden is: 'policy based evidence'. Ook op dit punt heeft de bestuurskunde een lange traditie van het relativeren van rationele en lineaire besluitvorming (zie Michels 2008 en Van de Donk en Hemerijck 2007). Vaak lijkt er eerder sprake van een oplossing die een probleem zoekt dan een probleem dat op een oplossing wacht. De onderbouwing van zowel probleem als oplossing volgt pas daarna. Politici kunnen ook niet wachten op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek, de ritmes van wetenschap en politiek lopen uit elkaar. Politici en dus ook beleidsmakers willen op korte termijn resultaten zien, wetenschap heeft tijd nodig om resultaten te kunnen aantonen.

Belangrijker nog is dat (wetenschappelijke) kennis slechts één van de factoren is in een besluitvormingsproces, en niet eens de belangrijkste in veel gevallen. Voor politici zijn de publieke opinie en het politieke en maatschappelijke krachtenveld veel belangrijker factoren om beslissingen op te baseren.

De publieke opinie wordt niet gevormd door feiten maar door "beliefs" (Levin 2003 en 2005). De afhankelijkheid waarvan het publiek overtuigd is, is nog groter geworden in een tijdperk van medialogica (Van de Donk en Hemerijck 2007). Zeker voor in het oog springende onderwerpen wordt het politieke domein gedomineerd door de logica van de media die nauwelijks ruimte laat voor nuances en bezinning, maar vooral snel en krachtdadig optreden vereist dat in one-liners wordt overgebracht.

Politieke bestuurders hebben ook geen baat bij de presentatie van onafhankelijke en genuanceerde informatie die ze mogelijk kan schaden. Immers, "oppositions are there to oppose", niet om de minister te helpen om de waarheid over een bepaald fenomeen te achterhalen, zoals de Canadese hoogleraar en deputy-minister Ben Levin treffend beschrijft in zijn artikelen over evidence based policy (2003).

Een meer praktische belemmering is dat de werelden van wetenschap enerzijds en politiek en beleid anderzijds verschillende talen spreken. Wetenschappers en beleidsmakers hebben vaak onvoldoende inzicht in elkaars complexe wereld. Daardoor missen ze het gevoel om op de juiste manier en op het juiste tijdstip te kunnen interveniëren in elkaars werelden.

'Tornado-' versus 'Abortionpolitics'

Cruciaal is verder dat de vraagstukken waarmee beleid en politiek te maken hebben uiteenlopend van aard zijn. Vraagstukken verschillen in de mate waarin consensus bestaat over de waarden die in het geding zijn en in de mate waarin onderzoeksresultaten voorhanden en onomstreden zijn (zie bijvoorbeeld WRR 2006). Als kennis vrij zeker is en er een hoge mate van consensus over waarden bestaat, kan onderzoek op een instrumentele manier worden ingebracht in beleidsprocessen. Dan is er sprake van een zogeheten getemd probleem. Een probleem is ongetemd als de kennis erover onzeker is, en over waarden nauwelijks consensus bestaat. De Britse wetenschapper Pielke vat dit onderscheid tussen getemde en ongetemde problemen mooi samen in het verschil tussen 'Tornadopolitics' en 'Abortionpolitics' (2007: 41). Voor de vraag 'hoe te handelen als een tornado komt aanrazen' is het zinnig om kennis te hebben over zaken als de snelheid waarmee een tornado zich verplaatst en de kracht van de tornado. Die kennis is nodig om de juiste beslissing te nemen over bijvoorbeeld evacuatie als zich een tornado voordoet. In het geval van Abortionpolitics gaat het vooral om het afwegen van waarden; feitelijke informatie wordt dan onderdeel van een fundamenteel conflict en zal worden gebruikt als onderdeel van een frame of verhaal. De wetenschapper die zich in dit geval bemoeit met de politieke besluitvorming loopt een groot risico gepolitiseerd te raken. Hij wordt dan een "issue advocate" in de woorden van Pielke, iemand die wetenschap in dienst stelt van een bepaalde opvatting en daardoor de keuzeruimte voor beleidsmakers en bestuurders eerder verkleint dan vergroot (Pielke 2007: 51). Of zelfs een "stealth issue advocate" (94), een wetenschapper die zich presenteert als pure wetenschapper, maar die zijn onderzoek eigenlijk in dienst stelt van bepaalde waarden of opvattingen.
Bij ongetemde of 'wicked' problemen past geen instrumentele en lineaire relatie tussen wetenschap en beleid, maar is een gezamenlijke zoektocht naar het probleem, de definitie ervan en de oplossingen meer op zijn plaats. 'Variëteit en selectie' is dan de meest geëigende strategie van bestuur, om begrippen van de politicoloog Van Gunsteren (2003) aan te halen, in plaats van 'analyse en instructie'. De overheid analyseert niet alle alternatieven grondig en verspreidt dan vervolgens de best werkende interventie, maar geeft ruimte aan de samenleving om binnen bepaalde criteria te zoeken naar de meest geeigende oplossing. Zoals Van de Donk en Hemerijck aangeven, gaat het zeker bij deze problemen om de "puzzelende" zijde van het openbaar bestuur, en niet om de "powerende" zijde, het snel en daadkrachtig beslissen. Ofwel: "Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do" (2007: 334). Puzzelen is nodig om oog te hebben voor de niet voorspelde effecten, voor de "ongezochte opbrengsten" en "bijzondere bijvangsten" die interventies in een complexe werkelijkheid altijd opleveren (bv. Van Twist en Verheul 2010: 312 en 313).

5 Een rijker begrip van evidence based policy

Variëteit en context

Al deze tegenwerpingen vanuit wetenschappelijk en politiek-bestuurlijk perspectief hebben inmiddels geleid tot een groeiende consensus over de plaats van streng effectiviteitsonderzoek in het geheel van de relatie tussen kennis enerzijds en beleid en praktijken anderzijds. Die plaats is bescheidener dan de gouden standaard of de top van de hiërarchie waarvan sommige geharnaste voorstanders van evidence based policy wel spreken (zie bijvoorbeeld CPB 2008). Leeuw en Vaessen betogen in een studie over impactevaluatie van ontwikkelingssamenwerking dat "No single method is best for adressing the variety of questions and aspects that might be part of impact evaluations" (2009: x) en "in doing impact evaluations there is no *gold standard*"(2009: xiii). Sommige methoden hebben comparatieve voordelen afhankelijk van de vraag die je wilt beantwoorden, en bepaalde methoden vullen elkaar aan. Ze pleiten er daarom voor de voor- en nadelen van methoden tegen elkaar af te wegen en af te zetten tegen de vraag die je met een onderzoek wilt beantwoorden, het ontwerp van de interventie en de beschikbaarheid van data.
Ook de onderwijsonderzoeker Cook, die een voorstander is van gerandomiseerde designs, stelt expliciet dat de RCT niet de gouden standaard is (2003: 144),

omdat aan dat design teveel beperkingen zitten. Net als Leeuw en Vaessen is hij er wel van overtuigd dat RCT's het meest geschikt zijn om uitspraken te rechtvaardigen over causale verbanden tussen beleidsinterventies en effecten: "it still provides the logically most valid causal counterfactual". Voor het geneeskundig onderzoek stelt Rawlins dat het "unreasonable" is om de RCT op de hoogste plaats te zetten in de hiërarchie van onderzoeksdesigns omdat ze zwak zijn in het generaliseren van resultaten en in het vaststellen van schadelijke neveneffecten. "Hierarchies attempt to replace judgment with an oversimplistic, pseudoquantitative, assessment of the quality of the available evidence" (2008: 2159). Volgens Rawlins moeten beleidsmakers en bestuurders oordelen'of de bewijsvoering "fit for purpose" is. Samenvattend, al deze auteurs wijzen net als Van Yperen en Veerman voor het jeugdonderzoek (2008), op het belang van het afwegen van voor- en nadelen van verschillende onderzoeksdesigns. Dat vraagt om een oordeel, een welbewuste waardering van het onderzoek dat voorhanden is, in plaats van de automatische toepassing van een vooraf gegeven hiërarchie van designs. Met andere woorden, het vraagt om gevoel voor bewijs.

Combinatie van methoden

Behalve afwegen pleiten veel onderzoekers zoals Leeuw en Vaessen hierboven voor het combineren van methoden en/of invalshoeken om tot een rijk antwoord te komen op vragen over de effecten van interventies. De combinatie van invalshoeken komt goed tot uitdrukking in twee definities van respectievelijk evidence based medicine en evidence based policy. Sackett et al. munten evidence based medicin als "the conscientious, explicit, and judicious use of current best evidence in making decisions about the care of individual patients. The practice of evidence based medicin means integrating individual clinical expertise with the best external clinical evidence from systematic research" (1996: 71). Davies van het Cabinet Office onder premier Blair spreekt van EBP als de "integration of experience, judgement and expertise with the best available evidence of systematic research" (geciteerd in Sutcliffe en Court 2005). In beide definities valt op dat 'judgement', ofwel een 'klinische blik', een noodzakelijk bestanddeel vormt van kennisintensief beleid of praktijk. Bij de combinatie van methoden gaat het vooral om de verbinding tussen het vaststellen van causale verbanden en het verwerven van inzicht in de mechanismen die deze causale verbanden veroorzaken. Zoals de zogeheten 'realistische evaluatie' van de Engelse sociologen Pawson en Tilly, die een type evaluatie-onderzoek hebben ontworpen waarin 'outcomes' worden gerelateerd aan 'mechanisms' en 'context' (OMC-model). Een dergelijk ontwerp vergt een combinatie van theoretisch, kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Zeker bij complexe (beleids)interventies is zo'n combinatie nodig. Een andere manier om te combineren is door het onderzoeksdesign te koppelen aan de fase van het beleidsproces waarin een interventie verkeert. Een beleidstheoretische analyse of een review in de voorbereiding, casestudies om te leren onder welke voorwaarden interventies succesvol kunnen zijn, experimenteel onderzoek bij een wat meer grootschalige invoering van de interventie om de effecten te kunnen vaststellen. In dit verband spreken Cook en Gorard van een "full cycle" van onderzoek, waarin de onderzoekscyclus de beleidscyclus volgt met verschillende designs, van een review bij de start, via "prototyping and trialling" tot effectiviteitsstudies en monitoring (Cook en Gorard 2007: 44).

6 Evidence based policy als deliberatie

Door evidence based policy en practice op deze manier op te vatten, ontstaat naar mijn overtuiging weer en meer ruimte voor politiek. Laten we dit de deliberatieve variant van EBP noemen, die zich onderscheidt van de instrumentele of technocratische variant. In de technocratische variant wordt de ruimte voor deliberatie en politieke afweging verkleind, dat is althans het doel. Onomstotelijke bewijsvoering wijst politiek en beleid een bepaalde richting uit met als gevolg dat bestuurders eigenlijk niet meer hoeven te kiezen. Wetenschappelijke uitkomsten maken de keuze voor hen.
De deliberatieve variant, waarin 'judgement' centraal staat, doet meer recht aan het deliberatieve karakter van zowel de wetenschap als de politiek. Want hoezeer wetenschap en politiek zich ook onderscheiden, beide kenmerken zich door debat en dialoog. Debat in de wetenschap komt in de eerste plaats voort uit het feit dat onderzoekers werken vanuit verschillende perspectieven en paradigma's[1]. De strijd over de vraag of de sociale werkelijkheid zich laat vatten in eenduidige causale relaties is daarvan een voorbeeld. Om dit te erkennen hoef je geen postmoderne relativist te zijn.

[1] Deze vaststelling heeft geleid tot een onderzoeksdesign waarin de pluraliteit van perspectieven op de werkelijkheid als uitgangspunt is genomen, de zogeheten 4e generatie evaluatie. In dit type evaluatie gaat de onderzoeker naast de onderzochten staan, en neemt hun perspectieven als vertrekpunt voor de evaluatie van beleid. De evaluatie is een proces van delibereren dat niet eindigt met conclusies en aanbevelingen maar met een uitnodiging tot dialoog over de meerstemmigheid (Abma 2000). Deliberatieve evidence based policy zoals ik het gebruik in dit stuk is overigens breder bedoeld dan dit specifieke type evaluatie-onderzoek.

Debat in de wetenschap komt in de tweede plaats voort uit een normaal proces van kennisvermeerdering. Nieuwe ontdekkingen stellen oude waarheden ter discussie. Denk bijvoorbeeld aan de veronderstelling in het integratiedebat dat latere generaties het beter doen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs dan eerdere generaties. Daarvan weten we nu dat dat niet vanzelfsprekend is. In die zin zijn wetenschappelijke uitkomsten principieel altijd voorlopig. Dat je in de praktijk anders te werk gaat en anders te werk moet gaan, omdat je anders verlamd raakt, doet daaraan niets af. Integendeel, vanuit politiek en beleid gezien, schept die voorlopigheid volop ruimte voor 'judgement' en keuze. Juist het maken van keuzes is het eigene van politiek. Evidence based policy draagt ertoe bij dat politici deze keuzes meer geïnformeerd kunnen maken.
Debat en dialoog in de wetenschap, en daarmee ook in beleid, ontstaan in de derde plaats in de alledaagse praktijk van wetenschapsbeoefening. Serieus onderzoek naar beleidsinterventies leidt meestal tot een palet aan interventies met elk voor- en nadelen, gewenste effecten en ongewenste neveneffecten, uiteenlopende kosten en baten. Dat vergt dus een oordeel over bij welke interventie de balans het meest optimaal is. Verder laten wetenschappers vaak zien dat bepaalde interventies hebben gewerkt ('what worked') onder bepaalde condities. Of ze in geheel andere situaties ook werken, is dan de vraag ('die meer onderzoek vergt'). En tenslotte leidt een bespreking van de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek meestal tot de verzuchting dat er veel is dat we nog niet weten.
De metafoor dat beleid in deze omstandigheden neerkomt op tasten in het duister is zo gek nog niet. Als de relatie tussen wetenschap en werkelijkheid niet lineair is, is de relatie tussen wetenschap en beleid dat ook niet. De deliberatieve variant van evidence based policy noopt dus tot bescheidenheid. Politiek-bestuurlijke besluitvorming is eerder "evidence influenced" of "evidence aware" dan evidence based (Nutley et al 2003). De wetenschapper speelt nu de rol van "honest broker" zoals Pielke die noemt (2007). Hij kan de 'horizon of possibilities' vergroten, de tastzin en intuïtie van beleidsmakers verscherpen, zodat ze steeds meer gevoel krijgen voor wat wel en wat niet werkt.

7 De organisatie van de relatie tussen wetenschap en beleid

Juist in de deliberatieve variant van evidence based policy is de organisatie van de relatie tussen wetenschap en beleid van het grootste belang. Die relatie is sowieso al problematisch, zoals ik hierboven al beschreef, vanwege verschillende redenen. De talen en ritmes maar ook de centrale waarden van wetenschap en beleid lopen uiteen. Het gevolg is dat veel kennis onbenut blijft, de zogeheten kennisparadox. Dat leidt tot frustraties bij zowel wetenschappers als beleidsmakers. Beleidsmakers vinden veel onderzoek niet relevant en niet bruikbaar. Wetenschappers vinden dat beleidsmakers ondeugdelijk omgaan met de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.
Om deze verschillen te overbruggen, is een zelfstandige functie nodig, die continu interactie organiseert. Zoals de eerder aangehaalde Ben Levin (2010) schrijft: "Building a relationship between research and practice requires the same care and attention as does the research enterprise itself."
Dat geldt temeer voor deliberatieve evidence based policy, waar de dialoog centraal staat en het zoeken naar het juiste moment om de juiste kennis in het besluitvormingsproces in te brengen en te benutten.

Er is nog een reden om aandacht te schenken aan de organisatie van de relatie tussen wetenschap en beleid. Zeker voor complexe of ongetemde problemen geldt dat een combinatie van tal van soorten kennis nodig is om ze te doorgronden, waaronder praktijkkennis. Bij praktijkkennis gaat het om de "individual clinical expertise" uit de eerder geciteerde omschrijving van evidence based medicine van Sackett et al. Het is kennis die professionals opdoen in hun dagelijks handelen, bijvoorbeeld met patiënten in het geval van medici of met leerlingen in het geval van docenten. Die kennis blijft vaak verborgen in de hoofden van professionals, het is 'tacit knowledge'. Praktijkkennis gaat vooral over het 'hoe' van interventies, over de precieze uitvoering van methodieken in de praktijk van alledag, met alle context en variatie van dien (Bulterman-Bos 2009). Geëxpliciteerde praktijkkennis, bijvoorbeeld door zogeheten actie-onderzoek, opent de black box van het handelen die in regulier wetenschappelijk onderzoek gesloten blijft (zie ook Abma 2000). Voor het achterhalen van de verklaring waarom een bepaald beleidsinitiatief effectief is, is praktijkkennis onontbeerlijk.
Dat geldt zeker als een beleidsinterventie dynamisch is, dat wil zeggen gedurende het beleidsproces van vorm verandert. Wat een effectieve interventie is, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de condities waarbinnen de interventie wordt ingevoerd. Daarbij horen ook de condities van het beleidsproces, ook beleid maken is een praktijk. Met andere woorden, in de context van de toepassing van kennis vindt tegelijk productie van kennis plaats. Als dat zo is, verandert de relatie tussen onderzoeker en beleidsmaker. Als beiden zowel producent als gebruiker van kennis zijn, moet het traditionele, lineaire leverancier-afnemer model worden aangepast.

Grenzenwerk

Voorbij de clichés van de lineaire relatie tussen wetenschap en beleid, zo karakteriseert de Twentse politicoloog Hoppe zijn onderzoek naar de manier waarop wetenschap en beleid zich tot elkaar verhouden. Volgens hem is het spel tussen beleidsmakers en onderzoekers "vele malen ingewikkelder en gevarieerder" (Hoppe 2008: 18). Het is een spel van grenzen markeren en over-

schrijden, ofwel 'grenzenwerk'. Op de grens tussen wetenschap en beleid ziet hij verschillende typen grenzenwerkers aan de slag, elk met hun eigen positie in en perspectief op het bemiddelende werk dat ze verrichten om kennis in beleid te krijgen. Het verschil loopt uiteen van zogeheten beleidsstrategen die zich bezig houden met lange termijn ontwikkelingen en de invloed daarvan op de vooronderstellingen achter het huidige beleid, tot beleidsanalisten die vooral in de financieel-economische hoek beleidsmakers voorzien van analyses over de effectiviteit en efficiency van beleid.

Voor dat grenzenwerk zijn in de afgelopen decennia verschillende soorten arrangementen getroffen en instituties gecreëerd. Volgens Hoppe hebben dit type arrangementen succes als ze erin slagen de werelden van kennis en beleid inhoudelijk en institutioneel te vermengen (Hoppe 2010: 182-183; zie ook de box).

Vijf elementen van succesvolle 'grensarrangementen' (Hoppe 2010):

Double participation: in het arrangement participeren zowel wetenschappers als vertegenwoordigers van de wereld van bestuur en beleid.

Dual accountability: grenzenwerkers leggen verantwoording af aan zowel wetenschap als politiek en bestuur.

Boundary objects: grenzenwerkers creëren objecten of vormen waarin de ontmoeting tussen wetenschap en beleid plaats vindt en tot uitdrukking komt. Hoppe omschrijft het vooral als verschillende typen documenten waarin de grens tussen wetenschap en beleid wordt overschreden.

Co-production: grenzenwerkers bouwen structuren waarin onderhandeling, confrontatie en bemiddeling tussen wetenschap en beleid plaatsvinden, en niet voortijdig naar consensus wordt gezocht.

Metagovernance and capacity building: een zorgvuldig ontwerp van procedures voor onderzoek, ontwikkeling, deliberatie en besluitvorming om haastige politieke besluitvorming op basis van onvoldragen onderzoek te voorkomen in combinatie met het bouwen aan het vermogen in organisaties om de resultaten van wetenschappelijk onderzoek te verbinden met beleid.

Transdisciplinariteit

Vanuit een ander perspectief, namelijk dat van een transdisciplinaire wetenschap, leggen Regeer en Bunders (2006) eveneens de nadruk op dat grenzenwerk (vgl. ook In 't Veld 2010). Ze omschrijven transdisciplinariteit als een nieuwe vorm van leren en probleem oplossen waarbij niet alleen de grenzen tussen wetenschappelijke disciplines worden overschreden maar ook de grenzen tussen producenten en gebruikers van kennis. Zeker rond wat Regeer en Bunders 'ongestructureerde problemen' noemen, de eerder genoemde ongetemde problemen, is een gezamenlijk deliberatief proces nodig van onderzoekers, beleidsmakers en practici. In deze interactie wordt impliciete kennis geëxpliciteerd en nieuwe kennis geconstrueerd. Dit deliberatieve proces vraagt om nieuwe interfaces tussen kennis en beleid die zich vooral richten op 'co-evolutie' of 'co-creatie'. Het werk van deze interfaces gaat een stap verder dan het makelen tussen kennis en beleid, het richt zich op het leggen van duurzame relaties en het bouwen van netwerken waarin een gedeeld discours ontstaat rond een bepaald vraagstuk.

Ook Van de Donk en Hemerijck (2007) leggen in hun verhandeling over 'beleidsleren' nadruk op de kwaliteit van de verbindingen tussen wetenschap en beleid. Daarvan verwachten ze veel meer dan van allerlei structuuroplossingen. Ze pleiten voor intensivering van de relaties en voor het leggen van inhoudelijke verbindingen. "Betrokken samenleren" noemen ze dat, ofwel "knowledge is conversation" (p. 374-375). Ze gebruiken de metafoor van de tango voor het betrokken samenspel van onderzoekers en beleidsmakers, een dans waarin nabijheid en afstand hand in hand gaan.

Vloeibaar bestuur

Nog een stap verder is het perspectief van het 'vloeibaar bestuur' (Van der Steen en Van Twist 2010). Vloeibaar bestuur houdt in dat organisatieonderdelen niet per se harde grenzen hebben, maar dat ze zo gemaakt zijn dat ze kunnen meebewegen met wat er om hen heen gebeurt. Organisatieonderdelen zijn "kneedbaar, plastisch, buigzaam, vloeibaar". De organisatie moet kunnen stromen naar de wensen en keuzes die in 'real time' worden gemaakt. Er komen geen nieuwe 'lagen' bij, integendeel, eenheden zijn juist bedoeld om tussen de lagen, linies en grenzen te opereren. Van der Steen en Van Twist spreken daarom ook van "het nieuwe tussen". Volgens hen zal vloeibaar bestuur de rijksdienst van de toekomst tekenen, het is de organisatievorm die goed past bij het aanpakken van vraagstukken in een complexe samenleving. Vanuit dit perspectief is het de kunst om beddingen te verleggen of nieuwe beddingen te creëren voor het continu stromen van kennis. Als het om de relatie tussen kennis en beleid gaat, houdt vloeibaar bestuur onder meer in dat beleidsmakers en onderzoekers elkaars rollen op zich nemen en van plek wisselen: de academie het departement in en vice versa. Of het creëren van 'hubs' rond bepaalde onderwerpen, korte maar intensieve ontmoetingen tussen beleidsmakers en onderzoekers rond een beleidsvraagstuk. Ook door informatietechnologie is het veel makkelijker om kennis te verspreiden en

conversatie op gang te brengen rond beleidsvraagstukken en wetenschappelijke vondsten.

Zal dit intensieve grenzenwerk, om het zo samen te vatten, de relaties tussen wetenschap en beleid meer effectief maken? Blijven die relaties altijd "loose, shifting and contingent" (Nutley et al. 2003), of is dat juist een voordeel? Volgens diezelfde Nutley et al. (2003 en 2007) weten we eigenlijk nog maar weinig van wat effectieve mechanismen zijn om kennis in beleid verwerkt te krijgen. Uit het onderzoek tot nu toe blijkt volgens hen dat kennis onder bepaalde voorwaarden wordt opgepikt door beleid.
De eerste voorwaarde is dat de onderzoeksresultaten niet controversieel zijn en dat beleid in beperkte mate moet worden veranderd. Het helpt ook als de resultaten van onderzoek in lijn zijn met bestaande overtuigingen en dat mensen geloof hechten aan de bewijsvoering. Verder moet het onderzoek op tijd zijn geleverd. Helderheid en relevantie lijken vanzelf te spreken als voorwaarden, maar niet alle onderzoek voldoet aan deze voorwaarden. Een volgende voorwaarde is dat de resultaten van het onderzoek robuust zijn. Als de bewijsvoering sterke woordvoerders ('advocacy') heeft, is de kans groter dat onderzoek wordt gebruikt. Datzelfde geldt als de implementatie van beleidsvoorstellen omkeerbaar is.

Dit onderzoek lijkt zich echter sterk te richten op de instrumentele doorwerking van kennis in beleid en veel minder op het duurzame grenzenwerk zoals dat hierboven werd beschreven waarin deliberatie centraal staat. De vraag is dus of er goede praktijken van intensief grenzenwerk of 'brokerage' bestaan, waardoor de resultaten van wetenschappelijk onderzoek op een integere manier in beleid worden verwerkt.

Ontwerpprincipes voor de relatie tussen kennis en beleid

Waaraan zouden die goede praktijken moeten voldoen, wanneer is de kans op benutting het grootst? Vooral voortbouwend op het onderzoek naar grenzenwerk en vloeibaar bestuur formuleer ik daarvoor de volgende ontwerpprincipes die vorm geven aan de deliberatieve variant van evidence based policy.

Ontwerpprincipes

Continue interactie: Er is sprake van continue interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers, een "ongoing dialogue" (CHSRF 2004) of "sustained interactivity" (Sutcliffe en Court 2005).

Directe verbindingen: Er is sprake van directe verbindingen tussen onderzoek en beleid, mede erop gericht dat beleidsmakers zich eigenaar voelen van het onderzoek.

Dialoog: Er is sprake van dialoog met verschillende 'onderzoeksscholen': Nutley et al. spreken van polygamie: stabiele relaties met meer partners tegelijkertijd.

'Multiple channels': onderzoeksresultaten worden langs meer kanalen verspreid, met aandacht voor de specifieke kenmerken van de doelgroepen.

'Multilevel': de interactie is gericht op het niveau van beliefs (of paradigma's of discoursen) en dat van feiten.

'Brokerage' als aparte functie: de bemiddeling tussen kennis en beleid is een aparte functie, die organisatie en specifieke vaardigheden vergt (CHSRF 2003).

'Systemic': losse interventies zijn onvoldoende: om evidence based policy en zeker ook practice te realiseren, moet een heel systeem in beweging komen.

'Capacity': Cruciaal is voorts dat beleidsmakers verstand hebben van wetenschappelijk onderzoek en de resultaten daarvan kunnen interpreteren en toepassen in hun eigen praktijk. Beleidsmakers moeten "intelligent customers" van onderzoek worden (Campbell et al 2007; vgl Bowen and Zwi 2005). Daarvoor is training en opleiding nodig.

8 'Kennispraktijken' bij de Nederlandse rijksoverheid

Bestaan er al praktijken waarin deze ontwerpprincipes worden toegepast? En zo ja, wat zijn de ervaringen die daarmee zijn opgedaan? Deze vragen vormden het uitgangspunt voor een kleine exploratieve verkenning die ik 2008 en 2009 heb verricht naar kennispraktijken binnen de Nederlandse rijksoverheid. De verkenning bestond uit interviews met beleidsmakers van drie departementen (Buitenlandse Zaken, Justitie, Verkeer & Waterstaat), met wetenschappers die voor die departementen onderzoek verrichtten en met vertegenwoordigers van een kennisinstituut[2]. Daarnaast put ik uit mijn eigen ervaring als kennisbemiddelaar op het ministerie van OCW.

[2] Interviews zijn in de loop van 2008 en 2009 gehouden met Hedi Poot (V&W), Emiel Reiding (V&W), Bert van Wee (TUD), Carl Koopmans (SEO, toen KiM), Jaap de Waard (Justitie), Paul van Voorst (Justitie), Edward Kleemans (WODC), Roel van der Veen (Buitenlandse Zaken), Stephen Ellis (Afrika-instituut), Wim Hafkamp (NICIS) en Cees Jan Pen (NICIS).

Continue interactie en directe verbindingen

Deze twee principes liggen dicht bij elkaar, al hoeft niet elke directe verbinding continu te zijn. In de praktijk van de rijksdienst zijn ze echter lastig te scheiden, daarom behandel ik deze twee principes onder een noemer. Op vrijwel alle departementen waren in 2009 zogeheten kenniskamers ingericht. De essentie daarvan is dat een ontmoeting plaatsvindt tussen wetenschappers en beleidsmakers. De vorm verschilde per ministerie. Een kenniskamer kan de vorm aannemen van een regelmatige ontmoeting tussen de top van het departement enerzijds en de directeuren en voorzitters van planbureaus, adviesraden en onderzoeksinstituten anderzijds. Naast een geïnformeerd gesprek is het doel dan ook de vraag naar en het aanbod van kennis op elkaar af te stemmen, ofwel de programmering van kennis. In een andere vorm van de kenniskamer zitten niet alleen wetenschappers en beleidsmakers aan tafel maar ook derde partijen als belangenorganisaties en bedrijven. In weer een ander geval neemt de kenniskamer de vorm aan van een serie ontmoetingen rond een beleidsthema waarop kennis wordt verzameld en gepresenteerd. De bedoeling is dat de kenniskamers flexibel en licht zijn, er is geen vast format. Flexibel om de vorm aan te nemen die het best past bij de context van het beleidsveld waarin de kenniskamer opereert. Licht om niet in een institutionele vorm te verstarren die de directe verbindingen tussen wetenschap en beleid eerder in de weg staat.

Een andere vorm van directe en continue verbindingen was georganiseerd op het ministerie van Buitenlandse Zaken in de vorm van de zogeheten IS-academie. Die academie was geen opleidingsprogramma in de eigenlijke zin van het woord maar een verzameling van verbintenissen tussen departementale afdelingen en onderzoeksinstellingen. Het initiatief ligt bij de beleidsafdeling, die brengt het onderwerp in waarop de samenwerking betrekking heeft. Zowel beleidsmedewerkers als wetenschappers doen mee aan de activiteiten die uit het partnerschap voortkomen. Naast de gebruikelijke lezingen en seminars staan verdergaande vormen van uitwisseling op het programma. Studenten en jonge onderzoekers werken mee op het departement, terwijl beleidsmakers gastcolleges geven, wetenschappelijke artikelen schrijven en eventueel zelfs promoveren (Visser en Van der Veen 2008).

Een veel praktischer vorm van continue interactie speelde zich af rond de opdracht die het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft verstrekt aan een Afrika-specialist, Stephen Ellis, om een boek te schrijven over de plaats van Afrika in de toekomstige mondiale verhoudingen. Tijdens de totstandkoming besprak de auteur de hoofdstukken een voor een met een klankbordgroep van beleidsmakers van Buitenlandse Zaken. Ellis streefde er op deze manier naar dat beleidsmakers mede-eigenaar worden van de teksten. Door met elkaar te debatteren in een seminar-achtige setting kan beleid ontsnappen aan de botsing van bureaucratische belangen.

Dialoog met verschillende onderzoeksscholen

Het organiseren van een dialoog tussen onderzoeksscholen of -tradities is bij uitstek een activiteit die past binnen de deliberatieve variant van evidence based beleid. Effectieve bemiddeling tussen kennis en beleid is “polygaam”, onderhoudt stabiele relaties met meer en uiteenlopende onderzoekers. Een voorbeeld van de organisatie van een dialoog tussen verschillende onderzoeksscholen of -tradities vond begin 2010 plaats op een conferentie over ‘Lessen uit onderzoek’ . De conferentie werd georganiseerd door enkele uitvoerders van onderwijsregelingen in samenwerking met het ministerie van OCW. Op de conferentie presenteerden onderzoekers vanuit meer tradities, zowel fundamentele als meer toepassingsgerichte, hun onderzoek en onderzoeksdesigns. De conferentie had overigens niet als enige doel om een gesprek tussen onderzoekstradities op gang te brengen. Belangrijker was dat onderzoekers enerzijds en docenten, schoolleiders en bestuurders anderzijds contacten legden en gezamenlijk onderzoeksprojecten opzetten.

Een andere praktijk is die van de directie Kennis van het ministerie van OCW, die actief bezig is met het organiseren van een dialoog tussen onderzoeksscholen, vanuit de overtuiging dat de verklaringskracht van een combinatie van bepaalde typen onderzoek groter is dan van die typen alleen. Meer concreet streeft OCW naar een combinatie van kwantitatieve designs die causale relaties blootleggen en kwalitatieve designs die de mechanismen achter die causale relaties proberen te achterhalen. Bij verschillende beleidsinitiatieven wordt geprobeerd deze combinatie van onderzoeksdesigns toe te passen in de evaluatie van dat beleid. Dat blijkt overigens niet altijd eenvoudig, het vergt uithoudingsvermogen om onderzoekers uit verschillende onderzoekstradities met elkaar te laten samenwerken.

Multiple channels

De eerste praktijk van een ‘meer kanalen benadering’ voor de verspreiding van onderzoek zit in de manier waarop twee onderzoeksinstituten die beleidsnabij wetenschappelijk onderzoek verrichten zich hebben georganiseerd, NICIS en TIER.

NICIS is een maatschappelijk topinstituut voor de grote steden. Het instituut bestaat uit vier onderdelen: onderzoek, kenniscentrum, academy en trends&monitoring. NICIS verricht onderzoek en zet onderzoek uit. Het kenniscentrum organiseert een uitwisseling van praktische en wetenschappelijke kennis. Dat doet het door partijen bij elkaar te brengen, door behoeften van steden te bemiddelen naar de andere onderdelen van het instituut en door wetenschappelijke kennis in beleidsvorming in te brengen. De Academy verzorgt opleidingen, waaronder een masteropleiding (in samenwerking met de NSOB). De afdeling Trends&Monitoring beheert een databank met gegevens

over stedelijke ontwikkelingen, trends en effectieve interventies en geeft publicaties uit op basis daarvan. NICIS maakt gebruik van veel kanalen om de resultaten van het werk te verspreiden: website (met een online databank), publicaties, bijeenkomsten, netwerken, opleidingen en trainingen, een tijdschrift, en een 48-uursservice voor kennisvragen. Samengevat, zowel in de opzet van NICIS als in de instrumenten die het instituut benut om kennis te verspreiden, zit een multiple channel benadering ingebakken.

Ook TIER, het Topinstituut voor evidence based education research, heeft deze benadering verweven in de organisatie. Het instituut werkt met vier programmalijnen, twee onderzoeksinhoudelijke en twee lijnen gericht op verspreiding van kennis. TIER zet een Teacher Academy op, zodat de resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar onderwijs eenvoudig in de opleiding van docenten worden verwerkt. Daarnaast werkt TIER aan een webportal waarop de resultaten van wetenschappelijk onderzoek worden gepresenteerd en gevalideerd.

De NSOB heeft een andere weg bewandeld om kennis en beleid met elkaar te verbinden dan de twee hierboven genoemde onderzoeksinstituten. Opleidingen voor beleidsmakers staan centraal bij de NSOB. Maar in de afgelopen jaren is daarnaast een denktank tot bloei gekomen. In de denktank wordt vooral praktijkgericht onderzoek verricht, vaak in opdracht van overheden en zelfstandige bestuursorganen. Dat levert 'practice based evidence' op, het onderzoek systematiseert de kennis die in praktijken wordt opgedaan. Een ander kanaal zijn de plaatsen voor gastonderzoekers die de denktank biedt. Die plaatsen bieden een ruimte aan beleidsmakers voor wetenschappelijke reflectie, deelname aan het onderzoek van de denktank, het schrijven van papers of het werken aan een promotie. Daarnaast zijn hoogleraren en promovendi verbonden aan de denktank, zodat er ook een link is met het fundamenteel onderzoek.

Een meer praktisch voorbeeld van het gebruik van meer kanalen bood het cluster Strategisch Beleid binnen het DG Rechtspleging en Rechtshandhaving binnen het ministerie van Justitie. De medewerkers van de eenheid varieerden de vorm van kennisverspreiding toegespitst op specifieke doelgroepen. Ze werkten met factsheets over de resultaten van onderzoek, lunchlezingen, expertmeetings voor deskundigen en tussentijdse rapporten ("eerste briesjes"). Synthesestudies zijn meer gericht op de praktijk, bijvoorbeeld het gevangeniswezen, en bevatten een begrijpelijke en overtuigende vertaalslag van wetenschappelijke bevindingen naar praktisch toepasbare interventies.

Multilevel

Effectieve beleidsbeïnvloeding door kennis kan niet heen om het niveau van de beliefs of paradigma's. Bemiddelaars tussen kennis en beleid zullen dan ook op dat niveau moeten interveniëren. Het beïnvloeden van beliefs is bij uitstek een activiteit die past binnen de deliberatieve variant van evidence based policy.

Het raakt aan de overtuigingen van mensen over de werkelijkheid en hoe die te veranderen. Beliefs of paradigma's veranderen, vergt lange adem, zo blijkt uit de praktijken in de Nederlandse rijksdienst. In verschillende van die praktijken heeft zich in het afgelopen decennium een perspectiefwisseling voorgedaan, waarvan ik enkele kort zal beschrijven.
Zo deed zich in de bestrijding van zware of georganiseerde criminaliteit een wending voor van een strafrechtelijke aanpak naar een preventieve aanpak. Vanaf het begin van de jaren negentig waren het vooral "halve wetenschappers", onderzoekers die acteerden op de grens tussen wetenschap en beleid, die wezen op de effectiviteit van preventie. Daarbij beriepen ze zich op criminologische theorievorming, zoals de gelegenheidtheorie, en pasten die toe op beleid. Daarnaast beïnvloedde onderzoek naar de structuur van criminele organisaties het beleid; dat onderzoek legde bijvoorbeeld bloot dat die organisaties niet hiërarchisch werden geleid, maar als netwerken waren opgebouwd. De recente beleidsverandering begon met een state of the art studie naar de bestaande kennis en inzichten, zowel uit wetenschappelijk onderzoek als op basis van een analyse van strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast hielden de beleidsmakers een ronde door het veld van justitie en politie waaruit onder meer innovatieve praktijken naar boven kwamen. De combinatie van theoretische inzichten, empirie en praktische kennis leidde uiteindelijk tot de wisseling van het beleidsperspectief op de aanpak van georganiseerde misdaad.

De wending van knelpunten naar robuustheid en kwetsbaarheid in het verkeersmobiliteitsbeleid werd eveneens aangewakkerd door wetenschappelijke inzichten. Vanuit het perspectief van kwetsbaarheid en robuustheid wordt veel meer gekeken naar de 'draagkracht' van het gehele wegennet in plaats van alleen maar naar fileknelpunten. Dan blijkt dat het Nederlandse systeem niet genoeg capaciteit heeft en niet flexibel genoeg is om te reageren op incidenten en op wisselingen in de intensiteit van het weggebruik. Wetenschappelijk onderzoek naar de beleving van burgers en bedrijven bracht verder aan het licht dat onbetrouwbaarheid van reistijden zwaar weegt. Dat leverde in de beleidsvoornemens normen op voor reistijden en fluctuaties daarin. Ook in dit geval zorgde een combinatie van concepten en empirie voor een wending in het beleid.

De derde perspectiefwisseling deed zich voor op het terrein van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. In de jaren negentig van de vorige eeuw was democratisering het grote thema in het beleid. Het was een belangrijk criterium voor hulpverlening aan de derde wereld. Aan het begin van de jaren negentig kwam een nieuw begrip op, namelijk dat van de 'failed states', vooral in Afrika. Het was gebaseerd op een analyse van de ineenstortende staatssystemen in bijvoorbeeld Liberia en Sierra Leone. Wetenschappers gingen vanuit dat perspectief de ontwikkelingen in Afrika analyseren.

Het duurde tot het eind van de jaren negentig voordat het begrip in de diplomatieke wereld werd geïntroduceerd, in dit geval door Madeleine Albright. Zo kwam het uiteindelijk ook in Nederland terecht in het beleid. Net als bij de twee andere wendingen waren bij de 'failed states' ervaren onderzoekers betrokken, was er sprake van een duurzame relatie tussen onderzoekers en beleidsmakers en onderhielden ze directe contacten. In de gevallen van zware criminaliteit en mobiliteit kwam daar ook nog de aanwezigheid van een specifiek 'policy dedicated' instituut bij.

Brokerage als specifieke functie

Brokerage of grenzenwerk is een aparte functie en dient zo georganiseerd te worden. Brokers zijn producenten noch gebruikers van kennis, het zijn liaisons of connectors. "Boundary" organisaties worden ze ook wel genoemd (In 't Veld 2010), ze bewegen zich op de grenzen van wetenschap, beleid en praktijk. Het zijn geen aparte instituties, directe verbindingen vragen om flexibiliteit en onzichtbaarheid van de brokers.
Verder hebben brokers bepaalde skills nodig. Het zijn mensen die snel relevant onderzoek kunnen vinden en beoordelen. Daarnaast hebben ze een flexibele en nieuwsgierige geest, oog voor de big picture en samenhang tussen brokken informatie. Tenslotte zijn het echte bemiddelaars en communicators.

In het Nederlandse kennis- en adviesstelsel vervullen planbureaus en adviesraden vanouds een intermediaire rol tussen wetenschap en beleid. Wetenschappelijke inzichten komen bewerkt terecht in adviezen en rapporten. Zeker het Centraal Planbureau slaagt er goed in om een brug te slaan naar beleid vanwege de dominante positie die het inneemt in het sociaal-economische beleid. Maar in veel gevallen zijn de rapporten en adviezen een kennisbron als alle andere, en is brokerage nodig om de bevindingen te laten landen in beleid.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft inmiddels een lange traditie en respectabele status in het bemiddelen tussen kennis en beleid. Het WODC staat dicht bij het ministerie, de directeur schuift regelmatig aan bij het management van het ministerie, en doet behalve eigen onderzoek ook de onderzoekprogrammering voor het ministerie. Tegelijk benadrukt het WODC zijn onafhankelijkheid. Die is vastgelegd in een convenant en wordt geschraagd door een lange traditie waarin elk onderzoek wordt gepubliceerd. Bovendien evalueert het WODC het beleid, de afstand kan dus niet te klein worden.
Een van de manieren om kennis beter geschikt te maken voor gebruik is de portfolio aanpak die het WODC hanteert. In die aanpak wordt eigen onderzoek gecombineerd met de bevindingen uit ander onderzoek. Dat lijkt op de synthesestudies waarop het WODC in de laatste jaren eveneens meer nadruk legt, om op die manier praktisch toepasbaar inzicht te verschaffen in het woud van studies dat tegenwoordig verschijnt (Klein Haarhuis en Hagen 2009).
De relatie met het beleid is een 'balancing act'. Volgens beleidsmakers is het WODC terughoudend met het antwoorden op ad hoc vragen, al vindt er wel snelle advisering plaats. Die terughoudendheid is nodig volgens Edward Kleemans van het WODC, anders wordt de onderzoeker een "duurbetaalde beleidsambtenaar". Bovendien is programmatisch onderzoek met een langere duur invloedrijker. Voor dat type onderzoek is afstand nodig tot de vragen van alledag. Het gaat daarbij om "rustige beleidsbeïnvloeding"door ambtenaren vanaf het begin van het onderzoek erbij te betrekken. Daarom heeft het WODC ook langlopende onderzoekslijnen waarmee grote databestanden worden opgebouwd, zoals de Monitor Georganiseerde Criminaliteit en de geschilbeslechtingsdelta, die het beleid steeds weer confronteren met nieuwe inzichten. Ook worden beleidstheorieën in WODC-onderzoek kritisch gereconstrueerd en getoetst door middel van data over fenomenen en trends.
Een voorbeeld hiervan is het gestandaardiseerde recidiveonderzoek.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) bij het toenmalige ministerie voor Verkeer en Waterstaat is in 2006 opgericht naar het voorbeeld van het WODC om de kennisbasis onder beleid te verstevigen en zichtbaar te maken. Formeel is het KiM opgenomen in de hiërarchie, maar een instellingsbesluit garandeert de onafhankelijkheid. De rapporten van het KiM zijn openbaar, al vindt er voor publicatie altijd overleg plaats met de communicatieafdeling van het ministerie. Volgens Carl Koopmans, de toenmalige directeur, kost het veel tijd om af te stemmen met beleidsmakers wat de precieze formuleringen zijn. Het KiM bevindt zich op "warme afstand" van het ministerie. Er zijn veel persoonlijke contacten, zowel over de programmering als over onderzoeksresultaten, en tegelijk moet je als onderzoeker allergisch zijn voor politiek-strategische argumenten. De onafhankelijkheid van het KiM betekent ook dat het KiM soms wordt gepasseerd bij onderzoeksopdrachten, die worden dan gegund aan commerciële partijen. Ook bij het KiM is dus sprake van een 'balancing act' tussen wetenschap en beleid.

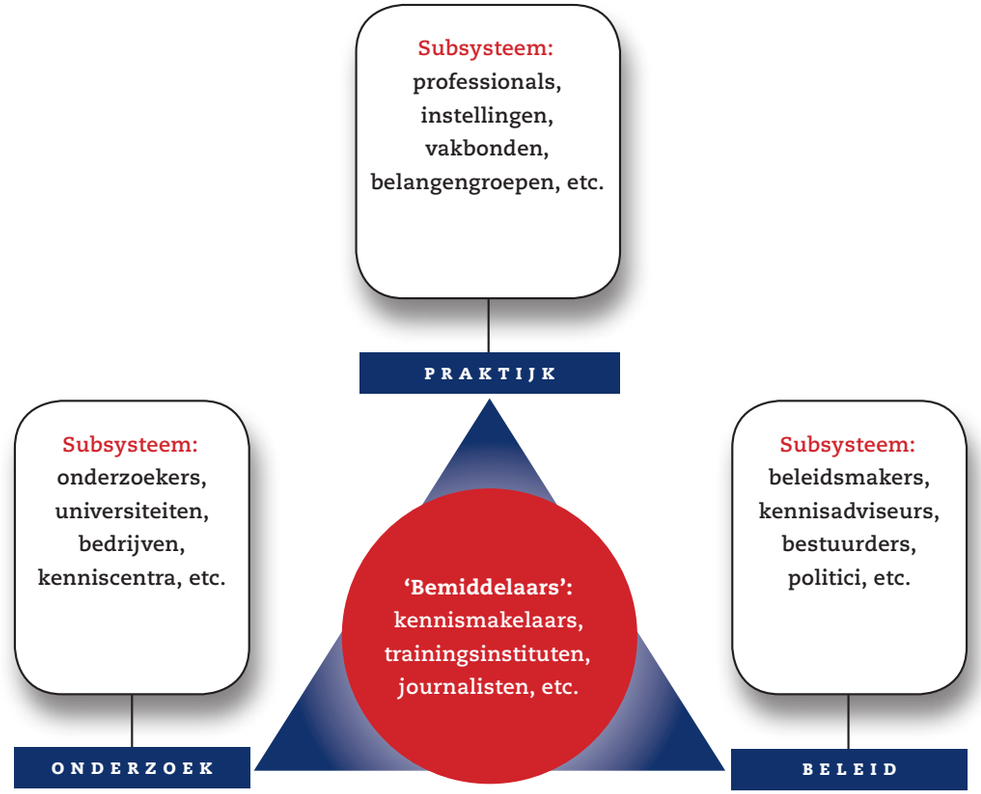
Zowel het WODC als het KiM staan, hoewel onafhankelijk, dichtbij het beleid, waarbij beleidsmakers invloed kunnen uitoefenen op de programmering en bij lopende onderzoeken worden betrokken. Beide instituten bemiddelen tussen wetenschap en beleid. Beide lopen ook het risico om door beleidsmakers te worden gezien als weer een andere kennisbron, in plaats van als een bemiddelaar. Het is dan ook niet voldoende om speciale 'tusseninstituties' te creëren. Binnen de rijksdienst zijn mede daarom nog meer praktijken van 'brokerage' gegroeid. Het al eerder genoemde cluster Strategisch Beleid binnen het DG Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie is zo'n praktijk. Dat cluster werkt overigens nauw samen met het WODC. Interes-

sant aan deze eenheid is dat ze nog dichter bij het beleid zit en probeert om via allerlei kanalen kennis in het beleid te brengen. De medewerkers schuiven bijvoorbeeld aan bij managementteam- en afdelingsoverleggen en teambesprekingen. Beleidsmakers zien de meerwaarde van een eenheid met ervaren medewerkers die de beleidsvorming kunnen verrijken met gefundeerde inzichten.
Een andere praktijk is de wetenschappelijk raadadviseur op het ministerie van Buitenlandse Zaken, een figuur die ook op andere ministeries voorkomt, ook wel onder de titel van 'chief scientist'. De wetenschappelijk raadadviseur was ingesteld om de relaties met kennisinstellingen te onderhouden en om kenniskamers te organiseren. Ten tijde van het interview met hem had hij ook een Strategisch Kennisberaad in het leven geroepen, een klein overleg dat een kennisagenda opstelt en onderhoudt.

Bij beide praktijken gaat het om ervaren medewerkers, die de werelden van zowel de wetenschap als het beleid goed kennen, die zowel het spel als de spelers kennen. Dat lijkt een succesfactor te zijn voor dit type praktijken. Mede omdat ze het spel zo goed kennen, zijn het waarschijnlijk mensen die relaterend over zichzelf spreken, maar die tegelijk grote ervaring en kennis etaleren. Bijna irenisch spreken ze over hun werk, ze weten van de lichtheid ervan.

Systemic

Een belangrijk inzicht uit het onderzoek naar evidence based policy is dat het een combinatie van interventies op meer niveaus vergt. Er is geen sprake meer van geïsoleerde acties maar een heel systeem van spelers en verbindingen daartussen wordt in beweging gebracht. Dat 'ecosysteem' van evidence based policy en practice bestaat uit een driehoek van practici, onderzoekers en beleidsmakers, waarbij elke hoek weer een eigen subsysteem vormt.
De verbindingen tussen de hoeken worden ofwel direct onderhouden, ofwel gelegd en onderhouden door intermediairs van uiteenlopende snit.
Een mooi voorbeeld daarvan is de manier waarop NICIS het onderzoeksprogramma 'kennis voor krachtige steden' heeft vormgegeven. Rond bepaalde thema's zijn kennisplatforms gecreëerd die bestaan uit vertegenwoordigers van de steden en uit onderzoekers. Binnen die platforms wordt actief gematcht tussen de vragen van de steden en het aanbod van onderzoekers. Die matching leidt tot onderzoeksconsortia van tenminste twee steden en een onderzoeksinstituut die zich gaan buigen over een specifieke vraag.
De mensen van NICIS fungeren als oliemannetjes, zij onderhouden de platforms en de consortia.



Figuur 1 **Een ecosysteem van evidence based policy**

9 Tenslotte

In de praktijken binnen de Nederlandse rijksdienst zijn veel van de hierboven genoemde ontwerpprincipes voor een effectieve relatie tussen kennis en beleid te herkennen. In de meeste gevallen lijken ze overigens intuïtief te worden toegepast, gebaseerd op de ervaring die de grenzenwerkers hebben opgedaan in de wereld tussen kennis en beleid. In die zin zijn die principes een vorm van practice based evidence, de geformuleerde principes geven woorden aan de praktijken. De volgende stap is onderzoeken of de gebruikte instrumenten, werkwijzen en voorzieningen ook werkelijk effectief zijn.

Wat die effectiviteit betreft, geven veel geïnterviewden aan dat naar hun waarneming personen en persoonlijke contacten het meest van belang zijn. Personen als topambtenaren die veel waarde hechten aan wetenschappelijk onderbouwd beleid en daarop actief sturen. Personen als de 'brokers' of grenzenwerkers op de verschillende ministeries met hun onderkoelde werk-

stijl, hun vaak jarenlange ervaring in het beleid en grote kennis van ontwikkelingen in de wetenschap en het netwerk dat ze daardoor hebben opgebouwd. Persoonlijke contacten tussen wetenschappers en onderzoekers waardoor wederzijds vertrouwen groeit zodat kennis ook werkelijk dichtbij komt. Zodat ook het begrip voor elkaars weerbarstige praktijken groter wordt. Dan blijkt dat evidence based policy geen instrumentele relatie tussen onderzoek en beleid inhoudt, maar een zaak is van voortdurende deliberatie.

Deliberatieve spirit

Opvallend was verder de deliberatieve spirit van de kennisbemiddelaars, beleidsmakers en onderzoekers die ik heb gesproken. Het is de overtuiging dat impact van onderzoek vooral wordt georganiseerd door directe uitwisseling met degenen die de resultaten van het onderzoek kunnen benutten. Zodat ze deelgenoot worden van de productie van kennis. Een duidelijk voorbeeld daarvan is Stephen Ellis die tijdens de totstandkoming van zijn boek over de toekomst van Afrika elk hoofdstuk besprak met een groep beleidsmedewerkers. Een andere gesprekspartner stelde dat de technocratische visie niet voorkomt in de kenniswereld rond de rijksoverheid. De meeste gesprekspartners waren zich ook bewust van hun bescheiden rol in de totstandkoming van beleid. Die bescheidenheid leidde evenwel niet tot een gebrek aan zelfbewustzijn, integendeel. Vaak waren het ervaren mensen die zowel de wereld van het beleid als die van de wetenschap goed kennen. Ze waren op de hoogte van de nieuwste wetenschappelijke inzichten en weten die te plaatsen in de stand van wetenschappelijke ontwikkeling. Ze hadden een relevant netwerk binnen de wetenschap dat ze op het juiste moment kunnen inschakelen.
Ze wisten maar al te goed hoe beleidsvorming werkt. Juist omdat ze het spel zo goed kennen, spraken de meesten relativerend over hun werk en het succes dat ze soms boeken.
De combinatie van ervaring en relativering in de uitwisseling tussen kennis en beleid zou wel eens een van de succesfactoren kunnen zijn voor de doorwerking van wetenschappelijke inzichten in de praktijk van beleid. Deze spirit lijkt me cruciaal voor het slagen van evidence based policy.

Mijn gesprekspartners waren opvallend nuchter over de ‘verliezen’ die ze incasseerden. Ze wisten dat politiek en beleid worden gedreven door andere rationaliteiten. Kennis, of meer specifiek wetenschappelijk onderzoek, is maar een van factoren in besluitvormingsprocessen, en vaak niet de doorslaggevende. Ze kenden het strategisch gebruik van kennis en vertelden over beleid dat werd uitgevoerd ook als wetenschappelijk onderzoek steeds had uitgewezen dat het niet effectief was geweest. Zoals een Canadese minister ooit tegen hoogleraar Ben Levin zei toen die eens wetenschappelijk bewijs presenteerde: “That may be true, but it is not what people believe.”

Toch bleven ze zoeken naar momenten waarop kennis politieke besluitvorming wel kan beïnvloeden, de ‘windows of opportunity’ waarvan ze weten dat die zich voordoen. Als zo’n mogelijkheid zich voordoet, is het belangrijk dat kennis binnen handbereik is. Vandaar dat continue interactie en directe verbindingen tussen onderzoekers en beleidsmakers cruciale voorwaarden zijn voor het gebruik van wetenschappelijk onderzoek in beleid. En dat er ‘vloeibare’ arrangementen zijn waarin kennis snel ter plekke kan zijn, arrangementen die zich makkelijk kunnen aanpassen aan nieuwe vraagstukken en problemen. Dat is het doorbreken van grenzen dat plaatsvindt als onderdeel van het grenzenwerk tussen kennis en beleid.

