

Verklarende evaluatie

CISSY PATER
HENK SLIGTE
EDITH VAN ECK

Verklarende evaluatie

Een methodiek

CISSY PATER

HENK SLIGTE

EDITH VAN ECK

CIP-gegevens KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Pater, C.J., Sligte, H., Eck, E. van.

Verklarende evaluatie. Een methodiek.

Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

(Rapport 882, projectnummer 40530)

ISBN 978-90-6813-944-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut

Plantage Muidersgracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel.: 020-525 1226

www.kohnstamminstituut.uva.nl

Dataverwerking: Elion.nl

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2012

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Verklarende evaluatie, theorie en praktijk	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Beleidsevaluatieonderzoek	5
2.3	Verklarende evaluatie	8
2.4	Kernelementen van verklarende evaluatie	12
2.5	De toepassing van verklarende evaluatie	22
2.6	Kwaliteitscriteria	28
3	Een methodiek voor verklarende evaluatie	35
3.1	Inleiding	35
3.2	Aanpak verklarende evaluatie	35
3.3	Toelichting op de methodiek voor verklarende evaluatie	37
3.4	Hergebruik van opgedane kennis	51
3.5	Tot slot	51
4	De toepassing van de methodiek op VM2 en De Wijkschool	53
4.1	Inleiding	53
4.2	De beleidscontext van voortijdig schoolverlaten	53
4.3	Uitwerking van de aanpak van verklarende evaluatie voor VM2	56
4.4	Beleidstheorie VM2	64
4.5	De brug tussen de gereconstrueerde beleidstheorie en het veldonderzoek	68

4.6	Uitwerking van de aanpak van verklarende evaluatie voor De Wijkschool	72
4.7	Beleidstheorie De Wijkschool	81
4.8	De brug tussen de gereconstrueerde beleidstheorie en het veldonderzoek	86
5	Tot slot	89
	Literatuur	93
	Recent uitgegeven Kohnstamm Instituut rapporten	99

1 Inleiding

Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat het Kohnstamm Instituut verricht heeft naar de ontwikkeling van een methodiek voor verklarende evaluatie van beleid. In de offerteaanvraag van de Directie Kennis van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werd de volgende aanleiding van het onderzoek beschreven:

“Het ministerie van OCW heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in evidence-based beleid. Daarbij is de aandacht vooral uitgegaan naar een gedegen kwantitatieve effectevaluatie op basis van een wetenschappelijk goed onderbouwd onderzoeksdesign. In de praktijk is gebleken dat deze kwantitatieve effectevaluaties wel de vraag kunnen beantwoorden of een interventie effect heeft op de uitkomstmaat, maar ook dat er in dergelijke studies betrekkelijk weinig aandacht is voor een verklaring voor het gevonden effect. Daar is vaak wel behoefte aan, zeker als het gevonden effect afwijkt van het verwachte effect van het beleid. Daarnaast is er in deze studies geen aandacht voor de onbedoelde effecten van beleid. Onderzoek dat wel op deze vragen een antwoord kan geven noemen we verklarend evaluatieonderzoek. Dergelijk verklarend evaluatieonderzoek wordt in de evaluatiepraktijk van OCW nog weinig uitgevoerd. Voor het uitvoeren van een effectevaluatie zijn er duidelijke kwaliteitsstandaarden voor het gekozen onderzoeksdesign en de manier waarop de studie wordt uitgevoerd. Voor een verklarende evaluatie onderzoek zijn er nog nauwelijks goed hanteerbare kwaliteitsstandaarden. Ook ontbreekt een ruim toepasbare methode, en is er geen wetenschappelijke consensus over hoe goed verklarend onderzoek uitgevoerd moet worden” (tekst offertevoorzak).

Doel van het onderzoek, waarover we hier rapporteren, is een methodiek te ontwikkelen voor verklarend evaluatieonderzoek. Het gaat dan om een concrete beschrijving van de wijze waarop systematisch gehandeld dient te worden in onderzoek om verklaringen te vinden voor effecten van beleidsinterventies, en de wijze waarop de kwaliteit van de verklaringen getoetst kunnen worden aan kwaliteitsstandaarden voor dit type onderzoek.

Het Ministerie van OCW wenste de volgende opbrengsten van het onderzoek:

1. Een beschrijving van een methode voor het uitvoeren van een verklarende evaluatie (stappenplan met beoogde opbrengsten)
2. De beschrijving van een aantal kwaliteitseisen van een verklarende evaluatie die ook als eisen bijgevoegd kunnen worden bij een offerteaanvraag voor een verklarende evaluatie.
3. Een beschrijving van een onderzoeksopzet voor VM2 die als basis kan dienen voor een offerteaanvraag voor de uitvoering van een verklarende evaluatie van VM2.
4. Een beschrijving van een onderzoeksopzet voor De Wijschool die als basis kan dienen voor een offerteaanvraag voor de uitvoering van een verklarende evaluatie van De Wijschool

We hebben de volgende onderzoeksvragen onderscheiden:

- Wat is er in de literatuur bekend over de methodologie voor verklarende evaluatie? Welke benaderingen kunnen worden onderscheiden?
- Hoe kan op basis van het voorgaande een methodiek voor een verklarende evaluatie van beleidsmaatregelen worden afgeleid en aan welke standaarden moet deze voldoen? Hoe laten de standaarden zich vertalen in eisen aan offertes voor verklarende evaluaties?
- Welke theorie kan geformuleerd worden over beleid dat tot doel heeft voortijdig schoolverlaten te voorkomen? Welke verwachtingen hebben/hadden beleidsmakers over bedoelde en onbedoelde effecten, over ongewenste neveneffecten en risico's? En hoe kan deze beleidstheorie worden gespecificeerd voor de twee concrete beleidsmaatregelen VM2 en De Wijschool?

Het onderzoek naar de ontwikkeling van de methodiek heeft enerzijds plaatsgevonden op basis van literatuurstudie. Hieruit kwam naar voren dat over evaluatie en evaluatieonderzoek veel onderzoeksliteratuur beschikbaar is

die eenduidig is als het gaat om verklarende evaluatie.

Anderzijds hebben we de methodiek ontwikkeld aan de hand van de twee concrete beleidsinterventies VM2 en De Wijkschool en de achterliggende beleidstheorieën van die interventies. In de experimenten VM2 wordt de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo samengevoegd met een opleiding mbo-niveau2 met als globale beleidstheorie dat voortijdig schoolverlaten voorkomen wordt door leerlingen vervolgonderwijs te bieden in dezelfde school met dezelfde leraren. De Wijkschool is bedoeld voor jongeren die zo veel verschillende, ernstige problemen hebben, zoals schulden of een verslaving, dat ze niet meer aan school toekomen. Hier is de beleidstheorie dat door het inzetten van een persoonlijke coach voor elke jongere een succesvolle terug- of toeleiding tot opleiding of werk gerealiseerd wordt. Bij beide interventies was reeds enig effectonderzoek gedaan met een aantal aangetoonde effecten van de beleidsinterventies als resultaat.

Op basis van de literatuur hebben we een ontwerp gemaakt voor de verklarende evaluatie van de twee beleidsmaatregelen om vervolgens de beleidscontext en de beleidstheorieën van de twee interventies VM2 en De Wijkschool te reconstrueren aan de hand van documentanalyse en diepte-interviews met beleidsmakers van het ministerie van OCW. Dit leverde de belangrijkste redeneringen van beleidsmakers op die aannemelijk maken dat de voorgestelde beleidsmaatregelen het verwachte effect teweegbrengen. Verder hebben we gepoogd verwachtingen ten aanzien van onbedoelde effecten van beleid, eventuele risico's en ongewenste neveneffecten in beeld te brengen. In het afnemen en in de verwerking van de interviews was de uitdaging om voortdurend op (minimaal) twee niveaus te opereren: a) reconstructie van concreet beleid én b) reflecteren op onderliggende assumpties rond de werking en uitkomsten van beleid.

Die reflecties dienden tot verdere aanscherping van het ontwerp van verklarende evaluatie. Tot slot hebben we gesprekken gevoerd met zowel de onderzoekers als de uitvoerders van de twee concrete beleidsoperaties. Doel was om ontbrekende schakels in de aanpak van verklarende evaluatie verder te expliciteren en te generaliseren en tevens om de haalbaarheid van de gehanteerde werkwijze na te gaan. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de uitgebreide beschrijving van de aanpak voor verklarende evaluatie.

De structuur van dit rapport is als volgt.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de theoretische fundamenteën van wetenschappelijk beleidsevaluatieonderzoek, met nadruk op verklarend evaluatieonderzoek. We beschrijven twee gevallen uit de literatuur waarin verklarende evaluatie is toegepast. We besluiten met een aantal regels die richtinggevend zijn voor evaluatoren die zich bezig houden met het vinden van verklaringen voor effecten van (beleids)interventies, en met de wetenschappelijke kwaliteitscriteria waaraan dit type evaluatieonderzoek moet voldoen. Hoofdstuk 3 vormt in feite het 'pièce-de-résistance' van deze studie. We presenteren een uitvoerig beschreven aanpak in de vorm van een stappenplan. Het hart van de aanpak wordt gevormd door een cyclisch te doorlopen methodiek.

In hoofdstuk 4 demonstreren we de toepassing van de aanpak op twee beleidsinterventies, namelijk rond VM2 en De Wijkschool.

Hoofdstuk 5 resumeert kort en stelt de kern van de methodiek voor verklarende evaluatie vast.

De medewerking van verschillende collegae en externe deskundigen was onontbeerlijk bij het uitvoeren van dit onderzoek. Een woord van dank is hier op zijn plaats.

Allereerst danken we collega Mechtild Derriks die haar grote kennis van voortijdig schoolverlaten beschikbaar heeft gesteld zodat we de beleidscontext en de verschillende interventies ter voorkoming van vsv beter konden interpreteren en verwerken.

Ten tweede danken we dr. A. Glebbeek en dr. M. Rol, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, die niet alleen door hun onderzoekspublicaties in inspiratie hebben voorzien, maar ook in dialoog kritisch onze voortgang hebben becommentarieerd.

Tot slot prof. dr. R. Pawson, die als medeauteur van werken op het gebied van 'Realistic Evaluation' in feite voor het hart van deze methodiek voor verklarende evaluatie heeft gezorgd. In e-mail-correspondentie heeft hij extra licht laten schijnen op de soms redelijk nieuwe begrippen en de vocabulaire die hier en daar nadere toelichting en precisering behoeften.

Tot slot nodigen we beleidsmakers en onderzoekers uit hun ervaringen met het toepassen van de methodiek voor verklarende evaluatie met ons te delen.

2 Verklarende evaluatie, theorie en praktijk

2.1 Inleiding

We volgen in dit hoofdstuk de volgende lijn. Eerst beschrijven we beleidsevaluatieonderzoek (2.2). In paragraaf 2.3 gaan we in op de vraag wat verklarende evaluatie is en hoe het effectonderzoek kan flankeren. Vervolgens schetsen we in 2.4 de kernelementen van verklarende evaluatie. Eerst komt de reconstructie van beleidstheorie aan de orde, dan de vraag hoe causaliteit gezien moet worden in dit type evaluatie. Daarna volgt de vraag hoe rekening moet worden gehouden met de implementatie van beleid in de praktijk en we introduceren het centrale concept van verklarende evaluatie: configuraties van context, mechanismen en uitkomsten. In paragraaf 2.5 passeren twee voorbeelden van geslaagde verklarende evaluaties de revue. Tot slot bespreken we in paragraaf 2.6 de van toepassing zijnde wetenschappelijke kwaliteitscriteria.

2.2 Beleidsevaluatieonderzoek

Er is veel literatuur beschikbaar over evaluatie. Voor dit onderzoek is vooral de literatuur over evaluatie van beleid van belang. Coleman beschreef beleidsevaluatieonderzoek als "het systematisch zoeken naar informatie die publiek beleid kan ondersteunen" en hij geloofde sterk dat debatten over beleid gevoerd moeten worden op basis van sociaalwetenschappelijke onderzoeksresultaten (Coleman, 1976: 304).

Evaluatieonderzoek is praktijkgericht onderzoek: wetenschappelijk onderzoek

gericht op het leveren van kennis die gebruikt kan worden voor de oplossing van praktijkproblemen. Het accent ligt op het verkrijgen van kennis die ons in staat stelt om verschijnselen in de werkelijkheid te kunnen beïnvloeden en te veranderen. De belangrijkste functie van evaluatieonderzoek is bijdragen aan de sturing van het gedrag en het handelen van beleidsinstanties, instellingen en uiteindelijk aan de verbetering van de situatie van de doelgroepen van dat beleid (Swanborn, 2007).

Evaluatieonderzoek van beleid kan plaatsvinden op verschillende momenten in de beleidscyclus en kent verschillende vormen:

1. tijdens het ontwerpen van een interventie: planevaluatie, ex ante evaluatie
2. tijdens het begeleiden van het invoeringsproces van de interventie: procesevaluatie, evaluatie tijdens beleidsimplementatie, en
3. tijdens het evalueren van de gevolgen c.q. het vaststellen van de effecten van de interventie: de productevaluatie, ex post evaluatie.

1. Bij *ex ante evaluatie* is er nog geen sprake van het vaststellen van feitelijke effecten. Men kan vooraf redeneren, op basis van bestaande kennis of bestaand beleid, of het beleid kan werken of niet. Ex ante evaluatieonderzoek kan dus verwachtingen over de effecten en veronderstellingen over en inzichten in de mechanismen waardoor ze geproduceerd worden in kaart brengen. Dat kan volgens het CPB (2011) op basis van:

- wetenschappelijke literatuur waarin relevante theorie is ontwikkeld en/of getoetst;
- evaluaties van interventies met verwante karakteristieken of evaluaties van interventies in verwante contexten;
- de beleidstheorie van de beleidsmakers;
- theorieën/verwachtingen over beleidsdynamiek van deskundigen en/of sleutelactoren met betrekking tot het betreffende beleidsveld.

2. Bij *procesevaluatie* gaat het er in de eerste plaats om te kijken of de interventie uitvoerbaar is en conform plan is uitgevoerd. Daarnaast gaat het om het *tijdens de rit* tijdig verkrijgen van kennis over wat er allemaal mis kan gaan met de interventie en over de mogelijkheden om bij te sturen. Het inventariseren van mogelijk werkzame mechanismen is een belangrijk startpunt. Toetsing van veronderstellingen en verwachtingen kan geschieden in pilots of eerste tranches. Daarnaast kan men de implementatie van beleid

actief monitoren en in beeld brengen welke onbedoelde of onverwachte mechanismen en effecten optreden. Een essentiële vraag is in hoeverre waargenomen effecten met de beschouwde interventie van doen hebben. Positief beantwoorden van die vraag vergt de ontwikkeling van een robuuste theoretische redenering die het tot stand komen van de effecten verklaart. Het kan daarbij gaan om toepassen van bestaande (maar niet eerder geactiveerde) inzichten, of om nieuwe theorievorming. Het voordeel van de evaluatie tijdens implementatie van beleidsinterventies is dat men beleid kan bijsturen.

Daarnaast wordt gesteld (Swanborn, 2007: 49) dat procesevaluatie nuttig is in die gevallen dat we geen idee hebben waarom een interventie werkt en wat de tussenliggende causale schakels of ‘generatieve mechanismen’ zijn die een rol spelen bij het slagen van een interventie. Ook kan het nuttig zijn als we niet (precies) weten welk element van de interventie nu cruciaal is en welke condities daarvoor nodig zijn. “De theorie ontbreekt in al die gevallen, waardoor het heel moeilijk wordt om voor een specifieke situatie goede voorspellingen te doen of de beste variant te kiezen.” Als procesevaluatie tijdens implementatie, al dan niet in een kleinschalige proefcontext, niet mogelijk is, bestaat de mogelijkheid achteraf het proces van in- en uitvoering van een interventie te analyseren. Deze *retrospectieve procesanalyse* is gewijd aan het opsporen van omstandigheden en verklaringen, activiteiten die verwant zijn aan het onderwerp van dit onderzoek.

Kenmerken van procesevaluatie zijn:

- dat het intensief is (in de zin van het onderzoeken van veel variabelen),
- dat het overwegend kwalitatief is met gebruik van vele databronnen en het met elkaar confronteren van resultaten,
- dat men aandacht moet schenken aan verhalen van betrokkenen en de interpretatie die men geeft aan de interventie en
- dat het vraagt om een explorerende houding en het open staan voor allerlei verschijnselen die inzicht kunnen bieden (Swanborn, 2007).

3. Een *ex post* verklarende evaluatie kan plaatsvinden als de implementatie van het beleid voltooid is (CPB, 2011). Idealiter zijn op dat moment vanuit de *ex post* effectevaluatie effecten wetenschappelijk vastgesteld. Qua aanpak verloopt een *ex post* evaluatie hetzelfde als een evaluatie tijdens de implementatie, al is de kring van ‘betrokkenen’ en de range van mechanismen

en (bedoelde en onbedoelde) effecten groter omdat het beleid verder gevorderd is. Over deze betrokkenen stelt de literatuur dat zij een belangrijke rol vervullen als bron van hypothesen, verwachtingen, veronderstellingen en ervaringen en dus essentieel zijn in verklarende evaluatie (CPB, 2011; Swanborn 2007).

2.3 Verklarende evaluatie

Een verklarende evaluatie kan ex ante, tijdens het proces en ex post verricht worden. De methodiek die we in dit rapport beschrijven geeft aanwijzingen voor alle varianten. Verklarende evaluatie heeft idealiter een plaats naast een effectevaluatie. Beide hebben hun eigen inbreng en waarde. Evaluatieonderzoek moet een antwoord geven op het attributieprobleem: het toekennen van effecten aan een interventie ofwel de toegevoegde waarde van de betreffende beleidsinterventie, los van andere factoren (Leeuw & Vaessen in OCW, 2009). Hiervoor moeten evaluatoren op zoek gaan naar de ‘counterfactuals’, datgene dat tegengesteld is aan wat zich feitelijk voordoet: om inzicht te krijgen in de effecten die voortvloeien uit de interventie, moet men te weten komen wat er zou zijn gebeurd als de interventie er niet was geweest en dit vergelijken met hetgeen er gebeurd is nu de interventie er wel is geweest. In het beleid is er momenteel een tendens naar een voorkeur voor experimentele onderzoeksdesigns om deze vragen te beantwoorden. Hier wordt ook wel aan gerefereerd in termen van “de gouden standaard” (OCW, 2009; vgl. What Works Clearinghouse).

Het verklaren van *hoe* en *waarom* interventies werken is voor beleidsmakers relevant, in het bijzonder in die gevallen dat gevonden effecten afwijken van verwachte effecten, of wanneer onverwachte effecten optreden, zowel positief als negatief. Naast de vraag naar systematische effecten, zijn voor het beleid nog twee vragen van belang: (1) Wat gebeurt er? en (2) Waarom of hoe gebeurt dat? (National Research Council, 2002).

Bij effectevaluaties kan zich het “black box probleem” voordoen (zie figuur 2.1): er wordt een interventie gepleegd en daaruit volgen meetbare uitkomsten, maar het is niet duidelijk hoe de interventie precies heeft gewerkt en wat de verklaring is van de gevonden effecten.



Figuur 2.1 Het black box probleem

Verklarende evaluatie is complementair aan effectevaluatie. De twee vormen van onderzoek zijn nevengeschiedt, kunnen elkaar wederzijds versterken, maar hebben wel andere doelen. Effectevaluatie is gericht op het vaststellen van verbanden tussen een interventie en de effecten die aan de interventie zijn toe te schrijven. De rol van verklarende evaluatie is het openen van de black box en het zoeken naar en vaststellen van verklaringen voor de verbanden tussen de interventie en de uitkomst. Het gaat dan om antwoorden op vragen als:

- Hoe en waarom werkt een interventie?
- Als er geen effect optreedt terwijl dat wel verwacht was, waarom is dat dan het geval?
- Welke ongewenste/onbedoelde effecten treden op?

Een verklarende evaluatie dient heel precies de verbanden tussen interventies en de (ongewenste/onbedoelde) uitkomsten te articuleren, en legt met name de onderliggende werkzame mechanismen bloot en tevens de context waarin deze mechanismen wel of niet leiden tot het effect. Hierin spelen implementatiefactoren een belangrijke rol. Omdat de black box opengaat in dit type onderzoek wordt het ook wel “clear box evaluatie” genoemd (Scriven, 1994). Met het geven van gefundeerde verklaringen kunnen gevonden effecten nadere legitimatie krijgen en meer ‘klankkleur’: effecten die vaak in de vorm van cijfers worden gerepresenteerd, worden verrijkt met contextgebonden factoren en inzichten over hoe interventies daadwerkelijk ‘werken’ (zie ook Rouw, 2011).

In de literatuur vinden we verschillende argumenten voor de complementariteit van verklarende evaluatie en effectonderzoek. Vriens stelt dat de complexiteit van het onderwijsveld om meer benaderingen vraagt dan alleen het gouden standaard onderzoek (OCW, 2009). Leeuw & Vaessen stellen dat verschillende methoden en designs elkaar aanvullen en samen een vollediger beeld opleveren van de impact van een beleidsinterventie. Smith & Smith benadrukken dat zelfs eenvoudige beleidsinterventies kunnen ingrijpen op complexe interacties en er

vaak meerdere mechanismen spelen. De uitvoerenden kunnen bovendien talrijk zijn en hebben soms tegenstrijdige drijfveren en invloeden (Smith & Smith, 2009). Dit alles kan tot gevolg hebben dat een interventie deels werkt, maar deels ook niet uitpakt zoals bedoeld. In een effectevaluatie kan dan geconcludeerd worden dat de uitkomst niet is zoals verwacht en dat de interventie dus niet werkt. Verklarende evaluatie kan een genuanceerder beeld schetsen en aanknopingspunten geven op welke (deel)aspecten het beleid aangepast zou moeten worden om toch de gewenste uitkomsten te genereren. Zie voor voorbeelden van onderzoek waarin effect- en verklarende evaluatie zijn gecombineerd de studies van Van Noije en Wittebrood (2008; 2010) en van Strange et al (2006).

Als echt begrepen en onderzocht is dat het beleid werkt zoals bedoeld, dat de verwachte effecten optreden en dat men ook weet waarom dat het geval is, is de interventie beter overdraagbaar naar andere settings. Met alleen een uitkomst is er veel minder kans op het effectief repliceren van de interventie in andere contexten, wat gewoonlijk wel een doel is van beleidsmakers (George & Bennet, 2004). Experimenten zijn bedoeld om hypothesen te toetsen over de vraag wat er gebeurt als we 'iets' doen. Dat geschiedt in de wetenschap in zorgvuldig beperkte en gecontroleerde omstandigheden, waarvan de 'randomized controlled trial' (RCT) een speciaal geval is. Er wordt vastgesteld dat een interventie met een bepaalde mate van zekerheid werkt, met inachtneming van het 'ceteris paribus' principe. Er kan met andere woorden een causaal verband vastgesteld worden. Maar als dat lukt, is het nog steeds noodzakelijk om voor generalisatie de experimentele studie aan te vullen met "extensive high quality field reports on real world use" (Scriven, 2008: 14). Daarbij stelt Scriven (2008:18): "The real 'gold standard' for causal claims is the same ultimate standard as for all scientific claims; it is critical observation."

Verklarende evaluatie kan een plek hebben in een proces van 'evidence based' beleidsmaken. Grimmus & Oostdijk (2006) maken bij dit begrip een vergelijking met de rechtspraak. Bewijs (evidence) wordt in de rechtszaal niet enkel ontleend aan (direct) waargenomen feiten. Voor de bewijsvoering worden ook partijen, betrokkenen, getuigen en eventueel externe deskundigen gehoord om daarmee omstandigheden, motieven en gelegenheden in beeld te krijgen. Deze kwalitatieve informatie maakt dat het vonnis het niveau van de

waargenomen feiten overstijgt. De contextinformatie en achtergronden in combinatie met de feiten vormen samen een coherent en consistent geheel.

Het causaliteitargument zoals gehanteerd in effectonderzoek is volgens sommigen onvolledig en daarmee niet valide als niet ook duidelijk is wat de reden is waarom de interventie werkt. Volgens sommige onderzoekers is het zelfs een “waste of money” om een experiment uit te voeren, zonder ook te onderzoeken of en in hoeverre de interventie werkt op de manier die de beleidstheorie voorspelt (Smith & Smith, 2009). Effecten kunnen pas echt worden vastgesteld wanneer ook een verklaring kan worden gegeven voor het al dan niet optreden ervan. Dit betekent dat niet alleen moet worden gekeken naar direct waarneembare effecten maar ook naar de uitvoering van de interventie en de context waarin dat gebeurt. In de volgende paragraaf belichten we nader hoe we causaliteit moeten zien in verklarende evaluatie.

Evaluatief beleidsonderzoek vindt plaats in natuurlijke settings, waar voorgeschiedenissen en contexten een rol spelen en waar menselijk handelen bestaat uit complexe patronen van relaties en invloeden. De verklarend evaluator moet recht doen aan de complexiteit waarin hij zich begeeft. Swanborn (2007:213) stelt dat de verklarende evaluator ook bedacht moet zijn op het aspect van “de vele, uiteenlopende belangengroepen in menige beleidssituatie en de noodzaak om hiermee rekening te houden”. Of zoals Greene et al zeggen (2001: 25): “Engaging this complexity requires *not* a privileging of just one way of knowing and valuing, but rather a marshalling of *all* of our ways of understanding in a framework that honors diversity and respects difference.” Voor het begrijpen waarom een interventie werkt kunnen daarom verschillende methoden, zowel kwantitatief als kwalitatief of een combinatie daarvan, aangewend worden (Greene et al, 2001; Strange et al, 2006). Ook kan de analyse geschieden vanuit verschillende gezichtspunten en disciplines (zoals de sociologie, economie, psychologie, speltheorie en dergelijke) (Rol & Cartwright, 2012).

In een verklarende evaluatie kunnen uitkomsten uit effectonderzoek als vertrekpunt worden genomen. De verklarende evaluatie geeft dan meer inzicht in werkzame mechanismen die maken dat de interventie leidt tot een uitkomst en specificeert voor verschillende omstandigheden. De detaillering van het conceptuele model in een verklarend evaluatieonderzoek biedt daarnaast

waardevolle aanknopingspunten voor verder effectonderzoek.

2.4 Kernelementen van verklarende evaluatie

Verklarende evaluatie van beleid kent een aantal kernelementen. In deze paragraaf belichten we deze elementen en voegen nadere uitleg toe voor de gehanteerde begrippen.

2.4.1 *Reconstructie van beleidstheorie*

Ten eerste hebben we het over beleidsinterventies. Interventies zijn ingrepen met het doel een of meer situaties te veranderen, vaak te verbeteren. Hoppe et al (2008) definiëren *beleid* als een politiek bekrachtigd plan voor de aanpak, liefst een oplossing, van een maatschappelijk probleem. Men heeft een *probleem* als men een kloof 'ziet' tussen een maatstaf (beginsel, ideaal, norm, criterium) en een voorstelling van een bestaande of toekomstige situatie. Dit verschil tussen wens en werkelijkheid is aanleiding voor een beleidsinterventie. Beleidsinterventies komen niet uit de lucht vallen; ze zijn gerelateerd aan een beleidscontext of -kader, nota's en werkplannen. In verklarende evaluatie moet de beleidscontext aan de hand van documenten of na gesprek met beleidsmakers bepaald en geanalyseerd worden om de werking van interventies beter te kunnen interpreteren.

Daarnaast kent een interventie een achterliggende beleidstheorie: veronderstellingen over het gedrag van mensen en organisaties en over de effecten die de interventie op dat gedrag heeft. De beleidstheorie identificeert en verbindt de processen waarmee de verschillende componenten en instrumenten van de beleidsinterventie leiden tot het beoogde resultaat. Men veronderstelt dat de interventie bepaalde mechanismen op gang brengt die positief bijdragen aan het realiseren van de doelen van de beleidsinterventie. Een goede beleidstheorie draagt bij aan een goede beleidsontwikkeling en -implementatie, bevordert zelfcorrigerende feedback loops en helpt het succes of falen van beleid te verklaren (Smith & Smith, 2009).

Het vertrekpunt in onderzoek naar de werking van een beleidsinterventie is de reconstructie van de beleidstheorie. Er wordt gereconstrueerd uit welke met redenen omklede assumpties (aannamen, veronderstellingen, hypothesen) de beleidstheorie bestaat. Deze assumpties omvatten welke doelen van het beleid bereikt moeten worden, welke strategieën worden gekozen, en hoe het beleid

in zijn uitvoering zou moeten werken.

2.4.2 Causaliteit in verklarende evaluatie

Het concept causaliteit is niet zonder problemen, omdat er zowel in verschillende wetenschapsfilosofische stromingen als in het uitvoeren van onderzoek verschillende zaken onder worden verstaan. Een voorbeeld is de vaak voorkomende begripsverwarring tussen causaliteit en correlatie. Een activiteit of een gebeurtenis kan iets anders *veroorzaken* of het kan *correleren* met iets anders. Als een actie een andere actie veroorzaakt dan zijn ze gecorreleerd. Maar alleen omdat twee dingen samen gebeuren, wil niet zeggen dat het ene het andere veroorzaakte. Het is in het algemeen moeilijk om causaliteit vast te stellen tussen twee gecorreleerde gebeurtenissen of observaties. Maar er zijn veel statistische tools om een *statistisch significante* correlatie vast te stellen.

Bij verklarende evaluatie heeft causaliteit een *generatieve* notie. Genereren betekent scheppen, produceren, veroorzaken. Het gaat dan om *hoe* het verband zelf tussen interventie en uitkomst tot stand komt. Het *hoe* is geen variabele, maar een mechanisme en dit mechanisme is bepalend voor het ontstaan van de relatie tussen interventie en uitkomst. Dit generatieve mechanisme omvat de vormgeving, het verloop en de onderlinge relaties in processen die verantwoordelijk zijn voor het verband. Een mechanisme is in die zin dus een theorie. In de generatieve opvatting van causaliteit kun je pas spreken van causaliteit als je ook de precieze werking van het werkzame mechanisme kunt uitleggen. We doelen op deze -generatieve- vorm van causaliteit als we dit begrip gebruiken: we zijn op zoek naar *plausibele oorzakelijke verbanden*, de mate waarin mechanismen in contexten uitkomsten voortbrengen. We gebruiken in de hier gerapporteerde methodiek altijd begrippen als causale ketens, causale schema's in dit licht van plausibele oorzakelijkheid. We lichten dit hieronder nader toe.

Bij het maken van beleid om een bepaald vastgesteld maatschappelijk probleem aan te pakken of op te lossen is het noodzakelijk de vraag te stellen waarom het probleem optreedt. Er moet met andere woorden een analyse worden verricht van typen van oorzaken van het optreden van het probleem. Beleidsmakers moeten uit mogelijke oorzaken, die in een gegeven situatie of op theoretische gronden tot het probleem hebben geleid, en uit plausibele

oorzaken, die op grond van wetenschappelijk en ander bewijs als belangrijkste gezien worden, de manipuleerbare oorzaken selecteren. Vanwege de mogelijkheid tot manipulatie zijn dit de aangrijpingspunten voor beleid (Hoppe et al, 2008: 76). Vervolgens veronderstelt men dat de interventie die men ontwerpt om oorzaken weg te nemen of te veranderen gevolgen heeft voor het optreden van het probleem. Men hoopt dat het probleem verdwijnt of in meer of mindere mate verandert in gunstig opzicht. De beleidsmaker creëert zicht op de oorzaak-gevolg structuur van een probleem, en de mogelijke manier om het probleem aan te pakken. Er is zo bij het maken van beleid sprake van veronderstellingen die een bepaalde mate van oorzakelijke structuur hebben: als <interventie> dan <verandering in processen> dan <gewenst gedrag doelgroep>. Dit kan uitgebreid worden met andere voorwaardelijke redeneringen; in dat geval wordt een mits <factor en/of context> toegevoegd aan de <als><dan> redenering (zie Ehren et al, 2005). Veronderstelde causaliteit is uiteraard iets anders dan vastgestelde causaliteit. In een effectevaluatie kan gemeten worden of door een interventie beoogde resultaten zijn bereikt en in welke mate, via het aantonen van statistisch significante verbanden. De causale interpretatie is dan de interpretatie van een gevonden statistisch verband tussen kenmerken van de interventie en doelvariabele(n) als effect van de interventie, en dan bij voorkeur vastgesteld onder experimentele condities (zie o.a. Swanborn, 2007: 233 e.v.). Maar hoe precies de gemeten resultaten tot stand zijn gekomen, wat precies de rol van de beleidsinterventie is geweest, welke andere factoren en processen hebben (mee)gespeeld in het behalen van de resultaten is met dit type effectonderzoek in complexe maatschappelijke situaties niet precies te verklaren.

In verklarende evaluatie moeten de veronderstelde oorzakelijke verbanden betrokken worden die vervat zijn in de optelsom van hypothesen van de beleidstheorie. Het doel is plausibele verklaringen te geven en te onderbouwen voor de vraag of de interventie leidt tot het ontstaan van werkzame processen ofwel *mechanismen* die leiden tot het realiseren van beoogde beleidsdoelen, van gewenste uitkomsten. Daartoe worden de assumpties uit de beleidstheorie getoetst aan de realiteit, dat wil zeggen aan de verschillende maatschappelijke contexten waarin de interventie ingezet wordt. Verklarende evaluatie is dus een vorm van hypothesetoetsend onderzoek.

Mechanismen zijn processen die de potentie hebben veranderingen op gang te

brenge, te genereren, maar ook om veranderingen juist te voorkomen. Mechanismen maken dat 'dingen werken' en kunnen daarom beschouwd worden als de motoren achter beleidsinterventies. In verklarende evaluatie van beleidsinterventies moet dan ook nadrukkelijk aandacht worden geschonken aan mechanismen. Centraal thema in de literatuur over verklarende evaluatie is de notie dat het identificeren van mechanismen die de link leggen tussen de oorzaak en het effect, cruciaal is voor het kunnen geven van meer diepgaande en meer fijnmazige verklaringen van sociale fenomenen en beleidseffecten (zie Astbury & Leeuw, 2010; Leeuw, 2003; Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2006; Chen, 1990; Donaldson, 2007; Davidson, 2000; Henry et al, 1998; Owen & Rogers, 1999; Rogers et al, 2000). Het kerndoel is het openen van de black box, die bij kwantitatieve effectevaluatie vaak gesloten blijft, en daarmee te verklaren hoe en waarom interventies werken (of daar juist niet in slagen) in diverse contexten en voor verschillende belanghebbenden (stakeholders). Een verklarende evaluatie articuleert dus, liefst heel precies, de oorzakelijke verbanden tussen interventies en de (gewenste, ongewenste en/of onbedoelde) uitkomsten.

Verklarende evaluatie heeft nadrukkelijk aandacht voor de context waarin mechanismen spelen, voor de vraag hoe een interventie *in de praktijk* uitwerkt. Het gaat bij sociale interventies vaak om complexe beleidsthema's waarbij het effect van de interventie sterk afhankelijk is van hoe 'human agents' het beleid uitvoeren en hoe de doelgroep van het beleid daarop reageert. Hun gedrag is niet reduceerbaar tot meetbare feiten als frequentie en duur, maar wordt ook beïnvloed door belangen, gevoelens, verwachtingen en omstandigheden. Met andere woorden, mensen reageren niet op beleidsinterventies als biljartballen waar tegenaan gestoten wordt. Interventies 'werken' alleen als mensen ervoor kiezen te zorgen dat ze werken en in de juiste omstandigheden geplaatst zijn om dat ook werkelijk te kunnen doen (Pawson & Tilley, 1994; Astbury & Leeuw, 2010).

Hieruit volgt dat inzicht in mechanismen complexer is dan alleen het identificeren van de links tussen het beleid en de effecten van het beleid. Het gaat ook om het begrip van causaliteit in relatie tot specifieke contexten (Sayer, 2000). Verschillende contexten kunnen op verschillende manieren invloed hebben op het in werking treden van mechanismen. Het vermogen van het mechanisme <A> om teweeg te brengen is een tendens in plaats van een

zekerheid en het onderliggende mechanisme moet altijd worden beschouwd als een gedeeltelijke oorzaak, omdat het afhankelijk is van de kenmerken van de context. Causale verbanden ontstaan doordat de interventie aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de doelgroep van het beleid in omstandigheden die bevorderlijk zijn voor het slagen van de interventie. Het is dus niet de interventie op zichzelf die 'werkt', maar de 'people co-operating and choosing to make them work' (Pawson & Tilley, 1997:36). De verklarend evaluator moet de noodzakelijke voorwaarden begrijpen waaronder deze potenties vrijgemaakt kunnen worden, nagaan of dat in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurd is en zicht krijgen op contextuele factoren die het optreden van causale mechanismen ondersteunen of verhinderen (Smith & Smith, 2009).

2.4.3 Implementatie

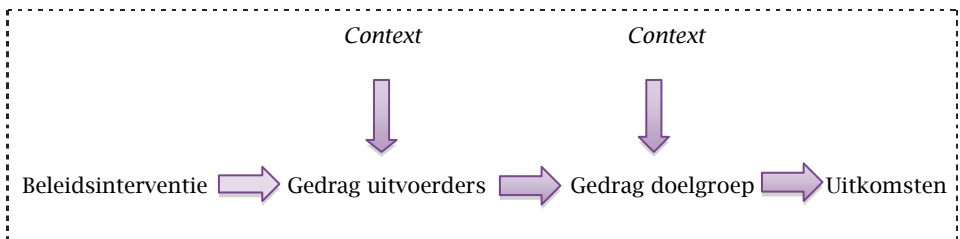
Verklarende evaluatie is niet alleen gericht op wat interventies doen, maar ook op hoe uitvoerders en doelgroepen handelen (Weiss, 1997). In de beleidstheorie zou daarom ook aandacht moeten zijn voor de "theorie van de uitvoering" (Smith & Smith, 2009), beleidsmakers moeten "terugdenken vanuit de uitvoerende organisaties" (Hoppe et al, 2008). In de beleidstheorie wordt niet altijd expliciet nagedacht over implementatiefactoren en de verschillende stappen die noodzakelijk zijn om het beleid 'zoals-bedoeld' uit te voeren. Daarbij moet het gegeven dat uitvoerders niet altijd handelen zoals beoogd door beleidsmakers, aandacht krijgen. Beleid dat hogerop wordt bedacht, kan worden vervormd in de uitvoeringspraktijk en daarop is niet altijd zicht (Sol et al, 2011). Dit is bekend als een probleem van de 'street-level bureaucracy' (zie Le Grand, 2003; Lipsky, 1980).

Overigens kan het juist zo zijn dat in de beleidstheorie rekening wordt gehouden met autonomie van beleidsuitvoerders en de contexten waarin het beleid dient te worden geïmplementeerd. De doelen worden bijvoorbeeld gegeven (wat) en de praktijk bepaalt hoe men de doelen van het beleid realiseert. Maar ook deze elementen van de beleidstheorie kunnen in verklarende evaluatie worden getoetst.

De implementatie van nieuw beleid vraagt tijd, deskundigheid en andere vormen van ondersteuning aan de kant van de uitvoerenden. Terugdenken vanuit de uitvoerende organisatie impliceert antwoorden op de volgende vragen:

- 1) Wat moeten de bij de uitvoering betrokken instanties allemaal doen om het bereiken van de beleidsdoelen te bevorderen?
- 2) Welke middelen heeft de beleidsorganisatie om het gedrag van de uitvoerende instantie te beïnvloeden?

In verklarende evaluatie moet dan ook nadrukkelijk aandacht besteed worden aan implementatiefactoren. Als een interventie (deels) wel en (deels) niet werkt kan dat leiden tot de conclusie dat het ontwerp van de beleidsinterventie wel goed was, maar dat het niet goed is geïmplementeerd; de uitvoerders doen niet wat de bedoeling is, of er is niet voldaan aan de wenselijke (rand)voorwaarden.



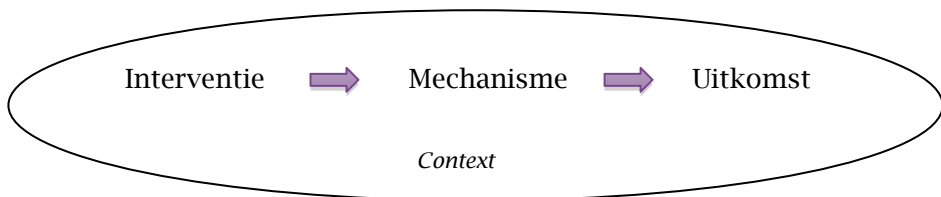
Figuur 2.2 Het belang van de context bij de implementatie van interventies

2.4.4 Contexten, mechanismen en outcomes

In het voorgaande hebben we betoogd dat interventies in verschillende contexten verschillende mechanismen op gang kunnen brengen met verschillende effecten tot gevolg. Ten behoeve van een onderzoeksaanpak voor het verklaren van al die verschillen en de (mogelijk causale) verbanden daartussen dienen al deze componenten met elkaar in verband gebracht te worden. In de aanpak van verklarende evaluatie van Pawson en Tilley (1997) staat de te beantwoorden kernvraag **“Wat werkt voor wie in welke omstandigheden en waarom?”** centraal. Daarmee is er nadrukkelijk aandacht voor diversiteit en heterogeniteit in de concrete realistische contexten waarin beleidsinterventies beogen beleidsdoelen te realiseren. Pawson en Tilley spreken mede hierom van ‘realistic evaluation’.

De zoektocht naar (causale) verbanden bij Pawson en Tilley geschiedt aan de hand van zogenoemde CMO-configuraties, waarin de C voor Context, de M voor Mechanisme en de O voor ‘Outcome’ staat. Met outcome wordt resultaat bedoeld, inclusief effecten die optreden als resultaat van een interventie. De

formule is Context + Mechanisme = Outcome (zie Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2006). Het gaat daarbij ook om het hebben van aandacht voor condities en factoren die in verschillende contexten in de praktijk een rol (blijken te) spelen. De context kan betrekking hebben op fysieke factoren, maar ook bijvoorbeeld op bepaalde doelgroepen of karaktereigenschappen van de doelgroep (bijvoorbeeld een interventie werkt alleen voor gemotiveerde mensen). Aandacht voor context en omstandigheden helpt verklaren waarom eenzelfde interventie in het ene geval meer of betere uitkomsten heeft dan in een ander geval. Dat het altijd om *configuraties* gaat, wil zeggen dat context, mechanisme en resultaten (outcomes) altijd in samenhang met elkaar moeten worden gezien.



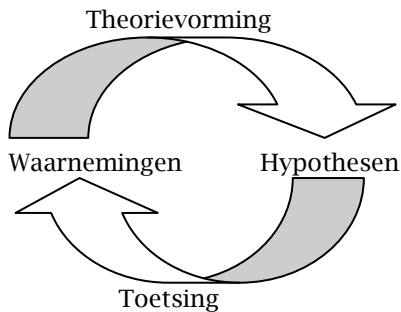
Figuur 2.3 Het conceptuele model van realistische evaluatie (Pawson & Tilley, 1997)

De interventie is het startpunt, maar in verklarend evaluatieonderzoek gaat het om de mechanismen die leiden tot de uitkomst (Astbury & Leeuw, 2010). Het conceptuele model is gegeven in figuur 2.3. Elk mechanisme is zo gespecificeerd mogelijk geformuleerd: *voor wie* het geldt, in welke *omstandigheden* het wel of niet geldt en rekening houdend met andere contextfactoren die een rol spelen.

In complexe situaties is er sprake van verschillende actoren op verschillend niveau met verschillende doelstellingen en om veranderingsmechanismen op gang te brengen zijn verschillende (typen) interventies mogelijk. De visie achter verklarende evaluatie is steeds dat beleidsprogramma's geen 'dingen' zijn die wel of niet kunnen 'werken', maar dat beleid bepaalde ideeën of veronderstellingen bevat die werken voor bepaalde personen (subjecten, doelgroepen) in bepaalde situaties.

Verklarende evaluatie is een cyclisch proces dat dezelfde stappen kent als de empirische onderzoekscyclus (figuur 2.4). Het startpunt vormt de beleidstheorie en daaruit komen hypothesen voort. Die hypothesen worden

getoetst (onder andere in lerende dialogen, zie hieronder). Hieruit volgen nieuwe waarnemingen en een herziening van de theorie en hypothesen. De cyclus van informatieverzameling, patroonherkenning, theorievorming en verklarende hypothesen, toetsing (dus nieuwe informatieverzameling – al dan niet experimenteel), herziening van hypothesen en theorie en nieuwe toetsing is precies de cyclus die de sociale wetenschapper doorloopt als deze hypothesen opstelt over CMO-configuraties.



Figuur 2.4 De Empirische Cyclus

Pawson en Tilley noemen een aantal regels die onderzoekers tijdens het ontwerpen en verrichten van verklarende evaluatie als richtsnoer kunnen gebruiken.

- Onderzoekers moeten aandacht schenken aan hoe en waarom beleid de potentie heeft verandering te veroorzaken. Dit geschiedt enerzijds in de reconstructie van de beleidstheorie, het betrekken van implementatiefactoren en het toetsen van de assumpties uit de beleidstheorie aan de doelgroep en andere belanghebbenden.
- Onderzoekers moeten doordringen tot onder de oppervlakte van observeerbare inputs en outputs van een beleidsprogramma. De gedachte hier is dat de sociale realiteit gelaagd is, en dat gezocht moet worden naar onderliggende verborgen processen die verklaringen kunnen bieden.
- Onderzoekers moeten zich ook richten op de vraag hoe mechanismen, die sociale en gedragsmatige problemen voortbrengen, worden verzwakt of tenietgedaan door veranderingsmechanismen die door beleidsinterventies op gang worden gebracht. Het gaat om het begrijpen 'waarom' een beleidsprogramma werkt door middel van het begrijpen van de werking van mechanismen. Er moet geanticipeerd worden op de diversiteit aan potentiële mechanismen en de sleutelzaak in het analyseren is het

ontdekken of deze mechanismen de oorspronkelijke probleem-mechanismen hebben veranderd.

- Onderzoekers moeten de contexten begrijpen waarin probleem-mechanismen worden geactiveerd en waarin interventiemechanismen succesvol kunnen optreden. De werking van mechanismen is altijd afhankelijk van context; doelgroepen van het beleid zullen alleen reageren op geboden hulpbronnen en keuzemogelijkheden die door het beleid geboden worden als dat gebeurt in behulpzame, gunstige omstandigheden. Een sleutelactiviteit in de verklarende analyse is te trachten personen en situaties te identificeren voor wie en waarin de interventie verschillend werkt.
- Onderzoekers moeten begrijpen wat de uitkomsten zijn van een beleidsinterventie en hoe ze zijn geproduceerd. Een beleidsprogramma kan niet begrepen worden als ongedifferentieerd geheel. Een beleidsinterventie veroorzaakt verschillende veelsoortige mechanismen die verschillende effecten hebben op verschillende personen en doelgroepen in verschillende situaties, en produceren dus veelvoudige, veelsoortige uitkomsten. Onderzoekers moeten uitkomstpatronen onderzoeken in de rol van toetsers van theorieën. Uitkomsten worden niet onderzocht om simpelweg te zien of beleid werkt, maar worden geanalyseerd om te ontdekken of de veronderstellingen over de werking van mechanismen en de invloed daarop vanuit de context bevestigd worden.
- Onderzoekers moeten hun denken richten op context-mechanisme-outcome patroon configuraties (CMO-configuraties) om overdraagbare en cumulatieve lessen te ontwikkelen. CMO-configuraties zijn veronderstellingen, theoretische constructen, ten aanzien van de vraag wat het is in een beleidsprogramma dat werkt, voor wie, in welke omstandigheden, en waarom. Zij vormen het startpunt van evaluatie en leiden door het toetsen aan de diverse realiteit, aan lokale omstandigheden, tot verfijnde CMO-configuraties. Omdat beleid in verschillende contexten verschillend werkt zoekt de onderzoeker naar generalisaties van beleid door middel van een proces van *abstractie van CMO-configuraties*: het creëren van theorieën met beperkt bereik (middle range theories). Deze theorieën moeten specifiek genoeg zijn om de kern van causale mechanismen van de beleidstheorie weer te geven (als deze te algemeen of te abstract is, is het nutteloos), maar algemeen genoeg zodat

de kennis overdraagbaar is naar andere settings (met teveel details is deze niet generaliseerbaar).

- Onderzoekers moeten in 'lerende' dialoog treden met makers van beleidsprogramma's, projectleiders in de praktijk, uitvoerders van het beleid en leden van de doelgroep met het doel verklaringen binnen de CMO-configuraties nauwgezet te construeren en te toetsen. De vraag 'wie weet wat?' staat hier centraal. Deze belanghebbenden begrijpen het beleid waarin zij betrokken zijn op verschillende niveaus van binnenuit en zijn sleutelinformanten in het onderzoeksproces. Door de verschillende mate van betrokkenheid, de verschillende belangen en hun kennis van hoe het beleid 'echt' uitwerkt, is het nodig dat tussen de onderzoeker en de informant een wederzijdse uitwisseling bestaat. De onderzoeksactiviteiten betreffen het 'leren' van de verhalen en de theorieën van de doelgroep en de uitvoerders van het beleid, het formaliseren daarvan, en het 'terug onderwijzen' en terugkoppelen naar de informant, die dan in een positie is om ze te becommentariëren, te verhelderen, en de sleutelideeën verder te verfijnen. Dit proces verkleint de kloof tussen onderzoek en praktijk. Hoewel hier sprake is van het bereiken van 'consensuele' kennis, inclusief de 'agreement to disagree', blijft het speuren naar verklaringen voor de vraag 'wat werkt voor wie in welke omstandigheden en waarom' centraal staan. Het gaat dus niet om de introductie van een poldermodel in verklarende evaluatie van beleid. Wel is het zo dat het bereiken van consensus over plausibele verklaringen een stopregel in het onderzoek vertegenwoordigt: er kan (voor deze configuratie) gestopt worden met het zoeken naar verklaringen.
- Onderzoekers moeten erkennen dat beleidsprogramma's worden geïmplementeerd in een veranderende en beïnvloedbare sociale wereld, en dat de effectiviteit van beleid dus ondermijnd of versterkt kan worden door nieuwe contextfactoren en nieuwe causale krachten. Anders dan in een laboratorium is het in de veranderende omgeving van sociaal beleid moeilijk zo niet onmogelijk om de empirie overeen te laten komen met theoretische modellen. Belanghebbenden leren altijd van hun ervaringen met interventies, en het is altijd mogelijk dat nieuwe causale krachten CMO-configuraties die als algemeen geldend worden ervaren, bedreigen.

2.5 De toepassing van verklarende evaluatie

We illustreren de aanpak van verklarende evaluatie aan de hand van een tweetal voorbeelden van uitgevoerde onderzoeken waarin gebruik gemaakt werd van de methodiek van Pawson & Tilley.

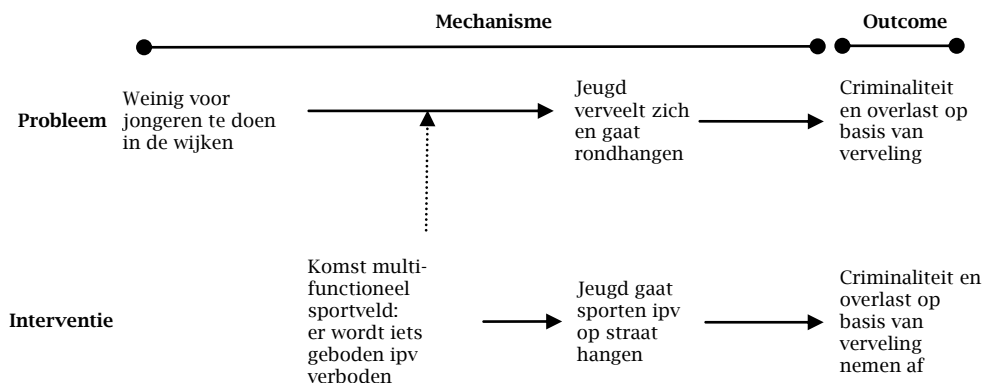
2.5.1 Verklarende evaluatie in de praktijk, voorbeeld 1

Een eerste toepassing is een onderzoek naar de vraag waarom twee sportveldjes (voorlopers van de Cruijff-courts) in de gemeente Emmen tot verschillende effecten leidden, namelijk het wel en niet terugdringen van overlast (Nanninga en Glebbeek, 2011). Er moet gebruik worden gemaakt van inzichten van alle betrokkenen bij een te onderzoeken kwestie met het doel van en met elkaar te leren hoe de zaken in elkaar steken. In methodologisch opzicht is het vooral dit aspect dat in de studie nadruk heeft gekregen. In het onderzoek werd gesproken met onder andere gemeenteamttenaren, welzijnswerkers, leden van de doelgroep (jongeren tussen de 12 en 20 jaar die gebruik maken van de velden), politiemedewerkers en buurtbewoners. De studie laat zien hoe langs deze weg een beeld ontstaat dat ruimer is dan de gemeentelijke beleidstheorie die aan de aanleg van de sportveldjes ten grondslag lag. Hiermee is het ultieme doel van verklarende evaluatie bereikt, namelijk het komen tot verbeterde beleidstheorieën.

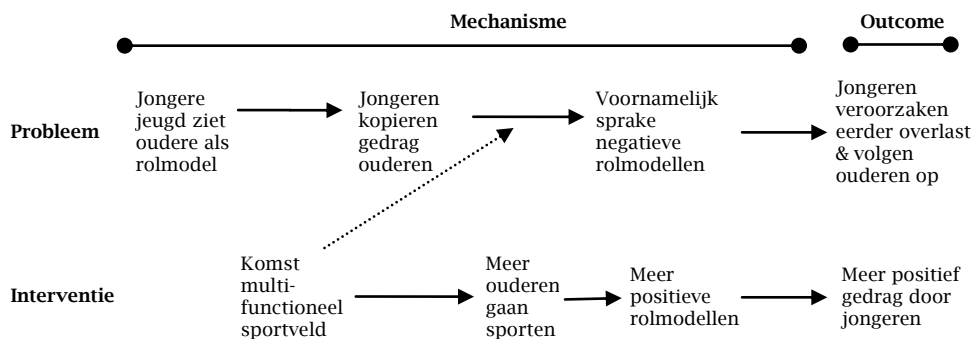
In hun aanpak beginnen de onderzoekers met de vraag wat de *onderzoeksliteratuur* leert over, in dit geval, sport als instrument voor het tegengaan van jeugdoverlast in woonwijken. Men bestudeert het bredere thema van het *implementeren van sportbeleid om te strijden tegen ongewenst gedrag van jongeren*. Men stelt dat veel beleid geen aandacht besteedt aan de specifieke mechanismen waardoor deelnemen aan sport mogelijk tot gewenste resultaten leidt, en dat zonder een specificatie van actieve mechanismen, het niet duidelijk is welke theorieën of ideeën in de evaluatie getoetst moeten worden. In de literatuurstudie ontdekken de onderzoekers een zestal mechanismen die tot een vermindering van jeugdoverlast leiden middels sport. In het onderzoek wordt gezien of deze mechanismen geactiveerd worden door de komst van sportveldjes.

De initiële *discussies met lokale beleidsmakers* onthulden dat er in hun ogen sprake was van twee actieve probleemmechanismen: (1) *verveling* en (2) *negatieve rolmodellen*, en dat deze mechanismen afgestopt konden worden

door *andere manieren van tijdverdrijf en het aanbieden van alternatieve rolmodellen*, dit met de sportveldjes als middel om deze doelen te bereiken. Op basis hiervan werden twee CMO-schema's gemaakt, waarbij de beleidstheorie op dat moment nog geen rekenschap gaf van de mogelijke rol van de C (context) in succes of falen. Hieronder zijn de Nederlandstalige schema's opgenomen (uit Nanninga en van den Heuvel, 2007). Overigens gebruiken we in dit rapport zowel de term CMO-schema als 'schema van causale ketens' voor de afbeeldingen van configuraties.



Figuur 2.5 CMO-schema verveling



Figuur 2.6 CMO-schema rolmodel

Vervolgens is aan de hand van de twee schema's, als uitdrukking van de voorlopige beleidstheorie, gesproken met verschillende typen gesprekspartners, met het doel op het spoor te komen van bevestigingen, afwijzingen, aanpassingen, waarderingen van de veronderstellingen die in de schema's zijn ondergebracht.

Er zijn via verschillende methoden data verzameld: bestuderen van beleidsdocumenten, verzamelen en analyseren van statistische gegevens van de twee wijken, interviews met de verschillende belanghebbenden (welzijnswerkers, jeugdwerkers, buurtregisseurs, politieambtenaren, etc.), observatie van jongeren op de beide locaties, en een gestructureerde vragenlijst. Alle interviews waren semigestructureerd om zo wederzijdse leerdialogen mogelijk te maken (de leerling-leraar cycli, zie regel 7). In de gesprekken met de doelgroep zelf waren de basiscomponenten van de schema's in gestructureerde interviews ondergebracht. Al de activiteiten zorgden voor verschillende modificaties in de beleidstheorie.

De modificaties in de theorie qua *uitkomsten* (outcomes) werden als volgt gerealiseerd. Ten eerste werden politiestatistiekken geraadpleegd. Die lieten geen duidelijke causale gevolgtrekkingen toe op het gebied van toe- of afname van criminaliteit. De sportveldjes leken de overlast echter wel terug te dringen, hetgeen ook uit de dialogen met de verschillende groepen bleek. Vele gesprekspartners vertelden dat het ene veldje het beter deed dan het andere in hun belevenis van het terugdringen van overlast, hoewel de cijfers over criminaliteit een min of meer hetzelfde patroon lieten zien. Dit leidde tot de constatering dat het gebruik van de twee veldjes anders was: in het ene geval echt als speelveldje, in het andere geval als hangplek van problematische jongeren.

De modificaties in de theorie hadden ook betrekking op *mechanismen*. De sportveldjes waren inderdaad alternatieven voor verveling, in de vorm van sport maar ook om vrienden te ontmoeten en rond te hangen. Het mechanisme dat jongere jongeren een (positiever) voorbeeld zouden nemen aan ouderen (rolmodellen) lijkt niet op te treden. Ten eerste is er geen bewijs dat er sprake is van kopieergedrag, en op het ene veldje met rokende, drinkende, rondhangende, deels criminele jongeren was überhaupt geen sprake van positieve beïnvloeding. De conclusie was dat dit vooronderstelde mechanisme uit de beleidstheorie verwijderd moest worden. Daarentegen kwam tijdens het onderzoek een nieuw mechanisme aan de oppervlakte: *het reduceren van confrontaties*, een mechanisme dat na conversie in een CMO-configuratie bevestigd werd door een meerderheid van de gesprekspartners. Het reduceren van confrontaties slaat op het feit dat het ene veld buiten de woonwijk was geplaatst terwijl de andere grensde aan de woonwijk. Bij de laatste was er

daarom meer confrontatie tussen bewoners en jongeren en daardoor was ook de sociale beleving van overlast sterker dan bij het veld dat buiten de woonwijk lag.

Ook qua *contexten* bleken aanpassingen van de beleidstheorie doorgevoerd te moeten worden. De belangrijkste aanleiding was het gezichtspunt van vrijwel allen dat het ene veldje het beter deed dan het andere. In dat laatste geval (het veld waar de overlast niet afnam) is het probleemmechanisme door het veranderingsmechanisme (komst van het sportveldje) verschoven in plaats van overwonnen.

De vraag waarom twee sportveldjes die zo op elkaar lijken, toch sterk kunnen verschillen in hun effect op overlast, is beantwoord met de identificatie van de volgende contextuele factoren. Ten eerste zijn er de *gebruikersgroepen*, waarbij er in één geval sprake is van een harde kern van criminele jongeren en in het andere geval niet. Ten tweede zijn er in de twee buurten *verschillen* in supervisie en betrokkenheid, waarbij het eigen initiatief van de buurt versus gemeente-initiatief een belangrijk aspect is. Verder is er een aantal andere *bevorderlijke factoren* in het ene geval. Qua *locatie* zijn er verschillen in toegankelijkheid, en kan men in het ene wel geslaagde sportveldje goed van een afstand zien wat er gebeurt, terwijl dat in het andere geval niet zo is. Tot slot kwam er in de gesprekken naar voren dat de motivatie om naar trapveldjes te komen afhankelijk is van verschillende wensen en behoeften. Omdat dit in essentie sociale processen zijn, kunnen deze wensen en behoeften sterk verschillen.

Contextfactoren zijn cruciaal om de interventie al dan niet effect te laten hebben; zij bepalen het al dan niet optreden van de mechanismen in de beleidstheorie in kwestie. Deze contextfactoren zijn dus een belangrijk element van CMO-configuraties en stellen beleidsmakers in staat een adequatere theorie op te stellen op basis waarvan betere interventies kunnen worden ontworpen.

Nanninga en Glebbeek (2011) demonstreren dat het primaire doel van verklarende evaluatie, namelijk het *begrijpen* van wat gebeurd is, bereikt kan worden via de boven geschetste aanpak van zoeken naar mechanismen die verklaren wat werkt voor wie in welke contexten met gewenste resultaten.

2.5.2 Verklarende evaluatie in de praktijk, voorbeeld 2

In een onderzoek naar beleidstheorieën over re-integratie naar werk is eveneens de methodiek van verklarende evaluatie gehanteerd (Sol et al, 2011). Econometrisch onderzoek waaruit is gebleken dat de toegevoegde waarde ('netto-effectiviteit') van re-integratietrajecten gemiddeld slechts enkele procentpunten bedraagt, is het vertrekpunt. De onderzoekers stellen dat dit type onderzoek veel vragen onbeantwoord laat, namelijk (2011:7):

“Geldt de vermeende ineffectiviteit voor re-integratiedienstverlening in zijn geheel of alleen voor een bepaalde aanpak? Kloppen de onderliggende uitgangspunten en ideeën niet of is het een kwestie van een verkeerde uitvoering geweest? Ligt het probleem vooral bij de re-integratiebedrijven of waren de opdrachtgevers niet op hun taak berekend? Is het creëren van een re-integratiemarkt überhaupt een goed (of slecht) idee geweest? En, ten slotte, is er een andere beleidsstrategie die tot betere resultaten zou leiden?”

Het is dus onduidelijk hoe de bevindingen kunnen worden geduid en verklaard, bovendien zijn de leidende ideeën achter re-integratie zelf niet aan een onderzoek ontworpen. Sol en haar collega's expliciteren en analyseren de beleidstheorieën van re-integratie (zowel redenen *waarom* als de manier *waarop* re-integratie zou moeten gebeuren) om een antwoord te kunnen geven op de eerdergenoemde vragen. Zij wijzen erop dat de beleidstheorie zich bevindt op drie niveaus: het filosofische niveau (de ideeën, de papieren werkelijkheid), het niveau van de organisatie (de coördinatie van beleidsuitvoering) en het niveau van de interactie met de doelgroep (het operationele niveau, het primaire proces), in dit geval tussen consultants en degenen die zouden moeten of willen re-integreren in werk. Hiermee wordt gerefereerd aan gestratificeerde niveaus in de sociale realiteit.

Op het niveau van de organisatie (in dit geval de re-integratiebedrijven) identificeert men probleemmechanismen (die de weg naar werk belemmeren), om daarna een aanpak (die per bedrijf verschillend kan zijn) te formuleren om de problemen te overwinnen of hanteerbaar te maken. Met deze aanpak wordt actief in het leven van leden van de doelgroep ingegrepen. Men gaat ervan uit dat er een bepaald gedragspatroon is dat belemmerend werkt op re-integratie, en dat de interventiestrategie gericht is op mechanismen die ingrijpen op het gedrag.

Dat gebeurt door de inzet van *instrumenten* die helpen het probleem te overwinnen (zoals b.v. trainingen) en *verbindingen* die zorgen voor toegang tot hulpbronnen die de omstandigheden verbeteren (zoals een consultant die helpt contacten te leggen met een hulpverlener). De *interventie* is zo een situatie-specifieke combinatie van instrumenten en verbindingen met de bedoeling om mechanismen op gang te brengen die het overwinnen van een probleemmechanisme mogelijk maken. De beleidstheorie omvat de redeneringen achter de veronderstelde werking van de interventiestrategie (= de mechanismen) plus ideeën over de condities waaronder deze al dan niet kunnen werken (= de context).

De methode om de interventiestrategie te achterhalen bestaat uit het stellen van de volgende vragen. Daarbij is hier geabstraheerd vanuit dit voorbeeld van Sol et al.

Aangrijpingspunt: waar ligt de focus van de strategie? Richt men zich vooral op verandering van de kant van de organisatie (de voorziening), de kant van de doelgroep, de match tussen voorziening en doelgroep, de omgeving van de doelgroep of treedt er een mengvorm op?

Probleembeschrijving: welke centrale problemen worden in de strategie geïdentificeerd?

Aanpak: hoe wordt geprobeerd problemen op te lossen? Dat wil zeggen: welke instrumenten worden ingezet en welke verbindingen met de omgeving van de doelgroep worden gelegd? Naar welke (tussen)doelen wordt gestreefd?

Mechanismen: welke mechanismen zijn uit deze aanpak af te leiden? Met andere woorden hoe denkt men dat de inzet van instrumenten en het leggen van verbindingen zorgt voor de gewenste gedragsverandering?

Contexten: welke omstandigheden bepalen in de opvatting van de organisatie het al dan niet optreden van de mechanismen?

Conclusie: de typering van de voornaamste mechanismen en het niveau waarop wordt ingegrepen alsmede de bijbehorende interventieclaims. En (wanneer in de laatste stap de contexten worden toegevoegd): de specificering van de CMO-configuraties.

Men stelt dat hierdoor een *interventieclaim* gegeven kan worden, waarmee men ook kan aangeven op welk niveau men het gedrag van de leden van de

doelgroep wil veranderen. Pawson (2003: 472) stelt dat hulpbronnen op vier niveaus de potentie hebben om dit gedrag te veranderen: hulpbronnen op materieel, op cognitief, op sociaal en op emotioneel niveau. Sol et al stellen dat deze “niveaus staan voor de mate waarin een individu zich een interventie eigen kan maken, kan internaliseren. De interventie wordt met andere woorden intern verankerd op één van de vier niveaus.” Men stelt dat deze volgorde van de verankering in verhouding tot alternatieve volgorden het gemakkelijkst verloopt in de hierboven vermelde volgorde, maar dat de mate van de verankering omgekeerd is. De verankering van het emotionele niveau, waarbij de persoon zelfsturend is en het gewenste gedrag uit zichzelf blijft vertonen, is het moeilijkst te bereiken. Het is dus het moeilijkst om invloed uit te oefenen op de snelheid en mate waarin men terugvalt in ‘oud’ gedrag.

In dit onderzoek van Sol et al worden elf mechanismen onderscheiden. Ten tijde van het schrijven van dit rapport waren er nog geen eindconclusies uit het veldonderzoek beschikbaar.

2.5.3 Tot slot

We streven naar een methodiek die beantwoordt aan wetenschappelijke criteria: verklarend evaluatieonderzoek waarin de onderzoeker zo objectief mogelijk probeert na te gaan waarom bepaalde tevoren gestelde doeleinden ten gevolge van een interventie bereikt worden. In de volgende paragraaf volgt een aantal kwaliteitscriteria voor verklarende evaluatie.

2.6 Kwaliteitscriteria

Hoe kan kwaliteit van verklarende evaluatie worden versterkt/gegarandeerd? Bij kwaliteit gaat het erom hoe, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve vormen van evaluatieonderzoek, een systematische dataverzameling en -analyse gegarandeerd kan worden. *Validiteit, betrouwbaarheid of repliceerbaarheid en generaliseerbaarheid* zijn voor beide typen onderzoek de cruciale kwaliteitscriteria. De uitwerking van deze criteria is verschillend, maar in beide gevallen, voor zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek, is een wetenschappelijk gefundeerde methodologie ontwikkeld. Voor kwantitatieve onderzoeksmethoden zijn deze criteria evident. In deze paragraaf werken we de kwaliteitscriteria uit met het oog op verklarend evaluatieonderzoek dat gebruik maakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Verklarend evaluatieonderzoek kan immers bestaan uit zowel kwantitatieve als

kwalitatieve onderzoeksmethoden en leent zich ook uitstekend voor een combinatie daarvan (Greene et al, 2006; Strange et al, 2006)

Om een en ander te verduidelijken geven we daarbij voorbeelden die toegespitst zijn op een beleidsinterventie die later in dit rapport uitgebreid aan bod zal komen, namelijk VM2-trajecten (zie de casus in hoofdstuk 4). VM2 is een geïntegreerde, doorlopende leerweg vmbo-mbo die leidt tot een mbo2-diploma. Doel van de maatregel is voortijdig schoolverlaten te verminderen. Leerlingen sluiten de leerweg af met een startkwalificatie.

Het gaat bij kwalitatief onderzoek niet om het vinden van ‘wetmatigheden’, maar om het zo volledig mogelijk begrijpen van fenomenen in hun context (Vriens in OCW, 2009). Er zijn vele voorbeelden van goed ontworpen kwalitatieve studies die zorgvuldig en systematisch gegevens verzamelen en analyseren (Lauen & Tyson, 2009). Hoe kan kwalitatief onderzoek zodanig worden vormgegeven dat voldaan wordt aan de criteria validiteit, betrouwbaarheid of repliceerbaarheid en generaliseerbaarheid? We volgen hier de uitwerking van Wester et al (2000). Zij bouwen in hun uitwerking voort op het werk van Yin (1983,1994, 2003) over de casestudy als onderzoeksmethode. Tevens putten we uit het werk van Swanborn (2007). We verwijzen ook specifiek naar de methode van “process tracing”, beschreven in het werk van George & Bennet (2005, hoofdstuk 10) en uitgevoerd in een studie van Waslander et al (2010). Casestudies worden toegepast in situaties waarin het te bestuderen verschijnsel complex is, en de onderzoeker geïnteresseerd is in het systeemkarakter, de interactie tussen context en verschijnsel. Dit type vraagstelling vormt ook de kern van verklarende evaluatie; daarom gaan we ervan uit dat de casestudy-methodologie goede aanknopingspunten kan bieden voor de opzet van een goede verklarende evaluatie.

2.6.1 Validiteit

Bij case-study-onderzoek is er het risico van systematische vertekeningen, bijvoorbeeld als gevolg van beperkingen van de gehanteerde techniek, de specifieke invalshoek van de verkregen informatie uit het veld en een subjectieve waarneming van de onderzoeker. Een middel om de kwaliteit (zowel validiteit als betrouwbaarheid) van data te versterken is triangulatie, gebruik van meerdere bronnen, kwalitatief en kwantitatief, meerdere typen dataverzameling, meerdere onderzoekers (zie Greene et al, 2001; Bulder, 2006;

Coleman, 1972). Dit biedt mogelijkheden voor verificatie, het controleren van de bevindingen, en validering.

Aanbevolen wordt verder om de beschrijving van de verzamelde gegevens en de interpretatie ervan voor te leggen aan de betrokkenen.

Bij verklarende evaluatie spelen niet alleen kwalitatieve data een rol, er worden ook kwantitatieve gegevens verzameld. De kwaliteit daarvan kan met gebruikelijke statistische technieken worden vastgesteld.

Een strategie om verklaringen binnen een casestudy te ondersteunen is de procesbenadering. De gebeurtenissen in een case worden geordend en er wordt nagegaan in hoeverre die als causaal proces met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Aanbevolen wordt ook om te zoeken naar discrepant bewijsmateriaal en om verschillende theoretische uitgangspunten naast elkaar te gebruiken om te voorspellen wat je in de empirie zult aantreffen en na te gaan welk theoretisch uitgangspunt de beste verklaring biedt (Wester et al, 2000).

Deze procesbenadering vormt de kern van verklarende evaluatie. Er worden op basis van de beleidsreconstructie conceptuele modellen geformuleerd, veronderstellingen over de werking van wat in een effectevaluatie de black box vormt, de mechanismen. Deze mechanismen komen voort uit de reconstructie van de beleidstheorie en wetenschappelijke kennis op het beleidsterrein. Om na te gaan of de veronderstelde mechanismen werkzaam zijn, kan gebruik worden gemaakt van gegevens die zijn of nog worden verzameld bij de betrokkenen op die intermedierende variabelen. Dit kunnen zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens zijn.

Bij VM2 bijvoorbeeld komt in de geformuleerde mechanismen schoolse motivatie als belangrijke intermedierende variabele naar voren. Of de VM2-aanpak de schoolse motivatie van de leerlingen zoals wordt verondersteld daadwerkelijk verhoogt, kan worden onderzocht op basis van percepties van docenten of ouders, meningen van de leerlingen maar ook met behulp van afname van een instrument voor schoolse motivatie. Een andere manier om de juistheid van de veronderstelde mechanismes te onderzoeken is het zoeken naar afwijkende effecten en negatief bewijsmateriaal.

Een verklarende evaluatie kan worden opgezet volgens een single-case-design.

Dit is in principe met name beschrijvend en het minst sterke design. Het kan versterkt worden door niet alleen te beschrijven maar door op basis van een combinatie van empirie en theorie te komen tot een zogenoemde nomothetische benadering. Hierin staat theoriegericht werken en zoeken naar oorzaak-gevolg relaties centraal, relaties die kunnen worden gegeneraliseerd naar andere onderzoekscases, plaatsen en tijden (Braster, 2000). In een verklarende evaluatie gebeurt dat ook; empirie en theorie worden met elkaar verbonden.

Betere mogelijkheden dan het single-case-design biedt het gebruik van een multiple-case study-design met cross-case-analyse, waarbij bevindingen uit een eerste case als veronderstelling worden ingebracht in de tweede etc., of waarbij de bevindingen van verschillende, onafhankelijk uitgevoerde cases naast elkaar worden gelegd en vergeleken (zie bijvoorbeeld Miles en Huberman, 1994). Zo'n design biedt een goede basis voor een verklarende evaluatie. In dit geval zouden verschillende VM2-locaties als cases kunnen worden opgevat (zie ook generaliseerbaarheid).

2.6.2 Betrouwbaarheid of repliceerbaarheid

Een belangrijk kwaliteitscriterium voor onderzoek is betrouwbaarheid en dan met name de vraag of de resultaten niet toevallig zijn maar bij herhaling kunnen worden gerepliceerd.

Bij kwalitatief onderzoek is transparantie een *conditio sine qua non*: een goede documentatie van de onderzoeksopzet, de achtereenvolgende stappen in het onderzoeksproces (logboek) en de verantwoording daarvan. Ook is het belangrijk dat de stap van resultaten naar conclusies geëxpliciteerd wordt. De ruwe data moeten worden bewaard en gearchiveerd; dit maakt controle van het onderzoeksproces mogelijk.

Bevorderlijk zijn verder triangulatie van bronnen, kwalitatief en kwantitatief, en onderzoekers, als ook codering van dezelfde data door verschillende onderzoekers en vaststellen van interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Verder verdient het aanbeveling gebruik te maken van systematische analyseprocedures, bijvoorbeeld met programma's voor kwalitatieve data-analyse zoals MAXQDA of NVivo.

2.6.3 Generaliseerbaarheid

In hoeverre de resultaten generaliseerbaar zijn, is afhankelijk van de selectie van de cases. Bij case-studies gaat het om een beredeneerde theoretische

selectie die uitgaat van de probleemstelling van het onderzoek. Een criterium voor selectie vormt de informatierijkheid van de cases: kunnen de onderzoekers beschikken over de diversiteit aan data en contexten die zij nodig hebben om een goede analyse van de processen te maken? “Het is de kwintessens van exploratie dat we op het spoor komen van details en interpretaties die wellicht later onbelangrijk zullen blijken te zijn, maar waartussen zich enkele waardevolle inzichten kunnen verschuilen” (Swanborn, 2007: 213).

Om een multiple-casestudy-design te kunnen realiseren zouden verschillende VM2-locaties als cases kunnen worden opgevat. Bij selectie van te bestuderen cases verdient het aanbeveling om te streven naar spreiding op kenmerken die relevant lijken voor de werking van de te evalueren maatregel, bijvoorbeeld stad-platteland. Een selectie van cases zal bijna nooit een representatieve afspiegeling kunnen zijn; het gaat erom door een adequate selectie een inzicht te krijgen in de range van het verschijnsel.

Maar er zijn ook andere strategieën denkbaar: selectie van of een keuze voor extreme of afwijkende gevallen (wat is de reikwijdte van de gevonden verklaringen), van een maximale variatie, selectie van kritieke gevallen. Een mogelijkheid is ook om cases te selecteren op het ontwikkelingsstadium, de mate waarin een beleidsmaatregel is geïmplementeerd. Dit biedt aanvullende mogelijkheden om de processen van de werking van maatregelen te onderzoeken.

2.6.4 *Gevoeligheid*

Het ontwerp van een evaluatieonderzoek moet gevoelig genoeg zijn om de onderzoeker in staat te stellen die effecten, neveneffecten, knelpunten en oplossingen te vinden die een rol spelen en om ook zwakke effecten van interventies te ontdekken. In onderzoek waarin statistische toetsing toegepast kan worden, vertaalt het criterium *gevoeligheid* zich in het begrip power of onderscheidingsvermogen: de kans op het vinden van een verband wanneer dat er is (Swanborn, 2007: 217, 218). In kwalitatief onderzoek kan hieraan voldaan worden door te differentiëren voor contexten; wat werkt voor wie precies en in welke omstandigheden wel en niet (Pawson & Tilley, 1997).

2.6.5 *Causale validiteit*

Bij dit criterium moet wederom bedacht worden welke betekenis causaliteit in

de context van verklarende evaluatie heeft: de mate waarin mechanismen in contexten uitkomsten voortbrengen (zie par. 2.4.2). Causale validiteit hangt sterk samen met de gevoeligheid van een onderzoek. De evaluator staat voor de vraag of de gevonden statistische verbanden of causale mechanismen geïnterpreteerd mogen worden als causale effecten van alleen de interventie. Het gaat hier om het weerleggen van andere interpretaties, om de validiteit van de causale interpretatie ofwel de causale validiteit. Het onderzoek moet daarom zo ingericht worden, dat een effect van andere variabelen vooraf en/of achteraf zoveel mogelijk uitgesloten wordt. Daarnaast kan de onderzoeker achteraf analyses en redeneringen toepassen, waarmee zoveel mogelijk nog resterende interpretaties worden uitgesloten. Uitvoerige argumentatie op basis van literatuur en ander empirisch onderzoek is daarbij uiteraard overtuigender dan wanneer alleen een beroep op de intuïtie wordt gedaan (Swanborn, 2007).

2.6.6 *Bruikbaarheid*

Een kwaliteitscriterium voor alle evaluatieonderzoek is de *bruikbaarheid* van de resultaten; goed evaluatieonderzoek biedt aanknopingspunten voor beleid (zie ook par. 3.4).

2.6.7 *Fijnmazigheid*

Tot slot besteden we aandacht aan een criterium dat niet als zodanig als kwaliteitscriterium voor onderzoek bekend staat: fijnmazigheid. De onderzoeker moet bedacht zijn op een veelgemaakte fout in verklarend evaluatieonderzoek: het verwarren van de interventie met het mechanisme (Astbury & Leeuw, 2010). Het gaat er telkens om te kijken *wat* in de interventie maakt dat het werkt. Het is dus van belang om fijnmazig te analyseren. De evaluator moet niet alleen zichzelf, maar ook de geïnterviewde(n) aansporen om echt te ontrafelen wat (niet) werkt voor wie in welke omstandigheden. Daarbij is het in theorie ook mogelijk dat een interventie werkt voor de gehele doelgroep onder alle omstandigheden, maar deze bevinding moet wel uitkomst zijn van een grondig onderzoek. *Wat* werkt is dus in feite gelijk aan de vraag *waarom* werkt het.

Weiss (1997) geeft een voorbeeld van het fijnmazige analyseren: “Als voorlichting over voorbehoedsmiddelen in verband wordt gebracht met een vermindering van zwangerschappen, lijkt de oorzaak van deze vermindering de voorlichting te zijn (de interventie). Maar wat in het proces veroorzaakte de vermindering, welk mechanisme? De kennis die verschaft is? Het kan ook zijn dat het bestaan van de voorlichting culturele taboes tegen gezinsplanning helpt

te overwinnen, het zou vrouwen zelfvertrouwen en assertiviteit in seksuele relaties kunnen geven, het veroorzaakt misschien een verschuiving in de machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen. Deze of verschillende andere cognitieve/affectieve/sociale reacties kunnen het mechanisme zijn dat leidt tot het gewenste resultaat.”

Overigens kent fijnmazigheid een grens; om te vermijden dat doorgezocht wordt naar steeds fijnmaziger en preciezer verklaringen, zijn er stopregels nodig. Daarbij geldt dat gestopt kan worden als er geen volledig nieuwe informatie meer gevonden wordt en als verklaringen wederzijds adequaat gevonden worden door onderzoeker en betrokkenen. We hebben dat eerder het bereiken van consensus over plausibele verklaringen genoemd.

We veronderstellen de hiervoor besproken kennis als grotendeels bekend bij evaluatoren. Voor meer (diepgaande) informatie verwijzen we naar de volgende bronnen:

- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Miles, M.B., & Huberman, A.M., (1994). *Qualitative data analysis: an expanded source book*. London: Sage Publications.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications
- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Weimer, D. & A.R. Vining (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. NJ: Pearson Prentice Hall (met name Part IV – Doing policy analysis).
- Wester, F, Smaling, A., & Mulder, L. (Eds) (2000). *Praktijkgericht kwalitatief*
- Yin, Robert K. (1983, 1994, 2003). *Case study research : design and methods*. London: Sage Publications.

3 Een methodiek voor verklarende evaluatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk werken we de aanpak van een verklarende evaluatie op basis van het voorgaande verder uit in een stappenplan. Voor elk van de stappen worden achtereenvolgens het doel, de werkwijze en de opbrengst gespecificeerd.

3.2 Aanpak verklarende evaluatie

Op basis van de in het vorige hoofdstuk behandelde literatuur rond verklarende evaluatie en de voorbeelden van de toepassing daarvan stellen we een aanpak voor verklarende evaluatie voor die bestaat uit de volgende stappen:

Vooraf: Desk research

- Verzamel/activeer kennis over het betreffende beleidsthema.
- Reconstrueer globaal de beleidscontext waar de beleidsinterventie uit voortkomt aan de hand van documenten; wetsvoorstellen, nota's, adviezen, etc.
- Ga na wat het veronderstelde probleem is en of het plausibel is dat het probleem overwonnen wordt door de veronderstelde veranderings-mechanismen.
- Indien beschikbaar, analyseer de effectevaluaties met het doel te bepalen of de effecten gerelateerd zijn of kunnen worden aan verschillen in de context waarin interventies zijn gepleegd.

I Reconstructie van de beleidstheorie

1. Reconstrueer de beleidsinterventie en de achterliggende beleidstheorie aan de hand van beleidsdocumenten.
2. Construeer schema's van causale ketens aan de hand van veronderstellingen in de beleidstheorie en evt. empirisch onderzoek.
3. Expliciteer de beleidstheorie in dialoog met beleidsmakers
 - Vraag in de vorm van open vragen welke mechanismen zij veronderstelden bij het maken van het beleid (dit is retrospectieve ex ante evaluatie).
 - Bespreek de gevonden informatie over de beleidstheorie en beleidscontext met de beleidsmakers met het doel te controleren op juistheid.
 - Bespreek achtereenvolgens de causale schema's en controleer op juistheid en achtergrond van veronderstelde causaliteiten, probleemmechanismen, verandermechanismen, interventies, uitkomsten, contexten.
 - Indien beschikbaar, bespreek beschikbare uitkomsten van effectevaluaties en koppel terug naar oorspronkelijk beleid en/of gewenste bijsturing.
4. Analyseer de verkregen informatie uit interviews op impliciete en expliciete causaliteiten, mechanismen, differentiatie in contexten, doelgroepen, belanghebbenden, bedoelde en onbedoelde effecten. Pas de reconstructie van de beleidstheorie en de schema's van causale ketens aan.

II Confrontatie met de literatuur *(in ieder geval bij ex ante, optioneel bij proces- en ex post evaluatie)*

5. Vergelijk literatuur op het betreffende thema met de beleidstheorie. Zoek in de literatuur naar argumenten en tegenargumenten en confronteer deze met de assumpties die in de beleidstheorie naar voren komen en/of ontbreken. Rapporteer.

III Veldonderzoek *(niet bij ex ante evaluatie)*

6. Voer het veldonderzoek uit. De evaluator moet de verschillende groepen actoren in beeld hebben. Bedenk welke informatie bij welke actor gehaald kan worden, aan wie wat gevraagd moet worden. Formuleer voor elke actor relevante en te beantwoorden vragen en denk na over de meest geschikte onderzoeksmethode voor elke actor. Besteed expliciet aandacht aan

factoren rond de implementatie. Verzamel en analyseer de gegevens.

- Herhaal de stappen onder I, II en III tot er geen nieuwe informatie meer verkregen wordt. Het is een cyclisch proces.

Na afronding cyclus

7. Kritische evaluatie
- Rapportage

3.3 Toelichting op de methodiek voor verklarende evaluatie

Hierna volgt een toelichting op elk van de stappen die doorlopen worden bij het verrichten van verklarend evaluatieonderzoek.

Vooraf: Desk research

- **Verzamel/activeer kennis over het betreffende beleidsthema**

Voor een goede verklarende evaluatie is kennis van de inhoud van het beleidsterrein, de beleidscontext en de specifieke beleidsmaatregel waarop de verklarende evaluatie betrekking heeft cruciaal. De evaluator heeft voor de analyse ook eigen inhoudelijke kennis van het beleidsterrein nodig (in het geval van VM2 en De Wijschool bijvoorbeeld kennis over voortijdig schoolverlaten, doorlopende leerwegen en overbelaste jongeren). De evaluatoren hebben zoveel kennis, dat zij ook kunnen inschatten welke onbedoelde en ongewenste effecten mogelijk optreden en welke contextfactoren een rol kunnen spelen. Vooraf moeten evaluatoren dus inhoudelijk goed thuis raken in het betreffende thema. Zij moeten immers in het onderzoek de potentiële effecten en neveneffecten van een interventie kunnen voorspellen. Het gaat daarbij ook om wat juist *niet* expliciet in de beleidstheorie staat, maar wel van belang blijkt in de praktijk. Het is zaak om ook hiaten in de beleidstheorie te vinden, dus de evaluator moet zelf kritisch doordenken.

- **Reconstrueer globaal de beleidscontext waar de beleidsinterventie uit voortkomt aan de hand van documenten; nota's, adviezen, etc.**

Vergaar op basis van relevante beleidsdocumenten kennis over de beleidscontext en beleidsdynamiek waarin de betreffende maatregel tot stand

kwam. Dit vraagt van de onderzoeker een goed inzicht in het te onderzoeken beleid, de beleidscontext en eventueel concurrerend beleid.

Het doel is om zicht te krijgen op de achtergrond en aanleiding van de beleidsinterventie. Het is tevens van belang te weten welke andere beleidsmaatregelen spelen op dit terrein, of er vergelijkbare ontwikkelingen zijn en of dit beleid is dat concurrerend zou kunnen zijn met de te onderzoeken beleidsmaatregel. Indien er weinig documenten beschikbaar of vindbaar zijn, is het verstandig bij de betreffende beleidsambtenaar na te gaan of de gevonden documenten het complete beeld schetsen en welke eventuele andere documenten nog bestudeerd zouden moeten worden.

- **Ga na wat het veronderstelde probleem is en of het plausibel is dat het probleem overwonnen wordt door de veronderstelde veranderingsmechanismen.**

Verhelder wat het probleem is waarvoor de interventie een oplossing moet bieden. Ga na waardoor het probleem zou ontstaan en welke assumpties daarover bestaan bij de schetser(s) van het probleem. Beoordeel of het probleem juist gedefinieerd is (immers, als dat niet zo is heeft het geen zin een verklarende evaluatie uit te voeren rond het geformuleerde probleem) en of de interventie een plausibele oplossing biedt voor het probleem. De evaluatoren moeten beschikken over een gedegen kennis van het probleemveld.

- **Indien beschikbaar, analyseer de effectevaluaties met het doel te bepalen of de effecten gerelateerd zijn of kunnen worden aan verschillen in de context waarin interventies zijn gepleegd.**

Bekijk de eventueel beschikbare effectevaluatie(s) om zicht krijgen op hoe de maatregel in de praktijk heeft uitgewerkt, de effecten. In veel gevallen is er nog geen effectevaluatie beschikbaar. Als voorlopige indicatie van effecten kan ook gekeken worden naar tussenevaluaties, monitors en nieuwsbrieven (voor informatie over het proces van invoering). Na analyse van de effectevaluaties kan een antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

- Is dit het in de beleidstheorie beoogde resultaat?
- Zijn de in de beleidstheorie geformuleerde verwachtingen uitgekomen? Bij wie wel en wie niet? (dit veronderstelt dat de effectevaluatie voldoende onderscheiden maakt).
- Klopt het met de theorie dat het beleid en zijn uitwerking in maatregelen en interventies in sommige gevallen wel werkte en in andere niet? (dit

- veronderstelt dat de effectevaluatie voldoende onderscheiden maakt).
- Had dit resultaat ook zonder de maatregel en de interventie tot stand kunnen komen?

I Reconstructie van de beleidstheorie

1. Reconstrueer de beleidsinterventie en de achterliggende beleidstheorie aan de hand van beleidsdocumenten.

Doel

Het identificeren van mogelijke en veronderstelde mechanismen.

Werkwijze

De beleidstheorie is de optelsom van assumpties (aannamen, veronderstellingen, hypothesen) die uitleggen hoe het beleid zou moeten werken (Chen, 1990). Het reconstrueren van de beleidsinterventie en de beleidstheorie vormt een belangrijk element in verklarende evaluatie. In deze stap staat het zoeken naar assumpties over de werking van de beleidsmaatregel centraal. Als eerste verkenning van de beleidscontext en beleidstheorie hebben documenten de voorkeur omdat de uitingen daarin het meest consistent zijn (Karstanje, 1996).

In navolging van Grimmius & Oostdijk (2006) merken we op dat de beleidstheorie ook heel vaak niet of nauwelijks geëxpliciteerd is, er niet altijd heldere en haalbare doelstellingen geformuleerd zijn en de beleidstheorie vaak 'onvoldoende grondig doordacht' is. Dat dit problemen voor de evaluatie kan opleveren is evident. De reconstructie is de basis voor het evaluatiekader dat het domein en de richting van de evaluatie bepaalt.

Bij het reconstrueren van de beleidsinterventie is het nuttig om zicht te hebben op de verschillende typen beleidsinstrumenten. Dit zijn de middelen die ingezet worden om het doel te bereiken. In een studie van de Onderwijsraad (2007) wordt Van der Doelen (1989) aangehaald die de metaforen 'zweep', 'peen' en 'preek' gebruikt voor respectievelijk juridische, economische en communicatieve instrumenten. De mate waarin er dwang of andere

gedragssprikkelers uitgaan van de instrumenten, verschilt. In het juridische instrumentarium worden waarden en normen neergelegd in bepaalde regels, waarin is voorgeschreven welk gedrag men al dan niet *behoort* te vertonen. Overtreding leidt tot sanctie. De economische instrumenten zijn prikkels en stimulansen zoals subsidies die beogen ander gedrag op te roepen. De communicatieve instrumenten dienen om doelgroepen over te halen en te overtuigen voor ander gedrag te kiezen. Overigens is er vaak sprake van een combinatie van instrumenten.

Bij het reconstrueren van de beleidstheorie kan het expliciteren van gehanteerde probleemdefinities behulpzaam zijn. Zoals Hoppe et al (2008: 68) stellen is succes van beleid in de eerste plaats een kwestie van goede probleemvinding. Het oplossen van het verkeerde probleem, het grootste risico bij beleidsontwikkeling, moet voorkomen worden. Een goede probleemdefinitie voldoet volgens hen aan de volgende eisen:

- past nauwkeurig op een reël te noemen oplossing;
- is geformuleerd vanuit een interventieperspectief; de oplossing komt neer op zinvol handelen voor de eigen of andere organisaties;
- signaleert in feite een kans of een mogelijkheid tot serieuze verbetering van de bestaande problematische situatie.

Ga na hoe de beleidstheorie is onderbouwd en of de beleidsmakers bij het formuleren van de probleemdefinitie gebruik hebben gemaakt van kennis uit adviezen en/of onderzoek.

Hoppe et al (2008) noemen 4 W's die helpen bij het formuleren van de probleemdefinitie:

- | | |
|----------------|------------|
| - Wie en Waar? | - Wat? |
| - Waarom? | - Wanneer? |

Deze kunnen bruikbaar zijn bij het destilleren van de probleemdefinitie uit de beleidsdocumenten. Daarbij gaat het om vragen als: Voor wie is iets een probleem? Wat zijn de denkkaders van verschillende belanghebbenden (inclusief doelgroepen)? Waar doet dat zich voor? Wat is de oorzaak-gevolgstructuur van het probleem? Welke mogelijke en/of plausibele oorzaken van het probleem heeft men onderscheiden? Hoe concreet worden de gevolgen weergegeven? (is dit mogelijk in cijfers?) Wat voor probleem is het eigenlijk? Hoe omvattend moet het probleem gedefinieerd worden? Moet het probleem liever integraal of doelgroep-specifiek aan de orde gesteld worden?

Bij de bestudering van de documenten is het niet alleen van belang te letten op verwachte werkende mechanismen, maar ook op (het ontbreken van) contextfactoren en condities en op assumpties over menselijk handelen/gedrag (zowel van uitvoerders als doelgroep). Een ezelsbruggetje bij het vinden van mechanismen is dat ze vaak eindigen op -ing (samenwerking, borging, beheersing, verveling, verdringing, risicospreiding) en -tie (acceptatie, implementatie, innovatie, frustratie, informatie) (De Groot, 2011). Het kan handig zijn de gevonden informatie uit de beleidsdocumenten te 'vertalen' in assumpties: **Als** (werkend mechanisme) ... **dan** ... (uitkomst), en in sommige gevallen komt daar ook een **mits** bij (zie Ehren et al, 2005). Op basis van deze lijst met assumpties kunnen in stap 2 causale ketens gemaakt worden. Deze stap vraagt van de onderzoeker naast inhoudelijke kennis van het probleemveld een goed inzicht in het te onderzoeken beleid, de beleidscontext en eventueel concurrerend beleid.

Uitkomst

Een document met een beschrijving van de beleidsinterventie en een reconstructie van de beleidstheorie, waarin een eerste antwoord gegeven wordt op de volgende vragen:

- Hoe werd de maatregel geacht te werken? Wat zijn/waren de beoogde uitkomsten en hoe is het beleid c.q. de beleidsinstrumenten vormgegeven om die te bereiken?
- Welke adviezen en onderzoeken werden gebruikt ter formulering en onderbouwing van de beleidstheorie c.q. er uit voortkomende interventies?
- Wat is de onderliggende beleidstheorie van de beleidsmaatregel?

Een andere uitkomst van deze stap is de lijst met in de beleidstheorie gevonden assumpties.

2. Construeer schema's van causale ketens aan de hand van veronderstellingen in de beleidstheorie en evt. empirisch onderzoek.

Doel

Het overzichtelijk weergeven van de causaliteit van veronderstelde problemen, mechanismen, uitkomsten en contextfactoren en gewenste interventies daarop.

Werkwijze

Maak, op basis van de lijst met assumpties van stap 1, voor elke assumptie een causale keten. Zie voor een voorbeeld hiervan hoofdstuk 4.

Uitkomst

Een aantal ingevulde CMO-schema's met informatie over contextfactoren, verwachte mechanismen en verwachte uitkomsten, op basis van beleidsdocumenten.

3. Expliciteer de beleidstheorie in dialoog met beleidsmakers

- Vraag in de vorm van open vragen welke mechanismen zij veronderstelden bij het maken van het beleid.
- Bespreek de gevonden informatie over de beleidstheorie en beleidscontext met de beleidsmakers met het doel te controleren op juistheid.
- Bespreek achtereenvolgens de causale schema's en controleer op juistheid en achtergrond van veronderstelde causaliteiten, probleemmechanismen, verandermechanismen, interventies, uitkomsten, contexten.
- Indien beschikbaar, bespreek beschikbare uitkomsten van effectevaluaties en koppel terug naar oorspronkelijk beleid en/of gewenste bijsturing.

Twee doelen

- (1) Het verzamelen van onderbouwde verwachtingen en redeneringen over mechanismen en effecten en tevens theorieën en verwachtingen over de beleidsdynamiek (CPB, 2011).
- (2) Het valideren van de gemaakte reconstructie van de beleidstheorie, om er zeker van te zijn dat de evaluatoren een goed en kloppend overzicht hebben van alle assumpties. Dit wordt ook wel 'participant check' genoemd (Ehren et al, 2005).

Het gaat bij het eerste doel om het verder expliciet maken van de beleidstheorie zoals gehanteerd door betrokken beleidsmakers, ter aanvulling op de informatie uit de documenten. Door de beleidsambtenaar te consulteren kan het risico dat relevante factoren, condities of mechanismen worden gemist, worden gereduceerd (CPB, 2011).

Werkwijze

Vraag, ten behoeve van het eerste doel, aan de ambtenaar of de gebruikte

stukken de complete beleidscontext weerspiegelen en of er nog iets ontbreekt. Ga vervolgens door middel van open vragen na welke werkende mechanismen verondersteld werden bij het maken van het beleid. Vul eventueel nieuwe causale schema's samen met de ambtenaar in. Het op het spoor komen van veronderstelde mechanismen kan beter geschieden door het stellen van een *waardoor*-vraag (of “*wat maakt dat...*”) dan een *waarom*-vraag. Een waarom-vraag kan voor de antwoordende partij bedreigend zijn, omdat die het gevoel geeft dat er verantwoording moet worden afgelegd (De Groot, 2011). Leg daarna, in het kader van het tweede doel (valideren van de reconstructie van de beleidstheorie) de door de onderzoekers gemaakte causale ketens (de uitkomst van stap 2) voor aan de beleidsambtenaar. Ga voor elk causaal schema na of de gevonden assumpties over mechanismen en uitkomsten (vertaald in stellingen) kloppen met de intentie van het beleidsinstrument. Zo niet, vraag waarom dit niet het geval is en wat het juiste mechanisme dan wel is. De nadruk ligt in dit gesprek op de situatie en het denken in de fase van het beleidsontwerp (dus ook bij proces- en ex post evaluatie gaat het in deze stap om de situatie en het denken *toen*). Het gaat immers om de beleidstheorie zoals die was, toen het beleid werd ingezet.

Bij een ex ante evaluatie wordt in dit geval gesproken over de situatie nu en de verwachtingen straks. Voor een ex post evaluatie wordt pas in de laatste fase van het gesprek gesproken over de situatie *nu*. Zijn de veronderstelde werkende mechanismen opgetreden en hebben ze geleid tot het verwachte effect? In deze fase wordt de kennis over de werking en het effect van de beleidsmaatregel op basis van effectevaluaties ingebracht.

Het doel van deze gespreksfase is het identificeren van risico's en knelpunten en het signaleren van onbedoelde en onvoorziene effecten (CPB, 2011). Daarbij is telkens de vraag of deze effecten voorzien waren en zo niet, waarom niet. In geval van een procesevaluatie en indien er (nog) geen effectevaluatie beschikbaar is, is het de vraag in hoeverre er met de kennis van nu gereflecteerd kan worden op hoe de maatregel heeft uitgepakt in relatie tot de beleidstheorie. Van de evaluatoren wordt enerzijds een open houding verwacht, om zoveel mogelijke informatie van de betrokkenen boven tafel te krijgen, anderzijds moeten zij sturing geven aan het vraagproces.

Uitkomst

Inzicht in de visie van de betrokken beleidsambtena(a)r(en) op de (gereconstrueerde) beleidstheorie en eventueel op (voorlopige) effecten.

4. **Analyseer de verkregen informatie uit het interview op impliciete en expliciete causaliteiten, mechanismen, differentiatie in contexten, doelgroepen, belanghebbenden, bedoelde en onbedoelde effecten. Pas de reconstructie van de beleidstheorie en de schema's van causale ketens aan.**

Doel

Herordening en uitbreiding van de beleidstheorie en de causale schema's.

Werkwijze

Loop, op basis van de verkregen informatie uit het interview met de betreffende beleidsambtenaar, nog eens het hele voorlopige stelsel van mechanismen en assumpties door.

Maak, indien het interview met de beleidsambtenaar daar aanleiding toe geeft of er anderszins voortschrijdend inzicht is verkregen, aanpassingen in de aanvankelijk opgestelde reconstructie van de beleidstheorie en de causale ketens.

Uitkomst

Een verslag van het interview en een document met daaruit gedestilleerd aanvullingen op de reeds vergaarde gegevens. Deze informatie kan meegenomen worden in de rapportage van de ex ante evaluatie, of voor proces- of ex post evaluatie in het veldonderzoek.

II Confrontatie met de literatuur

*(in ieder geval bij ex ante, **optioneel** bij proces- en ex post evaluatie, in die gevallen wordt de uitkomst verder gebruikt in de evaluatie)*

5. **Vergelijk literatuur op het betreffende thema met de beleidstheorie. Zoek in de literatuur naar argumenten en tegenargumenten en confronteer deze met de assumpties die in de beleidstheorie naar voren komen en/of ontbreken. Rapporteer in geval van ex ante evaluatie.**

Doel

Het uitvoeren van een ex ante evaluatie van de beleidsmaatregel met alle in deze stap beschikbare gegevens.

Werkwijze

Confronteer alle in de voorgaande stappen verzamelde gegevens met de theorie en/of eerder onderzoek op dit terrein, dit op basis van een gedegen kennis van relevante (onderzoeks)literatuur op dit terrein, of aan de hand van aanvullende literatuurstudie.

Als de theorie of eerder onderzoek laat zien dat de gemaakte assumpties een laag potentieel hebben voor het bereiken van het beoogde effect, kan een aantal conclusies getrokken worden, bijvoorbeeld dat a) de interventie/wet moet worden aangepast of b) er andere variabelen gebruikt moeten worden om effecten verder te kunnen onderzoeken. Rapporteer over de bevindingen.

Uitkomst

Een verklarend ex ante evaluatierapport.

III Veldonderzoek *(niet bij ex ante evaluatie)*

- 6. Voer het veldonderzoek uit. De evaluator moet de verschillende groepen actoren in beeld hebben. Bedenk welke informatie bij welke actor gehaald kan worden, aan wie wat gevraagd moet worden. Formuleer voor elke actor relevante en te beantwoorden vragen en denk na over de meest geschikte onderzoeksmethode voor elke actor. Besteed expliciet aandacht aan factoren rond de implementatie. Verzamel en analyseer de gegevens.**

Doel

Het doel van het betrekken van betrokken actoren in een verklarende evaluatie is tweeledig:

- (1) Het aanscherpen van de opgestelde beleidstheorie en
- (2) Input voor de kritische evaluatie van de beleidstheorie.

Werkwijze

Kennis van wat werkt voor wie in welke omstandigheden ligt bij verschillende groepen actoren. Van de onderzoekers wordt verwacht dat zij inzicht hebben

in innovatie- en implementatietheorie, en over verschillende vormen van dataverzameling en manieren om de kwaliteit van de verzamelde gegevens te garanderen. Zij moeten zorg dragen voor een goede documentatie van de gehanteerde methode van dataverzameling en -analyse, gegevens uit verschillende bronnen verzamelen en met elkaar confronteren, interbeoordelaarsbetrouwbaarheid garanderen door onafhankelijk van elkaar gegevens te beoordelen, hun interpretaties voorleggen aan betrokkenen en ook zoeken naar discrepant bewijsmateriaal.

In navolging van Hoppe et al (2008) onderscheiden we de volgende niveaus qua groepen actoren:

1. (wetenschappelijk) Expertniveau; literatuur, kennis van experts en onderzoekers (*dit komt overeen met stap 5 onder II. Literatuuronderzoek hierboven*)
2. Beleidsontwerpniveau; het ideële niveau, de beleidstheorie als onderdeel van de beleidscontext
3. Beleidsuitvoeringsniveau; bij de uitvoering van de interventie betrokken intermediairs (bijvoorbeeld gemeenten bij de invoering van landelijk beleid of een projectleider die het implementatieproces op scholen begeleidt)
4. Praktijkniveau; de theory-in-use, concrete keuzen in de dagelijkse praktijk van mensen die handen en voeten moeten geven aan een interventie (bijvoorbeeld docenten)
5. Doelgroep (gedrags) niveau; degenen op wie de beleidsinterventie gericht is, niet alleen de begunstigden!
6. Verantwoordersniveau; onderzoekers die voor bewijs over de effecten van de interventie zorgen.

In het veldonderzoek kunnen al deze groepen actoren aan bod komen. De vraag “Wie weet wat?” moet een leidende rol spelen bij dataverzameling in het veldonderzoek. Het is van belang van tevoren na te denken over welke informatie precies bij welke actor gehaald kan worden. Welke vragen liggen voor en wat kan aan wie gevraagd worden? Vervolgens is het zaak voor elke actor relevante en te beantwoorden vragen te formuleren. De onderzoeksmethode kan per vraag en per actor verschillen, van individuele face-to-face-interviews en focus groups tot ondersteunende kwantitatieve methoden.

Reconstructie van en vergelijking met de beleidstheorie vindt plaats in *lerende dialoog* op verschillend niveau. Ook hier geldt weer dat van de evaluatoren enerzijds een open houding wordt verwacht, om zoveel mogelijke informatie van de betrokkenen boven tafel te krijgen, anderzijds moeten zij sturing geven aan het vraagproces door werkhypothesen te formuleren en die aan de hand van de verzamelde informatie te toetsen. Daarbij is louter de argumentatie waarom een bepaalde aanpak tot een bepaald resultaat zal leiden niet voldoende. Het is tevens nodig aan te geven onder welke omstandigheden dit wel of niet het geval zal zijn en of andere omstandigheden een andere aanpak vereisen: dit is het contextualiseren. Vanwege het explorerende karakter is het in alle gevallen van belang dat het gesprek of interview een (deels) open karakter heeft dat het respondenten mogelijk maakt zelf aspecten in te brengen. Naast open vragen over het effect van de beleidsmaatregel in werking worden ook de door de evaluatoren opgestelde schema's van causale ketens voorgelegd. Iedere actor kan vanuit zijn eigen rol in de werking van het beleid reflecteren op veronderstelde mechanismen en een toelichting geven op (on)voorziene en (on)gewenste effecten. De vraag of beleidsmakers rekening houden met de handelingstheorie van de doelgroep moet zeker aan de orde komen. De vraag aan de doelgroep zelf is onder andere of de assumpties voor hen inderdaad zo werken, of de assumpties over hun gedrag kloppen en met welke neveneffecten zij te maken hebben.

Het is ook mogelijk in deze fase ook meer kwantitatieve gegevensbronnen te gebruiken, bijvoorbeeld beschikbare databestanden of gegevens uit een survey met open en gesloten vragen.

Zie voor meer informatie over het uitvoeren van veldonderzoek 'Part IV – Doing policy analysis' in het boek van Weimer & Vining, 2005.

Uitkomst

Inzicht in de werking van de beleidsinterventie op basis van de visie van verschillende betrokken actoren.

- **Herhaal de stappen onder I, II en III tot er geen nieuwe informatie meer verkregen wordt. Het is een cyclisch proces.**

In verklarende evaluatie is sprake van voortschrijdend inzicht. Er kunnen nieuwe vragen opduiken, nieuwe veronderstellingen die moeten worden getoetst, een niet voorziene noodzaak om aanvullende gegevens te verzamelen. Zoals eerder geschetst moet er een stopregel zijn: tot er geen volledig nieuwe

informatie meer verkregen wordt.

Op basis van alle beschikbare informatie die vergaard is tot en met stap 6 worden de reconstructie van de beleidstheorie en de causale schema's definitief gemaakt.

Na afronding cyclisch proces

7. Kritische evaluatie (*niet bij ex ante evaluatie*)

Doel

Nagaan hoe plausibel de beleidstheorie was en welke implementatiefactoren een rol spelen bij het al dan niet optreden van werkzame mechanismen. Met deze verklarende analyse een antwoord geven op de vraag 'wat werkt voor wie in welke omstandigheden en waarom (niet)'?

Werkwijze

De laatste stap van een verklarende evaluatie betreft een kritische evaluatie door de verklarende evaluatoren. Hierin worden verklaringen gevonden waarom de beleidsinterventie wel en/of niet de gewenste effecten heeft, het doel van een verklarende evaluatie. Met kennis uit de literatuur en empirisch onderzoek in het achterhoofd gaat de evaluator na hoe consistent, compleet en realistisch de assumpties zijn. Mag op basis van de theorie en empirisch onderzoek verwacht worden dat het zo werkt? Kloppen de assumpties, zien de beleidsmakers iets over het hoofd?

Volgens Hoppe et al (2008) moeten in een goede beleidstheorie drie perspectieven verwerkt zijn.

- Ten eerste moet men *heendenken vanuit politiek gewenste beleidsdoelen*, via tussendoelen naar de middelen die nodig zijn om de doelen te realiseren.
- Ten tweede moet men *terugdenken vanuit beleidsuitvoering*, waarbij het vertrekpunt wordt gevormd door de standaard werkprocedures, de omvang, de capaciteiten en de bereidheid van uitvoerende diensten en intermediaire organisaties.
- Ten derde moet men *terugdenken vanuit de doelgroep*. Onder de *doelgroep van het beleid* worden die maatschappelijke actoren verstaan

van wie een kennis-, een houdings- en/of een gedragsverandering gevraagd wordt om de doelstellingen van het overheidsbeleid te realiseren. Het systematisch aan de orde stellen en het trachten te beantwoorden van de vraag “Zullen de leden van de doelgroep bereid zijn de noodzakelijke medewerking te verlenen en hun gedrag aan te passen?” tijdens de voorbereiding van het beleid, wordt aangeduid als *terugdenken vanuit de doelgroep*.

Hoppe en zijn collega's betogen dat *respect voor de handelingstheorie van de doelgroep* de doorslaggevende succesfactor in geslaagd publiek beleid is. Die handelingstheorie is dan het geheel van kennis, veronderstellingen en oordelen dat een actor relevant acht bij het nemen van een bepaalde beslissing.

In de kritische evaluatie gaat de evaluator na hoe plausibel de beleidstheorie was die ten grondslag lag aan de beleidsinterventie. In deze fase wordt de door de beleidsambtenaren opgestelde beleidstheorie tegen het licht gehouden van *alle* mogelijke uitkomsten, of ze nu vermeld zijn in de beleidstheorie of niet. Als dat nog niet is gedaan in het veldonderzoek, kan -als onderdeel van de kritische evaluatie- ook informatie ingewonnen worden bij inhoudelijk experts op het betreffende thema (wetenschappers, veldexperts, koepelorganisaties, gezaghebbende opinieleiders etc.). Hierna volgt de verklarende analyse.

Als de effecten van een interventie niet zo positief zijn als verondersteld, kan de evaluator de volgende vragen stellen:

- Klopt de beleidstheorie?
- Is de theorie c.q. de beleidsmaatregel(en) plausibel?
- Is de beleidstheorie voldoende gedifferentieerd?
- Is de implementatie succesvol verlopen?
- Waren de noodzakelijke voorwaarden vervuld?
- Is de maatregel naar behoren uitgevoerd?
- Welke onderdelen/assumpties moeten gewijzigd worden teneinde de bedoelde uitkomsten te maximaliseren?

Uitkomst

Een verklarende analyse waarin een gefundeerd antwoord op de vraag ‘wat werkt voor wie in welke omstandigheden’ en waarom (niet) gegeven wordt, het doel van verklarende evaluatie. Dit levert een conceptuele model op met heel

veel meer detaillering dan datgene dat mogelijk en bekend was voordat de 'Black Box' werd geopend. In dit model zijn de verschillende relevante kenmerken van en relaties tussen interventies, contexten, mechanismen, en uitkomsten die de verklarende evaluatie heeft opgeleverd, beschreven. Dit gedetailleerde conceptuele model vormt op zijn beurt weer een bruikbare basis voor toetsing in kwantitatieve effectevaluaties.

➤ **Rapportage**

In de rapportage (een verklarend proces- of ex post-evaluatierapport) wordt verslag gedaan van het proces en de uitkomsten van stap 1 t/m 7. Opgenomen dienen te worden: de definitieve reconstructie van de beleidstheorie (I), geïllustreerd met schema's van causale ketens van werkzame mechanismen (I), indien uitgevoerd de uitkomsten van het literatuuronderzoek (II), de methode en uitkomsten van het veldonderzoek (III) en een kritische evaluatie van het beleid. Het rapport moet antwoord geven op de 'wat werkt (niet) voor wie in welke omstandigheden en waarom (niet)?' en daarmee verklaren hoe en waarom een interventie leidt tot welke (on)gewenste/(on)bedoelde uitkomsten.

3.4 Hergebruik van opgedane kennis

Verklarende evaluatie identificeert onderliggende mechanismen die maken dat een interventie ‘werkt’ en leidt tot de gewenste uitkomst. Deze mechanismen zijn geen blauwdruk, maar contextafhankelijk. Dat betekent dat een interventie, ook bij gebleken en verklaarde effectiviteit, niet zonder meer repliceerbaar is (Rol & Cartwright, 2012; Rol, 2008). De vraag is nu hoe de opgedane kennis hergebruikt kan worden in een andere context. De onderzoeker dient daarvoor het juiste abstractieniveau van de conceptualisering te kiezen. Lindenberg heeft hiervoor de methode van de afnemende abstractie bepleit (Lindenberg, 1991). Enerzijds moet gezocht worden naar een zodanig abstractieniveau dat transfer mogelijk wordt, en de opgedane kennis niet slechts in een specifieke situatie geldt, anderzijds is een zodanige concretisering gewenst opdat (aspecten van) werkzame mechanismen en bepalende factoren niet verloren gaan. Pawson & Tilley spreken in dit verband van het streven naar een ‘middle range theory’ (theorieën met beperkt bereik). Een mooie beleidsevaluatie van een interventie door de Wereldbank laat zien hoe het kiezen van het verkeerde abstractieniveau nieuw beleid doet ontsporen. Een effectieve interventie in de ene context, bleek na exacte kopie in een nieuwe context níet de gewenste uitkomsten te hebben (Cartwright, forthcoming). En ook in andere studies blijkt dat juist ogenschijnlijke details bepalend kunnen zijn voor de uitkomst (Waslander et al, 2010; Cartwright & Hardie, 2012). Voor beleidsmakers is het dus van belang om de vormgeving en implementatie van een nieuwe interventie van gelijke aard, door de *nieuwe* context te laten sturen (Rol & Cartwright, 2012).

3.5 Tot slot

We hebben in dit hoofdstuk de aanpak voor verklarende evaluatie zo compleet mogelijk uitgewerkt. Deze uitwerking is deels het resultaat van het werk dat we in hoofdstuk 2 hebben gerapporteerd en deels de opbrengst van concrete exercities van de methodiek-in-wording in de context van twee beleidsoperaties, namelijk VM2 en De Wijschool, dit conform de onderzoeksopdracht.

In het volgende hoofdstuk laten we zien hoe toepassing van de methodiek uitwerkt in deze twee gevallen.

4 De toepassing van de methodiek op VM2 en De Wijkschool

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gewijd aan de toepassing van de achtereenvolgende stappen van de methodiek op de verklarende evaluatie van de twee beleidsinterventies, zoals in de opdracht van OCW vervat.

We beginnen het hoofdstuk met een schets van de gemeenschappelijke beleidscontext van de beide beleidsinterventies. Dit is onderdeel van de voorbereidende desk research. De beleidscontext speelt altijd in zekere mate een rol bij het adequaat kunnen reconstrueren van de beleidstheorie van concrete beleidsinterventies. Vervolgens wordt ingezoomd op de afzonderlijke interventies en wordt de methodiek voor verklarende evaluatie van respectievelijk VM2 en De Wijkschool in de zeven onderscheiden stappen nader uitgewerkt.

4.2 De beleidscontext van voortijdig schoolverlaten

Zowel VM2 als De Wijkschool hebben hun oorsprong in de beleidscontext van voortijdig schoolverlaten (vsv). In de afzonderlijke cases wordt de specifieke context voor beide beleidsmaatregelen besproken. Omdat de context van voortijdig schoolverlaten van toepassing is op beide cases, volgt de beschrijving daarvan nu eerst integraal, voor het puntsgewijs doorlopen van de zeven stappen.

De context waar de beleidsinterventies uit voortkomen is bestudeerd aan de hand van documenten. Veel van die documenten zijn beschikbaar via www.aanvalopschooluitval.nl.

Het volgende beeld komt uit de documenten naar voren. Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is al jaren een van de kernthema's van het overheidsbeleid. Al vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is met preventieve en curatieve maatregelen geprobeerd de omvang van het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. De laatste jaren is er nog extra ingezet op het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters, in 2007-2008 was het zelfs speerpunt van het toenmalige kabinetsbeleid. Het beleid van de overheid is gericht op het doel dat *zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie behalen*. De achterliggende causale redenering is dat als een startkwalificatie (een diploma havo, vwo of mbo niveau 2) is behaald, jongeren dan een beter perspectief op de arbeidsmarkt en op het verwerven van een volwaardige eigen plek in de samenleving hebben.

Uit onderzoek blijkt dat het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv-ers), zowel in absolute zin als in percentage van het aantal schoolgaande jongeren, aan het dalen is. Het aantal voortijdige schoolverlaters in 2002 is destijds in het kader van de Europese doelstellingen als uitgangspunt (nulmeting) genomen voor het streven het aantal voortijdig schoolverlaters over een periode van 10 jaar met de helft terug te brengen. In 2002 bedroeg het aantal vsv-ers 70.500. In 2011 is het aantal 39.600 jongeren. Het streven voor 2012 is het aantal nieuwe schoolverlaters terug te brengen tot 35.000.

In 2006 heeft het Ministerie van OCW de aanval op de uitval ingezet met een pakket aan maatregelen om schoolverlaten actief te bestrijden met aandacht voor de uniciteit van elke schoolverlater. Dat betekent dat het ministerie heeft ingezet op veel verschillende maatregelen om voor verschillende typen schoolverlaters verschillende oplossingen te bieden om ze niet te laten uitvallen. Het gaat om een combinatie van de volgende maatregelen die gepresenteerd worden in de nota 'Aanval op de uitval' (OCW, 2006):

- Aanpakken aan de bron;
- Zorgen voor soepele overgangen;
- Bij de les houden; en
- De praktijk erkennen als leermeester.

Naast deze maatregelen gericht op het voorkomen van uitval staan er in de nota maatregelen, die worden ingezet als uitval toch optreedt. Hier gaat het om: 'meebewegen met opstappers' en 'maatwerk voor uitvallers' (idem). De

opstappers willen vooral graag werken of werken al. De uitvallers vormen een zeer diverse groep met diverse achtergronden en opvoedingsculturen. In de nota Aanval op de uitval worden ook cijfers gegeven over aantallen nieuwe vsv-ers. In dit geval gaat het om de uitstroom op jaarbasis: om de uitstroom zonder startkwalificatie (schooljaar 2004/2005 RMC) gerelateerd aan de gemiddelde jaarlijkse instroom in het onderwijs. Aangegeven wordt welk deel van de leerlingen voortijdig het onderwijs verlaat en waar deze leerlingen uitvallen tijdens hun leerloopbaan. De instroom in het onderwijs bedraagt jaarlijks gemiddeld 200.000 leerlingen. Daarvan verlaat 27% het onderwijs zonder startkwalificatie (nieuwe voortijdig schoolverlaters). De uitval vindt vooral plaats uit de eerste twee jaren van het mbo (12% uit bol en 4% uit bbl) en bij de overgang van vmbo naar mbo (5% met diploma en 2,5% zonder diploma). Nog eens 1,5% valt uit uit leerjaar 1 en 2 vo, en 1% uit leerjaar havo/vwo 3 t/m 6.

In een brief aan de Tweede kamer staat een overzicht van de huidige maatregelen en acties om voortijdig schoolverlaten te voorkomen (Brief 17 feb. 2011):

- Extra aandacht voor het bevorderen van een soepele overgang van vmbo naar mbo via het experiment leergang vmbo-mbo 2 (dit is VM2)
- Meer aandacht voor vmbo-leerlingen die het best leren met hun handen.
- Meer maatwerktrajecten om uitval van leerlingen te voorkomen.
- Meer en betere zorg op school.
- Betere loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding.
- Aantrekkelijker onderwijs (met sport en cultuur) om jongeren op school te houden.
- Hulpverlening op school voor jongeren die dat nodig hebben.
- Inzet van EVC-trajecten voor schoolverlaters van 18 tot 23 jaar. Via een EVC-traject kunnen jongeren een ervaringscertificaat krijgen. Dit is een soort diploma dat werkervaring zichtbaar maakt en meeweegt op de arbeidsmarkt.

Sinds het schooljaar 2010-2011 gelden er naast bovenstaande punten, nieuwe extra maatregelen om het leerlingen makkelijker te maken om verder te leren:

- Leerlingen kunnen voortaan een tweede vmbo-diploma halen. De scholen ontvangen hiervoor geld van de overheid.
- Talentvolle derdejaars vmbo-leerlingen die willen overstappen naar havo

- 4, hoeven niet meer te voldoen aan aanvullende toelatingseisen.
- Leerlingen die zijn gezakt in het voortgezet onderwijs en van plan zijn volwassenenonderwijs te volgen, krijgen een volledige vergoeding voor schoolboeken.
 - Minderjarige havo-leerlingen die in het reguliere onderwijs hun diploma niet meer kunnen halen, kunnen dit via het volwassenenonderwijs alsnog doen.

In de bijlage bij de brief van 17 februari 2011 staat een overzicht van huidige maatregelen en acties (bijlage 3 bij brief 17 februari 2011, van 71.000 naar 25.000 voortijdig schoolverlaters).

Maatregelen die daarin genoemd worden zijn onder meer Plusvoorzieningen en Experimenten VM2.

4.3 Uitwerking van de aanpak van verklarende evaluatie voor VM2

De betrokken beleidsambtenaar is vanaf het begin betrokken bij de experimenten VM2. Zij weet daardoor welke mechanismen in de fase van het beleidsontwerp verondersteld werden en zij heeft ook goed zicht op hoe de praktijk zich weerhoudt tot de papieren werkelijkheid. Het gaat hier om centraal beleid vanuit OCW, waarbij goed zicht is op het proces van beleidsuitvoering, zowel via de door OCW aangestelde projectleider als door de onderzoeksmonitor van VM2. De beleidsmaker was daardoor in staat uitgebreid te reflecteren op impliciete en expliciete causaliteiten, mechanismen, differentiatie in contexten, doelgroepen, belanghebbenden en bedoelde en onbedoelde effecten (zie paragraaf 4.5).

Vooraf: Desk research

➤ Verzamel/activeer kennis over het betreffende beleidsthema

Voor het specifieke deel over VM2 zijn twee onderzoekers van het Kohnstamm Instituut betrokken die kennis hebben op het beleidsthema, namelijk de themacoördinator voortijdig schoolverlaten en doorlopende leerlijnen en een onderzoeker die een evaluatie naar VM2-trajecten op Amsterdamse scholen uitvoerde (zie Verbeek et al, 2011). Daarnaast is meegedacht en -gelezen door andere onderzoekers van het Kohnstamm Instituut die veel ervaring hebben

met ex ante-, proces- en ex post-evaluaties.

- **Reconstrueer globaal de beleidscontext waar de beleidsinterventie uit voortkomt aan de hand van documenten; wetsvoorstellen, nota's, adviezen, etc.**

De beleidsinterventie VM2 komt voort uit de beleidswens om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. Voor de statistieken is iedereen die niet ten minste een mbo2-diploma heeft behaald, een voortijdig schoolverlater. De volgende documenten zijn door de evaluatoren bekeken:

1. Aanval op schooluitval 2006
2. Uitvoeringsbrief nov 2007
 - Factsheet
 - Geactualiseerd beleidsprogramma
3. WRR-advies Vertrouwen in de School
 - Reactie OCW 2009→ Plusvoorzieningen
4. Eigen document Reconstructie beleidscontext vsv (o.a. Brief d.d. 17-2-2011)
5. [Naar aanleiding van het interview met de beleidsambtenaar is de (tijdelijke) Regeling VM2 en het document met het aanvraagformulier voor scholen aan dit rijtje toegevoegd].

In deze beleidsstukken gaat het steeds over de bredere beleidscontext van voortijdig schoolverlaten en heel summier specifiek over VM2 als maatregel om vsv te verminderen. Voor een reconstructie van de beleidscontext verwijzen we daarom naar het begin van dit hoofdstuk, paragraaf 4.2. Het interview met de beleidsambtenaar gaf gelegenheid om meer specifiek over de aanleiding en achtergrond van het beleid rond VM2 te horen (zie onder 3).

De beleidsinterventie betreft een experiment waarbij de bovenbouw van de opleiding vmbo-basisberoepsgerichte leerweg wordt samengevoegd met een opleiding mbo-niveau 2. Er ontstaat daardoor één geïntegreerde beroepsopleiding.

De beleidstheorie is in voorlopige vorm gereconstrueerd en meegenomen in het interview met de beleidsmaker. Aangezien de documenten niet veel specifieke informatie bevatten over VM2, was de reconstructie van de beleidstheorie in deze fase weinig veelomvattend. We geven in paragraaf 4.4 de definitieve reconstructie van de beleidstheorie.

- **Ga na wat het veronderstelde probleem is en of het plausibel is dat het probleem overwonnen wordt door de veronderstelde veranderingsmechanismen.**

Het algemene probleem is voortijdig schoolverlaten, en meer specifiek de uitval in het eerste jaar van het mbo.

Als oorzaak wordt de kloof tussen de leercontexten in het vmbo en in het mbo gepostuleerd, en als plausibele oplossingsrichting de gedachte de twee onderwijsvormen samen te voegen in één gebouw met op elkaar afgestemde vervolgopleidingen.

- **Indien beschikbaar, analyseer de effectevaluaties met het doel te bepalen of de effecten gerelateerd zijn of kunnen worden aan verschillen in de context waarin interventies zijn gepleegd.**

Voor deze beleidsinterventie is nog geen effectevaluatie beschikbaar, omdat het experiment nog loopt. ECBO/Actis voert in de periode 2008 - 2013 een monitor uit. In deze monitor worden de leerlingen in de VM2-trajecten vergeleken met cijfers van de gehele vergelijkbare populatie van de doelgroep (vmbo- en mbo-leerlingen). Op basis van de eerste bevindingen is in de monitor een typering gemaakt van VM2-trajecten op scholen in drie modellen. Elk model kent een combinatie van kenmerken op het gebied van samenwerking, licenties, het vmbo-examen, het programma, de cursusduur, de benadering en de motieven (ECBO, 2011). In vervolgmetingen zal ECBO telkens toetsen of er significante samenhang is tussen het gehanteerde model en effecten. Zo kan inzicht worden verkregen in differentiaties in contexten en werkende mechanismen.

Om zicht te krijgen op het proces van het realiseren van een VM2-traject op scholen zijn ook de VM2-nieuwsbrieven bekeken. Daarnaast is gesproken met de projectleider VM2 namens OCW en tevens auteur van de nieuwsbrieven, met de onderzoeker voor de monitor VM2, die ook betrokken is bij de selectie van scholen voor deelname aan het experiment door OCW, en met de programmaleider 'Beroepsonderwijs als keten' bij ECBO.

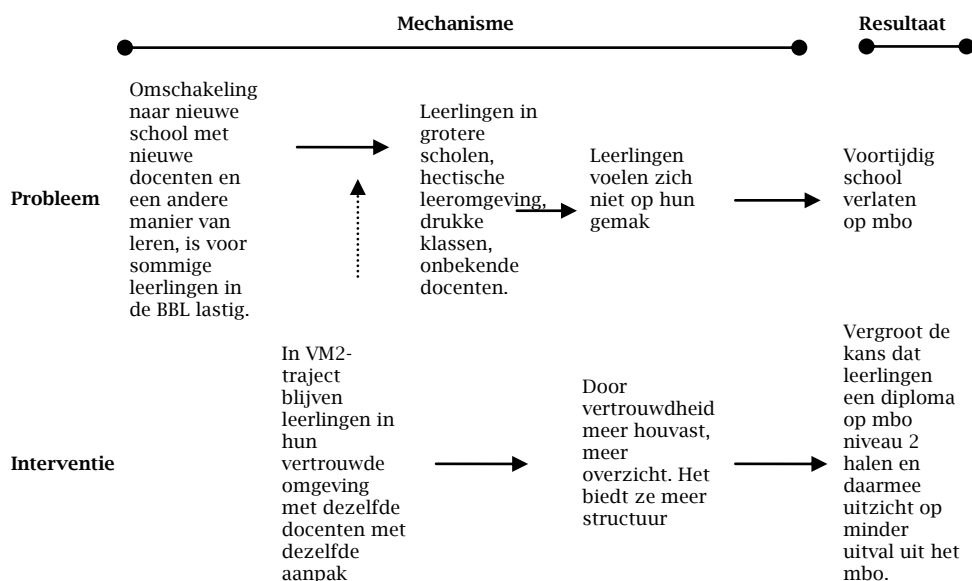
I Reconstructie van de beleidstheorie

1. Reconstructeer de beleidsinterventie en de achterliggende beleidstheorie aan de hand van beleidsdocumenten.

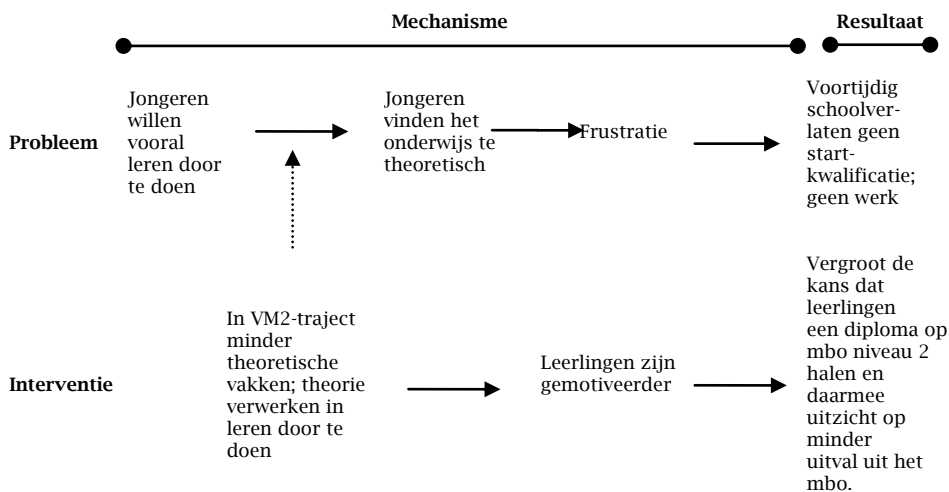
Zie voor de definitieve reconstructie van de beleidsinterventie en -theorie paragraaf 4.4.

2. Construeer schema's van causale ketens aan de hand van veronderstellingen in de beleidstheorie en evt. empirisch onderzoek.

Op basis van de beleidsdocumenten zijn twee causale ketens opgesteld: 'Veiligheid en vertrouwdeheid' en 'Meer praktijkgericht onderwijs'.



Figuur 4.2 CMO-schema vertrouwdeheid



Figuur 4.3 CMO-schema leren door te doen

3. Expliciteer de beleidstheorie in dialoog met beleidsmakers

- **Vraag in de vorm van open vragen welke mechanismen zij veronderstelden bij het maken van het beleid**

In het interview is een serie open vragen gesteld om zicht te krijgen op mechanismen waarvan verondersteld wordt dat deze in gang gezet worden door het beleid.

- **Besprek de gevonden informatie over de beleidstheorie en beleidscontext met de beleidsmakers met het doel te controleren op juistheid**

De gevonden relevant geachte beleidsdocumenten omvatten volgens de beleidsambtenaar inderdaad de beleidscontext van VM2 met dien verstande dat de Plusvoorzieningen niet met VM2 te maken hebben. In het interview bevestigde de beleidsambtenaar bovendien dat er weinig specifieke informatie over VM2 staat in deze stukken. VM2 wordt kort aangehaald in veel bredere stukken over vsv. Daar werd het aan gehangen, ook financieel. De legitimiteit voor VM2 was om een laatste, moeilijke groep leerlingen 'weg te krijgen' uit de uitvalcijfers. Als het puur gaat om deze concrete beleidsmaatregel, is eigenlijk alleen de *Regeling* (en het aanvraagformulier voor scholen) relevant.

Naast deze documenten vormen ook politieke aspecten een belangrijk deel van de beleidscontext. Zo vond in 2008 een kabinetswisseling plaats en maakte minister van der Hoeven die niets aan het stelsel wilde wijzigen om het onderwijs rust te geven, plaats voor de voor het VO verantwoordelijke staatssecretaris van Bijsterveldt. Zij wilde juist wel vernieuwen en stond positief tegenover experimenteren op het snijvlak van vmbo en mbo: het groene licht voor VM2. Een ander belangrijk politiek aspect kwam uit het verleden. Bij het aantreden van van Bijsterveldt zong het rapport van de commissie Dijsselbloem nog na. Dat betekende dat beleidsmaatregelen ‘Dijsselbloem-proof’ moesten zijn: niet meer van alles opleggen aan scholen, maar samenwerken. Beleid maken rond VM2 gebeurde daarom in co-productie met het veld. Het veld had inspraak (er is gesproken met CvB’s, schoolleiders en docenten) en daar is door het ministerie echt naar geluisterd. Volgens de beleidsambtenaar heeft het ministerie in de regeling alleen maar opgeschreven wat het veld wilde en dit stuk is vervolgens nog aan het veld voorgelegd met de vraag of ze er zo mee uit de voeten konden. De wettelijke regeling bood heel veel ruimte aan scholen voor eigen invulling en ook in de uitvoering van het beleid door de scholen heeft het ministerie zijn handen er vanaf gehouden. Er is een projectleider aangesteld, maar die mocht niet sturend optreden. De beleidsambtenaar beschrijft de maatregel als: “de mogelijkheid voor vmbo-scholen en mbo-instellingen om af te wijken van hun inrichtingsbesluit, hun bekostigingsbesluit en hun examenbesluit; ze mochten een nieuw soort onderwijs starten.”

De voorlopige reconstructie van de beleidstheorie is besproken met de beleidsambtenaar. De beleidstheorie is aan de hand van antwoorden op de vragen uit de interviewleidraad verder door haar geëxpliciteerd.

- **Bespreek achtereenvolgens de causale schema’s en controleer op juistheid en achtergrond van veronderstelde causaliteiten, probleemmechanismen, verandermechanismen, interventies, uitkomsten, contexten.**

De twee causale schema’s zijn voorgelegd aan de ambtenaar. In één geval kon de ambtenaar zich helemaal vinden in de causale keten zoals opgesteld door de evaluatoren (schema Veiligheid en vertrouwdheid). Dit is volgens haar inderdaad een kloppende weergave van het denken toen. Het schema ‘Meer praktijkgericht onderwijs’ klopte iets minder goed. Jongeren willen inderdaad

leren door te doen maar ze weten nog niet goed wat ze willen. Het gaat daarom volgens haar ook om het ontwikkelen van een reëel beroepsperspectief gedurende het traject (leerlingen moeten weten waarvoor ze het doen) en de moeilijkheid dat leerlingen dit bij aanvang van het traject (als ze 14 jaar zijn) doorgaans nog niet hebben. Van deze notie vullen we een apart causaal schema in (schema 'Praktijkcomponent inzetten').

In het gesprek bleek bovendien dat het ministerie groot belang hechtte en hecht aan samenwerking tussen vmbo en mbo (als doel op zich). We vervaardigen een nieuw schema 'Traject verkorten door ontwikkelen doorlopend programma zonder overlap'.

- **Indien beschikbaar, bespreek beschikbare uitkomsten van effectevaluaties en koppel terug naar oorspronkelijk beleid, en/of gewenste bijsturing.**

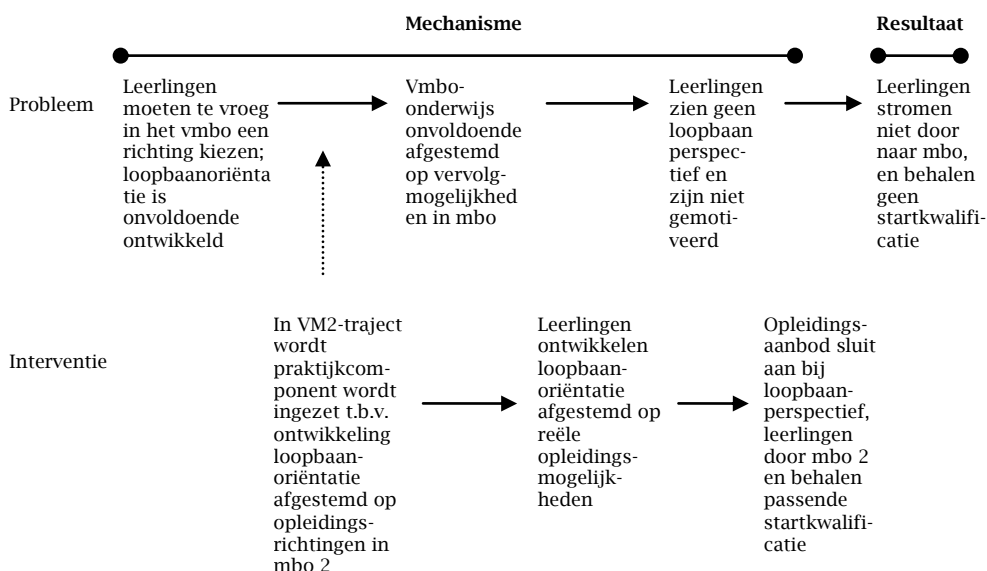
De beschikbare gegevens over tussentijdse effecten van VM2 uit de monitor van ECBO zijn besproken met de beleidsambtenaar. Op basis van vragen in de interviewleidraad is besproken in hoeverre de (tussen)resultaten in overeenstemming zijn met de verwachtingen van OCW en of die aanleiding geven om tijdens de rit bij te sturen. Ook is besproken wanneer en hoe dat al het geval is geweest (zie interviewleidraad). Het experiment loopt nog en daarom was er nog geen eindeffectevaluatie beschikbaar. Het ministerie was vooral benieuwd naar het proces waar de monitorrapporten inzicht in geven. Het gaat dan om meer beschrijvende data; hoe richten scholen het traject in, wat doen ze om het zomerlek op te vangen, hoe ziet het tweede cohort van scholen die al een eerste cohort hadden eruit (hebben ze iets geleerd van hun eerste jaar) en de samenhang tussen vormgeving en effecten.

4. **Analyseer de verkregen informatie uit interviews op impliciete en expliciete causaliteiten, mechanismen, differentiatie in contexten, doelgroepen, belanghebbenden, bedoelde en onbedoelde effecten. Pas de reconstructie van de beleidstheorie en de schema's van causale ketens aan.**

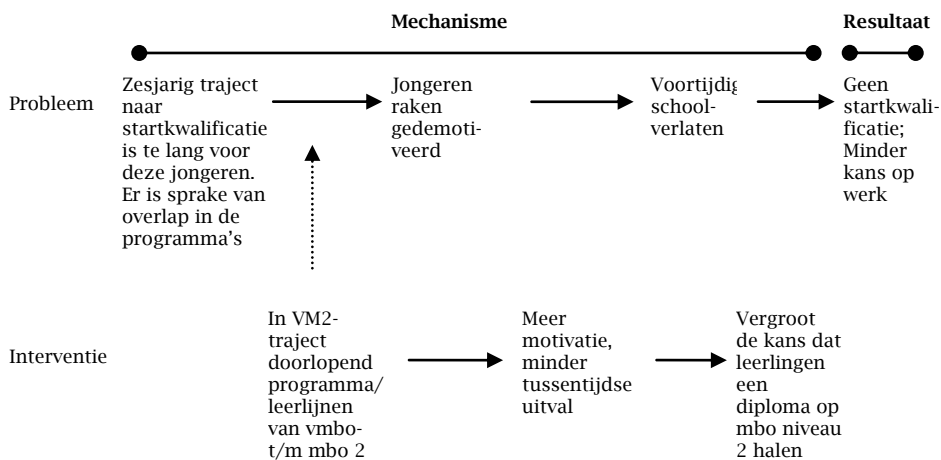
Wij hebben ervoor gekozen de interviews verbatim uit te werken om zo goed mogelijk zicht te krijgen op uitgesproken causaliteiten. Op basis van de transcriptie is een indeling gemaakt op assumpties voor invoering van het

beleid, gewenste effecten, onbedoelde en ongewenste effecten, onvoorziene effecten en proces (zowel in het beleidsontwerp, bijvoorbeeld de mate waarin onderzoek gebruikt is bij de formulering van de beleidstheorie als in de realisatiefase, bijvoorbeeld in hoeverre rekening is gehouden met factoren rond de implementatie van de interventie).

Op basis van de antwoorden van de beleidsambtenaar konden twee nieuwe causale schema's vervaardigd worden: 'praktijkcomponent inzetten en loopbaanperspectief' en 'traject verkorten en doorlopende leerlijn'.



Figuur 4.4 CMO-schema praktijkcomponent inzetten en loopbaanperspectief



Figuur 4.5 CMO-schema traject verkorten en doorlopende leerlijn

In de volgende paragraaf volgt de reconstructie van de beleidstheorie van VM2.

4.4 Beleidstheorie VM2

De beleidstheorie van VM2 is opgesteld aan de hand van beleidsdocumenten en aangescherpt naar aanleiding van een interview met de betrokken beleidsambtenaar.

4.4.1 Doel

VM2 is de korte benaming van de 'Leergang vmbo-mbo niveau 2'. VM2 heeft op dit moment de vorm van een experimentele regeling. Dit betekent dat een afgebakend aantal scholen en leerlingen (5000 bij aanvang) voor de duur van 5 jaar (2008-2013) deel uitmaken van het experiment VM2. Het beleid is gemaakt vanuit het ministerie van OCW. Het ministerie van LNV is betrokken vanwege de AOC's. De doelgroep van het beleid vormen leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, later mbo2-BOL-studenten (Beroepsopleidende leerweg). Het doel van de experimenten is ervaring op te doen met geïntegreerde trajecten van vmbo en mbo niveau 2 op één schoollocatie, wat betekent dat de omgeving, de docenten en de pedagogisch-didactische aanpak voor de leerling vertrouwd zijn. Zo wordt het de leerlingen voor wie de overgang van vmbo naar mbo problematisch is, makkelijker gemaakt het mbo-diploma niveau 2 en daarmee een startkwalificatie te halen.

Hiermee vergroten ze hun kansen op een goede loopbaan. Met het experiment VM2 en de daaraan gekoppelde monitor wordt zo een basis gelegd voor een 'evidence based' besluit- en beleidsvorming over de toekomst van samenwerking tussen vmbo en mbo (zie Bijlage 1 bij de tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008-2013).

In de *Tijdelijke regeling* staat is als doel omschreven: Om te bevorderen dat meer leerlingen het onderwijs verlaten met tenminste een startkwalificatie op het niveau van het diploma van een opleiding mbo2 (zie Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008-2013).

4.4.2 *Aanleiding*

De beleidsmaatregel VM2 is tot stand gekomen in het kader van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (vsv). Voor veel vmbo-leerlingen en met name de leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg is de overstap naar het mbo lastig. Een deel van hen schrijft zich niet in voor een vervolgopleiding in het mbo. En van de leerlingen die wel overstappen, vallen er in de eerste paar maanden van het mbo veel uit. De omschakeling naar een andere school blijkt een groot struikelblok.

In de leergang vmbo-mbo2 worden het derde en vierde leerjaar van de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo en de verwachte opleiding mbo2 als een programmatisch geheel aangeboden aan leerlingen van de basisberoepsgerichte leerweg aan een vmbo-school op de locatie van de vmbo-school of van de instelling. De studieduur van de leergang vmbo-mbo2 bedraagt ten hoogste 4 jaar. Het onderwijs in de leergang is zodanig ingericht dat de leerling het diploma van de opleiding mbo2 behaalt binnen de studieduur. Hiermee wordt voortijdig schoolverlaten teruggedrongen. Aanvankelijk was er veel weerstand tegen de beleidsmaatregel, zowel bij koepelorganisaties als de Mbo-raad als de Tweede Kamer. Later is dit bijgedraaid. Zie voor meer informatie over de beleidscontext paragraaf 4.2.

4.4.3 *Implicaties voor betrokkenen*

Voor leerlingen betekent het experiment een samenvoeging van hun vmbo-opleiding met een opleiding mbo-niveau 2. Er ontstaat daardoor één nieuwe geïntegreerde beroepsopleiding. In de meeste gevallen hoeven leerlingen niet over te stappen; ze krijgen veelal op één locatie les, met één pedagogisch-didactische aanpak, met een zelfde team vmbo- en mbo-docenten. Dat vergroot volgens het ministerie van OCW de kans dat leerlingen een startkwalificatie halen (diploma op minimaal mbo-niveau 2) en verkleint de kans op voortijdig

schoolluitval.

Voor scholen betekent het experiment dat vmbo en mbo gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het onderwijs. Zij moeten elkaar meer opzoeken. De leerweg dwingt de twee leerwegen om meer samen te werken en een echt doorlopende leerlijn te creëren. Voor het bestaan van VM2 ontbrak het aan deze ‘warme overdracht’ die het ministerie van OCW heel waardevol vindt. Bovendien is de samenwerking volgens het ministerie nodig om sommige opleidingen in het beroepsonderwijs betaalbaar overeind te houden. Deelnemende scholen moeten leerlingen en ouders voldoende informatie geven over de inhoud van de opleiding en over de gevolgen voor leerlingen van het volgen van deze leergang, alvorens wordt besloten over de deelname aan de leergang VM2.

4.4.4 Assumpties

Uit de documenten en het interview blijken de volgende assumpties over (het gedrag van) de doelgroep en de met deze beleidsmaatregel gegenereerde mechanismen en uitkomsten:

- Leerlingen kiezen aan het begin van het traject een opleidingsrichting en willen die blijven volgen tot afronding met een mbo-2-diploma.
- Mbo-niveau-2 is het hoogst haalbare voor deze leerlingen.
- Een moeilijke groep leerlingen van 14 jaar is gebaat bij één aanpak (één docententeam op één locatie). Op een groot ROC lopen ze verloren rond. Ze willen die vertrouwdheid en kleinschaligheid van een vmbo-school, eindigend in een mbo2-diploma. Leerlingen varen wel bij een bekende, veilige en kleinschalige omgeving.
- Het VM2-traject leidt tot een mbo2-diploma. Hierdoor kan het vmbo-diploma vervallen en overlap gereduceerd worden. Leerlingen leggen daarom geen ‘omweg’ af en dit verkleint de kans op vsv.
- VM2 is een preventieve maatregel om leerlingen die nog niet zo goed weten wat ze willen, te begeleiden naar een beroepsgerichte opleiding op niveau 2. Doordat leerlingen begeleid worden en al vroeg beroeps-perspectief ontwikkelen met een duidelijk einddoel, is er minder vsv.
- Het “zomerlek” vormt een probleem (kans op vsv) en moet gedicht worden. De doorlopende en verkorte leerweg van VM2 voorziet hierin.
- Als er meer samenwerking is tussen vmbo en mbo en daardoor

- gezamenlijke verantwoordelijkheid, dan leidt dat tot minder vsv.
- Leerlingen zijn 14 jaar als ze aan het traject beginnen. Het traject duurt maximaal 4 jaar. In principe hebben ze in deze leerweg dus nog niets van doen met studiefinanciering en een OV-kaart. Er is bedacht dat mogelijk een klein aantal leerlingen al ouder is bij aanvang, maar daarvoor wordt (als ze 18 zijn en nog in het traject zitten) geen uitzondering gemaakt.
- VM2 zou voor scholen enkel een mooie reden kunnen zijn om een bordje aan de gevel te hangen. Scholen zouden populair kunnen worden en leerlingen kunnen trekken omdat ze een VM2-traject bieden.

4.4.5 Vormgeving

Het experiment is mede vormgegeven door het veld. Volgens de beleidsambtenaar zijn scholen expliciet bij de invulling betrokken via veldconsultatie, zowel in sessies op het departement als door bezoeken aan scholen door de beleidsambtenaar. De doelgroep van het beleid (leerlingen) is niet gehoord in de fase van het beleidsontwerp. Er is niet naar onderzoek of het buitenland gekeken. Wel heeft het ministerie zich laten informeren door een expert op het gebied van de inrichting van het ontwikkelproces, tevens de landelijke projectleider van VM2. Hij heeft geadviseerd over hoe alle partijen bijeen te brengen en te horen en een dynamiek te laten ontstaan waarin men van elkaar kan leren. Ook is vanaf dag 1 de onderzoeker van het ECBO betrokken geweest. Zij heeft meegedacht over de selectieprocedure van scholen, zat in de beoordelingscommissie van de aanvragen en heeft de monitor ontwikkeld. Scholen zijn geselecteerd op basis van door henzelf ingediende plannen. Daarnaast moesten scholen een samenwerkingsovereenkomst tussen een vmbo-school en de mbo-instelling meesturen. Voor selectie moest hieruit blijken dat een goede gezamenlijke uitvoering van de VM2-leergang mogelijk was. In de selectieprocedure van scholen in het tweede jaar is in de informatie nader geëxpliciteerd wat de samenwerkingsovereenkomst precies zou moeten behelzen (zie Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 november 2008, nr. BVE/Stelsel/78976).

4.4.6 Implementatie

Er zijn relatief weinig voorschriften rondom het invullen van de leergang. De deelnemende scholen krijgen de ruimte om voor de gekozen doelgroep het onderwijs zó vorm en inhoud te geven dat meer leerlingen het mbo-niveau-2-diploma behalen. Hóe de scholen dat doen kan – uiteraard wel binnen bepaalde kaders – door de deelnemende scholen zelf worden bepaald (zie ook paragraaf

4.2 over de beleidscontext). Er is door het ministerie een projectleider aangesteld voor de begeleiding van scholen in de realisatie van een VM2-traject. Er is nadrukkelijk afgesproken dat hij niet sturend optreedt. De ministeries van Onderwijs (OCW) en Landbouw (LNV) geven slechts de kaders aan waarbinnen de leergang vorm moet krijgen. Scholen krijgen daarmee meer ruimte voor onderwijs op maat voor leerlingen die in het huidige systeem grote kans zouden hebben om uit te vallen. Binnen het experiment is het vmbo-examen niet verplicht. Voorwaarde is wel dat er een terugvalgarantie moet zijn voor leerlingen als ze dreigen uit te vallen in het experiment. Als ze de leergang niet voltooien, moeten ze worden begeleid naar een traject dat leidt tot een vmbo- of een mbo-diploma. Volgens de beleidsambtenaar is het feit dat scholen het vmbo-diploma mogen weglaten uniek, daarmee wordt een nieuwe onderwijssoort gecreëerd.

4.5 De brug tussen de gereconstrueerde beleidstheorie en het veldonderzoek

Alle stappen onder *I. Reconstructie van de beleidstheorie* zijn cyclisch herhaald tot geen nieuwe informatie meer werd verkregen. Over de volgende stappen, *II. Confrontatie met de literatuur*, *III. Veldonderzoek* en de daarop volgende kritische evaluatie rapporteren we hier niet. Dit onderzoek richt zich op het ontwikkelen van een methodiek en, als onderdeel daarvan, het expliciet maken van de beleidstheorie van VM2 en De Wijksschool. Het daadwerkelijk uitvoeren van een verklarende evaluatie, inclusief veldonderzoek, valt buiten beschouwing van dit onderzoek. Dat betekent dat in dit geval geen interview gehouden is met inhoudelijk experts, de doelgroep, etc. met als doel input te krijgen voor een kritische evaluatie van de beleidstheorie.

De verwerking van de verkregen informatie van beleidsambtenaren heeft geleid tot de beschrijving van de beleidstheorie die we apart hebben opgenomen in de vorige paragraaf 4.4. De beleidstheorie is een reconstructie van het denken in de fase van het beleidsontwerp, vóór implementatie van de beleidsmaatregel. Het gesprek met de beleidsambtenaar die verantwoordelijk was voor VM2, vond plaats drie jaar na invoering en terwijl het experiment nog in volle gang is (loopt tot 2013). De beleidsambtenaar had daarom al voor een deel zicht op hoe de beleidsmaatregel heeft uitgepakt in de praktijk. Ook de monitor van ECBO biedt inzicht in het proces van invoering en realisatie van VM2.

De volgende punten uit het interview met de ambtenaar zijn van belang voor de volgende fasen in de verklarende evaluatie, die dus in dit kader niet zijn uitgevoerd.

- In de fase van de beleidsvoorbereiding was er een duidelijke doelgroep voor deze beleidsmaatregel. Al tijdens het beleidsontwerp nam het aantal leerlingen in de vmbo basisberoepsgerichte leerweg drastisch af. De doelgroep was zo ongeveer verdwenen bij de aanvang van het experiment. Deze niet voorziene contextfactor raakte daardoor aan de legitimiteit van het beleid.
- In de fase van het beleidsontwerp is de doelgroep van de beleidsmaatregel niet (goed) gehoord. Dat is volgens de beleidsambtenaar “misschien een fout geweest”.
- De aanname van de beleidsmakers dat het voor de gehele doelgroep fijn is om gedurende het gehele traject onderwijs in hetzelfde gebouw, van dezelfde docenten en met dezelfde klasgenoten etc. te krijgen, blijkt niet te kloppen. Leerlingen blijken iets anders te willen. Volgens de beleidsambtenaar maken ze een socialisatieproces door (eerst de lagere school, dan middelbare school,...). Sommige leerlingen zijn op hun 16^e toe aan iets nieuws, een nieuwe cultuur, een nieuwe aanpak, nieuwe gezichten; dat hoort bij dit socialisatieproces. Een deel van de leerlingen wil nadrukkelijk niet meer bij “de kleuters van 12” blijven hangen.
- De beleidsambtenaren dachten dat ze regelden wat scholen wilden. Zij regelden alleen het ‘wat’ (in overleg met de scholen via veldconsultatie) en lieten het ‘hoe’ volledig bij de scholen. Scholen kwamen echter al vrij snel met vraag of het ministerie niet met een blauwdruk kon komen van hoe VM2 eruit moest zien. Hier was de beleidsambtenaar naar eigen zeggen erg verbaasd over.
- In dezelfde lijn ligt de verbazing dat scholen weinig innovatief blijken in de invulling van VM2. OCW heeft veel ruimte geboden, maar die is nauwelijks gebruikt door scholen.
- Verregaande samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen was een hoofddoel voor OCW en ook voor de deelnemende scholen, getuige hun plannen. Gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen blijkt in praktijk vaak lastig. Scholen hadden mooie plannen ingediend (mede door externe bureaus geschreven) en OCW kon niet anders dan honoreren op basis van die plannen. De praktijk bleek echter weerbarstiger.
- De beleidsmakers hebben ten onrechte gedacht dat studiefinanciering en

een OV-kaart niet aan de orde waren voor de doelgroep van het beleid. Dit blijkt in de praktijk niet te kloppen. Veel leerlingen zijn al ouder als ze aan het traject beginnen en willen op hun 18^e, net als hun studerende leeftijdsgenoten, van beide voorzieningen gebruik maken. Dit is een negatief onvoorzien effect. Leerlingen beginnen namelijk soms niet aan het traject, omdat ze hier geen recht op hebben. Als studiefinanciering wel mogelijk zou zijn voor VM2-leerlingen, dan namen volgens de beleidsambtenaar meer leerlingen deel aan het VM2-traject.

- Eveneens onvoorzien is volgens de ambtenaar dat leerlingen na hun vmbo-jaren nog willen overstappen op een andere mbo-opleiding. Overstappen naar een andere richting (bijvoorbeeld van VM2-zorg en welzijn naar VM2-economie) is moeilijk, dit is een onbedoelde starheid in het systeem. Als leerlingen keuze voor andere richting of sector willen maken, dan vallen ze uit het VM2-traject. Er is in de fase van het beleidsontwerp niet aan gedacht dat leerlingen op dat moment nog willen overstappen naar een andere opleiding.
- Er blijkt ook meer potentie in de leerlingen te zitten dan de beleidsmakers in de ontwerpfase dachten. Veel leerlingen in het traject blijken naar de kaderberoepsgerichte leerweg te kunnen, of door te kunnen en willen leren op mbo3 niveau. Het traject is echter expliciet vormgegeven met niveau 2 als hoogst haalbare eindstation en met als doel dat leerlingen daarna met een startkwalificatie de arbeidsmarkt op kunnen.

Met de kennis van nu meent de beleidsambtenaar dat de volgende **condities** gelden voor een succesvol VM2-traject, als:

- er al langer goede contacten waren tussen vmbo en mbo;
- er goede communicatie vanaf het begin is tussen vmbo en mbo (vroegtijdig);
- het CvB en de schoolleiding het traject in de hele schoolorganisatie goed gecommuniceerd hebben;
- docenten het belang zien (dit blijkt in het algemeen met name onder docenten in de sector Techniek een probleem);
- ouders goed geïnformeerd zijn over VM2 (ouders expliciet laten ondertekenen voor plaatsing van hun kind in het VM2-traject werkt erg goed).

De beleidsambtenaar heeft voor de toekomst tot nu toe de volgende lessen geleerd:

- De focus moet liggen op brede samenwerkingsverbanden tussen vmbo en mbo, VM2 leerlingen hoeven niet perse onder één dak te blijven.
- Er moet rekening gehouden worden het socialisatieproces van leerlingen.
- Bij een vervolg moet het ministerie niet meer in de valkuil van de studiefinanciering lopen.
- Er moet bij een vervolg doorstroom mogelijk zijn naar niveau 3 (bijvoorbeeld VM3 naast VM2).

Ondanks dat het veldonderzoek geen deel was van de onderzoeksopdracht is op verzoek van OCW gesproken met enkele experts, met als doel het verfijnen en verbeteren van de methodiek voor verklarende evaluatie. Er zijn interviews gehouden met de projectleider VM2 voor OCW, met de onderzoeker monitor VM2 Actis/ECBO en met de programmaleider 'Beroepsonderwijs als keten' ECBO.

Uit deze gesprekken zijn verschillende inzichten naar voren gekomen die nuttig kunnen zijn voor het vervolg (veldonderzoek van VM2). Uit de gesprekken met deze veldactoren bleek een aantal voorwaarden kritische succesfactoren voor een goed verloop van VM2-trajecten. Het werkt bevorderend als:

- vmbo en mbo al samenwerken
- er draagvlak is bij vmbo en mbo op alle niveaus
- scholen zelf het 'hoe' vast mogen stellen (maar indien gewenst wel op enige begeleiding en advies van de projectleider mogen rekenen)
- scholen een substantieel aantal leerlingen in het VM2 traject hebben
- er geen ongunstige negatieve financiële consequenties zijn voor vmbo en mbo opleidingen
- er geen ongunstige financiële consequenties zijn voor leerlingen
- er draagvlak is onder leerlingen
- er betrokkenheid van ouders is.

Conform de onderzoeksopdracht is vervolgens een beschrijving van een onderzoeksopzet voor VM2 gecreëerd om als basis te dienen voor een offerteaanvraag van de kant van OCW voor de uitvoering van het veldonderzoek naar VM2. Dit is rechtstreeks aan OCW geleverd en geen onderdeel van dit rapport.

4.6 Uitwerking van de aanpak van verklarende evaluatie voor De Wijksschool

De reconstructie van de beleidstheorie vond mede plaats aan de hand van een gesprek met de betrokken beleidsambtenaar bij OCW. In dit gesprek bleek de beleidsinterventie zijn wortels te hebben in ontwikkelingen op verschillende departementen. Zo bleek het rapport van de WRR (geschreven door Pieter Winsemius) van groot belang om de urgentie van probleem te onderkennen, niet alleen bij OCW, maar ook andere bij de andere ministeries. Daarmee kon de beleidsambtenaar van OCW slechts een deel van de context en inhoud van de beleidstheorie belichten. Tevens speelde een rol dat het dossier pas sinds een half jaar aan de betrokken beleidsmedewerker is overgedragen. Daarnaast is de beleidsuitvoering decentraal ter hand genomen, met relatief weinig directe invloed van de kant van OCW op het reilen en zeilen van de interventie in Rotterdam.

Vooraf: Desk research

➤ Verzamel/activeer kennis over het betreffende beleidsthema

Voor het specifieke deel over De Wijksschool is de themacoördinator voortijdig schoolverlaten, Mechtild Derriks, betrokken die veel kennis heeft over voortijdig schoolverlaten en de zogenoemde 'overbelaste jongeren'. Daarnaast is informatie ingewonnen bij de auteur van een dissertatie over uitval in de overgang van secundair naar tertiair beroepsonderwijs, dr. Louise Elffers. Meer in het algemeen is meegedacht en -gelezen door onderzoekers van het Kohnstamm Instituut die expertise op het gebied van evaluatie- en beleidsonderzoek hebben.

➤ Reconstrueer globaal de beleidscontext waar de beleidsinterventie uit voortkomt aan de hand van documenten; wetsvoorstellen, nota's, adviezen, etc.

De beleidsinterventie De Wijksschool komt voort uit een beleidswens om 'overbelaste jongeren' een plek te geven en te begeleiden naar werk. De volgende documenten zijn door de evaluatoren bekeken:

1. Aanval op schooluitval 2006
2. Uitvoeringsbrief nov 2007
 - Factsheet

- Geactualiseerd beleidsprogramma
- 3. WRR-advies Vertrouwen in de School
- 4. Reactie OCW 2009→ Plusvoorzieningen
- 5. Businessplan Wijksschool Rotterdam
- 6. Zie verder eigen document Reconstructie beleidscontext vsv (o.a. Brief d.d. 17 februari 2011)
- 7. Het Bestuursakkoord tussen de gemeente Rotterdam, Rotterdamse scholen en ministeries (10 november 2008) met een brief van de staatssecretaris is toegevoegd naar aanleiding van het gesprek met de beleidsambtenaar.

In deze beleidsstukken gaat het steeds over de bredere beleidscontext van voortijdig schoolverlaten en heel af en toe specifiek over De Wijksschool. Voor een reconstructie van de beleidscontext verwijzen we daarom naar het begin van dit hoofdstuk, paragraaf 4.2. In het interview met de beleidsambtenaar werd meer informatie verkregen over de aanleiding en achtergrond van het beleid rond De Wijksschool (zie stap 3).

- **Ga na wat het veronderstelde probleem is en of het plausibel is dat het probleem overwonnen wordt door de veronderstelde veranderings-mechanismen.**

Het probleem hier zijn meervoudig overbelaste jongeren die zijn uitgevallen uit het regulier onderwijs. De gedachte is dat een geïntegreerde aanpak, waarin de deelnemers intensieve begeleiding en maatwerk krijgen aangeboden afgestemd op hun individuele problematiek, het meest geëigend is, hetgeen een plausibele redenatie lijkt.

- **Indien beschikbaar, analyseer de effectevaluaties met het doel te bepalen of de effecten gerelateerd zijn of kunnen worden aan verschillen in de context waarin interventies zijn gepleegd.**

Deze beleidsinterventie is door het Centraal Planbureau op haar effecten geëvalueerd door resultaten van deelnemers aan twee Wijksscholen te vergelijken met resultaten van een controlegroep (van Elk et al, 2011). De controlegroep werd gevormd door jongeren die in aanmerking kwamen om te worden verwezen naar de Wijksscholen, maar niet geplaatst konden worden omdat de maximale capaciteit van de Wijksscholen bereikt was. Zij kregen een alternatief traject aangeboden. Het bleek noodzakelijk het onderzoek op een deel van de experimentgroep te richten om de vergelijkbaarheid met de

controlegroep te maximaliseren. De evaluatie is gebaseerd op een situatie waarin nog niet alle deelnemers uitgestroomd zijn, en is in feite een tussenevaluatie. Dit leidt tot enige reserves in de mogelijkheid een totaalbeeld van de effecten van de interventie vast te stellen. De onderzoekers stellen echter dat er geen aanleiding is te vooronderstellen dat het positieve effect van De Wijkschool wordt overschat. De conclusie uit het effectonderzoek is dat deelname aan De Wijkschool tot een significant grotere kans leidt op het volgen van onderwijs of het hebben van werk. Het volgen van een Wijkschooltraject verhoogt de kans op onderwijs of werk met 23 procentpunt ten opzichte van deelname aan een regulier traject.

Ten aanzien van differentiatie naar context is er door het CPB een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd naar de vraag of er aanwijzingen zijn voor verschillen in de effecten tussen de twee Wijkscholen. De gedachte was dat verschillen tussen beide locaties (bijvoorbeeld wat betreft huisvesting, voorzieningen in de buurt of aanpak van betrokken coaches) mogelijk zouden kunnen leiden tot verschillen in uitkomsten tussen beide wijkscholen. Het CPB vindt ten eerste in Rotterdam-Noord een hoger percentage niet-starters (jongeren die wel verwezen zijn, maar toch niet starten met de Wijkschool) dan in Rotterdam-Zuid (61% versus 44%). Men vindt de verklaring niet in verschillen tussen jongeren in Noord en in Zuid, maar (bij navraag) in huisvestingsproblematiek van een van de twee Wijkscholen (dit is later bevestigd in het interview met de projectcoördinator van De Wijkschool). De Wijkschool in Rotterdam-Noord had, in afwachting van een vergunning, tijdelijke huisvesting. Er was relatief weinig ruimte en de sfeer van het gebouw was onprettig (een oud klooster met allemaal kleine cellen). Daarnaast vindt men in de ene Wijkschool een lager percentage deelnemers dat is doorgestroomd en met name een lager percentage dat in onderwijs en werk participeert na uitstroom in vergelijking tot de andere Wijkschool. Een verklaring hiervoor kan nog niet gegeven worden vanwege het lage aantal deelnemers dat is uitgestroomd. Verder lijkt er een belemmering te zijn in de doorverwijzing van jongeren naar De Wijkschool. Om een verklaring te vinden hebben de CPB-onderzoekers met vertegenwoordigers van de verwijzingsinstantie en van De Wijkschool gesproken. Men stelt vervolgens: “Dit lijkt samen te hangen met het feit dat deelnemers aan een regulier traject een uitkering ontvangen en deelnemers aan De Wijkschool studiefinanciering ontvangen, hetgeen minder aantrekkelijk wordt gevonden. In de huidige opzet is het

daardoor moeilijker om jongeren te laten deelnemen aan De Wijkschool dan aan een regulier traject.” Dit wijst op een mechanisme dat onvoorzien is in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

1. Reconstrueer de beleidsinterventie en de achterliggende beleidstheorie aan de hand van beleidsdocumenten; wetsvoorstellen, nota's, adviezen etc.

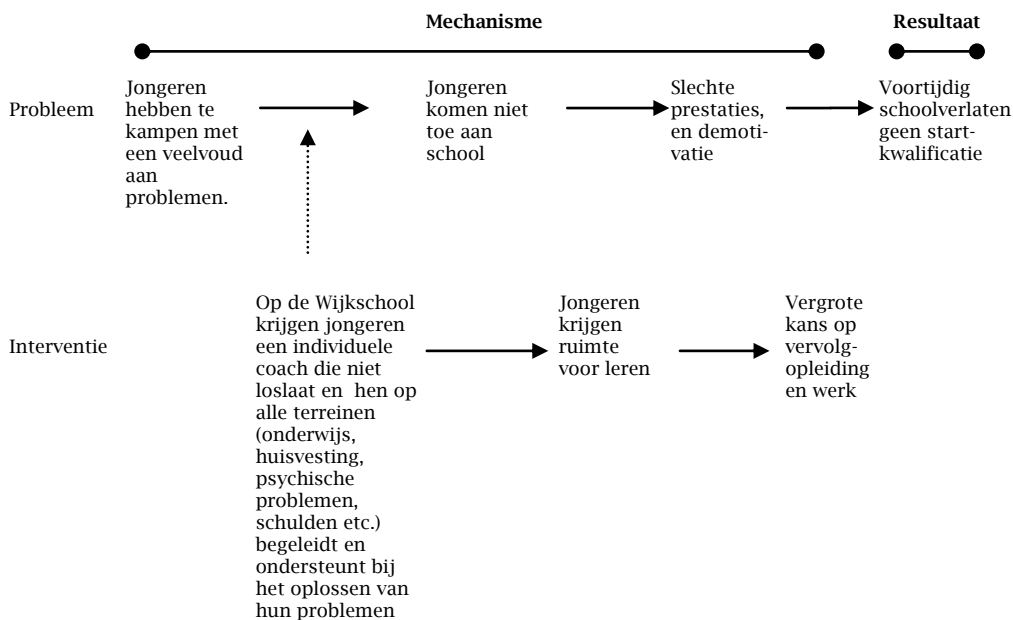
De beleidsinterventie betreft een pilot voor het concept van De Wijkschool, waarin zogenoemde 'overbelaste jongeren' (jongeren met een grote problematiek in de persoonlijke en/of thuissituatie) een plek geboden wordt en waar zij individuele begeleiding krijgen die idealiter uiteindelijk leidt tot deelname aan het arbeidsproces of het volgen van een opleiding.

In het businessplan staat als doel van De Wijkschool: “Om als overkoepeling een deel van de bestaande onderwijs-, zorg- en welzijnsvoorzieningen bij elkaar te brengen en te versterken; een geïntegreerde vorm van onderwijs en zorg die naadloos past op de complexe en geïntegreerde hulpvraag van de doelgroep.”

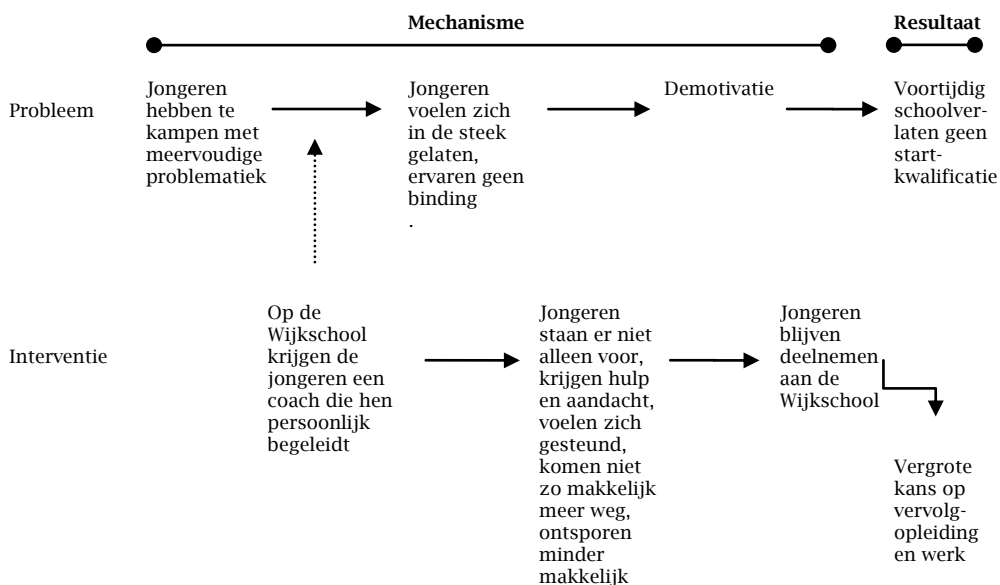
De beleidstheorie is in voorlopige vorm gereconstrueerd en meegenomen in het interview met de beleidsmaker. Met de informatie uit het interview met de beleidsmaker is de beleidstheorie aangevuld. De definitieve reconstructie van de beleidstheorie is te vinden in paragraaf 4.7.

2. Construeer schema's van causale ketens aan de hand van veronderstellingen in de beleidstheorie en evt. empirisch onderzoek.

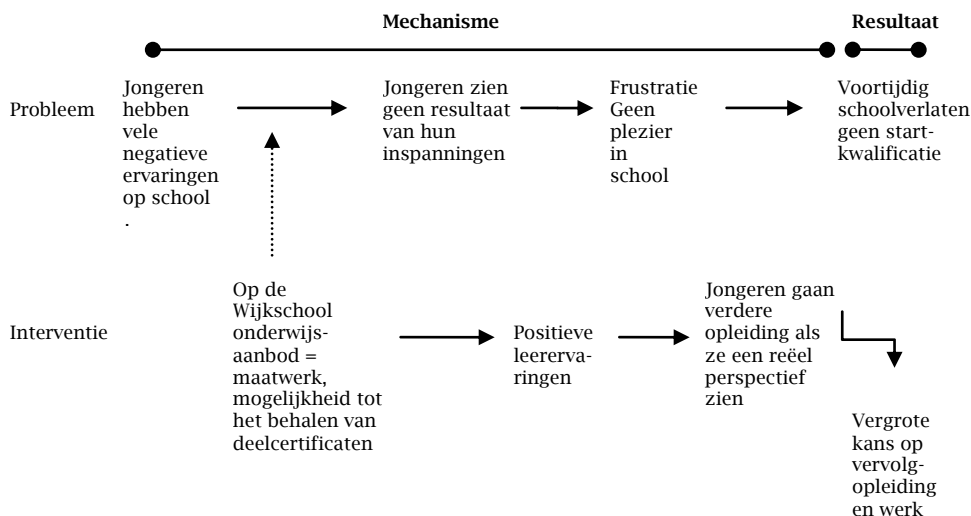
Op basis van de beleidsdocumenten zijn de volgende drie causale ketens opgesteld:



Figuur 4.6 CMO-schema gerichte aandacht en ondersteuning persoonlijke problemen (individuele coach)



Figuur 4.7 CMO-schema Binding



Figuur 4.8 CMO-schema maatwerk en positieve leerervaringen

3. Expliciteer de beleidstheorie in dialoog met beleidsmakers

- **Vraag in de vorm van open vragen welke mechanismen zij veronderstelden bij het maken van het beleid**

In het interview is een serie open vragen gesteld om zicht te krijgen op veronderstelde mechanismen die in gang gezet worden door het beleid. De vragen over veronderstelde mechanismen bleken voor de betreffende beleidsambtenaar moeilijk te beantwoorden, omdat zij pas net verantwoordelijk is voor dit dossier en nog niet betrokken was in de fase van het beleidsontwerp. Op basis van de stukken heeft zij geen aanvullingen op de reeds opgestelde causale schema's.

- **Bespreek de gevonden informatie over de beleidstheorie en beleidscontext met de beleidsmakers met het doel te controleren op juistheid**

Het gesprek met de beleidsmaker gaf meer inzicht in de ontstaansgeschiedenis van de beleidsinterventie De Wijschool. ROC Zadkine en het Albeda College in Rotterdam gaven een signaal af over de problematiek waar een deel van hun leerlingen mee geconfronteerd werd en dat dit grote invloed had op de dagelijkse schoolpraktijk. Tegelijkertijd verscheen het rapport "Vertrouwen in de school" van de WRR (onder redactie van Pieter Winsemius) dat zich ook

richtte op deze 'overbelaste jongeren'. Het probleem werd geconstateerd op twee scholen, maar al snel werd duidelijk dat het niet ging om (directe) schoolproblematiek. Dat betekende ook dat de verantwoordelijkheid om iets aan het probleem te doen niet enkel bij het ministerie van OCW lag. Het probleem was niet alleen meervoudig, maar ook groot in omvang. Hierdoor werd besloten het probleem kabinetsbreed aan te pakken. De ministeries van Sociale Zaken, OCW, VWS, Justitie en Jeugd en Gezin (minister Rouvoet) werden bij de beleidsontwikkeling (en de financiering van de interventie) betrokken. Er zijn gesprekken gevoerd met de gemeente Rotterdam en de twee Rotterdamse scholen en daar is het Bestuursakkoord van november 2008 uit voortgekomen. Daarin is ook afgesproken dat bij gebleken effectiviteit, de minister De Wijksschool structureel zal financieren. De doelgroep van de interventie betreft jongeren met een variëteit aan problemen (vaak meerdere tegelijk) die hun leerproces op school belemmeren, waaronder verslavingen, schulden, thuis de rol van vader of moeder in het gezin moeten vervullen, jong ongehuwd moeder zijn. De jongeren komen vaak uit ontwrichte gezinnen waar ze een goede basis ontberen. De Wijksschool is bedoeld als plek waar ze zich veilig kunnen voelen, structuur kunnen leren (plannen, op tijd komen) en begeleid worden bij het oplossen van hun problemen. Het idee is volgens de ambtenaar dat ze in De Wijksschool worden klaargestoomd om hetzij in het arbeidsproces deel te nemen, hetzij terug te gaan naar school. Anders dan bij de Plusvoorzieningen is het doel niet om een startkwalificatie te behalen in De Wijksschool. Hoewel de interventie soms geschaard wordt onder de noemer van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (zoals in de brief van de staatssecretaris bij het Bestuursakkoord, dd. 10 november 2008), gaat het daar niet alleen om. Wat betreft de geraadpleegde stukken voor het begrijpen van de beleidscontext, betekent dit dat het stuk over de Plusvoorzieningen niet direct relevant is (hoewel De Wijksschool daarin nog wel als een voorbeeld van een mogelijke Plusvoorziening wordt gepresenteerd). Alle andere stukken zijn volgens de beleidsambtenaar wel relevant. Op haar advies wordt het Bestuursakkoord aan het rijtje toegevoegd.

De voorlopige reconstructie van de beleidstheorie is besproken met de beleidsambtenaar. De beleidstheorie is aan de hand van antwoorden op de vragen uit de interviewleidraad verder door haar geëxpliciteerd.

- **Bespreek achtereenvolgens de causale schema's en controleer op juistheid en achtergrond van veronderstelde causaliteiten, probleemmechanismen, verandermechanismen, interventies, uitkomsten, contexten**

De ambtenaar die De Wijkschool onder haar hoede heeft, is niet vanaf het begin bij deze beleidsinterventie betrokken. Zij kent wel alle onderhavige stukken, maar kijkt vooral 'met de kennis van nu' naar de schema's van causale ketens. Het schema 'Gerichte aandacht' klopt volgens haar, maar het doel is niet meer zozeer het behalen van een startkwalificatie. Het doel is in eerste instantie de (vaak complexe en bepalende) problemen op te lossen, te zorgen dat deze 'overbelaste jongeren' zich veilig voelen en hen structuur aan te leren waardoor ze beter beslagen ten ijs komen in de maatschappij. Een startkwalificatie halen zou een gevolg daarvan kunnen zijn, maar is geen direct doel. Het belangrijkste probleemmechanisme is volgens haar de meervoudige, veelomvattende problematiek, en de kern van De Wijkschool is volgens de ambtenaar de individuele begeleiding door een coach. Dit is dus het belangrijkste mechanisme. De coach is er volgens de ambtenaar niet alleen om de persoonlijke aandacht aan sich, maar om aandacht voor de problemen waar jongeren mee kampen en die hun oplossingsvermogen te boven gaan en om die problemen te helpen oplossen. Ook het mechanisme van 'Maatwerk' wordt herkend door de ambtenaar. De ambtenaar vult aan dat ook meespeelt dat het de jongeren in De Wijkschool ontbreekt aan sociale competenties die veel andere jongeren van huis uit in de opvoeding hebben meegekregen. Hiervan vervaardigen we een nieuw causaal schema.

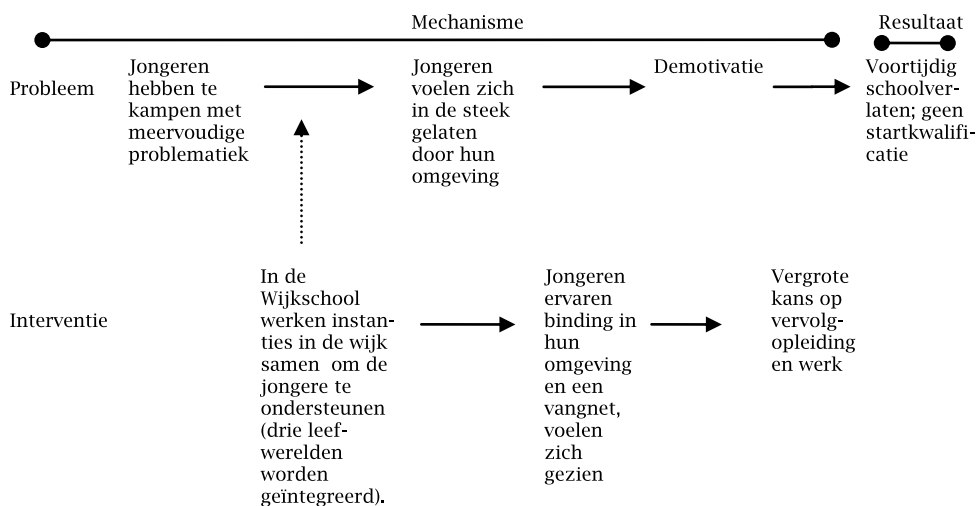
- **Indien beschikbaar, bespreek beschikbare uitkomsten van effectevaluaties en koppel terug naar oorspronkelijk beleid, en/of gewenste bijsturing**

De beschikbare gegevens over de effecten van De Wijkschool uit de evaluatie van het CPB zijn besproken met de beleidsambtenaar. Op basis van vragen in de interviewleidraad is besproken in hoeverre de resultaten in overeenstemming zijn met de verwachtingen van OCW en of die aanleiding geven om tijdens de rit bij te sturen. Ook is besproken wanneer en hoe dat al het geval is geweest. Ten aanzien van de effectevaluatie werd ten eerste gesteld dat er een politiek besluit genomen moest worden over de vraag of De Wijkschool wel of niet effectief was omdat op basis daarvan een besluit genomen wordt over structurele financiering. Dat moest een echt

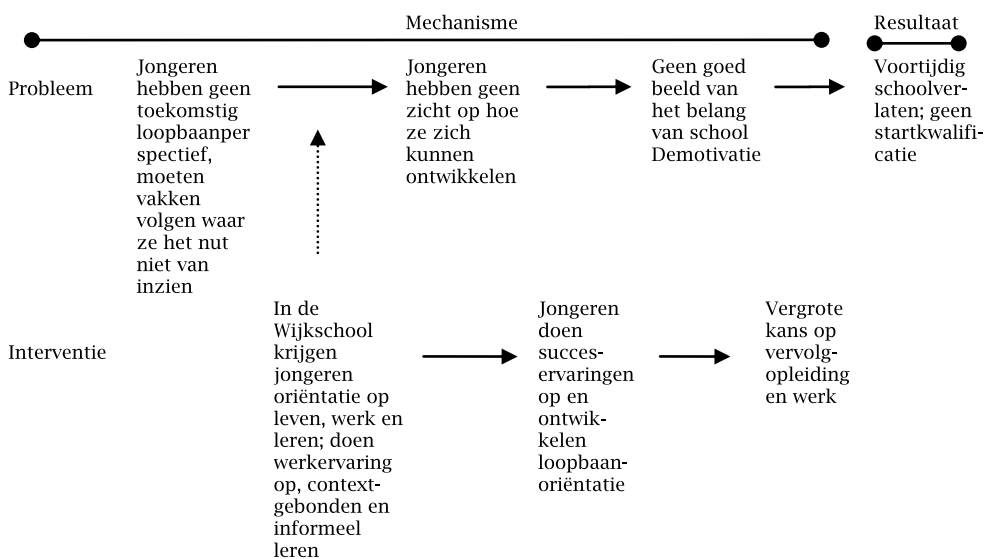
wetenschappelijk rapport zijn, zodat de uitkomsten niet multi-interpretabel zijn, en zodat voortzetting van De Wijkschool niet afhankelijk zou zijn van nieuwe politieke besluitvorming: “Als je een wetenschappelijk onderzoek met harde gegevens hebt, kan geen enkele politicus zeggen dat hij dat niet wil.” Wel is op basis van de tussenevaluatie de vraag gesteld waarom De Wijkschool er voor zorgt dat de kans op werk of onderwijs met 23 procentpunt vergroot wordt. Omdat de vraag ‘waarom het werkt’ niet de insteek van het verrichte onderzoek was, dat alleen gericht was op het bepalen van effecten, is nader onderzoek nodig. De negatieve ongewenste effecten, met name de financiële aspecten die gerelateerd zijn aan verschillen tussen het krijgen van studiefinanciering en van een uitkering, dienen tot bijsturing te leiden, om vervolgens via onderzoek te bepalen of deze effecten dan verminderen of verdwijnen.

4. Analyseer de verkregen informatie uit het interview op impliciete en expliciete causaliteiten, mechanismen, differentiatie in contexten, doelgroepen, belanghebbenden, bedoelde en onbedoelde effecten.

Wij hebben ervoor gekozen de interviews verbatim uit te werken om zo goed mogelijk zicht te krijgen op uitgesproken causaliteiten. Op basis van de transcriptie is een indeling gemaakt op assumpties voor invoering van het beleid, gewenste effecten, onbedoelde en ongewenste effecten, onvoorziene effecten en proces (zowel in het beleidsontwerp, bijvoorbeeld de mate waarin onderzoek gebruikt is bij de formulering van de beleidstheorie als in de realisatiefase, bijvoorbeeld in hoeverre rekening is gehouden met factoren rond de implementatie van de interventie). De verkregen informatie is te vinden in de reconstructie van de beleidstheorie in de volgende paragraaf, 4.7.



Figuur 4.10 CMO-schema vangnet door wijkgerichte aanpak



Figuur 4.11 CMO-schema loopbaanoriëntatie

4.7 Beleidstheorie De Wijkschool

De beleidstheorie van De Wijkschool is opgesteld aan de hand van beleidsdocumenten en toegespitst naar aanleiding van interviews met de

betrokken beleidsambtenaar en met een praktijkdeskundige.

4.7.1 Doel

De Wijkschool is een initiatief van het Rotterdams Offensief, een samenwerking tussen de ROC's Albeda en Zadkine (mbo) en de stichting LMC Rotterdam (Stichting voor Interconfessioneel en Algemeen Bijzonder voortgezet onderwijs te Rotterdam), ondersteund door de gemeente Rotterdam. De beleidsmaatregel is uitgewerkt in samenwerking met verschillende ministeries waarvan de ministeries voor OCW en voor Jeugd en Gezin de meest prominente rol hebben gespeeld. De pilot met de Wijkscholen startte in 2009 met twee Wijkscholen, één in Rotterdam-Noord en één in Rotterdam-Zuid. De Wijkscholen worden financieel ondersteund door een gezamenlijke subsidie van 5,6 miljoen euro vanuit vijf departementen (Jeugd & Gezin, SZW, WWI en OCW en Justitie) voor de financiering van 200 deelnemersplekken per jaar. Bij aantoonbaar succes konden de Wijkscholen rekenen op structurele financiering vanuit de overheid. De doelgroep bestaat in eerste instantie uit jongeren die ingeschreven staan bij ROC Zadkine of het Albeda College. Dat betekent dat het gaat om een etnisch diverse groep jongeren in de leeftijd van 16-23 jaar. De Wijkscholen zijn bedoeld voor zogenoemde overbelaste jongeren, jongeren die door een opeenstapeling van problemen nauwelijks ruimte in hun hoofd hebben voor school. De Wijkschool wil een plek zijn waar de jongeren zich veilig voelen en rust kunnen vinden. De jongeren worden individueel begeleid met een gecombineerde aanpak van werk, zorg en onderwijs. De ondersteuning is erop gericht om jongeren weer zelfvertrouwen en een (toekomst)perspectief te geven zodat zij kunnen deelnemen aan het arbeidsproces of onderwijs of een opleiding kunnen volgen.

4.7.2 Aanleiding

Aanleiding voor het opzetten van een Wijkschool vormde de omvang van de groep jongeren in Rotterdam die aansluiting met de maatschappij dreigt te verliezen. Rond de 1.500 jongeren (tot 23 jaar) hebben geen startkwalificatie, zitten niet op school en hebben ook geen werk. Het zijn vaak jongeren die te maken hebben met een opeenstapeling van problemen: van minder goed ontwikkelde vaardigheden en gedragsproblemen tot instabiele gezinssituaties, chronische armoede en werkeloosheid, schulden en criminaliteit in de directe omgeving. Het idee voor De Wijkschool viel samen met de aandacht die de WRR vroeg voor 'overbelaste' jongeren: jongeren die met zoveel problemen geconfronteerd worden dat het hen niet lukt om op eigen kracht een opleiding

af te ronden of een baan te vinden. Vmbo en mbo-instellingen zijn niet toegerust voor het type problematiek van deze jongeren. Wijkscholen kennen een heel andere aanpak dan een traditionele school. Er wordt niet gewerkt vanuit klaslokalen en boeken, maar vanuit de context waarin jongeren dagelijks leven en leren. Veel zaken die andere jongeren van huis uit in hun opvoeding meekrijgen, ontberen deelnemers aan De Wijkschool (waaronder het belang van op tijd komen, arbeidsethos, eigenwaarde). Het betreft een curatieve maatregel. In de kleinschalige Wijkschool staat het vervolgen van school of instromen in werk centraal: als middel en als doel. Het onderliggende idee is dat overbelaste jongeren behoefte hebben aan structuur en betrokkenheid en dat school en werk beide bieden. Belangrijk daarbij is het bieden van maatwerk: individuele en intensieve begeleiding van de jongere. Wanneer de jongeren zich structuur hebben aangeleerd, zullen ze beter in staat zijn zich te richten op het volgen van onderwijs (met in het verschiep het behalen van een startkwalificatie) of deelname aan het arbeidsproces. Dit draagt bij aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

4.7.3 Implicaties voor betrokkenen

Voor overbelaste jongeren vormt De Wijkschool een manier om uit de neerwaartse spiraal waarin zij zich bevinden, te stappen. De Wijkschool is laagdrempelig, de jongeren worden actief geworven volgens de *outreaching* methode. De jongeren krijgen intensieve persoonlijke begeleiding van een coach en volgen vakken die gericht zijn op het beroep dat zij willen uitoefenen. Via stages bij bedrijven in de wijk doen zij werkervaring op en wordt hun band met de omgeving versterkt. De Wijkschool biedt nazorg middels frequent contact tussen jongere en coach om toekomstige overbelasting te voorkomen.

Voor de Wijkscholen geldt dat zij intensief samenwerken met bedrijven en zorginstellingen. Hierbij ligt de nadruk op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeenschap (of de wijk) voor het welzijn van de jongeren. Tevens vereist het model een actieve en preventieve houding van de betrokken scholen richting de jongeren.

Voor de coaches en degenen die lesgeven op De Wijkschool geldt dat zij zich betrokken voelen bij de doelgroep en over de benodigde vaardigheden dienen te beschikken om te kunnen interacteren met de overbelaste jongeren. Tevens moeten zij in staat zijn om te communiceren (netwerken) met bedrijven en

instellingen in de buurt.

4.7.4 Assumpties

Uit de documenten en de interviews blijken de volgende assumpties over (het gedrag van) de doelgroep en met deze beleidsmaatregel gegeneerde mechanismen en uitkomsten:

- Voortijdig schoolverlaten door een bepaalde groep jongeren wordt veroorzaakt door complexe problematiek en een instabiele omgeving; deze jongeren hebben behoefte aan meer dan enkel onderwijs.
- Overbelaste jongeren hebben behoefte aan individuele coaching/begeleiding om hun problemen op diverse terreinen aan te pakken dan wel het hoofd te bieden: dit lukt hen op niet eigen kracht.
- Overbelaste jongeren zijn cognitief in staat om een startkwalificatie te behalen, maar hebben zoveel problemen aan hun hoofd dat zij niet meer toekomen aan het volgen van onderwijs.
- Overbelaste jongeren doen in het onderwijs negatieve ervaringen op, ze zien onvoldoende effect van hun inspanningen, wat leidt tot frustratie.
- Met gerichte hulp en ondersteuning komen overbelaste jongeren weer toe aan onderwijs.
- Een gericht onderwijsaanbod (maatwerk) en begeleiding maakt dat jongeren weer succeservaringen opdoen, en zo weer gemotiveerd raken voor vervolgonderwijs en werk.
- Overbelaste jongeren hebben van huis uit onvoldoende sociale competenties meegekregen; dit belemmert hun functioneren en leidt tot negatieve ervaringen en frustratie.
- Overbelaste jongeren hebben geen toekomst- en loopbaanperspectief; ze zien daardoor niet het nut van scholing. Door leerlingen gericht (werk)ervaring te laten opdoen ontwikkelen ze hun loopbaanoriëntatie en krijgen ze een beter beeld van de rol van onderwijs voor hun toekomst.
- Werkervaring gecombineerd met gerichte scholing en intensieve begeleiding geeft jongeren weer eigenwaarde en een toekomst- en loopbaanperspectief.
- De buurtgerichte aanpak van het Wijkschooltraject (met de gerichtheid op ondernemers in de buurt, buurthuizen, bibliotheken, sportverenigingen, zorginstellingen, goed contact met de ouders en de samenwerking met de partners) genereert binding en maakt jongeren bewust van zichzelf, hun omgeving, en de mogelijkheden die ze daarin (te bieden) hebben.

- Door de kleinschalige aanpak gaan jongeren binding aan met de school; binding is een voorwaarde voor doorstroming naar onderwijs of werk.
- De kans op aansluiting van de jongeren bij de maatschappij wordt vergroot door de jongere op positieve wijze te betrekken en de drie leefwerelden (thuis, school, buurt/werk) maximaal te verbinden binnen een intensieve begeleiding.
- Overbelaste jongeren hebben behoefte aan een combinatie van activiteiten die zijn gericht op het oplossen van persoonlijke problemen, oriëntatie op leven, werken en leren, ontwikkelen van sociale vaardigheden, opdoen van werkervaring, contextgebonden en informeel leren.
- Meer samenwerking tussen onderwijs en zorginstellingen en daardoor collectieve verantwoordelijkheid, leidt tot minder voortijdig schoolverlaten.
- De Wijksschool zou tot stigmatisering van leerlingen kunnen leiden; dit wordt tegen gegaan door het gebouw goed te onderhouden, zodat De Wijksschool een nette en verzorgde uitstraling heeft.

4.7.5 Vormgeving

De Wijksschool is in grote lijnen vormgegeven door de betrokken scholen. De gemeente vervult de rol van coördinator van de gemeentelijke inzet en alle zorgcomponenten. De doelgroep van het beleid (overbelaste jongeren op de Rotterdamse scholen) is niet betrokken geweest bij het beleidsontwerp. De Wijksschool biedt een intensief programma met een gecombineerde aanpak van zorg, onderwijs en werk. Programmakenmerken zijn een kleinschalige en persoonlijke aanpak. Jongeren krijgen een individuele coach. Er wordt gewerkt met integrale teams van coaches, zorgprofessionals en werkmeesters. De jongeren krijgen onderwijsinhoudelijke begeleiding en kunnen deelcertificaten halen op verschillende vakgebieden in de richting van het gewenste beroep. Daarnaast worden de jongeren door professionals ondersteund bij het oplossen van hun persoonlijke problemen. Werkklussen en stageopdrachten van lokale bedrijven vormen een belangrijk onderdeel van het traject. Het opdoen van werkervaring vindt plaats onder intensieve begeleiding van werkmeesters en coaches. Er wordt in groepsverband gewerkt aan werknemersvaardigheden. De deelnemer wordt ingeschreven op een ROC en ontvangt studiefinanciering.

4.7.6 Implementatie

Uit de stukken komt naar voren dat er voor de invulling van De Wijksschool

relatief weinig voorschriften zijn. De betrokken scholen hebben de ruimte om naar eigen inzicht De Wijkschool vorm te geven. Dit is tevens in lijn met de constatering dat de problematiek van de doelgroep dermate gevarieerd is dat alle behoeften niet in een leerplan samen te vatten zijn. Daarnaast betekent het integrale karakter van De Wijkschool dat de uiteindelijke vormgeving van het beleid sterk afhankelijk is van de invulling van betrokken instanties die samenwerken binnen De Wijkschool (gemeente, onderwijs- en zorginstellingen, organisaties).

Zoals reeds gezegd in de casus VM2 maakten de nu volgende stappen onder *II. Confrontatie met de literatuur*, *III. Veldonderzoek* en de daarop volgende *kritische evaluatie* geen deel uit van dit onderzoek. Het uitvoeren van een veldonderzoek en een verklarende analyse zullen in een afzonderlijk volgend onderzoek geschieden. Dat betekent dat er geen interview gehouden is met inhoudelijk experts met als doel input te krijgen voor een kritische evaluatie van de beleidstheorie. Wel is op verzoek van OCW gesproken met een expert, met als doel het verfijnen en verbeteren van de methodiek voor verklarende evaluatie. Voor de casus van De Wijkschool is een interview gehouden met de directeur van het Rotterdams Offensief die tevens projectleider van De Wijkschool is.

In paragraaf 4.8 volgt relevante informatie voor het veldonderzoek uit respectievelijk het interview met de beleidsambtenaar en met de projectleider van De Wijkschool.

4.8 De brug tussen de gereconstrueerde beleidstheorie en het veldonderzoek

De beleidstheorie is een reconstructie van het denken in de fase van het beleidsontwerp, vóór implementatie van de beleidsmaatregel. Op het moment van het interview met de beleidsambtenaar, was De Wijkschool al twee jaar van start. De betrokken beleidsambtenaar kan daardoor voor een deel reflecteren op de situatie nu versus hoe het in de plannen stond. Dit betreft met name ook het beleidsproces, aangezien de interventie meer 'op afstand' plaatsvindt.

- Er lijkt geen heel doordachte beleidstheorie aan de beleidsinterventie ten grondslag te liggen. In het besluit beleid te gaan maken kwamen verschillende aanleidingen samen, namelijk een wens vanuit Zadkine en het Albeda College en landelijk vsv-beleid. In de beleidsstukken wordt niet duidelijk waarom minister Rouvoet zich toentertijd gecommitteerd heeft aan 200 plaatsen.

Op dit moment speelt de vraag op welke manier De Wijkschool gecontinueerd wordt; hieronder volgt een aantal noties bij de voortzetting:

- Een complex aspect aan De Wijkschool is de verantwoording. De interventie vindt plaats in Rotterdam, maar wordt betaald door de Rijksoverheid. Dat maakt het volgens de ambtenaar moeilijker om te sturen als er iets niet goed gaat. Bovendien is het lastig zicht te krijgen op hoe het geld precies besteed wordt, aangezien dit via een brede doeluitkering loopt. Op dit moment is nog onduidelijk wie voor het vervolg de beleidsverantwoordelijkheid krijgt, aangezien de pilot is gefinancierd door zeker vijf ministeries.
- Dit vorige aspect veroorzaakt volgens de ambtenaar een onbedoeld effect. De interventie vindt plaats in de gemeente Rotterdam, maar wordt betaald door het Rijk. De Wijkschool blijkt bovendien effectiever dan een regulier re-integratietraject. Door het succes van De Wijkschool kan de gemeente pleiten voor uitbreiding. Dat is ook gunstig voor het dichten van het gat in de begroting; 2000 jongeren die normaal gesproken naar een regulier re-integratietraject gaan, zou de gemeente graag naar De Wijkschool sturen. Die jongeren komen bovendien ook in aanmerking voor studiefinanciering in plaats van een uitkering. Er zouden zeven Wijkscholen moeten komen om alle jongeren die ervoor in aanmerking komen een plek te geven. De beleidsambtenaar van OCW vindt dit een ongewenst effect, maar ziet ook weinig mogelijkheid om hier iets aan te doen. Als tegenargument geldt dat als er instrumenten ingezet worden om de sociale en economische structuur van Rotterdam te versterken, de uitkomst zou het moeten zijn dat er minder mensen uitvallen en dus op termijn juist minder mensen in aanmerking komen voor De Wijkschool.
- Het is nog onduidelijk uit welke middelen de continuering van De Wijkschool betaald zal worden. Het ministerie van VWS stelt voor dit uit de Plusvoorziening te halen. Probleem is dat de Plusvoorzieningen er zijn voor interventies met als doel het behalen van een startkwalificatie. Dit is niet het primaire doel van De Wijkschool. Het zal volgens de beleidsmaker een afgeleid doel zijn, maar dat is niet als zodanig geformuleerd. Als het benodigde bedrag gehaald wordt uit het bedrag dat is gereserveerd voor het Plusakkoord, dan moet het doel van De Wijkschool wijzigen. Aanvankelijk was het uitgangspunt van de interventie overigens wel het terugdringen van voortijdig schoolverlaten doordat De Wijkschool het behalen van een startkwalificatie zou bevorderen.

De Wijkscholen zouden dan dependances worden van ROC Zadkine en het Albada College. In de praktijk is dit niet meer het geval, jongeren halen in De Wijkschool geen startkwalificatie.

Uit het interview met de projectleider van De Wijkschool is een aantal inzichten (op praktijkniveau) naar voren gekomen die nuttig kunnen zijn voor het vervolg (veldonderzoek van De Wijkschool). Uit dit gesprek bleek een aantal voorwaarden kritische succesfactoren voor een goede uitvoering van De Wijkschool.

Ten eerste bleek dat er voor de populatie meervoudig overbelaste jongeren zo weinig mogelijk associaties met school moeten zijn: *“Ze zijn uit school gevallen, dus je moet geen schoolje spelen. Als je net als school doet, blijven ze weg. Ze hebben niet minder hersenen, maar anders werkende hersenen. Dus geen theoretische, maar praktische leerstijl. En zo evolueerde het idee om zorg, onderwijs en werk in elkaar te vlechten, dat er eenheid ontstaat.”*

Ten tweede gaat het om een bepaalde invulling van pedagogisch handelen: *“In persoonlijke aandacht en ondersteuning zie ik vooral begeleiding, coaching en zorg, in het geven van een toekomstperspectief. Toesnijden op individuele jongeren zit in het onderwijs. Maar wat ik mis is de verbindende component. Dat is wat we zijn gaan zien. Pedagogische relatie. Met een nietje doe je het onrecht, dan maak je het geen eenheid. Als dit bouwstenen zijn, is cement pedagogische relatie. Dat is meer dan persoonlijke aandacht en structuur bieden. De opvoedkundige relatie aangaan met de jongeren, in de wetenschap dat veel jongeren nooit opgevoed zijn. Daar zit de gezagscomponent in. Jij bent te vertrouwen, niet omdat je lief bent, maar omdat je veel verwacht en het mij gunt. Daar zit de eigenheid van De Wijkschool.”*
“Cruciaal is geloof, hoop en liefde zonder lief te worden. We geloven in deze jongeren, dat ze meer kunnen dan ze doen. Hoop, ik hoop dat het goed met ze gaat, en liefde, dat Winsemiusverhaal, je moet ook van ze houden.”

Tot slot komen er uit het interview verschillende mogelijke verklaringen voor verschillen in contexten en beschrijvingen van verschillende probleem- en veranderingsmechanismen, die het waard zijn nader onderzocht te worden.

5 Tot slot

Met de in deze publicatie beschreven aanpak van verklarende evaluatie is het mogelijk op wetenschappelijk verantwoorde wijze verklaringen te vinden voor bedoelde en onbedoelde effecten die tot stand zijn gekomen naar aanleiding van beleidsinterventies. De toepassing van de methodiek leidt tot plausibele verklaringen voor de vraag ‘voor wie, in welke omstandigheden een beleidsinterventie wel of niet werkt, hoe de interventie werkt, en waarom’. De belangrijkste kwaliteitseis die aan onderzoekers gesteld moet worden bij het beoordelen van een onderzoeksdesign is de gefundeerde verwachting dat deze vraag beantwoord kan worden.

We hebben ervoor gekozen de aanpak, en de ontwikkeling daarvan, zo compleet en ‘didactisch’ verantwoord mogelijk op te schrijven, zodat de aanpak zo navolgbaar mogelijk is. De zo compleet mogelijke beschrijving van de zoektocht naar en de ontwikkeling van een methodiek leidt wellicht tot wat twijfels of deze manier van het vinden van verklaringen niet te ingewikkeld of onuitvoerbaar is. Daarom kleden we in dit afsluitende hoofdstuk de geschetste aanpak uit totdat de kern overblijft.

Ten eerste behoort datgene dat bij desk research genoemd is tot de voorwaardelijkheden. Het verzamelen of activeren van kennis over het beleidsthema en zijn context mag verwacht worden van de betreffende onderzoeker. Ook het relateren van gevonden effecten aan differentiaties in contexten en mechanismen hoort te behoren tot de voorkennis van, en de voorbereiding door de onderzoeker. De rapportage is uiteraard wel onderdeel van de aanpak, maar behoort strikt gesproken niet tot de methodiek zelf.

De kern van de methodiek wordt gevormd door de reconstructie van de beleidstheorie en het kunnen formuleren van het antwoord op de kernvraag “Hoe wordt de beleidsinterventie geacht te werken?” Daarbij is de focus op mechanismen, de motoren achter beleidsinterventies die maken dat iets werkt, van wezenlijk belang:

- welk ongewenst gedrag aan de kant van de doelgroep wordt geobserveerd?
- welk(e) probleemmechanisme(n) wordt verantwoordelijk gehouden voor dit probleemgedrag?
- welke interventie(s) wordt voorbereid om welk(e) veranderingsmechanisme(n) tot gewenst(er) gedrag op gang te brengen, te genereren?
- welk(e) veranderingsmechanisme(n) heeft (de hoogste) potentie en is (het meest) plausibel om het probleemmechanisme te overwinnen?

Bij een ex ante evaluatie worden hier de uitkomsten van een confrontatie van de assumpties in de beleidstheorie met de literatuur aan toegevoegd. Indien mogelijk qua tijd en middelen verdient het aanbeveling deze stap ook in een verklarende ex post- of procesevaluatie te doorlopen.

In het veldonderzoek wordt de gereconstrueerde beleidstheorie getoetst aan de doelgroep en andere betrokkenen. Dit kan uiteraard alleen als de interventie al in gang gezet is (dus niet ex ante).

Deze stappen dienen cyclisch te worden doorlopen. De stopregel wordt gevormd door het niet meer verkrijgen van volledig nieuwe informatie.

Tot slot hoort de kritische evaluatie tot de kern van de methodiek. Dit is de analyse waarin de confrontatie tussen beleidstheorie en praktijk wordt aangegaan, waarin in de diepte ontrafeld wordt welke nieuwe of aangepaste mechanismen de interventie heeft veroorzaakt met gewenste gedragsveranderingen als uitkomst van die nieuwe mechanismen. Ook wordt duidelijk of een interventie (deels) wel en/of (deels) niet heeft gewerkt.

Dat kan in essentie aan het volgende liggen:

1. Het beleidsontwerp was goed, maar het is niet goed geïmplementeerd.

Het is gebleken dat uitvoerders van het beleid niet doen wat de beleidsbedoeling was.

Als het wel conform de bedoeling is gedaan, kan het zijn dat:

2. het onderliggende mechanisme niet op gang is gebracht, bijvoorbeeld omdat de juiste context ontbrak, of
3. er een breuk is in de causale keten, één schakel heeft niet gewerkt.

Aldus tot zijn essentie teruggebracht bestaat de methodiek van verklarend evaluatieonderzoek uit de volgende stappen.

- Reconstrueer de beleidsinterventie en de achterliggende beleidstheorie aan de hand van beleidsdocumenten en in dialoog met beleidsmakers
- Verricht de reconstructie aan de hand van beschrijvingen, of geconstrueerde schema's van probleemmechanismen in de vorm causale ketens met het te beïnvloeden ongewenst gedrag als uitkomst van die mechanismen, en van de interventie die beoogt een veranderingsmechanisme op gang te brengen dat leidt tot gewenst(er) gedrag (effect). Geef antwoord op de vraag: Hoe wordt dit beleid geacht te werken? Analyseer de verkregen informatie op impliciete en expliciete causaliteiten, mechanismen, differentiatie in contexten, doelgroepen, belanghebbenden, bedoelde en onbedoelde effecten.
- Voer het veldonderzoek uit. De onderzoeker moet de verschillende groepen actoren in beeld hebben. Bedenk welke informatie bij wie gehaald kan worden, aan wie wat gevraagd moet worden. Formuleer voor elke informant relevante en te beantwoorden vragen en denk na over de meest geschikte onderzoeksmethode voor elk type betrokkenen.
- Analyseer en evalueer kritisch, zodat dit leidt tot conclusies omtrent de werkzaamheid van de beleidsinterventie(s) en verklaringen voor aangetoonde effecten. Het gedetailleerde conceptuele model - waarin de verschillende relevante kenmerken van en relaties tussen interventies, contexten, mechanismen, en uitkomsten die de verklarende evaluatie heeft opgeleverd zijn opgenomen - vormt een bruikbare basis voor toetsing in kwantitatieve effectevaluaties.

Met het toepassen van deze methodiek in een verklarend evaluatieonderzoek kan zo de vraag beantwoord worden: **“Wat werkt (niet) voor wie in welke omstandigheden en waarom (niet)?”**.

De detaillering van het conceptuele model biedt daarnaast waardevolle aanknopingspunten voor verder effectonderzoek.

Literatuur

- Astbury, B. & F.L. Leeuw (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31, pp. 363 – 381.
- Bulder, B. (2006). Effectief evalueren. *Basis, special Beleidsevaluatie 2006*.
- Cartwright, N. & J. Hardie (2012). *Evidence-Based Policy: Doing it Better. A Practical Guide to Predicting if a Policy Will Work for You*. New York: Oxford University Press.
- Cartwright, N. (Fortcoming). Will this policy work for you? Better effectiveness prediction: How philosophy helps. Philosophy of Science Association Presidential Address 2010.
- Chen, H.-T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.
- Coleman, J.S. (1976). Policy Decisions, Social Science Information, and Education. *Sociology of Education*, 49, pp. 304-312.
- CPB (2011). *Zicht op Effectiviteit van Beleid*. CPB Achtergronddocument; studie naar evaluatieontwerpen voor onderwijs- en wetenschapsmaatregelen. Den Haag: CPB, juni 2011.
- Davidson, E.J. (2000). *Asserting causality in theory-based evaluation*. In: P.J. Rogers, T.A. Hacsí, A. Petrosino & T.A. Huebner (Eds.), *Program theory in evaluation: Challenges and opportunities. New directions in evaluation* (vol. 87, pp. 17-27). San Francisco, CA: Jossey-Bas.
- Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.
- Donaldson, S.I. (2007). *Program theory-driven evaluation science: Strategies and applications*. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- ECBO (R. van Schoonhoven, D. Heijnsens & M. Bouwmans, m.m.v. E. Weijers & M. Keijzer) (2011). *VM2 op weg naar resultaat*. Tussenrapportage VM2-experimenten 2010-2011. Utrecht/'s Hertogenbosch: ECBO.
- ECBO (R. van Schoonhoven, D. Heijnsens & M. Bouwmans, m.m.v. E. Weijers) (2011). *Samenwerken aan VM2*. Eindrapportage schooljaar 2010-2011. Utrecht/'s Hertogenbosch: ECBO.

- Ehren, M.C.M., F.L. Leeuw, J. Scheerens (2005). On the Impact of the Dutch Educational Supervision Act. Analyzing Assumptions Concerning the Inspection of Primary Education. *American Journal of Evaluation*, 26, pp. 60-77.
- Elk, R. van (2011). Samenvatting Evaluatie Wijksholen Rotterdam. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- George, A.L. & A. Bennett (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Greene, J.C., L. Benjamin & L. Goodyear, (2001). The Merits of Mixing Methods in Evaluation. *Evaluation*, 7, pp. 25-44.
- Grimmius. T.K. & A. Oostdijk (2006). Beleidsevaluatie en 'evidence bases policy'. *Basis, special beleidsevaluatie 2006*.
- Groot, S. de (2011). Gevangen in patronen. De onderstroom & mechanismen in organisaties. Bunnik: KULTIFA.
- Henry, G.T., G. Jules & M.M. Mark (Eds.) (1998). *Realist evaluation: An emerging theory in support of practice*. New Directions for Program Evaluation (no. 78). San Francisco: Jossey-Bass.
- Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf & J. Grin (2008). *Beleidsnota's die doorwerken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Karstanje, P. N. (1996). Beleidstheorie basisvorming: Een proeve van reconstructie. Amsterdam: SCO rapport 412.
- Lauen, D. & K. Tyson (2009). "Sociological contributions to education policy research and debates." In: Sykes, G., B. Schneider & D. Plank (eds.) (2009). *Handbook on Education Policy Research* (pp. 71-82). New York: Routledge Publishers.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24, pp. 5-20.
- Le Grand, J. (2006). *Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. New York: Oxford University Press.
- Lindenberg, S. (1991) "Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt." In: Hartmut Esser und Klaus Troitzsch (Eds.), *Modellierung sozialer Prozesse*, Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften, pp. 29-78.

- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Miles, M.B., & A.M. Huberman (1994). *Qualitative data analysis: an expanded source book*. London: Sage Publications.
- Nanninga, M. & A.C. Glebbeek (2011). Employing the teacher-learning cycle in realistic evaluation: A case study of the social benefits of young people's playing fields. *Evaluation*, 17, pp. 73-87.
- Nanninga, M. & M. van den Heuvel (2007). Sportief omgaan met onsportief gedrag. Over de betekenis van sportvelden in de strijd tegen criminaliteit en overlast. *Vrijtijdstudies*, 25, pp. 27-38.
- National Research Council (2002). Scientific research in education. R. J. Shavelson, & L. Towne (Eds.), Committee on Scientific Principles for Educational Research. Washington D.C.: National Academy Press.
- OCW (2009). Bewezen beleid in het onderwijs. Den Haag: OCW.
- Onderwijsraad (2007). Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
- Owen, J.M. & P.J. Rogers (1999). *Program Evaluation. Forms and Approaches*. London: SAGE Publications.
- Pawson, R. (1989) *A Measure for Measures: A Manifesto for Empirical Sociology*. London: Routledge.
- Pawson, R. (2003). Nothing as Practical as a Good Theory. *Evaluation*, 9, pp. 309-321.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. London: SAGE Publications.
- Pawson, R & N. Tilley (1994). What works in evaluation research? *British Journal of Criminology*, 34, pp. 291-306.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications.
- Rogers, P. J., T.A. Hacsí, A. Petrosino & T.A. Huebner (Eds.). (2000). *Program theory evaluation: Practice, promise and problems*. New directions in evaluation, 87, pp. 5-17. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rol, M. (2008) Idealisation, abstraction, and the policy relevance of economic theories. *Journal of economic methodology*, 15, pp. 69-97.
- Rol, M & N. Cartwright (2012). Warranting the use of causal claims: a non-trivial case for interdisciplinarity. *Theoria*, 74, pp. 189-202.

- Rouw, R. (2011). *Gevoel voor bewijs. Naar vloeiende verbindingen tussen kennis en beleid*. Den Haag: NSOB.
- Sayer, A. (2000). *Realism and social science*. London: Sage.
- Scriven, M. (1994). The fine line between evaluation and explanation. *Evaluation practice*, 15, pp. 75-77.
- Scriven, M. (2008). A Summative Evaluation of RCT Methodology: & An Alternative Approach to Causal Research. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 5, pp. 11-24.
- Smith, M. S. & M.L. Smith (2009). "Research in the policy process." In G. Sykes, B. Schneider, & D. N. Plank (Eds.), *Handbook of education policy research* (pp. 372-397). New York: Routledge Publishers.
- Sol, C.C.A.M., A.C. Glebbeek, A.J.E. Edzes, I. Busschers, H.I. de Bok, J.S. Engelsman, & C.E.R. Nysten (2011). 'Fit or Unfit' Naar expliciete re-integratie theorieën. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, RVO 5.
- Strange, V., E. Allen, A. Oakley, C. Bonell, A. Johnson & J. Stephenson (2006). Integrating process with outcome data in a randomized controlled trial of sex education, *Evaluation*, 12, pp. 330-352.
- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Noije, L. van & K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: SCP.
- Noije, L. van & K. Wittebrood (2010). An Evidence-Based Evaluation of Interventions and Assumed Causal Mechanisms: Fighting Crime by Fighting Misconceptions and Blind Spots in Policy Theories. *American Journal of Evaluation*, 31, pp. 499-516.
- Verbeek, F., C.J. Pater, C. Blankespoor, C. & B. Triesscheijn (2011). VM2-trajecten van Amarantis Onderwijsgroep. Onderzoek naar de ervaringen van leerlingen en docenten. Rapport 869. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Waslander, S., C.J. Pater & M. van der Weide (2010). Markets in education. An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education. OECD Education Working Papers, 52. Paris: OECD.

- Weimer, D. & A.R. Vining (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. NJ: Pearson Prentice Hall.
- Weiss, C.H. (1997). *Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future*. New directions in evaluation (vol. 76, pp. 41-55). San Francisco, CA: Jossey-Bas.
- Wester, F, A. Smaling & L. Mulder. (Eds.) (2000). *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek*. Bussum: Coutinho.
- Yin, Robert K. (1983, 1994, 2003). *Case study research : design and methods*. London: Sage Publications.

Beleidsdocumenten

- OCW (2006). Aanval op de uitval. Perspectief en actie. 28 april 2006. Den Haag: ministerie van OCW.
- OCW (2007). Factsheet Voortijdig schoolverlaten. November 2007. Den Haag: ministerie van OCW.
- OCW (2008). Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van houdende voorschriften inzake de subsidiering van experimenten in het kader van de leergang vmbo-mbo2 (Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008-2013), BVE/Stelsel/78976.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2008). Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Bestuurlijke afspraken tussen de gemeente Rotterdam, Rotterdamse scholen en de ministeries van Jeugd & gezin; Wonen, Wijken en Integratie; Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 8 oktober 2008. Vergaderjaar 2008-2009, 26695, nr. 60.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2009). Brief van de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Kabinetsreactie op het WRR-rapport Vertrouwen in de school. Vergaderjaar 2008-2009, 29544, nr. 190. 4 juni 2009.
- WRR (2009). Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren. Nummer 83, januari 2009. Den Haag: WRR.

Recent uitgegeven Kohnstamm Instituut rapporten

- 879 Boogaard, M., Daalen-Kapteijns, M.M. van.
Pedagogische kwaliteit van buitenschoolse opvang in Nederland.
- 878 Heemskerk, I.M.C.C., Eck, E. van., Kuiper, E., Volman, M.
Succesvolle onderwijsaanpakken voor jongens in het vo.
- 877 Veen, A., Veen, I. van der, Heurter, A.M.H., Ledoux, G., Mulder, L., Paas, T., Leseman, P., Mulder, H., Verhagen, J., Slot, P.
Pre-COOL cohortonderzoek. Technisch rapport weejarigencohort, eerste meting 2010 - 2011.
- 876 Ledoux, G., Eck, E. van, & Roeleveld, J.
Achterblijvende onderwijsresultaten in het basisonderwijs van Almere.
- 875 Ledoux, G., Eck, E. van, & Roeleveld, J.
COOL^{speciaal} Technisch rapport meting schooljaar 2010/2011.
- 874 Veen, A., Veen, van der I., Driessen, G., m.m.v. Felix, C., Elshof, D.P.
Het bereik van allochtone kinderen met Voor- en Vroegschoolse Educatie.
- 873 Glaudé, M., Eck van, E., Voncken E.
De praktisch-concrete leerroute van het Vakcollege.
- 872 Glaudé, M., Eck van, E.
Lesgeven aan leerlingen op mbo-niveau 1 en 2.
- 871 Derriks, M., Vrieze, G.
Big Picture Learning en de competenties van docenten.

Deze rapporten zijn te bestellen via:

<http://www.kohnstamminstituut.uva.nl/webwinkel/bestellen.htm>

Kohnstamm Instituut UvA bv
Postbus 94208
1090 GE Amsterdam
T 020 525 1226
www.kohnstamm-instituut.uva.nl