

Nota onderzoeksbeleid

Auteur

team Kennis en
Onderzoek

Datum

26 februari 2013

Inhoud

1	Kennis en beleid	2
1.1	Inleiding	2
1.2	Opbouw van de nota	2
2	Type van het onderzoek	3
3	Organisatie van kennis voor beleid	5
3.1	Kennis gekoppeld aan beleid	5
3.2	Planning van onderzoek	6
3.3	Onderzoek als controle-instrument	7
4	Kwaliteit van onderzoek	9
4.1	Inleiding	9
4.2	Eisen – praktisch en wetenschappelijk	9
4.3	Bewaken van kwaliteit	9
5	Benutting van kennis	10
6	Tot slot	11

1 Kennis en beleid

1.1 Inleiding

De kennisintensiteit van de provinciale organisatie is in de afgelopen jaren toegenomen en zal in de komende jaren verder toenemen. De kennis die nodig is voor een goede formulering en uitvoering van beleid is niet in alle gevallen binnen de ambtelijke organisatie aanwezig. Daarom moet kennis, veelal in de vorm van onderzoek, van buiten naar binnen worden gehaald. Het is hierbij van het belang om alleen die kennis naar binnen te halen die noodzakelijk is voor de optimale formulering van beleid (*need to know*). Wanneer kennis van buiten wordt gehaald, is het van belang ook nadrukkelijk te sturen op de kwaliteit van de geboden kennis. Het gaat hierbij niet alleen om allerlei wetenschappelijke eisen die aan die kennis mogen worden gesteld, het gaat ook om de praktische toepasbaarheid van die kennis ten behoeve van provinciaal beleid. Tot slot is het zaak om de binnengehaalde kennis meerjarig en innovatief te ontsluiten zodat de kennis optimaal benut wordt. Deze nota schetst hiervoor de kaders en behandelt de wijze waarop ons college om wil gaan met onderzoek. Hierbij gaat de aandacht specifiek uitgaat naar verwerven, benutten en delen van onderzoekskennis.

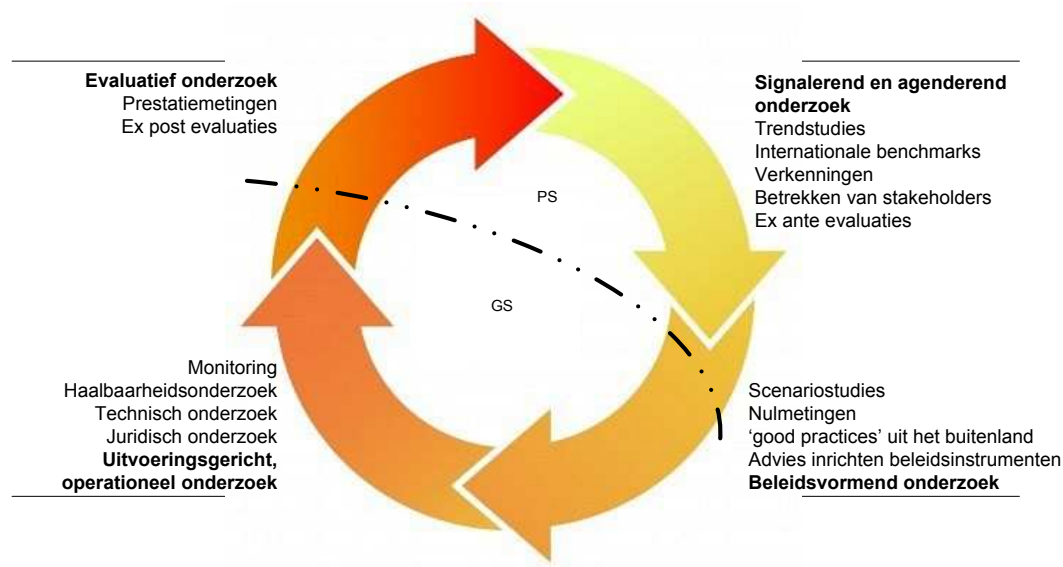
1.2 Opbouw van de nota

Hoofdstuk 2 schetst verschillende typen van onderzoek waarna hoofdstuk 3 de aanpak van de interne kennisorganisatie geschetst. In hoofdstuk 4 beschrijven we op hoofdlijnen hoe wij willen komen tot kwalitatief hoogwaardig onderzoek. In hoofdstuk 5 concluderen we een en ander af en geven we inzicht in de wijze waarop ook dit beleid geëvalueerd zal worden.

2 Type van het onderzoek

In iedere fase van de beleidscyclus is sprake van een andere behoefte aan onderzoek. Dat betekent ook dat er gedurende de looptijd van beleid een verschillende behoefte aan kennis zal zijn. In figuur 1 is, zonder volledigheid te pretenderen, een beeld gegeven van de verschillende typen onderzoeken, gerelateerd aan de fase van de beleidscyclus. Expliciete opdracht die wij voor onszelf zien is om deze beleidscyclus consequent te sluiten.

Figuur 1: Verschillende doelen van onderzoek – koppeling met de beleidscyclus



De Nota Onderzoeksbeleid schetst de kaders voor het door de provincie geïnitieerde beleidsonderzoek: signalerend/agenderend, beleidsvormend en evaluerend onderzoek. Daarnaast bestaat ook het zogenaamde uitvoeringsgerichte onderzoek. De verschillende vormen van onderzoek worden hieronder toegelicht.

1. Signalerend en agenderend onderzoek

Onder signalerend en agenderend onderzoek verstaan we strategisch beleidsvoorbereidend onderzoek naar ontwikkelingen (maatschappelijk, politiek/bestuurlijk) die aanleiding kunnen geven voor nieuw beleid of aanpassing van beleid gezien nieuwe ontwikkelingen. Kenmerk van strategisch onderzoek is dat het fundamentele onderwerpen onderzoekt, waarvan de uitkomsten verdergaande gevolgen kunnen hebben voor provinciaal beleid. Zo kan dit onderzoek worden ingezet om tot gefundeerde (politieke) agendering te komen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om beleidsverkenningen, ex-ante evaluaties, trendstudies, probleeminventariserend onderzoek e.d. Een agenderend onderzoek kan gebruikt worden bij het opstellen van een startnotitie op fundamentele beleidsbeslissingen conform Sturen met Kaders.

2. Beleidsvormend onderzoek

Onder beleidsvormend onderzoek verstaan we onderzoek dat nodig is om beleidskeuzes te maken bij nieuw beleid maar ook bij de aanpassing van beleid. Dit onderzoek kan worden ingezet om tot effectieve uitvoering te komen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om instrumentenkeuze of de neveneffecten van beleid. Een beleidsvormend onderzoek kan gebruikt worden bij het opstellen van een kadernota conform Sturen met Kaders.

3. Uitvoeringsgericht, operationeel onderzoek

Ten behoeve van heel veel uitvoeringsaspecten wordt onderzoek gedaan. Daarbij moet worden gedacht aan onder andere (civiel)technische onderzoeken (zoals metingen, bodemonderzoek, funderingsonderzoek, natuurinventarisaties), juridisch onderzoek/advies en MER-onderzoeken. Heel veel van dit onderzoek is nodig om de juiste uitvoeringsbeslissingen te kunnen nemen, opdat binnen de gestelde kaders verantwoorde beslissingen genomen kunnen worden. Kenmerkend voor deze vorm van onderzoek is dat het zich richt op concrete deelbeslissingen en veelal heel praktisch is.

4. Evaluatief onderzoek

Onder een evaluatie verstaan we het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid en bestuur aan de hand van bepaalde criteria. Evaluaties kunnen op verschillende manieren worden ingezet waarbij het leren centraal staat; ex durante evaluaties of ex post evaluaties. Sturen met Kaders geeft een handreiking voor een evaluatie onderzoek gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Niet alleen doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid kunnen centraal staan in een evaluatie maar ook de samenwerking, de toegepaste instrumenten, de beleving bij de burgers, e.d. Het leren van evaluaties staat daarbij voorop. Conform Sturen met Kaders dient bij de vaststelling van (nieuw) beleid reeds te worden aangegeven wanneer en op welke wijze het beleid geëvalueerd gaat worden.

Een bijzondere vorm van onderzoek binnen deze categorie vormt het onderzoek ex artikel 217a naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door GS gevoerde bestuur. Het onderzoek vindt haar basis in een verordening, maar is inhoudelijk vergelijkbaar met andere evaluatieve onderzoeken.

Wat in bovenstaand figuur ook naar voren komt is dat onderzoek, net als beleid, voor een beperkt deel PS zal raken, namelijk daar waar het kennisbehoefte betreft die benodigd is om kaders te stellen en beleid te evalueren. Alle andere onderzoeksbehoefte raakt PS indirect, maar kan niet los worden gezien. Om die reden richten we ons in deze nota op die onderzoeken die PS direct raken. Dat wil overigens niet zeggen dat uitvoeringsgericht onderzoek voor PS van minder belang is. Door middel van (tussentijdse) evaluaties van beleid wordt PS geïnformeerd over voortgang en resultaten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van onderliggend onderzoek.

3 Organisatie van kennis voor beleid

3.1 Kennis gekoppeld aan beleid

Kennis komt in vele gedaanten voor, op tal van plaatsen en kent vele toepassingen. De neiging bestaat veel te willen weten; 'daar moeten we toch kennis van hebben'. Om efficiënt met onze middelen om te gaan maken wij voor het beleidsonderzoek onderscheid tussen *need to know* en *nice to know*. Om dit onderscheid te maken stellen we een aantal expliciete criteria aan de kennis die binnen de organisatie kan worden verzorgd.

Kennisbehoefte die als *need to know* te karakteriseren is, voldoet aan de volgende criteria:

1. Kennisbehoefte heeft betrekking op bestaand provinciaal beleid of wordt benut om nieuwe beleidsvoornemens te onderbouwen;
2. De kennisbehoefte is toegesneden voor de fase waarin het beleid zich bevindt. Of is expliciet en doordacht benoemd. Hierbij kan gedacht worden aan de informatie die nodig is om beleid later te kunnen evalueren en continu te monitoren;
3. Kennis kan bij voorkeur worden benut voor meerdere doeleinden, en is dus ook breed te ontsluiten.

Wanneer niet aan deze criteria wordt voldaan, zal er in veel gevallen sprake zijn van kennisbehoefte die niet direct noodzakelijk is voor het functioneren van de organisatie en dus ook niet dienen te worden georganiseerd. Dit laat overigens gelijk zien dat er een goede wisselwerking met BrabantKennis dient te zijn, een behoefte aan 'nice to know'-kennis kan namelijk een uiting zijn van een zwak signaal (dat vervolgens door BrabantKennis dient te worden opgepakt).

Wij steken in op planning en prioritering van beleidsonderzoek. Hiermee willen we borgen dat het beleidsonderzoek 'need to know' is en dat er zorgvuldig met financiële middelen voor beleidsonderzoek omgegaan wordt. Deze coördinatie vindt plaats middels de kennis- en onderzoeksagenda.

Beleidsontwikkeling als participatief proces

Van oudsher vult de provincie de ontwikkeling van haar beleid op verschillende manieren in: via onderzoek, planvorming, en het ontwikkelen van visies. Deze methoden zijn echter ontoereikend in het huidige bestel. De provincie acteert immers niet langer in een schematisch 'één-actor model', maar in een complexe arena met een veelheid van actoren.

Beleidsontwikkeling is in toenemende mate resultaat van een participatief proces. Hierin spelen ook burgers en bedrijven hun rol. Dit resulteert in een veranderend samenspel tussen overheid en maatschappij. Nu een groot deel van de bevolking hoger opgeleid is en kennis zich via internet en media veel sneller verspreidt, is zelfs de kennis van gespecialiseerde beleidsambtenaren niet zonder meer superieur aan dat van de burger. Er is sprake van kennisvervaging: wetenschap, beleid en samenleving zijn niet langer scherp afgebakend. Burgers vormen nieuwe 'kennisbronnen'. De nieuwe informatie- en communicatietechnologie (ICT) waarover burgers beschikken, speelt daarbij een belangrijke rol. Voor kennisontwikkeling en -diffusie betekent dit alles dat niet alleen het meedenkend vermogen van traditionele kennisinstellingen en maatschappelijke partners, maar ook dat van burgers en ondernemers gemobiliseerd moet worden. Dit laatste stelt aanvullende eisen aan de wijze waarop onderzoek wordt geprogrammeerd (hierin zal BrabantKennis een belangrijke rol moeten spelen), maar ook stelt het eisen aan de wijze waarop onderzoek wordt uitgevoerd. In onderzoeksdesigns moet nadrukkelijk aandacht zijn voor de partners en ook de relevantie van de onderzoeksresultaten voor onze partners moet daarbij op het netvlies staan.

3.2 Planning van onderzoek

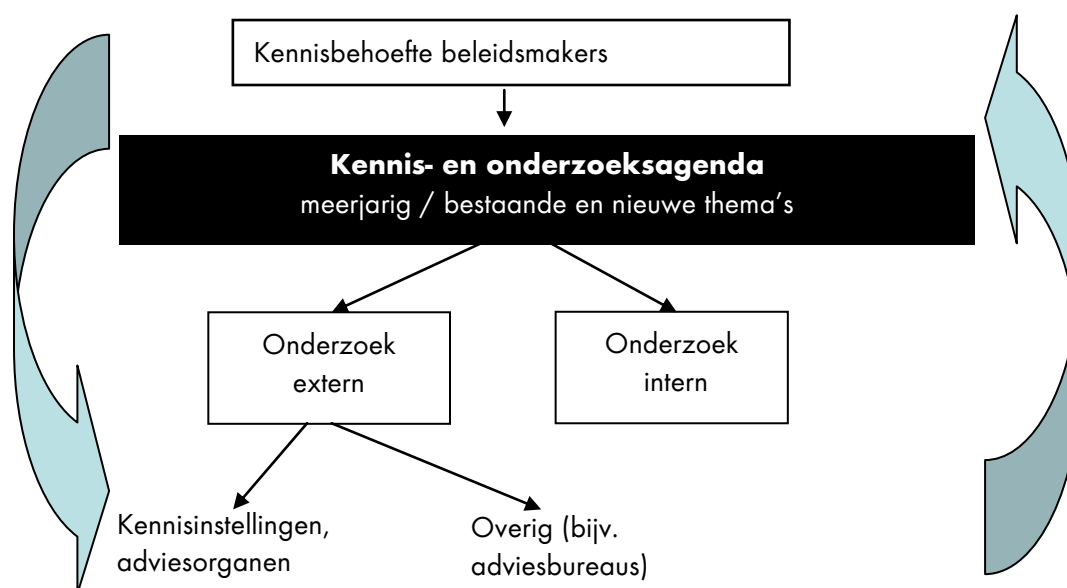
Naast het goed afbakenen van de onderzoeksbehoefte, is het van belang om de mogelijkheden om onderzoeken te kunnen combineren (geheel of gedeeltelijk) te onderzoeken. Hiervoor is het noodzakelijk om alle relevante onderzoeksbehoefte in kaart te brengen. Zoals eerder aangegeven beperken we ons hierbij tot de onderzoeksbehoefte, gerelateerd aan agendavorming, beleidsvorming en beleidsevaluatie. Door onderzoeken met elkaar in samenhang te bezien, kan tevens worden gekeken of prioritering noodzakelijk is.

Het instrument om het beleidsonderzoek te coördineren is de Kennis- en Onderzoeks-agenda. Met een organisatiebrede en meerjarige Kennis- en Onderzoeksagenda willen wij de verbinding maken tussen beleid en onderzoek (zie figuur 2). De agenda geeft inzicht in de strategische kennis- en onderzoeksvragen van de provinciale organisatie en kan gezien worden als een uitvoeringsprogramma van deze kaderstellende nota. Daarmee biedt de agenda een overzicht van kennisthema's, de kennislacunes en het reeds in gang gezette of benodigde onderzoek. Verder dient de Agenda als basis voor prioritering en programmering van onderzoek: wat is *nice to know* en wat *need to know*? Welke kennisvragen pakken we meteen op en welke kunnen nog even wachten? Hoeveel weten we al over een thema (intern en extern)? Waar wordt door anderen, zoals de Rekenkamer, reeds onderzoek naar verricht?

Deze Kennis- en Onderzoeksagenda legt de focus op beleidsonderzoek ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten: het signalerende en agenderende onderzoek, beleidsvormend onderzoek en evaluatie. De Kennis- en Onderzoeksagenda maakt

hiervoor onder andere gebruik van informatie uit de Lange Termijn Agenda van PS. Onderzoek dat sterk gerelateerd is aan beleidsuitvoering wordt niet op de Kennis- en Onderzoeksagenda opgenomen. Opname maakt de agenda minder inzichtelijk (en daardoor minder geschikt als sturingsinstrument) en gaat daarmee ook allerlei uitvoeringselementen bevatten.

Figuur 2: Kennis- en Onderzoeksagenda - de verbindende schakel tussen beleid en onderzoek



De Kennis- en Onderzoeksagenda is een instrument waarmee Gedeputeerde Staten kan sturen op het programmeren van onderzoek. De Kennis- en Onderzoeksagenda ontvangt u jaarlijks in december.

Doordat de Kennis- en Onderzoeksagenda al het beleidsonderzoeken bevat, kan hiervoor ook een inkoopstrategie worden opgesteld. Vragen die in een inkoopstrategie aan de orde komen zijn onder andere, welke onderzoeken kunnen worden gecombineerd, voor welke onderzoeken kunnen dezelfde data worden benut, welke onderzoeken kunnen in een raamovereenkomst worden aangeboden, etc.

Hiervoor is het echter wel van belang om de Kennis- en Onderzoeksagenda zo volledig mogelijk te maken. Onder andere om die reden wordt het Onderzoeksplan dat in het kader van art. 217a Provinciewet afzonderlijk werd opgesteld, geïntegreerd in de Kennis- en Onderzoeksagenda.

3.3 Onderzoek als controle-instrument

In de provinciewet is, in artikel 217a, vastgelegd dat GS regelmatig onderzoek doet naar het door haar uitgevoerde beleid en daarbij met name doelmatigheid en doeltreffendheid van dat beleid onderzoekt. In de wandelgangen is dit onderzoek bekend als 217a-onderzoek. Het is echter niet het enige onderzoek dat PS als controle-instrument ter beschikking heeft. Zo is het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer uitvoert eveneens bedoeld als controle-instrumentarium. Om nu te voorkomen dat er sprake is van stapeling van onderzoek, is wettelijk vastgelegd dat GS jaarlijks de

Rekenkamer informeert over de voorgenomen onderzoeken ex. artikel 217a. Hoe deze informatiestroom wordt vormgegeven, dient te worden vastgelegd in een verordening. Deze verordening is als bijlage toegevoegd.

4 Kwaliteit van onderzoek

4.1 Inleiding

Aan onderzoeken mogen eisen met betrekking tot kwaliteit worden gesteld. In dit hoofdstuk gaan we in op de eisen die wij aan onderzoek stellen, en geven daarnaast een beeld van de wijze waarop we deze kwaliteitscriteria daadwerkelijk implementeren.

4.2 Eisen – praktisch en wetenschappelijk

In de wetenschappelijke praktijk wordt gewerkt met een vast aantal criteria, die voor elk onderzoek gehanteerd worden. Deze eisen betreffen onder andere reproduceerbaarheid en onafhankelijkheid. Dergelijke eisen zijn uiteraard ook actueel als het gaat om onderzoek dat voor de provincie wordt uitgevoerd. Daarnaast hebben wij praktische eisen aan onderzoek, dat in onze opdracht wordt uitgevoerd. Wij hanteren de volgende eisen:

- relevant; onderzoek moet een directe relatie hebben met de kerntaken van de provincie. Dit betekent dat onderzoek ook bruikbaar is voor de beleidsbeslissingen die door PS te nemen heeft;
- betrouwbaar; onderzoek moet van een zodanige kwaliteit zijn dat de gebruiker geen vragen hoeft te stellen over de juistheid van bevindingen en conclusies;
- toegespitst; onderzoek moet toegespitst zijn op de kern van de beleidsvraag of de cruciale randvoorwaarde voor realisatie van beleid (bij evaluatie);
- passend; gekozen opzet en aanpak moet passen bij de vraag die beantwoord dient te worden;
- lerend; onderzoek maakt leerervaringen over een goede ontwikkeling en uitvoering van beleid zichtbaar;
- vernieuwend; onderzoek draagt waar mogelijk bij aan vernieuwende vormen van het oplossen van vraagstukken en het verkrijgen van nieuwe inzichten en benaderingen.

De verschillende eisen zullen niet in alle gevallen even zwaar neergelegd kunnen worden. Als het gaat om agenderend onderzoek, zal de relevantie-eis niet bij voorbaat maximaal kunnen worden toegepast. Wanneer die eis hier wel zou worden gehanteerd, zal een groot deel van de zwakke signalen aan ons voorbij kunnen gaan. Een dergelijk onderzoek zal echter vrijwel automatisch goed voldoen aan de eis vernieuwend. Ook bij andere typen onderzoek zal zich dit voordoen. Aan een evaluerend onderzoek moeten eisen met betrekking tot het aspect lerend worden gesteld, terwijl eisen met betrekking tot het aspect vernieuwend minder relevant zullen zijn.

4.3 Bewaken van kwaliteit

Wij steken in op begeleiding van onderzoek en stellen binnen de organisatie mensen aan die verantwoordelijkheid (kunnen) dragen voor de kwaliteitsbewaking. Hiermee willen we borgen dat al het beleidsonderzoek van voldoende niveau is en tegelijkertijd ook zorgen voor een meer gecoördineerde aanpak van onderzoek. Door deze coördinatie, die ook zichtbaar is in de kennis- en onderzoeksagenda, stimuleren we kennisontwikkeling, kennisuitwisseling en bundelen we ervaring. Binnen de organisatie hebben we hiervoor een onafhankelijk team aangesteld die de opdracht heeft om gevraagd en ongevraagd te adviseren met betrekking tot kennis en onderzoek.

5 Benutting van kennis

Kennis benutten voor beleid, betekent kennis delen. Wij zullen ook nadrukkelijk na moeten denken over de vraag wanneer kennis gedeeld kan worden. Intern, binnen de ambtelijke organisatie, maar zeker ook extern, met partners binnen (en buiten) de provincie Noord-Brabant. Ontsluiting van kennis is daarvoor randvoorwaardelijk. De bedoeling is om alle onderzoeksprojecten die voortkomen uit deze Kennis- en Onderzoeksagenda op te nemen in een (multimediale) Onderzoeksbank, die niet alleen voor onze partners, maar voor een breed publiek toegankelijk zal worden gemaakt. Publicatie in de Onderzoeksbank vindt plaats binnen drie maanden na afronding van het onderzoek. In sommige gevallen kan hiervan worden afgeweken, bijvoorbeeld als de onderzoeken deel uitmaken van de voorbereidingen van een grote beleidsnota, waarbij relevante onderzoeksrapporten gelijktijdig met het uitbrengen van de nota worden gepubliceerd.

Daarnaast zal ook de cultuur binnen de organisatie nadrukkelijk aandacht moeten krijgen. Het moet een natuurlijke beweging worden om kennis te delen, kennis in samenhang met andere beleidsterreinen te ontwikkelen etc. De komende herinrichting van de organisatie vormt hiervoor een natuurlijk aanhakingsmoment.

6 Tot slot

Deze nota vormt een eerste deeltwerking van de startnotitie 'Kansen voor Kennis', een nieuwe start voor een nieuwe organisatie van kennis en onderzoek binnen de provinciale organisatie. Dat betekent ook dat werkendeweg, binnen de gestelde kaders, een werkwijze moet worden gezocht. Na 4 jaar zullen wij deze nota evalueren.