Maar het is niet alleen vloeibaarheid wat de klok slaat. Er zijn momenten dat er grenzen moeten worden getrokken. Door wetenschappers als hun kennis alleen nog maar strategisch of half wordt gebruikt, als ze in feite fungeren als “stealth issue advocates” en policy based evidence moeten leveren. Door bestuurders en beleidsmakers als de eindafweging wordt opgemaakt en een besluit moet worden genomen. Dat moment is bij uitstek politiek, en een zaak van de wil, zoals ook Van Montfort et al. (2008) betogen. Welke rol ‘weten’ speelt, is in belangrijke mate afhankelijk van de krachtsverhoudingen binnen de politieke en maatschappelijke arena en minder van de overtuigingskracht van wetenschappelijk onderzoek.
De ‘wil’ komt echter niet buiten het ‘weten’ om tot stand. De tegenstelling tussen ‘willen’ en ‘weten’ moet men dan ook niet opblazen. Evidence based policy opgevat als een zaak van deliberatie draagt ertoe bij dat de afweging en het oordeel (‘judgement’) die aan het besluit vooraf gaan zo rijk en gevuld mogelijk zijn met allerlei vormen van ‘weten’, van fundamentele kennis tot ervarings- en praktijkkennis, van reviews tot intelligent opgezette experimenten. Op allerlei plekken en op allerlei manieren wordt binnen de rijksdienst op dit moment gewerkt aan betere en hechtere verbindingen tussen kennis en beleid. Soms slaagt dat werk, op veel andere momenten niet. Het is zaak om geslaagde praktijken verder uit te bouwen en veel structureler te verankeren (te laten vervloeien, in de terminologie van vloeibaar bestuur) in de routines van de rijksdienst. Dat zal er niet zozeer toe leiden dat kennis als een grote dijkdoorbraak beleidsbeslissingen forceert, maar eerder dat kennis langzaam doorsijpelt, zich vermengt met andere invloeden en zo de grond rijp maakt voor beter onderbouwde besluiten.

Literatuur

Abma, T. (2000), Onderhandelend evalueren. 'Fourth Generation Evaluation' van Egon Guba en Yvonna Lincoln. In: *Bestuurskunde*, 2000, 9, nr. 8: 393-403.

Bowen, S. en A. B. Zwi (2005), Pathways tot "Evidence-Informed" Policy and Practice: a framework for action. In: *PLoS Medicine*, 2, nr. 7: 600-605.

Biesta, G. (2007), Why "what works" won't work: evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. In: *Educational Theory*, 57, nr. 1: 1-22.

Bulterman-Bos, J. (2009), Naar een nieuwe opzet van de onderwijswetenschappen? In: Rouw, R. et al. red., *Bewezen beleid in het onderwijs*: Den Haag: Ministerie van OCW.

Canadian Health Services Research Foundation (2003), *The Theory and Practice of Knowledge Brokering in Canada's Health System*. Ottawa: CHSRF.

Canadian Health Services Research Foundation (2004), *What counts? Interpreting evidence-based decision-making for management and policy*. Ontario: CHSRF.

Campbell, S. et al., (2007), *Analysis for policy: evidence-based policy in practice*. Londen: Government Social Research Unit.

Carson, W.G. (2003), Evidence based policy and crime prevention in Victoria. Paper.

Cook, T.D. (2003), Why have educational educators chosen not to do randomized experiments? In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 589: p. 114-149.

Cook, T. en S. Gorard (2007), What counts and what should count as evidence. In: Burns, T. en T. Schuller, eds. (2007), *Evidence in education. Linking research and policy*. Parijs: OECD.

Cornet, M. en D. Webbink (2004), *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*. Den Haag: CPB

CPB (2008), *Leren van beleid. Essay voor de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. Tweede Kamer 2007-2008, 31007, nr. 9: p. 157-168.

Donk, W. van de, en A. Hemerijck (2007), Leren voor beleid: over regeren en vooruitdenken. In: Hoed, P. den, en A-G. Keizer, red., *Op steenworp afstand*. Den Haag: WRR.

Gibbons, M. et al. (1995), *The New Production of Knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications.

Gunsteren, H. van (2003), *Veerkracht*. Afscheidsrede Universiteit Leiden.

Hoppe, R. (2002), *Van flipperkast naar grensverkeer. Veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid*. Den Haag: AWT

Hoppe, R. (2008), Na 'doorwerking' naar 'grenzenwerk'. Een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap. In: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 2: 15-26.

Hoppe, R. (2010), From 'knowledge use' towards 'boundary work': sketch of an emerging new agenda for inquiry into policy-science interaction. In: Veld, R.J. in 't, ed. (2010), *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics and Media*. Berlin / Heidelberg: Springer.

Klein Haarhuis, C.M. en L.L.C Hagen (2009), *Toetsen en verbinden*. Den Haag: WODC.

Latour, B. (2007), *How to think like a state*. In: Schuyt, K. et al. (2007), The thinking state. Den Haag: WRR.

Leeuw, F. (2010), On the contemporary history of experimental evaluations and its relevance for policy making. In: Rieper, O., F.L. Leeuw en T. Ling (2010), *The Evidence Book*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Leeuw, F. en J. Vaessen (2009), *Impact evaluation and development. NONIE guidance on impact evaluation*. Washington: Network of Networks on Impact Evaluation

Levin, B. (2003), Improving Research-Policy relationships: lessons from the case of literacy. Paper OISE/UT International Literacy Conference, Toronto 2003.

Levin, B. (2005), How can research in education contribute to policy. Paper prepared for Australian Educational Researcher.

Levin, B. (2010), In Canada: Build a relationship between research and practice. In: *Phi Delta Kappan*, 90, nr. 7: 528-529.

Michels, A. (2008), Kennis en conflict in beleidsprocessen. In: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 2: 5-14.

Montfort, C. van, et al. (2008a), Een klassiek probleem heroverwogen. In: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 2: 2-4.

Montfort, C. van, et al. (2008b), Tussen willen en weten: het cynisme voorbij. In: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 2: 56-60.

Nutley, S. et al. (2003), Evidence-based policy and practice: cross-sector lessons from the United Kingdom. In: *Social policy journal of New Zealand*, 1 juni 2003.

Nutley, S. et al. (2007), *Using evidence. How research can inform public services*. Bristol: The Policy Press.

Pawson, R. en N. Tilley (1997), *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications.

Pielke, R.A. jr. (2007), *The honest broker. Making sense of science in policy and politics*. Cambrigde: Cambridge University Press.

Rawlins, M. (2008), De testimonio: on the evidence for decisions about the use of therapeutic interventions. In: *The Lancet*, 372, December 20/27: 2152-2161.

Regeer, B.J. en J.F.G. Bunders (2006), *Kenniscocreatie: samenspel tussen wetenschap en praktijk*. Den Haag: RMNO.

Rip, A. (2000), In praise of speculation. In: OECD (2000), *Proceedings. Social sciences for knowledge and decision making*. Parijs: OECD.

Sackett, D.L. et al. (1996.), Evidence based medicine: what it is and what it isn't. In: *BMJ*, 312, January 13, p. 71-72.

Schuyt, K. et al. (2007), *The Thinking State. WRR-lecture 2007*. Den Haag: WRR.

Shaw, I and A. Shaw (1997), Keeping social work honest: Evaluating as profession and practice. In: *British Journal of Social Work*, 27, 847-869.

Solesbury, W. (2001), Evidence based policy: whence it came and where it's going. ESRC UK Centre for Evidence based policy and practice working paper 1.

Steen, M. van der en M. van Twist (2010), *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur*. Den Haag: NSOB.

Strategic Policy Making Team Cabinet Office (1999), *Professional policy making for the twenty first century*. London: Cabinet Office.

Sutcliffe, S. en J. Court (2005), Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries? Overseas Development Institute.

Twist, M. van en W.J. Verheul (2010), Onvoorziene opbrengsten. In: *B&M*, 37, nr. 4: 308-318.

Veld, R.J. in 't, (2010), Towards Knowledge Democracy. In: Veld, R.J. in 't, ed. (2010), *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics and Media*. Berlin/Heidelberg: Springer.

Visser, R. en R. van der Veen (2008), IS-academie: een doorbraak? In: IS-academie & Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *Heilige huisjes. Anders kijken naar Internationale Samenwerking*. Den Haag, pp. 7 – 16.

Webb, S.A. (2001), Some considerations on the validity of evidence-based practice in social work. In: *British Journal of Social Work*, 31, 57-79.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *Lerend beleid*. Amsterdam: AUP.

Yperen, T. van en J.W. Veerman (2008), *Zicht op effectiviteit*. Delft: Eburon

Over de auteur

Rien Rouw is senior adviseur kennis op het ministerie van OCW. Eerder werkte hij bij de Algemene Rekenkamer en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Bij de RMO adviseerde en publiceerde hij over uiteenlopende onderwerpen als vrijwilligerswerk, geweld, burgerschap, medialogica en overheidssturing. Van 2007 tot 2009 was hij als gastonderzoeker verbonden aan de NSOB denktank.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardige postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft en de Universiteit van Tilburg in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een denktank. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl