JURYRAPPORT

De jury voor de NSV/VBO-prijs voor beleidsonderzoek
is na rijp beraad tot het besluit gekomen
de prijs in het jaar 2014 toe te kennen aan

Manja Bomhoff,
Ninke Paus
en
Roland Friele

Werkzaam bij het NIVEL in Utrecht

voor hun rapport getiteld

Niets te klagen.
Onderzoek naar uitingen van ongenoegen in verzorgings- en verpleeghuizen.

NSV

Vereniging voor Beleidsonderzoek

ACHTERGROND VAN DE PRIJS

Deze tweejaarlijks uit te reiken prijs is ingesteld door de Nederlandse Sociologische Vereniging en de Vereniging voor Beleidsonderzoek. De prijs is bestemd voor het beste beleidsonderzoek en/of advies waarin de wisselwerking tussen wetenschap en toegepast onderzoek duidelijk naar voren komt. Alleen medewerkers van onderzoeksbureaus en para-universitaire onderzoeksinstituten die werken voor externe opdrachtgevers kunnen naar de prijs meedingen. De prijs beoogt het vele interessante praktijkonderzoek dat in Nederland plaatsvindt beter voor het voetlicht te brengen. Tevens worden met de prijs onderzoekers en onderzoeksbureaus uitgedaagd hun (beste) producten uit te werken en voor te dragen aan het wetenschappelijke forum. Het winnende onderzoek van 2009 is aldus gepubliceerd in *Mens & Maatschappij.*

INZENDINGEN EN NOMINATIES

De jury heeft uit de in totaal 18 in aanmerking genomen inzendingen drie bijdragen geselecteerd die voor het winnen van de prijs in aanmerking kwamen. De beide andere genomineerden zijn:

- Bert Bieleman, Marjolein Boendermaker, Rick Nijkamp en Jacco Snippe (Intraval): Dwars door verbanden. Evaluatie pilot aanpak multiprobleemgezinnen stad Groningen.
- Wilja Oortwijn, Vincent Thio en Mathijn Wilkens (Ecorys): Het effect van het verplicht eigen risico. (In artikelvorm gepubliceerd in *TPEdigitaal* op basis van een eerder onderzoeksrapport.)

BIJZONDERE VERMELDINGEN

Alvorens het oordeel over de nominaties weer te geven, wil de jury twee inzendingen voor het voetlicht brengen die een bijzondere vermelding verdienen. Deze beide inzendingen betroffen geen beleidsonderzoek in strikte zin – en vielen daardoor buiten de criteria voor de prijs – maar hebben kwaliteiten die de jury zeer heeft gewaardeerd en ook voor beleidsonderzoekers van belang acht. Het betreft:

- Jim Allen en Rolf van der Velden (ROA): Skills for the 21st century: Implications for Dutch education. (Als hoofdstuk gepubliceerd in een internationale reader.)
- Cissy Pater, Henk Sligte en Edith van Eck (Kohnstamm Instituut): Verklarende evaluatie: Een methodiek.

Het ROA-artikel is een academische beschouwing waarin geen specifiek beleid wordt onderzocht, maar dat wel aanzienlijke beleidsrelevantie heeft. De auteurs begeven zich in het discours over 'vaardigheden voor de 21ste eeuw', die volgens sommigen zo'n breuk met het verleden betekenen dat radicale aanpassingen in het onderwijs nodig zijn. Met erkenning van de grote impact die computers en het internet op het dagelijks leven en het onderwijs hebben (en nog verder zullen krijgen) onderbouwen **Allen en Van der Velden** de onmisbare rol van de

traditionele basisvaardigheden, de blijvende betekenis van specifieke beroepsvoorbereiding en het cruciale onderscheid tussen technische en inhoudelijk-kritische ICT-vaardigheden. Voor de jury kwam deze bezonnen en genuanceerde analyse als een welkom tegenwicht tegen de vele opgewonden verhalen die in de pers en populairwetenschappelijke media de ronde doen. Het laat zien hoe waardevol, zelfs onmisbaar, gedegen literatuurstudie en kritische doordenking van concepten zijn als onderzoekers een bijdrage willen leveren aan een lopende beleidsdiscussie.

Het rapport van het Kohnstamm Instituut kwam tot stand in opdracht van het ministerie van OCW, dat zich ontevreden toonde met de vaak gebrekkige verklaringskracht die traditionele evaluatiemethoden (gericht op *evidence-based policy*) weten te bieden. Deze kwantitatieve effectevaluaties kennen echter wel duidelijke procedures en kwaliteitsstandaarden en het ministerie wilde weten of dergelijke standaarden ook voor meer verklarend gerichte evaluaties kunnen worden gevonden. **Pater, Sligte en Van Eck** zoeken het antwoord in de in opmars zijnde methodiek van 'realistische evaluatie', die de nauwkeurige reconstructie van de beleidstheorie – via welke mechanismen en in welke contexten wordt het beleid geacht te werken? – centraal stelt. Toetsing van deze beleidstheorie dient het doel te zijn van evaluaties, waardoor tevens de gevonden (of uitblijvende) kwantitatieve effecten en neveneffecten kunnen worden verklaard. De te volgen aanpak wordt gedetailleerd uitgewerkt in een stappenplan en geïllustreerd aan de hand van twee beleidsinterventies om voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Omdat de opdracht aan het Kohnstamm Instituut echter niet de evaluatie van deze interventies zelf omvatte, levert het rapport geen feitelijke demonstratie van de voorgestelde werkwijze. Het is daarom geen beleidsonderzoek, maar een methodologisch rapport. De jury vindt het niettemin een erg nuttige handreiking voor het toegepaste onderzoek en meent dat diverse van de andere inzendingen hun voordeel hadden kunnen doen met een aanpak langs deze lijnen.

OVERWEGINGEN BIJ DE GENOMINEERDEN

Het was voor de jury niet gemakkelijk om uit de drie kandidaten een winnaar te kiezen. De drie inzendingen liepen qua onderwerp en methode sterk uiteen en hadden elk hun bijzondere kwaliteiten en sterke punten.

De bijdrage van **Oortwijn, Thio en Wilkens** is een voorbeeldige illustratie van de kracht en het vernuft van een econometrisch aangepakte beleidsevaluatie. In de Zorgverzekeringswet geldt sinds 2008 een verplicht eigen risico (als opvolger van een 'no-claim' teruggaveregeling) en het ministerie van VWS wilde weten wat het effect van dit eigen risico op het gebruik van zorg is. Er is sprake van een 'gedragseffect' als verzekerden vanwege de eigen betaling een verminderd beroep op de gezondheidzorg doen. Omdat dit effect onmogelijk uit de algemene kostenontwikkeling valt af te leiden, is het in de praktijk erg moeilijk vast te stellen. De onderzoekers maken echter gebruik van een 'natuurlijk experiment', dat zich aandiende doordat jongeren pas vanaf 18-jarige leeftijd onder het eigen risico vallen. Door de verandering in de zorgkosten van 2007 op 2008 te vergelijken tussen degenen die in 2008 18

jaar waren en degenen die dat nog niet waren (15-17 jarigen), kon het effect van het zelf moeten betalen in hoge mate zuiver worden vastgesteld. Het immense databestand met declaratiegegevens van zorgverzekeraars stelde de *Ecorys*-medewerkers in staat de betreffende berekeningen daadwerkelijk uit te voeren (en een flink gedragseffect vast te stellen). Daarbij wordt geprobeerd zoveel mogelijk uit de data te halen door te differentiëren naar aard van de zorg en mate van zorggebruik door de verzekerden. Hoewel de jury onder de indruk was van de zorgvuldigheid en competentie waarmee deze analyses zijn uitgevoerd, stelt zij toch vast dat de gebruikte methode op de bekende (en ook door de onderzoekers erkende) grenzen stuit. De groep 18-jarigen is wellicht dermate atypisch dat een generalisatie naar het gedragseffect voor de gehele verzekerdenpopulatie slechts met veel slagen om de arm kan geschieden (en dus in de schatting van de onderzoekers een zeer grote bandbreedte oplevert). Fundamenteler nog is dat geen zicht kan worden geboden op de langetermijneffecten van de zorgmijding – met andere woorden: is het verminderde beroep op de dokter verantwoord of iets dat men later zal bezuren (en dan misschien tot hogere kosten leidt)? De onderzoekers onderkennen al deze bezwaren, maar de jury meent dat dit 'black box' probleem eigenlijk zou verplichten tot aanvullend, meer kwalitatief en 'verklarend' onderzoek (zie boven) dat een licht kan werpen op de nu onbeantwoorde cruciale vragen. Wellicht zou dit ook als een verplichting voor de opdrachtgever kunnen worden geformuleerd. Want het zou pas *Beleidsprijzenswaardig* zijn als evaluatieonderzoeken bij voorbaat voorzieningen zouden treffen voor de voorspelbare tekortkomingen van de gehanteerde methode.

De 'black box' van de beleidsuitvoering gaat een heel stuk verder open in het rapport van **Bieleman, Boendermaker, Nijkamp en Snippe.** Dit onderzoek omvat een uitvoerige procesevaluatie en kwalitatieve effectevaluatie van een meer integrale aanpak van multiprobleemgezinnen in de stad Groningen. 'Integraal' wil zeggen dat de versnipperde hulpverlening door meerdere organisaties is vervangen door een aanpak waarin gemandateerde en regievoerende gezinscoaches de spil vormen. Deze werkwijze is al jarenlang aanbevolen en wordt inmiddels in veel gemeenten beproefd, maar het blijkt in de praktijk niet eenvoudig om een veelheid aan organisaties met uiteenlopende visies, werkwijzen en financieringsstromen met elkaar te laten samenwerken. Zo ook in Groningen, waar de door bureau *Intraval* geëvalueerde *pilot* aanvankelijk strandde en pas na een doorstart onder nieuwe randvoorwaarden op gang begon te komen. De procesevaluatie maakt inzichtelijk en aannemelijk waarom 'generalistische competenties', een doelgerichte en deskundige ondersteuningsgroep en het verlenen van doorzettingsmacht ('dwang en drang') aan de gezinscoaches noodzakelijk zijn om op dit terrein resultaat te boeken. Als zodanig is dit een voor het beleid informatieve en ondersteunende evaluatie. Het is bovendien een voorbeeld van een evaluatie waarin de onderzoekers met de neus op het beleid zitten en zelf met de benen in de modder (van de probleemgezinnen) durven staan. Deze kwaliteiten worden ondersteund door een heldere en systematische rapportage, die is georiënteerd op een beoordeling van de door de onderzoekers gereconstrueerde beleidstheorie. Het rapport

gaat daarmee in de richting van de hierboven besproken verklarende evaluatie, zij het te weinig expliciet en onvolledig. De voornaamste zwakte betreft echter de resultaatmeting zelf. De onderzoekers zien aanwijzingen dat de integrale aanpak succes heeft, maar dit kan niet worden onderbouwd door een vergelijking met de oude werkwijze. Het oordeel is gebaseerd op een nulmeting en vervolgmeting (een half jaar later) bij de probleemgezinnen, die in cijfers zijn vastgelegd op een scoreformulier voor verschillende leefgebieden en zelfredzaamheid. De scores zelf zijn door twee of drie onderzoekers toegekend op basis van interviews met de gezinnen, oordelen van de gezinscoaches en interpretatie van de gezinsdossiers (voor zover ingevuld). Gegeven de omstandigheden is dit een goed verdedigbare oplossing, maar de vrij subjectieve effectmeting zal de voorstanders van een 'harde' evaluatie niet overtuigen. De jury signaleert echter nog een ander probleem, namelijk dat de laatste meting plaatsvond terwijl nog geen enkel traject was afgesloten. Dit is een bekend fenomeen in opdrachtonderzoek. De tijd dringt, het rapport moet opgeleverd, en dit alles voordat het beleid zijn loop heeft gehad en de resultaten wat meer duurzaam en in perspectief kunnen worden vastgesteld. Deze kortademigheid doet afbreuk aan de validiteit en zeggingskracht van veel toegepaste onderzoeken, waaronder het onderhavige. Het ware te wensen dat opdrachtgevers het belang zouden inzien om dit soort losse eindjes te vermijden – of ze in een later stadium alsnog aan elkaar te knopen.

Een verhaal dat wel helemaal rondliep, trof de jury in het rapport van **Bomhoff, Paus en Friele** over de uiting van ongenoegens in verzorgings- en verpleeghuizen. Dit was van de drie kanshebbers het meest consistente onderzoek, dat niettegenstaande het explorerende karakter een overtuigend beeld schetst van de onbeduidendheid van formele klachtenprocedures en de betekenis van meer informele alternatieven. De overtuigingskracht schuilt mede in de sterke conceptuele indeling die aan het rapport ten grondslag ligt en die zeer systematisch wordt nagevolgd. Dit is een volledig kwalitatief onderzoek dat in drie tehuizen volgens de regelen der kunst is uitgevoerd. Er zijn 68 interviews gehouden met verschillende betrokkenen met uiteenlopende perspectieven (bewoners, personeel, managers, klachtenfunctionarissen, cliëntenraden en familieleden), die werden aangevuld met dagenlange observaties en informele gesprekken binnen de tehuizen. Voorafgaand aan de analyse heeft een systematische codering van de transcripties en verslagen plaatsgevonden, gevolgd door een bespreking van de interpretaties binnen het onderzoeksteam en met latere gesprekspartners. (Binnen een realistische evaluatie zou dit een 'teacher-learner cycle' zijn genoemd; de onderzoekers hebben zich vooral laten inspireren door etnografische methoden en 'grounded theory'.) Al met al beschouwt de jury dit als een voorbeeldig uitgevoerd kwalitatief onderzoek. De uiteenlopende handelingsperspectieven komen goed tot hun recht en er ontstaat een scherp inzicht in de sociale dilemma's die de bewoners weerhouden om hun ongenoegens tegen de directe zorgverleners te uiten. Het is ook een beleidsonderzoek, omdat het bestaande (officiële) klachtenbeleid grondig wordt geanalyseerd en ontmaskerd, terwijl een perspectief wordt geboden op meer effectieve communicatiekanalen. Hier tekent

de jury wel bij aan dat het onderzoek beter gebruik had kunnen maken van de opzet met drie cases. De onderzoekers wilden (terecht) de drie tehuizen niet met elkaar vergelijken, maar dat had niet verhinderd om meer systematisch na te gaan dan wel te rapporteren of in alle drie tehuizen (dus contexten) dezelfde patronen met betrekking tot klachtenprocedures en informele alternatieven zichtbaar waren. Dat neemt niet weg dat de jury overtuigd is dat het *Nivel* in essentie de spijker op de kop heeft geslagen. Voor de uiting van ongenoegens geldt: te dichtbij gaat niet en te ver af werkt niet. De tehuizen staan voor de uitdaging tussenvormen te ontwikkelen, waarin op natuurlijke wijze over tekortkomingen kan worden gesproken en een bemiddelende rol is weggelegd voor familieleden en niet direct betrokken personeelsleden. In het rapport worden daarvoor waardevolle suggesties gegeven.

Refererend aan de door haar gehanteerde criteria stelt de jury vast dat dit *Nivel*-onderzoek:

1. Zich bij belangrijke interpretaties mede laat leiden door inzichten uit de sociaalwetenschappelijke literatuur;
2. Voorbeeldig gebruik maakt van sociaalwetenschappelijke methoden en technieken, in dit geval die van het kwalitatieve onderzoek;
3. Een aanzienlijke beleidsrelevantie heeft, zowel wat betreft het onderwerp (waarmee veel mensen te maken krijgen) als wat betreft de adviezen aan de sector;
4. Voortreffelijk onder woorden is gebracht en daardoor een hoge leesbaarheid kent.

Daarmee is het een verdiende winnaar van de NSV-VBO-prijs.

De jury

Prof. dr. P.H.M. van Hoesel, voorzitter
Drs. M.P. van Gastel
Prof. dr. W.A. Trommel
Prof. dr. R. van der Veen
Dr. A.C. Glebbeek, secretaris