



ONDERBOUWD ZOEKEN NAAR ONDERBOUWING

Een onderzoek naar de onderbouwing van
statenvoorstellen in de provincie Overijssel met
cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en
trendanalyses



Bacheloropdracht bestuurskunde

Augustus 2012

Auteur:

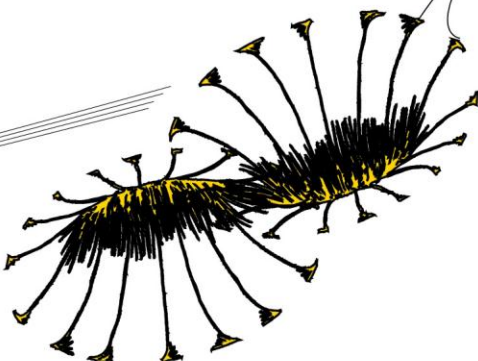
T. (Tim) Lammers

Examencommissie:

Dr. P-J. (Pieter-Jan) Klok

Dr. H.G.M. (Herman) Oosterwijk

Drs. D. (Dick) Hoek (Provincie Overijssel)



SAMENVATTING

Het doel van de bacheloropdracht is te onderzoeken of statenvoorstellen van de provinciale staten van Overijssel onderbouwd worden, er is namelijk onvoldoende kennis over de mate waarin statenvoorstellen onderbouwd worden. De opdrachtgever weet niet wanneer men onderbouwing *zou moeten* verwachten, noch of- en wanneer onderbouwing van statenvoorstellen in Overijssel daadwerkelijk plaats vindt. Ook is er daarom geen duidelijkheid of er verschillen zijn tussen de onderbouwing die je, in normatieve zin, zou verwachten en de daadwerkelijke onderbouwing van Statenvoorstellen. Een onderzoeksvraag die uit dit probleem geformuleerd kan worden is de volgende:

‘In welke mate is er sprake van een discrepantie tussen de te verwachten onderbouwing en de werkelijke onderbouwing van statenvoorstellen met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses in de provincie Overijssel?’

Op basis van theorie van Hoppe et al. (2008) en praktische kennis is een onderscheid gemaakt tussen zes typen statenvoorstellen, die elk op een andere manier onderbouwd zouden kunnen/moeten worden met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en trendanalyses: (1) probleemstellend; (2) hoofdlijnenbepalend; (3) ontwerpend; (4) implementerend; (5) adviserend; en (6) procedureel/niet-inhoudelijk. De manier waarop een statenvoorstel onderbouwd zou kunnen of moeten worden verschilt per type statenvoorstel. Op basis van de literatuur van Hoppe et al. (2008) zijn per type indicatoren opgesteld. We spreken van een onderbouwd statenvoorstel wanneer het werkelijke gebruik van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en trendanalyses voldoet aan de verwachtingen die in de indicator(en) gesteld zijn. De data zijn gehaald worden uit alle statenvoorstellen van de provincie Overijssel vanaf 1 januari 2011 tot 31 december 2011 en van 1 januari 2012 tot 1 juli 2012. Eerst is bepaald om welk(e) type(en) statenvoorstel(len) het gaat. Vervolgens is gekeken of er sprake is van gebruik van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses op een zodanige manier dat men kan spreken van inhoudelijke onderbouwing.

Van de 85 onderzochte statenvoorstellen mag in 55 gevallen een vorm van onderbouwing worden verwacht. In tien gevallen wordt geheel aan deze verwachting voldaan. In 21 gevallen wordt gedeeltelijk aan deze verwachting voldaan en bij de overige 24 gevallen wordt niet aan deze verwachting voldaan. Gemiddeld wordt op de statenvoorstellen waar een onderbouwing wordt verwacht, 31% voldaan aan de verwachting. Dit geldt voor zowel 2011 als 2012. De discrepantie tussen de verwachte onderbouwing en de werkelijke onderbouwing is derhalve als volgt: in gevallen waar onderbouwing wordt verwacht, wordt deze gemiddeld 31% gehaald.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	- 1 -
Voorwoord	- 3 -
1. Doelstelling.....	- 4 -
2. Probleemstelling.....	- 5 -
3. Theorieën	- 6 -
4. Methoden en technieken	- 13 -
4.1 Onderzoeksmethoden.....	- 13 -
4.2 Conceptualisering en operationalisering	- 13 -
4.3 Betrouwbaarheid van de meting	- 16 -
5. Dataverzameling en analyse	- 18 -
5.1 Dataverzameling.....	- 18 -
5.2 Data-analyse	- 19 -
5.3 Data betrouwbaarheidsanalyse.....	- 21 -
5.4 Aandachtspunten bij de verzameling van data.....	- 23 -
6. Conclusie	- 25 -
7. Aanbevelingen en discussie	- 28 -
Literatuur	- 31 -
Bijlage 1: Interview	- 32 -
Bijlage 2: Datacollectie	- 34 -
2011	- 34 -
2012	- 44 -

VOORWOORD

Voor u ligt het verslag van de onderzoeksopdracht die ik heb uitgevoerd in opdracht van de provincie Overijssel ter afsluiting van mijn bachelorstudie bestuurskunde aan de Universiteit Twente. In de periode van april tot en met juli 2012 heb ik stage gelopen bij de Provincie Overijssel te Zwolle, waar ik onderzoek heb gedaan naar de onderbouwing van statenvoorstellen voor de provinciale staten van Overijssel met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en trendanalyses.

Ik heb het onderwerp als interessant ervaren. Het was een uitdagend onderzoek door het feit dat er weinig bekend was over het onderwerp, de vrijheid die geboden werd en de complexiteit van het onderwerp. Ik hoop dat het onderzoek dat voor u ligt van waarde kan zijn voor de provincie Overijssel.

Ik wil de medewerkers van het team beleidsinformatie van de Provincie Overijssel bedanken voor de prettige samenwerking gedurende mijn stageperiode. In het bijzonder wil ik iedereen die heeft bijgedragen aan het onderzoek, hetzij door het invullen van vragenlijsten, hetzij door tijd vrij te maken voor een interview of bijeenkomst, hetzij op enige andere wijze, bedanken.

Speciale dank gaat uit naar de examencommissie, bestaande uit dr. P-J. (Pieter-Jan) Klok (eerste begeleider) en dr. H.G.M. Oosterwijk (tweede begeleider) vanuit de Faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente en drs. D. (Dick) Hoek. Ik wil hen bedanken voor hun waardevolle suggesties, feedback en ondersteuning. Ik heb de samenwerking met de begeleiders als bijzonder prettig ervaren.

Tim Lammers

Enschede/Zwolle, juli/augustus 2012

1. DOELSTELLING

De bacheloropdracht die ik heb uitgevoerd is een opdracht van de Provincie Overijssel en heeft betrekking op de onderbouwing van statenvoorstellen. In het coalitieakkoord van de provincie, 'De kracht van Overijssel', en de daaruit volgende kerntakenbegroting 2012 is een aantal kerntaken van de provincie opgesteld. In kerntaak zeven, Kwaliteit Openbaar Bestuur, is een beleidsdoel gesteld met de naam '*Beleidskeuzes worden gebaseerd op de juiste informatie met betrekking tot heden, verleden en toekomst en op passende wijze gecommuniceerd*' (Provincie Overijssel, 2011, p. 175). Een van de indicatoren die men bij dit beleidsdoel heeft opgesteld is het '*percentage statenvoorstellen dat cijfermatige onderbouwingen, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses bevat*' (Provincie Overijssel, 2011, p. 175). Mij is gevraagd om deze indicator inhoudelijk vorm te geven. Hierbij is het criterium dat de gegevens tweemaal per jaar moeten kunnen worden ingevuld en met een zo laag mogelijke inspanning kunnen worden verzameld.

Het doel is geweest te onderzoeken of de statenvoorstellen onderbouwd worden met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses. Om deze begrippen helder te krijgen: bij cijfers gaat het om 'losse getallen', informatie uit bijvoorbeeld data van statistiekbureaus. Informatie wordt gerekend tot onderzoeksresultaten wanneer vermeld wordt dat er gericht onderzoek is gedaan naar een bepaald probleem. Kaarten bevatten grafische weergaven van (geografische) informatie en trendanalyses bevatten informatie over een probleem op verschillende momenten in de tijd.

Het gaat om een beschrijvend onderzoek, waarbij een eenduidig antwoord wordt verwacht: men wil een percentage van voorstellen dat onderbouwd wordt. Voordat je uitspraken kunt doen over de mate van onderbouwing van statenvoorstellen, is het van belang eerst een helder beeld te hebben van deze statenvoorstellen en de onderbouwing daarvan. Er wordt eerst onderzocht of er een bepaalde typering of categorisering van de voorstellen kan plaats vinden, waaraan verwachtingen over onderbouwing kunnen worden ontleend en gekoppeld. Hierbij is het van belang dat een methode wordt ontwikkeld die met een zo laag mogelijke inspanning de gevraagde informatie oplevert, zodat het onderzoek in de toekomst herhaald kan worden en er sprake kan zijn van monitoring.

2. PROBLEEMSTELLING

Het probleem dat onderzocht is, is zoals uit de doelstelling naar voren komt: er is onvoldoende kennis over de mate waarin statenvoorstellen in de provincie Overijssel onderbouwd worden. Men weet niet wanneer men onderbouwing *zou moeten* verwachten, noch of- en wanneer onderbouwing van statenvoorstellen in Overijssel daadwerkelijk plaats vindt. Ook is er daarom geen duidelijkheid of er verschillen zijn tussen de onderbouwing die je, in normatieve zin, zou verwachten en de daadwerkelijke onderbouwing van statenvoorstellen. Een onderzoeksvraag die uit dit probleem geformuleerd kan worden is de volgende:

‘In welke mate is er sprake van een discrepantie tussen de te verwachten onderbouwing en de werkelijke onderbouwing van statenvoorstellen met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses in de provincie Overijssel?’

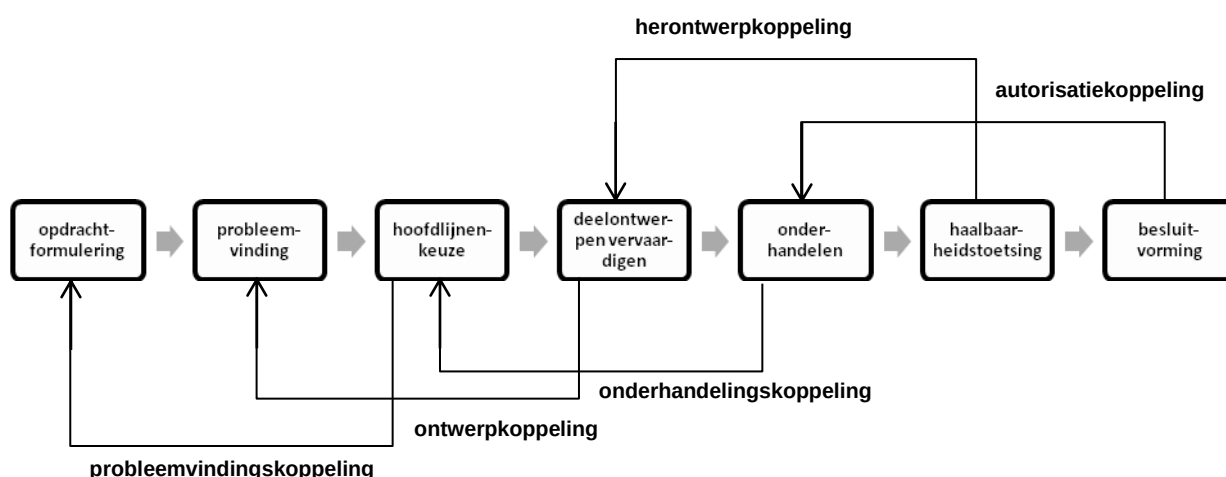
Om tot een gedegen beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen, waarbij rekening wordt gehouden met de wens dat een methode wordt ontwikkeld die met een zo laag mogelijke inspanning de gevraagde informatie oplevert, zijn de volgende deelvragen bruikbaar:

1. *‘Welke typen statenvoorstellen kunnen worden onderscheiden?’*
2. *‘Welke soorten onderbouwing kunnen worden verwacht ten aanzien van verschillende typen statenvoorstellen?’*
3. *‘In welke mate komen de werkelijke vormen van onderbouwing overeen met de verwachte vormen van onderbouwing?’*
4. *‘Op welke manier kan de gevraagde informatie met een zo laag mogelijke inspanning worden verzameld?’*

Voordat ik de analyse van de statenvoorstellen ga doen is het zoals gezegd van belang om uit de literatuur te onderzoeken wanneer je onderbouwing zou verwachten, en hoe die onderbouwing dan vorm heeft. Hiervoor moeten allereerst de verschillende begrippen worden geconceptualiseerd. Conceptualisering is het proces waarbij de vage concepten gespecificeerd worden (Babbie, 2007, p.124). Het is dus de vraag wat een statenvoorstel precies inhoudt en wat wordt verstaan onder een onderbouwing. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van literatuur over het beleidsproces.

3. THEORIEËN

Men kan een statenvoorstel zien als een voorstel voor beleid. Beleid wordt door Hoppe, Jeliaskova, Van de Graaf, & Grin (2008, p. 14) beschreven als 'een *politiek bekrachtigd plan voor de aanpak, liefst een oplossing, van een maatschappelijk probleem*'. Het proces van beleidsvoorbereiding kan gezien worden als werkstroom (Hoppe et al, 2008). Het proces van beleidsvoorbereiding als werkstroom is opgebouwd uit een reeks van zeven ontwerproutines, te weten (1) opdrachtformulering; (2) probleemvinding; (3) vaststellen van hoofdlijnen; (4) vervaardigen van deelontwerpen; (5) onderhandelen en consulteren; (6) toetsen van haalbaarheid; en (7) besluitvorming. Elk van deze ontwerproutines of basisoperaties kan uitmonden in een daarmee samenhangend type beleidsdocument. Het is belangrijk om te bedenken dat goede beleidsvoorbereiding geen simpele opeenvolging van de verschillende ontwerproutines is. Beleid ontwerpen verloopt vaak cyclisch, er bestaan koppelingen tussen ontwerproutines. Hoppe et al. (2008) onderscheiden vijf basiskoppelingen tussen ontwerproutines. Schematisch ziet het proces van ontwerproutines en koppelingen er als volgt uit, waarbij de zeven ontwerproutines in de kaders zijn geplaatst en de pijlen de vijf basiskoppelingen weergeven:



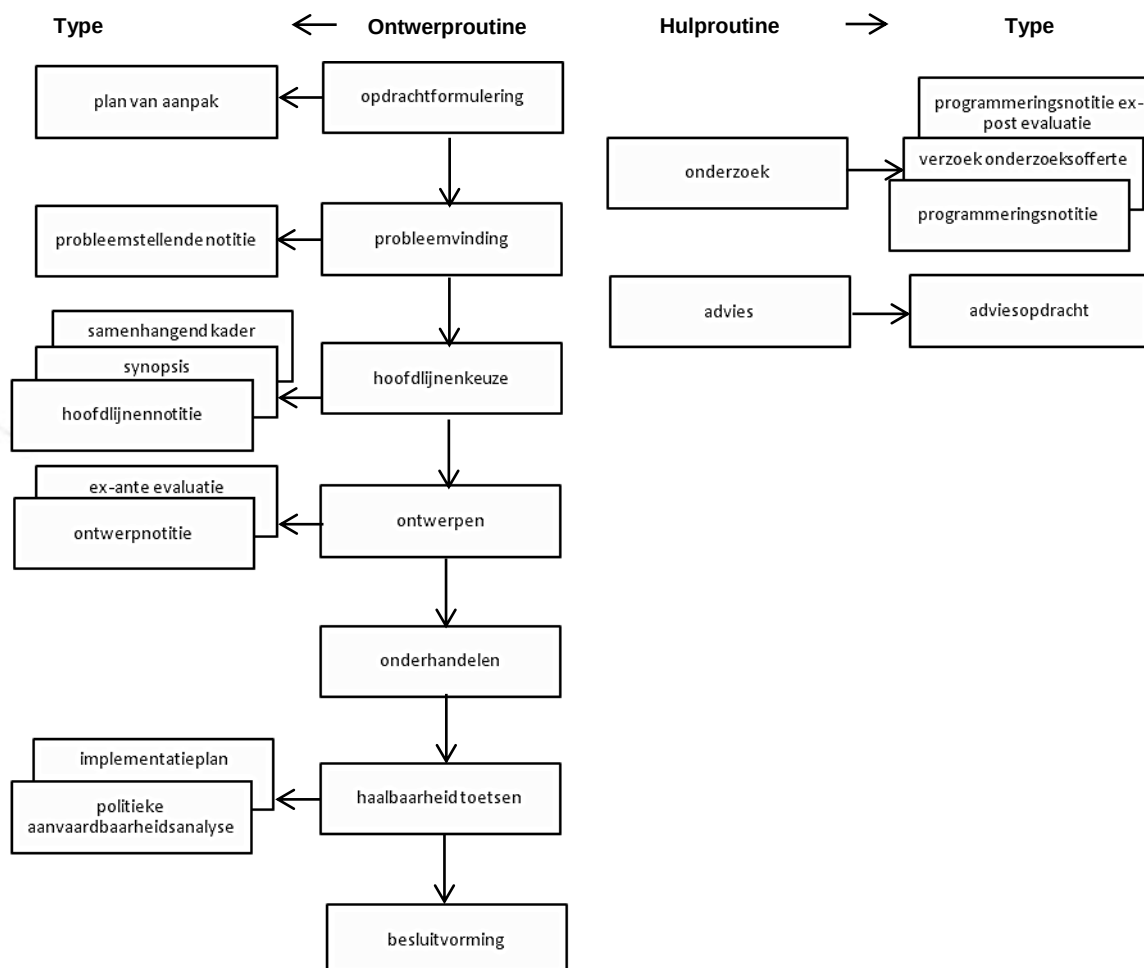
FIGUUR 1: ONTWERPROUTES IN HET PROCES VAN BELEIDSVOORBEREIDING (HOPPE ET AL., 2008, P. 35)

Behalve deze ontwerproutines zijn er beleidsdocumenten die samenhangen met zogenoemde *steun- en hulproutines*. Deze routines voorzien in de behoefte aan onderzoek en/of advies en kunnen worden 'ingeschakeld' wanneer nodig (Hoppe et al., 2008).

De verschillende ontwerproutines en steun- en hulproutines leiden tot een bepaald type *beleidsproduct*. Hoppe et al. (2008) onderscheiden dertien verschillende *beleidsdocumenten* en beschrijven hoe deze idealiter opgebouwd zijn. Elk van de hierboven genoemde ontwerp- en hulproutines is te typeren als een specifieke combinatie van argumentatie- en schrijftaken. Typen beleidsproducten kunnen worden onderscheiden naar hun functie ten

behoefte van één of meer ontwerproutines en naar hun plaats in het hele proces van beleidsvoorbereiding.

Zoals gezegd onderscheiden Hoppe et al. (2008) dertien verschillende beleidsproducten. In figuur 2 staan deze beleidsdocumenten genoemd, en is te zien met welke basis- of hulproutine ze samenhangen.



FIGUUR 2: ONTWERPROUTES EN TYPEN BELEIDSDOCUMENTEN (HOPPE ET AL., 2008, P. 37)

Eerst wordt nu elke ontwerp- en hulproutine en de/het daarbij passende beleidsdocument(en) besproken. Hierbij is speciale aandacht voor de manier waarop sprake kan- of zou moeten zijn van onderbouwing. Per beleidsdocument wordt geprobeerd de belangrijkste manier waarop cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses gebruikt zouden moeten of kunnen worden voor onderbouwing te vinden.

1) Opdrachtformulering: plan van aanpak

Onder opdrachtformulering wordt 'de precieze formulering van het mandaat tot beleidsvoorbereiding, zowel inhoudelijk als procedureel' (Hoppe et al., 2008, p. 34) verstaan. In deze fase wordt een beleidsopdracht uitgewerkt, in overleg met de opdrachtgever. Belangrijk in deze fase, en dus bij het opstellen van een plan van aanpak, is expliciteren, kiezen en formuleren van opdrachtaanwijzingen. Daarnaast moet een planning gemaakt

worden voor het ontwerpen van beleid. Een goed plan van aanpak bevat informatie over de *verwachtingen* en de *randvoorwaarden* van een opdracht. Deze informatie is te halen uit verschillende *opdrachtaanwijzingen* als situatie, doelen en middelen, tijd, financiële grenzen, actoren, termijnen, et cetera. De haalbaarheid van een opdracht kan worden uitgedrukt in termen van context, interne karakteristieken, effecten en kosten.

2) Probleemvinding: Probleemstellende notitie

In een probleemstellende notitie wordt het beleidsprobleem gepreciseerd. Het doel is tot een van een collectief gevoel van onbehagen tot een zo helder mogelijke definitie van een probleem te komen. Hiertoe kan een viertal vragen worden gesteld, de zogenaamde '4 W's', Wie en Wanneer?; Waarom?; Wat?; Wanneer?. De wie en wanneervraag gaat over de vraag voor wie iets een probleem is, of in welke sector of op welk beleidsterrein. De waaromvraag gaat over de vraag of de oorzaak-gevolg structuur van een probleem duidelijk is. Wat zijn de mogelijke en wat zijn plausibele oorzaken van een probleem en kunnen de gevolgen van het probleem concreet worden gemaakt door gebruik van cijfers over spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek? De wat vraag gaat over de aard van het probleem. In hoeverre is er overeenstemming over de gewenste situatie en in hoeverre is er voldoende zekerheid over de gevolgen van een bepaalde aanpak? De wanneervraag richt zich op de vraag wanneer een probleem te preciseren en op de vraag wanneer en hoe een probleem terug komt op de agenda (Hoppe et al., 2008, pp. 67-80). Vooral de waaromvraag is voor het onderzoek interessant, omdat daarbij een onderbouwing verwacht wordt over oorzaken en gevolgen van het probleem. Een probleemstellende notitie zou daarom informatie over zowel de oorzaken als de gevolgen van het probleem moeten bevatten.

3a) Hoofdpijnenkeuze: Hoofdpijnennotitie

Na precisering van het beleidsprobleem, maar vóór het gedetailleerd ontwerpen van een oplossing, worden keuzes gemaakt over de doelen en de te gebruiken instrumenten. Deze keuzes worden verwoord in een hoofdpijnennotitie. Het doel wordt gezien als de gewenste toekomstige situatie. Om een doel te verwoorden is een doelanalyse nodig. Hierin worden de vragen 'wat zijn mogelijke doelen?'; 'hoe zijn doelen te ordenen?'; 'hoe zijn doelen te preciseren?'; 'zijn doelen verenigbaar?'; en 'zijn alle doelen even dringend?' gesteld. De mogelijke doelen kunnen worden *herkend* uit bestaande bronnen of *ontdekt* door middel van bijvoorbeeld een doelcatalogus of ondervraging. Voor het ordenen van doelen kan gebruik gemaakt worden van een doelboom, een schema van relaties tussen doelen en middelen. Het preciseren van doelen gaat over het vertalen van meer abstracte, algemene doelstellingen naar concrete doelomschrijvingen. Hiervoor zouden zo objectief mogelijke maatstaven moeten worden gezocht. Om de vraag of de doelen verenigbaar zijn te beantwoorden, moeten de relaties tussen de doelen in kaart worden gebracht. Er zijn verschillende typen relaties als, identiteit, tegenspraak, concurrentie, et cetera. De laatste vraag, 'zijn alle doelen even dringend?', wordt beantwoord door middel van doelprioritering (Hoppe et al., 2008, pp. 81-90). Een onderbouwde hoofdpijnennotitie bevat informatie over de ordening van doelen.

3b) Hoofdpijnenkeuze: Synopsis

Een synopsis is een voorlopige inhoudsopgave met aanduiding van inhoud van hoofdstukken en paragrafen van nog te schrijven beleidstekst. Een synopsis vormt de basis voor meer precieze planning van taken, waarbij de bedoeling is dat taken voor langere tijd worden vastgesteld. In de synopsis wordt duidelijk welke kernstandpunten verwoord worden en hoe deze worden vertaald in hoofdstukken en paragrafen (Hoppe et al., 2008, p. 91). Volgens deze theorie heeft een synopsis geen inhoudelijke onderbouwing.

3c) Hoofdpijnenkeuze: Samenhangend kader

Een samenhangend kader kan worden geschreven wanneer er behoefte is aan een hernieuwd of eventueel geactualiseerd beeld. Vaak gaat het bij het schrijven van een samenhangend kader om een project van grote omvang met veel deelprojecten. Men wil meer duidelijkheid over de samenhang tussen de verschillende beleidsprojecten in termen van einddoelen, centrale doelen en sectordoelen. In feite is een samenhangend kader niets minder dan een terugkoppeling naar de hoofdpijnennotitie (Hoppe et al., 2008, p. 92). De vragen die bij dit beleidsproduct worden gesteld worden nu wederom tegen het licht gehouden, met in acht name van opgedane kennis in de voortgang van het beleidsproces. Het product zou informatie over de samenhang van beleidsprojecten en -doelen moeten bevatten.

4a) Ontwerpen: Ontwerpnoot

In een ontwerpnoot worden de hoofdpijnenkeuzen per sectordoel gedetailleerd uitgewerkt. Het is een tot op de middelen uitgewerkte versie van een beleidsontwerp. Eerst worden de tussendoelen gepreciseerd, gekozen en geformuleerd. Vervolgens wordt een aantal beleidsinstrumenten gekozen en vervolgens uitgewerkt. Daarbij is er een ruime keuze aan beleidsinstrumenten die kunnen worden verdeeld in drie groepen: juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. Daarnaast is het van belang dat er rekening wordt gehouden met de doelgroep. Hierbij worden de verwachte reactie en de verwachte uitkomsten van beleid bij de verschillende (sub)doelgroepen overwogen. Er worden verschillende typen instrumenten voor verschillende manieren van reacties onderscheiden. Tot slot worden verschillende beleidsalternatieven ontworpen en overwogen. Er zijn verschillende typen beleidsalternatieven, zoals nul-alternatieven, middelen-alternatieven, locatie- of tijdsalternatieven. Bij het overwegen van verschillende alternatieven moet een ordelijke, overzichtelijke vergelijking worden gemaakt. Dit kan men doen door verschillende componenten van een alternatief te bekijken en daarna probeert verschillende componenten te combineren (Hoppe et al., 2008, pp. 93-110). Een ontwerpnoot moet informatie bevatten over een vergelijking tussen beleidsalternatieven.

4b) Ontwerpen: Ex-ante evaluatie

Bij een ex-ante evaluatie gaat het om een inschatting van de effectiviteit en de efficiëntie van de gekozen middelen voor de verklaarde doelen. Er vindt een toetsing plaats op criteria van effectiviteit, efficiëntie en (ongewenste) neveneffecten. Voor het maken van een goede ex-ante evaluatie dient allereerst een precisering gemaakt te worden van de beleidsalternatieven. Vervolgens worden evaluatiecriteria, criteriumgewichten en effectscores opgesteld. Daarna worden de effecten van alternatieven voorspeld en wordt

hierop geanticipeerd. Dan wordt het voorkeursalternatief bepaald en worden eventueel suggesties gedaan voor een herontwerp (Hoppe et al., 2008, pp. 111-117). Voor een ex-ante evaluatie kunnen verschillende methoden worden gebruikt, zoals een kosten-batenevaluatie, een kosteneffectiviteitsevaluatie of een multicriteria-evaluatie. Het eindresultaat zou een onderbouwde bepaling voor een voorkeursalternatief moeten zijn.

5a) Haalbaarheid toetsen: Politieke aanvaardbaarheidsanalyse

In een politieke aanvaardbaarheidsanalyse wordt het voorkeursalternatief nog eens beoordeeld, met een focus op uitvoerbaarheid en politieke aanvaardbaarheid en (maatschappelijk) draagvlak. Politieke aanvaardbaarheid kan worden geanalyseerd door middel van een politieke kosten-baten analyse. Daarbij zijn de 'kosten' en 'baten', in tegenstelling tot bij een 'normale' kosten-batenanalyse, een balans tussen de plicht van politici om de samenleving te dienen en hun streven naar politiek 'overleven'. Voorbeelden van kosten zijn reputatie-, oppositie- of veranderingskosten. Het politieke en maatschappelijke debat over beleid speelt tussen verschillende actoren: politieke partijen, belangengroepen, uitvoerende organisaties en doelgroepen. Vanuit verschillende niveaus worden verschillende manieren van argumentatie gebruikt, zoals probleemoplossende-, probleemstellende en doelzoekende-, algemeen politiserende-, en ideologiserende argumentatie. Door het stellen van een aantal *sleutelvragen* op verschillende niveaus is het mogelijk de positie van alle betrokkenen in kaart te brengen (Hoppe et al., 2008, pp. 118-122). Een gedegen onderbouwde aanvaardbaarheidsanalyse bevat dus informatie over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus.

5b) Haalbaarheid toetsen: Implementatieplan

Het implementatieplan is een document dat gebruikt wordt om de uitvoerbaarheid van een beleidsontwerp te toetsen. Er wordt onderzocht in hoeverre een beleidsontwerp uitvoerbaar is, gegeven relevante eigenschappen van het beleid, de doelgroep(en) en de uitvoerende partij(en). Het doel daarvan is om onzekerheden rond het uitvoeren van nieuw beleid te ontdekken en zoveel mogelijk te verminderen. De vraag wat de implicaties van de uitvoering van beleid zijn voor uitvoerende organisaties en doelgroep(en) dient te worden beantwoord. Ook moet een drietal '*implementatiehindernissen*' geanalyseerd worden. Ten eerste de aard van operationele eisen. Deze behelzen vragen over de doelgroep, de aard van het uitvoeringsprogramma, de beleidsvrijheid en controleerbaarheid. Ten tweede moet worden gekeken naar mobilisatie en beheer van hulpbronnen. Dit zijn de hulpbronnen geld, personeel, ruimte en voorzieningen en technische uitstraling. Als derde en laatste implementatiehindernis moet worden gekeken naar machtsfactoren. Deze beslaan controlerende instanties, andere overheidsinstanties, particuliere leveranciers, belangengroepen en de media. Tot slot bestaat een implementatieplan uit een stappenplan voor verdere uitwerking (Hoppe et al., 2008, pp. 118-126). Een onderbouwd implementatieplan beschikt dus over een analyse van de implementatiehindernissen operationele eisen, hulpbronnen en machtsfactoren.

6a) Onderzoek: Programmeringsnotitie verkenningen

Een programmeringsnotitie verkenningen probeert antwoord te geven op de vraag op welke gebieden verkenningen nodig zijn om tijdig voldoende informatie te verkrijgen voor de beleidsvoorbereiding. Het probeert een overzicht te geven van de onvolledigheid in

beschikbare informatie en van daaruit een opsomming te geven van de benodigde verkenningen. Tot slot moet er aandacht zijn voor programmering en terugkoppeling naar ontwerpprocessen (Hoppe et al., 2008, pp. 128-135). Omdat het product aangeeft waar nog lacunes zijn op het gebied van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten, trendanalyses of andere vormen van kennis en informatie, lijkt het onlogisch om bij dit product dergelijke onderbouwing te verwachten.

6b) Onderzoek: Verzoek onderzoeksofferte

In een verzoek onderzoeksofferte wordt getracht de kennisbelangen te formuleren. Bij het uiteenzetten van de kennisbelangen is het noodzakelijk verschillende logica's tussen de beleids- en de onderzoekspraktijk te onderscheiden. De opdrachtgever denkt vanuit een kennisbelang dat door een beleidsidee wordt bepaald naar een *onderzoeksvraag*. Een onderzoeker redeneert vanuit een meer specifieke interesse en deskundigheid en vanuit begrippen, theorieën en methoden naar een voor hem of haar goed te beantwoorden *probleemstelling*. Om de kans op misverstanden tussen de onderzoeker en de beleidsmaker te verkleinen moeten de onderzoeksvragen, die uit de kennisbelangen worden afgeleid, altijd duidelijk geformuleerd worden. Daarnaast moet er altijd expliciet worden stilgestaan bij de toepasbaarheid en dient er een beargumenteerde deadline geformuleerd worden. Tot slot worden de aan het onderzoek te stellen eisen en/of randvoorwaarden gesteld (Hoppe et al., 2008, pp. 136-140). Een verzoek onderzoeksofferte bevat dus duidelijk geformuleerde onderzoeksvragen, onderbouwde explicitering van toepasbaarheid en een beargumenteerde deadline.

6c) Onderzoek: Programmeringsnotitie ex-post evaluatie

Een programmeringsnotitie ex-post evaluatie probeert de vraag te beantwoorden welke evaluatie(s) gepland moeten worden om voor de voorbereiding/aanpassing van beleid tijdig over voldoende informatie te beschikken. Een programmeringsnotitie ex-post evaluatie bestaat ten eerste uit een beschrijving het onderwerp en van de aanleiding tot beleid. Daarna wordt beschreven waarom wordt geëvalueerd en worden evaluatievragen opgesteld. Evaluaties zijn te onderscheiden naar twee criteria: directe of indirecte invloed op beleid en een formatieve (monitoring van proces met oog op aanpassing) of summatieve (monitoring van effecten) plaats in het beleidsproces. Tot slot wordt de vraag beantwoord hoe geëvalueerd moet worden. Wederom kan een typering worden gemaakt naar twee criteria: benaderingswijze en waarderingsgrondslag. Bij de keuze voor een variant van ex-post evaluatieonderzoek spelen ook de volgende elementen een rol: toegankelijkheid van het beleidsterrein voor empirisch onderzoek; mate van operationalisering van de doelstellingen van het te evalueren beleid; mogelijkheden en beperkingen van de evaluatieopdracht; stand van de (wetenschappelijke) evaluatiemethodiek en beschikbaarheid van tijd, geld en menskracht (Hoppe et al., 2008, pp. 141-147). Kort gezegd geeft een programmeringsnotitie ex-post evaluatie antwoord op de vraag wat wordt geëvalueerd, waarom wordt geëvalueerd en hoe wordt geëvalueerd.

7) Advies: Adviesopdracht

Doel van een adviesopdracht is aanwijzingen te formuleren om een zo bruikbaar mogelijk advies te krijgen van de adviescommissie over het bepaalde probleem. Een adviesopdracht bevat ten eerste een bepaling van het vraagstuk. Hierbij moeten de kenmerken van het

problemen, de doelen van het advies, de voorkeur voor samenstelling van de adviesgroep en het soort adviescommissie kenbaar worden gemaakt. Vervolgens wordt aan de hand van deze kenmerken bepaald hoe de adviseurs gekozen worden en aan wie het advies gevraagd wordt. Daarna wordt een zo precies mogelijke opdracht geformuleerd en tot slot wordt een strikte termijn vast gesteld (Hoppe et al., 2008, pp. 148-151).

Op basis van bovenstaande opsomming van verschillende beleidsproducten en de manier waarop onderbouwing met cijfers, onderzoeksresultaten kaarten of trendanalyses verwacht kan worden, kan het volgende overzicht worden gemaakt. Hierbij wordt voor elk type beleidsproduct aangegeven wat de belangrijkste manier is waarop cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses gebruikt zouden kunnen of moeten worden voor onderbouwing van het product.

Beleidsproduct	Onderbouwing
1. Opdrachtformulering: plan van aanpak	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de verwachtingen en de randvoorwaarden van een opdracht
2. Probleemstellende notitie	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van het probleem
3a. Hoofdpijnennotitie	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening van doelen
3b. Synopsis	Geen verwachte onderbouwing
3c. Samenhangend kader	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de samenhang van beleidsprojecten en doelen
4a. Ontwerpnootie	Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven
4b. Ex-ante evaluatie	Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde bepaling voor een voorkeursalternatief
5a. Politieke aanvaardbaarheidsanalyse	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus
5b. Implementatieplan	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen operationele eisen, hulpbronnen en machtsfactoren
6a. Programmeringsnotitie verkenningen	Geen verwachte onderbouwing
6b. Verzoek onderzoeksofferte	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek
6c. Programmeringsnotie ex-post evaluatie	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de vraag waarom wordt geëvalueerd
7. Adviesopdracht	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de kenmerken van het probleem waarover advies moet worden gewonnen

4. METHODEN EN TECHNIEKEN

4.1 Onderzoeksmethoden

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van de methode 'content analysis'. Dit is een methode van onderzoek waarbij vastgelegde menselijke communicaties worden onderzocht, zonder dat de werkelijkheid wordt 'aangetast' (Babbie, 2007, pp.320-321). In het proces van content analyse is het coderen een essentieel onderdeel. Coderen is het proces van transformeren van ruwe data naar een gestandaardiseerde vorm. Daarbij speelt het proces van conceptualiseren en operationaliseren een grote rol. In een content analyse kan onderscheid worden gemaakt tussen manifeste en latente content. Manifeste content is objectief zichtbaar zoals woorden, getallen, et cetera. Latente content behelst de onderliggende betekenis van documenten. Deze content is minder zichtbaar en meer afhankelijk van de interpretatie van de codeur. Met deze methode ben je beter in staat onderliggende betekenissen of ideeën achter documenten te achterhalen, maar ten opzichte van manifeste content boet je met deze methode in op betrouwbaarheid en specificiteit (Babbie, 2007, p. 325). Wat we willen onderzoeken zijn zichtbare cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses, maar toch gaat het om onderzoeken van latente content. Dit lijkt tegenstrijdig, omdat cijfers, resultaten van onderzoek, kaarten en trendanalyses objectief zichtbaar zijn. Maar we willen niet alleen weten of deze gegevens aanwezig zijn in de statenvoorstellen, we willen weten of de gegevens bijdragen aan onderbouwing van beleid. Daarvoor is een beoordeling nodig door de codeur.

4.2 Conceptualisering en operationalisering

Conceptualisering en operationalisering zijn nauw met elkaar verbonden. Conceptualiseren is het uitwerken en specificeren van abstracte concepten. Daarop volgt operationaliseren, dat het ontwikkelen van specifieke onderzoeksprocedures inhoudt. Deze procedures zullen resulteren in empirische observaties die de concepten uit de 'werkelijkheid' representeren (Babbie, 2007, p. 133). Uit de theorie zijn de begrippen '*statenvoorstellen*' en '*onderbouwing*' geconceptualiseerd. Statenvoorstellen kunnen worden gezien als beleidsproducten. Daarvan worden dertien typen onderscheiden, elk met een ander doel. Gebruik van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en trendanalyses kan alleen als onderbouwing worden gezien wanneer deze bijdragen aan dit doel. Uit de theoretische beschrijving van de verschillende typen beleidsproducten is voor elk type beleidsproduct de belangrijkste manier waarop informatie gebruikt zou kunnen of moeten worden voor onderbouwing gehaald.

Nu er een beeld is van de concepten *statenvoorstellen* en *onderbouwing*, moeten beide concepten geoperationaliseerd worden. Er moeten specifieke onderzoeksprocedures komen, aan de hand waarvan de statenvoorstellen geanalyseerd kunnen worden. Ten eerste het concept statenvoorstel. We hebben gezien dat er in theorie dertien typen beleidsproducten zijn. De vraag is nu of en hoe we valide en betrouwbare indicatoren voor elk type beleidsproduct kunnen opstellen. In termen van betrouwbaarheid gaat het om de vraag of de onderzoekstechniek die gebruikt wordt dezelfde resultaten oplevert, als het onderzoek meerdere malen wordt uitgevoerd. In termen van validiteit gaat het om de vraag of de meting het concept dat we willen meten adequaat reflecteert. Een analyse van een aantal statenvoorstellen levert de nodige onzekerheden op. Ten eerste lijkt het schier onmogelijk de verschillende statenvoorstellen onder te brengen in één van de dertien typen. Dit komt omdat de voorstellen vaak meerdere elementen bevatten die in de typering van Hoppe et al. (2008)

onder verschillende beleidsproducten vallen. Daarnaast zijn de voorstellen verschillend van structuur en worden de doelen van de producten niet altijd expliciet genoemd. Dit bemoeilijkt het categoriseren van de statenvoorstellen. Ten tweede zijn er veel voorstellen die puur procedureel en niet-inhoudelijk van aard zijn en om die reden niet in te delen zijn onder één van de dertien typen. Bovengenoemde problemen worden beaamd door statenadviseur Stolk-Jorink (zie interview bijlage 1). Mede op basis van het interview met mevrouw Stolk-Jorink is besloten af te wijken van de dertien beleidsproducten zoals beschreven door Hoppe et al. (2008).

Op basis van de theorie en van de praktische kennis van de statenvoorstellen maak ik onderscheid tussen zes typen voorstellen. Daarbij zijn het ontwerpproces en de daarbij horende beleidsdocumenten als basis genomen. Er wordt onderscheid gemaakt op basis van het doel van het statenvoorstel en de plaats in het beleidsproces. Door het samenvoegen van typen beleidsdocumenten die met dezelfde ontwerproutines samenhangen, en daardoor gelijkenissen vertonen, wordt een meer werkbare categorisering gemaakt. Deze categorisering ziet er als volgt uit: (1) probleemstellend; (2) hoofdlijnenbepalend; (3) ontwerpend; (4) implementerend; (5) ondersteunend en (6) procedureel/niet-inhoudelijk. Op basis van aanwijzingen over het doel van het product in de titel, de samenvatting en het dictum van het statenvoorstel word bepaald tot welk type het behoort. Het is mogelijk dat één statenvoorstel meerdere doelen heeft. Het voorstel behoort dan tot meerdere typen.

In de operationalisering voor het concept onderbouwing is al een conceptualisering gemaakt op basis van de theorie van Hoppe et al (2008). Daarbij is aangegeven op welke manier informatie uit cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses kunnen bijdragen aan onderbouwing van verschillende typen beleidsdocumenten. Nu is het zaak om voor de zes geoperationaliseerde typen statenvoorstellen indicatoren voor onderbouwing op te stellen. Voor elk type voorstel kan een verwacht gebruik van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en trendanalyses worden opgesteld aan de hand van het schema dat is opgesteld met behulp van de theorie. De provincie zou het liefst een eenduidig antwoord willen op de vraag of een statenvoorstel al dan niet onderbouwd is: er is wel óf geen onderbouwing, er zijn geen tussenvormen. Om deze reden wordt geprobeerd slechts één verwachting per type statenvoorstel op te stellen. Wanneer een voorstel cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses bevat die voldoen aan de criteria in de verwachting, zal dat voorstel worden geclassificeerd als 'onderbouwd'. Voor sommige typen statenvoorstellen is het echter cruciaal dat er informatie wordt gegeven over meerdere aspecten van het voorstel. Om de validiteit van de meting te waarborgen wordt bij deze typen gewerkt met meer dan één verwachting. Om die reden kan het voorkomen dat een voorstel op de ene verwachting positief en op de andere negatief scoort. Deze score zal worden geclassificeerd als 'gedeeltelijk onderbouwd'. Ik zal nu elk type voorstel bespreken en de verwachting(en) voor onderbouwing opstellen.

1) Probleemstellend

Een probleemstellend statenvoorstel heeft als theoretische basis de typen beleidsdocumenten plan van aanpak en probleemstellende notitie. Een goed plan van aanpak bevat informatie over de verwachtingen en de randvoorwaarden van een opdracht. Een probleemstellende notitie bevat informatie over de eerdergenoemde vier 'W's', waarbij

vooral bij de vraag waarom een bepaald beleidsonderwerp een probleem is onderbouwing zou moeten worden verwacht. Een probleemstellend statenvoorstel heeft daarom als indicatoren voor onderbouwing met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses:

Type statenvoorstel	Indicatoren voor onderbouwing
1. Probleemstellend	<i>1) Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de oorzaken van het probleem</i> <i>2) Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de gevolgen van het probleem</i>

2) Hoofdpijnenbepalend

Bij het bepalen van de hoofdpijnen passen volgens Hoppe et al. (2008) drie typen beleidsproducten: de hoofdpijnennotitie, de synopsis en het samenhangend kader. Gemene deler van deze beleidsproducten is dat er duidelijkheid dient te worden geschapen over de ordening en samenhang van beleidsprojecten en doelen. De indicator voor onderbouwing met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses voor een hoofdpijnenbepalend statenvoorstel is daarom als volgt:

Type statenvoorstel	Indicator voor onderbouwing
2. Hoofdpijnenbepalend	<i>Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten</i>

3) Ontwerpend

In een ontwerpend statenvoorstel worden gedetailleerde uitgewerkte plannen voorgesteld. De beleidsdocumenten ontwerpnotitie en ex-ante evaluatie (Hoppe et al., 2008) vormen de theoretische basis. Belangrijk in een ontwerpend statenvoorstel is een vergelijking van beleidsalternatieven en een onderbouwde bepaling voor het voorkeursalternatief. De indicator voor onderbouwing met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses is als volgt:

Type statenvoorstel	Indicator voor onderbouwing
3. Ontwerpend	<i>Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven en bepaling van een voorkeursalternatief</i>

4) Implementerend

Een implementerend statenvoorstel geeft inzicht in de haalbaarheid van beleid. De theoretische basis wordt gevormd door de politieke aanvaardbaarheidsanalyse en het implementatieplan (Hoppe et al., 2008). Het kan bij een implementerend statenvoorstel dus gaan om politieke haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid. De indicatoren voor onderbouwing met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses is als volgt:

Type statenvoorstel	Indicatoren voor onderbouwing
4. Implementerend	<i>Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen:</i> a) operationele eisen; b) hulpbronnen; c) machtsfactoren

Let wel: het gaat hier om een voorwaarde 'en/of'. De oorzaak hiervan zit hem in het feit dat het type statenvoorstel voortkomt uit de documenten 'politieke haalbaarheidsanalyse' en 'implementatieplan' van Hoppe et al. (2008). Wanneer statenvoorstel enkel de doelen van de haalbaarheidsanalyse bevat, hoeft het niet noodzakelijk de indicatoren van een implementatieplan te bevatten, oftewel: het is niet noodzakelijk dat beide indicatoren aanwezig zijn, één van de twee kan volstaan. Het is daardoor mogelijk dat het voorstel niet scoort op alle onderdelen, maar wel de score 'onderbouwd' krijgt.

5) Ondersteunend

Een ondersteunend statenvoorstel is een voorstel waarbij onderzoek en advies centraal staan. Alle documenten die bij de hulproutines onderzoek en advies horen vormen de theoretische basis (Hoppe et al., 2008). Hiervoor wordt de volgende indicatoren opgesteld:

Type statenvoorstel	Indicatoren voor onderbouwing
5. Ondersteunend	1) <i>Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek en advies</i> 2) <i>Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de reden voor onderzoek</i>

6) Procedureel/niet-inhoudelijk

Procedureel/niet-inhoudelijke statenvoorstellen zijn voorstellen die bijvoorbeeld benoemingen van leden van commissies, reglementen van orde et cetera regelen. Hierbij wordt geen inhoudelijke onderbouwing van beleid verwacht. Bij dit type wordt daarom geen indicator opgesteld.

Type statenvoorstel	Indicator voor onderbouwing
6. Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing van beleid

4.3 Betrouwbaarheid van de meting

Zoals eerder genoemd is de gekozen methode een latente content-analyse. Met deze methode ben je beter in staat onderliggende betekenissen of ideeën achter documenten te achterhalen, maar ten opzichte van manifeste content boet je met deze methode in op betrouwbaarheid en specificiteit (Babbie, 2007, p. 325). Om de betrouwbaarheid van de



ontwikkelde methode voor het meten van onderbouwing van statenvoorstellen te meten, zal een 'betrouwbaarheids-check' worden uitgevoerd. Een aantal statenvoorstellen zal aan verschillende beleidsambtenaren worden voorgelegd met de vraag deze te coderen en analyseren volgens de ontwikkelde methode. Allereerst wordt dan gekeken naar de categorisering van de statenvoorstellen naar typen. Vervolgens wordt van de voorstellen die door de codeurs tot hetzelfde type worden gerekend gekeken of de scores op de indicatoren overeenkomen.

5. DATAVERZAMELING EN ANALYSE

5.1 Dataverzameling

De data zijn gehaald uit alle statenvoorstellen van de provincie Overijssel vanaf 1 januari 2011 tot 31 december 2011 en van 1 januari 2012 tot 1 juli 2012, in totaal zijn dit 85 voorstellen. Deze statenvoorstellen zijn eenvoudig digitaal op te roepen via het Staten Informatie Systeem (SIS) op de website van de provincie Overijssel (<http://www.overijssel.nl/bestuur/provinciale-staten/sis/zoeken/>). Eerst is bepaald om welk(e) type(en) statenvoorstel(len) het gaat, vervolgens is gekeken of er sprake is van gebruik van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses op een manier die voldoet aan de verwachtingen die in de indicator gesteld zijn. Wanneer alle data waren verzameld, is geconcludeerd in hoeveel procent van de gevallen men onderbouwing van statenvoorstellen zou moeten verwachten, en in hoeverre deze onderbouwing er daadwerkelijk is. De resultaten zijn bijgehouden in bijlage 2. Deze bijlage heeft de volgende opzet:

Kenmerk statenvoorstel	Naam statenvoorstel	Type statenvoorstel	Verwachting	Indicatoren				Conclusie	
				Cijfers	Kaarten	Onderzoeksresultaten	Trendanalyses	% onderbouwd	Onderbouwd/ Niet onderbouwd/ Gedeeltelijk onderbouwd/ N.v.t.
2011/192	Kaders spoorzone	Hoofdlijnenbepalend	Cijfers, etc. over ordening en samenhang van doelen	X	-	-	-	100	Onderbouwd
2011/170	Vaststelling reglement van orde	Procedureel /niet inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	Nvt	Nvt	nvt	nvt	Nvt	nvt

Er wordt in de analyse gewerkt met vier verschillende indicatoren: cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en trendanalyses. Er is van elke indicator apart bekeken of hij al dan niet gebruikt wordt, zodat er in de analyse van de gegevens kan worden bijgehouden hoe vaak de afzonderlijke indicatoren gebruikt worden voor onderbouwing. Er zijn geen aparte verwachtingen opgesteld per indicator, mede omdat dit op basis van de gebruikte literatuur moeilijk is om daarover verwachtingen op te stellen.

Wanneer een statenvoorstel op alle verwachtingen scoort, krijgt het het predicaat 100% (onderbouwd). Wanneer het op geen van de verwachtingen scoort het predicaat 0% (niet onderbouwd). Wanneer het op één of meer van de verwachtingen scoort, maar niet op alle indicatoren, krijgt een voorstel een percentage tussen de 0% en de 100% (deels onderbouwd).

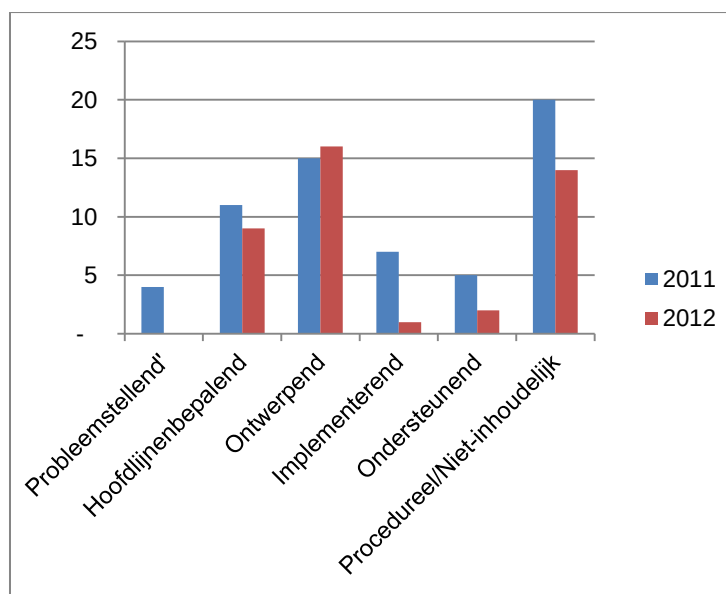
Voor het bepalen van de hoogte van het percentage, wordt een aantal regels gevolgd. Bij de typen 'probleemstellend', 'ontwerpend' en 'ondersteunend' is sprake van twee verwachtingen, die beide aanwezig moeten zijn voor 100% onderbouwing (onderbouwd). Wanneer er op één van de twee indicatoren wordt gescoord, is sprake van 50% onderbouwing (deels onderbouwd). Wanneer op geen van de twee indicatoren wordt gescoord, is vanzelfsprekend sprake van 0% onderbouwing (niet-onderbouwd). Het type 'implementerend' behoeft een andere behandeling. De verwachting is bij dit type als volgt:

'Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen: (a) operationele eisen; (b) hulpbronnen en (c) machtsfactoren'

Hier zijn drie opties om tot 100% onderbouwing te komen. Ten eerste kan het product zowel cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie als over alle drie de implementatiehindernissen bevatten. Daarnaast is ook sprake van 100% onderbouwing wanneer het product cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over óf de argumentatie, óf de drie implementatiehindernissen bevat. Het gaat hier immers om de voorwaarde 'en/of'. Wanneer het product één of twee van de indicatoren over de implementatiehindernissen bevat en geen informatie over argumentatie geldt dat er sprake is van 33% respectievelijk 66% onderbouwing.

5.2 Data-analyse

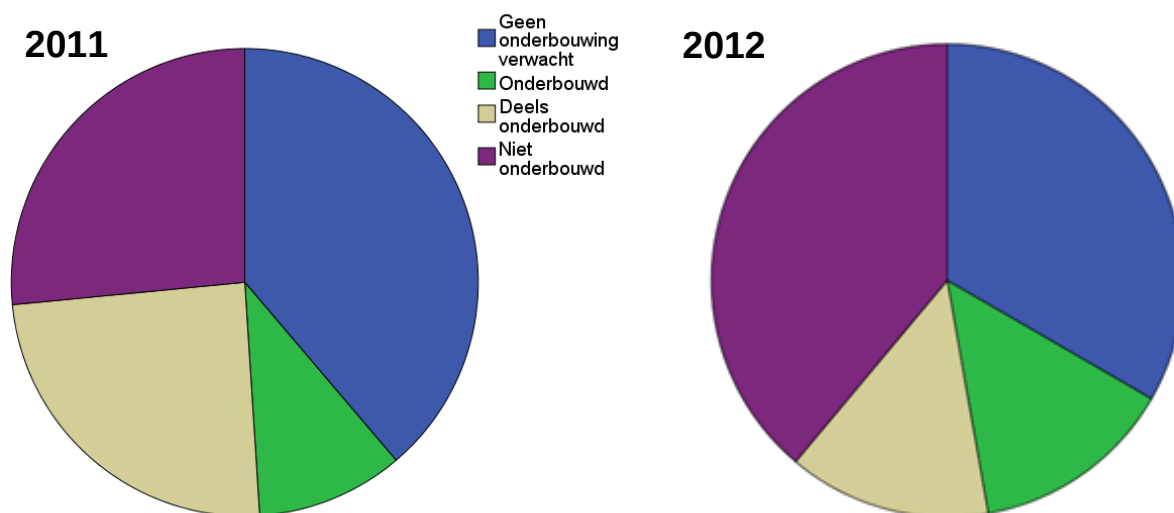
Er zijn in totaal 85 statenvoorstellen geanalyseerd, 49 uit 2011 en 36 uit 2012. Allereerst is bijgehouden hoe vaak de verschillende typen statenvoorstellen voor kwamen. Figuur 3 geeft de frequentieverdeling voor de typen statenvoorstellen weer. Van de statenvoorstellen uit 2011 behoorden er twaalf (24%) tot twee of meer typen en één (2%) tot drie of meer typen. Van de voorstellen uit 2012 behoorden er zes (17%) tot twee of meer typen en nul tot drie of meer typen.



FIGUUR 3: FREQUENTIEVERDELING TYPEN STATENVOORSTELLEN

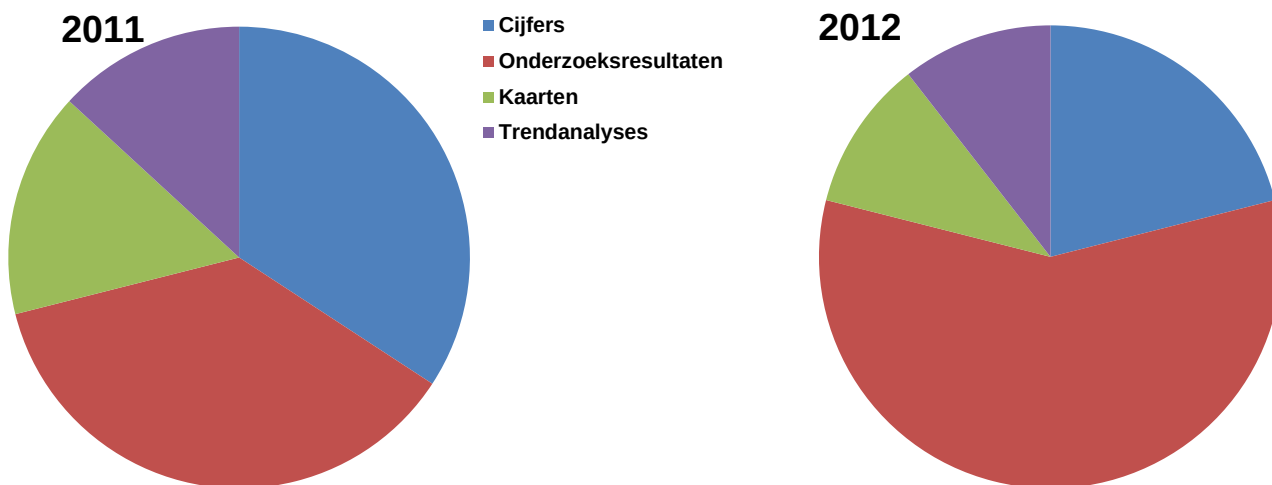
Vervolgens is gekeken naar de verwachte onderbouwing en in hoeverre aan deze verwachting werd voldaan. Van de 49 voorstellen die zijn onderzocht uit 2011, kan bij 32 voorstellen (65%) een onderbouwing worden verwacht. Bij de overige 17 voorstellen (35%) wordt geen onderbouwing verwacht. Van de 32 voorstellen waar een onderbouwing mag worden verwacht, zijn er 5 die 100% op de verwachting scoren (16%). 12 van de 32 voorstellen scoren gedeeltelijk op de verwachte onderbouwing (38%). De overige 15 voorstellen scoren 0% op de verwachte onderbouwing, dit is 47% van de voorstellen waar onderbouwing wordt verwacht. Gemiddeld wordt op de 32 statenvoorstellen waar een onderbouwing wordt verwacht 31% voldaan aan de verwachting. In figuur 4 is de verdeling van de onderbouwing weergegeven.

Van de 36 voorstellen uit 2012, tot 1 juli, kan bij 23 voorstellen (64%) onderbouwing worden verwacht. Bij de overige dertien voorstellen (36%) wordt geen onderbouwing verwacht. Van de 23 voorstellen waar onderbouwing wordt verwacht zijn er vijf die 100% scoren op de verwachting (22%). Negen van de 23 voorstellen scoren deels op de verwachting (39%) en veertien voorstellen scoren 0% op de verwachting (61%). Gemiddeld wordt op de 23 statenvoorstellen waar een onderbouwing wordt verwacht, 31% voldaan aan de verwachting. In figuur 4 is de verdeling van de onderbouwing weergegeven.



FIGUUR 4: VERDELING ONDERBOUWING

Als we kijken naar de frequentieverdeling van de indicatoren, dan zien we dat de indicator 'cijfers' in 2011 twaalf keer aanwezig was. De indicator 'onderzoeksresultaten' werd veertien keer gemeten, de indicator 'kaarten' zes keer en de indicator 'trendanalyses' vijf keer. Van de statenvoorstellen uit 2012 was de indicator 'cijfers' vier keer aanwezig. De indicator 'onderzoeksresultaten' werd in elf keer gemeten, de indicator 'kaarten' twee keer en de indicator 'trendanalyses' eveneens twee keer. In figuur 4 is de frequentie van de indicatoren weergegeven.



FIGUUR 4: VERDELING FREQUENTIE INDICATOREN

5.3 Data betrouwbaarheidsanalyse

Om de betrouwbaarheid van de methode te onderzoeken is aan zeven beleidsambtenaren van de provincie Overijssel gevraagd drie statenvoorstellen te coderen volgens de ontwikkelde methode en te analyseren of er gescoord wordt op de indicatoren die zijn opgesteld. De resultaten van het van de codering zijn als volgt:

Resp.	Statenvoorstel 1	Statenvoorstel 2	Statenvoorstel 3
1	Ontwerpend; Implementerend	Ontwerpend	Hoofdpijnenbepalend
2	Ontwerpend; Implementerend	Ontwerpend	Hoofdpijnenbepalend
3	Implementerend	Procedureel/niet-inhoudelijk	Hoofdpijnenbepalend
4	Implementerend	Ontwerpend	Hoofdpijnenbepalend
5	Probleemstellend; Ontwerpend; Implementerend	Ontwerpend; ondersteunend	Probleemstellend; hoofdpijnenbepalend
6	Implementerend	Implementerend	Ontwerpend
7	Implementerend	Implementerend	Implementerend
Auteur	Ontwerpend	Procedureel/niet-inhoudelijk	Hoofdpijnenbepalend; ontwerpend

We zien dat alle respondenten het eerste statenvoorstel typeren als implementerend. Daarnaast zien drie respondenten in het eerste voorstel het type ontwerpend. Eén respondent categoriseert het eerste voorstel tevens als probleemstellend. Het tweede statenvoorstel wordt door vier respondenten gezien als type ontwerpend. Twee respondenten zien het voorstel als type implementerend, één respondent ziet het als procedureel/niet-inhoudelijk en één respondent ziet typeert het voorstel naast ontwerpend als ondersteunend. Het derde statenvoorstel wordt door vijf respondenten beoordeeld als hoofdpijnenbepalend. Eén respondent ziet in het voorstel naast het type hoofdpijnenbepalend ook het type probleemstellend. Eén respondent ziet het voorstel als type ontwerpend en één

respondent ziet het als een implementerend statenvoorstel. Als we de resultaten vergelijking met de codering van de auteur zien we dat de auteur in twee van de drie gevallen tot een ander type is gekomen dan de meerderheid van de respondenten.

Van het eerste statenvoorstel wordt voor de analyse van de indicatoren uitgegaan van het type 'implementerend', omdat dit het type is dat het vaakst door de respondenten werd gecategoriseerd. De scores op de indicatoren zijn als volgt:

Statenvoorstel 1: Implementerend	Respondent:	1	2	3	4	5	6	7	Auteur
Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus		nee	niet ingevuld	ja	nee	nee	ja	ja	n.v.t.*
en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen a) operationele eisen;		nee	niet ingevuld	ja	nee	nee	nee	nee	n.v.t.*
b) hulpbronnen;		nee	niet ingevuld	nee	nee	ja	ja	nee	n.v.t.*
c) machtsfactoren		nee	niet ingevuld	ja	nee	ja	ja	ja	n.v.t.*
* niet als 'implementerend' gecategoriseerd									

We zien hier een divers beeld. De respondenten zijn verdeeld over de aan/of afwezigheid van de indicatoren bij het eerste statenvoorstel.

Voor analyse van de indicatoren van het tweede voorstel gaan we uit van het type 'ontwerpend', omdat de meeste respondenten het voorstel als dit type hebben gecategoriseerd. De scores op de indicatoren zijn als volgt:

Statenvoorstel 2: Ontwerpend	Respondent:	1	2	3	4	5	6	7	Auteur
1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven		ja	nee	n.v.t.*	ja	ja	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*
2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief		ja	ja	n.v.t.*	ja	ja	n.v.t.*	n.v.t.*	n.v.t.*
* niet als 'ontwerpend' gecategoriseerd									

We zien dat van drie van de vier respondenten die het voorstel als ontwerpend hebben gecategoriseerd, dezelfde score op de indicatoren hebben ingevoerd. Daarmee is de verdeeldheid over de aanwezigheid hier een stuk lager.

Voor de vergelijking van de scores op de indicatoren van het derde statenvoorstel wordt het voorstel gezien als type 'hoofdlijnenbepalend', aangezien vijf van de zeven respondenten het voorstel als zodanig categoriseren. De score op de indicatoren is als volgt:

<i>Statenvoorstel 3: Hoofddlijnenbepalend</i>	1	2	3	4	5	6	7	Auteur
<i>Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten</i>	nee	nee	nee	ja	nee	n.v.t.*	n.v.t.*	nee

** niet als 'hoofddlijnenbepalend' gecategoriseerd*

We zien dat vier van de vijf respondenten die het voorstel als 'hoofddlijnenbepalend' categoriseren het eens zijn over de indicatoren. Eén van de vijf heeft een andere visie. Hier zien we dat de auteur en de meerderheid van de respondenten dezelfde score aangeven.

De uitkomsten van de betrouwbaarheidscheck zijn wisselend. Zowel bij de categorisering van de voorstellen als de scores op de indicatoren zijn de respondenten de ene keer meer eensgezind dan de andere. Ook de vergelijking van de resultaten van de respondenten met die van de auteur is opvallend, omdat deze eveneens niet altijd overeenkomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de auteur na analyse van een tachtigtal voorstellen een bepaalde routine heeft ontwikkeld, waardoor hij voorstellen op een andere manier beoordeelt. Duidelijk is geworden dat aanpassingen die leiden tot een accuratere meting gewenst zijn. Hierbij is het raadzaam om de conversatie aan te gaan over de manier waarop gecodeerd en gescoord dient te worden en op deze manier een aantal richtlijnen of handvatten op te stellen die kunnen helpen bij het beoordelen van de voorstellen.

5.4 Aandachtspunten bij de verzameling van data

Tijdens het coderen en analyseren van de data voor het onderzoek werd tegen een aantal punten aangelopen. Deze punten worden hier genoemd. Ook de respondenten uit de 'betrouwbaarheidscheck' hebben hun ervaringen met het analyseren van de statenvoorstellen gedeeld. Hun ervaringen zijn meegenomen.

Het eerste knelpunt is het verwijzen in statenvoorstellen. In statenvoorstellen wordt voor onderbouwing vaak verwezen naar eerdere besluiten, stukken uit vergaderingen, brieven, rapporten et cetera. De vraag is hoe hier mee om te gaan. Simpelweg aannemen dat onderbouwing in andere documenten staat zonder deze te bestuderen is onwenselijk. Alle verwijzingen nalopen en ze analyseren kost te veel tijd. Bovendien is de kans groot dat je van verwijzing naar verwijzing gaat en er op deze manier nog meer tijd verloren gaat. In dit onderzoek is daarom besloten om de verwijzingen naar andere documenten buiten beschouwing te laten, tenzij de documenten als bijlage zijn bijgevoegd.

Het tweede knelpunt heeft betrekking op de categorisering van de statenvoorstellen. Het is lastig gebleken om aan de statenvoorstellen een bepaald type toe te kennen. De complexiteit van de voorstellen zorgt er vaak voor dat meerdere elementen van verschillende typen in één statenvoorstel voorkomen, hetgeen twijfel teweeg brengt bij de codeur. Gebrek aan heldere criteria voor het categoriseren wordt door een aantal respondenten uit de 'betrouwbaarheidscheck' tevens als één van de oorzaken genoemd. De problemen met het categoriseren zijn terug te zien in de resultaten van de 'betrouwbaarheidscheck', waar men een statenvoorstel geregeld tot verschillende typen heeft gerekend.

Het derde knelpunt is de behandeling van informatie over financiën. Dit heeft ermee te maken dat de behandeling van financiën de ene keer betrekking heeft op eerder genomen besluiten en daarom alleen een administratief, niet-inhoudelijk karakter hebben en de andere keer wel degelijk tot een besluit van (her)verdeling van het budget leidt en daarom

onderbouwing behoeft. Het kost een analist veel tijd om uit te zoeken tot welk van deze twee vormen het statenvoorstel behoort. Daarnaast is het lastig om te gaan met financiële informatie als onderbouwing. De vraag is of cijfers met betrekking op financiën tot de indicator 'cijfers' behoren. Dit is erg afhankelijk van de manier waarop de cijfers gebruikt worden. Wanneer alternatieven worden besproken waarbij verwachte kosten per alternatief worden vergeleken kan deze informatie worden gezien als onderbouwing. Wanneer er enkel een voorstel wordt gedaan tot het verhogen van een post op de begroting omdat de kosten hoger uitvallen dan geraamd valt te bezien of er sprake is van onderbouwing.

Het vierde knelpunt heeft betrekking op de validiteit van de meting. Voorstellen worden enkel beoordeeld op de aan- of afwezigheid van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en trendanalyses. Inhoudelijke argumentatie op basis van logische redenering en woordelijke argumentatie kan in de ogen van een analist soms voldoen. Wanneer de ontwikkelde methode gebruikt wordt kan het voorkomen dat een voorstel waarvan de analist de indruk heeft dat het een onderbouwd voorstel is op basis van inhoudelijke argumentatie zonder dat één van bovengenoemde indicatoren aanwezig is, het label 'niet onderbouwd' krijgt.

Het vijfde en laatste knelpunt gaat over de vraag welke informatie een statenvoorstel al dan niet dient te bevatten. Dit heeft te maken met te plaats in het beleidsproces waarin de voorstellen aan bod komen. Dit is meestal pas aan het eind van de cyclus, bij de besluitvorming. Vaak is aan een statenvoorstel te zien dat er een proces van voorbereiding aan vooraf is gegaan. In dit proces zijn de nodige afwegingen gemaakt, al dan niet onderbouwd met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en/of trendanalyses. De vraag die gesteld wordt na de analyse van de data is tweeledig. Ten eerste is het de vraag of alle informatie op basis waarvan keuzes zijn gemaakt in het beleidsproces expliciet in het statenvoorstel moeten worden genoemd. Wanneer dit wordt gedaan zal dit leiden tot ellenlange statenvoorstellen met veel tekst. Dit wordt, gezien de 'kaderstellende rol' van Provinciale Staten als onwenselijk gezien. Ten tweede kan men zich afvragen of alle typen beleidsdocumenten die worden genoemd door Hoppe et al. (2008) daadwerkelijk voorkomen in de vorm van een statenvoorstel. Het feit dat de verwachting over de politieke haalbaarheid bij het type 'implementerend' geen enkele maal is gemeten geeft bijvoorbeeld aan dat het wellicht onwaarschijnlijk is een politieke haalbaarheidsanalyse te verwachten in een statenvoorstel.

6. CONCLUSIE

Na de analyse van de data, kunnen de hoofd- en deelvragen worden beantwoord. Allereerst zal ik de verschillende deelvragen beantwoorden:

1. *Welke typen statenvoorstellen kunnen worden onderscheiden?’*

Op basis van theorie van Hoppe et al. (2008) en praktische kennis kan een onderscheid worden gemaakt tussen zes typen statenvoorstellen. De plaats in het beleidsproces en het doel van het document vormen de basis voor de typering. Het eerste type statenvoorstel is het type ‘probleemstellend’. Een probleemstellend voorstel richt zich vooral op de vraag waarom een bepaald beleidsonderwerp een probleem is. Tweede type voorstel is het type hoofdlijnenbepalend, dat duidelijkheid dient te scheppen over de ordening en samenhang van beleidsprojecten en doelen. Derde type statenvoorstel is het type ontwerpend. In een ontwerpend statenvoorstel worden gedetailleerde uitgewerkte plannen voorgesteld. Vierde type statenvoorstel is het type implementerend, dat inzicht geeft over de haalbaarheid van beleid. Vijfde type is het ondersteunend statenvoorstel. Hierin staan onderzoek en advies centraal. Zesde en laatste type statenvoorstel is het type procedureel/niet-inhoudelijk. Dit type kenmerkt zich door het procedurele, niet-inhoudelijke karakter.

2. *‘Welke soorten onderbouwing kan worden verwacht ten aanzien van verschillende typen statenvoorstellen?’*

Per type statenvoorstel is een verwachte onderbouwing met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en/of trendanalyses opgesteld. Daarbij is wederom gebruik gemaakt van literatuur van Hoppe et al. (2008). De basis vormt het doel van het voorstel en de informatie die volgens de theorie essentieel is om tot dat doel te komen. Dit leidt tot het volgende overzicht met verwachte onderbouwing per type statenvoorstel:

- | | |
|------------------------|--|
| 1. Probleemstellend | <i>1) Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de oorzaken van het probleem
2) Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de gevolgen van het probleem</i> |
| 2. Hoofdlijnenbepalend | <i>Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten</i> |
| 3. Ontwerpend | <i>Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven en bepaling van een voorkeursalternatief</i> |
| 4. Implementerend | <i>Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen:
a) operationele eisen;
b) hulpbronnen;
c) Machtsfactoren</i> |
| 5. Ondersteunend | <i>1) Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek en advies</i> |

3. *'In welke mate komen de werkelijke vormen van onderbouwing overeen met de verwachte vormen van onderbouwing?'*

Er zijn in totaal 85 voorstellen onderzocht, waarvan er bij 55 een vorm van onderbouwing mag worden verwacht. Van de 49 voorstellen die zijn onderzocht uit 2011, kan bij 32 voorstellen (65%) een onderbouwing worden verwacht. Van de 32 voorstellen waar een onderbouwing mag worden verwacht, zijn er vijf die 100% op de verwachting scoren, twaalf scoren gedeeltelijk op de verwachte onderbouwing. De overige vijftien voorstellen scoren 0% op de verwachte onderbouwing. Van de 36 voorstellen uit 2012, tot 1 juli, kan bij 23 voorstellen (64%) een onderbouwing worden verwacht. Van de 23 voorstellen waar onderbouwing wordt verwacht zijn er vijf die 100% scoren op de verwachting, negen van de scoren deels op de verwachting en veertien voorstellen scoren 0% op de verwachting. Gemiddeld wordt op de statenvoorstellen waar een onderbouwing wordt verwacht, 31% voldaan aan de verwachting. Dit geldt voor zowel 2011 als 2012.

4. *'Op welke manier kan de gevraagde informatie met een zo laag mogelijke inspanning worden verzameld?'*

Het is lastig gebleken om een efficiënte methode te ontwikkelen voor het onderzoeken van statenvoorstellen met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en/of trendanalyses waarbij validiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd worden. Dit heeft ermee te maken dat het concept 'onderbouwing' zich moeilijk laat operationaliseren. Daardoor is er bij het onderzoeken van onderbouwing altijd sprake van een kwalitatieve interpretatie van een onderzoeker. Dit maakt het onderzoeken van onderbouwing relatief kennis- en tijdsintensief. Met het onderzoeksontwerp dat er ligt, de latente content analyse, is getracht een onderzoek op te stellen waarbij is geprobeerd een goede balans te vinden tussen praktisch nut, uitvoerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid. De uitgevoerde 'betrouwbaarheids-check' levert wisselende resultaten op. De check geeft weliswaar aan dat de respondenten in min of meerdere mate dezelfde categorisering en scores geven, maar dat aanpassingen die leiden tot een accuratere meting gewenst zijn. Een betrouwbaardere en meer valide meting zou efficiëntieverlagend werken. Een efficiëntere meting zou betrouwbaarheid- en validiteitverlagend werken.

Na beantwoording van de deelvragen, kan de hoofdvraag worden beantwoord:

'Welke discrepantie is er tussen de te verwachten onderbouwing en de werkelijke onderbouwing van statenvoorstellen met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses in de provincie Overijssel?'

Van de 85 onderzochte statenvoorstellen mag in 55 gevallen een vorm van onderbouwing worden verwacht. In tien gevallen wordt aan deze verwachting voldaan. In 21 gevallen wordt gedeeltelijk aan deze verwachting voldaan en bij de overige 24 gevallen wordt niet aan deze verwachting voldaan. Van de 49 voorstellen die zijn onderzocht uit 2011, kan bij 32

voorstellen (65%) een onderbouwing worden verwacht. Van de 32 voorstellen waar een onderbouwing mag worden verwacht, zijn er vijf die 100% op de verwachting scoren, twaalf scoren gedeeltelijk op de verwachte onderbouwing. De overige vijftien voorstellen scoren 0% op de verwachte onderbouwing. Van de 36 voorstellen uit 2012, tot 1 juli, kan bij 23 voorstellen (64%) een onderbouwing worden verwacht. Van de 23 voorstellen waar onderbouwing wordt verwacht zijn er vijf die 100% scoren op de verwachting, negen van de scoren deels op de verwachting en veertien voorstellen scoren 0% op de verwachting. Gemiddeld wordt op de statenvoorstellen waar een onderbouwing wordt verwacht, 31% voldaan aan de verwachting. Dit geldt voor zowel 2011 als 2012. De discrepantie tussen de verwachte onderbouwing en de werkelijke onderbouwing is derhalve als volgt: in gevallen waar onderbouwing wordt verwacht, wordt deze gemiddeld 31% gehaald.

7. AANBEVELINGEN EN DISCUSSIE

Hier zal aan de provincie Overijssel een aantal aanbevelingen en discussiepunten worden aangereikt ten aanzien van het beleidsdoel *‘Beleidskeuzes worden gebaseerd op de juiste informatie met betrekking tot heden, verleden en toekomst en op passende wijze gecommuniceerd’* (Provincie Overijssel, 2011, p. 175) en de indicator *‘percentage statenvoorstellen dat cijfermatige onderbouwingen, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses bevat’*.

Het is aan te raden om te zorgen dat de efficiëntie en betrouwbaarheid van de ontwikkelde methode wordt verhoogd. Het is lastig deze componenten te verenigen. In het algemeen leidt verhoging van efficiëntie tot daling van betrouwbaarheid en vice versa. Een aantal aanbevelingen waarmee met geringe inspanning tot een meer betrouwbare meting kan worden gekomen zal worden genoemd. Dit kan worden gedaan door over de statenvoorstellen meer duidelijkheid te scheppen. Wanneer explicieter wordt wat het doel en de fase in het beleidsproces is, kan het type waartoe een statenvoorstel behoort sneller en betrouwbaarder beoordeeld worden. Men zou voor het coderen en beoordelen van de statenvoorstellen richtlijnen op kunnen stellen, hoewel dit wellicht problemen oplevert in verband met de verscheidenheid en complexiteit van de statenvoorstellen. Wel bestaat op deze manier minder discussie over het type statenvoorstel en richt het onderzoek zich meer op de aan- of afwezigheid van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en/of trendanalyses. Ook zou men in deze richtlijnen de verwachtingen meer expliciet moeten maken. Door het expliciteren van verwachtingen door middel van bijvoorbeeld steekwoorden en het geven van voorbeelden kan een handreiking worden gedaan voor het analyseren van de voorstellen op aanwezigheid van de indicatoren.

Voorts moet men proberen een oplossing te vinden voor het probleem van de verwijzingen, zoals eerder genoemd. Het best kan men dit doen door wanneer men ergens naar verwijst kort te recapituleren wat er in de verwijzing staat. Wanneer deze korte samenvatting voldoende informatie bevat kan het worden meegenomen in de analyse. Ook moet men richtlijnen opstellen aan de hand waarvan de behandeling van voorstellen met financiële informatie sneller en betrouwbaarder verloopt.

Om tot een meer betrouwbare meting te komen moeten betrokkenen over bovenstaande punten met elkaar in discussie gaan. Omdat het coderen van statenvoorstellen volgens de ontwikkelde methode erg afhankelijk is van de interpretatie van de codeurs is het voor de codeurs van belang met elkaar te discussiëren over de aanpak en op deze manier ´op één lijn´ te komen. Op deze manier kan sprake zijn van een ´leerproces´ van betrokkenen, waarbij de kwaliteit van de beoordeling gaandeweg steeds hoger wordt.

Ten aanzien van de relatie tussen de ontwikkelde methode en de beleidsdoelen zou men de indicator *‘percentage statenvoorstellen dat cijfermatige onderbouwingen, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses bevat’* op een dergelijke manier moeten veranderen dat procedureel/niet-inhoudelijke statenvoorstellen niet worden meegenomen in de meting. Men wil immers weten of beleidskeuzes op de juiste informatie worden gebaseerd zijn en in procedureel/niet-inhoudelijke statenvoorstellen worden geen beleidskeuzes gemaakt. Daarnaast zou men rekening moeten houden met voorstellen die deels onderbouwd zijn. Wanneer men deze definitie gebruikt, tellen voorstellen die deels

onderbouwd zijn volledig mee. Een suggestie voor de indicator zou zijn: *'percentage waarin statenvoorstellen waar een onderbouwing mag worden verwacht, onderbouwd zijn met cijfermatige onderbouwing, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses'*.

Het is verder raadzaam nog eens te overwegen in welke mate de cijfermatige onderbouwingen, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses een valide indicator zijn voor het bovengenoemde beleidsdoel. Wat nu wordt gemeten de mate van gebruik van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en/of trendanalyses worden voor onderbouwing, niet in welke mate er sprake is van onderbouwing van statenvoorstellen op zich. Dit betekent dat een voorstel waarvan de analist de indruk heeft dat het een onderbouwd voorstel is op basis van inhoudelijke argumentatie zonder dat één van bovengenoemde indicatoren aanwezig is, het label 'niet onderbouwd' krijgt. Op deze manier bestaat de kans dat men voorstellen gaat schrijven met als doel hierin de vier indicatoren te gebruiken, zonder dat er oog is voor het doel dat deze indicatoren dienen: onderbouwing. Men moet derhalve oppassen met het verheven van het gebruik van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en trendanalyses tot doel op zich.

Op het gebied van informatiegebruik voor onderbouwing van statenvoorstellen kan na het onderzoek een tweeledige vraag gesteld worden. Ten eerste is het de vraag of alle informatie op basis waarvan keuzes zijn gemaakt in het beleidsproces expliciet in het statenvoorstel moeten worden genoemd. Vaak is aan een statenvoorstel te zien dat er een proces van voorbereiding aan vooraf is gegaan. In dit proces zijn de nodige afwegingen gemaakt, al dan niet onderbouwd met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en/of trendanalyses. Wanneer dit proces nogmaals wordt beschreven in een statenvoorstel zal dit leiden tot ellenlange statenvoorstellen met veel tekst. Dit wordt, gezien de 'kaderstellende rol' van Provinciale Staten als onwenselijk gezien. Ten tweede kan men zich afvragen of alle typen beleidsdocumenten die worden genoemd door Hoppe et al. (2008) daadwerkelijk voorkomen in de vorm van een statenvoorstel. Het feit dat de verwachting over de politieke haalbaarheid bij het type 'implementerend' geen enkele maal is gemeten geeft bijvoorbeeld aan dat het wellicht onwaarschijnlijk is een politieke haalbaarheidsanalyse te verwachten in een statenvoorstel. Met het overwegen van deze vraag kan worden gezocht naar mogelijkheden voor het verbeteren van de operationalisering van de methode.

De indicatoren die bij het onderzoek zijn opgesteld zijn van een vrij abstract niveau. Dat wil zeggen: niet de cijfers, onderzoeksresultaten et cetera zijn van abstract niveau, maar hetgeen waar zij iets over zouden moeten zeggen (bijvoorbeeld de ordening en samenhang van doelen bij een hoofdlijnenbepalend statenvoorstel). Dit zorgt ervoor dat de betrouwbaarheid in het geding kan komen, omdat de beoordeling van de indicatoren afhankelijk is van de interpretatie van de beoordelaar. Het is echter zeer ingewikkeld om meer objectieve criteria op te stellen voor de onderbouwing van statenvoorstellen.

Een ander kritiekpunt kan zijn dat er in het onderzoek geen rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de informatie die gebruikt wordt in de statenvoorstellen. Wanneer een peiling onder tien voorbijgangers op straat als een onderzoeksresultaat of cijfer wordt gepresenteerd, wordt het in deze meting meegenomen als onderbouwing, terwijl een dergelijk onderzoek niet past in een beeld van gedegen onderbouwing. Door in het onderzoek niet sec te kijken naar het gebruik van cijfers, onderzoeksresultaten et cetera in statenvoorstellen, maar ook aandacht te hebben voor de manier waarop deze informatie



gebruikt wordt, wordt geprobeerd rekening te houden met de kwaliteit van de onderbouwing. Het zou te veel tijd kosten om kwaliteitscriteria voor de onderbouwing op te stellen. Een optie die het onderzoek meer valide zou kunnen maken is het uitbreiden van de indicatoren met een indicator die een meer kwalitatieve argumentatieve onderbouwing zonder gebruik van cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses zou moeten meten. Door het werken met een dergelijke indicator zou de meting echter nog meer afhankelijk worden van de interpretatie van de analist, hetgeen de betrouwbaarheid van het onderzoek niet ten goede zou komen.



Al met al is met de ontwikkelde onderzoeksmethode getracht het optimum van efficiëntie, validiteit en betrouwbaarheid te vinden. De in het verslag opgenomen ervaringen met het onderzoek hebben geleid tot een aantal aanbevelingen dat kan bijdragen aan het verbeteren van deze verhouding in de toekomst.

LITERATUUR

Babbie, E. (2007). *The Practice of Social Research*. Belmont, Verenigde Staten: Thomson Higher Education.

Hoppe, R., Jeliaskova, M., Van de Graaf, H., & Grin, J. (2008). *Beleidsnota's die (door)werken*. Bussum, Nederland: Coutinho.

Provincie Overijssel. (2011) *Kerntakenbegroting 2012*. Zwolle, Nederland: Provincie Overijssel.

BIJLAGE 1: INTERVIEW

Interview mw. Eugenie Stolk-Jorink, Statenadviseur

Datum: 29-05-2012, 09.00u

Onderwerp: Categorisering statenvoorstellen

'Goede morgen mevrouw Stolk, voor mijn onderzoek naar de onderbouwing van statenvoorstellen met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten en/of trendanalyses wil ik een aantal vragen stellen met betrekking tot de categorisering van statenvoorstellen.

Op basis van wetenschappelijke literatuur kun je verschillende typen beleidsdocumenten onderscheiden, naar de plaats in het beleidsproces. Hier heb ik een lijst met verschillende beleidsproducten. Wordt er binnen de provincie een dergelijke categorisering gemaakt?'

'Nee, er wordt hier niet op die manier gecategoriseerd. Er wordt wel onderscheid gemaakt op basis van beleidsthema's, zoals ruimtelijke ordening, milieu, infrastructuur et cetera.'

'Denkt u dat het mogelijk is om een dergelijke categorisering op basis van deze typering te maken?'

'Ik denk dat het erg lastig is. Statenvoorstellen hebben geen consequente opbouw. Er loopt veel door elkaar. Daarnaast wordt in veel statenvoorstellen geen duidelijke doelstellingen van het document genoemd. Verder denk ik dat in veel statenvoorstellen de verschillende fasen in één keer behandeld worden. Behalve bij grote projecten als de N340, daar is het proces wel opgeknapt. Wat ook interessant is, is het dossier Spoorlijn Zwolle-Kampen'

'Heeft het er ook mee te maken dat veel statenvoorstellen puur procedureel of niet-inhoudelijk van aard zijn?'

'Dat speelt ook zeker een rol. Veel statenvoorstellen gaan over reglementen van orde, of benoemingen van personen in commissies e.d.'

'En de vraag is in hoeverre de onderbouwing van beleid terugkomt in de uitvoer van beleid van hoger af, de staat en Europa. Is er veel 'eigen' provinciaal beleid, of komt het merendeel van boven af?'

'Door de investeringsagenda is er veel eigen beleid, ik schat zo'n 60%, de rest is medebewind. Een groot deel hiervan gaat naar infrastructuur. Ook landelijk gebied en ruimtelijke ordening hebben veel aandacht. Er wordt bezuinigd op cultuur.'

'Is het mogelijk om een typering te maken die wat minder concreet ingaat op de precieze inhoud van een document, maar waarbij wel rekening wordt gehouden met de doelen van een statenvoorstel. Denk bijvoorbeeld aan een indeling introduceren/probleemstellen, kaders/hoofdpijnen stellen, ontwerpen, implementeren, en adviseren?'

'Ik denk dat je daar wel verder mee kunt. Dit soort doelen herken ik wel. We zijn hier bij de Griffie veel bezig met de kwaliteit van de stukken. Daarbij is consequentie in de opbouw van de stukken van belang. Ook moet sneller helder worden wat het doel van een voorstel is. Dat zit hem in de kwaliteit van het schrijven.'

'Op basis van welke criteria zou ik de voorstellen dan kunnen indelen?'

'Zoals ik zei, de voorstellen zijn niet consequent. Maar het zou in het dictum moeten staan. Verder kun je kijken naar de hoofdlijnen, bijvoorbeeld de samenvatting. Kijk naar wat wordt besloten, wat is de strekking van het besluit en wat zijn de financiële consequenties. We werken trouwens wel met een checklist voor statenvoorstellen. Daarin staat welke onderdelen er allemaal in een statenvoorstel horen. Die kan ik je wel sturen.'

'Dat zou heel fijn zijn. Ik heb verder geen vragen meer. Ik wil je bedanken voor de je medewerking en als er nog vragen zijn over het onderzoek, twijfel niet om contact op te nemen.'

BIJLAGE 2: DATACOLLECTIE

2011

Kenmerk statenvoorstel	Naam statenvoorstel	Type statenvoorstel	Verwachting	Indicatoren				Conclusie
				Cijfers	Onderzoekresultaten	Kaarten	Trendanalyses	Percentage onderbouwing
PS/2010/1275	Kaders aanbesteding luchthaven Twente	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2010/1161	Investeren met Gemeenten (IMG), 3e ronde	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2011/301	Benoeming voorzitters van de Statencommissiedag	Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/300	Benoeming waarnemend voorzitters Provinciale Staten	Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/299	Reglement van Orde voor Provinciale Staten van Overijssel	Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

PS/2011/187	Jaarverslag 2010 resultaatbestemmingen	Implementerend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus	-	-	-	-	16,50%
			en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen a) operationele eisen;	-	-	-	-	
			hulpbronnen;	ja	-	-	-	
			machtsfactoren	-	-	-	-	
		Hoofdlijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	
PS/2011/186	Jaarverslag 2010	Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/397	Bestuursakkoord 2011-2015	Hoofdlijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	0,00%
PS/2011/413	Herbenoeming 2 externe voorzitters voor de Hoor- en adviescommissie	Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/411	Rapport Rekenkamer Oost-Nederland betreffende 'Saneren is vooruitzien. Een onderzoek naar bodemsanering'	Hoofdlijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	ja	ja	ja	ja	100,00%
PS/2011/415	Voortgang en financiën 1000-jongerenplan	Implementerend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus	-	-	-	-	33,00%
			en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen a) operationele eisen;	-	-	-	-	
			hulpbronnen;	ja	-	-	-	
			machtsfactoren	-	-	-	-	

PS/2011/428	Benoeming leden Algemeen Bestuur ADT	Procedureel/niet- inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/417	Eerste diverse- postenwijziging 2011	Procedureel/niet- inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/426	Perspectiefnota 2012, financiële vertaling de kracht van Overijssel	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	0,00%
		Implementerend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus	-	-	-	-	
			en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen a) operationele eisen;	-	-	-	-	
			hulpbronnen;	-	-	-	-	
			machtsfactoren	-	-	-	-	
PS/2011/496	Eindrapport 'Een kwalitatieve evaluatie van het reconstructiebeleid in Overijssel'. - GEWIJZIGD naar aanleiding van bespreking woordvoerders d.d. 29-06-2011	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	ja	-	-	50,00%
		Ondersteunend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek en advies	-	-	-	-	
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de reden voor onderzoek	-	-	-	-	
PS/2011/560	Ondersteuning businessplan voor het Orkest van het Oosten	Procedureel/niet- inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/592	Aanvullend Statenvoorstel vergunningencoördinatie Overijssel	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%

			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2011/461	Uitwerking Energiefonds Overijssel BV	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	50,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	ja	-	-	-	
PS/2011/621	Investeren met gemeenten (IMG), aanvullingen na derde ronde	Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/622	Tweede diverse posten-wijziging 2011; 13e wijziging van de Programmabegroting 2011	Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	-	-	-	-	Nvt
PS/2011/21	Financiering trammaterieel en werkplaats tram Zwolle-Kampen	Implementerend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus	-	-	-	-	33,00%
			en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen a) operationele eisen;	-	-	-	-	
			hulpbronnen;	ja	-	-	-	
			machtsfactoren	-	-	-	-	
PS/2011/594	Najaarsnota 2011	Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	33,00%
		Implementerend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus	-	-	-	-	

			en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen a) operationele eisen;	-	-	-	-	
			hulpbronnen;	ja	-	-	-	
			machtsfactoren	-	-	-	-	
PS/2011/668	Realisatie N35 Combiplan Nijveraar	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2011/699	Uitvoering bestuurlijke verplichtingen landelijke gebied	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2011/725	Begrotingswijzigingenbeleid 2011	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2011/721	Startnotitie Cultuurhistorische waardenkaart	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	

PS/2011/678	Wijziging belastingvordering 2012	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2011/677	Aanpassing Verordening Financieel Beheer Overijssel 2003 in relatie tot het treasury statuut	Implementerend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus	-	-	-	-	0,00%
			en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen a) operationele eisen;	-	-	-	-	
			hulpbronnen;	-	-	-	-	
			machtsfactoren	-	-	-	-	
PS/2011/745	Evaluatie Burgerinitiatief	Probleemstellend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de oorzaken het probleem	-	Ja	-	-	100,00%
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de gevolgen het probleem	-	Ja	-	-	
		Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	
PS/2011/679	Begroting 2012	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	Ja	-	-	-	100,00%
PS/2011/543	Verordening Werkgeverscommissie griffier	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing beleid	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/831	Vaststelling uitgaven fracties Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2010	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing beleid	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

	en 2011							
PS/2011/843	Kwalitatieve evaluatie van het reconstructiebeleid in Overijssel	Ondersteunend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek en advies	-	-	-	-	66,00%
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de reden voor onderzoek	-	-	-	-	
		Hoofdlijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	ja	ja	ja	
		Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	ja	-	-	
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	ja	-	-	
PS/2011/844	Schaalsprong in de IJssel-Vechtdelta. Eindresultaat Zwolle Kampen Netwerkstad 2040: Strategische verkenning toekomstvisie en opmaat naar werkprogramma	Probleemstellend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de oorzaken het probleem	ja	ja	ja	ja	100,00%
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de gevolgen het probleem	ja	ja	ja	ja	
PS/2011/942	Investeringsbesluit Zoetwatervoorziening Oost-Nederland (projectplan)	Hoofdlijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	0,00%
		Ondersteunend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek en advies	-	-	-	-	
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de reden voor onderzoek	-	-	-	-	

PS/2011/948	Investeringsbesluit Programma Mobiliteit	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	ja	-	-	-	100,00%
PS/2011/955	Verzoek Prodeon vaststelling provinciaal inpassingplan windpark n50-zuid gemeente Kampen.	Procedureel/niet- inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/953	Wijziging omgevingsverordening; vaststellen van Luchthavenregelingen voor vier regionale burgerluchtvaarthavens, op grond van de artikelen 8.1a en 8.64 van de Wet luchtvaart	Procedureel/niet- inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/974	Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	0,00%
		Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2011/950	Investeringsbesluit Ruimte voor de Vecht (programmaplan); 7e wijziging van de Kerntakenbegroting 2012	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	50,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	ja	ja	ja	-	
PS/2011/941	Investeringsbesluit Wonen (programmaplan)	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%

			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
		Hoofdlijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	
PS/2011/939	Investeringsbesluit Uitvoering Hoofdlijnenakkoord - Investerings: tranche december 2011	Implementerend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus	-	-	-	-	66,00%
			en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen a) operationele eisen;	ja	-	-	-	
			hulpbronnen;	ja				
			machtsfactoren	-	-	-	-	
		Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	
PS/2011/886	Investeringsbesluit Nederlands Symfonie Orkest/het Orkest van het Oosten	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2011/865	Derde diverse-postenwijziging 2011	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing beleid	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/965	N18. Zienswijze op het Ontwerp-Tracébesluit N18 Varsseveld-Enschede	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing beleid	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/800	Investeren met gemeenten 2009-2011	Procedureel/niet-inhoudelijk	geen inhoudelijke onderbouwing beleid	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

PS/2011/968	Rapport werkgroep Europa 'PS: meedoen of toekijken?'	Probleemstellend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de oorzaken het probleem	-	ja	-	-	50,00%
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de gevolgen het probleem	-	ja	-	-	
		Ondersteunend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek en advies	-	-	-	-	
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de reden voor onderzoek	-	-	-	-	
PS/2011/940	Investeringsbesluit Eigen Kracht Conferenties (EKC) 2012-2015	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	50,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	ja	-	ja	
PS/2011/788	Rapport Rekenkamer Oost-Nederland "Bestemming bereikt"	Probleemstellend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de oorzaken het probleem	-	-	-	-	25,00%
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de spreiding, intensiteit, selectiviteit en/of dynamiek van de gevolgen het probleem	-	ja	-	-	
		Ondersteunend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek en advies	-	-	-	-	
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de reden voor onderzoek	-	-	-	-	

2012

Kenmerk statenvoorstel	Naam statenvoorstel	Type statenvoorstel	Verwachting	Indicatoren				Conclusie
				Cijfers	Onderzoekresultaten	Kaarten	Trendanalyses	Percentage onderbouwing
PS/2012/49	Ontwikkelingsstrategie, grondexploitatie en meerjarenbegroting Gebedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven 2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	50,00%
				ja	ja	ja	ja	
PS/2012/110	Financieel toezicht: vorm en bevindingen 2012	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2011/1060	Wijziging Reglement van Orde voor de Provinciale Staten van Overijssel 2011	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/8	Investeringsbesluit Stadsranden, Groene Omgeving en Leefbaarheid ten behoeve van uitvoering van het programmaplan 'Stadszones en de Groene Omgeving met Kwaliteit'; 10e wijziging van de Kerntakenbegroting 2012	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven 2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	0,00%
				-	-	-	-	
PS/2012/153	(Concept)cultuurnota 2013-2016: De Kracht van Cultuur: creatief verleden, heden en toekomst.	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	ja	-	-	100,00%
PS/2012/152	Programma Gezond en Veilig Leefmilieu 2012-2015	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%

			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
		Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	
PS/2012/105	Investeringsbesluit Project Eigen Kracht Conferenties (EKC) 2012-2015; 6e wijziging van de Kerntakenbegroting 2012	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/89	Investeringsbesluit Pact van Twickel (programmaplan): 14e wijziging van de Kerntakenbegroting 2012	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	0,00%
		Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2012/107	Investeringsbesluit Kerntaak Regionale Economie; 17e wijziging van de Kerntakenbegroting 2012	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2012/133	Investeringsbesluit programma gebiedsontwikkeling IJssel-Vechtdelta	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	0,00%
PS/2012/111	Aanbesteding luchthaven: RFP en concessieovereenkomst	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van	-	-	-	-	0,00%

			beleidsalternatieven					
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2012/108	Investeringsbesluit Transitie en Transformatie Jeugdzorg Overijssel 2012 tot 2015	Hoofddlijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	0,00%
		Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2012/197	Bezwaarschrift van Prodeon tegen de afwijzing van het verzoek tot vaststelling van een provinciaal inpassingsplan windpark N50-zuid	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/161	Instelling en reglementering Waterschap Vallei en Veluwe	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/155	Begrotingswijzigingenbeleid 2012	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/21	Deelname in de Stichting Groen Gas Nederland als founding father	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2012/130	Jaarverslag 2011	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/131	Jaarverslag 2011 - Resultaatbestemmingen	Implementerend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de argumentatie van verschillende betrokkenen vanuit verschillende niveaus	-	-	-	-	33,00%

			en/of het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de implementatiehindernissen a) operationele eisen;	-	-	-	-	
			hulpbronnen;	ja	-	-	-	
			machtsfactoren	-	-	-	-	
PS/2012/236	Vaststelling Planschadeverordening Overijssel 2012	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/215	Verzoek van de heer Meijer te Vriezenveen voor planologische medewerking (vaststellen van een Provinciaal Inpassingsplan, PIP) ten behoeve van verplaatsing van zijn pelsdierhouderij.	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/304	Rapport Rekenkamer Oost-Nederland "(On)verantwoord wachten op jeugdzorg"	Ondersteunend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek en advies	-	-	-	-	0,00%
			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de reden voor onderzoek	-	-	-	-	
PS/2012/210	Investeringsbesluit 1000-jongerenplan 2012-2015	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	50,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	ja	-	-	-	
PS/2012/318	Investeringsbesluit Innovatiedriehoek Twente	Hoofddlijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	0,00%
		Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	

			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS2012/391	Audit Commissie	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/407	Benoeming leden en plaatsvervangers Algemeen Bestuur gemeenschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente	Procedureel/niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/434	De kracht van Cultuur: creatief verleden, heden en toekomst. Cultuurnota 2013-2016 Provincie Overijssel	Hoofdlijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	ja	-	-	100,00%
PS/2012/437	Inrichting Landelijk Gebied. Voorstel voor indicatieve verdeling van het budget uit het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 "De kracht van Overijssel"; Voorstel voor financiering van voorbereidingsactiviteiten en financiële uitvoeringsbesluiten bestuurlijke verplichtingen	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
		Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	
PS/2012/444	Breedband	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	ja	-	-	100,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	ja	-	-	
PS/2012/405	Instelling strategische commissie voor het fysieke domein	Procedureel/niet-inhoudelijk	Geen inhoudelijke onderbouwing	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
PS/2012/406	Investeringsbesluit N50 Kampen-Kampen Zuid	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	ja	-	-	100,00%

			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	ja	-	-	
PS/2012/362	Investeringsbesluit Uitvoeringsprogramma 2012-2015, Nationaal Landschap IJsseldelta	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	0,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	-	-	-	
PS/2012/412	Gebiedsvisie Noordoost-Twente	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	ja	-	-	75,00%
		Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	-	-	-	
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	ja	ja	ja	ja	
PS/2012/275	Perspectiefnota 2013	Hoofdpijnenbepalend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de ordening en samenhang van beleidsdoelen- en projecten	-	-	-	-	0,00%
PS/2012/149	Provinciaal inpassingsplan N340/N48 Investeringsbesluit N340/48 en N377	Ontwerpend	1) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde vergelijking van beleidsalternatieven	-	ja	-	-	100,00%
			2) Het product bevat een met cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses onderbouwde en bepaling van een voorkeursalternatief	-	ja	-	ja	
PS/2012/489	Breed kaderstellend debat landelijk gebied	Ondersteunend	Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de toepasbaarheid van onderzoek en advies	-	-	-	-	0,00%

			Het product bevat cijfers, onderzoeksresultaten, kaarten of trendanalyses over de reden voor onderzoek	-	-	-	-	
PS/2012/386	Pilot monitor Overijssel 2012-I	Procedureel/Niet-inhoudelijk	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt