



Leren en/of verantwoorden?

Ex durante evaluatie van de pilot

Lerend Evalueren

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Dr. Jeanine Klaver

Dr. Heleen Schols

Yannick Bleeker, MSc

Denise Bijman, MSc

Amsterdam, 28 maart 2022

Publicatienr. 21075

© 2022 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	2
1.3 Methodologische verantwoording	2
1.4 Leeswijzer	6
2 De pilot Lerend evalueren	8
2.1 Achtergrond en stand van zaken van de pilot	8
2.2 De strategische evaluatie-agenda	9
2.3 Het lerende karakter van de pilot	9
3 Elf onderzoeken uit de pilot nader beschouwd	12
3.1 De elf casussen	12
3.2 Typering van de elf casussen	14
3.3 De doel- en vraagstelling in de onderzochte studies	15
3.4 De opzet en uitvoering van de onderzoeken	16
3.5 De opbrengsten en benutting van de onderzoeken	18
3.6 Reflectie op de meerwaarde van de pilot Lerend evalueren	22
4 Conclusies en aanknopingspunten	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Beantwoording van onderzoeksvragen	25
4.3 Conclusies	26
4.4 Aanknopingspunten	27
BIJLAGE	31
<i>Casus 1: Evaluaties Maatschappelijke Diensttijd (MDT)</i>	31
<i>Casus 2: Ex durante onderzoek ondersteuningsstructuur aanpak overgewicht jeugd</i>	35
<i>Casus 3: Ex ante onderzoek preventie jeugd</i>	39
<i>Casus 4: Ex post evaluatie Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ)</i>	42
<i>Casus 5: Ex post evaluatie Zvw-pgb wijkverpleging</i>	45
<i>Casus 6: Ex post evaluatie wanbetalersregeling Zvw-premie</i>	48
<i>Casus 7: Ex durante evaluaties uitkomstgerichte zorg</i>	52
<i>Casus 8: Vooronderzoek Langer zelfstandig thuiswonende ouderen</i>	55
<i>Casus 9: Ex durante en ex post evaluatie experimenten persoonsvolgende zorg</i>	58
<i>Casus 10: Ex durante evaluatie programma Eén tegen eenzaamheid</i>	62
<i>Casus 11: Ex post evaluatie subsidies</i>	65



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De groeiende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken, een toename van het aantal bij beleid betrokken partijen en organisaties en de roep om een responsievere overheid hebben bijgedragen aan de populariteit van evaluatiekaders met een actiegericht, lerend karakter.¹ Het gaat hier om methodologische kaders die het onderzoeken van de meerwaarde van beleid, programma's of interventies combineren met het verbeteren ervan. Meer dan traditionele beleidsdoorlichtingen geven lerende evaluaties onderzoekers en beleidsactoren instrumenten in handen om al tijdens de uitvoering van beleid verbeteringen door te voeren. Dat komt bijvoorbeeld doordat een lerende evaluatie veelal al tijdens de uitvoering van beleid wordt ingezet, van onderzoekers wordt verwacht dat zij het leerproces aanjagen en faciliteren, er actieve betrokkenheid van beleidsactoren wordt verwacht en er snellere feedbackloops tussen resultaten van de evaluatie en aanpassingen in de praktijk worden georganiseerd.²

De uitdagingen van lerend evalueren

Lerend evalueren brengt tegelijkertijd uitdagingen met zich mee. Hoewel een lerende evaluatie kwantitatieve onderzoeksmethoden niet uitsluit, zien we in de praktijk dat lerende evaluaties met name kwalitatieve onderzoeksmethoden omvatten. Zeker in de beginfase van de ontwikkeling van nieuw beleid staat in een lerende evaluatie veel meer de vraag centraal 'hoe iets zou kunnen werken'. Door een focus op voornamelijk kwalitatieve onderzoeksmethoden blijft het lastig om 'harde' uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De gedeelde verantwoordelijkheid van onderzoekers en beleidsbetrokkenen voor het leerproces brengt daarnaast het risico met zich mee dat onderzoekers te veel onderdeel worden van de (politiek-bestuurlijke) dynamiek. Als gevolg daarvan kan het onderzoekers aan ruimte ontbreken om fundamentele kritiek op het beleid te leveren, ook als de onderzoeksresultaten daar wel degelijk aanleiding toe geven. Het onafhankelijke en verantwoordende karakter (dat lerende evaluaties zeker ook hebben) komt dan in het geding.³ Ook kan leren (en dus fouten mogen maken om van te leren) op gespannen voet staan met verantwoordwoorden. Daarnaast blijft het een uitdaging om ervoor te zorgen dat de uitkomsten van lerende evaluaties worden gebruikt. In eerder onderzoek komt uit een Qualitative Comparative Analysis naar voren dat de mate waarin beleidsevaluaties gebruikt worden onder meer afhangt van de timing van de evaluatie en de mate waarin er door beleidsmakers en politici interesse in de evaluatie is.⁴

De pilot 'Lerend evalueren'

Mede om te kunnen onderzoeken wat lerend evalueren voor VWS en haar partners kan betekenen, heeft het ministerie in 2018 de pilot 'Lerend evalueren' opgezet. In een startevaluatie voorafgaand aan deze pilot blijkt bijvoorbeeld dat beleidsdirecties doorlichtingen vaak zien als verplichte activiteit die vooral bedoeld is om beleid te verantwoorden, dat zij evalueren nog niet zien als kans om te leren en dat het vaak niet duidelijk is in hoeverre lessen uit evaluaties worden gebruikt. Mede door lerende evaluaties in te richten, hoopt VWS een ontwikkeling in gang te zetten die leidt tot kwalitatief hoogwaardigere evaluaties en die het gebruik van de resultaten van evaluaties bevordert. De pilot zelf wordt ex ante, ex durante en ex post geëvalueerd. In 2019 is de ex ante evaluatie afgerond. Dit rapport betreft de ex durante evaluatie aan de hand van elf (afgeronde) onderzoeken, die in het kader van de pilot zijn uitgevoerd. De elf studies die onderdeel van de pilot zijn, zijn divers ten aanzien van de betrokken beleidsdirecties, de betrokken stakeholders, de thematiek, de looptijd en de ingezette methoden. Via een ex durante evaluatie van deze pilot beoogt VWS de kwaliteit en het gebruik van lopende en toekomstige lerende evaluaties te verbeteren.

¹ Folkert, R., Verwoerd, L. & Verwest, F. (2018) Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoorden en leren. *Beleidsonderzoek Online*.

² Folkert, R., Verwoerd, L. & Verwest, F. (2018) Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoorden en leren. *Beleidsonderzoek Online*.; Edelenbos, J. & M.W. van Buuren (2005) Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. *Bestuurskunde*, 14 (6); Van Veen, S., Verwoerd, L. & Regeer, B. (2016) Characteristics of reflexive evaluation - a literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation. Athena Instituut VU.

³ In de (Nederlandstalige) literatuur is weinig aandacht voor dergelijke valkuilen van lerend evalueren. Voor enkele van deze valkuilen zie ook Lamberigts, P. *Lerend evalueren; reflecteren, leren en verbeteren*. Uitgave van Royal Haskoning en Verwoerd, L., Klaassen, P. & Regeer, B. (2020) De waarde van lerend evalueren in de praktijk: ervaringen van onderzoekers en beleidsbetrokkenen van de lerende evaluatie van het Natuurpact (2014-20170). *Beleidsonderzoek Online*.

⁴ Bouterse, M. & Pattyn, V. (2018) Welke factoren bevorderen of belemmeren het gebruik van beleidsevaluaties? *Beleidsonderzoek Online*. Dit onderzoek werd uitgevoerd met QCA.

1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Deze ex durante evaluatie kent de volgende **doelstellingen**:

- Onderzoeken in hoeverre de pilot Lerend evalueren het zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het VWS-beleid heeft verbeterd. Dit betreft de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties.
- In kaart brengen in hoeverre beleidsdirecties, de Tweede Kamer en maatschappelijke stakeholders door de pilot beter in staat zijn gesteld om te leren en verbeteringen door te voeren. Dit betreft het gebruik van de evaluaties.

Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende **onderzoeksvragen**:

1. Hebben de elf evaluaties die binnen het kader van de pilot Lerend evalueren zijn uitgevoerd het zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de uitvoering van VWS verbeterd?
 - a. Welke factoren leiden ertoe dat het zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid verbetert? Is er onderscheid te maken tussen relevante en minder relevante factoren?
 - b. Welke belemmeringen staan het verbeteren van zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid in de weg?
2. In welke mate is sprake van leren in de elf evaluaties en wat zijn de belangrijkste leeropbrengsten, hoe zijn die te typeren?
 - a. Welke factoren leiden ertoe dat er in meer of mindere mate sprake is van leren?
3. Worden de (tussentijdse) resultaten van de elf evaluaties door beleidsdirecties, maatschappelijke stakeholders en Tweede Kamerleden gebruikt?
 - a. Welke factoren leiden ertoe dat de resultaten meer dan voorheen worden gebruikt? Is er onderscheid te maken tussen relevante en minder relevante factoren?
 - b. Welke belemmeringen staan het gebruik van de resultaten van de evaluaties in de weg?

1.3 Methodologische verantwoording

Analysekader: concepten en indicatoren

Het onderzoek moet zicht bieden op de opbrengsten van de pilot in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid, leeropbrengsten en benutting/gebruik. Voor een eenduidige interpretatie van deze begrippen is het van belang om deze nader te definiëren. Daarnaast wordt stilgestaan bij het begrip lerende evaluatie en de wijze waarop dit in de wetenschappelijke literatuur wordt omschreven.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)⁵ wordt het begrip doeltreffendheid omschreven als de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het betreft hier dus de effectiviteit van het beleid, dat wil zeggen het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstellingen van het beleid. Doelmatigheid wordt in de RPE omschreven als *'de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd'*. Het betreft de efficiëntie van het beleid, dat wil zeggen de verhouding de doeltreffendheid (effecten) van het beleid en de ingezette middelen.

Volgens de RPE is een beleidsevaluatie *'een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid'*. Dit is een hele specifieke invulling van het begrip evaluatie dat geen ruimte biedt voor andere vormen van evaluatieonderzoek. Zoals uit dit rapport zal blijken, voldoen niet alle onderzoeken uit de pilot Lerend evalueren aan deze definitie uit de RPE terwijl wel sprake is van evaluatie van beleid. Wat betreft de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid volgen wij de definitie zoals geformuleerd in de RPE. De evaluatieonderzoeken worden beoordeeld op de mate waarin zij inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en suggesties doen om dat inzicht te verbeteren. Wellicht ten overvloede, dit rapport doet dus geen uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het VWS-beleid.

⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>.

Leren/leeropbrengsten

Het doel van de pilot is om evaluaties meer lerend in te steken. Leren is een meerdimensionaal begrip dat bestaat uit verschillende componenten. In methodologische literatuur worden meerdere categorisering gebruikt om vormen van leren te onderscheiden.⁶ Voor het analyseren van de wijze waarop en mate waarin actoren en netwerken tijdens of na de evaluaties in dit onderzoek hebben geleerd gebruiken wij ten eerste het onderscheid tussen instrumenteel, reflectief en systeemleren. Deze begrippen worden als volgt gedefinieerd:

- **instrumenteel leren:** kennis die bijdraagt aan het beter uitvoeren van bestaand beleid, programma's en maatregelen. Hierbij gaat het dus om verbeteren wat al gebeurt, zonder bijvoorbeeld de aannames onder dat beleid te heroverwegen.
- **reflectief leren:** kennis die bijdraagt aan de onderbouwing van het beleid, en het eventueel bijsturen van de koers van het beleid ('doen we nog het goede');
- **systeemleren:** kennis die inzicht geeft in wat er nodig is om de context van de subjecten (het systeem) te veranderen. Als er sprake is van systeemleren worden de contextuele randvoorwaarden van actoren of netwerken aangepast. Hieronder vallen ook aanpassingen in (knellende) wet- en regelgeving.

Daarnaast kijken we ook naar de classificatie van Verwoerd en collega's (2017⁷). Zij onderscheiden vijf waarden van leren, te weten: affectieve waarde (gevoel van gezamenlijkheid en vergroot vertrouwen), netwerkwaarde (uitbreiding van netwerk en/of kennis van het netwerk van relevante betrokken actoren), inhoudelijke waarde (voeding van manier van denken of kijken via nieuwe inzichten), instrumentele waarde (vertaling van de opbrengst van de evaluatie naar concrete acties), strategische waarde (rol in het behartigen van belangen, beslechten van politieke debatten, rechtvaardigen van (genomen) besluiten, agenderen van problemen of het verleggen van het vertoog). In een latere studie zijn deze vijf waarden door Verwoerd e.a. (2020⁸) gerubriceerd in vier effecten van lerend evalueren:

- **netwerkeffecten** (nieuwe contacten, verstevigen bestaande contacten);
- **affectieve effecten** (vergroten onderling vertrouwen, gevoel van eigenaarschap);
- **cognitieve effecten** (kennis en vaardigheden) en;
- **legitimizeitseeffecten** (legitimeren beleidsbeslissingen en agenda setting).

Deze vier effecten overlappen deels met de drie onderscheiden vormen van leren, waarbij de vier effecten nog iets specifieker uitdrukken wat de leeropbrengsten kunnen zijn van een lerende evaluatie. In dit onderzoek hanteren we het onderscheid tussen instrumenteel, reflectief en systeemleren als hoofdcategorieën om leeropbrengsten van de evaluaties te typeren. Daar waar mogelijk of nodig maken we gebruik van de onderscheiden waarden en effecten van leren om leeropbrengsten specifieker te omschrijven.

Gebruik/benutting

In de vraagstelling wordt tevens gebruikgemaakt van het begrip 'gebruik/ benutting' van het onderzoek. Dit is in feite niet helemaal los te zien van het 'leren/ de leeropbrengsten'. De redenering daarbij is dat er alleen sprake is van leren wanneer er ook daadwerkelijk iets gedaan wordt met de opgedane inzichten door stakeholders, bijvoorbeeld het aanpassen van een bestaande interventie door uitvoerders (een vorm van instrumenteel leren). In dit onderzoek besteden we echter toch separaat aandacht aan het gebruik/ benutting van het onderzoek. Het betreft dan vooral een analyse van welke partijen iets met de inzichten uit het onderzoek hebben gedaan: wie heeft er geleerd en waartoe heeft dat geleid?

⁶ Zie bijvoorbeeld Argyris, C. (1977) Double loop learning in organizations, *Harvard Business Review September-October* voor onderscheid tussen nulde, eerste, tweede en derde orde leren. Zie ook Van Mierlo, B. et al. (2010) *Reflexieve Monitoring in Actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieve projecten*. Wageningen Universiteit, Vrije Universiteit/Athena Instituut voor de verschillende niveaus waarop actoren en netwerken kunnen leren.

⁷ Verwoerd, L., De Wildt-Liesveld, R., & Regeer, B. J. (2017). The value of reflexive evaluation: A review of the Natuurpact evaluatie (2014-2017). Amsterdam: Athena Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam.

⁸ Verwoerd, L., P. Klaassen, S.C. van Veen, R. de Wild-Liesveld, B.J. Regeer (2020) Combining the roles of evaluator and facilitator: assessing societal impacts of transdisciplinary research while building capacities to improve its quality. In: *Environmental Science and Policy* 103 (2020) 32-40.

Lerend evalueren

Onder de noemer lerende evaluatie worden verschillende onderzoeksmethoden ingezet waarmee het onderzoeken van de meerwaarde van beleid, programma's of interventies wordt gecombineerd met het verbeteren ervan. In lerende evaluaties gaat het niet om het achteraf vaststellen of beleid wel of niet effectief is geweest maar om het onderzoek te benutten om tijdens de uitvoering van het beleid verbeteringen door te voeren. Dat kan bijvoorbeeld doordat lerende evaluaties veelal al tijdens de uitvoering van beleid wordt ingezet, van onderzoekers wordt verwacht dat zij het leerproces aanjagen en faciliteren, er actieve betrokkenheid van beleidsactoren wordt verwacht en er snellere feedbackloops tussen resultaten van de evaluatie en aanpassingen in de praktijk worden georganiseerd (Folkert e.a. 2018; Edelenbos en Van Buuren, 2005; Van Veen e.a. 2016.⁹ Brouwers e.a. (2021) omschrijven dit evaluatieproces als volgt: *'Onderzoekers en beleidsbetrokkenen werken daarbij samen om het evaluatieonderzoek - dat gedurende de beleidsvorming en -uitvoering plaatsvindt en dus een ex durante evaluatieaanpak is - nauw aan te laten sluiten op de ontwikkelingen die daar spelen. Samen ontwikkelen zij hiertoe het evaluatiekader, bespreken zij voorlopige bevindingen en pogen hier gezamenlijke betekenis aan te geven om zo vervolgens handelingsperspectieven te ontwikkelen om het beleid verder te brengen.'* (Brouwers, Verwoerd en Klaassen, 2021).¹⁰

Op basis van onder andere Folkert, e.a. (2018) en Brouwers e.a. (2021) kunnen de volgende ideaaltypische (proces)kenmerken van een lerende evaluatie onderscheiden worden:

- beleidsverantwoording én leren van ervaringen om beleid en beleidsuitvoering te verbeteren;
- co-creatie tussen expert- en praktijkkennis;
- stakeholderdiversiteit en betrokkenheid;
- gedeeld begrip over rol en doel van lerend evalueren;
- evaluatie is afgestemd op beleidspraktijk op een wijze die onafhankelijkheid borgt;
- beleidsbetrokkenen hebben een actieve rol in het onderzoek;
- responsief onderzoeksdesign;
- de evaluator treedt op als onafhankelijke expert en facilitator van het leerproces.

Voor het inventariseren van het op leren gerichte karakter van de elf evaluaties is gekeken naar de hierboven genoemde ideaaltypische kenmerken. De criteria zijn niet gebruikt als een absoluut beoordelingskader of de onderzoeken uit de pilot nu wel of niet een lerende evaluatie volgens het boekje zijn, maar zijn benut om de gradatie aan mogelijkheden om te leren die wel/niet in het onderzoeksdesign zitten te inventariseren.

Indicatoren

Op basis van de randvoorwaarden en assumpties voor kwalitatief betere beleidsevaluatie zoals die in de startnotitie van de pilot Lerend evalueren zijn geformuleerd en inzichten uit de literatuur met betrekking tot lerend evalueren, is een analysekader opgesteld met indicatoren waarlangs de elf evaluatiestudies zijn bestudeerd. Schema 1.1 geeft een overzicht van de criteria die bij de analyse zijn betrokken.

⁹ Folkert, R., Verwoerd, L. & Verwest, F. (2018) Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren. Beleidsonderzoek Online.; Edelenbos, J. & M.W. van Buuren (2005) Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. Bestuurskunde, 14 (6); Van Veen, S, Verwoerd, L. & Regeer, B. (2016) Characteristics of reflexive evaluation - a literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation. Athena Instituut VU.

¹⁰ Brouwers, H., L. Verwoerd & P. Klaassen (2021) OP weg met verantwoord en waardevol leren' Impactstudie van de lerende evaluatie Natuurpact 2020. Athena Institute, Vrije Universiteit, Amsterdam.

Schema 1.1 Indicatoren voor beoordelen evaluaties uit de pilot

	Thema's	Uitwerking
Opzet en uitvoering	Doelstellingen	Doeltreffendheid, doelmatigheid en leren onderdeel van doelstelling Gezamenlijke formulering doelstelling evaluatie Doelstellingen SMART geformuleerd
	Rol beleidstheorie	Beleidstheorie vooraf opgesteld Beleidstheorie gedeeld/gezamenlijk product Rol beleidstheorie bij uitvoering evaluatie
	Rol uitvoerder	Ervaring uitvoerder met EA, ED, EP-onderzoek Ervaring uitvoerder met faciliteren leerproces
	Borging onafhankelijkheid	Borging onafhankelijkheid door externe uitvoering, onafhankelijke voorzitter beleidscommissie, anders
	Leerbehoeften gebruikers	Wie zijn beoogde gebruikers van het onderzoek (Hoe) zijn leerbehoeften (vooraf) in kaart gebracht
	Leerbereidheid betrokkenen	Commitment interne (VWS) en externe betrokkenen aan onderzoek
	Inbedding onderzoek	Type onderzoek (EA, ED, EP) Inpassing in de beleidscyclus (timing)
	Methodiek	Aansluiting methode bij doel- en vraagstelling Methodologische kwaliteit Aansluiting methode bij praktische omstandigheden Responsiviteit onderzoeksdesign Benutten expertkennis en praktijkkennis Gelijktijdige verrijking van onderzoeks- en beleidsproces
	Betrokkenheid stakeholders en beleidsmedewerkers VWS	Betrokkenheid relevante stakeholders in onderzoek Rol van stakeholders in onderzoek Rol beleidsmedewerkers in verschillende fasen onderzoek
	Ondersteuning vanuit de pilot	Gebruik ondersteuning vanuit de pilot Invloed pilot op uitvoering en resultaten
Uitkomsten/ opbrengsten	Algemeen	Onderbouwing conclusies en aanbevelingen Uitwerking beleidsalternatieven Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid
	Leeropbrengsten	Mate waarin sprake is van leren Typering van leeropbrengsten Benutting door VWS Benutting door Tweede Kamer Benutting door veldpartijen/uitvoeringsorganisaties

Dataverzameling

Voor de ex durante evaluatie zijn door VWS elf evaluaties aangedragen die in de eerste fase van de pilot zijn gestart en inmiddels zijn afgerond. Deze elf evaluaties vormen de basis voor dit onderzoek. Om een beeld te vormen van de kwaliteit en de benutting van deze studies is gebruikgemaakt van deskstudy en interviews met relevante betrokkenen.

Per evaluatie zijn de volgende documenten bestudeerd:

- De uitgebrachte onderzoeksrapporten.
- Taakopdrachten van de evaluatieonderzoeken.
- Verslagen van de diepte-interviews met de trekkers van de evaluaties binnen VWS.
- History learning document van de pilot.
- Kamerbrieven en -vragen.

In aanvulling op de deskstudy zijn interviews gehouden met verschillende betrokkenen:

- Trekkers binnen VWS van de individuele evaluaties (N=11)
- Betrokken veldpartijen bij de afzonderlijke evaluaties (N=7)
- Externe/onafhankelijke voorzitters en deelnemers van begeleidingscommissies (N=4)
- Programma-manager van de pilot Lerend evalueren bij VWS/FEZ
- Kenniscoördinator VWS bij dienst analyse en onderzoek (DAO) van de Tweede Kamer

Het streven was om voor elke evaluatie naast de trekker met circa twee andere betrokkenen (veldpartijen, voorzitter begeleidingscommissie) te spreken. Dit bleek niet voor elke evaluatie haalbaar. Omdat een deel van de evaluaties al enige tijd geleden waren afgerond, was het in sommige gevallen moeilijk om betrokkenen van buiten VWS te traceren dan wel te motiveren tot deelname aan het onderzoek.

Analyse

Op basis van de deskstudy en de interviews met betrokkenen is per evaluatie (casus) een beschrijvende analyse gemaakt waarin aandacht is voor de vraagstelling van het onderzoek, het onderzoeksdesign en de uitvoering, de borging van de onafhankelijkheid, de betrokken stakeholders, de opbrengsten en benutting van het onderzoek en de invloed van de pilot op het onderzoek (zie bijlage 1). Deze analyse is tot stand gekomen op basis van triangulatie van de data die uit de verschillende bronnen zijn verkregen. Vervolgens is op basis van de elf casussen een overkoepelende analyse gemaakt van de uitvoering en opbrengsten van de pilot tot nu toe aan de hand van de thema's uit het analysekader. Op basis hiervan is in kaart gebracht welke factoren (kenmerken van onderzoeken) van invloed zijn op de behaalde resultaten.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee geeft een beschrijving van de achtergrond en opzet van de pilot. Vervolgens worden in hoofdstuk drie de opbrengsten van de pilot aan de hand van de elf bestudeerde onderzoeken besproken. Dit hoofdstuk omvat zowel de overkoepelende beschrijvende analyse als een verklarende analyse van de opbrengsten en de factoren die daarop van invloed zijn. In hoofdstuk vier worden de belangrijkste bevindingen en conclusies gepresenteerd. De beschrijving van de individuele evaluatieonderzoeken zijn als casusbeschrijving opgenomen in de bijlage.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

De pilot Lerend evalueren



2 De pilot Lerend evalueren

2.1 Achtergrond en stand van zaken van de pilot

Rijksbrede Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)

Inzicht in de kwaliteit van het beleid is een belangrijke voorwaarde voor de overheid om effectief op te kunnen treden. In de Rijksbrede Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) zijn de verplichtingen en eisen vastgelegd wat betreft het periodiek rapporteren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Hiervoor werd volgens de RPE, die tot en met 2021 gold, de systematiek van **beleidsdoorlichtingen** aangehouden. Deze systematiek schreef voor dat elk begrotingsartikel ten minste eens per zeven jaar moest worden onderzocht via een beleidsdoorlichting. Een dergelijke beleidsdoorlichting werd in de RPE gedefinieerd als ‘een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting’.¹¹

In 2014 stelde de Algemene Rekenkamer echter vast dat deze beleidsdoorlichtingen doorgaans weinig zicht geven op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. De studiegroep begrotingsruimte (SBR) stelt dat ten eerste dat evaluaties van onvoldoende kwaliteit zijn, en het benodigde onderliggende evaluatiemateriaal slechts beperkt beschikbaar is. Ten tweede vraagt de SBR aandacht voor het feit dat de doorlichtingen zowel leren als verantwoorden als doel hebben.¹² In de praktijk kan deze dubbele doelstelling tot spanning leiden. In de woorden van de SBR (2016, p.50): ‘Leren vereist een andere focus dan verantwoorden: als je wilt leren, is belangrijk om zo kritisch mogelijk te kijken naar waar verbetering nodig is. Wie wil verantwoorden, wil met name laten zien wat er is bereikt.’ Een ander ervaren nadeel kan zijn dat het ten koste gaat van de capaciteit voor beleidsuitvoering.

De operatie Inzicht in Kwaliteit

De hierboven geschetste knelpunten gaven mede aanleiding tot de Rijksbrede operatie Inzicht in Kwaliteit, die startte in 2018. Het doel van deze operatie is om de waarde te vergroten die met publiek geld wordt toegevoegd aan de maatschappij, door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daarnaar te handelen. Onderdeel van deze operatie is de pilot Lerend evalueren, die VWS in 2018 is gestart en waarbinnen tot nu toe elf evaluatie zijn afgerond. Deze pilot vervangt de meerjarenplanning beleidsdoorlichtingen uit de begroting van 2017 en daarvoor.

De pilot Lerend evalueren is gestart vanuit een behoefte om een andere manier van evalueren in te zetten dan de klassieke beleidsdoorlichting. Het doel daarbij is om de kwaliteit van de beleidsevaluaties te verhogen, én om meer van de evaluaties te leren. De **kwaliteitsverhoging** waar de pilot toe moet leiden is gericht op het verbeteren van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. In paragraaf 2.3 gaan we verder in op het **leren** dat met de pilot wordt nagestreefd.

Evaluatie van de pilot

De pilot zelf wordt ook ex ante, ex durante en ex post geëvalueerd. In 2019 is de situatie voor de start van de pilot in beeld gebracht middels een ex ante evaluatie. Hierbij is bij wijze van nulmeting teruggekeken naar de beleidsdoorlichtingen in de periode 2014-2017. Dit rapport betreft de ex durante evaluatie. De ex post evaluatie staat gepland voor 2022.

In de startevaluatie is de beleidstheorie van de pilot gereconstrueerd. Ook is op basis van literatuuronderzoek de plausibiliteit van deze beleidstheorie vastgesteld. Ambtelijke stakeholders van de pilot zijn geïnterviewd en een analyse heeft plaatsgevonden van acht beleidsdoorlichtingen uit de periode 2014-2018. Uit deze analyse blijkt dat in driekwart van de doorlichtingen is vastgesteld dat het beleid geheel of gedeeltelijk doeltreffendheid is. Doelmatigheid is in minder dan een kwart van de doorlichtingen geheel of deels in beeld gebracht. Als belangrijkste oorzaak van het beperkte inzicht wijst het onderzoek naar het ontbreken van een helder geformuleerde beleidstheorie die het doel van het beleid laat zien. Verder blijkt dat de beleidsdirecties beleidsdoorlichtingen het doorgaans niet zien als een kans om te

¹¹ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van 15 maart 2018, artikel 1. Via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27> geconsulteerd op 21-2-2022.

¹² Kamerstuk 34 300, nr. 74 (2016), Van salдостuring naar stabilisatie, Vijftiende Rapport Studiegroep Begrotingsruimte, p. 48-53.

leren, maar eerder als ‘corvee’. Ook bleek uit de startevaluatie dat het vaak niet goed zichtbaar was of en hoe de resultaten van beleidsdoorlichtingen waren gebruikt. Dit bemoeilijkte het beoordelen van het leervermogen van VWS. Daarnaast is het met het oog op het beoordelen van het leervermogen van de beleidsdirectie vaak niet goed zichtbaar of en hoe de resultaten van de beleidsdoorlichtingen zijn gebruikt.

Ondersteuning voor onderzoek binnen de pilot

De onderzoeken die binnen de pilot worden uitgevoerd kunnen gebruikmaken van een pakket aan ondersteuning. Zo is er een draaiboek opgesteld, dat houvast biedt middels een beschrijving en richtlijnen van de vijf fasen die het onderzoek dient te doorlopen: opname in de meerjarenplanning, opstellen van een taakopdracht, het onderzoek zelf, presenteren van de resultaten, reacties van het Kabinet en de Tweede Kamer, en opvolging. Ook is er één-op-éénsparing en -coaching mogelijk, is een toolkit beschikbaar gemaakt met vernieuwende methoden, en worden regelmatig bijeenkomsten gehouden om uit te wisselen en kennis aan te scherpen. Verder is een Review Board ingesteld met interne en externe deskundigen, die gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven.

2.2 De strategische evaluatie-agenda

Als onderdeel van de pilot Lerend evalueren heeft VWS in 2018 de opzet van de departementale evaluatieagenda vernieuwd. De nieuwe Strategische Evaluatie Agenda (SEA) ondersteunt de ontwikkeling van VWS als lerende organisatie door in samenhang en op de middellange termijn de behoefte aan inzicht te identificeren en onderzoek te plannen. Met de SEA wordt onder andere gestreefd naar:

- Een betere balans tussen ex ante, ex durante en ex post evaluaties, zodat evalueren meer onderdeel is van de beleidscyclus.
- Grotere bruikbaarheid van het onderzoek doordat integraal gekeken wordt naar een vraagstuk. Onderwerpen worden niet ingekaderd door de grenzen van een beleidsinstrument of begrotingsartikel.
- Het beter bij elkaar betrekken van de regelgeving en het instrumentarium van VWS (‘de systeemwereld’) en de ervaringen van mensen (‘de leefwereld’). Door de praktijk bij de evaluaties te betrekken, en door begrijpelijke communicatie van lessen uit de evaluaties.

Op basis van het voorbeeld van VWS heeft vanaf 2021 elk departement de ruimte gekregen een eigen SEA op te zetten. Dit gebeurde in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit. De SEA’s geven een overzicht van de belangrijke beleidsthema’s van een departement, een toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarop aansluitende planning van onderzoekstrajecten. Mede naar aanleiding van deze ontwikkeling is een nieuwe RPE geformuleerd, die hierop goed aansluit. In de herziene RPE die de minister van Financiën de Tweede Kamer eind 2021 in concept heeft gestuurd¹³, zijn aanwijzingen en minimumeisen voor de SEA’s opgenomen. VWS heeft het breed omarmen van de SEA aangegrepen om enkele aanscherpingen te maken in haar eigen SEA, en deze meer dan voorheen in samenwerking met beleidsafdelingen op te stellen. Dit heeft in 2021 geleid tot een SEA met de volgende kenmerken:

- Planning voor vijf jaar (2018-2022) met complexe vraagstukken op het brede terrein van VWS.
- In samenhang bezien van verschillende typen onderzoek, wat betreft thematiek, methoden en planning: beleidsevaluaties, wetten, commissies, kennisprogramma’s, monitors, et cetera.
- De programmering kan flexibiliteit bieden om nieuwe of andere onderzoeken op te nemen dan oorspronkelijk gepland, wanneer dit past binnen het doel van de pilot.

2.3 Het lerende karakter van de pilot

Zoals de naam duidelijk maakt, staat de ambitie om te ‘leren’ centraal in de pilot. Om te begrijpen wat dit leren behelst, kan op drie zaken worden gewezen. Wat deze gemeen hebben, is dat ze het opdoen van kennis koppelen aan actie. Ten eerste is een belangrijk doel van de pilot om niet slechts achteraf, maar al werkende het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te vergroten. Op

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/08/kamerbrief-over-herziening-regeling-periodieke-evaluatie-rpe>.

die manier kan het beleid eerder worden bijgestuurd, met als einddoel om de maatschappelijke impact van de inzet van VWS te vergroten. Ten tweede wordt ernaar gestreefd dat onderzoeken binnen de pilot ook zicht bieden op andere zaken dan klassiek gedefinieerde doeltreffendheid en doelmatigheid. Onder andere wordt van belang geacht om in beeld te brengen wat de *condities voor* doeltreffendheid en doelmatigheid zijn, wat de implicaties zouden zijn van alternatieve beleidskeuzes, en hoe verschillende betrokkenen hier tegenaan kijken, juist ook vanuit de praktijk. Dit inzicht vergroot de handelingsopties. Ten slotte is de pilot er ook op gericht om binnen VWS een nieuwe manier van omgaan met beleidsonderzoek tot stand te brengen. De bedoeling hierbij is dat onderzoek niet meer wordt benaderd als ‘cor-vee’, maar als kans om, met gebruik van de juiste kennis en vaardigheden, inzichten op te doen om de impact van beleid te vergroten.

De ideaaltypische kenmerken van een lerende evaluatie zoals geformuleerd in paragraaf 1.2 zijn terug te zien in de beschrijvingen die VWS in onder andere het in paragraaf 2.1 genoemde draaiboek geeft van het type onderzoek dat de pilot moet stimuleren. In deze beschrijvingen komen termen als ‘spannende vragen’, ‘in gesprek met de praktijk’, ‘kort-cyclische evaluaties’, ‘nieuwe onderzoeksmethoden’ en ‘onafhankelijkheid’ veelvuldig terug. De eerdergenoemde Review Board is mede ingesteld om de onafhankelijkheid van het onderzoek te helpen waarborgen. Ook is het de bedoeling dat dit gebeurt door het betrekken van onafhankelijken bij iedere evaluatie, bijvoorbeeld als voorzitter van de begeleidingscommissie, lid van de uitvoerende werkgroep of lid van een klankbordgroep.

De startevaluatie gaf ook zicht op leerpunten voor VWS wat betreft de cultuurverandering die de pilot vraagt om het lerend evalueren te bevorderen. Deze veranderkundige aspecten van VWS als lerende organisatie worden door VWS bestudeerd als onderdeel van de *ex durante* evaluatie. Dit betreft echter een tweede lijn in de *ex durante* evaluatie. Deze valt buiten de scope van het huidige rapport, dat gericht is op de kenmerken en opbrengsten van de individuele evaluaties.



Elf onderzoeken uit de pilot nader beschouwd

3

3 Elf onderzoeken uit de pilot nader beschouwd

3.1 De elf casussen

De elf evaluaties die in het kader van deze ex durante evaluatie van de pilot Lerend evalueren zijn onderzocht zijn zeer divers in thematiek en type onderzoek. In deze paragraaf introduceren wij eerst kort de evaluaties die bij het onderzoek betrokken zijn. Vervolgens staan we stil bij de aard van deze studies.

Casus 1: Maatschappelijke diensttijd

In het regeerakkoord van Rutte III (2017) is de Maatschappelijke Diensttijd (MDT) geïntroduceerd. MDT is bedoeld om jongeren in staat te stellen om een bijdrage te leveren aan de samenleving door te investeren in de talenten en inzet van jongeren die vrijwillig iets doen voor een ander. In september 2018 is gestart met een experimenteerfase waarin een aantal proeftuinen door maatschappelijke organisaties zijn gestart. In het begeleidende (ex ante) onderzoek is steeds gezocht naar de werkzame elementen van de proeftuinen. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek en de ervaringen van de proeftuinen is een ontwerp opgesteld voor de MDT. In maart 2020 is in de tweede fase gestart met dit ontwerp, waarin de focus lag op de groei naar een landelijk dekkend netwerk voor jongeren. Gedurende deze fase is er ex durante onderzoek uitgevoerd, waarin de ontwikkeling naar een landelijk dekkend netwerk werd gemonitord, evenals de mate waarin de doelen van de MDT werden behaald. In de derde fase richt de MDT zich op de duurzaamheid: het vormgeven van een alliantie van betrokken partijen die bestuurlijke en uitvoerende verantwoordelijkheid heeft over het MDT.

Casus 2: Overgewicht jeugd

Ongeveer één op de zeven kinderen in Nederland heeft overgewicht, met als gevolg een grotere kans op (ook andere) gezondheidsproblemen. Kinderen met overgewicht hebben ook vaker te maken met psychosociale problemen. Gemeenten hebben een belangrijke verantwoordelijkheid voor een integrale aanpak om gezond gewicht te realiseren. VWS zet in op het tegengaan van overgewicht bij de jeugd via ondersteuning van verschillende programma's, regelingen en projecten (zoals bijvoorbeeld de Gezonde School, JOGG, Jong leren eten). Het onderzoek betreft een evaluatie van de ondersteuningsinfrastructuur voor gemeenten ter bevordering van een gezond gewicht onder jeugdigen.

Casus 3: Preventie jeugd

Voor het jeugdbeleid gericht op gezond, veilig en kansrijk opgroeien is een ex ante evaluatie uitgevoerd om te onderzoeken hoe de meeste gezondheidswinst bij kinderen kan worden gerealiseerd door in te zetten op preventie. Als werkhypothese voor het onderzoek is gekozen 'naar de gezondste kinderen en jeugd ter wereld in 2040'. Deze hypothese is geformuleerd als perspectief om preventie-inspanningen gericht op jeugdigen (meer) te richten. Het verkennend onderzoek is bedoeld om zicht te krijgen op waar een preventie-agenda inhoudelijk over zou moeten gaan en hoe deze kan bijdragen aan het realiseren van gezondheidswinst voor jeugdigen.

Casus 4: Transitie autoriteit jeugd

In 2014 is de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) opgericht. De TAJ had als doel om de continuïteit van de jeugdhulp te waarborgen ten tijde van de transitie die het gevolg was van de stelselherziening jeugd. Daarnaast had de TAJ de taak om te voorkomen dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, zouden verdwijnen uit het zorglandschap. De TAJ is op 1 januari 2019 opgeheven en is in dat jaar ook geëvalueerd met een ex post onderzoek.

Casus 5: Zvw-pgb wijkverpleging

Sinds 2015 maakt wijkverpleegkundige zorg deel uit van het basispakket van de zorgverzekeringswet (Zvw). Patiënten, die door de wijkverpleegkundige geïndiceerd zijn, kunnen deze zorg in natura krijgen of met een pgb zelf inkopen. Sinds 2017 is het Zvw-pgb wettelijk verankerd in de Zvw. Binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de wet moet verslag gedaan worden van de doeltreffendheid en effecten van de wet.

Casus 6: Wanbetalersregeling Zvw-premie

De Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering is eind 2009 in werking getreden. Deze wet heeft als doel om, in gevallen waarbij de betaling van de nominale premie niet of niet meer regelmatig plaatsvindt, mensen binnen het reguliere systeem verzekerd te houden en aan zorgverzekeraars en verzekerden mogelijkheden te bieden het betaalgedrag weer tot een regelmatig patroon terug te brengen. Per juli 2016 zijn met de Wet verbetering wanbetalersmaatregelen verbeteringen doorgevoerd, en aansluitend zijn in 2018 aanvullende maatregelen genomen door het kabinet. Belangrijke maatregelen zijn 1) het verlagen van de (opslag op de) bestuursrechtelijke premie, 2) gecontroleerde 'uitstroom met betalingsregeling' van groepen wanbetalers, en 3) afschaffen van de eindafrekening bij het CAK. Het onderzoek betreft een ex post evaluatie van de aanvullende maatregelen.

Casus 7: Uitkomstgerichte zorg

In 2018 is gestart met het programma Uitkomstgerichte Zorg met als doel dat patiënten en zorgverleners in 2022 beschikken over voor de patiënt relevante uitkomsten, zodat samen voor de best passende behandeling kan worden gekozen. Het programma bestaat uit vier ontwikkellijnen waarvan de eerste lijn is: 'het creëren van meer inzicht in de uitkomsten'. Het doel binnen deze lijn is om in 2022 inzicht en toegang te creëren in de uitkomstinformatie voor aandoeningen die ten minste de helft van de ziektelast vormen. VWS heeft hierin een faciliterende rol. Door middel van ex durante onderzoek is gekeken naar de succesvolle en minder succesvolle elementen van het beleid van VWS omtrent deze facilitering. Eerder werd al een nulmeting uitgevoerd waarin werd onderzocht hoeveel uitkomstmaten op dat moment in Nederland in gebruik, beschikbaar of in ontwikkeling waren. In 2022 volgt er een ex post onderzoek.

Casus 8: Langer zelfstandig thuiswonende ouderen

Op dit moment zijn er in Nederland 1,4 miljoen 75-plussers waarvan circa 92 procent thuis woont. Naar verwachting gaat dit aantal de komende jaren alleen maar stijgen. De veronderstelling is dat wanneer 75-plussers langer thuis kunnen blijven wonen in de vertrouwde omgeving, dit vaak bij draagt aan hun kwaliteit van leven. Langer thuiswonende ouderen doen een beroep op zorg en op voorzieningen uit meerdere domeinen (Zvw, Wlz en Wmo) en VWS wil inzicht in hoe het huidige beleid uitpakt voor de groeiende groep thuiswonende ouderen. Via een explorerend onderzoek is verkend hoe het ministerie beter gebruik kan maken van gekoppelde gestructureerde (en ongestructureerde) data om inzicht te krijgen in de situatie van langer thuiswonende ouderen. Met het vooronderzoek moet een methodologische basis gelegd worden voor vervolgmetingen waarmee beleid geëvalueerd kan worden.

Casus 9: Experimenten persoonsvolgende zorg

De Wet langdurige zorg is erop gericht dat iedereen die het nodig heeft de juiste zorg kan krijgen. Het is daarbij van belang dat mensen zelf kunnen bepalen waar zij wonen, wie hen verzorgt en wanneer dat gebeurt. Om daar in de praktijk invulling aan te geven moet de zorg persoonsvolgend worden ingericht. Dit betekent ten eerste dat het beschikbare zorgaanbod moet aansluiten op de wensen van de cliënt, en daarmee persoonsvolgend moet zijn. Dit kan worden gerealiseerd door de juiste randvoorwaarden te bieden in de bekostiging van de zorg (persoonsvolgende inkoop), door voldoende keuzevrijheid in het aanbod en door goede cliëntondersteuning en informatie. Ten tweede moet, als een cliënt eenmaal in zorg is, ook de zorg persoonsvolgend zijn georganiseerd. Dit kan worden gerealiseerd door goed rekening te houden met de wensen van de cliënt tijdens de zorgverlening. In dit kader zijn in twee regio's experimenten gestart die ex durante en ex post geëvalueerd zijn.

Casus 10: Eén tegen eenzaamheid

Het kabinet wil een trendbreuk realiseren in eenzaamheid onder ouderen door een maatschappelijke beweging op gang te brengen. Hiervoor is het programma Eén tegen Eenzaamheid in het leven geroepen. Het programma loopt in eerste instantie van 2018 tot 2021. Het initiatief voor het programma Eén tegen Eenzaamheid is genomen door het ministerie van VWS en daar ligt ook de regie.

Het ministerie van VWS laat het programma tijdens de looptijd ervan evalueren. Doel hiervan is om tussentijds te kunnen leren en bijsturen.

Casus 11: Subsidies

Het ministerie van VWS maakt veel gebruik van subsidie als beleidsinstrument. Jaarlijks geeft het ministerie gemiddeld zo'n € 1,2 miljard uit aan subsidies. De onderwerpen waaraan subsidie wordt besteed zijn in de volgende vier categorieën in te delen: vergoeden (zorg)kosten, arbeidsmarkt en opleidingen, verbetertrajecten in de zorg en faciliterende voorzieningen met een structurele functie. Vaak wordt voor subsidie gekozen in situaties waar een gedeelde verantwoordelijkheid wordt gevoeld tussen het departement en het veld. In enkele gevallen wordt op andere gronden voor subsidie gekozen, bijvoorbeeld vanwege de flexibiliteit en snelle inzetbaarheid van het instrument of als resultaat van onderhandelingen, een politieke wens of een toezegging. VWS wou de subsidiepraktijk van VWS tegen het licht houden en nagaan in hoeverre VWS nu in lijn met de aanbevelingen van het IBO Subsidies de ex ante beleidsafweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten. Dit onderzoek betreft een ex post-evaluatie gericht op de procesmatige aspecten van het inzetten van subsidie.

3.2 Typering van de elf casussen

De elf onderzoeken die in het kader van deze ex durante evaluatie van de pilot zijn bestudeerd zijn van uiteenlopende aard. We onderscheiden de volgende typen.

- **Evaluatie van programma's.** Onder de noemer 'evaluatie van programma's' vallen zes verschillende onderzoeken gericht op specifieke programma's, maatregelen en experimenten gericht op (verdere) beleidsontwikkeling (casus 1-maatschappelijke diensttijd, casus 2-aanpak overgewicht jeugd, casus 4-transitie autoriteit jeugd, casus 7-uitkomst gerichte zorg, casus 9- experimenten persoonsvolgende zorg, casus 10-programma Eén tegen eenzaamheid). Afhankelijk van het stadium in de beleidsontwikkeling en uitvoering worden deze programma's ex ante, ex durante of ex post onderzocht.
- **Verkenningen.** De twee verkenningen (casus 3-preventie jeugd en casus 8- langer zelfstandig thuiswonende ouderen) worden in de pilot gelabeld als ex ante onderzoek maar in feite gaat het om onderzoek ten behoeve van beleidsvoorbereiding. Van een ex ante toetsing van voorgenomen beleid is in deze twee studies duidelijk geen sprake. Daarmee kunnen deze twee casussen eigenlijk niet beschouwd worden als een beleidsevaluatie volgens de definitie uit de RPE.
- **Verplichte evaluaties.** Twee casussen (casus 5-Zvw-pgb wijkverpleging en casus 6-wanbetalers Zvw-premie) betreffen verplichte evaluaties van (aanpassingen in) bestaande wet- en regelgeving. Deze twee casussen komen nog het dichtst in de buurt van een beleidsevaluatie zoals gedefinieerd in de RPE.
- **Evaluatie van subsidies.** Ook bij de evaluatie van subsidies (casus 11) waarin onderzocht wordt of de verstrekking van subsidies rechtmatig en efficiënt uitgevoerd wordt, is in feite geen sprake van een beleidsevaluatie. Het onderzoek richt zich immers op de interne werkprocessen binnen VWS

Tabel 3.1 geeft een nader overzicht van een aantal kenmerken van de elf studies.

Tabel 3.1 Korte typering van de elf studies

Evaluatie	EA/ED/EP	Typering onderzoek	Jaartal rapport
Casus 1: Maatschappelijke diensttijd	EA/ED	Evaluatie programma	2019-2021
Casus 2: Aanpak overgewicht jeugd	ED	Evaluatie programma	2019
Casus 3: Preventie jeugd	EA	Verkenning	2018
Casus 4: Transitie Autoriteit Jeugdhulp (TAJ)	EP	Evaluatie programma	2019
Casus 5: Zvw-pgb wijkverpleging	EP	Verplichte wetsevaluatie	2018
Casus 6: Wanbetalers Zvw-premie	EP	Verplichte wetsevaluatie	2019
Casus 7: Uitkomstgerichte zorg	ED	Evaluatie programma	2020
Casus 8: Langer zelfstandig thuiswonende ouderen	EA	Verkenning	2019
Casus 9: Experimenten persoonsvolgende zorg	ED/EP	Evaluatie programma	2019
Casus 10: Programma Eén tegen eenzaamheid	ED	Evaluatie programma	2020
Casus 11: Evaluatie subsidies	EP	Onderzoek interne processen	2019

De pilot Lerend evalueren bevat dus een breed palet aan studies waarbij de insteek is om die onderzoeken meer lerend in te richten, zodat de uitkomsten van het onderzoek beter gebruikt kunnen worden voor beleids(door)ontwikkeling. Het betreft duidelijk niet altijd lerende evaluaties volgens 'het

boekje' en het gaat ook niet altijd om een beleidsevaluatie. Het beeld is dat vanuit de pilot niet heel gericht gestuurd is op welke studies wel en niet onder de pilot zouden moeten vallen. In de praktijk is aan beleidsdirecties gevraagd thema's/onderzoeken aan te dragen, die gebaat of geschikt zouden zijn voor een andere evaluatieaanpak. Dit heeft geresulteerd in een diversiteit aan studies.

3.3 De doel- en vraagstelling in de onderzochte studies

Doelmatigheid

Met uitzondering van één studie (casus 4-TAJ) is in geen van de onderzochte studies doelmatigheid een expliciet onderdeel van de vraagstelling. Wel is in sommige studies impliciet aandacht voor aspecten van doelmatigheid door te kijken naar de financiële randvoorwaarden voor de uitvoering van het beleid of de maatregelen. In een aantal gevallen is in een parallel onderzoek (dat buiten de pilot valt) wel aandacht voor de kosten van het beleid.

De pilot biedt ruimte voor het stellen van andersoortige onderzoeksvragen dan in klassieke beleidsevaluaties en -doorlichtingen. Dat heeft er in nagenoeg alle onderzochte studies toe geleid dat er geen specifieke onderzoeksvragen zijn geformuleerd met betrekking tot de doelmatigheid van het beleid. Vaak was dit een bewuste keuze van de trekkers van de pilots. Bijvoorbeeld omdat het inzichtelijk maken van de doelmatigheid te moeilijk werd geacht vanwege een complex aan beïnvloedende factoren op een specifiek beleidsterrein en er vooral behoefte was aan een inhoudelijke verkenning, maar ook omdat de aard van de onderzoeken zich niet leenden voor een onderzoek naar de doelmatigheid (bijvoorbeeld de twee verkennende studies). Hoewel doelmatigheid ook in de klassieke beleidsevaluaties regelmatig niet wordt onderzocht (blijkens de startevaluatie was dit maar in een kwart van de onderzochte projecten het geval), is dit in de pilot Lerend evalueren nog minder.

Doeltreffendheid

Ook doeltreffendheid is niet in alle studies onderdeel van de vraagstelling. Bij de twee verkennende studies (casus 3-preventie jeugd en casus 8-langer zelfstandig thuiswonende ouderen) ligt dat voor de hand. En ook voor de evaluatie van de subsidies (casus 11) geldt dat doeltreffendheid geen onderdeel van de vraagstelling is. Deze studie had tot doel om inzicht te krijgen in de mate waarin het subsidieproces zich leent voor het juist inzetten van het subsidie-instrument, en niet wat de doeltreffendheid is van de verstrekte subsidies.

Bij de overige studies is de vraag naar doeltreffendheid vaak omschreven in termen van effecten van het beleid. Soms min of meer SMART-geformuleerd in relatie tot de beleidsdoelen, maar ook vaak meer open/algemeen geformuleerd. Bijvoorbeeld: *Is het VWS-beleid voldoende doeltreffend in het voorzien van handelingsperspectieven aan gemeenten en het stimuleren van gemeenten om op een effectieve wijze in te zetten op een gezond gewicht bij jeugd?* (casus 2).

Vragen gericht op leren

In veel van de onderzochte studies zijn onderzoeksvragen geformuleerd die (impliciet) gericht zijn op leren. Het gaat dan bijvoorbeeld om vragen naar alternatieven om de beleidsdoelen te bereiken, het inventariseren van knelpunten en succesfactoren en inventarisatie en prioritering van thema's, vaak geformuleerd in de vorm van 'hoe en op welke wijze'. Bijvoorbeeld: *Op welke wijze kan de (Rijks)overheid de meeste gezondheidswinst bij kinderen realiseren door in te zetten op preventie?* (casus 3) of *Hoe kan de doeltreffendheid van de wanbetalersregeling en de uitvoeringspraktijk vergroot worden?* (casus 6). De leervraag wordt veelal geformuleerd in termen van kennis in plaats van actie dat wil zeggen handelingsperspectieven voor betrokken actoren.

De pilot Lerend evalueren biedt nadrukkelijk ruimte voor het stellen van 'spannende vragen' die verder gaan dan de klassieke doeltreffendheids- en doelmatigheidsvraag aan de hand van begrotingsartikelen. 'In de elf studies uit deze ex durante evaluatie is een nieuwe manier van vragen stellen vooral te zien in een verbreding van thematiek en een koppeling met het veld'.

3.4 De opzet en uitvoering van de onderzoeken

Borging onafhankelijkheid

Tien van de elf studies zijn uitgevoerd door een onafhankelijk bureau. Alleen het onderzoek naar het subsidie-instrument (casus 11) is door VWS zelf uitgevoerd. Verder is in iets meer dan de helft van de studies het onderzoek begeleid door een begeleidingscommissie al dan niet voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter (zie tabel 3.2). De borging van de onafhankelijkheid van de onderzoeken is dus niet in alle onderzochte casussen even stevig vormgegeven. In een aantal pilots waarin geen begeleidingscommissie of onafhankelijke voorzitter betrokken was bij het project is op een andere wijze de onafhankelijkheid geborgd. Bij de evaluatie van de subsidies (casus 11) is bijvoorbeeld gekozen voor een onafhankelijke review (tweemaal) van het onderzoek. Voor het onderzoek naar de aanpak overgewicht (casus 2) zijn twee expertbijeenkomsten gehouden ter validering van de bevindingen.

Tabel 3.2 Uitvoerders en rol begeleidingscommissie

Evaluatie	Uitvoering	Begeleidingscommissie	Onafhankelijke voorzitter
Casus 1: Maatschappelijke diensttijd	Diverse bureaus	Nee	Nee
Casus 2: Aanpak overgewicht jeugd	AEF	Nee	Nee (*)
Casus 3: Preventie jeugd	AEF	Nee	Nee
Casus 4: Transitie Autoriteit Jeugdhulp (TAJ)	AEF	Ja	Ja
Casus 5: Zvw-pgb wijkverpleging	Significant	Ja	Ja
Casus 6: Wanbetalers Zvw-premie	ZorgvuldigAdvies	ja	Ja
Casus 7: Uitkomstgerichte zorg	SiRM	Nee (wel interne stuurgroep)	Nee
Casus 8: Langer zelfstandig thuiswonende ouderen	CBS	Ja	Ja
Casus 9: Experimenten persoonsvolgende zorg	HHM	Nee	Nee
Casus 10: Programma Eén tegen eenzaamheid	HHM	Ja	Nee
Casus 11: Evaluatie subsidies	VWS	Ja	Nee (*)

(*) Onafhankelijkheid geborgd op andere wijze.

Een begeleidingscommissie met een onafhankelijke voorzitter kwam uit de startevaluatie naar voren als een belangrijke factor om de kwaliteit van de evaluaties te verhogen. Dit wordt bevestigd door de partijen, die in het kader van deze ex durante evaluaties zijn bevroegd over hun ervaringen met de pilot. Daar waar een begeleidingscommissie (met onafhankelijke voorzitter) betrokken was, spreken respondenten zich positief uit over de bijdrage aan de kwaliteit van het onderzoek. Een brede samenstelling van een begeleidingscommissie zorgt ervoor dat verschillende invalshoeken en andere expertise betrokken worden in het onderzoek. Ook ervaren respondenten dat er daardoor meer draagvlak is voor de uitkomsten van het onderzoek. De onafhankelijke voorzitter zorgt ervoor dat de stemmen van verschillende belanghebbenden een plek krijgen in het onderzoek en dat de objectiviteit beter wordt geborgd.

‘Het aantal partijen in de begeleidingscommissie was heel divers, met verschillende visies en niet alleen vanuit de zorghoek. De onafhankelijke voorzitter liet mooi de verschillende perspectieven aan bod komen. Dat was heel prettig en droeg bij aan een gevoel van objectiviteit’
(veldpartij casus 5).

De rol van de beleidstheorie

Voor een goede beleidsevaluatie vormt een beleidstheorie een belangrijke kapstok om de doeltreffendheid van het beleid te onderzoeken. Dit is één van de aanbevelingen vanuit de startevaluatie om hier in de pilot meer op te sturen. Hieraan is in beperkte mate invulling gegeven binnen de elf onderzochte studies. In het onderzoek naar de Zvw-pgb wijkverpleging (casus 5) vormde de reconstructie van de beleidstheorie een expliciet onderdeel van het onderzoek. Deze wetsevaluatie is gestart met een reconstructie van de beleidstheorie, omdat er verschillende visies waren van betrokken stakeholders op de doelstellingen van het beleid. Bij het programma maatschappelijke diensttijd (casus 1) is vooraf geen beleidstheorie geëxpliciteerd maar is deze gedurende het onderzoek wel verder ontwikkeld. Dat past ook bij het ontwikkelgerichte karakter van dit programma. In het regeerakkoord van kabinet-Rutte III is de

maatschappelijke diensttijd geïntroduceerd. Hoe dat er uit moest gaan zien was niet duidelijk. Er is gestart met proeftuinen en begeleidend onderzoek om inzicht te krijgen in de werkzame elementen en om te komen tot een ontwerp voor de maatschappelijke diensttijd. Mede op basis van de onderzoeken is een beleidstheorie ontwikkeld en zijn beleidsdoelen opgesteld.

In andere evaluaties (casus 4-TAJ, casus 6-wanbetalersregeling Zvw-premie, casus 7-uitkomstgerichte zorg) is de kapstok voor de evaluatie de beleidsdoelen c.q. doelstellingen van de wet, maar wordt niet expliciet gebruik gemaakt van een beleidstheorie achter de beleidsinspanningen. In het programma Een tegen eenzaamheid (casus 10) is gewerkt vanuit een algemene visie op het vraagstuk: eenzaamheid is een complex maatschappelijk probleem dat in gezamenlijkheid moet worden aangepakt en hiervoor zijn verschillende vormen van inzet nodig (doel-middel relatie), maar is er geen beleidstheorie achter dit programma uitgewerkt.

Leerbehoeften

Een van kenmerken van een lerende evaluatie is dat het onderzoek moet aansluiten bij de leerbehoeften van de betrokken stakeholders. Uit de gesprekken met de trekkers van de evaluaties bij VWS en met overige betrokkenen blijkt dat in veel van de studies de leerbehoeften niet heel specifiek zijn geïnventariseerd. Dit zien we ook weerspiegeld in de formulering van de onderzoeksvragen die wel lerende elementen bevatten maar niet heel duidelijk expliciteren wie (wat) moet leren.

Nadere analyse van de onderzoeksrapporten en de interviews laten zien dat het leren in deze elf studies voornamelijk gericht is op VWS zelf. De evaluatie van het programma Maatschappelijke Diensttijd (casus 1) en de evaluatie van de Experimenten Persoonsvolgende Zorg (casus 9) vormen hierop enigszins een uitzondering. Naast VWS worden ook veldpartijen (bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties en gemeenten) expliciet benoemd als stakeholders waar het lerende element van het onderzoek op moet aansluiten. Dat wil niet zeggen dat er in de andere onderzoeken geen veldpartijen zijn die kunnen leren van de inzichten die zijn opgedaan uit het onderzoek, maar hun leren stond in die zin niet centraal in het onderzoek.

Methoden

De onderzoeksdesigns van de elf studies varieert, maar in de meeste gevallen is sprake van een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Hiermee wordt ingezet op zowel het presenteren van de cijfers als op het verhaal achter de cijfers. In geen van de studies is gebruikgemaakt van (geavanceerde) kwantitatieve designs om de effectiviteit van het beleid op eindgebruikers te meten (bijvoorbeeld door middel van een experiment en controlegroep of voor- en nametingen).¹⁴ Voor het in kaart brengen van kwantitatieve effecten wordt gebruikgemaakt van registerdata en surveys.

Het beeld is dat de gehanteerde onderzoeksmethoden voldoende aansluiten bij de vraag- en doelstelling van de onderzoeken. In de rapportages wordt op een plausibele manier beschreven hoe het onderzoek tot beantwoording van de vraagstelling komt en ook uit de gesprekken die wij voerden met betrokkenen is geen kritiek geuit op de gekozen onderzoeksmethoden.

Het perspectief van de eindgebruiker van het onderzoek (gemeenten, burgers, professionals) wordt in de meeste studies via vragenlijsten, interviews en focusgroepen betrokken bij het onderzoek. De rol van deze stakeholders in het onderzoek beperkt zich dus tot die van respondent. Van een meer actieve rol bij de uitvoering van het onderzoek (in het kader van co-creatie van kennis) is eigenlijk nauwelijks sprake. Een voorbeeld van een onderzoek waarin hiervoor meer ruimte genomen had kunnen worden is bij de experimenten persoonsvolgende zorg. Meerdere betrokkenen gaven aan het onderzoek meer als een paralleltraject te hebben ervaren dan als een studie die in wisselwerking met de praktijk tot stand kwam. Volgens één van de in de uitvoering betrokken professionals had meer samenwerking in de vormgeving van het onderzoek kunnen voorkomen, dat vragenlijsten werden ingezet die niet aan bleken te sluiten beoogd respondenten.

De gehanteerde onderzoeksdesigns in de elf evaluaties zijn over het algemeen weinig responsief. Met een responsief design wordt bedoeld dat er op specifieke momenten met betrokkenen het onderzoek (en de praktijk) wordt bijgestuurd naar aanleiding van tussentijdse bevindingen. De beperkte mate van

¹⁴ In het onderzoek naar de persoonsvolgende zorg is dit wel geprobeerd, maar bleek het in de praktijk niet haalbaar om een voor- en nameting onder cliënten en hun omgeving uit te voeren.

responsiviteit van de studies heeft mede te maken met het karakter van de elf studies. Zo lenen de verkenningen en de verplichte wetsevaluaties zich niet echt voor een responsief design. In deze studies vindt het leren achteraf plaats, dat wil zeggen dat na afronding van het onderzoek inzichten worden benut om beleid aan te passen en of in te richten. Een responsief design past meer bij programma's en experimenten waarin beleid tegelijk aan het onderzoek (door)ontwikkeld wordt, maar ook hier is beperkt sprake van een responsief onderzoeksdesign. We zien een responsief design nog het meest terug in het programma Maatschappelijke diensttijd (casus 1). De uitkomsten van het onderzoek naar de werkzame elementen zijn benut voor het aanscherpen van het ontwerp voor de maatschappelijke diensttijd. Om optimaal te kunnen leren is in dit onderzoek in eerste instantie ingezet op actieonderzoek in de proeftuinen, maar daar is later weer vanaf gestapt. Volgens de trekkers beschouwden de onderzoekers het bijsturen van de praktijk op basis van het onderzoek niet als onderdeel van hun rol waardoor het actieonderzoek echter onvoldoende vorm kreeg.

In de meeste evaluaties van de programma's is het onderzoeksplan zoals van tevoren opgesteld 'lineair' uitgevoerd. In één van de studies (overgewicht jeugd) is er in de opzet van het onderzoek weliswaar expliciet ruimte gemaakt voor het anders inrichten van het onderzoek naar aanleiding van de eerste bevindingen, maar hier is meer sprake van een flexibel onderzoeksdesign in plaats van een responsief design (waarbij ruimte is voor aanpassing van de praktijk op basis van tussentijdse inzichten uit het onderzoek).

3.5 De opbrengsten en benutting van de onderzoeken

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Over de opbrengsten van de evaluaties ten aanzien van het inzicht in doelmatigheid van het beleid, moet geconcludeerd worden dat de pilot daar niet aan heeft bijgedragen. Doelmatigheid is eenvoudigweg geen onderwerp van onderzoek geweest. Er is slechts één onderzoek waarin doelmatigheid onderdeel van de vraagstelling was (casus 4-TAJ). In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de TAJ doelmatig heeft gewerkt maar deze bevinding wordt niet helder onderbouwd.

In acht van de elf pilots was inzicht in doeltreffendheid/effecten van het beleid onderdeel van de vraagstelling. Deze acht studies geven over het algemeen inzicht in de doeltreffendheid van het beleid en geven handvatten om de doeltreffendheid te verbeteren. De helft van de studies doen overigens vooral uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van het realiseren van tussendoelen/procesdoelen (dat was de primaire focus van het onderzoek) en niet zozeer over het behalen van de maatschappelijke doelstelling. Een voorbeeld hiervan is de aanpak overgewicht jeugd (casus 2). Dat onderzoek geeft inzicht in de doeltreffendheid van de ondersteuningsstructuur voor gemeenten om overgewicht bij jeugdigen tegen te gaan ('kan de gemeente uit de voeten met de ondersteuning zoals die door VWS via verschillende programma's wordt geboden') en niet over het daadwerkelijke effect daarvan op overgewicht van jongeren. Dat geldt ook voor het programma één tegen eenzaamheid (casus 10); er wordt geconcludeerd dat het programma effectief is in het smeden van lokale coalities maar er zijn (nog) geen conclusies wat het effect van het programma is op het bestrijden van eenzaamheid. Zeker bij het ontbreken van een adequate beleidstheorie is het lastig om aannemelijk te maken of en hoe het behalen van de tussendoelen bijdraagt aan de maatschappelijke doelstelling.

De designs die gebruikt zijn om de doeltreffendheid in kaart te brengen zijn deels kwalitatief van aard en daar waar sprake is van kwantitatief onderzoek, scoren laag op de Maryland Scientific Methods Scale (MSM) van effectonderzoek.¹⁵ In die zin is geen sprake van hard effectonderzoek om de causaliteit tussen de beleidsinzet en het behalen van de beleidsdoelen vast te stellen. Maar dat was ook niet altijd de ambitie van de evaluaties. Door het bij elkaar brengen van verschillende bronnen (kwalitatief en kwantitatief) worden uitspraken gedaan over de effecten van het beleid. Daarnaast worden in de studies wel concrete verbeteringsuggesties/aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering te verbeteren.

¹⁵ In de MSM worden 5 niveaus van effectonderzoek onderscheiden. Niveau 1 (het laagste niveau) bestaat uit cross-sectionele vergelijking van groepen die wel en niet aan de interventie zijn blootgesteld of alleen een voor- en nameting van de interventiegroep. Niveau 5 (het hoogste niveau) betreft de gouden standaard van effectonderzoek: de Randomised Control Trials (RCTs).

VOORBEELD: CASUS 6- WANBETALERSREGELING ZVW-PREMIE:

De vraag naar de doeltreffendheid van de maatregelen in de wanbetalersregeling (voorkomen dat mensen wanbetaler worden, zorgen dat wanbetalers toch premie betalen, bewerkstelligen dat wanbetalers terugkeren naar een normaal patroon van premiebetaling) is beantwoord aan de hand van registerdata van het CAK en CBI. De vraag naar succes- en faalfactoren en alternatieven is beantwoord aan de hand van kwalitatieve dataverzameling onder ervaringsdeskundigen, professionals bij zorgverleners en schuldhulpverleners en institutionele partijen.

Leeropbrengsten

De trekkers van de evaluaties en andere betrokkenen zijn gevraagd naar de belangrijkste leeropbrengsten van de onderzoeken. Vaak werden die opbrengsten beschreven in termen van legitimiteit, het verkrijgen van een breder perspectief op een vraagstuk, het versterken van het netwerk en de samenwerking tussen stakeholders, het vergroten van onderling vertrouwen, inzicht in werkzame elementen, agendering van (nieuwe) thema's en het vergroten van het gevoel van eigenaarschap. Bewoordingen die aansluiten bij de door Verwoerd e.a. (2017, 2020) vijf onderscheiden waarden van onderzoek. Tabel 3.3 geeft een overzicht van de (belangrijkste) leeropbrengsten per pilot. De tabel laat zien dat er verschillende vormen van leren plaatsvindt in de pilots, maar doet geen uitspraken over de sterkte van de leeropbrengsten/leereffecten.

VOORBEELD CASUS 5- ZVW-PGB WIJKVERPLEGING:

“In het rapport werd gezegd: werk aan een lerend systeem, stimuleer het gesprek tussen verschillende partijen en maak SMART-afspraken. Daar heb ik veel aan gehad. Voor de nieuwe periode gaf dat een goed handvat voor het maken van bestuurlijke afspraken. Het onderzoek gaf legitimatie om deze onderwerpen in het akkoord te betrekken.” (trekker VWS)

Tabel 3.3 Typering leeropbrengsten per pilot

Evaluatie	Typering leren	Toelichting
Casus 1: Maatschappelijke diensttijd	Reflectief leren, instrumenteel leren	Onderzoek naar de proeftuinen bood inzicht in werkzame elementen op basis waarvan keuzes in het ontwerp zijn heroverwogen. De inzichten uit het onderzoek zijn benut door maatschappelijke organisaties en gemeenten om trajecten verder te ontwikkelen (instrumentele waarde).
Casus 2: Aanpak overgewicht jeugd	Reflectief leren	Samen met betrokken partijen (VWS, VNG, programmamanagers) is kritisch gekeken naar de bestaande ondersteuningsstructuur. De samenwerking met andere beleidsdirecties en andere partijen is versterkt door gezamenlijke reflectie (netwerkwaarde).
Casus 3: Preventie jeugd	Reflectief leren	Samen met het veld relevante thema's inventariseren en prioriteren. Netwerk van directie Jeugd rondom preventie versterkt en agendering van het thema mentale gezondheid (netwerkwaarde, strategische waarde).
Casus 4: Transitie autoriteit jeugdhulp	Instrumenteel leren	Onderbouwing nut opvolging TAJ (strategische waarde – legitimiteitseffect)
Casus 5: Zvw-pgb wijkverpleging	Instrumenteel leren, reflectief leren	Reflectie op regeling vanuit verschillende invalshoeken en samenbrengen verschillende perspectieven. Aanknopingspunten om uitvoering te verbeteren en nieuwe bestuursafspraken te maken (legitimiteitseffect en instrumentele waarde).

Vervolg tabel 3.3

Evaluatie	Typering leren	Toelichting
Casus 6: Wanbetalers Zvw-premie	Systeemleren	Door vanuit een bredere invalshoek naar betalingsachterstanden van de Zvw-premie te kijken is inzicht verkregen in de context van het beleid en wat nodig is om dat te verbeteren. Samenwerking tussen betrokken partijen is versterkt (netwerkwaarde).
Casus 7: Uitkomstgerichte zorg	Instrumenteel en reflectief leren	De uitkomsten zijn door VWS vooral benut voor het optimaliseren van de huidige rol. Daarnaast heeft de trekker de evaluatie ook gebruikt om te bepalen of de rol moet worden aangepast.
Casus 8: Langer zelfstandig thuiswonende ouderen	Instrumenteel leren	Het vooronderzoek biedt een basis voor nieuwe manieren van omgaan met data binnen VWS (Instrumentele waarde -cognitief effect).
Casus 9: Experimenten persoonsvolgende zorg	Instrumenteel leren	De betrokkenen verschillen van mening over de mate waarin er geleerd is. Als er sprake is geweest van leren is dat vooral gericht op het verbeteren van het experiment. (instrumentele waarde)
Casus 10: Programma Eén tegen eenzaamheid	Instrumenteel leren, reflectief leren	Onderzoek benut om na te gaan of experimenten aansluiten bij behoeften partners (doen we het juiste voor de juiste doelgroepen). Door onderzoek is samenwerking verstevigd, onderling vertrouwen en eigenaarschap vergroot (netwerkwaarde, affectieve waarde)
Casus 11: Evaluatie subsidies	Instrumenteel leren	Inzicht in de werking van het subsidie-instrument en hoe dit beter ingezet kan worden (instrumentele waarde)

Benutting uitkomsten

Op basis van de beschikbare documentatie en de interviews is het lastig om een duidelijk oordeel te vellen over de impact van het onderzoek. Ook voor de respondenten zelf was dit vaak moeilijk om concreet te maken. Het onderzoek is maar een onderdeel van continue beleidsontwikkeling waardoor ook voor hen lastig vast te stellen is wat de zelfstandige invloed van het onderzoek is geweest. In verschillende dossiers zijn de aanbevelingen uit de onderzoeken gebruikt voor aanpassing en doorontwikkeling van programma's of bijvoorbeeld benut voor het maken van nieuwe afspraken tussen stakeholders.

Een factor die van invloed is op de impact die een onderzoek kan hebben, is de timing van het onderzoek en de aansluiting bij de beleidscyclus. Een mooi voorbeeld waarin dit goed aansluit is het onderzoek naar de Zvw-pgb wijkverpleging (casus 5) waarbij het onderzoek direct benut kon worden voor het maken van nieuwe bestuursafspraken. Ook in het onderzoek naar de aanpak overgewicht jeugd (casus 2) was de timing gunstig omdat het aansluit bij het preventieakkoord en de ontwikkeling om de ondersteuningsprogramma's (zoals Jongeren op Gezond Gewicht) meer vraag gestuurd in te richten. Hoewel timing van het onderzoek belangrijk is en daar soms ook bewust op gestuurd wordt, wordt het onderzoek in de praktijk soms ook ingehaald door nieuwe beleidsontwikkelingen waardoor de kans op benutting van uitkomsten van onderzoek beperkt(er) zijn. Zo was de impact van het verkennende onderzoek naar de preventie jeugd (casus 3) beperkt doordat het destijds nieuwe kabinet voortvarend aan de slag was gegaan met het Nationaal Preventieakkoord, waarin verschillende programma's rondom preventie werden ingericht. Buiten deze programma's om was er binnen de directie weinig tijd en ruimte om nog iets te doen als follow-up voor de verkenning. Een andere complicerende factor in dit traject was dat er bij gemeente geen duidelijk dossierhouder was die verantwoordelijk is voor preventie en jeugd, waardoor de inzichten uit de verkenning niet goed zijn geland bij de gemeenten. Ook uit het onderzoek naar

Maatschappelijke diensttijd (casus 1) blijkt dat een juiste timing van het onderzoek belangrijk is voor een goede benutting van de uitkomsten. Zo bleek dat het onderzoeksrapport van de eerste fase nog niet beschikbaar was toen de subsidieoproep voor het vervolg opgesteld moest worden. Hierdoor was er weinig tijd om de inzichten uit het onderzoek te verwerken in de volgende stap in het programma.

De Kamer is in (nagenoeg) alle gevallen geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek, maar van een zelfstandige behandeling van de onderzoeken in de Kamer is geen sprake. Er zijn een aantal factoren die naar mening van DAO maken dat de impact van de (individuele) onderzoeken uit de pilot op de Kamer beperkt is. Zo worden de evaluaties niet in een separaat traject besproken, maar zijn zij ingebed in de behandeling van de begroting waarin veel verschillende onderwerpen om aandacht vragen. De rapporten leiden soms tot Kamervragen maar zelden tot een specifiek debat. Een ander aspect dat door DAO genoemd wordt met betrekking tot de impact van onderzoek betreft de agendering van thema's. Vaak worden er door de Kamer gedurende het jaar wel ad hoc-vragen gesteld maar aan de 'voorkant' is geen sprake van een strategische of integrale overweging van thema's waar evaluatieonderzoek zich op zou moeten richten, aansluitend bij de behoefte van de Kamer. Tot slot, heeft de Kamer voor het uitvoeren van haar taken vooral behoefte aan inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid om van daaruit te kunnen sturen. Niet alle studies geven dat inzicht waardoor het nut voor de Kamer wellicht beperkter is.

Factoren die bijdragen aan de kwaliteit en benutting van het onderzoek

Van de elf studies die bij deze ex durante evaluatie zijn betrokken, zijn er acht studies waarin doeltreffendheid onderdeel was van de vraagstelling. In deze acht studies wordt de vraag naar doeltreffendheid of de effecten van het beleid en de factoren die kunnen bijdragen aan verbetering van de doeltreffendheid onderbouwd aan de hand van verschillende databronnen. De ene studie spreekt zich iets duidelijker uit over de doeltreffendheid van het beleid (en kan een iets steviger onderbouwing geven) dan de andere maar er zijn geen grote verschillen in de mate waarin de onderzoeken wel/niet inzicht geven in de doeltreffendheid. Vanwege het gebrek aan diversiteit in uitkomsten wat betreft inzicht in doeltreffendheid is een systematische vergelijkende analyse (zoals een QCA-analyse) van de factoren en combinaties van factoren die van invloed zijn op het inzichtelijk maken van doeltreffendheid niet zinvol. Dat betekent niet dat er over de casussen heen geen lessen getrokken kunnen worden. Uit de gesprekken met betrokkenen bij de onderzoeken en de documentstudie kunnen een aantal (algemene) factoren benoemd worden, die een positieve invloed hebben op de kwaliteit van het onderzoek (zicht op doeltreffendheid) en draagvlak voor de uitkomsten:

- Het **betrekken van verschillende perspectieven** (institutionele partijen, zorgprofessionals, burgers) bij het onderzoek. Dit draagt bij aan een genuanceerd beeld over de effecten van beleid vanuit verschillende relevante invalshoeken. Het betrekken van deze perspectieven stelt onderzoekers daarnaast ook tijdens het onderzoek om bevindingen en inzichten interactief te delen.
- Een **combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek** waarmee onderbouwing wordt gezocht voor (sub)doelen van het beleid.
- Begeleiding van het onderzoek door een (**divers samengestelde**) **begeleidingscommissie** met een onafhankelijk voorzitter. Dit draagt niet alleen bij aan de kwaliteit van het onderzoek maar ook aan het draagvlak bij betrokken partijen voor de uitkomsten.

Ook wat betreft de benutting van het onderzoek is het moeilijk om een systematisch vergelijkende analyse te maken. Hoe de onderzoeken zijn benut (en door wie) verschilt weliswaar per casus, maar het is moeilijk om daar een beredeneerde rangorde in aan te brengen (dat wil zeggen een onderscheid tussen pilots die – veel – meer of minder zijn benut). Van slechts één van de onderzoeken (casus 3, verkenning preventie jeugd) is de impact (naar mening van de betrokkenen) zeer beperkt geweest. Ook hier geldt dat er uit de elf casussen wel een aantal aspecten naar voren komen die van invloed zijn op de benutting:

- De **timing** van het onderzoek. In feite gaat het hier om de aansluiting bij de beleidscyclus. Dit kwam in de ex ante evaluatie van de pilot naar voren als een belangrijk aandachtspunt. Uit de elf studies die in deze ex durante evaluatie centraal staan blijkt timing inderdaad een belangrijke factor voor benutting waar echter beperkt sturing of grip op lijkt te zijn. Soms is het beschikbaar komen van het onderzoek 'bij toeval' gunstig omdat het precies aansluit bij het moment dat er bijvoorbeeld nieuwe

afspraken gemaakt worden of subsidies uitgezet, maar soms komt het onderzoek ook ‘te laat’ om nog ten volle benut te kunnen worden. De afstemming tussen onderzoek en de beleids-/uitvoeringsdynamiek (met bepaalde vastgestelde deadlines en termijnen) zou beter kunnen zodat de toevals-factor minder een rol speelt.

- Het belang van een duidelijke ‘ontvanger’/adressant van het onderzoek. Dat kan zowel intern zijn (wie moet wat met het onderzoek gaan doen binnen VWS, hoe is de follow-up geregeld?) als extern (zijn de juiste veldpartijen bij het onderzoek betrokken en sluit het onderzoek aan bij de behoeften in het veld?). In het verkennende onderzoek naar preventie jeugd (casus 3) was aan geen van beide voorwaarden goed voldaan waardoor de impact van het onderzoek beperkt is gebleven. Het komt de kans op leren en benutting ten goede als er vanuit de ambtelijke top interesse en commitment is om daadwerkelijk iets met inzichten uit het onderzoek te doen.

3.6 Reflectie op de meerwaarde van de pilot Lerend evalueren

De trekkers van de individuele evaluaties bij VWS krijgen begeleiding en ondersteuning bij de uitvoering van de pilot (zie hoofdstuk 2). De mate waarin de deelname aan de pilot uiteindelijk van invloed was op de uitvoering en kwaliteit van de evaluatie verschilt weliswaar tussen de casussen, maar er zijn wel een aantal rode draden op te tekenen. Trekkers waarderen vooral:

- de ruimte die de pilot biedt voor een bredere vraagstelling van het onderzoek (anders dan de vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid van een begrotingsartikel uit een klassieke beleidsevaluatie);
- de adviesgesprekken met de review board van de pilot waarin zowel vooraf (opstellen onderzoeksvragen, nadenken over organisatiestructuur voor het onderzoek) als tijdens het onderzoek kritisch wordt meegedacht;
- de toegang die de pilot biedt tot een breder netwerk van experts op het gebied van onderzoek;
- het betrekken van veldpartijen bij het onderzoek via de begeleidingscommissie en de rol van de onafhankelijke voorzitter van de begeleidingscommissie;
- de aanjaagfunctie van de pilot voor het uitvoeren van ex durante onderzoek in plaats van alleen ex post onderzoek.

De programmamanager bij VWS van de pilot Lerend evalueren benoemt dat de pilot ruimte biedt voor verbinding van thema’s zowel binnen als buiten VWS. Een mooi voorbeeld hiervan is de evaluatie van de wanbetalersregeling Zwv-premie (casus 6), waarin niet alleen is gekeken naar de doeltreffendheid van de wanbetalersregeling maar ook is gekeken naar aanvullende of alternatieve maatregelen vanuit de brede schuldenproblematiek. Die verbinding van binnen en buiten zien we inderdaad in verschillende onderzoeken terug, zowel in de vraagstelling als in de stakeholders die bij het onderzoek worden betrokken.

“Er was geen strak kader voor het onderzoek. Het [de pilot] heeft de ruimte geboden die je anders wel moet bevechten. Het begint nu een beetje de norm te worden om praktijkpartijen te betrekken.” (trekker casus 1)

Die waardering voor een bredere vraagstelling in de onderzoeken die onder de pilot vallen, wordt gedeeld door de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer. Zij ziet de meerwaarde van de pilot vooral in de bredere themakeuze en een integralere aanpak van de evaluaties:

“De onderwerpskeuze is nu minder een oefening van wat er aan de beurt is volgens de evaluatiesystematiek. Daar zat iets mechanisch in. In de pilot is meer ruimte voor thematische onderwerpen. Het gaat niet alleen om evaluatie van onderdelen die vanuit de begroting gefinancierd zijn maar ook over premie gefinancierde middelen. Dat is een belangrijk verschil en positief voor de Kamer.” (interview vertegenwoordiger DAO).

Tegelijkertijd benadrukt DAO dat de Kamer op hoofdlijnen stuurt en dat de vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid voor het uitoefenen van hun taak heel belangrijk is. Vragen naar de beleidsuitvoering (bijvoorbeeld hoe de keten samenwerkt en kan worden verbeterd) is zeker interessant en belangrijk

maar behoort niet tot de primaire taak of verantwoordelijkheid van de Kamer. De eigen rol van de Kamer heeft vooral betrekking op het budgetrecht en daarvoor is inzicht in doelmatigheid, doeltreffendheid en beleidsalternatieven belangrijk. Voor de rol van de Kamer is verantwoording heel belangrijk, maar dat lijkt zich niet altijd goed te verhouden met 'leren', aldus DAO.



Conclusies en aan- knopingspunten

4

4 Conclusies en aanknopingspunten

4.1 Inleiding

Mede om te kunnen onderzoeken wat lerend evalueren voor het ministerie van VWS en haar partners kan betekenen, heeft het ministerie in 2018 de pilot 'Lerend evalueren' opgezet. De elf studies die onderdeel van de pilot zijn, zijn divers ten aanzien van de betrokken beleidsdirecties, de betrokken stakeholders, de thematiek, de looptijd en de ingezette methoden. Via een ex durante evaluatie van deze pilot beoogt VWS de kwaliteit en het gebruik van lopende en toekomstige lerende evaluaties te verbeteren. Regioplan heeft deze ex durante evaluatie uitgevoerd. We beantwoordden de volgende onderzoeksvragen.

1. Hebben de elf evaluaties die binnen het kader van de pilot Lerend evalueren zijn uitgevoerd het zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de uitvoering van VWS verbeterd?
 - a. Welke factoren leiden ertoe dat het zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid verbetert? Is er onderscheid te maken tussen relevante en minder relevante factoren?
 - b. Welke belemmeringen staan het verbeteren van zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid in de weg?
2. In welke mate is sprake van leren in de elf evaluaties en wat zijn de belangrijkste leeropbrengsten, hoe zijn die te typeren?
 - a. Welke factoren leiden ertoe dat er in meer of mindere mate sprake is van leren?
3. Worden de (tussentijdse) resultaten van de elf evaluaties door beleidsdirecties, maatschappelijke stakeholders en Tweede Kamerleden gebruikt?
 - a. Welke factoren leiden ertoe dat de resultaten meer dan voorheen worden gebruikt? Is er onderscheid te maken tussen relevante en minder relevante factoren?
 - b. Welke belemmeringen staan het gebruik van de resultaten van de evaluaties in de weg?

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we samen wat de antwoorden zijn op de onderzoeksvragen. Vervolgens bespreken we welke conclusies op basis daarvan te trekken zijn wat betreft de bijdrage van de bestudeerde onderzoeken aan de doelen van de pilot Lerend evalueren. We sluiten dit hoofdstuk af met vijf aanknopingspunten om lerend evalueren te versterken.

4.2 Beantwoording van onderzoeksvragen

1. Hebben de elf evaluaties die binnen het kader van de pilot Lerend evalueren zijn uitgevoerd het zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de uitvoering van VWS verbeterd?

Uit onze ex durante evaluatie komt naar voren dat acht van de elf evaluaties (in meer of mindere mate) hebben geleid tot meer zicht op doeltreffendheid. Hierbij valt op dat het niet gaat om 'harde' causale relaties tussen beleidsinzet en uitkomstindicatoren maar om meer kwalitatieve interpretaties van (verwachte) effecten en dat het ook niet het doel van de evaluaties is geweest om 'hard' effect te meten. Op één studie na geven de evaluaties in de pilot geen zicht op doelmatigheid van beleid. Verreweg de belangrijkste verklarende factor is dat zicht op doelmatigheid simpelweg niet als doel of onderzoeksvraag is geformuleerd. Voor sommige beleidsinitiatieven was het in kaart brengen van doelmatigheid in de ogen van de onderzoekers of trekkers van evaluaties niet relevant of mogelijk. Bijvoorbeeld omdat het een verkennend onderzoek betrof, omdat er buiten de pilot al een parallel onderzoek naar doelmatigheid liep, of omdat het een onderzoek was naar interne processen van VWS. Voor andere thema's hadden weliswaar vragen over doelmatigheid gesteld kunnen worden, maar is bewust gekozen voor het in kaart brengen van andere aspecten. Binnen de pilot was het voor de betrokkenen mogelijk de ruimte te nemen om zich op deze andere aspecten te richten. Betrokkenen namen deze ruimte ook, bijvoorbeeld omdat zij andere leerbehoeften hadden of omdat zij het onderzoeken van doeltreffendheid en doelmatigheid als moeilijk te ervoeren.

2. In welke mate is sprake van leren in de elf evaluaties en wat zijn de belangrijkste leeropbrengsten, hoe zijn die te typeren?

In alle evaluaties is in de ogen van de betrokkenen, in enige mate en op enige wijze geleerd. We concluderen dat de evaluaties in de pilot vooral bijdragen aan instrumenteel leren. De onderzoeken die in het kader van de pilot zijn uitgevoerd hebben namelijk vooral geleid tot de wens om bestaand beleid of werkwijzen in bestaande programma's te verbeteren. In mindere mate hebben de onderzoeken bijgedragen aan reflectief leren. We zien dat de evaluatie alleen soms ook gebruikt worden om de koers van beleid of programma's kritisch te bekijken en waar nodig (enige) bijsturing te overwegen. Slechts in zeer beperkte mate worden de evaluaties in de pilot gezien als een manier om systeempleren te bevorderen. De evaluaties in de pilot zijn immers in zeer beperkte mate gebruikt om de contextuele randvoorwaarden van actoren of netwerken aan te passen. Een belangrijke factor waardoor betrokkenen (vooral binnen VWS) instrumenteel hebben kunnen leren is de vrijheid die zij kregen om de focus en opzet van het onderzoek zelf te bepalen. Betrokkenen hebben de bruikbaarheid van het onderzoek kunnen vergroten doordat integraal gekeken kon worden naar een vraagstuk. Daardoor konden zij de evaluaties beter afstemmen op hun eigen behoefte. Ook in de inrichting van de evaluaties zijn er stappen gezet om leren en bruikbaarheid te bevorderen. Het betrekken van verschillende perspectieven, het combineren van kwalitatief en kwantitatief onderzoek en het aanstellen van een begeleidingscommissie, inclusief een onafhankelijke voorzitter, hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de evaluaties en daardoor ook aan de mogelijkheid om te leren. Tegelijkertijd identificeerden we ook factoren die (reflectief en systeem-) leren juist in de weg stonden. Ten eerste zagen we dat in lang niet alle evaluaties leerbehoeften of leervragen expliciet werden geïnventariseerd en beschreven. Ten tweede was de opzet van de onderzoeken niet altijd ingericht om leren te bevorderen. Zo werden relevante stakeholders weliswaar betrokken maar werden ze vaker gezien als respondent dan als onderzoeksparticipant en waren de ingezette methoden niet altijd bedoeld of geschikt om leren te bevorderen.

3. Worden de (tussentijdse) resultaten van de elf evaluaties door beleidsdirecties, maatschappelijke stakeholders en Tweede Kamerleden gebruikt?

Op basis van de beschikbare documentatie en de interviews is het lastig om de mate waarin onderzoeksresultaten en geleerde inzichten daadwerkelijk zijn benut in kaart te brengen. De indruk bestaat dat vooral het ministerie van VWS zelf de uitkomsten uit de evaluaties heeft benut en dat dit in mindere mate geldt voor stakeholders in het veld en de Tweede Kamer. De beperkte mate van zicht op benutting brengt met zich mee dat het ook ingewikkeld is om factoren te identificeren, die benutting bevorderen of juist belemmeren. In dit onderzoek zien we dat de volgende factoren benutting bevorderen: een juiste timing van het doen van onderzoek; het delen van resultaten en het aan kunnen aanwijzen van een duidelijke adressant van aanknopingspunten voor verbetering.

4.3 Conclusies

De elf evaluaties geven vaak een kwalitatieve indruk van doeltreffendheid en geven in zeer beperkte mate zicht op doelmatigheid

Doeltreffendheid is meestal onderdeel van de focus van de evaluaties die in het kader van de pilot Lerend evalueren zijn uitgevoerd. Meestal leidt dit een kwalitatieve indruk van beleidseffecten en niet tot het vaststellen van de sterkte van een causale relatie tussen beleidsinzet en beleidsdoelen. Daarnaast concluderen we dat, in tegenstelling tot wat in de ex ante evaluatie van de pilot wordt aanbevolen, een beleidstheorie veelal ontbreekt. Dit brengt met zich mee dat het lastig is om te verklaren langs welk mechanisme beleidsinzet tot effecten leidt en dus ook om aanknopingspunten voor het verbeteren van de doeltreffendheid te vinden. Doelmatigheid is bijna nooit onderdeel van de focus van de evaluaties in het kader van de pilot Lerend evalueren. Dat de studies op deze punten geen inzicht geven, kan het meest direct worden verklaard doordat dit niet van tevoren als doel van het onderzoek is gesteld en in de vraagstelling is verwerkt. In meerdere gevallen is dit mede verklaarbaar doordat de door ons bestudeerde onderzoeken deel uitmaakten van een groter geheel, waarbij studies die buiten de pilot werden uitgevoerd, of voor de toekomst werden gepland, wél bedoeld waren om inzicht te geven in doeltreffendheid en/of doelmatigheid. Andere vragen die in de onderzoeken binnen de pilot zijn gesteld, wor-

den over het algemeen goed beantwoord en geven inzicht in bijvoorbeeld hoe verschillende betrokkenen tegen beleid en praktijk aankijken. Deze inzichten vergroten de handelingsopties, vooral van VWS zelf. Dit is ook te zien in het bijsturen door VWS op basis van (tussentijdse) uitkomsten van de onderzoeken.

Er worden stappen gezet richting meer lerend evalueren...

Hoewel de meeste van de elf evaluaties geen lerende evaluaties ‘volgens het boekje’ zijn, vertonen ze wel kenmerken van ideaaltypische lerende evaluaties zoals aandacht voor beleidsverantwoording én leren van ervaringen om beleid en beleidsuitvoering te verbeteren; co-creatie tussen expert- en praktijkkennis; stakeholderdiversiteit en betrokkenheid; gedeeld begrip over rol en doel van lerend evalueren; evaluatie is afgestemd op beleidspraktijk op een wijze die onafhankelijkheid borgt; beleidsbetrokkenen hebben een actieve rol in het onderzoek; responsief onderzoeksdesign; en de evaluator treedt op als onafhankelijke expert én facilitator van het leerproces. Dit leidt ertoe dat er, in ieder geval in de ogen van de betrokkenen, via de pilot stappen worden gezet richting het op een andere manier omgaan met kennis en dat kleine stappen worden gezet richting het meer leren van evalueren. Dit is primair zichtbaar op drie manieren. Ten eerste gaat het hier om de focus van de evaluaties. Er zijn op verschillende momenten in de beleidscyclus onderzoeken gedaan. Daarbij zijn vernieuwende onderzoeksvragen gesteld, veelal naar complexe onderwerpen. Daarbij sluiten de vragen beter aan bij de behoeften van de medewerkers van VWS die de evaluaties trokken. Ten tweede blijkt het uit de onderzoeksaanpakken, zoals het betrekken van externe partijen en inzetten van ‘leertafels’ en andere methoden waarbij verschillende groepen betrokkenen kennis inbrengen en aanscherpen. En ten derde spreken betrokkenen positief over het opdoen van inzichten en het versterken van samenwerkingsrelaties door de evaluaties. Hiermee sluiten de elf evaluaties daarin aan bij de drie doelstellingen uit de Strategische Evaluatie Agenda (zie paragraaf 2.2), namelijk grotere bruikbaarheid van het onderzoek doordat integraler gekeken wordt naar een vraagstuk, het beter bij elkaar betrekken van de regelgeving en het instrumentarium van VWS (‘de systeemwereld’) en de ervaringen van mensen (‘de leefwereld’, en een betere balans tussen ex ante, ex durante en ex post evaluaties.

...en er is nog veel winst te behalen.

Tegelijkertijd kunnen er nog grote stappen gezet worden om zicht op doeltreffend en doelmatigheid te versterken, om het op leren gerichte karakter van evaluaties te vergroten en om leren en benutting te versterken. We stellen vast dat leren zich over het algemeen beperkt tot instrumenteel leren en dat er nog veel te bereiken is als het gaat om reflexief leren en systeemleren. Daarnaast is de mate waarin inzichten uit de lerende evaluaties daadwerkelijk worden benut vooral buiten het ministerie van VWS nog beperkt. Onderstaande aanknopingspunten kunnen helpen om leren en benutten te versterken. We hebben gezien dat de mate waarin de uitkomsten van evaluaties worden benut ook afhangt van de timing van het doen van het onderzoek en het publiceren van de resultaten. Dit staat enigszins in tegenstelling tot de overtuiging dat leren van evalueren een continu proces zou kunnen zijn. Als we de aard van de onderzochte evaluaties relateren aan de ideaaltypische kenmerken van lerend evalueren (zie paragraaf 1.3) valt op dat er met name nog winst te behalen valt in het creëren van gedeeld begrip over de rol en het doel van lerend evalueren, het hanteren van een responsief onderzoeksdesign, het geven van een actieve rol aan beleidsbetrokkenen en de evaluator als facilitator van het leerproces.

4.4 Aanknopingspunten

1. Maak expliciete afwegingen over de kennisdoelstellingen van de evaluatie

Het eerste aanknopingspunt omvat het meer expliciteren van de afwegingen en keuzes voor doelen tijdens de voorbereiding van een evaluatie. De mate van aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid op verschillende momenten van beleidsontwikkeling kan en mag verschillen. De kans is groot dat verkennend onderzoek nog geen aandacht heeft voor doeltreffendheid en doelmatigheid, maar dat het vooral gericht is op uitvinden op welke uitkomstindicatoren er voortgang gerealiseerd en gemeten kan worden. En even geen rekening hoeven houden met doelmatigheid geeft beleidsmedewerkers ook de ruimte om te experimenteren, te falen en te leren. Maar het is wel raadzaam om deze afweging te expliciteren en bovendien gedurende de evaluatiecyclus te herijken. Doelen en afwegingen expliciteren helpt

om te bepalen of op de juiste momenten de juiste vragen worden gesteld en voorkomt het risico dat doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek niet wordt uitgevoerd en de focus te veel blijft liggen op proces(sturing). Een meer programmatische benadering op evalueren, zoals nu met de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) wordt beoogd, kan eraan bijdragen dat ook op overkoepelend niveau wordt afgewogen welke evaluaties in welke mate bedoeld zijn om doeltreffendheid en doelmatigheid te meten. Dit draagt bij aan het voorkomen van het risico dat evaluaties te weinig informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid opleveren.

2. Formuleer ook leerbehoeften en benuttingsdoelstellingen

Het tweede aanknopingspunt is het (scherper) formuleren van leer- en benuttingsdoelstellingen. Het zou goed zijn om bij de aanvang van een evaluatie explicieter te formuleren wat er door wie geleerd moet worden, en hoe de inzichten uit het onderzoek benut moeten worden. Door dit van tevoren goed in kaart te brengen kunnen er strategieën voor worden ontwikkeld, kunnen de juiste personen worden betrokken en kan gemonitord worden of de lerende evaluatie niet alleen de kennisdoelen bereikt maar ook leerbehoeften beantwoordt en benuttingsdoelstellingen haalt. Het formuleren van leerbehoeften en benuttingsdoelstellingen is bovendien belangrijk omdat ook de onderzoeksmethoden hierop aangepast kunnen worden.

3. Kies (ook) voor methoden die leren en benutten tijdens het onderzoek bevorderen

Het versterken van de mate waarin VWS leert van beleidsevaluatie en de inzichten uit de evaluaties daadwerkelijk benut, vraagt ook om (deels) andere methoden. Zeker als de ambitie is om al tijdens de uitvoering van het onderzoek een lerende ontwikkeling te stimuleren en actie te ondernemen, zou er voor methodologische kaders en activiteiten gekozen moeten worden, die niet alleen gericht zijn op het vergroten van de kennisbasis maar tegelijk ook leren aanjagen en concrete acties opleveren. Organiseren we een groepsgesprek waarin onderzoekers respondenten bevragen of voor een werkvorm waarin we niet alleen kennis delen en ophalen maar ook samen met betrokkenen vervolgacties formuleren. Paradigma's als actieonderzoek, reflexieve monitoring en lerend evalueren bieden goede aanknopingspunten om op een wetenschappelijk verantwoorde manier meer balans te zoeken tussen het vergaren van kennis, het verantwoorden van financiële middelen en het helpen van beleidsontwikkeling. Het toepassen van andersoortige methoden stelt beleidsmedewerkers en stakeholders bovendien in een actievere positie. De in dit rapport beschreven ideaaltypische kenmerken van lerend evalueren kunnen gebruikt worden om onderzoeksaanpakken vorm te geven en in ieder geval het op leren gerichte karakter van de onderzoeksaanpak en de kans op leren en benutting te vergroten.¹⁶ Samen met het formuleren van leer- en benuttingsdoelstellingen kan dit aanknopingspunt ervoor zorgen dat leren en benutten een meer integraal onderdeel worden van door het ministerie van VWS opgezette beleidsevaluaties.

4. Betrek de ambtelijke top bij de beleidsevaluaties

In dit onderzoek zagen we dat betrokkenen van VWS er over het algemeen in slagen om bestaand beleid of bestaande programma's op basis van evaluatie te verbeteren (instrumenteel leren). Het lijkt echter een stuk ingewikkelder te zijn om de richting van beleid te wijzigen (reflectief leren) of de contextuele randvoorwaarden van beleid aan te passen (systeempleren). Daar is immers meer voor nodig. Onder meer betrokkenheid vanuit de ambtelijke top voor, tijdens en na de beleidsevaluatie vergroot de kans dat inzichten uit evaluaties ook daadwerkelijk tot benutting kunnen leiden, dat er ook op andere manieren dan instrumenteel van evaluaties geleerd kan worden en kan de benutting bovendien versnellen.

5. Maak leren en benutten van evaluaties traceerbaar

In onze evaluatie lukte het via gesprekken met betrokkenen om zicht te krijgen op de mate waarin betrokkenen van de evaluaties hebben geleerd. Het was echter niet eenvoudig om de mate waarin de inzichten uit evaluaties daadwerkelijk worden benut vast te stellen. Een vijfde aanknopingspunt omvat dan ook het beter traceerbaar maken van de benutting van evaluaties. Dit kan bijvoorbeeld door na de

¹⁶ Dit zijn 1) beleidsverantwoording én leren van ervaringen om beleid en beleidsuitvoering te verbeteren, 2) co-creatie tussen expert- en praktijkkennis, 3) stakeholderdiversiteit en betrokkenheid, 4) gedeeld begrip over rol en doel van lerend evalueren, 5) evaluatie is afgestemd op beleidspraktijk op een wijze die onafhankelijkheid borgt, 6) beleidsbetrokkenen hebben een actieve rol in het onderzoek, 7) responsief onderzoeksdesign en 8) de evaluator treedt op als onafhankelijke expert en facilitator van het leerproces.

evaluaties niet alleen te reflecteren op de mate waarin kennisdoelstellingen zijn bereikt, maar ook op de mate waarin benuttingsdoelstellingen zijn behaald. Hierbij past wel de opmerking dat benutting van de evaluatie ook pas op langere termijn plaatsvindt.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

BIJLAGE

Casusbeschrijvingen

B

Casus 1: Evaluaties Maatschappelijke Diensttijd (MDT)

Thematiek

In het regeerakkoord van Rutte III (2017) is de Maatschappelijke Diensttijd (MDT) geïntroduceerd. In september 2018 is gestart met een experimenteerfase waarin een aantal proeftuinen door maatschappelijke organisaties zijn gestart. In het begeleidende (**ex ante**) onderzoek is steeds gezocht naar de werkzame elementen van de proeftuinen. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek en de ervaringen van de proeftuinen is een ontwerp opgesteld voor de MDT. In maart 2020 is in de tweede fase gestart met dit ontwerp, waarin de focus lag op de groei naar een landelijk dekkend netwerk voor jongeren. Gedurende deze fase is er **ex durante** onderzoek uitgevoerd, waarin de ontwikkeling naar een landelijk dekkend netwerk werd gemonitord, evenals de mate waarin de doelen van de MDT werden behaald. Het laatste onderzoek hierover dateert uit maart 2021. In de derde fase richt de MDT zich op de duurzaamheid: het vormgeven van een alliantie van betrokken partijen die bestuurlijke en uitvoerende verantwoordelijkheid heeft over de MDT.

Naast het onderzoeken van de effectiviteit en werkzame elementen van de MDT is er ook een **ex ante** onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van een eventueel verplichtende variant.

Aanleiding voor de onderzoeken

In het regeerakkoord van kabinet-Rutte III is de MDT geïntroduceerd. Hoe die MDT eruit moest zien was niet duidelijk, behalve dat het vrijwillig moest zijn en maximaal zes maanden moest duren. Omdat er nog niet eerder ervaring was opgedaan met de MDT werd gestart met proeftuinen. Er was behoefte aan begeleidend onderzoek, om meer inzicht te krijgen in de werkzame elementen en zo te komen tot een optimaal ontwerp. Na het definitieve ontwerp en de start van de tweede fase werd onderzoek uitgevoerd om meer zicht te krijgen op de voortgang van de MDT m.b.t. de doelen en de ontwikkeling naar een landelijk dekkend netwerk. Hiermee kon ook de Kamer worden geïnformeerd.

Staatssecretaris Blokhuis kondigde eind 2019 aan de mogelijkheid te verkennen om een meer verplichtende variant van de MDT wettelijk te verankeren. Daarom is het ex ante onderzoek uitgevoerd over de mogelijkheden van een eventueel verplichtende variant.

Uitvoering en begeleiding onderzoeken

De onderzoeken zijn uitgevoerd door **verschillende onafhankelijke bureaus**. Het eerste onderzoek is uitgevoerd door Rebel, Kennisland en Significant. De onderzoeken die daarop volgden zijn uitgevoerd door Rebel, Significant en Andersson Elffers Felix (AEF). Het onderzoek naar de mogelijkheid voor een verplichtende variant van de MDT is uitgevoerd door AEF.

Er was **geen begeleidingscommissie**, maar er was wel tweewekelijks overleg tussen de trekker van het onderzoek vanuit VWS, een secretaris en de uitvoerders van het onderzoek om de koers te bepalen. Tussentijds is de voortgang van de onderzoeken wel gepresenteerd aan verschillende betrokkenen vanuit VWS, OCW, maatschappelijke organisaties, Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) en de Nationale Jeugdraad (NJR). Het doel van deze overleggen was om te bepalen of de onderzoeken de juiste focus hadden. Met gemeenten vond nog één keer in de zes weken apart overleg plaats, waarin o.a. werd gekeken naar de haalbaarheid van bepaalde meetinstrumenten.

Doel en vraagstelling onderzoeken

De onderzoeken hadden **verschillende doelen en onderzoeksvragen**. De eerste onderzoeken waren vooral gericht op het inzichtelijk maken van de voortgang en ontwikkeling van de proeftuinen en de **werkzame elementen** hierin. In het laatste onderzoek naar de proeftuinen werd ook **gereflecteerd op de doelen** van de MDT. In het onderzoek van de tweede fase, waarin opschaling naar een landelijk dekkend netwerk centraal stond, werden de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- (1) Landelijk perspectief: in welke mate schaalde de MDT op naar een landelijk dekkend netwerk en in hoeverre lukt het de MDT duurzaam te borgen? Wat is de impact van corona op de MDT?
- (2) Hoe waarden deelnemers hun deelname aan de MDT en wat is het effect van hun deelname?
- (3) Wat is de waarde van de MDT voor onderwijsinstellingen, werkgevers, vrijwillige inzet en gemeenten?

In het onderzoek naar de **mogelijkheden voor een verplichte variant** van de MDT stonden de volgende vragen centraal:

- (1) Welke wettelijke verplichtingen moeten jongeren binnen de drie doelgroepen (tegenprestatie, kwalificatieplicht, verlengde kwalificatieplicht) nu nakomen en zijn er wettelijke aanpassingen nodig als de MDT een meer verplichtend karakter krijgt?
- (2) In hoeverre wordt er nu al geëxperimenteerd met een meer verplichtende variant?
- (3) Wat zijn voor- en nadelen van een meer verplichtende variant?

Methodiek

In de onderzoeken wordt gebruikgemaakt van **kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden**. Een trekker zegt hierover: *“De Kamer zit heel erg op cijfers. Dat probeerden we te vangen met het kwantitatieve deel. Maar het is een heel breed onderwerp. Hoe maak je daar een inspirerend verhaal van? We wilden het goede verhaal schrijven.”*

Er werden **vragenlijsten** uitgezet onder jongeren en projectleiders van proeftuinen (later MDT-organisaties) en ook **gesprekken gevoerd** met jongeren en alle betrokkenen bij de proeftuinen/MDT-organisaties. In het onderzoek tijdens de tweede fase is ook gebruikgemaakt van **documentstudies** van eindverslagen en relevante onderzoeken. In het eerste onderzoek is gebruikgemaakt van **actieonderzoek**, waarbij onderzoekers bij vijftien proeftuinen intakegesprekken voerden, praktijkbezoeken deden en gesprekken voerden met jongeren en projectleiders. Daar is later van afgestapt, omdat het te weinig mogelijkheden bood om van te leren. De uitvoering van de onderzoekers speelde hier een rol in, volgens de trekkers: *“Het idee van actieonderzoek is dat je gaandeweg kunt bijsturen. Maar de onderzoekers vonden het niet hun rol om bij te sturen.”* Ook zei een trekker: *“Wij kregen maar een deel terug van de onderzoeksdata. Dat was een kort verslag van wat er gebeurde, waarin de onderzoekers ook verschillende stijlen hanteerden. We moesten daar zelf de rode draden uithalen.”*

Voor het onderzoek naar de meer verplichtende variant van de MDT is gebruikgemaakt van een documentstudie van de wettelijke kaders, de gegevens uit de vragenlijst van projectleiders van de MDT-organisaties en groepsinterviews met ministeries van OCW en SZW, gemeenten, NJR en MDT-organisaties.

De uitkomsten van de onderzoeken naar de werkzame elementen van de MDT zijn benut voor het aanscherpen van het ontwerp van de MDT. Dit maakt het onderzoek **responsief**. De **timing** van het publiceren van de onderzoeken **belemmerde** daarentegen wel de mogelijkheid tot responsiviteit. Zo vertelde een trekker: *“Er was weinig tijd om de uitkomsten goed te verwerken in de volgende stap. Het onderzoeksrapport lag er nog niet als de subsidieoproep geschreven moest worden.”*

Rol van de beleidstheorie

Omdat de MDT een nieuw initiatief was, was er voorafgaand aan de onderzoeken geen **beleidstheorie** beschikbaar. Die is juist meer **ontwikkeld gedurende de onderzoeken**. Op een gegeven moment zijn er **beleidsdoelen** opgesteld, namelijk:

- (1) Jongeren doen via de MDT (op termijn) iets voor een ander en/of de samenleving.
- (2) Jongeren ontwikkelen via de MDT hun talenten.
- (3) Jongeren ontmoeten via de MDT andere mensen.

De eerste onderzoeken naar de proeftuinen waren vooral gericht op het zoeken naar de **werkzame elementen**. Die werkzame elementen zijn onderdeel geworden van het definitieve ontwerp van de MDT. Het gaat bijvoorbeeld om zaken als aansluiten bij de vindplaatsen van jongeren, een gestructureerde intake en peer-to-peerbegeleiding.

Leerbehoeften betrokkenen

De onderzoeken waren voor de **betrokken ministeries** nuttig als input voor het beleidskader van de MDT waarmee de Kamer werd geïnformeerd. Zij wilden vooral inzicht in de werkzame elementen om te komen tot een definitief ontwerp. Van de onderzoeken naar de eventuele verplichting van de MDT wilden zij vooral leren wat hierin de mogelijkheden en voor- en nadelen waren.

Maatschappelijke organisaties en gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de MDT, waren op zoek naar handvatten om de trajecten te verbeteren.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

De **belangrijkste stakeholders** zijn **allemaal betrokken** geweest bij het onderzoek. De betrokken ministeries en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, jongeren en gemeenten hadden de mogelijkheid om **mee te denken in de focus** van de onderzoeken en de praktische haalbaarheid daarvan.

De **participanten** van het onderzoek waren de proeftuinen/MDT-organisaties en de deelnemende jongeren. In het onderzoek naar de eventueel wettelijke verplichting van de MDT is ook gesproken met gemeenten en betrokken ministeries.

Invloed van de pilot op de onderzoeken

Volgens de trekkers heeft de pilot **weinig invloed** gehad op de invulling van de onderzoeken. De manier van onderzoeken, het monitoren van een aantal proeftuinen en aan de hand daarvan het ontwerp verder aanscherpen was geen nieuwe werkwijze die door de pilot is gestart. Een trekker zegt hierover: *“We hebben nog nooit beleid gemaakt zonder de partijen waarmee je te maken hebt. In cocreatie met jongeren en maatschappelijke organisaties en door continu onderzoek zijn we gekomen tot een optimale opzet. Deze manier van werken paste bij de doelstelling van het programma. Dat kwam niet door de pilot.”* Door de pilot werd wel meer ruimte ervaren om op deze manier te werken. Zoals een trekker zei: *“Er was geen strak kader voor onderzoek. Het heeft de ruimte geboden die je anders wel moet bevechten. Het begint nu een beetje de norm te worden om praktijkpartijen te betrekken.”*

Opbrengsten

De eerste onderzoeken hebben vooral inzicht gegeven in de voortgang en ontwikkeling van de proeftuinen en de **werkzame elementen** hierin. De werkzame elementen werden telkens geformuleerd op een aantal verschillende aspecten:

- (1) Werkzame elementen uit de jongerenreis: werving, matching, begeleiding en training, beloning, perspectief bij afronding.
- (2) Werkzame elementen rond organisatorische factoren van de MDT: samenwerking en cofinanciering.

In de latere onderzoeken wordt ook gereflecteerd op de **doeltreffendheid** in relatie tot de drie doelen van de maatschappelijke diensttijd: het helpen van anderen in de samenleving, het ontwikkelen van talenten van jongeren en het uitbreiden van het netwerk van jongeren. Uit de bevraging van jongeren blijkt dat zij vinden dat de MDT grotendeels heeft bijgedragen aan deze drie doelen.

Ook wordt er in de onderzoeken gekeken naar **het bereik van de MDT** in termen van aantallen jongeren en maatschappelijke organisaties, evenals diversiteit hierin. Hiermee wordt gereflecteerd op het doel van de tweede fase: de groei naar een landelijk dekkend netwerk. De conclusie is dat het aantal jongeren en maatschappelijke organisaties dat deelneemt aan de MDT en de diversiteit hierin toenemen over de jaren.

Doelmatigheid lijkt minder een onderdeel te zijn van de onderzoeken. De subsidieregeling werd **uitgevoerd door ZonMw**. Zij voerden een eigen monitoring uit op deze gegevens en keken daarbij naar de kosten per MDT-organisatie. Aan de hand van deze onderzoeken is ook gestuurd op een maximaal bedrag per traject.

In het onderzoek naar de tweede fase worden ook een aantal **aanbevelingen** geformuleerd met betrekking tot de verdere opschaling en verduurzaming van de MDT, het versterken van de kwaliteitsbeleving door jongeren en het benutten van de (potentiële) waarde van de MDT.

Voor het onderzoek naar de eventueel verplichtende variant van de MDT zijn **conclusies** geformuleerd over de mogelijkheden hierin:

- Voor een meer verplichtende variant zijn in meer of mindere mate wettelijke aanpassingen nodig.
- Er wordt nu met name geëxperimenteerd met de deels verplichtende variant.
- Een meer verplichtende variant heeft voordelen, zoals: breder passend aanbod, groter bereik aan jongeren, aanvulling op het huidige aanbod van gemeenten.
- Een meer verplichtende variant heeft ook nadelen, zoals: de MDT staat alleen bekend als programma voor jongeren in een gemeentelijk traject, jongeren kunnen uitvallen door gebrek aan motivatie, groepsdynamiek kan worden verstoord.

Op basis van deze bevindingen zijn een aantal belangrijke **randvoorwaarden** in de vorm van **aanbevelingen** geformuleerd:

- Zet als overheid in op een deels verplichtende variant, waarbij jongeren met een kwalificatieplicht of waarvan een tegenprestatie wordt verwacht de keuze hebben om dit in te vullen met de MDT of een andere activiteit.
- Monitor het effect van de verplichtende MDT op de variantie aan deelnemers en de reputatie van de MDT.
- Frame de MDT als kans en niet als verplichting.
- Zorg voor voldoende begeleiding voor deze groep jongeren.

Benutting uitkomsten

De opbrengsten van de verschillende onderzoeken zijn op verschillende manieren benut:

- Voor het **informer**en van de Kamer over de voortgang van de proeftuinen en MDT-organisaties.
- Het **bieden van handvatten voor het verbeteren van trajecten** door maatschappelijke organisaties en gemeenten. Zoals een trekker zei: *“Gemeenten hebben veel geleerd van dit onderzoek. Ze zien nu de meerwaarde van het betrekken van jongeren bij het organiseren van de MDT.”*
- Het **opstellen van een beleidskader** door de betrokken ministeries: het definitieve ontwerp van de MDT.

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid, leren

In de latere onderzoeken stond de doeltreffendheid van de MDT centraal. Er werd duidelijk gereflecteerd op de drie beleidsdoelen: het helpen van anderen in de samenleving, het ontwikkelen van talenten bij jongeren en het vergroten van het netwerk van jongeren. Ook werd in de latere onderzoeken gekeken naar het bereik van de MDT, in termen van aantallen betrokken organisaties en deelnemende jongeren. Daarmee werd gereflecteerd op het doel van de tweede fase om tot een landelijk dekkend netwerk te komen.

Doelmatigheid was minder onderdeel van de onderzoeken die onder de pilot vielen. Dit was een onderdeel dat ZonMw, als subsidieverstrekker, zelf monitorde.

De onderzoeken boden zeker genoeg mogelijkheden om te leren op drie verschillende niveaus:

- (1) **Systeemleren**: op basis van de onderzoeken is het beleidskader van de MDT steeds verder aangescherpt. Ook heeft het onderzoek naar de eventuele verplichtende variant inzichten gegeven in belangrijke randvoorwaarden die voor deze beleidskeuze belangrijk zijn.
- (2) **Reflectief leren**: de eerste onderzoeken naar de proeftuinen boden inzicht in de werkzame elementen van de MDT. Hierdoor kon er telkens gereflecteerd worden op bepaalde keuzes die gemaakt zijn in het ontwerp en kon worden bepaald op het ontwerp heroverwogen moest worden.
- (3) **Instrumenteel leren**: de opbrengsten van de onderzoeken zijn door maatschappelijke organisaties en gemeenten benut om de trajecten verder door te ontwikkelen.

Bronnen:

- Rebel, Significant, Kennisland (2019). *Inzicht in de maatschappelijke diensttijd: tussenrapportage*. Rotterdam: Rebel.
- Significant, AEF, Rebel (2020). *Onderzoeksrapport Maatschappelijke Diensttijd. Een ontdekkingsreis naar de beste versie van de MDT*. Utrecht: Significant.
- Significant, AEF, Rebel (2021). *Onderzoeksrapport Maatschappelijke Diensttijd. De experimenteerfase voorbij. MDT voor de toekomst*. Utrecht: Significant.
- AEF (2021). *Verkenning van een meer verplichte variant van de MDT. Volledig vrijwillig of een verplichte vorm?* Utrecht: AEF.
- Kamerbrief 2019.
- Kamerbrief 2020.
- Gespreksverslag FEZ met trekkers pilot.
- Interview trekkers pilot.

Casus 2: Ex durante onderzoek ondersteuningsstructuur aanpak overgewicht jeugd

Thematiek

Via ondersteuning van verschillende programma's, regelingen en projecten (zoals bijvoorbeeld de Gezonde School, JOGG, Jong leren eten) zet VWS in op het tegengaan van overgewicht bij de jeugd. Het onderzoek betreft een evaluatie van de ondersteuningsinfrastructuur voor gemeenten ter bevordering van een gezond gewicht onder jeugdigen.

Aanleiding voor het onderzoek

Vanuit de directie is dit **onderzoek aangedragen voor de pilot Lerend evalueren** juist omdat de aanpak van overgewicht een **complex onderwerp** is en zich goed zou lenen voor een lerende evaluatie. Daarnaast gingen de bestaande preventieprogramma's (zoals bijvoorbeeld de Gezonde school) een nieuwe fase in. Voor VWS was dat een goed moment om te onderzoeken of de ondersteuningsstructuur aansloot bij de behoeften in het veld; *"Kunnen de partijen uit de voeten met de middelen die wij als VWS beschikbaar stellen?"*

Uitvoering en begeleiding onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door adviesbureau AEF. De onderzoekers van AEF hebben bij de uitvoering samengewerkt met twee onafhankelijke experts als leden van het evaluatieteam. De taakopdracht voor het onderzoek is beoordeeld door een onafhankelijke commissie. Er was **geen begeleidingscommissie waarin de uitvoering van de evaluatie op afstand werd gevolgd**. In plaats daarvan is gekozen om **alle belanghebbenden een actieve rol te geven bij de uitvoering van de evaluatie**. Ter borging van de onafhankelijkheid zijn twee expertbijeenkomsten gehouden ter validering van de bevindingen.

Doel en vraagstelling onderzoek

Het doel van de evaluatie was om na te gaan of de ondersteuningsstructuur voor het tegengaan van overgewicht bij de jeugd de gemeenten voldoende handelingsperspectief biedt, of dat er aanleiding is de ondersteuningsstructuur te wijzigen. In het onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Is het VWS-beleid voldoende doeltreffend in het voorzien van handelingsperspectieven aan gemeenten en het stimuleren van gemeenten om op een effectieve wijze in te zetten op een gezond gewicht bij jeugd?
- Wat is het effect dat wordt ervaren in de wijk door inwoners: jeugdigen en ouders?

De focus van het onderzoek lag op het krijgen van inzicht in de doeltreffendheid van de inzet van acties op het tegengaan van overgewicht. *"Vanuit VWS hadden wij behoefte om dit zo te gaan onderzoeken. In traditioneel evaluatieonderzoek zou doelmatigheid meer de boventoon hebben gevoerd. In de pilot konden we dat meer loslaten"*, aldus de trekker van de pilot. Een complex probleem als overgewicht kent vele oorzaken waardoor het heel moeilijk is om vast te stellen hoe doelmatig het beleid is. **Doelmatigheid** was dan ook **geen onderdeel van de vraagstelling**. VWS wilde vooral weten of zij met het ondersteuningsprogramma voorziet een behoefte van de klanten (gemeenten, scholen).

Methodiek

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag is gebruikgemaakt van deskstudy naar de inrichting van de ondersteuningsstructuur, zijn (groeps)interviews gehouden met programmamanagers en accounthouders en zijn in een aantal gemeenten (n=23) casestudies uitgevoerd waarbij vertegenwoordigers van gemeenten en uitvoerend professionals zijn geïnterviewd. In aanvulling daarop is een cijfermatige analyse uitgevoerd naar het verband tussen de prevalentie van overgewicht en deelname aan de programma's.

Voor het beantwoorden van de tweede deelvraag zijn focusgroeps gesprekken met ouders en jongeren gehouden.

Bij de start van het onderzoek is met AEF afgesproken dat indien er gaandeweg nieuwe inzichten zouden ontstaan er binnen het onderzoek gekeken zou worden hoe hieraan vormgegeven zou kunnen worden.

Het onderzoek kende daarmee een zekere mate van **responsiviteit**. Gedurende het onderzoek is het accent in de evaluatie steeds meer op de gemeenten komen te liggen. De trekker van de pilot hierover: *“Het is een aanrader om steeds te kijken ‘zijn de vragen nog relevant en logisch’. In dit traject raakten we er steeds meer van doordrongen dat je geen causaal verband kan leggen tussen acties van VWS en overgewicht bij kinderen. Die vraag hadden we aan het begin gesteld, maar dat bleek niet helemaal logisch. Wat zegt het wanneer ouders/kinderen een bepaald programma wel/niet kennen? Het kan zijn dat de gemeente het beleid een heel andere naam geeft. Tijdens onderzoek werd duidelijk dat prioriteit richting gemeenten moest liggen in het onderzoek.”*

Rol van de beleidstheorie

Er was een algemene beleidstheorie voor het beleid gericht op gewichtsreductie. Maar door gebrek aan inzicht in evidence based interventies heeft de beleidstheorie geen specifieke rol gespeeld in deze ex durante evaluatie, aldus de trekker van de pilot.

Leerbehoeften betrokkenen

Het ministerie van VWS was de belangrijkste ‘gebruiker’ van het onderzoek. Zij waren op zoek naar aanbevelingen hoe zij gemeenten beter kunnen ondersteunen. Bij de start van het onderzoek is wel uitgebreid gesproken met de VNG over de opzet van de evaluatie en het verkennen van de behoeften van gemeenten.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

Verschillende **belanghebbenden** hebben een **actieve rol bij de uitvoering van de evaluatie** gehad. De VNG is aan het begin sterk betrokken, om de behoeften van gemeenten en het handelingsperspectief voor gemeenten goed in het onderzoek te krijgen en voor het creëren van draagvlak voor de evaluatie. Daarnaast hebben zij input gegeven vanuit hun expertrol en meegelezen met de rapportages. Accounthouders vanuit de departementen (VWS, LNV) en programmamanagers van diverse programma’s hebben inhoudelijke input gegeven. De trekker van de pilot hierover: *“Gaandeweg, naarmate onderzoek verder vordert, informeer je deze partijen maar dan zie je dat het proces zich vooral intern binnen VWS voortzet via de bestuursraad, MT’s en directies.”*

De eindgebruikers – in dit geval de gemeenten en uitvoerders – zijn als respondenten (via het casusonderzoek) betrokken.

Invloed van de pilot op het onderzoek

De pilot gaf veel **ruimte om de onderzoeksvraag te formuleren**. De trekker hierover: *“Deze evaluatie was een harde breuk met evaluaties van voorheen: door de pilot was er veel meer een vraaggerichte inrichting van beleidsevaluatie, zodat ik er met meer enthousiasme mee aan de slag gaan ben gegaan. Vroeger zat ik niet zo te springen om een beleidsevaluatie, want het levert niets op, antwoorden waar je niets mee kan. In de oude structuur had doelmatigheid centraal gestaan.”*

Gedurende het onderzoek zijn er vanuit de pilot steeds kritische vragen gesteld over de uitvoering en de richting ervan. Dat is door de trekker van het onderzoek ook als positief ervaren: *“Zij hadden een gezonde rol om **kritische vragen** te stellen. Het risico bestaat dat wanneer je als VWS-trekker en onderzoeker gaat sparren, je gaat afwijken van wat het doel van de beleidsevaluatie is. Zij waren de luis in de pels: we hebben doelmatigheid laten varen, maar zij vroegen wel steeds aandacht voor de doeltreffendheid. Ze hielden ons scherp dat het wel het karakter van een beleidsevaluatie bleef houden.”*

Opbrengsten

De conclusies van het onderzoek hebben vooral betrekking op de primaire effecten van de ondersteuningsstructuur, dat wil zeggen hoe gemeenten die ervaren. De vraag naar de doeltreffendheid van het beleid is onder meer vertaald in de vraag of de juiste gemeenten (dat wil zeggen de gemeenten met hogere prevalentiecijfers voor overgewicht en obesitas) deelnemen aan programma’s uit de ondersteuningsinfrastructuur. De conclusie uit de cijfermatige analyse is dat de deelname aan de programma’s nauwelijks samenhangt met prevalentie van overgewicht. Er zijn in het onderzoek hypothesen opgesteld

voor het ontbreken van een relatie, maar die zijn verder niet getoetst. Uit de kwalitatieve evaluatie komen echter verschillende verbeterpunten ten aanzien van de benutting van de ondersteuningsstructuur, zoals:

- Het geven van prioriteit aan een samenhangend verhaal en aanbod vanuit landelijke initiatieven richting gemeenten en andere lokale stakeholders.
- Het wegnemen van financiële drempels tot deelname.
- Het betrekken van gemeenten bij agendasetting en beleidsvorming via meerjarenprogramma's.

Die inzichten hebben onder andere geleid tot **aanpassingen bij JOGG** (Jongeren op gezond gewicht). Het rapport heeft tevens **bijgedragen aan de discussie over preventie** in de contourennota en bij gemeenten over het vormgeven van beleid binnen de Wet publieke gezondheid. *“Het rapport geeft een beeld van de situatie op dat moment, er was veel herkenning en het was goed om dat op papier te hebben. Het heeft invloed gehad op het preventieakkoord en hoe JOGG georganiseerd wordt”,* aldus de trekker.

Een andere opbrengst, aldus de trekker van de pilot, is dat de **samenwerking met andere beleidsdirecties en andere partijen** rondom dit thema is geïntensiveerd door samen te **reflecteren**: *“Doordat partijen reflectief met elkaar bezig zijn, heeft het onderzoek effect. Partijen zijn onderdeel van het gesprek, het samen bespreken van uitkomsten en werken aan oplossingen. Door samen te kijken naar de thematiek bouw je een netwerk op. De gesprekken tussen de partijen zijn in die zin waardevoller dan het rapport ‘an sich’.”*

Benutting uitkomsten

Het MT heeft actief meegedacht met de inhoud en het proces van deze evaluatie en het rapport is besproken in de bestuursraad. De Directies PG en VGP hebben gezamenlijk een brief opgesteld voor de Kamer. De **timing van het onderzoek** was heel **gunstig** omdat het aansloot bij het preventieakkoord. Dat was deels een kwestie van ‘geluk’ omdat de keuze om de evaluatie te doen al gemaakt was voordat besloten werd een preventieakkoord af te sluiten.

Vooral grote en middelgrote gemeenten hebben het proces van de evaluatie goed en van dichtbij gevolgd vanwege hun belangen en lobby bij de politiek, maar ook vanuit hun behoefte om te kijken hoe de aanpak van een complex probleem als overgewicht goed kan worden gereorganiseerd binnen het bestaande systeem.

Een andere ontwikkeling die een positieve invloed had op het benutten van de uitkomsten van het onderzoek was dat gelijktijdig met het onderzoek ook de tendens om programma's vraaggericht in te steken sterker werd. Dat wil zeggen samen met de uitvoerders van de programma's kijken hoe deze beter kunnen aansluiten bij verschillen in de praktijk, zodat theorie en praktijk meer bij elkaar komen.

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid, leren

Het rapport doet uitspraken over de doeltreffendheid van de bestaande ondersteuningsinfrastructuur voor gemeenten en geeft aanbevelingen hoe deze verbeterd kan worden. De vraag naar de impact van de ondersteuningsstructuur op jongeren en ouders (de finale doelgroep waar de gedragsverandering moet plaatsvinden) is gaandeweg het onderzoek losgelaten omdat deze vraag niet beantwoord kon worden door een complex aan beïnvloedende factoren. Doelmatigheid was geen onderdeel van de vraagstelling, maar in het onderzoek is wel gekeken naar het bereik van de programma's in relatie tot prevalentiecijfers van overgewicht per gemeente. Dat kan gezien worden als een manier om ook iets over de doelmatigheid van de ondersteuningsinfrastructuur te zeggen, maar daar wordt in het onderzoek niet expliciet naar verwezen. Wat betreft het lerende aspect van deze evaluatie concluderen wij het volgende.

Het lerende aspect van deze evaluatie kan vooral getypeerd worden als een vorm van **reflectief leren** (doen we nog het goede?) dat mogelijk is gemaakt door samen met betrokken partijen (VWS, VNG, accounthouders/programmamanagers) kritisch te kijken naar de bestaande ondersteuningsstructuur. De aanbevelingen uit het onderzoek zijn vervolgens onder andere gebruikt om op het niveau van interventies/programma's verbeteringen door te voeren.

Bronnen:

- AEF (2019). *Ex-durante evaluatie ondersteuningsstructuur overgewicht jeugd*. Utrecht: AEF.
- Gespreksverslagen FEZ met trekker pilot.
- Kamerbrief.
- Interview trekker pilot (dubbel interview) (november 2021).

Casus 3: Ex ante onderzoek preventie jeugd

Thematiek

Het onderzoek betreft een **verkennend onderzoek** naar gebieden en thema's waar in het kader van preventie de grootste gezondheidswinst voor de jeugd te behalen is. Als werkhypothese voor het onderzoek is gekozen "naar de gezondste kinderen en jeugd ter wereld in 2040". Deze hypothese is geformuleerd als perspectief om preventie-inspanningen gericht op jeugdigen (meer) te richten. Het verkennend onderzoek is bedoeld om zicht te krijgen op waar een preventieagenda inhoudelijk over zou moeten gaan en hoe deze kan bijdragen aan het realiseren van gezondheidswinst voor jeugdigen. In feite betreft het een inventarisatie ten behoeve van beleidsvoorbereiding en strikt genomen geen ex ante onderzoek van voorgenomen beleid.

Aanleiding voor het onderzoek

Binnen de directie Jeugd werd nagedacht over hoe binnen de directie meer betekenis gegeven kon worden aan het thema preventie. Er was **behoefte om te inventariseren of er witte vlekken in het preventiebeleid waren en of er kansen bleven liggen**. Dat viel min of meer samen met de start van de pilot Leren evalueren. Het managementteam van de directie Jeugd heeft toen deze verkenning aangedragen voor deelname aan de pilot.

Uitvoering en begeleiding onderzoek

Het onderzoek is in 2018 uitgevoerd door adviesbureau AEF. AEF zat in de mantelovereenkomst met VWS en beschikte over inhoudelijke kennis en een relevant netwerk door betrokkenheid bij andere preventiegerelateerde trajecten. Er was **geen begeleidingscommissie** bij dit onderzoek.

Doel en vraagstelling onderzoek

De leervraag zoals die geformuleerd is in de taakopdracht luidt als volgt: "Op welke wijze kan de (Rijks)overheid de meeste gezondheidswinst bij kinderen realiseren door in te zetten op preventie?" In het onderzoek stonden vervolgens de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke scope moet een landelijke agenda of programma preventie jeugd hebben?
- Op welke gebieden is potentieel het grootste positieve gezondheidseffect te behalen?

Een onderdeel van de vraagstelling in de taakopdracht is het inventariseren van indicatoren om effect, doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen meten. Gezien de verkennende aard van het onderzoek was het daadwerkelijk meten van doeltreffendheid en doelmatigheid niet aan de orde. Het onderzoek is vooral ingericht om te kunnen **leren over thema's en prioriteiten voor preventiebeleid**.

Methodiek

Er is literatuuronderzoek uitgevoerd om te komen tot een operationalisering van gezondheid. Vervolgens is aan de hand van indicatoren in kaart gebracht wat de situatie van Nederlandse jongeren is in internationaal perspectief. Het tweede deel van het onderzoek bestond uit een **brede verkenning** (gespreksronde) onder **landelijke en lokale partners**. Kernspelers van de rijksdienst zijn geïnterviewd over hun visie op de kansen en opgaven op het gebied van preventie jeugd. Vervolgens zijn interviews gehouden met vele andere lokale en nationale stakeholders (kennisinstituten, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, cliëntenorganisaties) om relevante thema's naar boven te halen waar gezondheidswinst te behalen is. Via de 'canon-methodiek' zijn vervolgens de tien belangrijkste thema's geselecteerd. Dit leverde een beargumenteerde top-10 op. De trekker vanuit VWS hierover: "De canon-methodiek was goed om naar boven te halen voor welke interventies er draagvlak is, waarom worden bepaalde interventies belangrijk gevonden, wat zijn de overwegingen daarbij."

Rol van de beleidstheorie

Dit verkennend onderzoek was bedoeld om een **beleidstheorie te onderbouwen**. Aan de hand van de literatuurverkenning is een beleidstheorie opgesteld. In het onderzoek is het begrip 'gezondste jeugd' – ofwel hoe meet je de gezondste jeugd? – geoperationaliseerd aan de hand van de werkhypothese en beleidstheorie.

Leerbehoeften betrokkenen

Primair wilde VWS ten behoeve van beleidsvoorbereiding leren over preventiethema's voor jeugd. In die zin was VWS de belangrijkste gebruiker van het onderzoek. Uit die verkenning kwamen landelijke en lokale kansen om die opgave te realiseren, maar vooraf is geen inventarisatie gemaakt van de leerbehoeften van bijvoorbeeld gemeenten en lokale uitvoeringspartijen.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

Het onderzoek moest de directie Jeugd richting/handvatten geven om verbinding te zoeken met andere directies en departementen rondom preventie.

In de eerste fase van het onderzoek hebben **medewerkers van VWS en onderzoekers van AEF gezamenlijk interviews** gehouden met kernspelers op Rijksniveau over kansen en opgaven op het gebied van preventie voor jeugdigen. De trekker vanuit VWS hierover: *"In de startfase van het onderzoek zijn we samen opgetrokken. Daar hebben we wel discussie over gehad, maar het was voor ons als VWS een goede manier om een nieuw netwerk aan te boren op nieuwe terreinen."* Vervolgens is een stakeholderanalyse uitgevoerd en zijn door AEF interviews gehouden met partijen die zich al bezighouden met preventie. **Bij alle denk- en analysestappen in het onderzoek waren medewerkers van de directie Jeugd en de directie Publieke Gezondheid nauw betrokken.**

Invloed van de pilot op het onderzoek

De trekker van het onderzoek is van mening dat **zonder deelname aan de pilot Lerend evalueren de verkenning kleiner** was geweest. Via de pilot was er makkelijker toegang tot de bestuursraad om de resultaten van het onderzoek te bespreken en ook kreeg de trekker vanuit VWS via de pilot toegang tot een ander netwerk en andere expertise voor feedback op het onderzoek. Met name de **reflectiemomenten** met externe deskundigen, de bestuursraad en collega's van FEZ worden door de trekker als waardevol beschouwd. De trekker over de invloed van de pilot: *"Het geeft een andere kijk op evalueren, dus niet alleen achteraf kijken of iets gelukt is. Het mooie was dat je kon experimenteren met een andere manier van evalueren die meer aansluit bij je eigen [inhoudelijke] proces. Dat is de hele intentie van de pilot: 'niet iets doen omdat je het altijd zo doet, maar zoeken naar wat past'."*

Opbrengsten

De belangrijkste opbrengsten van het onderzoek (naast inzicht in de thema's waarop de grootste gezondheidswinst te behalen is) zijn volgens de trekker van het onderzoek: 1) het **versterken van het netwerk** van de directie Jeugd rondom preventie (betere samenwerking met directie Publieke Gezondheid en met FEZ) en meer bewustzijn van mogelijke dwarsverbanden met andere directies; 2) **legitimatie** voor VWS als stelselverantwoordelijke om het thema preventie jeugd verder te verkennen, en 3) **agendering** van het thema mentale gezondheid.

Benutting uitkomsten

Hoewel het onderzoek met hoge ambities van start is gegaan, is de **impact op het beleid** volgens de trekker van het onderzoek **bepaald** geweest. De trekker: *"Intern hadden we geen gemeenschappelijk verhaal en iets nieuws starten terwijl al heel hard gewerkt wordt aan het realiseren van kabinetsprogramma's was soms te veel gevraagd."* Dat laatste had onder andere te maken met de ontwikkeling van het Nationaal Preventieakkoord van het huidige demissionaire kabinet waarbij veel verschillende programma's rondom preventie zijn ingericht. Daardoor was er minder aandacht voor een specifiek preventieprogramma voor de jeugd. Er was buiten de programma's **weinig tijd en ruimte** om nog iets extra's te doen als follow-up van de verkenning. Het onderzoek heeft de directie Jeugd wel geholpen om de **inbreng in het Nationaal Preventie Akkoord vorm te geven**. Zo is het thema mentale gezondheid concreet als spin off in de landelijke nota gezondheidsbeleid gekomen: *"Dat is echt een dossier geworden. Het thema staat stevig in de organisatie en op de agenda."*

Vanuit gemeenten is weinig respons gekomen op het onderzoek. Dat heeft er volgens de trekker vanuit VWS onder andere mee te maken dat er vanuit de gemeenten geen dossierhouder is die verantwoordelijk is voor preventie en jeugd.

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid en leren

In dit verkennende onderzoek stond leren centraal. Het lerende aspect van dit onderzoek was vooral de mogelijkheid om samen met het veld breed te verkennen wat relevante thema's en prioriteiten zijn bij preventie voor jeugdigen. Volgens de trekker bij VWS was het een manier om meer grip te krijgen op een thema in een voorstadium wanneer je nog niet zeker weet of je er iets mee gaat doen: *"Het feit dat je zo'n onderzoek doet in dat stadium was al een leerervaring."* Het leeraspect van dit onderzoek kan vooral getypeerd worden als een vorm van **reflectief leren** ('doen we het goede').

Bronnen:

- AEF (2018). *Ex-ante onderzoek preventie jeugd. Hoe werken we toe naar de gezondste jeugd?* Utrecht: AEF.
- Gespreksverslagen FEZ met trekker pilot.
- Kamerbrief.
- Interview trekker pilot (november 2021).

Casus 4: Ex post evaluatie Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ)

Thematiek

In 2014 is de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) opgericht. De TAJ had als doel om de continuïteit van de jeugdhulp te waarborgen ten tijde van de transitie die het gevolg was van de stelselherziening jeugd. De TAJ is op 1 januari 2019 opgeheven en is in dat jaar ook geëvalueerd met een ex post onderzoek.

Aanleiding voor het onderzoek

De uitvoeringsperiode van de TAJ was afgelopen. Het ministerie van VWS heeft daarom de opdracht gegeven om het functioneren van de TAJ **ex post** te onderzoeken. De uitkomsten van het onderzoek konden worden benut voor de verder inrichting van de jeugdautoriteit, die in 2019 was opgericht om een deel van de taken van de TAJ te continueren.

Uitvoering en begeleiding onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door een **onafhankelijk bureau**: Andersson Elffers Felix (AEF). De **begeleidingscommissie** bestond uit vertegenwoordigers van de betrokken ministeries (VWS, JenV, Financiën), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ). De commissie werd **onafhankelijk voorgezeten** door iemand van de Algemene Bestuursdienst (ABD). De VNG en BGZJ waren aangehaakt om mee te denken tijdens het offertetraject en het onderzoek en de contacten aan te leveren voor de dataverzameling. Het feit dat deze praktijkpartners waren aangehaakt in de begeleidingscommissie is vernieuwend geweest.

Doel en vraagstelling onderzoek: ex-post evaluatie

Voor het onderzoek naar de TAJ zijn **duidelijke doelen en onderzoeksvragen** opgesteld. Het doel van de evaluatie was om te onderzoeken hoe **doelmatig** en **doeltreffend** de TAJ haar beleidsdoelen heeft uitgevoerd op drie verschillende niveaus:

- (1) Het functioneren van de TAJ als organisatie.
- (2) De effecten van de TAJ op zorgaanbieders en gemeenten.
- (3) De effecten van de TAJ op het specialistisch zorglandschap.

De evaluatie moest ook **lessen en handvatten bieden voor de toekomst**.

Methodiek

Voor het onderzoek zijn **kwalitatieve onderzoeksmethoden** gebruikt. Er is een documentenstudie uitgevoerd van jaarrapportages, interne beleidsdocumenten en meldingen van de TAJ. Ook zijn er interviews ($N=24$) gehouden met beleidsmedewerkers van de ministeries, commissieleden, medewerkers van het ondersteunend bureau, brancheorganisaties en gemeenten. Tot slot is er een reflectiesessie georganiseerd met vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders en gemeenten waarin de voorlopige resultaten van het onderzoek zijn getoetst, aangescherpt en aangevuld.

Binnen dit onderzoek is niet gekozen voor vernieuwende onderzoeksmethoden. De trekker van de pilot zegt hierover: *“Vanuit de pilot werd aangemoedigd om goed kijken naar vernieuwende onderzoeksmethoden. Omdat het een politiek beladen thema is passen klassieke methoden als archiefonderzoek en interviews hier het beste bij.”* Het onderzoek is ook **niet responsief** ingestoken: er wordt alleen achteraf gereflecteerd op het functioneren van de TAJ.

Rol van de beleidstheorie

Er is **geen beleidstheorie** opgesteld voor het onderzoek naar de TAJ, maar er zijn wel beleidsdoelen geformuleerd in het instellingsbesluit. In het onderzoek is gekeken of deze doelen zijn behaald. Het gaat om de volgende doelen:

- (a) Het zorgen dat aanbieders en gemeenten voldoende gelegenheid hebben gekregen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van de jeugdzorg verzekeren.
- (b) Het voorkomen dat essentiële functies binnen de jeugdzorg verdwijnen.

Leerbehoeften betrokkenen

Er is voorafgaand aan het onderzoek niet bewust stilgestaan bij de leerbehoeften van de verschillende betrokkenen. Het ministerie van VWS en de opvolger van de TAJ, de Jeugdautoriteit, zijn de belangrijkste partijen die moesten leren van het onderzoek. Voor hen moest het onderzoek vooral **inzichten geven voor de doorontwikkeling van de Jeugdautoriteit**.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

De **belangrijkste stakeholders** zijn **allemaal betrokken** geweest bij het onderzoek. Naast beleidsmedewerkers van verschillende ministeries, zaten de vertegenwoordigers van de gemeenten (VNG) en de uitvoerders van de jeugdzorg (BGZJ) in de begeleidingscommissie. Ieder lid kon hierin meedenken over de opzet en de uitvoering van het onderzoek. De VNG en BGZJ speelde daarnaast ook een rol in het aanleveren van contactpersonen voor de interviews.

De volgende partijen zijn geïnterviewd tijdens het onderzoek: beleidsmedewerkers van VWS, JenV en Financiën, de Jeugdautoriteit, commissieleden en bureaumedewerkers van de TAJ, de VNG en brancheorganisaties. Aan de reflectiesessie hebben een aantal bestuurders van uitvoeringsorganisaties en gemeenten deelgenomen.

Invloed van de pilot op het onderzoek

Door de pilot kon de trekker voorafgaand en tijdens het onderzoek sparren over bepaalde keuzes die gemaakt moesten worden. Zoals de trekker aangaf: *“Op basis van **sparringsessies** is de offerteaanvraag tot stand gekomen en hebben we ook kritisch kunnen kijken naar de conceptrapportage.”* Van de toolbox is geen gebruik gemaakt in dit onderzoek, omdat het niet paste bij de politieke lading van het onderwerp.

De pilot gaf ruimte om **te evalueren en te reflecteren** op de uitvoering van de TAJ, wat volgens de trekker niet gebruikelijk is voor dit soort trajecten. Ook het **betrekken van het veld** in de begeleidingscommissie was vernieuwend.

Opbrengsten

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat de TAJ **grotendeels doeltreffend en doelmatig** is geweest. Het eerste doel van de TAJ is bereikt: de zorgcontinuïteit is gewaarborgd. Het is onduidelijk of het tweede doel, voorkomen dat essentiële functies binnen de jeugdzorg verdwijnen, is behaald. Dit komt doordat er geen duidelijke afbakening van het begrip ‘essentiële functies’ tot stand is gekomen door de TAJ en andere partijen. De onderzoekers concluderen ook dat de TAJ doelmatig heeft gewerkt. Hoe de onderzoekers tot deze conclusie komen is alleen niet helder.

De Jeugdautoriteit heeft in 2019 de taken van de TAJ deels gecontinueerd. Het onderzoek onderschrijft ook het belang van het behouden van een hulpstructuur die bijdraagt aan het ordelijk verloop van de stelselherziening. De trekker zei: *“Het onderzoek heeft bijgedragen aan het **onderbouwen van de urgentie en noodzaak van een hulpstructuur**. Dat heeft voor draagvlak gezorgd.”*

Wel zijn er een aantal kanttekeningen geplaatst wat betreft de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de TAJ. Op basis hiervan zijn een aantal voorwaarden geformuleerd waaronder een autoriteit in het jeugddomein succesvol kan opereren:

- Eigenaarschap van een autoriteit bij een passende bestuurslaag, met oog voor verhoudingen.
- Een heldere afbakening van de taakopdracht.
- Voldoende onafhankelijke taakuitvoering.
- Heldere afwegingen over het instrumentarium van de autoriteit en de effecten die dit heeft op de taakuitvoering en het effect daarvan.

Deze inzichten zijn vooral gebruikt voor de **doorontwikkeling van de Jeugdautoriteit**.

Benutting uitkomsten

Het onderzoek heeft bijgedragen aan **het onderbouwen van het nut van de continuering** van de TAJ in de Jeugdautoriteit. Zoals een veldpartij omschreef: *“De TAJ vonden wij heel nuttig. Ze hielpen om de zorgen en problemen rondom de transitie op te lossen. Maar de TAJ is opgeheven en wij vonden het belangrijk dat er een opvolger zou komen. Door dit onderzoek kon duidelijk gemaakt worden dat dit nodig was.”*

De opbrengsten van het onderzoek zijn op twee verschillende manieren benut voor de doorontwikkeling van beleid:

- (1) Voor de inrichting en **doorontwikkeling van de Jeugdautoriteit**.
- (2) Voor de **doorontwikkeling van de subsidieregeling tijdelijke liquiditeitssteun**.

Ook is het onderzoek aangehaald in een aantal **debatten en Kamerbrieven** over faillissementen in de zorg.

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid, leren

Het doel van het onderzoek was om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de TAJ in kaart te brengen. In de conclusies wordt voldoende gereflecteerd op de mate waarin de beleidsdoelen zijn behaald. De continuering van de jeugdzorg is gewaarborgd tijdens de uitvoeringsperiode van de TAJ en die is daarmee **doeltreffend** geweest. Ook op **doelmatigheid** wordt gereflecteerd in de conclusie: de TAJ heeft haar taken voldoende doelmatig uitgevoerd, onder andere door ruim binnen budget te blijven. In de conclusie worden wel een aantal kanttekeningen met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid benoemd.

Van deze evaluatie is vooral **geleerd op systeemniveau**: de uitkomsten zijn benut voor de doorontwikkeling van beleid. Op basis van de aanbevelingen van het onderzoek is de Jeugdautoriteit doorontwikkeld, evenals de subsidieregeling tijdelijke liquiditeitssteun.

Bronnen:

- Taakopdracht.
- AEF (2019). *Evaluatie Transitie Autoriteit Jeugd*. Utrecht: AEF.
- Gespreksverslag FEZ met trekker pilot.
- Commissiebrief (januari 2020).
- Interview trekker pilot.
- Interview BGZJ.

Casus 5: Ex post evaluatie Zvw-pgb wijkverpleging

Thematiek

Sinds 2015 maakt wijkverpleegkundige zorg deel uit van het basispakket van de zorgverzekeringswet (Zvw). Patiënten die door de wijkverpleegkundige geïndiceerd zijn, kunnen deze zorg in natura krijgen of met een pgb zelf inkopen. Sinds 2017 is het Zvw-pgb wettelijk verankerd in de Zvw. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet moet verslag gedaan worden van de doeltreffendheid en effecten van de wet.

Aanleiding voor het onderzoek

Het onderzoek vloeit voort uit een **toezegging aan de Kamer** om de wettelijke verankering van het pgb in de ziekteverzekeringswet en de bestuurlijke afspraken daaromheen te evalueren. Daarnaast was het ministerie zelf heel benieuwd om meer zicht te krijgen op de werking van de bestuurlijke afspraken als instrument omdat het in de praktijk lastig bleek/blijkt om afspraken te maken. Om hier meer inzicht in te krijgen is de evaluatie onderdeel geworden van de pilot Lerend evalueren.

Uitvoering en begeleiding onderzoek

Het onderzoek is in 2018 uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Significant. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met een **onafhankelijke voorzitter**. Vertegenwoordigd in de **begeleidingscommissie** waren: zorgverzekeraars Nederland (ZN), Per Saldo, Beroepsvereniging Verzorgenden Verpleegkundigen (V&VN), het ministerie van Financiën en het ministerie van VWS.

Doel en vraagstelling onderzoek: ex post evaluatie

Het onderzoek kende de volgende doelstellingen:

- Het verkrijgen van een kwantitatief en financieel inzicht in het gebruik van het Zvw-pgb in 2017 (aanvuld met gegevens over 2015-2016).
- Het verkrijgen van inzicht in de **doeltreffendheid** en de effecten van het pgb in de praktijk.
- Het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van bestuurlijke afspraken als instrument en de mate waarin het doel van de bestuurlijke afspraken is bereikt (indicatiestelling, toepassing voorwaarden gesteld aan budgethouder en zicht op kwaliteit van de zorg).
- Het signaleren van knelpunten en doen van aanbevelingen.

De centrale vraag van het onderzoek luidde: hoe werkt het Zvw-pgb in de praktijk; wat zijn de ervaringen van budgethouders, zorgverzekeraars en wijkverpleegkundigen, welke eventuele knelpunten en problemen doen zich voor en bestaat aanleiding de regelgeving of het beleid te wijzigen?

Doelmatigheid was geen onderdeel van de vraagstelling van het onderzoek. Dit was een bewuste keuze omdat het onderzoek voortvloeide uit een vraag van de Kamer naar de verankering van het pgb en de gemaakte bestuurlijke afspraken. De laatste drie doelstellingen van het onderzoek zijn, hoewel niet expliciet zo geformuleerd, gericht op leren.

Methodiek

In het onderzoek is gebruikgemaakt van een **combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden**. Om de eerste vraag te beantwoorden zijn kwantitatieve en financiële gegevens van zorgverzekeraars en Vektis geanalyseerd over onder andere het aantal budgethouders en de gedeclareerde bedragen. Voor het beantwoorden van de overige onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van documentstudie, interviews met beroeps-, belangen- en brancheverenigingen, budgethouders en wijkverpleegkundigen. In het onderzoek zijn **verschillende perspectieven geïnccludeerd**, maar er is **geen** sprake van een **responsief onderzoeksdesign** in de zin dat gedurende het proces de aanpak nog significant is aangepast naar aanleiding van tussentijdse bevindingen.

Rol van de beleidstheorie

In het voortraject bleek dat er veel verschillende visies en opvattingen waren over de beleidsdoelen van het pgb en het nut/de noodzaak om het pgb op te nemen in de Zvw. Het pgb is uiteindelijk onder druk van de Kamer wettelijk verankerd in de ziekteverzekeringswet. Voorafgaand aan de introductie van het pgb in de ziekteverzekeringswet was dan ook geen beleidstheorie geformuleerd over de werking daarvan. Vanwege de verschillende visies op de doelstellingen van het pgb was één van de eerste stappen

uit het onderzoek de **reconstructie van de beleidstheorie**. Dit was ook het nadrukkelijke advies van het panel dat in het kader van de pilot Lerend evalueren de taakopdracht van het onderzoek heeft becommentarieerd. Deze reconstructie gaf inzicht in de verschillende perspectieven en belangen ten aanzien van het pgb (zie ook onder kopje ‘opbrengsten’).

Leerbehoeften betrokkenen

Leerbehoeften van betrokken partijen zijn niet expliciet geïnventariseerd, wel hebben stakeholders via de begeleidingscommissie mede richting kunnen geven aan het onderzoek. Er was bij start een onderzoeksplan, maar er was ruimte om mee te denken over bijvoorbeeld de onderzoeksvragen en de te raadplegen respondenten. Een van de veldpartijen hierover: *“Wat voor ons belangrijk was is dat de knelpunten die wij in de praktijk hoorden terugkwamen in de onderzoeksvragen. Naar onze mening hebben we de belangrijke dingen kunnen laten terugkomen in het onderzoek.”*

Participatie stakeholders/eindgebruikers

Branche- en belangenorganisatie en organisaties van beroepsbeoefenaren zijn in het begin van het onderzoekstraject geïnterviewd over hun visie op de doelen van het Zvw-rgb. Mede op basis daarvan is een **toetsingskader** opgesteld voor de evaluatie van de werking van het pgb in de praktijk. **Kennis van de praktijk** is ingebracht via **interviews met budgethouders, wijkverpleegkundigen en zorgverzekeraars**. Zij participeerden in het traject als respondent. Ook via de begeleidingscommissie zijn stakeholders (vertegenwoordigers van budgethouders en verzekeraars) betrokken bij het onderzoek

Invloed van de pilot op het onderzoek

De **taakopdracht** voor het onderzoek is van tevoren **getoetst** door het ‘ad hoc’-panel vanuit de pilot. Hieruit vloeide onder meer het advies voort om het traject te beginnen met het ophalen van de verschillende visies van betrokkenen op de doelen van het pgb. Zowel de trekker vanuit VWS als de geïnterviewde veldpartijen benoemen de **onafhankelijke voorzitter** van begeleidingscommissie als een belangrijke meerwaarde van de pilot. De trekker vanuit VWS hierover: *“Het was heel goed dat er een onafhankelijke voorzitter was, want in de begeleidingscommissie zaten veel tegengestelde belangen. Een onafhankelijke voorzitter is belangrijk, zeker wanneer partijen elkaar niet vertrouwen’*. Een van betrokken veldpartijen voegt toe: *“Het aantal partijen in de begeleidingscommissie was heel divers, met verschillende visies en niet alleen uit de zorghoek. De onafhankelijk voorzitter liet mooi die verschillende perspectieven aan bod komen. Dat was heel prettig en droeg bij aan een gevoel van objectiviteit.”*

Opbrengsten

Onderzoekers concluderen dat de vraag naar de effecten van het Zvw-rgb diverse aspecten omvat en dat sprake is van veel verschillende en tegengestelde perspectieven. Zo is er bijvoorbeeld geen eenduidig beeld bij kwaliteit van zorg. Voor zorgverzekeraars gaat kwaliteit om het behalen van gezondheidsdoelen, werken aan zelfredzaamheid en beheersbaarheid. Voor budgethouders is kwaliteit veel meer gerelateerd aan juiste bejegening, vaste zorgverleners en zorg op momenten dat het hen uitkomt (eigen regie). Vanwege die verschillende visie en belangen is het **moeilijk om een eensluidende conclusie te trekken** over de doeltreffendheid en de effecten van het Zvw-rgb. Voor VWS was het nuttig dat dit in het onderzoek **bevestigd** werd en de **tegengestelde belangen zichtbaar** zijn gemaakt. Het blootleggen van de basisprincipes en belangen en visies in de reconstructie van de beleidstheorie heeft hieraan bijgedragen.

In het rapport worden wel concrete aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid van de regeling te vergroten. Er wordt aanbevolen om te werken aan een lerend systeem dat bottom-up wordt georganiseerd, de indicatiestelling door wijkverpleegkundigen te professionaliseren, het aanvraag- en declaratieproces te vereenvoudigen en het onderkennen van verschillende perspectieven bij het implementeren van bestuursafspraken. De trekker vanuit VWS hierover: *“In het rapport werd gezegd: werk aan een lerend systeem, stimuleer het gesprek tussen verschillende partijen en maak smart afspraken. Daar heb ik veel aan gehad. Voor de nieuwe periode gaf dat een goed **handvat voor het maken van bestuurlijke afspraken**. Het onderzoek gaf **legitimatie** om deze onderwerpen in het akkoord te betrekken.”*

Het onderzoek was in feite een ‘verplicht nummer’ maar naarmate het onderzoek vorderde ontstond meer enthousiasme in de begeleidingscommissie, zo is de ervaring van de trekker vanuit VWS: *“In de begeleidingscommissie zijn goede gesprekken gevoerd, partijen luisterden naar elkaar.”*

Een van de veldpartijen over de uitkomsten van het onderzoek: *“Wij konden ons vinden in de uitkomsten. Het heeft niet geleid tot veel nieuwe inzichten aan onze kant, maar wel een **bevestiging van bestaande inzichten**. Dat is heel **bruikbaar** geweest voor onze ondersteuning, bijvoorbeeld in de bestuurlijke overleggen.”*

Benutting uitkomsten

De overheid is verantwoordelijk voor het wettelijk systeem, maar kan richting de uitvoering beperkt sturen. De uitkomsten van het onderzoek zijn vooral benut voor het **maken van nieuwe bestuursafspraken**. Het onderzoek liet bijvoorbeeld zien dat verpleegkundigen nog vrij onbekend waren met hun rol binnen het pgb. In het bestuursoverleg zijn vervolgens onder andere afspraken gemaakt over de ontwikkeling van een toolbox met informatie voor verpleegkundigen en is V&VN sinds 2019 partij bij de bestuursafspraken. Dat laatste was een van de aanbevelingen uit het onderzoek.

De **timing van het onderzoek was gunstig**; de resultaten waren op tijd beschikbaar voor de nieuwe onderhandelingen. VWS heeft daar gericht op gestuurd.

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid en leren

In het onderzoek wordt vanuit verschillende invalshoeken gereflecteerd op de doeltreffendheid van het pgb. Hoewel er geen eensluidende conclusie gepresenteerd kan worden over de doeltreffendheid, biedt het rapport aanknopingspunten om de uitvoering van de regeling te verbeteren. Doelmatigheid was geen onderdeel van de vraagstelling en het rapport doet daar dus ook geen uitspraken over. Wat betreft het lerende aspect concluderen wij het volgende.

Het lerende aspect van dit onderzoek zit vooral in het samenbrengen van verschillende perspectieven in het onderzoek. Het geeft handvatten om de bestaande uitvoeringspraktijk rondom het Zvw-rgb te verbeteren. Dit kan getypeerd worden als een vorm van **instrumenteel leren** (beter doen wat we al deden). Hoewel de inzichten uit het onderzoek niet voor alle partijen nieuw waren, konden de aanbevelingen uit het rapport benut worden voor maken van nieuwe bestuursafspraken. Daarnaast is sprake van **reflectief leren** doordat het onderzoek inzicht geeft in de verschillende perspectieven van betrokkenen.

Bronnen:

- Significant (2018). *Evaluatie Zvw-rgb 2017. Doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Hoe werkt Zvw-rgb in de praktijk?* Significant: Barneveld.
- Taakopdracht.
- Gespreksverslagen FEZ met trekker pilot.
- Kamerbrief.
- Interview trekker pilot (november 2021).
- Interview met twee veldpartijen (ONVZ, Per Saldo) (november 2021).

Casus 6: Ex post evaluatie wanbetalersregeling Zvw-premie

Thematiek

De Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering is eind 2009 in werking getreden. Deze wet heeft als doel om, in gevallen waarbij de betaling van de nominale premie niet of niet meer regelmatig plaatsvindt, mensen binnen het reguliere systeem verzekerd te houden en aan zorgverzekeraars en verzekerden mogelijkheden te bieden het betaalgedrag weer tot een regelmatig patroon terug te brengen. Per juli 2016 zijn met de Wet verbetering wanbetalersmaatregelen verbeteringen doorgevoerd, en aansluitend zijn in 2018 aanvullende maatregelen genomen door het kabinet. Belangrijke maatregelen zijn 1) het verlagen van de (opslag op de) bestuursrechtelijke premie, 2) gecontroleerde 'uitstroom met betalingsregeling' van groepen wanbetalers, en 3) afschaffen van de eindafrekening bij het CAK.

Aanleiding voor het onderzoek

Sinds de invoering van wet is regelmatig gemonitord wat de effecten van de maatregelen zijn. Deze evaluaties lieten zien dat het aantal wanbetalers sterk is teruggelopen sinds de invoering van de maatregelen, maar dat het aantal wanbetalers die langjarig in de regeling verblijven een punt van aandacht blijft. Circa tien jaar na de invoering van de Wanbetalersregeling was er behoefte om opnieuw de effectiviteit van de regeling te evalueren en na te denken over eventuele nieuwe, aanvullende of alternatieve maatregelen. De evaluatie was een **toezegging aan de Tweede Kamer** en is onderdeel geworden van de pilot Lerend evalueren. De pilot gaf de dossierhouder binnen VWS de ruimte om de evaluatie in te steken vanuit een bredere invalshoek (onder andere door het toevoegen van het burgerperspectief). De dossierhouder was zelf al – via het actienetwerk bestaanszekerheid en zorg – bezig om met een breder perspectief naar (het niet betalen van) de zorgpremie te kijken.

Uitvoering en begeleiding onderzoek

Het onderzoek is in 2019 uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Zorgvuldig Advies. De onderzoekers van Zorgvuldig Advies zijn bijgestaan door twee **onafhankelijk experts** vanuit de wetenschap en de praktijk. Het onderzoek is begeleid door een **begeleidingscommissie onder leiding van een onafhankelijke voorzitter**. Vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie waren het CAK, een vertegenwoordiger van de gemeente Amsterdam, het ministerie van Financiën, het ministerie van SZW en het ministerie van VWS. Een van de geïnterviewde veldpartijen over de brede samenstelling van de begeleidingscommissie: *"De samenstelling van de begeleidingscommissie was anders, breder. Er zat extra deskundigheid in de begeleidingscommissie. Hierdoor werden tussenrapportages kritischer bekeken, bijvoorbeeld of wel de juiste methodiek werd gebruikt. Dat is de winst van de pilot. Er is uiteindelijk een hoogwaardiger onderzoeksrapport gekomen."* Ook de voorzitter van de begeleidingscommissie benoemt de waarde van de aanwezigheid van verschillende expertises in de commissie.

Doel en vraagstelling onderzoek

Het onderzoek betreft een ex post evaluatie. Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in:

- De effecten en **doeltreffendheid** van de Wet verbetering wantbetalersmaatregelen in de praktijk.
- **Alternatieve manieren** om te voorkomen dat er betalingsachterstanden ontstaan en mensen onverzekerd raken.

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de effecten en wat is de doeltreffendheid van de genoemde maatregelen in de uitvoeringspraktijk gegeven de doelen van de wetgever:
 - a. voorkomen dat mensen wanbetaler worden (preventie);
 - b. zorgen dat wanbetalers toch premie betalen (bestuursrechtelijke premie met bronheffing);
 - c. bewerkstelligen dat wanbetalers terugkeren naar een normaal patroon van premiebetaling.
2. Op welke wijze werken verzekeraars aan preventie van wanbetaling en wat zijn kritische succes- en faalfactoren? Heeft dat bijgedragen aan meer of aan minder schulden op andere terreinen?
3. Wat betekent de wanbetalersregeling, met name de opslag in de bestuursrechtelijke premie, voor langdurige wanbetalers met bredere schuldenproblematiek? Zijn daar eventueel andere maatregelen nodig?

4. Is het mogelijk om in de wanbetalersregeling meer rekening te houden met wanbetalers die niet kunnen en/of niet willen betalen?
5. Hoe kan de doeltreffendheid van de wanbetalersregeling en de uitvoeringspraktijk vergroot worden?

Doelmatigheid is niet opgenomen in de vraagstelling en de trekker vanuit VWS zegt dat dit een bewuste keuze was. Het ging in dit onderzoek niet om een doelmatige uitvoering van de regeling door het CAK. Onderzoeksvragen 2 tot en met 5 zijn in feite leervragen.

Methodiek

In het onderzoek is gebruikgemaakt van een **combinatie van onderzoeksmethoden**. Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden is met name gebruikgemaakt van data van het CAK en CJIB. Voor het beantwoorden van de overige onderzoeksvragen is onder andere gebruikgemaakt van bronnenonderzoek naar (de achtergronden van de) brede schuldenproblematiek en van een online enquête onder ervaringsdeskundigen (burgers; n=13)¹⁷ en onder professionals bij zorgverleners en schuldhulpverleners (n=45). Daarnaast is op locatie een focusgroep gehouden met ervaringsdeskundigen. Ook zijn interviews met verschillende institutionele partijen (VWS, CAK, CJIB, NzA, Belastingdienst), zorgverzekeraars, wetenschappers en schuldhulpverleners gehouden. In het onderzoek zijn **via diverse methoden** (interviews, enquête, focusgroep) **verschillende perspectieven** (burgers, professionals) **meegenomen in het onderzoek**. Het onderzoek kende **geen responsief design**.

Rol van de beleidstheorie

In het rapport wordt de beleidstheorie niet expliciet benoemd. De doelstellingen van de wet waren de basis voor de evaluatie, aldus de trekker van de evaluatie bij VWS: *“De evaluatie was vooral gericht op het evalueren van de verbetermaatregelen of die doeltreffend zijn.”*

Leerbehoeften betrokkenen

Naast het informeren van de Tweede Kamer (het ging om een wettelijk verplichte evaluatie) was het onderzoek voor de beleidsmedewerkers bij VWS belangrijk om het beleidsdossier verder te brengen door vanuit een breder perspectief input te krijgen op de problematiek van wanbetalers van de Zvw-premie. Dit wordt weerspiegeld in de onderzoeksvragen 2 tot en met 5. Voor het CAK geldt dat er niet specifiek nagegaan is wat de leerbehoeften zijn. Omdat het CAK object van onderzoek was, is naar aanleiding van het onderzoek wel gekeken of er binnen de eigen organisatie dingen veranderd moeten/kunnen worden.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

Verschillende **stakeholders** zijn **op verschillende momenten betrokken in het onderzoek**. Het gaat zowel om **burgers** als **professionals**. Zij participeerden in het traject als **respondent**, maar participeerden niet in de uitvoering van het onderzoek. De trekker vanuit VWS participeerde als opdrachtgever en heeft daarnaast inhoudelijk bijgedragen aan het onderzoek.

Invloed van de pilot op het onderzoek

De pilot sloot volgens de trekker bij VWS goed aan bij de lerende insteek die hij al had ontwikkeld ten aanzien van zijn dossier: *“Ik vind het belangrijk om burgers te betrekken en terug en vooruit te blikken. Ik probeer altijd de praktijk erbij te betrekken om gevoel te krijgen bij een regeling. Verder vind ik het bredere perspectief belangrijk. Je moet niet sec kijken naar de zorgpremie, maar naar de bredere schuldenproblematiek. Ik was er al mee bezig en de pilot sloot daarop aan.”* De pilot gaf de **ruimte om het onderzoek** ook daadwerkelijk **breed in te steken**. Wat daarbij belangrijk was, was dat de Commissie Lerend Evalueren bevestigde dat dit bredere perspectief belangrijk en nuttig was. In het kader van de pilot werd de trekker uitgenodigd om deel te nemen aan netwerkbijeenkomsten en bijeenkomsten met informatie over methoden van onderzoek. De trekker had er niet altijd tijd voor om zich te verdiepen in allerlei onderzoekstechnieken en is daar naar eigen zeggen pragmatisch mee omgegaan, bijvoorbeeld door de informatie door te zetten naar de externe opdrachtnemer.

¹⁷ Het doel van de enquête was niet om zo veel mogelijk respons te genereren om statistisch significante uitspraken te doen, maar om inzicht te krijgen in ervaringen van direct betrokkenen.

Opbrengsten

Aan de hand van (voornamelijk) cijfermateriaal wordt per doel van de regeling inzicht gegeven in de mate waarin de drie doelen zijn behaald. Het onderzoek heeft concrete verbeter suggesties opgeleverd ten aanzien van het verbeteren van de doeltreffendheid van de regeling, bijvoorbeeld met betrekking tot het voorkomen van stapelingen van schulden en het hebben van een goed overzicht van alle schulden. Het onderzoek concludeert ook dat de belangrijkste verbeteringen buiten de wanbetalersregeling liggen, zoals de verbetering van de vroegsignalering of het aanstellen van een coördinerend deurwaarder per regio.

De belangrijke **meerwaarde** volgens de trekker vanuit VWS is vooral dat vanuit het **perspectief van de brede schuldenproblematiek** is gekeken naar de betalingsachterstanden van de zorgpremie. *“De opbrengst is dat scherper op papier staat wat de verschillende perspectieven op de werking van de regeling zijn en de dilemma’s die daarbij spelen. Bijvoorbeeld: een hogere premie werkt preventief, maar een hogere premie brengt mensen in nog grotere problemen. Beide is waar. Dat is iets waar je als beleidsmedewerker verder mee kan”*, aldus de trekker bij VWS. Dat er gedurende het onderzoek steeds meer aandacht kwam voor de motivaties en achtergronden van het niet betalen van de Zvw-premie en hoe het beleid daar wel/niet op aansluit wordt door de voorzitter van de begeleidingscommissie gezien als een waardevolle opbrengst van het traject.

Een andere opbrengst van het traject volgens de trekker bij VWS is dat de **samenwerking** met het ministerie van SZW rondom de brede schuldenaanpak versterkt. Voor de trekker zelf **legitimeert** het rapport zijn inzet op dit thema: *“Ik was al betrokken bij de bredere schuldenaanpak, en nam deel in allerlei overleggen. Dit rapport legitimeert dat ik hier tijd aan besteed.”*

Eén van de geïnterviewde veldpartijen formuleert de opbrengsten van het onderzoek vooral in termen van **bevestiging** van de reeds ingeslagen weg: *“We hadden dit rapport niet nodig om met een heel andere bril te kijken naar de regeling, daar waren we vijf jaar geleden al mee begonnen. Het rapport was een bevestiging dat we op de goede weg zijn, maar het was niet agenderend. In die zin zat er niet zo heel veel nieuws in het rapport.”*

Benutting uitkomsten

De **aanbevelingen uit het rapport** zijn (deels) **overgenomen**. Zo wordt de aanbeveling met betrekking tot het belang van vroegsignalering opgepakt in de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldsanering door het ministerie van SZW. Daarnaast gaan VWS en SZW samen verkennen op welke wijze de lessen uit het onderzoek gemeenten en andere lopende programma’s kunnen helpen bij de aanpak van schulden.

Naar aanleiding van het onderzoek heeft het CAK een actielijst opgesteld voor de komende vijf jaar om verbeteringen te realiseren (onder andere met betrekking tot het deurwaarderstraject).

Wat betreft de aandacht vanuit de Tweede Kamer: het rapport heeft op de agenda van het Algemeen Overleg gestaan. De Tweede Kamer wil jaarlijks weten hoeveel wanbetalers er zijn.

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid en leren

Het onderzoek geeft inzicht in de doeltreffendheid van de wet. Doelmatigheid was – bewust – geen onderdeel van de vraagstelling en het onderzoek doet daar dus ook geen uitspraken over. Wat betreft het lerende aspect van het onderzoek concluderen wij het volgende.

Het tweede deel van dit onderzoek is geformuleerd als een leervraag: ‘zijn er alternatieven voor de wanbetalersregeling waarmee wordt voorkomen dat betalingsachterstanden zorgpremie ontstaan en verzerken onverzekerde raken?’ Door vanuit breder perspectief (dat wil zeggen buiten de wet wanbetalersregelingen) naar het ontstaan van betalingsachterstanden te kijken, is **systeemleren** mogelijk gemaakt. Dat wil zeggen dat het onderzoek inzicht geeft in wat nodig is om de context van het beleid te veranderen/te verbeteren. Deze inzichten waren voor betrokken partijen (VWS, CAK) niet per se nieuw, maar bevestigden wel hun aanpak of legitimeerden hun inzet om vanuit breder perspectief naar het vraagstuk te kijken en knelpunten aan te pakken.

Bronnen:

- Zorgvuldig Advies (2019). *(On)schuldig aan schuld. Evaluatie van de wanbetalersregeling in de Zorgverzekeringswet*. Publicatie: Zorgvuldig Advies.
- Taakopdracht.
- Gespreksverslagen FEZ met trekker pilot.
- Kamerbrief.
- Interview trekker pilot (november 2021).
- Interview veldpartijen (CAK) (november 2021).
- Interview voorzitter begeleidingscommissie (december 2021).

Casus 7: Ex durante evaluaties uitkomstgerichte zorg

Thematiek

In 2018 is gestart met het programma Uitkomstgerichte Zorg met als doel dat patiënten en zorgverleners in 2022 beschikken over voor de patiënt relevante uitkomsten, zodat samen voor de best passende behandeling kan worden gekozen. Het programma bestaat uit vier ontwikkelijnen waarvan de eerste lijn is: ‘het creëren van meer inzicht in de uitkomsten’. Het doel binnen deze lijn is om in 2022 inzicht en toegang te creëren in de uitkomstinformatie voor aandoeningen die ten minste de helft van de ziektelast vormen. VWS heeft hierin een faciliterende rol. Door middel van **ex durante** onderzoeken is gekeken naar de succesvolle en minder succesvolle elementen van het beleid van VWS omtrent deze facilitering. **Eerder** werd al een **nulmeting** uitgevoerd waarin werd onderzocht hoeveel uitkomstmaten op dat moment in Nederland in gebruik, beschikbaar of in ontwikkeling waren. **In 2022** volgt er een **ex post** onderzoek.

Aanleiding voor het onderzoek

De **pilot heeft een aanjaagfunctie** gehad voor dit onderzoek. Door de pilot werd de mogelijkheid geboden om een ex durante onderzoek uit te voeren. Er was vanuit VWS behoefte aan inzicht in de werkzame en niet-werkzame elementen van hun beleid en de rol rondom het realiseren van ontwikkelijn 1. Zoals een trekker zei: *“We wilden niet achteraf kijken of het beter had gekund, maar tijdens het proces kijken wat kan en wat het veld nodig heeft.”* Voor de pilot werden vooral ex post evaluaties uitgevoerd met als doel om achteraf te verantwoorden.

Uitvoering en begeleiding onderzoek

De onderzoeken zijn uitgevoerd door een **onafhankelijk bureau**: Strategies in Regulated Markets (SiRM). Er was geen begeleidingscommissie maar wel een **interne stuurgroep** met daarin iemand van de directie FEZ en de trekkers vanuit de directie PZO. Het **voorzitterschap** lag bij het **onafhankelijke** onderzoeksbureau.

Doel en vraagstelling onderzoek: ex durante evaluaties

Het onderzoek heeft duidelijk een **lerend karakter**. De vraag die centraal stond in de onderzoeken was: “Op welke manier kan VWS het realiseren van uitkomstinformatie voor 50% van de ziektelast het beste faciliteren”? Het doel was om inzicht te krijgen in de succesvolle en minder succesvolle elementen van het beleid van VWS.

Het onderzoek moest inzicht geven in de **doeltreffendheid** van de faciliterende rol van VWS, zoals die beoogd was. **Doelmatigheid speelde geen rol** in dit onderzoek.

Methodiek

Voor beide onderzoeken zijn een aantal **onderzoeksfases** gevolgd, waarin onderzoeksactiviteiten plaatsvonden:

- **Verkennen:** het in beeld brengen van beleid.
- **Verdiepen:** de reactie van het veld op het beleid peilen.
- **Reflecteren:** reflecteren op de inzichten van het onderzoek.
- **Bijsturen:** voorstellen formuleren voor het bijstellen van beleid.

In het eerste onderzoek uit 2020 stond het beleid en de rol van VWS in ontwikkelijn 1 op dat moment centraal. Naast het in kaart brengen van de beschikbare uitkomstindicatoren (verkennen) zijn reacties uit het veld opgehaald door middel van interviews en vragenlijsten (verdiepen). Op deze uitkomsten is vervolgens in meerdere sessies gereflecteerd door medewerkers van VWS, veldpartijen en de trekkers van ontwikkelijn 1 (reflecteren). Die sessies hebben geleid tot een conceptrapport met aanbevelingen die zijn besproken met medewerkers van VWS. Op basis hiervan is een opzet gemaakt voor het vervolgonderzoek (bijsturen).

In het tweede onderzoek stonden de beleidsbeslissingen en ingezette maatregelen van VWS centraal, die naar aanleiding van het voorgaande onderzoek in gang zijn gezet. Deze zijn in een bijeenkomst met de stuurgroep en medewerkers van VWS besproken (verkennen). Vervolgens zijn experts geconsulteerd

over voortgang van het programma en de noodzakelijk nog te nemen stappen (verdiepen). In verschillende sessies is door betrokkenen van de ontwikkellijnen vervolgens gereflecteerd op de gezette stappen sinds het vorige onderzoek en de verwachtingen voor de toekomst (reflecteren). Tot slot zijn er bijsturingvoorstellen en aandachtspunten voor volgend jaar geformuleerd (bijsturen).

Het onderzoek kan beschouwd worden als **responsief**. Na het eerste onderzoek uit 2020 is bewust stilgestaan bij de inrichting van het vervolgonderzoek. Er zijn een aantal aanbevelingen gedaan voor een andere aanpak. Zo is er besloten om geen jaarlijkse inventarisatie te doen van de uitkomstindicatoren, omdat het geen goed beeld geeft van de behaalde resultaten van ontwikkellijn 1. Ook werd van VWS gevraagd om de genomen beleidsmaatregelen voor het vervolgonderzoek te verduidelijken, omdat dit niet altijd duidelijk was voor de bevraagde personen.

Rol van de beleidstheorie

Er is geen beleidstheorie opgesteld, maar er is wel een **programmplan** van het programma uitkomstgerichte zorg beschikbaar. Daarin staan de doelen van de ontwikkellijnen benoemd, evenals de ingezette activiteiten. Ook de rol van VWS als facilitator staat hierin beschreven.

Leerbehoeften betrokkenen

VWS was de partij die moest leren van dit onderzoek. Zij wilden vooral inzicht in hoe ze hun beleid en faciliterende rol konden verbeteren.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

Er zijn verschillende stakeholders betrokken geweest bij dit onderzoek. **VWS was de belangrijkste eindgebruiker** van het onderzoek. Zij hadden een rol in de stuurgroep, waar keuzes werden gemaakt voor de inrichting van het onderzoek. Ook zijn ze betrokken geweest bij de reflectiesessies waarin ze reflecteerden op de opbrengsten van het onderzoek en op basis daarvan beleidsaanpassingen deden. De **veldpartijen, experts en betrokkenen bij de ontwikkellijnen** zijn **participanten** geweest in het onderzoek. Zij zijn bevraagd over hun visie op het beleid en de rol van VWS.

Invloed van de pilot op het onderzoek

De pilot is een **aanjager** geweest voor dit onderzoek. Waar voorheen vooral ex post werd geëvalueerd om te verantwoorden bood de pilot een mogelijkheid om gedurende de uitvoering van beleid te leren. De trekkers van VWS hebben ook gebruikgemaakt van **adviesgesprekken**, die vanuit de pilot werden aangeboden. Die waren volgens hen nuttig: *“Ze hebben ons geholpen bij het formuleren van de opdracht voor de externe partij. Vooral het aanscherpen van de onderzoeksvragen. Ook in de keuze voor een stuurgroep of begeleidingscommissie hebben ze geholpen.”*

Opbrengsten

Het eerste onderzoek uit 2020 laat zien dat de rol en het beleid van VWS bij het realiseren van ontwikkellijn 1 volgens het veld grotendeels **doeltreffend** is. Het veld kan zich in de meeste maatregelen en keuzes vinden. Zo onderschrijven zij de visie van VWS en vinden zij het Zorginstituut een goede partij voor de ondersteuning van ontwikkellijn 1. Wel zijn er nog een aantal **verbetermogelijkheden** geformuleerd:

- het bepalen van een realistisch tijdpad voor de doelen;
- het ontwikkelen van criteria voor de indicatorensets;
- de verbinding maken met de andere ontwikkellijnen uit het programma uitkomstgerichte zorg;
- meer samenhang aanbrengen met andere initiatieven omtrent uitkomstgerichte zorg.

VWS is na het eerste onderzoek aan de slag gegaan met deze verbeterpunten. In het onderzoek uit 2021 wordt gereflecteerd op de mate waarin dit is gelukt. De conclusie is dat VWS hierin grotendeels **doeltreffend** is geweest. Zo is er een start gemaakt met het ontwikkelen van criteria voor indicatorensets en heeft VWS contacten gefaciliteerd met andere ontwikkellijnen uit het programma. Wel zijn er opnieuw een aantal **aanbevelingen** geformuleerd:

- Behoeftte aan samenhang ontwikkellijn 1 en langetermijnvisie op uitkomstgerichte zorg.

- Er is vraag naar een duidelijkere rol van VWS in het bewaken van de samenhang tussen andere ontwikkelijnen en andere initiatieven buiten het programma. In de ex post evaluatie in 2022 wordt gekeken in hoeverre deze aanbevelingen zijn opgevolgd.

Benutting uitkomsten

De uitkomsten zijn door **VWS** vooral benut voor het **optimaliseren van hun rol** als facilitator in het realiseren van de ambities van ontwikkellijn 1. Uit het onderzoeksrapport van 2021 blijkt ook dat het grootste deel van de aandachtspunten uit het eerdere onderzoek zijn opgevolgd.

Volgens de trekkers was een van de doelen van het onderzoek ook om de Kamer mee te nemen in het traject. Dat is volgens de trekkers niet goed gelukt: *“Er zijn wel schriftelijke Kamervragen binnengekomen maar er is niet een dialoog op gang gekomen.”*

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid, leren

In het onderzoek is niet op de klassieke manier gekeken naar de doeltreffendheid van ontwikkellijn 1, in die zin dat is gereflecteerd op het doel van deze lijn. Maar er is wel inzicht gekomen in de **doeltreffendheid van de rol** van VWS als facilitator en wat hierin nog de verbetermogelijkheden zijn. **Doelmatigheid stond niet centraal** in dit onderzoek.

Er is in dit onderzoek vooral op een **reflexieve manier geleerd**. Door middel van het onderzoek is de rol van VWS in het realiseren van de ambities van ontwikkellijn 1 geoptimaliseerd. Een trekker zegt hierover: *“Het is zinvol om dit soort gesprekken te voeren met partners. Het helpt om te **reflecteren op je eigen handelen**: dit werkt wel en dit kan je verbeteren in je handelen.”*

Bronnen:

- Taakopdracht
- SiRM (2020). Samenwerking vraagt om duidelijk beleid. Ex durante evaluatie ‘uitkomstgerichte zorg’. Utrecht: SiRM.
- SiRM (2021). Het belang van samenhang. Ex durante evaluatie ‘uitkomstgerichte zorg’ jaar 2. Utrecht: SiRM
- Gespreksverslag FEZ met trekker pilot
- Interview trekkers pilot

Casus 8: Vooronderzoek Langer zelfstandig thuiswonende ouderen

Thematiek

Als 75-plussers langer thuis kunnen blijven wonen in de vertrouwde omgeving, draagt dit vaak bij aan hun kwaliteit van leven. Langer thuiswonende ouderen doen een beroep op zorg en op voorzieningen uit meerdere domeinen: Zvw, Wlz en Wmo. De focus van dit onderzoek is daarom op domeinoverstijgende zorg en ondersteuning.

Aanleiding voor het onderzoek

Op dit moment zijn er in Nederland 1,4 miljoen 75-plussers waarvan circa 92 procent thuis woont. Naar verwachting is in 2040 het aantal 75-plussers 2,5 miljoen en het percentage thuiswonenden circa 95 procent. Dit betekent dat er in ongeveer twintig jaar ruim 1 miljoen thuiswonende 75-plussers bijkomen. Het ministerie van VWS vond het daarom van belang te onderzoeken hoe het huidige beleid uitwerkt op deze groeiende groep thuiswonende ouderen. Hiernaast wenste het ministerie te verkennen of en hoe het ministerie zelf beter gebruik kan maken van gekoppelde gestructureerde data en eventueel ook van niet gestructureerde data. Het beleidsthema kwaliteit van leven van langer thuiswonende ouderen leende zich voor een **verkennend vooronderzoek** van de mogelijkheden van dit type gebruik van data. Het is een complex onderwerp, dat ook in de toekomst een belangrijk thema zal blijven.

Uitvoering en begeleiding onderzoek

In 2018 startte het vooronderzoek naar de beschikbaarheid van grote te koppelen databestanden. Het doel is om met deze methodologische verkenning een basis te leggen. Daarmee kan een nulmeting (ex ante) worden gedaan, en kan door evaluaties tijdens de uitvoering (ex durante) en na afronding (ex post) van beleid op een nieuwe manier inzicht worden verkregen in de situatie van langer thuiswonende ouderen.

Voor de huidige evaluatie hebben we gebruik kunnen maken van het rapport van het afgeronde vooronderzoek. Er waren nog geen andere rapporten beschikbaar.

Het ex ante onderzoek is in 2018 uitgevoerd door het CBS. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met een **onafhankelijke voorzitter**. Vertegenwoordigd in de **begeleidingscommissie** waren: het RIVM, CBS, het ministerie van Financiën en het ministerie van VWS.

Doel en vraagstelling onderzoek

In de taakopdracht zijn de onderstaande vragen geformuleerd voor het gehele onderzoekstraject:

- Wat zijn de achtergronden en zorggebruik van de groep 75-plussers?
- Welke groepen 75-plussers maken relatief veel gebruik van zorg?
- Welke groepen zijn er te onderscheiden op basis van het zorggebruik?
- Wat is de kwaliteit van leven voor 75-plussers die thuis wonen?
- Welke zorginhoudelijke factoren en determinanten kunnen de gevonden variatie in het gebruik van zorg mogelijk verklaren?

Het doel van het vooronderzoek was het in kaart brengen van de benodigde en beschikbare informatie voor het beantwoorden van deze vragen. Daarbij wilde het ministerie inzicht verkrijgen in of en hoe het ministerie meer datagedreven en innovatief kon werken, door beter gebruik te maken van grote databestanden. **Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid was geen doel van het vooronderzoek**. Wel is het de bedoeling dat dit in latere fases van dit onderzoekstraject naar voren komt.

Methodiek

Het onderzoek door CBS bestond uit het in kaart brengen en beschrijven van de beschikbare kwantitatieve gegevens uit grote datasets, en de mogelijkheden tot combineren en aan VWS ter beschikking stellen van verschillende data. Hierbij heeft het CBS ook inzichten betrokken uit focusgroepen die NIVEL heeft georganiseerd met thuiswonende ouderen en met zorgverleners. In die focusgroepen is nagegaan wat ouderen en zorgverleners belangrijk vinden voor de kwaliteit van leven van ouderen die thuis wonen en wat de randvoorwaarden zijn om dit te realiseren. Verder heeft het CBS een expertsessie georga-

niseerd met statistici en data-experts om na te gaan of de beschikbare data de gewenste inzichten kunnen leveren. In het onderzoek zijn in beperkte mate verschillende perspectieven geïncorporeerd, namelijk die van de doelgroep en die van data-experts en statistici. Het ging niet zozeer om verschillende perspectieven op dezelfde materie, maar om het betrekken van (ervarings)deskundigheid bij aparte aspecten van het onderzoek. De manier waarop het vooronderzoek werd uitgevoerd lag in grote lijnen vast, en werd gedurende het uitvoeren van het onderzoek niet wezenlijk aangepast. Er is dus in dit onderzoek geen sprake van een responsief onderzoeksdesign. Wel heeft het **onderzoekstraject als geheel** een **responsief design**: de thematiek en de opzet van de vervolgonderzoeken zijn deels voortgekomen uit de opbrengsten van het vooronderzoek.

Rol van de beleidstheorie

Er is **geen expliciete beleidstheorie** is opgesteld in het kader van het onderzoek. Wel is het onderzoekstraject opgezet vanuit de achterliggende gedachte dat de groep thuiswonende ouderen groeit, en het daarom van belang is inzicht te hebben in hun gezondheid en welzijn.

Leerbehoeften en leerbereidheid betrokkenen

Er was volgens de trekker onder directe collega's van de afdeling die zich met onderzoek bezighoudt '**ze-ker commitment**' om te leren van de evaluatie. Dit gold zowel voor interesse om thematisch-inhoudelijk te leren wat betreft langer zelfstandig thuiswonende ouderen als om interesse om te leren wat betreft de nieuwe wijze van onderzoek doen. De voorzitter van de begeleidingscommissie herkent ook deze interesse en bereidheid om te leren onder de leden van de begeleidingscommissie. De betrokkenheid van beleidsmedewerkers ziet de trekker van het onderzoek als laag, ten tijde van het vooronderzoek. Zij zijn wel op de hoogte gesteld van het onderzoek, maar gezien de lange tijdshorizon van het traject werd het ervaren als minder urgent. De trekker verwacht dat deze interesse in volgende fases van het onderzoek toe kan nemen, omdat dan data over een langere tijdsperiode beschikbaar zijn. Dit levert meer inzicht op wat betreft de thematiek van langer zelfstandig thuiswonende ouderen.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

Bij de verkenning van de mogelijkheden van beschikbare data heeft het CBS ook inzichten betrokken uit focusgroepen die NIVEL heeft georganiseerd met thuiswonende ouderen en met zorgverleners. In die focusgroepen is nagegaan wat ouderen en zorgverleners belangrijk vinden voor de kwaliteit van leven van ouderen die thuis wonen en wat de randvoorwaarden zijn om dit te realiseren.

Invloed van de pilot op het onderzoek

De trekker van het vooronderzoek geeft aan dat het lerende karakter van het onderzoekstraject mede door invloed van de pilot tot stand is gekomen. Uit het interview met de trekker blijkt dat de pilot verder van nut was door de **prioriteit** die het gaf aan het onderzoek: "*Het is lastig om dergelijke projecten door een afdeling te coördineren. Dit is een langdurig traject en vereist dat er continue capaciteit voor beschikbaar wordt gesteld. We hebben het geluk dat we prioriteit hebben mogen geven aan het project. Zonder de paraplu van de pilot had dit traject een lage prioriteit gekregen. En het zorgt dat je gedwongen wordt om concrete producten af te leveren en te leren van de resultaten.*" Ook was de **morele support** vanuit de pilot lerend evalueren voor hem van belang. Op methodologisch vlak geeft hij aan geen invloed van de pilot op het onderzoekstraject te zien.

Opbrengsten

Dit onderzoek heeft VWS het nut en de mogelijke waarde laten zien van het opbouwen van expertise met het werken met grote databestanden. De expertise van een aantal medewerkers van VWS is middels het onderzoek én naar aanleiding van de onderzoeksresultaten aangescherpt, zodat zij nieuwe typen onderzoek uit kunnen voeren. Dit maakt het mogelijk om het zorggebruik van de 75-plussers over de domeinen beter in beeld te brengen en daarmee ook de verschillende vormen die mogelijk zijn voor 75-plussers om thuis te blijven wonen. Het op deze wijze in beeld brengen van de doelgroep is een nieuwe werkwijze voor VWS. Daarmee is de leeropbrengst niet alleen te typeren als **instrumenteel leren**, maar ook als **reflectief leren**. Het vooronderzoek bereidt de weg voor nieuwe manieren van omgaan met data.

Benutting uitkomsten

In de planning van het onderzoekstraject was het idee dat de resultaten van nut zouden kunnen zijn bij de vorming van een nieuw regeerakkoord, en bij het vaststellen van indicatoren om de realisatie van de ambities uit dat akkoord te monitoren.

Daarnaast leent de opgedane **kennis en expertise** zich ertoe om **zorgbreed** te worden **ingezet** door VWS in zijn rol als opdrachtgever bij het formuleren van vragen en het maken van data-analyses.

De trekker merkte hierover op: *“Dit heeft ertoe geleid dat wij voor verdere onderzoeken ook steeds meer vertrouwd raken met de data en het doen van zelfstandig onderzoek. Zo zijn er drie vervolgonderzoeken gestart in dezelfde dataomgeving. Het gaat om een onderzoek naar verhuisbewegingen van ouderen die in een verpleeghuis worden opgenomen, een onderzoek naar zorgkosten na een ingrijpende gebeurtenis en onderzoek naar multimorbiditeit. Deze onderzoeken voeren wij grotendeels zelf uit, inclusief het data-beheer. Voor dit soort onderzoek zijn wij als opdrachtgever richting het CBS veel minder afhankelijk geworden en kunnen wij zelf analyses doen.”*

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid en leren

In dit verkennende onderzoek stond leren centraal. Een belangrijk lerend aspect van dit onderzoek was het opdoen van kennis en vaardigheden om op nieuwe manieren zelf toekomstige onderzoeken uit te kunnen voeren. Daarnaast zijn met het verkennen nieuwe mogelijkheden in beeld gebracht om in de toekomst inzicht te kunnen verwerven in beleidsvraagstukken. Het leeraspect van dit onderzoek kan vooral getypeerd worden als zowel **instrumenteel leren** (gericht op een betere uitvoering van beleid) als **reflectief leren** (gericht op een betere onderbouwing van het beleid).

Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid was geen doel van het vooronderzoek. Wel legt het vooronderzoek de basis om dit in latere fases van het onderzoekstraject te bestuderen.

Bronnen:

- CBS (2019). *Rapportage vooronderzoek datahuishouding langer zelfstandig thuiswonende ouderen*. Den Haag: CBS.
- Taakopdracht.
- Gespreksverslag FEZ met trekker pilot.
- Kamerbrief.
- VWS (2021). *History Learning*. Aantekeningenschrift pilot Lerend Evalueren.
- Interview RegioPlan met trekker pilot, oktober 2021.
- Interview RegioPlan met voorzitter van de begeleidingscommissie, november 2021.

Casus 9: Ex durante en ex post evaluatie experimenten persoonsvolgende zorg

Thematiek

De Wet langdurige zorg is erop gericht dat iedereen die het nodig heeft de juiste zorg kan krijgen. Het is daarbij van belang dat mensen zelf kunnen bepalen waar zij wonen, wie hen verzorgt en wanneer dat gebeurt. Om daar in de praktijk invulling aan te geven moet de zorg persoonsvolgend worden ingericht. Dit betekent ten eerste dat het beschikbare zorgaanbod moet aansluiten op de wensen van de cliënt, en daarmee persoonsvolgend moet zijn. Dit kan worden gerealiseerd door de juiste randvoorwaarden te bieden in de bekostiging van de zorg (persoonsvolgende inkoop), door voldoende keuzevrijheid in het aanbod en door goede cliëntondersteuning en informatie. Ten tweede moet, als een cliënt eenmaal in een zorgtraject zit, ook de zorg persoonsvolgend zijn georganiseerd. Dit kan worden gerealiseerd door goed rekening te houden met de wensen van de cliënt tijdens de zorgverlening.

Aanleiding voor het onderzoek

Om eraan bij te dragen dat mensen zelf kunnen bepalen waar zij wonen, wie hen verzorgt en wanneer zij zorg krijgen, zijn op basis van de brief ‘Waardig leven met Zorg’¹⁸ twee experimenten gestart, in de regio’s Zuid-Limburg en Rotterdam. Deze experimenten berusten op drie pijlers: 1) Het versterken van de positie van de cliënt door middel van vraagverheldering; 2) Het vergroten van de keuzevrijheid door een gedifferentieerd aanbod; 3) Persoonsvolgende zorg binnen de zorgaanbieder. Gezien de **politieke relevantie** van het onderwerp en de wens van de Tweede Kamer om persoonsvolgende zorg landelijk in te voeren, was het van belang dat de experimenten geëvalueerd zouden worden. De evaluatie moest er inzicht in geven of de bovenstaande doelen worden gerealiseerd en of alle cliënten kunnen profiteren van de ruimte die wordt geboden in deze experimenten.

Uitvoering en begeleiding onderzoek

Er is een tweetal instrumenten ingericht voor het volgen van de experimenten. Ten eerste is er een kwantitatieve monitor, die bijvoorbeeld statistische informatie bevat over aantallen indicaties. Deze monitor is uitgevoerd door de Nederlandse Zorg Autoriteit (NZA), een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van VWS. Ten tweede is er een **overwegend kwalitatieve monitor**. Deze is door het **onafhankelijke onderzoeksbureau HHM** uitgevoerd in opdracht van het ministerie, met twee meetmomenten: 2018 (ex durante) en 2019 (ex post). De kwalitatieve monitor was onderdeel van de pilot Lerend evalueren.

De experimenten persoonsvolgende zorg, inclusief de verschillende onderzoeken daarnaar, werden begeleid door een **landelijke stuurgroep**. Deze stuurgroep werd voorgezeten door het ministerie van VWS. Daarnaast waren de volgende partijen vertegenwoordigd: de projectleiders van beide regio’s, bureau HHM, de NZA, cliëntorganisaties, zorgverzekeraars en brancheverenigingen van zorgorganisaties. In de stuurgroep werd ook het onderzoek geagendeerd. Er was **geen aparte begeleidingscommissie**.

Doel en vraagstelling onderzoek

In de kwalitatieve monitor stond de vraag centraal of de behoeften en voorkeuren van cliënten goed werden gehoord en gerealiseerd en hoe cliënten de geboden informatie en ondersteuning waardeerden. Met andere woorden, de **doeltreffendheid van de inzet moest in kaart gebracht** worden. Het bieden van **inzicht in doelmatigheid was geen onderzoeksdoel**. Het door de NZA uitgevoerde onderzoek was ontworpen om inzicht te geven in de kosten.

Het was de bedoeling dat de opbrengsten van het onderzoek de deelnemers aan het experiment (zorgaanbieders, cliëntorganisaties en brancheverenigingen) in staat zouden stellen tijdens het experiment te leren van de bevindingen. Zodat zij – indien gewenst – hun aanbod, werkwijze of hun samenwerking aan konden passen om de cliënt beter te kunnen ondersteunen en aan te sluiten bij hun wensen.

¹⁸ Brief “waardig leven met zorg”, van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, 26 februari 2016.

Methodiek

Hoewel het door bureau HHM uitgevoerde onderzoek overwegend kwalitatief van aard was, werden er ook kwantitatieve methoden toegepast. Ook waren er wat betreft de opzet van het onderzoek verschillen tussen de twee regio's. Er is gewerkt met een vragenlijstonderzoek onder cliënten, een analyse van het registratiebestand van de cliëntondersteuners, maar ook met interviews met cliënten en/of naasten, en focusgroepen met medewerkers, bestuurders en cliëntvertegenwoordigers. Door de interviews en groepsgesprekken met mensen, die op verschillende manieren betrokken zijn bij de thematiek, zijn er verschillende perspectieven geïncorporeerd. Ook is er in beperkte mate sprake van een **responsief onderzoeksdesign**. Het ontwerp van het onderzoek gaf ruimte om de focus van de tweede evaluatie enigszins aan te passen. Tijdens de looptijd van het experiment veranderden de omstandigheden waarbij sommige aspecten van persoonsvolgend werken meer gemeengoed werden. Daardoor werd het in kaart brengen van causale relaties tussen het experiment en de uitkomsten een minder bruikbare focus.

Rol van de beleidstheorie

Zowel uit de documentstudie als uit gesprekken met betrokkenen komt het beeld dat het onderzoek **geen** gebruik maakte van een **beleidstheorie**. Wel bevat de opdrachtbeschrijving voor één van de regionaal projectleiders een samenvattende beschrijving van de beoogde verandering en de manier waarop activiteiten hieraan bij moesten dragen, maar deze is niet betrokken bij het onderzoek.

Leerbehoeften en leerbereidheid betrokkenen

De experimenten waar het onderzoek zich op richtte, waren bedoeld om al doende te leren. En om dit samen te doen met veldpartijen. De trekker van het onderzoek stelt dat hijzelf en zijn collega's een wens hadden om te leren en dat het onderzoek hierbij geholpen heeft: *"op basis van het eerste rapport hebben we ook bijgestuurd"*. De regionaal projectleiders geven aan dat er onder betrokkenen bij de experimenten bereidheid was te leren van het experiment en, in het verlengde daarvan, van het onderzoek. Maar ze herkennen niet dat het onderzoek of de resultaten daarvan aanleiding hebben gegeven tot bijsturen in hun praktijk, los van het leren dat al in de experimenten werd gedaan.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

De gezichtspunten van **zowel cliënten als uitvoerend professionals** zijn bij het onderzoek betrokken. De participatie van al deze betrokkenen in het onderzoek was als respondent. In de eerste fase van het onderzoek is een vragenlijstonderzoek gedaan onder cliënten. Omdat deze vorm bij hen niet goed bleek te passen, is hier in het vervolg vanaf gezien. Verder zijn diepte- interviews gehouden met cliënten, hun naasten en cliëntvertegenwoordigers. Er zijn voor deze interviews minder cliënten gesproken dan gehoopt, onder andere omdat het voor mensen met een zware hulpvraag vaak een (te) grote extra belasting is. In focusgroepen is gesproken met medewerkers van uitvoeringsorganisaties, bestuurders en cliëntvertegenwoordigers.

Invloed van de pilot op het onderzoek

De trekker van het onderzoek stelt dat het onderzoek heeft gezorgd voor extra gesprek en leren over en weer tussen betrokkenen bij de experimenten, en voor bewustwording *"dat het goed is om te reflecteren. Niet alleen aan het begin en einde, maar ook tussendoor"*.

Dat het onderzoek deel zou uitmaken van de pilot Lerend evalueren beschrijft de trekker als een verrassing: *"HHM en NZA zijn vanaf het begin betrokken geweest. Dat gebeuren van Lerend Evalueren is later gekomen. Op een gegeven moment zijn we daarop overgegaan in plaats van de IBO's. En daar is toen dit kennelijk voor aangemeld. Dus dit was één van de lopende dingen."*

Dat het een 'lerend onderzoek' betref klinkt voor de regionaal projectleiders niet bekend. Eén van de projectleiders geeft aan meer mee te hebben willen denken over uitwisseling tussen onderzoek en praktijk.

Opbrengsten

Uit het onderzoek bleek dat cliënten zich gehoord voelden in hun behoeften en wensen. Maar ook bleek dat professionals soms moeite hadden met het voeren van de gesprekken die bedoeld waren om zicht te geven op de wensen en behoeften van cliënten. Medewerkers voelden drempels bij het ophalen van wensen die wellicht niet gerealiseerd konden worden. Hierop aansluitend bleek dat in de realisatie van

wensen en behoeften verschil is tussen cliënten. Het onderzoek biedt inzicht in oorzaken hiervoor; bijvoorbeeld het verschil tussen zorg in natura en pgb. En het verschil tussen cliënten in Verpleging en Verzorging (Zuid-Limburg) of in de GZ (Regio Rotterdam).

Ook heeft het onderzoek inzicht opgeleverd in bevorderende en belemmerende factoren bij het experiment. Ook heeft het een lijst in de focusgroepen geformuleerde adviezen opgeleverd voor andere organisaties of regio's die meer persoonsvolgend willen gaan werken.

De opbrengst van het onderzoek is hiermee voornamelijk te typeren als **instrumenteel**, aangezien het inzichten geeft die helpen op een andere manier (samen) te werken.

Benutting uitkomsten

De diverse betrokkenen die zijn geïnterviewd schetsen een **wisselend beeld** van de mate waarin het onderzoek heeft geleid tot leren.

Aan de ene kant zijn de uitkomsten van het onderzoek besproken in verschillende bijeenkomsten met betrokkenen en geïnteresseerden. Eén van de geïnterviewden die indertijd betrokken was bij de uitvoering van de experimenten beschrijft dat het onderzoeksproces soms ook verandering in de praktijk stimuleerde. Een voorbeeld hiervan is dat in het onderzoek aandacht werd besteed aan de onafhankelijke cliëntondersteuners, waarbij bovendien bleek dat zij door cliënten zeer werden gewaardeerd. Dit wakkerde de interesse aan van andere professionals, wat leren en samenwerken stimuleerde. In hoeverre ook op de langere termijn verandering heeft bewerkstelligd, kon deze geïnterviewde niet zeggen.

Aan de andere kant ervoeren sommige betrokkenen het onderzoek meer als een paralleltraject dan als onderdeel van een wisselwerking tussen praktijk en onderzoek dat veel bijsturing opleverde.

Gedurende de looptijd van het experiment is het inkoopbeleid van de zorgkantoren meer persoonsvolgend geworden. Deze ontwikkeling op landelijk niveau is in lijn met de uitkomsten van het onderzoek naar de experimenteerregio's. Wat de precieze bijdrage is geweest van het onderzoek aan deze uitkomst, is niet vast te stellen, maar verschillende betrokkenen verwachten dat het heeft bijgedragen. Meer in het algemeen merkt een beleidsmedewerker van VWS op dat de uitkomsten van het onderzoek zijn **betrokken bij de beleidsontwikkeling** door het ministerie. Ook wordt dit ondersteund door een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de onder andere de eindrapportages van de kwalitatieve monitor. In deze brief doet de minister een aantal **toezeggingen** over inzet in de komende jaren. Een voorbeeld hiervan is het vragen van blijvende aandacht bij de zorgkantoren voor persoonsvolgende zorg, waarbij de 'lessons learned' in de experimenteerregio's worden meegenomen.

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid en leren

Het bijdragen aan een leerproces was een belangrijk doel van dit onderzoek. Betrokkenen verschillen van inzicht of dit doel ook is waargemaakt.

Inzicht bieden in **doelmatigheid was geen doel** van dit onderzoek. Wel was het onderzoek **bedoeld om doeltreffendheid in beeld te brengen**. Maar hoewel het onderzoek inzicht bood in de veranderende werkpraktijk en uitkomsten, was het niet mogelijk vast te stellen in hoeverre de uitkomsten het gevolg waren van de veranderde inzet. Dit omdat veranderende contextfactoren ook een rol hebben gespeeld.

Bronnen:

- Kwalitatieve monitor experiment persoonsvolgende zorg. Eindrapportage regio Rotterdam. (2019). Bureau HHM.
- Kwalitatieve monitor experiment persoonsvolgende zorg. Eindrapportage regio Zuid-Limburg (2019). Bureau HHM
- Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer, d.d. 8 juli 2019, over de eindexamen van het experiment persoonsvolgende zorg
- Brief 'waardig leven met zorg', van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, 26 februari 2016
- Kamerbrief d.d. 14 september 2017, m.b.t. Pilot Beleidsevaluaties VWS.
- Rapport 'persoonsvolgend werken met iPVb. Evaluatie van de effecten van iPVb bij 10 organisaties'. Uitgevoerd binnen het programma Thuis in het Verpleeghuis. Waardigheid en trots op elke locatie.
- Rapport 'persoonsvolgende bekostiging in de instelling' Uitgevoerd binnen het programma Thuis in het Verpleeghuis. Waardigheid en trots op elke locatie.
- Taakopdracht

- VWS (2021). History Learning. Aantekeningenschrift pilot Lerend Evalueren
- Gespreksverslagen FEZ met trekker pilot
- Interview RegioPlan met trekker onderzoek, november 2021
- Interview RegioPlan met projectleider regio Zuid-Limburg, november 2021
- Interview RegioPlan met projectleider regio Rotterdam, november 2021
- Interview RegioPlan met lid landelijke stuurgroep, november 2021
- Interview RegioPlan met veldpartij Zuid-Limburg, december 2021
- Brief VGN aan de Tweede Kamer, d.d. 20 november 2019
- Plan van aanpak Experiment Persoonsvolgende zorg Gehandicaptenzorg, regio Rotterdam. d.d. 29 november 2016

Casus 10: Ex durante evaluatie programma Eén tegen eenzaamheid

Thematiek

Het kabinet wil een trendbreuk realiseren in eenzaamheid onder ouderen door een maatschappelijke beweging op gang te brengen. Hiervoor is het programma Eén tegen eenzaamheid in het leven geroepen. Het programma loopt in eerste instantie van 2018 tot 2021. Het initiatief voor het programma Eén tegen eenzaamheid is genomen door het ministerie van VWS en daar ligt ook de regie.

Het programma bestaat uit:

- een programmateam vanuit het ministerie van VWS;
- een Nationale Coalitie met eind 2020 een deelnemersaantal van 137 publieke en private partijen;
- lokale coalities in 214 gemeenten (stand van zaken eind 2020). Deze coalities hebben veelal een brede samenstelling, met onder meer vrijwilligersorganisaties, ouderenbonden, kunst en cultuur, lokale ondernemers en lokale vestigingen van landelijke ondernemers;
- een Wetenschappelijke Adviescommissie;
- een landelijke communicatiecampagne.

Aanleiding voor het onderzoek

Het ministerie van VWS laat het programma tijdens de looptijd ervan evalueren. Het doel hiervan is om tussentijds te kunnen leren en bijsturen.

Uitvoering en begeleiding onderzoek

Het betreft een ex durante evaluatie. De planning is deze in drie fases uit te voeren (2019, 2020, 2021). Dit onderzoek wordt in zijn geheel uitgevoerd door **onafhankelijk onderzoek- en adviesbureau HHM**. Voor onze evaluatie hebben we gebruik kunnen maken van de rapportages van 2019 en 2020. Het onderzoek werd ondersteund door een **begeleidingscommissie**. De **voorzitter van deze commissie was niet geheel onafhankelijk**: dit was de programmaleider van het programma Eén tegen eenzaamheid. In de commissie had ook een senior adviseur van het ministerie van VWS zitting. Verder was het ministerie van Financiën vertegenwoordigd, en twee leden van de Wetenschappelijke Adviescommissie van het programma Eén tegen eenzaamheid.

Doel en vraagstelling onderzoek

Het **doel** van het onderzoek was om **inzicht te bieden in de mate waarin de opzet van het programma doeltreffend was wat betreft het laten ontstaan van een nieuwe en duurzame aanpak van eenzaamheid**. Dit om tussentijdse bijsturing door het ministerie mogelijk te maken. Hierop aansluitend luidde de hoofdvraag van het onderzoek: 'draagt de ingezette strategie, inrichting en ondersteuningsstructuur van het programma Eén tegen eenzaamheid bij aan het ontstaan van een nieuwe en duurzame aanpak van eenzaamheid?'

Deze hoofdvraag is vertaald naar acht deelvragen:

- drie vragen waren gericht op de ervaringen van verschillende typen betrokkenen bij het programma;
- twee vragen richtten zich op het gebruik en de werking van de instrumenten en onderdelen van het programma;
- de overige drie vragen richtten zich op de wenselijke positionering van het Centrum Eén tegen eenzaamheid; op welke bijsturing in het programma nodig is; de invloed van beleidskeuzes in de Wmo 2015 voor de bestrijding van eenzaamheid.

In deze onderzoeksvragen is terug te zien dat het de bedoeling was dat ook uitvoerders van het programma baat zouden hebben bij de inzichten vanuit het onderzoek.

Het doel van het onderzoek was *niet* het bieden van inzicht in de mate waarin de inspanningen werkelijk eenzaamheid hebben verminderd. De prevalentiecijfers van eenzaamheid in de gezondheidsmonitor van GGD, RIVM en CBS worden hiervoor ingezet. Ook was het bieden van inzicht in **doelmatigheid geen doel van het onderzoek**.

Opvallend is dat in een Kamerbrief van januari 2020 wordt vermeld dat inzicht in doelmatigheid wél een doel is van het onderzoek. Volgens die brief (p.14) wordt in het onderzoek “gekeken naar de doeltreffendheid (doen we wat we beogen?) en doelmatigheid (doen we dat efficiënt?).” In de onderzoeksrapporten van bureau HHM wordt echter alleen vermeld dat de pilot Lerend evalueren zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid moet geven. Er wordt niet besproken hoe het onderzoek naar het programma Eén tegen eenzaamheid daaraan bij zou moeten dragen.

Methodiek

In het onderzoek is gebruikgemaakt van **verschillende kwalitatieve methoden**. Er is een documentstudie gedaan, gevolgd door individuele en groepsinterviews met projectleiders en stakeholders en andere betrokkenen. Ook zijn leertafels georganiseerd waarin conceptbevindingen ter toetsing en aanscherping zijn voorgelegd aan een vertegenwoordiging van de respondenten met wie tijdens het onderzoek is gesproken. In het onderzoek zijn hiermee **verschillende perspectieven geïncorporeerd**.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de te bespreken onderwerpen deels aangepast naar aanleiding van voorlopige bevindingen. Er is dus **in beperkte mate sprake van een responsief onderzoeksdesign**.

Rol van de beleidstheorie

In het programma Eén tegen eenzaamheid is gewerkt naar aanleiding van een coherente visie. Deze is terug te zien in de organisatie van het programma. Ook is deze terug te vinden in de opzet van het onderzoek. Het programma Eén tegen eenzaamheid is gestoeld op de gedachte dat eenzaamheid een maatschappelijk probleem is dat in gezamenlijkheid moet worden aangepakt. En dat, om het complexe probleem van eenzaamheid aan te pakken, verschillende vormen van inzet nodig zijn. Op basis van dit idee gaat de vraagstelling in op de ervaringen en rol van verschillende betrokken partijen. De onderzoeksmethodiek maakt het vervolgens mogelijk om dit in beeld te krijgen. Op meer gedetailleerd niveau is de **beleidstheorie niet uitgewerkt**.

Leerbehoeften en leerbereidheid betrokkenen

Het **programmeam Eén tegen eenzaamheid had behoefte aan leren** wat betreft de hoofdvraag van het onderzoek. De informatie en adviezen die het onderzoek in verschillende fases opleverde, heeft het programmeam ook gebruikt voor onder andere het opzetten van werkplannen en bijsturen van de inhoud. Gedurende de looptijd van het onderzoek heeft het programmeam de uitvoerder van het onderzoek ook verzocht advies uit te brengen over de toekomstige richting van het programma. Een betrokkene bij het programmeam vertelt dat ook andere betrokkenen de opbrengsten van het onderzoek hebben gebruikt in hun werk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de adviseurs die gemeenten van advies voorzien in het programma, en de Wetenschappelijke Advies Commissie van het programma.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

Er zijn individuele interviews afgenomen met deelnemers aan de nationale coalitie, die bestond uit een veelheid van onder andere bedrijven, organisaties in de non-profitsector, en fondsen. Ook zijn groepsinterviews gehouden met deelnemers aan lokale coalities. Binnen het onderzoek was **geen participatie vanuit de uiteindelijke doelgroep van het programma**, namelijk mensen die kampen met eenzaamheid.

Invloed van de pilot op het onderzoek

Uit de documentstudie en interviews met de trekker en een lid van de begeleidingscommissie blijken **geen concrete manieren waarop de pilot van invloed is geweest op de opzet of de uitvoering van het onderzoek**. Ook stelde een lid van de begeleidingscommissie dat de pilot heel weinig invloed had. De gene die vanuit het programmeam aanspreekpunt was voor het onderzoeksbureau vertelt niet goed te kunnen beoordelen wat de invloed van de pilot is geweest op het onderzoek.

Opbrengsten

Het onderzoek heeft laten zien dat de **opzet van het programma doeltreffend** was wat betreft het laten ontstaan van een nieuwe en duurzame aanpak van eenzaamheid. Daarbij leverde het onderzoek op meerdere momenten concrete en heldere aanbevelingen op voor het verbeteren van de doeltreffendheid. Deze zijn ook geïmplementeerd in de uitvoering van het programma. Deze aanbevelingen gingen bijvoorbeeld over aanvullingen aan de toolkit van het programma, of de behoefte van lokale coalities

aan geïntensiveerde ondersteuning bij netwerkvorming. Deze opbrengsten kunnen worden getypeerd als instrumenteel leren.

Daarnaast heeft het onderzoek de **samenwerkingsrelaties verstevigd** en het **onderling vertrouwen en gevoel van eigenaarschap** van betrokkenen vergroot. De samenwerking in het onderzoeksproces heeft hierbij **zowel instrumenteel als reflectief leren** ondersteund. Het rapport van de eerste onderzoeksfase (HHM, 2020 p. 7) verwoordt dit als volgt: “Het gezamenlijk reflecteren op onderzoeksopbrengsten heeft een belangrijk lerend effect. Omdat daardoor een gezamenlijk gedragen beeld ontstaat over wat goed gaat en wat beter kan.”

In de woorden van de trekker van het onderzoek: “*Gedurende het proces hebben we steeds gekeken of de aanpak past bij de behoeftes van het veld. Doen we nog wel de juiste dingen, die passen bij de behoeftes van partners? Bijvoorbeeld wat betreft de doelgroepen van het programma. Aan de hand van de evaluatie hebben we dit ook heroverwogen.*”

Benutting uitkomsten

De conclusies en aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten zijn gebruikt voor aanscherping en bijsturing van de koers en uitvoering van het programma Eén tegen eenzaamheid. Zo vormden opbrengsten van het onderzoek jaarlijks input bij het opstellen van de jaarplannen. Ook rapporteert de trekker van het onderzoek dat inzichten uit het onderzoek van nut waren voor bijvoorbeeld de adviseurs die gemeenten van advies voorzien, en voor de Wetenschappelijke Advies Commissie van het programma.

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid en leren

Het onderzoek heeft **inzicht geboden in de doeltreffendheid** van de opzet van het programma Eén tegen eenzaamheid wat betreft het laten ontstaan van een nieuwe en duurzame aanpak van eenzaamheid. **Inzicht bieden in doelmatigheid was geen onderzoeksdoel.**

Ook heeft de samenwerking tussen betrokkenen in het onderzoeksproces heeft zowel **instrumenteel leren** (‘doen we de dingen op de juiste manier?’) als **reflectief leren** (‘doen we het juiste?’) ondersteund.

Bronnen:

- HHM (januari 2020). *Rapportage eerste fase ex durante evaluatie programma één tegen eenzaamheid.*
- HHM (december 2020). *Rapportage tweede fase ex durante evaluatie programma één tegen eenzaamheid.*
- VWS (2019). Concepttaakopdrachten pilot Lerend evalueren startend in 2019. Pp26-27.
- VWS (2021). *History Learning*. Aantekeningenschrift pilot Lerend evalueren.
- Gespreksverslagen FEZ met trekker pilot.
- Kamerbrief 15 januari 2020: Tweede voortgangsrapportage actieprogramma ‘Eén tegen eenzaamheid’.
- Interview Regioplan met trekker pilot, november 2021.
- Interview Regioplan met lid begeleidingscommissie, november 2021.

Casus 11: Ex post evaluatie subsidies

Thematiek

Het ministerie van VWS maakt veel gebruik van subsidie als beleidsinstrument. Jaarlijks geeft het ministerie gemiddeld zo'n € 1,2 miljard uit via het subsidie-instrument. De onderwerpen waaraan subsidie wordt besteed zijn in de volgende vier categorieën in te delen: vergoeden (zorg)kosten, arbeidsmarkt en opleidingen, verbetertrajecten in de zorg en faciliterende voorzieningen met een structurele functie. Vaak wordt voor subsidie gekozen in situaties waar een gedeelde verantwoordelijkheid wordt gevoeld tussen het departement en het veld. In enkele gevallen wordt op andere gronden voor subsidie gekozen, bijvoorbeeld vanwege de flexibiliteit en snelle inzetbaarheid van het instrument of als resultaat van onderhandelingen, een politieke wens of een toezegging. In die gevallen kan het voorkomen dat er al is gekozen voor het subsidie-instrument voordat duidelijk is in welke mate zich VWS verantwoordelijk voelt voor het onderwerp. Een mogelijk gevolg is een scheve verhouding tussen eigenaarschap en sturing.

Aanleiding voor het onderzoek

Om subsidieverlening op een rechtmatige en efficiënte manier toe te passen is binnen VWS in de jaren voorafgaand aan de evaluatie veel tijd en energie gestoken in het steeds verder professionaliseren van het subsidieproces. Ook een recent IBO Subsidies leverde een aantal aanbevelingen om de subsidiepraktijk binnen het Rijk te verbeteren. VWS vond het daarom een goed moment om de eigen subsidiepraktijk tegen het licht te houden en ook na te gaan in hoeverre VWS nu in lijn met de aanbevelingen van het IBO Subsidies de ex ante beleidsafweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten. Dit onderzoek richt zich daarmee met name op de procesmatige aspecten van het inzetten van subsidie.

De trekker van het onderzoek licht toe dat het onderzoek onderdeel van de pilot Lerend evalueren werd naar aanleiding van een uitvraag om onderzoeken voor de pilot aan te leveren. De timing daarvan sloot aan bij de wens om de inzet van subsidies opnieuw te bekijken. Op die manier werd dit onderzoek één van de eerste binnen de pilot Lerend evalueren.

Uitvoering en begeleiding onderzoek

Het onderzoek is in 2018 **uitgevoerd door een intern projectteam van het ministerie van VWS**. Dit team bestond uit twee personen; een ambtenaar van het ministerie, en een extern persoon die voor deze taak in detachering was aangetrokken. De **begeleidingscommissie** van het onderzoek bestond uit elf leden. Op één lid na, dat werkzaam was bij stichting Intermin, en één lid dat werkzaam was bij het ministerie van Financiën, waren dit allen ambtenaren bij VWS. De **voorzitter was een directeur binnen het ministerie van VWS**.

Doel en vraagstelling onderzoek

De centrale vragen van het onderzoek waren gericht op het in kaart brengen in hoeverre naar aanleiding van eerdere onderzoeksbevelingen aanpassingen waren doorgevoerd in de werkwijze. De volgende twee vragen waren geformuleerd:

- of en hoe VWS, in lijn met de aanbevelingen van het in het voorgaande jaar uitgevoerde IBO Subsidies, de ex ante beleidsafweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet in combinatie met andere mogelijke instrumenten) en
- hoe VWS daarbij indicatoren kiest (waaronder doeltreffendheid en doelmatigheid) en de bijbehorende informatievoorziening borgt om de effectiviteit van de subsidie tussentijds en ex-post te kunnen evalueren.

Het onderzoek was niet opgezet om **doelmatigheid** van het subsidie-instrument in kaart te brengen. Het onderzoeksrapport doet **geen expliciete uitspraken over doeltreffendheid** van het inzetten van subsidie. Wel was de bedoeling dat het onderzoek inzicht zou geven in de mate waarin het subsidieproces zich leent voor het juist inzetten van het subsidie-instrument.

Methodiek

Het onderzoek is in vier stappen te verdelen. Elke stap bouwde voort op de in de voorgaande stappen geproduceerde opbrengsten en werd aan de hand daarvan vormgegeven. Ten eerste is een ambtelijke werkgroep samengesteld waarin kennis van alle onderdelen van het subsidieproces was vertegenwoordigd. Vervolgens heeft deze groep in de tweede fase aan de hand van relevante documentatie, literatuur en gesprekken met betrokkenen in beeld gebracht hoe subsidie bij VWS wordt ingezet; de belangrijkste eigenschappen van het subsidie-instrument en zijn alternatieven; en het gehanteerde subsidieproces binnen het ministerie. De derde fase bestond uit het selecteren van casuïstiek en interviewen van betrokkenen bij de geselecteerde casussen. In de vierde fase zijn de observaties uit de casuïstiek nader geduid. Hierbij is gebruikgemaakt van onder andere een interactieve online enquête en reflectie- en discussiebijeenkomsten met betrokkenen buiten VWS. Vooral wat betreft de vierde fase stonden de activiteiten en focus niet bij de start van het onderzoek vast. Deze zijn bepaald in het licht van voorlopige opbrengsten, en in afstemming met de aanspreekpunten voor de overkoepelende pilot Lerend evalueren.

In het onderzoek zijn **verschillende perspectieven geïnccludeerd**, en er is sprake van een **responsief onderzoeksdesign**.

Rol van de beleidstheorie

Tijdens het onderzoeksproces is **geen beleidstheorie geconstrueerd**.

Leerbehoeften en leerbereidheid betrokkenen

Bij het opzetten van het onderzoek is gebruikgemaakt van kennis uit eerdere (onderzoeks)trajecten. Op basis daarvan was veel bekend over welke kennis nodig was. De trekker van het onderzoek licht toe dat de leerbehoefte verschilde per persoon, zowel voor leden van de begeleidingscommissie als voor betrokkenen bij de thematiek. De trekker constateert een grotere betrokkenheid bij mensen die werkzaam waren bij FEZ, gezien de verantwoordelijkheid van FEZ over de inzet van subsidie.

Participatie stakeholders/eindgebruikers

Bij het onderzoek zijn de ervaringen en gezichtspunten van externe stakeholders betrokken. Aanvragers en ontvangers van subsidie zijn als respondenten betrokken middels interviews en een reflectiebijeenkomst met voornamelijk veldpartijen. Het belangrijkste doel van deze bijeenkomst betrof het toetsen van de (concept)bevindingen van deze evaluatie bij een groep subsidiënten en niet-subsidiënten van VWS.

Ook namen aan een discussiebijeenkomst externe betrokkenen deel. 'Eindgebruikers' van subsidie waren hier vertegenwoordigd door cliëntorganisaties. Ook namen vertegenwoordigers deel van de Nederlandse Zorgautoriteit, de Erasmus Universiteit Rotterdam, het Zorginstituut NL, en het ministerie van Financiën.

Invloed van de pilot op het onderzoek

De trekker van het onderzoek vindt dat de pilot van waarde was, omdat deze heeft uitgedaagd tot out-of-the-box denken. De ondersteuning vanuit de pilot bestond uit regelmatige besprekingen waarin gespaard werd over het onderzoek. De gesprekspartners vanuit de pilot brachten waardevolle kennis in over evalueren en dachten mee over manieren om meer personen te bereiken.

Opbrengsten

Ten eerste heeft het onderzoek inzicht opgeleverd in de manier waarop het subsidie-instrument wordt ingezet, en de mate waarin aanbevelingen uit eerder onderzoek zijn opgevolgd. Ook leverde het onderzoek inzicht op wat betreft het maken van de afweging in welke gevallen subsidie het geëigende instrument. Verder bevat het onderzoeksrapport een serie heldere en veelal concrete aanbevelingen ter verbetering van het inzetten van het subsidie-instrument.

Niet alleen het rapport, maar ook het proces van het onderzoek heeft nuttige opbrengsten opgeleverd. In de breed samengestelde werkgroep die het onderzoek begeleidde is de kennis aangescherpt over hoe het subsidieproces werkt. De soms lastige vragen die werden gesteld in gesprekken met betrokkenen en accounthouders zetten aan tot nadenken.

Hiermee heeft het onderzoek niet alleen inzicht opgeleverd in hoe het subsidie-instrument beter in te zetten is, maar ook in de gevallen waarin andere instrumenten passender kunnen zijn. Met andere woorden, de opbrengst is **voornamelijk te typeren als instrumenteel leren, maar met aspecten van reflectief leren.**

Benutting uitkomsten

De secretaris-generaal heeft laten weten alle aanbevelingen op te willen volgen. De trekker van de evaluatie heeft sindsdien andere taken gekregen en heeft geen inzicht in de mate waarin dit inderdaad is gebeurd. Van één aanbeveling is in ieder geval vast te stellen dat deze is uitgevoerd: intern binnen VWS is een soort ‘handleiding’ voor het inzetten van subsidies gemaakt en ter beschikking gesteld van medewerkers.

Reflectie: doeltreffendheid, doelmatigheid en leren

Eén van de doelen van het onderzoek was leren wat betreft de manier waarop VWS beleidsafwegingen maakt. Het onderzoek heeft inzicht opgeleverd in hoe het subsidie-instrument beter in te zetten is en ook in de gevallen waarin andere instrumenten passender kunnen zijn. De opbrengst is daarmee voornamelijk te typeren als **instrumenteel leren** (‘doen we de dingen op de juiste manier?’), maar met aspecten van **reflectief leren** (‘doen we de juiste dingen?’). We hebben geen zicht op de mate waarin deze inzichten hebben geleid tot verandering in de praktijk.

Bronnen:

- Ministerie van SZW (2019). *Evaluatie subsidies. Verantwoordelijkheid nemen en delen.*
- Taakopdracht.
- Gespreksverslagen FEZ met trekker pilot.
- History Learning.
- Interview RegioPlan met persoon die zowel trekker van de pilot was als secretaris van de begeleidingscommissie, november 2021.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl