Jolanda Keijsers
Theo Paulussen
Louk Peters
Margot Fleuren
Frederike Lammers

Kennis beter benutten:
Informatiegedrag van nationale beleidsmakers

TNO

NIGZ
investeren in gezondheid

Kennis beter benutten:

informatiegedrag van nationale beleidsmakers

Colofon
Kennis beter benutten: Informatiegedrag van nationale beleidsmakers
Auteurs: Dr. Jolanda F.E.M. Keijsers (NIGZ), Dr. Theo G.W.M. Paulussen (TNO), Drs. Louk W.H. Peters (NIGZ), Dr. Margot A.H. Fleuren (TNO), Drs. Frederike Lammers (NIGZ)
Redactie: Chris Canter, uitgeverij NIGZ
Uitgave: NIGZ (Woerden) en TNO Preventie en Gezondheid (Leiden), 2005.
Gefinancierd door: ZonMw

Januari 2005

Bestelwijze
Deze uitgave is te bestellen bij het NIGZ. Bestelcode: KW041557
Prijs (exclusief verzendkosten): € 15,-
Adres: Klantenservice NIGZ, Postbus 500, 3440 AM Woerden
Tel: (0348) 437 60 76
Fax: (0348) 43 76 66
Email: klantenservice@nigz.nl
Deze uitgave is ook te downloaden via de webwinkel op www.nigz.nl.

© NIGZ en TNO, 2005. Niets uit deze uitgave mag zonder schriftelijke toestemming worden overgenomen, noch ten behoeve van folio-uitgaven, noch ten behoeve van digitale uitgaven. Verzoeken tot overname van beeld of tekst kunnen schriftelijk worden gericht aan Uitgeverij NIGZ, Postbus 500, 3440 AM Woerden, e-mail: uitgeverij@nigz.nl

ZonMw ondersteunt

NIGZ investeren in gezondheid

Inhoudsopgave

ALGEMENE INLEIDING OP HET PROJECT EN HET RAPPORT 7

DEEL 1 DE REVIEWSTUDIE 9

1. DOELSTELLING EN METHODE VAN ONDERZOEK 9

2. RESULTATEN: KENNIS, INFORMATIE EN BELEID 11

2.1. Kennis en informatie 11
2.1.1. Soorten kennis 11
2.1.2. Kennisprocessen, kennismanagement en kennisinfrastructuur 12

2. 2. Overheid, beleid en de rol van informatie 13
2.2.1. Beleidsspelers, -processen, -cyclus en -modellen 13
2.2.2. Relatie tussen informatie en beleid 14

2.3. Kennismanagement bij het ministerie van VWS 15

3. RESULTATEN: INFORMATIEGEDRAGINGEN EN BEÏNVLOEDENDE FACTOREN 17

3.1. Procesmodel van informatiegedragingen: behoeften, zoeken en gebruiken 17

3.2. Algemeen geldende factoren 18
3.2.1. Kenmerken van de sociaal-politieke context 19
3.2.2. Kenmerken van de organisatie 21
3.2.3. Kenmerken van de individuele gebruiker 22
3.2.4. Kenmerken van de informatie 23
3.2.5. Kenmerken van de randvoorwaarden 25
3.2.6. Conclusie 26

3.3. Informatiebehoeften 27
3.3.1. Factoren van invloed op informatiebehoeften 27
3.3.2. Kenmerken van de individuele gebruiker 27
3.3.3. Conclusie 28

3.4. Informatie zoeken 29
3.4.1. Factoren van invloed op het zoeken van informatie 30
3.4.2. Kenmerken van de individuele gebruiker 30
3.4.3. Kenmerken van de informatie 32
3.4.4. Conclusie 33

3.5. Informatie gebruiken 34
3.5.1. Conceptualisatie van informatiegebruik 34
3.5.2. Factoren van invloed op gebruik van informatie 35
3.5.3. Kenmerken van de individuele gebruiker 35
3.5.4. Kenmerken van de informatie 36
3.5.5. Conclusie 37

4. DISCUSSIE EN CONCLUSIES 39

Geraadpleegde literatuur 45

Geraadpleegde experts 48

Geraadpleegde internetsites 48

DEEL 2 INTERVIEWS MET BELEIDSMEDEWERKERS VWS 49

1. DOELSTELLING EN METHODE VAN ONDERZOEK 49

1.1. Doelstelling 49

1.2 Vraagstellingen 49

1.3. Opzet interviews 49

1.4. Werving respondenten 50

1.5. Analyses interviews 50

2. RESULTATEN 51

2.1. Respons en achtergrond beleidsmedewerkers 51

2.2. Soort en context informatievragen 51
2.2.1. Type beleidsvraag, urgentie van de vraag 51
2.2.2. Maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp 52
2.2.3. Houding van de media 53

2.3. Informatie zoeken 53
2.3.1. Routines in zoekgedrag en netwerk 53
2.3.2. Soort informatie, soort bronnen en betrouwbaarheid van de bronnen 54

2.4. Informatie gebruiken 56
2.4.1. Maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp en het soort gebruik van informatie 56
2.4.2. Toepasbaarheid van de informatie en de aard van het kanaal 57

2.5. Knelpunten met betrekking tot het zoeken en gebruiken van informatie 58
2.5.1. Kader inclusief beleidsprioriteiten bij VWS 58
2.5.2. Relatie VWS en kennisinstituten: kloof beleidsmaker – onderzoeker 58
2.5.3. Toegankelijkheid van de informatie 60
2.5.4. Overige knelpunten 61
2.5.5. Verwachte oplossingen voor gesignaleerde problemen 62

2.6. Samenvatting en conclusie 63

Bijlage 1 64

Bijlage 2 65

DEEL 3 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 69

1. SAMENVATTING RESULTATEN REVIEWSTUDIE EN INTERVIEWS 69

1.1. Inleiding 69

1.2. Resultaten 70
1.2.1. Reviewstudie 70
1.2.2. Interviews

2. CONCLUSIES, DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN 74

2.1. Inleiding 74

2.2. Kernboodschap en conclusies 74

2.3. Discussie 75
2.3.1. Kanttekeningen bij opzet en uitvoering onderzoek 75
2.3.2. Hoe nu verder? 76

2.4. Aanbevelingen 76

Algemene inleiding op het project en het rapport

Dit is het eindrapport van het project *Een analyse van het informatiezoekgedrag en -gebruik van nationale beleidsmakers werkzaam op het terrein van de preventieve gezondheidszorg bij het ministerie van VWS*. Het project is gefinancierd door ZonMw, commissie Effectieve Implementatie en is uitgevoerd door het NIGZ en TNO Preventie en Gezondheid. Het directe doel van dit project is meer zicht te krijgen op de informatiebehoeften en de wijzen van zoeken en gebruiken van informatie van bovengenoemde beleidsmakers en op de factoren die hierop van invloed zijn of er een rol bij spelen. Een ander doel is dat de resultaten van dit project richting dienen te geven aan verbetering van het informatieaanbod van kennisinstituten, zodat dat aanbod in de toekomst beter aansluit op de behoeften en werkwijzen van beleidsmakers. Op deze wijze hoopt dit project uiteindelijk bij te dragen aan verbetering van het gebruik van wetenschappelijke informatie voor gezondheidsbeleid.

Het is van belang dat beleidsmakers actueel geïnformeerd zijn over de inhoudelijke ontwikkelingen binnen hun beleidsterrein en deze kennis ook toepassen in het werk. Dagelijks worden ze overstelpt met allerlei kennis en informatie via onder andere rapporten, tijdschriften, databases, reviews en internet. Deze informatie betreft al dan niet wetenschappelijke informatie en kan een beleidsmaker via diverse kanalen bereiken, bijvoorbeeld op schrift via rapporten of tijdschriftartikelen of mondeling via collega's of andere deskundigen. Er is weinig bekend over hoe beleidsmakers op het gebied van public health omgaan met informatie. Immers, empirisch onderzoek en overzichtstudies/reviews over implementatie richtten zich tot dusverre met name op de vraag hoe effectief gebleken interventies overgedragen kunnen worden en welke factoren daarop van invloed zijn (Hulscher et al., 2000). Het is niet duidelijk hoe informatie zijn weg naar beleidsmakers vindt, hoe deze informatie wordt verwerkt en vooral ook welke factoren daarop van invloed zijn. En dat terwijl beleidsmakers hun beleid vaak op basis van (min of meer wetenschappelijke) informatie ontwikkelen ('evidence-based policy').

Meer en meer blijkt dat evidence/resultaten van onderzoek slechts één factor vormen die een rol speelt bij het nemen van beslissingen (Borst-Eilers & Van Leeuwen, 2002). Mensen blijken vaak minder rationele beslissers dan lange tijd werd verondersteld volgens het klassieke model van diffusie van innovaties (Paulussen, 1994). Dit vraagt om een verschuiving van de tot dusverre tamelijk éénzijdige aandacht voor de kenmerken van de innovatie, naar ook een analyse van werkprocessen, kenmerken en context van gebruikers en factoren die de beslissingen, keuzes en het handelen van beoogde gebruikers bepalen. Inzicht hierin bevordert dat de aanbodgestuurde verspreiding van nieuwe informatie in de toekomst gerichter kan plaatsvinden, ten gunste van een meer vraaggestuurd ontwerp van strategieën voor het implementeren van nieuwe kennis. De projectresultaten bieden mogelijk ook aangrijpingspunten voor een stimulering van het gebruik van beleidsrelevante nieuwe informatie.

Het project sluit goed aan bij ontwikkelingen binnen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ten aanzien van kennisbeleid. Dat is erop gericht om het enorme aanbod aan (specialistische) kennis binnen het complexe VWS-domein meer in evenwicht te brengen met het aanwezige absorptievermogen daarvoor, zowel bij VWS als in het veld. Dit betekent onder andere dat de partijen die over die specialistische kennis beschikken het ministerie en/of veldpartijen daarvan voorzien wanneer daar vraag naar is. Het delen en gericht halen van kennis buiten het ministerie is steeds vaker aan de orde van de dag; er worden afspraken gemaakt met instituten over welke kennis zij leveren onder welke voorwaarden (Vos, 2002). Dit project geeft inzicht in aspecten waar rekening mee moet worden gehouden en waar meer op ingespeeld kan worden.

Dit project bestaat uit vier fasen. In de eerste fase is een reviewstudie uitgevoerd naar het informatiezoekgedrag en -gebruik van beleidsmakers en factoren die daarbij een rol spelen. In de tweede fase is op basis van de reviewresultaten een raamwerk opgesteld voor interviews met beleidsmedewerkers van het ministerie van VWS die werkzaam zijn op het

terrein van de preventieve gezondheidszorg. In de derde fase van het project zijn volgens het opgestelde raamwerk tien beleidsmakers geïnterviewd over hun informatiebehoeften, -zoekgedrag en -gebruik. In de vierde en laatste fase, tenslotte, zijn de resultaten van de reviewstudie en de interviews in samenhang met elkaar bezien en geïntegreerd en is dit eindrapport opgesteld. In de hiernavolgende delen worden de opzet en resultaten van de deelstudies beschreven. Deel 1 gaat in op de reviewstudie en deel 2 op het interview-raamwerk en de interviews. Deel 3, tenslotte, bevat de samenvatting, conclusies en aanbevelingen van het gehele project.

Deel 1 De reviewstudie

L.W.H. Peters, F. Lammers, J.F.E.M. Keijsers, M.A.H. Fleuren & T.G.W.M. Paulussen

1. Doelstelling en methode van onderzoek

De reviewstudie vormde de eerste fase van het project en had tot doel de bundeling van bestaande informatie over informatiezoekgedrag en -gebruik van beleidsmakers en over factoren die daarbij een rol spelen. De resultaten van de review dienden ook als fundament voor de tweede projectfase: het opstellen van een raamwerk voor interviews met beleidsmakers van het ministerie van VWS.

De reviewstudie is uitgevoerd volgens de werkprincipes van het NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit[1]. Reviews van dit Centrum pretenderen niet uitputtend te zijn, maar pretenderen wel de belangrijkste kennis en inzichten te achterhalen. Dat gebeurt vanuit de optiek van beleid, onderzoek en praktijk. Er wordt systematisch gewerkt op basis van een protocol en er wordt gebruikgemaakt van gepubliceerde en ongepubliceerde literatuur en van gesprekken met deskundigen (beleidsmakers, onderzoekers, praktijkwerkers). Bij literatuur gaat het om onderzoekspublicaties, beleidsnota's, projectverslagen, websites en grijze literatuur. Reviews van het Centrum zijn aldus breed in oriëntatie, terwijl bij de verslaglegging wordt gestreefd naar beknoptheid en naar duidelijke conclusies (NIGZ, 2003).

Voor de zoektocht naar literatuur is gebruikgemaakt van de bibliotheekbestanden van het NIGZ, de Universiteit van Amsterdam, de Universiteit Utrecht en de literatuurdatabases PubMed, Psychinfo, Library and Information Sciences Database en GGD Kennisnet. Er is gezocht met diverse combinaties van zoektermen op de volgende terreinen:

- kennis en informatie: kennis, kennisoverdracht, kennismanagement, informatie, informatiezoekgedrag, informatiebehoefte, informatievaardigheden, informatievoorziening, informatiewetenschappen, zoekgedrag, zoekproces, knowledge utilization, information retrieval, information dissemination, information management, information services, information storage and retrieval, information theory, public health informatics, diffusion of innovation
- beleid: beleid, beleidsmakers, beslissers, managers, management, policy making, public policy, health policy, administrative personnel.

De term 'evidence-based policy' is niet als zoekterm gehanteerd, aangezien er vooral is gezocht met thesaurus-termen en deze term bij geen enkel geraadpleegd bestand in de thesaurus voorkwam.

Er is ook direct op internet gezocht, onder andere via de zoekmachine Google en op de websites van het ministerie van VWS en de Tweede Kamer. Daarnaast is gebruikgemaakt van NIGZ-attenderingsdiensten (Prepers, Scan) en van kennis en expertise van collega's binnen en buiten het NIGZ en van congrescontacten. Tenslotte is uitgebreid gezocht in literatuurlijsten van reeds getraceerde publicaties.

Bij de selectie van literatuur is pragmatisch te werk gegaan. Er is met name gezocht naar literatuur die betrekking heeft op nationale beleidsmakers op het gebied van preventieve gezondheidszorg, maar de review werd niet bij voorbaat tot die doelgroep beperkt. Verwacht werd dat anders de opbrengst van de literatuursearch te gering zou zijn om het beoogde kennisgebied afdoende te ontsluiten. Om deze reden is getracht om ook informatie te verzamelen over beleidsmakers die participeren in gelijksoortige werk- en besluitvormingsprocessen als beleidsmakers van een landelijk ministerie, alsmede algemene informatie over informatiebehoeften, -zoekgedrag en -gebruik. Er is met name gezocht naar overzichtsinformatie en in mindere mate naar individuele studies.

[1] Reviews van het NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit worden uitgevoerd volgens werkprincipes die werden opgesteld binnen het NIGZ/Centrum voor Review en Implementatie (CRIM). Het NIGZ/CRIM bestaat als zodanig niet meer en is in november 2003 vanwege een reorganisatie opgegaan in het NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit.

De meeste literatuur die voor deze review is gebruikt, is gevonden via de bibliotheek- of literatuurdatabases van de Universiteit van Amsterdam, PubMed en het NIGZ en via persoonlijke attendering en congrescontacten.

In aanvulling op de literatuur zijn gesprekken gehouden met personen die deskundig zijn op het terrein van beleid, onderzoek en informatie. Aangezien er relatief weinig literatuur werd getraceerd die specifiek inging op beleidsmakers, zijn met name personen geïnterviewd die deskundig zijn op het terrein van de relatie tussen informatie en beleid(smakers), waardoor de review zoveel mogelijk beleidsspecifiek is gemaakt.

Van de gevonden informatie uit literatuur en gesprekken zijn samenvattingen gemaakt, waaruit de auteurs van de review vervolgens factoren hebben gedestilleerd die van invloed zijn op informatiezoekgedrag en -gebruik. Daarbij werd gelet op de volgende aandachtspunten. Heeft de gevonden informatie betrekking op informatiezoekgedrag of -gebruik? Hoe relevant of belangrijk wordt de factor gevonden door de auteur? Door hoeveel bronnen wordt de factor genoemd? Heeft de factor specifiek betrekking op beleidsmakers, op andere groepen, of op mensen in het algemeen?

Bij aanvang van dit project gingen wij ervan uit dat de mate van handelingsgerichtheid van informatie een rol zal spelen bij het al of niet bevorderen van gebruik van informatie. Informatie die duidelijke en specifieke handelingsadviezen geeft, zoals protocollen en stappenplannen, is in principe klaar voor verwerking en gebruik: men kan gewoon 'het recept' volgen. Onze verwachting was dat dit soort informatie het gebruik ervan vergemakkelijkt en daardoor ook bevordert. Veel informatie geeft echter nauwelijks concreet richting aan het handelen en vraagt van de beoogde gebruiker nog een actieve verwerking en bewerking alvorens deze wordt verankerd in zijn/haar kennis, attitude en gedrag. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onderzoeksresultaten, tijdschriftpublicaties en websites. In veel onderzoeks- en andere publicaties worden wel beleidsadviezen gegeven, maar deze zijn vaak zeer algemeen en geven weinig houvast voor hoe ze kunnen worden uitgewerkt: ze geven geen recept of stappenplan.
Onze verwachting was dat er voor beleidsmakers weinig handelingsgerichte informatie zoals protocollen bestaat en dat zij in hun dagelijks werk doorgaans te maken hebben met niet-handelingsgerichte informatie. Daar hebben wij dan ook specifiek naar gezocht. In de praktijk bleek echter dat dit onderscheid in de literatuur niet of nauwelijks wordt gemaakt. Er wordt in de literatuur veelal in het algemeen gesproken over gebruik van informatie, zonder dat daarbij wordt aangegeven over wat voor soort informatie het gaat. Bij de reviewstudie is het onderscheid tussen handelingsgerichte en niet-handelingsgerichte informatie daarom losgelaten.

2. Resultaten: kennis, informatie en beleid

Het doel van deze review is het genereren van inzicht in het informatiezoekgedrag en -gebruik van beleidsmakers en in de factoren die daarbij een rol spelen. De geïdentificeerde factoren worden in hoofdstuk 3 beschreven. In dit hoofdstuk worden eerst enkele algemene bevindingen met betrekking tot kennis en informatie en de relatie daarvan met beleid belicht. In het hoofdstuk over de factoren wordt soms verwezen naar deze meer algemene bevindingen: dit hoofdstuk geeft dus achtergrondinformatie die nodig is om het volgende hoofdstuk geheel te kunnen volgen.

2.1. Kennis en informatie

In de literatuur wordt regelmatig onderscheid gemaakt tussen gegevens, informatie en kennis (Van Dasler, 2002). Hoewel de afbakening tussen deze begrippen niet heel scherp te stellen is en er een grijs gebied is, kunnen de begrippen als volgt getypeerd worden. Gegevens zijn symbolische weergaven van feiten, hoeveelheden of grootheden; ook meningen kunnen hieronder geschaard worden. Ze zijn gemakkelijk op te slaan en opnieuw te gebruiken en zijn op zich niet zinvol of relevant.
Informatie heeft in tegenstelling tot gegevens een betekenis: gegevens krijgen waarde door ze in een context te plaatsen, te categoriseren, berekenen, comprimeren, enzovoorts. Informatie geeft inzicht maar is niet eenduidig: elke ontvanger kan informatie anders duiden. In de literatuur zijn talloze definities van kennis te vinden en een algemeen geaccepteerde definitie bestaat niet (Frissen & Polders, 1999). Vaak wordt kennis gerelateerd aan het uitvoeren van een taak, aan het vermogen om beslissingen te nemen en te handelen (Bertrams, 1999; Weggeman, 2000). Kennis is volgens Weggeman (1997) een persoonlijk vermogen en het product van informatie, ervaring, vaardigheden en attitude. Dit kan worden weergegeven in de volgende formule: K = I x EVA (kennis = informatie X ervaringen, vaardigheden en attitude). Ook Gardner (1995 in Florijn et al., 2000) gaat in op de relatie tussen kennis en informatie. Zij stelt: "Knowledge is knowing which information is needed (know what), knowing how information must be processed (know how), why information is needed (know why), where information can be found to achieve a specific result (know where), knowing when which information is needed (know when)."
Een andere typering van het begrip kennis relateert dit begrip niet alleen aan het begrip informatie maar ook aan het begrip gegevens (Ellenbroek & Reijmerink, 2003). Kennis wordt getypeerd als datgene wat nodig is om van gegevens informatie te maken en datgene wat nodig is om informatie toe te kunnen passen. In schemavorm ziet deze typering er als volgt uit.

Figuur 1: Schematische weergave van de relatie tussen gegevens, informatie en kennis

Hoe kennis ook wordt gedefinieerd, een belangrijke conclusie uit het voorgaande lijkt dat kennis nodig is om informatie te kunnen zoeken, begrijpen, verwerken en toepassen.

2.1.1. Soorten kennis

In de literatuur worden diverse categorieën van kennis aangetroffen. Een zeer gangbaar onderscheid is dat tussen expliciete kennis ('codified knowledge') en impliciete kennis ('tacit knowledge'). Expliciete kennis kan gemakkelijk worden vastgelegd in een document, bijvoorbeeld theorieën, handboeken, procedures, presentaties en nieuwsbrieven. In de definitie K = I x EVA staat expliciete kennis gelijk aan de informatiecomponent I (Weggeman, 1999). Impliciete kennis is geïnternaliseerd en wordt gevormd door de componenten

ervaringen, vaardigheden en attitudes (EVA). Dit soort kennis ligt ten grondslag aan vaardig en vakbekwaam handelen en is persoons-, groeps- en situatiegebonden. Vaak is de persoon zich bij zijn of haar handelen nauwelijks bewust van deze kennis en kan hij/zij deze moeilijk onder woorden brengen en overbrengen (Cowan et al., 1999 in Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002).
Het onderscheid tussen deze twee soorten kennis is met name belangrijk omdat ze op verschillende manieren (kunnen) worden overgedragen. Expliciete kennis kan worden overgedragen via doceren, instrueren, documenten, intranet, databases, enzovoorts: in principe via elk medium. Impliciete kennis (ervaringen, vaardigheden, attitudes) leert men meer door socialiseren en interpersoonlijk contact, bijvoorbeeld in een meester-gezel-relatie (Van Dasler, 2002) of in zogenoemde 'communities of practice' (Theunissen et al., 2003).

Aangezien deze review is gericht op de processen van zoeken en gebruiken van informatie, en deze processen afhankelijk zijn van de mogelijkheden daarvoor binnen de organisatie, wordt hieronder ingegaan op kennismanagement en de kennisinfrastructuur.

2.1.2. Kennisprocessen, kennismanagement en kennisinfrastructuur

Met betrekking tot kennis worden in de literatuur drie processen onderscheiden: kennis ontwikkelen, kennis delen en kennis toepassen (o.a. Weggeman, 1997; 2000; Florijn et al., 2000). Kennis ontwikkelen is het endogene proces dat leidt tot vernieuwing of vergroting (verbreding, verdieping) van de eigen kennis, bijvoorbeeld extern verzamelen of intern ontwikkelen. Kennis delen of verspreiden is het interactieproces waarbij de kennis van de één ingezet wordt om de kennis van de ander te vernieuwen of te vergroten; bijvoorbeeld expliciteren, vastleggen, overdragen, toegankelijk maken, distribueren. Kennis toepassen tenslotte betreft het proces waarbij kennis wordt ingezet om een taak uit te voeren of een doel te bereiken; bijvoorbeeld toepassen, hergebruiken, exploiteren. In deze reviewstudie staat met name het extern verzamelen (ontwikkelen) en het toepassen van kennis centraal: er wordt vooral gekeken naar de individuele informatiezoeker en -gebruiker en de mate waarin deze bestaande informatie zoekt, vindt en gebruikt. Het gaat in deze review niet om het intern ontwikkelen van kennis, waarvan bijvoorbeeld sprake is als men nieuwe projecten opzet om nieuwe kennis te genereren. Evenmin staat hier het delen van kennis centraal: het spreekt wel voor zich dat de verzamelde en gebruikte informatie door anderen is verspreid (kennis delen) en dat dat ook nodig is om überhaupt informatie te kunnen verzamelen en gebruiken, maar het perspectief van de informatieverspreider staat hier niet centraal.

Kennismanagement kan worden omschreven als het zodanig inrichten en besturen van de kennisprocessen dat het rendement en plezier van de productiefactor kennis wordt vergroot (Weggeman, 1999). Het gaat doorgaans om het scheppen van voorwaarden en het bieden van faciliteiten, een kennisinfrastructuur. Volgens Weggeman (2000) bestaat zo'n infrastructuur uit drie aspecten, namelijk informatie- en communicatietechnologie (ICT), human resource management (HRM) en organisatie-aspecten (structuur, cultuur). Een andere omschrijving van de kennisinfrastructuur typeert deze als het geheel aan structurele voorzieningen dat is gericht op het genereren en toepassen van hoogwaardige kennis (Raad voor Gezondheidsonderzoek, 2003).

De intensiteit en invulling van kennismanagement en de kennisinfrastructuur hebben invloed op het informatiezoekgedrag. Kennismanagement kan worden beschouwd als een formele manier om de drie kennisprocessen te beïnvloeden. Daarnaast kunnen deze processen op een informele manier worden beïnvloed door al datgene wat een medewerker zelf bedenkt om de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van zijn/haar kennis te verhogen, zoals het bijhouden van vakliteratuur, het experimenteren met andere werkmethoden of het vertellen van een boeiende ervaring aan collega's (Weggeman, 2000).

In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de rol van kennis en informatie in (overheids)beleid. Ook kennismanagement en de kennisinfrastructuur bij het ministerie van

VWS, en nieuwe ontwikkelingen daarbinnen, komen kort aan bod, aangezien deze randvoorwaarden vormen voor het informatiezoekgedrag en -gebruik van beleidsmakers.

2. 2. Overheid, beleid en de rol van informatie

Tot in de jaren '50 van de 20e eeuw werd de potentiële invloed van onderzoek op beleid geïdealiseerd: men ging ervan uit dat objectieve wetenschap leidt tot rationele besluitvorming (Davis & Howden-Chapman, 1996). In de jaren '70 kwam een 'enlightenment'-model op (Weiss), dat stelt dat concepten en ideeën op een diffuse manier in beleidsontwikkeling binnendringen. In het postmoderne tijdperk wordt het proces van beleidsontwikkeling volgens Davis & Howden-Chapman (1996) vooral gezien als chaotisch en waardengeoriënteerd en zijn er weinig richtlijnen voor het vertalen van onderzoek naar beleid in deze context.

2.2.1. Beleidsspelers, -processen, -cyclus en -modellen

Beleid is een continu en interactief proces, waarbij vele factoren en betrokkenen de uitkomst bepalen (Netherlands School of Public Health, 2002, in Baars, 2002). Volgens Milio (in Nutbeam, 2001) ontwikkelt beleid zich uit de interacties van vier 'spelers':
a) beleidshouders: doorgaans politici en ambtenaren die zich met de inhoud van beleid bezighouden;
b) beleidsbeïnvloeders: personen binnen en buiten de overheid die belang hebben bij het te ontwikkelen beleid, bijvoorbeeld belangengroepen, organisaties, professionele groepen, enzovoorts;
c) publieke opinie: deze weerspiegelt de opvattingen van consumenten, kiezers, burgers en heersende sociale normen;
d) de media: deze weerspiegelen en leiden publieke opvattingen en hebben ook direct effect op beleidshouders.

Er kunnen diverse beleidsprocessen worden onderscheiden, die samen de beleidscyclus vormen: beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (Prisma Brabant, 2000, in Baars, 2002). De beleidscyclus is bedoeld als een analytisch hulpmiddel en ontwerpinstrument en niet als een afbeelding van de werkelijkheid (www.uia.ac.be, in Baars, 2002). Dat de beleidscyclus een ideaaltypische voorstelling is, wordt ook duidelijk uit de vier beleidsmodellen die Donker (in Reijmerink, 2003a) onderscheidt. Beleid heeft in deze modellen de volgende kenmerken:

1. *Rationeel model:* het proces van probleemsignalering tot evaluatie wordt lineair en volledig doorlopen. Er is vrije keuze uit alle beleidsinstrumenten en over alle alternatieven is alle relevante informatie voorhanden. Er is één actor met volledige macht, en er zijn geen stakeholders of zij steunen het beleid volledig. Er is een stabiele beleidsomgeving.
2. *Synoptisch model:* het proces van probleemsignalering tot evaluatie wordt lineair en volledig doorlopen. Er is beperkte keuze uit beleidsinstrumenten en over de alternatieven is beperkte informatie voorhanden; een acceptabele beslissing is goed genoeg. Er is één actor met macht; er zijn geen stakeholders of zij steunen het beleid volledig. Er is een stabiele beleidsomgeving.
3. *Incrementeel model:* er is een chaotische volgorde van de stappen uit de beleidscyclus. Instrumenten worden aan de doelen aangepast en omgekeerd. Er is een beperkte keuze van instrumenten en er is weinig kennis over alternatieven. Geen van de actoren heeft exclusieve macht; er zijn machtige stakeholders, met weinig mogelijkheden tot beïnvloeding. Er is een instabiele beleidsomgeving.
4. *Gemengd model:* er zijn meerdere, conflicterende beleidsdoelen. Er wordt strategisch gekozen uit de volgorde van de stappen in de beleidscyclus. Er is beperkte kennis van instrumenten en alternatieven. Er zijn meerdere actoren met beperkte beslissingsmacht, er zijn machtige stakeholders en belangen van stakeholders zijn onderhandelbaar.

Beleid dat zich ontwikkelt volgens het rationele beleidsmodel lijkt minder vaak voor te komen dan volgens het gemengde model (Donker, in Reijmerink, 2003a). Beleidsontwikkeling is nauwelijks een gebeurtenis te noemen of een specifieke set van beslissingen volgens een bepaald gepland verloop. Beleid evolueert in een iteratief proces en is constant onderhevig aan herziening en verandering (Lomas, 1997; 2001; Nutbeam, 2001).

2.2.2. Relatie tussen informatie en beleid

De diverse aspecten van beleid die in de vorige paragraaf aan de orde zijn gekomen (beleidsspelers, -processen en -modellen), hebben mogelijk alle te maken met het gebruiken van informatie voor beleid.

Zo stelt Milio (in Nutbeam, 2001) dat elk van de vier beleidsspelers informatie op verschillende manieren kan gebruiken, bijvoorbeeld intern om beleidsopties te analyseren en extern om anderen te overtuigen en te mobiliseren.

Ten aanzien van de beleidsmodellen uit de vorige paragraaf stelt Donker (in Reijmerink, 2003a) dat informatiegebruik verschillende vormen kan aannemen in de diverse beleidsmodellen. In de literatuur worden drie vormen van informatiegebruik onderscheiden: direct/instrumenteel, conceptueel/verlichtend en strategisch/selectief gebruik (Innvaer et al., 2002; Larsen 1981; Rich, 1991). Instrumenteel gebruik verwijst naar directe vertaling van onderzoeksresultaten of informatie naar planning, organisatie en beleid. Conceptueel gebruik verwijst naar een invloed op het denken zonder een verdere directe concretisering ('enlightenment'). Bij strategisch gebruik heeft de informatie vooral invloed op het beleidsmatig handelen en communiceren van beleidsmakers.
Volgens Donker is er bij beleidsvorming volgens een rationeel en synoptisch model meer instrumenteel gebruik, terwijl er bij beleidsvorming volgens een incrementeel en gemengd model meer conceptueel en strategisch gebruik is.

In de literatuur wordt vaak de bezorgdheid geuit dat beleid onvoldoende 'evidence-based' is of dat wetenschappelijke informatie niet optimaal wordt benut in beleid (en overigens ook in de praktijk) (Davis & Howden-Chapman, 1996; Nutbeam, 2001; Shonkoff, 2000). Informatie zou te weinig zijn weg vinden naar beleid en praktijk. Theorievorming over de relatie tussen informatie ('evidence', onderzoekskennis) en beleid heeft geleid tot een aantal modellen die de invloed van informatie op beleidsontwikkeling belichten. Met name Weiss heeft zich hiermee beziggehouden; zij onderscheidt de volgende modellen (in Nutbeam, 2001):

- *Kennisgestuurd model:* nieuwe kennis die beschikbaar komt, leidt automatisch tot druk om die kennis in beleid toe te passen. In dit model is er naadloze overdracht van kennis naar beleidsontwikkeling.
- *Probleemoplossingsmodel:* bewijs uit meerdere bronnen wordt toegepast als startpunt voor beleidsontwikkeling. Dit rationele model impliceert dat informatie de primaire motor is van besluitvorming in het beleidsontwikkelingsproces. Het impliceert ook dat beleidsontwikkeling een rationeel, iteratief proces is met een duidelijk begin en eind.
- *Interactief model:* onderzoekskennis wordt gebruikt als input in besluitvorming naast ervaring, politiek inzicht en sociale druk.
- *Politiek model:* onderzoekskennis wordt gebruikt om een van tevoren bepaald standpunt te rechtvaardigen. Dit model weerspiegelt een politiek gebruik van informatie.
- *Tactisch model:* onderzoekskennis wordt gebruikt om een beslissing uit te stellen of om verantwoordelijkheid voor een impopulaire beslissing te ontlopen. In dit model wordt de onzekerheid die vaak met onderzoeksresultaten gepaard gaat, uitgebuit als mechanisme om een beslissing uit te stellen 'terwijl meer bewijs wordt verzameld'.

Uit onderzoek van onder andere Weiss blijkt dat de eerste twee modellen niet erg realistisch zijn en dat de laatste drie modellen beter weergeven hoe informatie wordt gebruikt in beleidsontwikkeling. De opvatting dat er een pure, lineaire relatie is tussen de ontwikkeling van kennis en de toepassing ervan in beleid is vrij naïef. Directe en rationele invloed van onderzoek op beleid komt alleen voor in zeer speciale omstandigheden, namelijk: als de

implicaties van bevindingen relatief onomstreden zijn, als de beoogde veranderingen slechts op relatief kleine schaal plaatsvinden, als de omgeving van het (beleids)programma relatief stabiel is, of als het (beleids)programma in crisis is en niemand weet wat hij moet doen (Nutbeam, 2001). Ten aanzien van het laatste punt blijkt uit een review echter dat politieke instabiliteit (of personeelswisseling van hoge beleidsmakers) een barrière vormt voor informatiegebruik (Innvaer et al., 2002).
Informatie (of meer specifiek: onderzoeksresultaten) is vanuit het perspectief van beleid volgens Shonkoff (2000) slechts één van de vele mogelijke gezichtspunten, en vaak niet de meest invloedrijke. Beleidsmakers worden niet primair gedreven door theorie of empirie, maar door politieke, economische en sociale krachten in de maatschappij. Beleidsmakers worden overtuigd door 'compelling stories' (aangrijpende verhalen) en selectief gebruik van informatie. Zij mobiliseren informatie om een agenda te ondersteunen. In de wereld van sociaal beleid moet wetenschap concurreren met waarden en gezond verstand en worden beslissingen genomen middels een proces van onderhandelen en compromissen sluiten tussen verschillende belangen. Bij beleid spelen ideologie en waarden een grote rol (CHSRF, 2000; Lomas, 2001; Shonkoff, 2000).

Het gebruik van informatie in beleidsontwikkeling kan dus sterk variëren en kan lopen van 'evidence-free policy' tot 'evidence-based policy' (Nutbeam, 2001). 'Evidence-free policy' kan gezien worden als voornamelijk ideologisch gestuurd, waarbij informatie vooral tactisch of politiek wordt gebruikt (zie de modellen van Weiss op de vorige pagina). Evidence wordt dan selectief gebruikt om een van tevoren bepaald standpunt te rechtvaardigen (Nutbeam, 2001).

Naast de vraag in welke mate en hoe informatie wordt gebruikt, kan men zich ook afvragen welke soort informatie wordt gebruikt of wat als 'evidence' wordt geaccepteerd. Onderzoekers op het gebied van geneeskunde zien 'evidence' doorgaans als onderzoeksgebaseerde informatie, waarbij gerandomiseerd onderzoek als gouden standaard wordt gezien. Vanuit beleidsperspectief wordt 'evidence' echter breder opgevat. Zo omschrijft de overheid van het Verenigd Koninkrijk 'evidence' als volgt (UK Government Office, 1999, in Nutbeam, 2001): "Het ruwe ingrediënt van evidence is informatie. Beleidsontwikkeling van goede kwaliteit hangt af van informatie uit meerdere bronnen: expertkennis, onderzoek, cijfers, het consulteren van belanghebbenden, evaluatie van eerder beleid, zonodig nieuw onderzoek of secundaire bronnen zoals internet." Ook uit de door VWS/ZonMW georganiseerde invitational conference *Haal meer uit kennis* kwam een bredere blik op kennis, informatie en 'evidence' naar voren (Ellenbroek & Reijmerink, 2003). Er kan dus geconcludeerd worden dat onderzoekskennis niet de enige informatie is die relevant is of kan zijn voor beleidsmakers.
Ten aanzien van dit punt stellen Davis en Howden-Chapman (1996) overigens dat de sterkte van evidence-based medicine (sterk bewijs, Randomized Controlled Trials) tegelijk ook de zwakte ervan is. Resultaten zijn namelijk niet goed generaliseerbaar naar de echte wereld. Managers en beleidsmakers negeren vaak relevant onderzoek omdat bij belangrijke beslispunten de conclusies uit RCTs te beperkt zijn.

2.3. Kennismanagement bij het ministerie van VWS

De rijksoverheid is primair verantwoordelijk voor de eigen bestuurlijke informatievoorziening op het terrein van de zorg. Ook levert zij een bijdrage aan de informatievoorziening ten behoeve van de zorgsector (Tweede Kamer, 1992). Kenmerkend voor het (kennis)beleid bij de overheid is dat er regelmatig plotseling veranderingen optreden in eisen en contextuele aspecten. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen om nieuwe benaderingen waarop ingespeeld moet worden (van Duivenboden et al., 1999). De opbouw van kennis is gebaseerd op de behoefte om een probleem op te lossen. Vooral de veranderingen in de context moeten kritisch worden gevolgd, want hieruit kan de noodzaak voortvloeien een bestaande kennisontwikkeling af te breken of een nieuw begin te maken.

Binnen VWS wordt terdege beseft dat er binnen het complexe VWS-domein zoveel specialistische kennis omgaat, dat VWS die niet allemaal in eigen huis kan hebben. In plaats daarvan wil men er vooral voor zorgen dat de partijen die over die specialistische kennis beschikken VWS daarvan voorzien wanneer het departement dat wenst. Het delen en gericht halen van kennis buiten het ministerie is aan de orde van de dag; er worden afspraken gemaakt met instituten over welke kennis zij leveren onder welke voorwaarden (Vos, 2002).
Het ministerie van VWS heeft enkele belangrijke doelstellingen met betrekking tot kennisbeleid, waaronder beleidsmakers zo goed en efficiënt mogelijk te voorzien van kennis die VWS zelf nodig heeft om beleidsambities op het gebied van een houdbare en beter presterende zorg waar te kunnen maken (kennis voor VWS). Een ander belangrijk doel is het helpen instandhouden van een kennisinfrastructuur die nodig is om die beter presterende zorg te kunnen leveren (kennis voor het veld) (Reijmerink 2003b). Op de achtergrond speelt de algemene behoefte om meer uit kennis te halen. Hiernaast wordt binnen het kennisbeleid gestreefd naar een betere aansluiting van onderzoek bij beleid en praktijk en het maken van een scherper onderscheid tussen de kennisbehoeften van het veld en VWS. De prioriteit is meer bij diepte-investeringen (inhoudelijk, relationeel, financieel) dan bij breedte-investeringen komen te liggen. Met betrekking tot de werkzaamheden van beleidsmakers bij het ministerie van VWS en het daaraan gekoppelde informatiezoekgedrag is hierdoor de financiële en maatschappelijke verantwoording belangrijker geworden.
Dit project over informatiezoekgedrag van beleidsmakers draagt bij aan de doelstellingen die binnen het ministerie leven als het gaat om kennisbeleid. Door inzicht te verkrijgen in de zoekwijze van beleidsmakers en te kijken welke behoefte aan informatie zij hebben, kan het kennisbeleid binnen het ministerie van VWS nauwer worden aangesloten op de behoeften en werkwijzen van beleidsmakers.

Deze paragraaf heeft een beeld gegeven van de rol van informatie met betrekking tot beleid en specifiek voor het ministerie van VWS. Het volgende hoofdstuk gaat in op informatiegedragingen en factoren die daarop invloed hebben of er een rol bij spelen. Dat wordt zo specifiek mogelijk ingevuld voor beleidsmakers.

3. Resultaten: informatiegedragingen en beïnvloedende factoren

3.1. Procesmodel van informatiegedragingen: behoeften, zoeken en gebruiken

In dit rapport gaat het om het zoeken en gebruiken van informatie. Deze gedragingen kunnen worden betiteld als informatiegedragingen. Daarnaast is een derde categorie van informatiegedragingen te onderscheiden, namelijk het erkennen van informatiebehoeften; in dit rapport zal deze categorie voortaan gemakshalve 'informatiebehoeften' worden genoemd. Logischerwijs gaan informatiebehoeften vooraf aan het zoeken en gebruiken van informatie. In de praktijk lopen deze gedragingen echter vaak in elkaar over en zijn ze moeilijk te scheiden (Choo, 1998). Zo moet men voor het verhelderen van de informatiebehoefte vaak al informatie zoeken en gebruiken en levert het vinden van bepaalde informatie vaak een nieuwe informatiebehoefte op. Eigenlijk is er dus sprake van een doorlopend en cyclisch proces.
Ondanks het doorlopende en cyclische karakter van deze gedragingen zullen ze in dit rapport, ten behoeve van de overzichtelijkheid, zo veel mogelijk apart worden besproken. Naast de informatiebehoeften en het zoeken en gebruiken van informatie kunnen ook een input- en output-term worden onderscheiden (zie figuur 2). De input wordt gevormd door een vraag die maakt dat een informatiebehoefte ontstaat. Specifiek voor beleidsmakers kan men bijvoorbeeld denken aan Kamervragen over bestaand beleid of het voornemen van het ministerie om nieuw beleid op een bepaald thema te ontwikkelen. Bij de output gaat het om het uiteindelijke antwoord op de (beleids)vraag, bijvoorbeeld de reactie van het ministerie op een bepaalde Kamervraag of een beleidsnotitie. Bij het formuleren van het antwoord kan in mindere of meerdere mate en op verschillende wijzen informatie zijn gebruikt.

Figuur 2: Procesmodel van informatiegedragingen van beleidsmakers

Informatiegedragingen staan niet op zichzelf, maar worden beïnvloed door tal van factoren. Denk bijvoorbeeld alleen al aan de beschikbaarheid van informatie. Sommige factoren kunnen gelden voor alle mensen. Daarnaast kunnen er factoren zijn die specifiek bij beleidsmakers een rol spelen, aangezien zij in een specifieke context opereren. Deze overzichtstudie is gericht op het in kaart brengen van factoren die een rol spelen bij de informatiebehoeften en het zoeken en gebruiken van informatie van beleidsmakers; daaronder kunnen dus factoren vallen die voor iedereen gelden, maar ook factoren die specifiek gelden voor beleidsmakers.
Sommige factoren spelen alleen een rol bij specifieke informatiegedragingen, bijvoorbeeld alleen bij het zoeken van informatie, terwijl er ook factoren kunnen zijn die op alle drie de informatiegedragingen van toepassing zijn. In de hiernavolgende paragrafen zullen de factoren worden besproken die uit de literatuur en uit gesprekken met deskundigen naar voren zijn gekomen. Eerst zal worden ingegaan op factoren die bij alle informatie-gedragingen een rol spelen; deze noemen we algemeen geldende factoren. Vervolgens gaan we respectievelijk in op factoren die specifiek gelden voor informatiebehoeften, voor informatie zoeken en voor informatie gebruiken. Overigens wordt in de literatuur niet altijd onderscheid gemaakt tussen de informatiegedragingen, waardoor het ordenen van factoren moeilijk is en eigen beslissingen vergt. De ordening moet dan ook gezien worden als een poging tot inzicht en ordening op een complex terrein.

Om op voorhand een verdere ordening en overzicht aan te brengen, worden de factoren ingedeeld in categorieën die algemeen gangbaar zijn in onderzoek naar de implementatie van innovaties (Paulussen, 1994; Logan, 1998; Fleuren et al., 2002). Deze categorieën zijn:

- kenmerken van de sociaal-politieke context
- kenmerken van de organisatie
- kenmerken van de individuele gebruiker
- kenmerken van de innovatie (in deze review verder verwoord als: kenmerken van de informatie)
- kenmerken van de randvoorwaarden

Voor de derde fase van dit project, het interviewen van beleidsmakers van het ministerie van VWS, zijn er begrenzingen aan het aantal factoren waaraan aandacht kan worden besteed in interviews. Het is dan ook van belang om de factoren te selecteren die het meest belangrijk zijn voor informatiebehoeften, informatiezoekgedrag en/of informatiegebruik. Om deze reden zal elke paragraaf over de factoren die van invloed zijn op informatiegedrag worden afgesloten met een reflecterend en concluderend gedeelte, waarin de belangrijkste factoren worden geïdentificeerd en toegelicht.
De selectie van de belangrijkste factoren is gebaseerd op de frequentie waarmee de factor naar voren kwam in de literatuur en de gesprekken met deskundigen, op de mate waarin de factor daarin als belangrijk werd aangemerkt en op de mate waarin de factor specifiek geldt voor beleidsmakers. Oordelen over de positie van de factoren in het model en over het belang van factoren zijn in eerste instantie gebaseerd op consensus tussen de twee review-uitvoerders van het NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit en in tweede instantie op consensus tussen alle auteurs van dit hoofdstuk (de projectgroep). De selectie van belangrijke factoren had naast objectieve aspecten ook subjectieve aspecten: de oordelen over het belang van de factor en de relevantie ervan voor beleidsmakers zijn deels subjectief, omdat ze gebaseerd zijn op de inschattingen van de projectuitvoerders. Dit heeft te maken met het soms vage of gefragmenteerde karakter van de literatuur: niet altijd wordt uit de literatuur duidelijk hoe belangrijk een factor is en of deze (ook) specifiek voor beleidsmakers geldt. Met betrekking tot de belangrijkheid is het totale aantal van 33 *relevant* geachte factoren teruggebracht tot 23 *belangrijk* geachte factoren.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt steeds aan het begin van elke hoofdparagraaf in de figuur van het procesmodel aangegeven over welk(e) informatiegedrag(ingen) die hoofdparagraaf gaat. Zo laten de vetgedrukte blokken in figuur 3 hieronder zien dat hoofdparagraaf 3.2 gaat over alle drie de informatiegedragingen.
Ook wordt aan het begin van elke hoofdparagraaf een tabel gepresenteerd waarin de relevante factoren voor het betreffende informatiegedrag zijn opgesomd: deze tabel vormt in feite de samenvatting van die hoofdparagraaf. Bij elke factor is aangegeven in hoeverre deze wordt ondersteund vanuit de literatuur (cijfers) en naar voren is gekomen in gesprekken met geraadpleegde deskundigen (letters). De factoren die wij als belangrijk hebben geïdentificeerd, zijn *cursief* weergegeven.

3.2. Algemeen geldende factoren

Figuur 3: Procesmodel van informatiegedragingen

Er zijn diverse factoren van invloed op het informatiezoekgedrag van beleidsmakers. In de volgende hoofdparagraaf en subparagrafen worden de factoren behandeld die van invloed zijn op het gehele proces van informatiezoekgedragingen van beleidsmakers.
De factoren die specifiek gelden voor een bepaalde fase in het proces (informatiebehoeften, informatie zoeken en informatie gebruiken) worden later in deze review per fase behandeld.

Overzicht van relevante en belangrijke algemeen geldende factoren

Kenmerken van de sociaal-politieke context
- gezondheidsbelang van het onderwerp (35)
- *maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp (35, 44)*
- mate van geïnformeerdheid en betrokkenheid van de bevolking/publiek (23, 35)
- *houding van de media (23, 35)*
- traditie om 'evidence' te gebruiken (35)
- *complexiteit van het beleidsnetwerk/machtsstructuren (20)*
- fase in besluitvormingsproces of beleidscyclus (6, 9, 32, G)
- *wijze waarop beleid tot stand komt (beleidsmodel) (38)*
- *type beleidsvraag (39)*

Kenmerken van de organisatie
- *mate en invulling van kennismanagement en kennisinfrastructuur (14, 30, 53)*

Kenmerken van de individuele gebruiker
- *kloof beleidsmaker-onderzoeker (1, 4, 8, 12, 15, 23, 26, 27, 28, 30, 33, 35, 38, 40, 43, 44, 46)*
- *kennis, vaardigheden en ervaring m.b.t. onderwerp en onderzoek (15, 35, 47, G)*
- persoonlijk interesse in onderwerp (21)

Kenmerken van de informatie
- *relevantie (9, 12, 23, 33, 35, 41, 43, 45, 47, B, H)*
- *actualiteit en timing (4, 23, 42, 45, 46, 47, B, G)*
- *betrouwbaarheid/kwaliteit van de bron/informatie (23, 30, 33, 45)*
- *bevestiging van standpunt of verwachtingen (9, 23, 29, 30, 35, 40, 43, 45)*

Kenmerken van de randvoorwaarden
- financiële middelen, arbeids- of kostenintensiteit (9, 23)
- *urgentie van de vraag (12, 45)*

Tabel 1: Factoren van invloed op informatiebehoeften en zoeken en gebruiken van informatie

3.2.1. Kenmerken van de sociaal-politieke context

Uit de literatuur en gesprekken komt een aantal factoren naar voren die tot kenmerken van de sociaal-politieke context kunnen worden gerekend. Nutbeam (2001) gaat in op factoren die een rol spelen bij de ontwikkeling van 'evidence-free policy' versus 'evidence-based policy'. 'Evidence-free policy' kan worden gezien als beleid dat voornamelijk ideologisch wordt gestuurd, waarbij informatie vooral strategisch wordt gebruikt: informatie wordt selectief gebruikt om een tevoren bepaald standpunt te rechtvaardigen (zie ook de beleidsmodellen van Donker en Weiss in hoofdstuk 2). Zo'n beleid kan volgens Nutbeam tot stand komen in een omgeving waarin het 'public health'-belang zwak is en er sterke andere belangen (bijvoorbeeld maatschappelijke of politieke) zijn, de bevolking niet goed geïnformeerd en/of niet betrokken is, de media meegaand zijn en de bureaucratie traag is met weinig traditie om 'evidence' te gebruiken om beleidsopties na te gaan. Als voorbeeld noemt hij de massamediale campagnes in het Verenigd Koninkrijk in de jaren '80 om heroïnegebruik tegen te gaan. Onderzoek liet zien dat de campagnes niet effectief waren en vooral ouders uit de middenklasse het geruststellende gevoel gaven dat de overheid 'iets deed' aan het probleem.

Een aantal van deze door Nutbeam genoemde factoren heeft duidelijk te maken met de sociaal-politieke context. Allereerst is er het belang dat aan oplossing van de situatie wordt gehecht: een groot gezondheidsbelang leidt tot meer of beter gebruik van onderzoeksmatige kennis.

Ten tweede is er het maatschappelijke of politieke belang: het voorbeeld van Nutbeam over de campagnes geeft aan dat de prioriteit niet werd gelegd bij oplossing van het gezondheidsprobleem heroïnegebruik, maar bij het tevredenstellen van de middenklasse. Sterke maatschappelijke of politieke belangen lijken er dus toe te kunnen leiden dat (onderzoeksmatige) kennis minder, of vooral selectief, wordt ingezet. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds werd gesteld, is wetenschappelijke kennis vanuit het perspectief van beleid slechts een van de vele mogelijke gezichtspunten en vaak niet de meest invloedrijke: beleidsmakers worden niet primair gedreven door theorie of empirie, maar door politieke, economische en sociale krachten in de maatschappij (Shonkoff, 2000). Dit komt ook naar voren in de beleidsmodellen die in hoofdstuk 2 zijn besproken (zie Donker in Ministerie van VWS, 2002; Nutbeam, 2001; Reijmerink, 2003a). In literatuur die niet specifiek op beleid gericht is, wordt gesteld dat het belang van het onderwerp of de situatie aanzet tot een grotere informatiebehoefte en tot meer zoeken en gebruiken van informatie (Boekhorst et al., 2000; Choo, 1998).

Ten derde is er de mate van betrokkenheid en geïnformeerdheid van de bevolking en ten vierde speelt de al of niet kritische of meegaande houding van de media een rol. Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde kwam, hebben de publieke opinie en de media volgens Milio invloed op het beleid (in Nutbeam, 2001). Van deze twee lijken de media een grotere rol te spelen, aangezien zij de publieke opvattingen niet alleen weerspiegelen maar ook leiden. Bovendien hebben de media een direct effect op beleidshouders. Innvaer en collega's (2002) vonden in hun review dat druk vanuit de gemeenschap een bevorderlijke invloed kan hebben op gebruik van onderzoeksinformatie. Hoewel niet duidelijk is of de auteurs dit zo bedoelen, interpreteren wij dat gegeven hier als een bevestiging van zowel het belang van betrokkenheid van de bevolking als het belang van een kritische houding van de media.

Ten vijfde kan de traditie om 'evidence' te gebruiken of het belang dat aan 'evidence ' wordt gehecht als algemeen beïnvloedende factor worden aangemerkt. Volgens Nutbeam is het voor het ombuigen van 'evidence-free' beleid in de richting van 'evidence-based' beleid vooral nodig dat er door public-health-activisten gelobbyd wordt om 'evidence' meer centraal te stellen bij beleidsontwikkeling. Davis en Howden-Chapman (1996) stellen echter dat er in het postmoderne tijdperk weinig richtlijnen zijn voor het vertalen van onderzoek naar beleid, aangezien het proces van beleidsontwikkeling vooral gezien wordt als chaotisch en waardengeoriënteerd.

Ook de complexiteit van het beleidsnetwerk speelt in het algemeen een rol bij informatiebehoeften en -gebruik (Gorissen, 2001). Met name het aantal machtige actoren lijkt in dit verband relevant. Gorissen vond in zijn onderzoek dat in besluitvormingsrondes met meer machtige actoren vaker kennis wordt ingezet dan wanneer er slechts één machtige actor is. Men kan stellen dat hoe complexer en uitgebreider het beleidsnetwerk is, des te meer kennis wordt gebruikt (Gorissen, 2001). Waarschijnlijk heeft dit ermee te maken dat er in een complexer beleidsnetwerk meer spelers en standpunten zijn, waardoor men meer informatie nodig heeft om de andere spelers goed van repliek te dienen om het eigen belang of standpunt te bewaken. Onduidelijk is of Davis en Howden-Chapman (1996) hetzelfde bedoelen met hun stelling dat de complexiteit van het beleidsonderwerp een rol speelt bij het gebruik van informatie voor beleidsontwikkeling.

Voor de informatiebehoeften en het -gebruik kan het uitmaken in welke fase van de beleidscyclus of het besluitvormingsproces men zich bevindt. Zo onderscheidt Mintzberg (1976 in Choo, 1998) drie fasen in het besluitvormingsproces: identificatie, ontwikkeling en selectie. In de identificatiefase hangen de breedte en inhoud van de gewenste informatie af van de waarneming van de besluitvormingssituatie. Wordt de situatie ervaren als een probleem, dan zijn volgens Mintzberg meerdere bronnen nodig om de opties te wegen voordat actie wordt ondernomen, terwijl waarneming van de situatie als bedreiging een heel nauwe informatiebehoefte kan geven. In de ontwikkelingsfase heeft men informatie nodig over mogelijke oplossingen, terwijl de selectiefase vraagt om informatie waarmee men de relatieve waarde van de ontwikkelde alternatieven of oplossingen kan vergelijken.

Ook specifiek voor het overheidsbeleid kan worden gesteld dat de beleidsfase ertoe kan doen met betrekking tot informatiegedrag. Zo is het voorstelbaar dat er bij beleidsevaluatie een duidelijk omschreven informatiebehoefte is, terwijl die behoefte mogelijk diffuser is als het gaat om beleidsvoorbereiding ten aanzien van een geheel nieuw thema. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn, aangezien zich ook bij beleidsevaluatie een diffuse behoefte kan voordoen, bijvoorbeeld als een relatief breed en vaag begrip als 'kwaliteit van dienstverlening' moet worden geëvalueerd. Daarnaast is het zo dat er in de beleidsontwikkelingsfase relatief vaak strategische adviesorganen worden ingezet, terwijl dat in andere fasen minder het geval is (persoonlijke mededeling Reijmerink, 2003). Groenewegen (in ministerie van VWS, 2002) stelt dat de informatiebehoefte met name groot is in de beleidsontwikkelingsfase en de evaluatiefase en gering tijdens processen van besluitvorming en implementatie. Een en ander hangt ook samen met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en veld voor beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering (persoonlijke mededeling Reijmerink, 2003).

In hoofdstuk twee werd gesteld dat beleid zich volgens Donker (in Reijmerink, 2003a) op diverse manieren kan ontwikkelen. Zij onderscheidt vier beleidsmodellen, namelijk een rationeel, synoptisch, incrementeel en gemengd model. Donker stelt dat de aard van het informatiegebruik afhangt van het beleidsmodel dat van toepassing is: bij beleid volgens een rationeel en synoptisch model is er meer instrumenteel gebruik, terwijl er bij beleid volgens een incrementeel en gemengd model meer conceptueel en strategisch gebruik is.
Hoewel Donker bij deze factor alleen spreekt van informatiegebruik, lijkt het ook relevant voor de andere informatiegedragingen. Het ligt voor de hand dat informatiebehoeften, -zoekgedrag en -gebruik verweven zijn gedurende het gehele proces waarin beleid tot stand komt. Bij beleid volgens bijvoorbeeld het gemengde model is er niet alleen sprake van strategisch *gebruik* van informatie, maar is het zeer waarschijnlijk dat er ook *behoefte* is aan informatie die het eigen standpunt of belang ondersteunt en dat daar actief naar wordt *gezocht*.

Tot slot is het type (beleids)vraag van invloed op de informatiegedragingen. Het type vraag bepaalt de omvang en inhoud van de benodigde informatie. Een Kamervraag zorgt bijvoorbeeld voor heel andere informatiebehoeften dan een vraag voor een nota of actuele situatie. Tevens is de informatiebehoefte sterk afhankelijk van de omvang van de vraag. Reijmerink (2003b) onderscheidt acht verschillende kennisfuncties die alle om specifiek informatiegedrag vragen. Hieronder staan de kennisfuncties met voorbeelden die van toepassing zijn op het ministerie van VWS: signaleren (van nieuwe ontwikkelingen /problemen), exploreren (bijvoorbeeld strategisch onderzoek op het gebied van genomics), uitzoeken (bijvoorbeeld toegepast onderzoek, beleidsondersteunend onderzoek over wachtlijst- of arbeidsmarktproblematiek), monitoren (bijvoorbeeld brancherapporten), innoveren (tal van ZonMw-programma's), implementeren (bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering), evalueren (bijvoorbeeld VBTB, Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording), informeren (bijvoorbeeld Gezondheidskiosk, Kompas).

3.2.2. Kenmerken van de organisatie

Op organisatieniveau zijn de mate waarin kennismanagement is ingebed in de organisatie en de invulling die eraan wordt gegeven, bepalend voor de productie, verspreiding en het gebruik van informatie. Lomas (2001) stelt dat de cultuur en de onderzoekscapaciteit van een organisatie grenzen vormen voor de disseminatiemogelijkheden. In dit verband speelt met name ook de kennisinfrastructuur een belangrijke rol. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam, heeft de kennisinfrastructuur drie aspecten: informatie- en communicatietechnologie (ICT), human resource management (HRM) en organisatie-aspecten (structuur, cultuur). Het eerste aspect is doorgaans meer technologisch van aard en is van invloed op de toegankelijkheid van informatie, bronnen en kanalen. Bij het tweede aspect kan gedacht worden aan het principe 'de juiste mens op de juiste plek' en aan ontwikkelmogelijkheden, het instandhouden en verbeteren van kennis en vaardigheden van werknemers. Het derde aspect heeft te maken met de (macht)structuren en met een cultuur die ontwikkeling, uitwisseling en toepassing van kennis kan bevorderen of juist belemmeren. Volgens Van

Duivenboden et al. (1999) vertoont kennismanagement bij de overheid gebreken, aangezien er vooral aandacht is voor gegevensverspreiding en niet zozeer voor ervaring, vaardigheden en attitude (zie de formule *kennis = informatie X ervaringen, vaardigheden en attitude* in paragraaf 2.1). De nieuwe ontwikkelingen bij het ministerie van VWS, zoals beschreven in paragraaf 2.3, doen vermoeden dat er inmiddels hard aan verbetering wordt gewerkt.

3.2.3. Kenmerken van de individuele gebruiker

Een factor die zeer duidelijk uit de literatuur naar voren komt, betreft de kloof die ervaren wordt tussen beleidsmakers en onderzoekers. In diverse publicaties wordt gesteld dat er weinig vertrouwdheid, vertrouwen en communicatie is tussen beleidsmakers en onderzoekers, hetgeen maakt dat onderzoeksinformatie relatief weinig wordt gebruikt voor beleidsdoeleinden (Davis & Howden-Chapman, 1996; Ellenbroek & Reijmerink; 2003; Groenewegen, 2002 in Baars 2002; Innvaer et al., 2002; Lee & Garvin, 2003; Lester, 1993; Lomas, 1997; 2001; NCDDR, 1996; Nutbeam, 2001; Reijmerink, 2003a; Rich, 1991; Seidel, 1981; Shonkoff, 2000; Theunissen et al., 2003). Met name Lomas (1997; 2001) beschrijft deze kloof zeer uitgebreid. Er wordt ook wel gesproken van het 'two communities'-model: beleidsmakers en onderzoekers vormen twee afzonderlijke gemeenschappen of zelfs werelden. Een vergelijkbare kloof wordt overigens ervaren tussen praktijkwerkers en onderzoekers (zie onder andere Gezondheidsraad, 2000; Lomas, 1997; Shonkoff, 2000). De kloof uit zich op een aantal manieren, die vooral betrekking hebben op de belonings-oriëntatie. Beleidsmakers willen situaties veranderen, onderzoekers willen vooral situaties verklaren. Beleidsmakers zijn uit op duidelijke en pragmatische oplossingen, onderzoekers zijn op zoek naar de waarheid en een zuiver informatieve inhoud (Groenewegen, 2002 in Baars, 2002). De beleidsmaker wordt beloond als zijn opdrachtgever/manager tevreden is over het geleverde werk. Hierbij is het tevens belangrijk dat er concrete resultaten geboekt worden en men praktisch op de hoogte is van de werkwijze. Een wetenschapper wordt beloond bij internationale publicaties in wetenschappelijke tijdschriften en indien de informatie heeft bijgedragen aan de wetenschap. Wetenschappers hechten veel waarde aan volledige en betrouwbare informatie, ook al is daar meer tijd voor nodig dan is ingecalculeerd, terwijl die informatie niet direct praktisch bruikbaar hoeft te zijn (Rich, 1991).

Hiernaast spelen ook de tijdbeleving, het woordgebruik, de disseminatiekanalen en waargenomen toepasbaarheid van informatie een rol. Zo hebben beleidsmakers vaak te maken met urgente problemen en hebben ze resultaten of informatie snel nodig, terwijl onderzoekers veel tijd willen nemen om goed onderzoek te doen. Ook hebben beleidsmakers te maken met complexe politieke problemen, terwijl onderzoekers zich veelal richten op sterk gesimplificeerde problemen of deelaspecten. Onderzoekers ervaren de wereld van beleid en politiek vaak als rommelig. Wetenschappelijke informatie wordt vaak gepubliceerd in tijdschriften die bol staan van vaktaal en niet snel door anderen kunnen worden begrepen. Tenslotte omgeven wetenschappers hun resultaten vaak met omzichtigheid, terwijl beleidsmakers om duidelijkheid vragen.

Er is veel voor te zeggen om bovenstaande factor onder te brengen bij kenmerken van de organisatie, aangezien de kloof in het algemeen, en dus op organisatieniveau, lijkt te spelen. Echter, het gaat niet alleen om de kloof die in het algemeen wordt ervaren. Ook blijkt in specifieke gevallen dat individuele beleidsmakers meer of beter gebruikmaken van (onderzoeks)informatie als zij contact hebben gehad met de specifieke bron van de specifieke informatie (Boer, 2002; CHSRF, 2000; Davis & Howden-Chapman, 1996; Lomas, 1997; 2001; NCDDR, 1996). Boer (2002) en Lomas (1997; 2001) drukken dit uit in het belang om al vanaf het begin van het onderzoeksproces beleidsmakers te betrekken, waardoor de communicatiekloof verkleind kan worden. Dit kan er namelijk voor zorgen dat onderzoek meer bruikbaar wordt voor beleidsmakers, omdat men meer op de hoogte is van elkaars behoeften, motieven en taalgebruik. Contact vooraf, tijdens en na het onderzoek lijkt het meest te leiden tot gebruik van onderzoeksresultaten; daarom is deze factor hier opgenomen. Het vergroten van contact en tweerichtingsverkeer wordt overigens niet alleen van belang geacht voor het verkleinen van de kloof tussen onderzoek en beleid, maar ook

voor die tussen onderzoek en praktijk (Gezondheidsraad, 2000; Raad voor Gezondheidsonderzoek, 2003; Saan & Keijsers, 2003).

Een andere factor, die deels met de bovenstaande te maken heeft maar meer algemeen van aard is, is dat de kennis, vaardigheden en ervaring van de beleidsmaker (of meer algemeen: van de persoon) een rol spelen (Tweede Kamer, 1992). In paragraaf 2.1 kwam reeds naar voren dat men kennis nodig heeft om informatie te kunnen zoeken, begrijpen, verwerken en toepassen. Het ligt dan ook voor de hand dat de informatiebehoeften en het zoeken en gebruiken van informatie verschillend zijn voor mensen met verschillende niveaus van kennis, vaardigheden en ervaring. Hoe meer men weet van een onderwerp, des te beter men in staat is om die kennis te gebruiken en om nieuwe informatie een plek te geven. Het gaat in eerste instantie om vakinhoudelijke kennis en ten tweede om vaardigheden om onderzoeksresultaten te kunnen begrijpen en evalueren: deze kennis en vaardigheden behoren volgens de Raad voor Gezondheidsonderzoek (2003) tot het competentieprofiel van alle professionals in de public health, waartoe ook beleidsmakers van VWS gerekend kunnen worden. Daarnaast gaat het specifiek voor beleidsmakers ook om het kunnen realiseren van de best mogelijke 'fit' tussen beschikbare 'evidence' en de vigerende politieke visie en prioriteiten (Ellenbroek & Reijmerink, 2003; Nutbeam, 2001). Dit laatste heeft met de bovengenoemde kloof te maken. Hoe beter beleidsmakers kunnen omgaan met de onzekerheden die gepaard gaan met wetenschappelijk onderzoek, des te meer kans is er op 'evidence-based' beleid (Nutbeam, 2001). Overigens geldt dit ook voor de andere kant van de kloof: de kans op 'evidence-based' beleid is ook groter naarmate wetenschappers beter kunnen omgaan met de onzekerheden die gepaard gaan met processen van beleidsontwikkeling (persoonlijke mededeling Reijmerink, 2003). Dit geldt bovendien ook voor de kloof tussen onderzoek en praktijk, die kan worden verkleind als onderzoekers meer weten van, en rekening houden met, de gang van zaken in de praktijk (Saan & Keijsers, 2003).

De laatste factor die op het niveau van de individuele gebruiker een rol speelt, is de persoonlijke interesse in en de betrokkenheid bij het onderwerp. Deze factor geldt in het algemeen en is dus niet specifiek voor beleidsmakers. Hoe meer interesse men heeft in een onderwerp en hoe meer men zich erbij betrokken voelt, hoe groter de informatiebehoefte en hoe intensiever de zoektocht naar informatie en mogelijk ook het informatiegebruik (Takemura, 1994, in Heinström, 2002).

3.2.4. Kenmerken van de informatie

Wat betreft kenmerken van de informatie is een aantal factoren van algemeen belang bij informatiegedragingen: 1) de relevantie en 2) actualiteit en timing van informatie, 3) de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid of kwaliteit van de informatiebron en tenslotte 4) de mate waarin de informatie de verwachtingen of het beleidsstandpunt ondersteunt. Al deze factoren spelen in principe voor iedereen een rol, maar het belang van de laatste factor wordt vooral voor beleidsmakers benadrukt.

Relevantie van de informatie wordt in diverse publicaties als zeer belangrijk aangemerkt (Choo, 1998; NCDDR, 1996; Saan & Keijsers, 2003; Seidel, 1981), ook ten aanzien van beleidsmakers (Davis & Howden-Chapman, 1996; Innvaer et al., 2002; Tweede Kamer, 1992; Sorian, 2003; persoonlijke mededelingen van Cremer en Verkleij, 2003). Dit gegeven is niet verbazingwekkend en zegt op zich ook weinig. Het is interessant om dit concreter in te vullen, om na te gaan wat beleidsmakers relevant vinden. Het is waarschijnlijk dat dit verschilt van vraag tot vraag en van situatie tot situatie. Nutbeam (2001) geeft echter enkele algemene richtlijnen in een poging om de kloof te verkleinen die wordt ervaren tussen beleid en onderzoek. Enerzijds verwijst hij daarbij naar de definitie van 'evidence', die beleidsmakers doorgaans breder invullen dan onderzoekers: het gaat niet alleen om onderzoeksinformatie (zie ook hoofdstuk twee). Anderzijds verwijst hij naar de inhoud van onderzoek. Veel onderzoek is gericht op het beschrijven van (epidemiologische) problemen en biedt vaak geen uitzicht op oplossingen. Om meer richting 'evidence-based' beleid te gaan, zo stelt Nutbeam, moet onderzoek meer aansluiten bij wat beleidsontwikkeling vraagt, en dat

betekent dat er meer onderzoek nodig is waarin breed implementeerbare interventies worden getest. Dat hoeft volgens hem niet altijd met gecontroleerde interventiestudies, maar liefst met meerdere methoden, en met aandacht voor ervaringen van praktijkwerkers en de doelgroep. Bij enkele recente pogingen om 'evidence' te genereren die meer relevant is voor beleid, zoals systematische reviews van de Cochrane Collaboration of de Britse Health Development Agency, is echter toch vaak een beperkte opvatting van de aard van 'evidence' gehanteerd die veel onderzoeksgebaseerde informatie en praktijkervaringen uitsloot. Vanuit het perspectief van beleidsontwikkeling komt uit die reviews bovendien vooral de voor beleidsmakers frustrerende boodschap naar voren dat de maatregelen waarover het minst bekend is (het veranderen van sociale en economische condities, het aanpassen van de omgeving) juist de meeste impact (kunnen) hebben in public health. Het belang van informatie over maatregelen kwam ook uit de systematische review van Innvaer en collega's (2002): beleidsmakers stellen dat onderzoeksgegevens vaker worden gebruikt als deze ook informatie bevatten over effectiviteit.
Boer (2003) stelt dat het voor het verbeteren van zorg op een bepaald thema, bijvoorbeeld depressie, goed is om processen van onderzoek, implementatie, overheidsbeleid en monitoring met betrekking tot dat thema samen te brengen in één kader of programma en er regie over te voeren, waarbij de diverse activiteiten op elkaar worden afgestemd. Hoewel hij dit zelf niet expliciet toepast op informatie (persoonlijke mededeling Boer, 2004), impliceert dit naar onze mening dat informatie over deze processen (onderzoek, implementatie, overheidsbeleid) wordt gecombineerd. In Nederland hanteert het NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit een bredere opvatting van evidence als uitgangspunt voor haar reviews: zoals in hoofdstuk 1 werd vermeld, combineert het Centrum informatie vanuit beleid, onderzoek en praktijk (zie ook Keijsers, 2003; NIGZ, 2003).
Ook het onderzoek van Gorissen (2001) naar beleidsvorming op het gebied van jeugdgezondheidszorg kan mogelijk enige nadere invulling geven van wat beleidsmakers relevante informatie vinden. Gorissen vond dat epidemiologische kennis vaker werd gebruikt in besluitvorming dan theoretische kennis, en regionale kennis vaker dan internationale. Medisch-inhoudelijke kennis werd even vaak gebruikt als sociaal-wetenschappelijke, maar wel door meer actoren.
Lomas (1997), tenslotte, onderscheidt diverse categorieën beslissers (waaronder beleidsmakers) met ieder hun eigen informatiewensen. Hij stelt dat nationale beleidsmakers zoals politici en bureaucraten ("legislative decision-makers") vooral behoefte hebben aan informatie met betrekking tot probleemidentificatie, beleidsideeën, de validiteit van beleidsassumpties, explicatie van causale modellen en brede syntheses in plaats van specifieke studies. Programmamanagers en bestuursleden van meer regionale of lokale instellingen ("administrative decision-makers") hebben iets specifiekere informatiewensen, zoals met betrekking tot kosteneffectiviteit, programma-evaluaties, behoeftepeilingen en variaties in uitvoeringspraktijken, die hen kunnen helpen om te beslissen inzake budget-, programma- en personeelsaanpassingen. Praktijkwerkers ("clinical decision-makers") hebben nog specifiekere informatiewensen, zoals ten aanzien van criteria voor selectie van patiënten, richtlijnen voor preventieve praktijken, effectieve monitoringprocedures, et cetera.

Een factor die mogelijk een verbijzondering is van de factor relevantie, is de actualiteit en timing van informatie. Deze blijkt bij beleid een belangrijke rol te spelen (Boer, 2002; Innvaer et al., 2002; Schoten, 2003; Sorian, 2003; Theunissen et al., 2003; Tweede Kamer, 1992; persoonlijke mededelingen Cremer en Reijmerink, 2003). Het gaat daarbij enerzijds algemeen om het gebruiken van recente gegevens of literatuur en het houden van de vinger aan de pols wat betreft actuele ontwikkelingen in het land. Anderzijds, en meer belangrijk, gaat het specifiek om informatie die relevant is voor actuele beleidsontwikkelingen. Informatie over een bepaald onderwerp moet beschikbaar komen voordat een beleidsstandpunt over dat onderwerp wordt ingenomen, en moet niet als mosterd na de maaltijd komen.

Betrouwbaarheid van informatie, soms ook aangeduid met verwante termen zoals geloofwaardigheid of kwaliteit, lijkt minder een rol te spelen voor gebruik (Donker, in Reijmerink, 2003a; Lomas, 1997; NCDDR, 1996). De onderzoeksresultaten zijn echter enigszins gemengd. Uit de systematische review van Innvaer en collega's (2002) kwam deze

factor wel als belangrijk naar voren, maar hierbij dient te worden opgemerkt dat het ging om percepties van de beleidsmakers zelf. Er lijkt een minimumdrempel voor kwaliteit te zijn, met name als de uitkomsten tegen de verwachtingen indruisen: in dat geval moet de informatie of het onderzoek de toets der kritiek kunnen doorstaan wil men de resultaten accepteren en gebruiken (Florio & DeMartini, 1993 in NCDDR, 1996). Dit heeft met de hierna genoemde factor te maken. De betrouwbaarheid, geloofwaardigheid of kwaliteit van de bron blijkt wel belangrijk te zijn, en aspecten van oprechtheid lijken daarbij belangrijker dan aspecten van competentie (NCDDR, 1996; Sorian, 2003). Zo haalt Lomas (2001) onderzoek aan waarin is aangetoond dat het vertrouwen van artsen in uitgevaardigde richtlijnen sterk afhangt van de organisatie die de richtlijnen heeft uitgevaardigd: het percentage artsen dat vertrouwen in de richtlijnen had, liep tussen zeven onderzochte organisaties uiteen van minder dan 10% tot meer dan 80%. Opmerkelijk detail daarbij is dat het bij de minst en meest vertrouwde organisaties/richtlijnen inhoudelijk om dezelfde richtlijnen ging.

De laatste algemeen geldende factor die op dit niveau wordt onderscheiden, is de mate waarin informatie overeenkomt met een bepaald beleidsstandpunt of met bepaalde verwachtingen. Informatie die het standpunt of de verwachtingen bevestigt, wordt vaker aanvaard en gebruikt (Choo, 1998; Innvaer et al., 2002; Rich, 1991; Seidel, 1981). Lomas (2001) stelt dat deze factor één van de beste predictoren van gebruik van onderzoeks-resultaten is. In principe weerspiegelt deze factor volgens Choo (1998) een algemeen menselijk fenomeen dat voortkomt uit het streven naar betekenisverlening ('sense-making') en duidelijkheid. Omdat mensen houden van orde, consistentie en stabiliteit, houden ze vast aan verwachtingen die ze vanuit hun mentale schema's hebben. Hierdoor hebben ze een voorkeur voor informatie die verwachtingen bevestigt, maken ze selectief gebruik van enkel ondersteunende informatie en verwerpen ze tegenstrijdige informatie. In de literatuur wordt dit echter vaak specifiek in verband gebracht met beleid en politiek (Choo, 1998; Innvaer et al., 2002; Lomas, 1997; 2001; Nutbeam, 2001; Rich, 1991; Sorian, 2003).

3.2.5. Kenmerken van de randvoorwaarden

Beleidsmakers noemen budgetproblemen als een barrière voor gebruik van onderzoeksin-formatie, aldus de systematische review van Innvaer et al. (2002). Bij de financiële middelen speelt de inschatting van de arbeids- of kostenintensiteit een rol: indien de kosten of het vereiste aantal uren hoog zijn, dan wordt er minder gezocht naar informatie (Choo, 1998). Mogelijkheden met betrekking tot de financiering (en dus ook eventuele bezuinigingen) van een project hebben veelal gevolgen voor de omvang van het onderzoek, beschikbare tijd en middelen.
De overheid heeft momenteel te maken met bezuinigingen, waarbij het accent ligt op het verbeteren van de kwaliteit van het huidige beleid, in plaats van het vernieuwen en verbre-den van beleid (persoonlijke mededelingen Cremer en Verkleij, 2003). De financiering is indirect van invloed op het informatiezoekgedrag van beleidsmakers, omdat dit gekoppeld is aan verandering van accenten.

Een factor die hieraan gekoppeld kan worden is de te besteden tijd voor informatie-verzameling. Er zijn vragen die op zeer korte termijn dienen te worden beantwoord; dit geldt bijvoorbeeld doorgaans voor Kamervragen. De urgentie bepaalt de snelheid waarmee de informatiegedragingen moeten worden doorlopen en bepaalt dus ook hoe uitgebreid er gezocht kan worden. Toegankelijkheid van informatie lijkt vooral van belang bij een hogere urgentie: men zal vooral kanalen raadplegen waarvan men verwacht dat deze snel tot relevante informatie leiden (Sorian, 2003; Davis & Howden-Chapman, 1996). Tevens zorgt een hoge urgentie ervoor dat er minder onderzoeksresultaten voor beleidsontwikkeling worden gebruikt (Davis & Howden-Chapman, 1996). De mate van urgentie en financiering hebben vooral invloed op het zoekgedrag, maar ook op de informatiebehoefte en het gebruik van informatie. Immers, als er weinig tijd en geld beschikbaar is, dan is er minder tijd om alle fasen te doorlopen en alle relevante informatiebronnen te raadplegen, waardoor een andere output verkregen wordt dan wanneer er volop tijd en financiering beschikbaar zou zijn.

3.2.6. Conclusie

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat veel factoren relevant zijn voor alle drie de informatiegedragingen (behoeften, zoeken, gebruiken) van beleidsmakers. Sommige factoren gelden specifiek voor beleidsmakers, andere gelden meer in het algemeen. Ook kan het zijn dat sommige factoren meer relevant zijn voor het ene informatiegedrag (bijvoorbeeld zoeken) dan voor het andere (bijvoorbeeld gebruiken), al gelden alle hier genoemde factoren in principe voor alle drie de gedragingen. Welke van deze factoren zijn nu de belangrijkste voor beleidsmakers: welke factoren kunnen het best de informatiegedragingen van beleidsmakers verklaren? Dit is met name van belang voor de derde fase van dit project, waarin beleidsmakers van het ministerie van VWS zullen worden geïnterviewd: er zijn namelijk begrenzingen aan het aantal factoren waaraan aandacht kan worden besteed in interviews.

Wat betreft de kenmerken van de sociaal-politieke context lijken het maatschappelijke of politieke belang van het onderwerp, de houding van de media, de complexiteit in het beleidsnetwerk, de wijze waarop beleid tot stand komt (welk beleidsmodel is van toepassing?) en het type beleidsvraag het belangrijkste. Het belang van het oplossen van het gezondheidsprobleem, de mate van geïnformeerdheid of betrokkenheid van de bevolking, de traditie om 'evidence' te gebruiken en de fase in het besluitvormingsproces of beleidscyclus lijken minder belangrijk.

De eerste drie belangrijk geachte factoren hebben alle te maken met het krachtenveld van de beleidscontext waarin informatie slechts één van vele factoren is die een rol spelen. Zoals in beleidsmodellen wordt geschetst, zijn er doorgaans vele actoren betrokken met ieder hun eigen belangen en standpunten en is beleid de uitkomst van een onderhandelingsproces. Overigens wordt uit de literatuur niet geheel duidelijk of, en zo ja waar, een scheidslijn is te trekken tussen de factoren maatschappelijk of politiek belang en complexiteit van het beleidsnetwerk. Daarom worden ze in deze review vooralsnog als aparte factoren beschouwd. De vierde factor, het type beleidsvraag, is meer inhoudelijk van aard en verwijst naar de soort en hoeveelheid informatie die nodig is of wordt gebruikt.
Wij hebben de indruk dat het belang dat aan oplossing van een gezondheidsprobleem wordt gehecht, een belangrijke factor is voor informatiegedragingen, maar gezien bovengenoemd krachtenveld minder belangrijk dan maatschappelijke of politieke overwegingen. De traditie om 'evidence' te gebruiken voor beleidsvorming is naar onze mening in Nederland tegenwoordig aanwezig, zodat verwacht wordt dat deze factor geen verschillen tussen individuele beleidsmakers zal opleveren. Wat de fase in het besluitvormingsproces of de beleidscyclus betreft, is nog vrij onduidelijk of en hoe dit een rol speelt in relatie tot de informatiegedragingen.

Op het niveau van kenmerken van de organisatie is slechts één factor geïdentificeerd die algemeen geldend is voor informatiegedragingen, namelijk de mate en invulling van kennismanagement en de kennisinfrastructuur. Deze brede factor achten wij zeer belangrijk, met name omdat deze de organisatiecontext vormt waarbinnen informatiegedragingen tot stand komen, zowel in fysiek opzicht (ICT, toegankelijkheid van informatie en kennis) als sociaal (kenniscultuur, belang van kennis ontwikkelen, delen en toepassen).

Op het niveau van kenmerken van de individuele gebruiker wordt voornamelijk de kloof tussen onderzoek en beleid en de persoonlijke kennis, vaardigheden en ervaring belangrijk geacht. Deze beide factoren komen overduidelijk uit de literatuur naar voren en het belang ervan is in de tekst voldoende toegelicht. De factor persoonlijk interesse is in onderzoek enkel bij studenten en mensen in het algemeen onderzocht en onze inschatting is dat dit bij beleidsmakers een minder belangrijke rol speelt.

Met betrekking tot kenmerken van de informatie komen met name de relevantie, de timing en actualiteit, de mate waarin de informatie het standpunt of de verwachtingen bevestigt en de

betrouwbaarheid van de bron als meest belangrijk uit de bus. Betrouwbaarheid van de informatie lijkt minder een rol te spelen, al vinden beleidsmakers zelf van wel.

Wat betreft kenmerken van de randvoorwaarden wordt met name de urgentie van de vraag belangrijk geacht. Deze bepaalt mede de mogelijkheden voor het zoeken en gebruiken van informatie en is voor beleidsmakers zeer relevant: zo is er voor het beantwoorden van Kamervragen veel minder tijd beschikbaar dan voor ontwikkeling van beleidsnotities. De factor financiering of arbeids- of kostenintensiteit geldt voor informatiegedrag van mensen in het algemeen en lijkt minder relevant voor beleidsmakers.

3.3. Informatiebehoeften

Figuur 4: Procesmodel van informatiegedragingen: de fase van informatiebehoeften

'De gebruiker weet vaak niet precies wat hij zoekt, maar voelt alleen dat zijn kennis inadequaat, gebrekkig, onzeker of incoherent is' (Belkin, 1980, in Choo, 1998).

De behoefte aan informatie begint vaak zonder dat exact duidelijk is in welke richting gezocht moet worden en waar men specifiek naar op zoek is. Belkin omschrijft deze situatie als de 'Anomalous State of Knowledge (ASK)'. Informatiebehoeften kunnen duidelijk worden gemaakt door te kijken naar de aard van vragen die mensen zich stellen (Chew, 1994, in Vakkari et al., 1997).
Vaak gaat een informatiebehoefte gepaard met gevoelens van onzekerheid; een informatiebehoefte is dan ook zowel cognitief als affectief (Kuhltau, 1993 in Choo, 1998). De gevoelens van onzekerheid stimuleren de informatiebehoefte, waardoor men op zoek gaat naar informatie.
Bij informatiebehoeften speelt een klein aantal factoren een rol. Deze worden in de volgende paragraaf besproken.

Overzicht van relevante en belangrijke factoren van invloed op informatiebehoeften
Kenmerken van de individuele gebruiker • *mate van onzekerheid die men ervaart bij gebrek aan informatie (3, 8, 9, 21, 30)* • *duidelijkheid van de informatiebehoefte (3, 9)*

Tabel 2: Factoren van invloed op informatiebehoeften

3.3.1. Factoren van invloed op informatiebehoeften

Er zijn geen specifieke beïnvloedende factoren geïdentificeerd die betrekking hebben op kenmerken van de sociaal-politieke context, de organisatie, de informatie en de randvoorwaarden, waardoor alleen de resterende categorie wordt behandeld.

3.3.2. Kenmerken van de individuele gebruiker

Of er bij een informatiebehoefte ook daadwerkelijk naar informatie gezocht gaat worden, hangt af van de situatie waarin iemand zich bevindt en het belang dat deze aan de informatiebehoefte hecht. Belangrijke maatstaven voor de informatiebehoefte blijken de mate van onzekerheid en het belang van de situatie te zijn (Boekhorst et al., 2000). De mate van onzekerheid is een eerste factor die van invloed is op de informatiebehoefte van de individuele gebruiker. Gesteld kan worden dat de behoefte aan informatie groter is naarmate

iemand meer onzekerheid ervaart. Dit maakt het op zijn beurt waarschijnlijker dat er meer informatie gezocht en eventueel gebruikt wordt. De mate van onzekerheid is afhankelijk van individuele karakterkenmerken van de informatiezoeker, maar ook van de bekendheid en associaties van de zoeker met het onderwerp (o.a. Boekhorst et al, 2000; Choo 1998; Summers et al., 1983, in Heinstrom 2002). Helaas wordt in de literatuur niet dieper op deze individuele karakterkenmerken ingegaan, waardoor er geen specifiekere informatie kan worden gegeven. Overigens stellen Lomas (2001) en collega's (CHSRF, 2000) dat beleid gepaard gaat met onzekerheid en zij onderscheiden twee soorten onzekerheid: onzekerheid die gepaard gaat met een gebrek aan informatie ('when there isn't enough information') en onzekerheid waarbij niet informatie maar waarden een grote rol spelen ('when information isn't enough'). De eerste soort onzekerheid heeft betrekking op de hier bedoelde factor; de tweede op het feit dat bij beleidskeuzes waarden en ideologie een grote rol spelen, zoals reeds eerder aan bod is gekomen in hoofdstuk 2.

De duidelijkheid van de informatiebehoefte is een tweede factor die van invloed is op de informatiebehoefte; deze bepaalt mede de mate waarin en mogelijk ook de manier waarop men op zoek gaat naar informatie (Boekhorst et al, 2002; Choo, 1998). Men kan stellen dat de duidelijkheid van de informatiebehoefte samenhangt met het bewustzijn van de informatiebehoefte bij de informatiezoeker. Indien men zich niet realiseert dat informatie nodig is, werkt dit negatief op de informatiebehoefte. Als onduidelijk is wèlke informatiebehoefte men precies heeft, wordt juist meer naar informatie gezocht om deze behoefte helderder te krijgen en daarmee ook duidelijker te hebben naar welke informatie gezocht dient te worden. Mensen weten bij een onduidelijke informatiebehoefte niet precies wat ze zoeken. Veel mensen geven er dan de voorkeur aan om met anderen, bijvoorbeeld collega's, te praten om de eigen behoefte helder te krijgen. Naast interpersoonlijk contact zijn er ook andere bronnen die als middel kunnen dienen om de informatiebehoefte te verhelderen. Interpersoonlijk contact is echter de belangrijkste wijze, omdat dan veelal specifieke feedback kan worden ontvangen, zodat de behoefte concreter en helderder wordt. Ook beleidsmakers uiten hun informatiebehoeften vaak middels intern overleg en het raadplegen van collega's (persoonlijke mededeling Verkleij, 2003). Via interpersoonlijk contact kan de impliciete kennis en de feedback van anderen helpen om de eigen informatiebehoefte helder te krijgen. Waarschijnlijk is het zo dat naarmate de behoefte onduidelijker is, er meer behoefte is aan impliciete kennis van anderen via interpersoonlijk contact.

Om gehoor te geven aan de informatiebehoefte die informatiezoekers hebben, is het belangrijk dat men duidelijkheid heeft over de specifieke betekenis en inhoud van deze behoefte (Boekhorst et al, 2000; Choo, 1998). Hoe duidelijker de informatiebehoefte is, des te meer richting kan de informatiezoeker aan het informatiezoekproces geven. De duidelijkheid van de informatiebehoefte kan te maken hebben met de frequentie waarmee de informatie nodig is (Choo, 1998). Bijvoorbeeld, als er elk jaar bepaalde jaarcijfers nodig zijn, dan weet de beleidsmaker na verloop van tijd heel duidelijk welke cijfers precies bedoeld zijn en waar hij of zij deze kan vinden. Een frequentere behoefte aan een zelfde soort informatie maakt dat de informatiebehoefte heel duidelijk omlijnd is. Hierdoor kan vervolgens duidelijk richting worden gegeven aan het informatiezoekproces. Als er een nieuwe behoefte ontstaat, bijvoorbeeld een geheel nieuw beleidsthema doet zich voor, dan is de informatiebehoefte doorgaans minder duidelijk. Dit kan zich vervolgens uiten in het informatiezoekproces, bijvoorbeeld doordat de persoon zich eerst meer wil oriënteren en erover spreekt met collega's of andere nabije bronnen.

3.3.3. Conclusie

Er zijn slechts twee factoren geïdentificeerd die specifiek van invloed zijn op informatiebehoeften. Dit kan deels verklaard worden door het feit dat in de geraadpleegde literatuur de fase van informatiebehoeften niet vaak wordt onderscheiden. In zeer uitgebreide of gespecialiseerde literatuur, met name in boeken die in hun geheel over informatiegedragingen gaan zoals Choo (1998) en Boekhorst et al. (2000), werd hier wel op ingegaan. Bovendien gaat de behoefte aan informatie vaak gepaard met het direct (beginnen met)

zoeken naar informatie, zoals ook is aangegeven bij de bespreking van het hier gehanteerde procesmodel in de inleiding van dit hoofdstuk. De hier geïdentificeerde factoren gelden niet specifiek voor beleidsmakers maar voor mensen in het algemeen. Bovendien dient vermeld te worden dat het hier enkel gaat om kenmerken van de gebruiker.
De mate van onzekerheid die men ervaart bij gebrek aan informatie blijkt van invloed te zijn. Onze inschatting is dat dit ook voor beleidsmakers een belangrijke factor is; het is veelal bepalend in hoeverre men daadwerkelijk op zoek gaat naar informatie. De duidelijkheid van de informatiebehoefte (en het hiermee samenhangende bewustzijn ervan) lijkt ons ook een belangrijke factor, omdat dit de frequentie en manier van het zoeken naar informatie kan beïnvloeden; in de tekst zijn voorbeelden gegeven die dit verhelderen.

3.4. Informatie zoeken

Figuur 5: Procesmodel van informatiegedragingen: de fase van het zoeken van informatie

Het zoeken naar informatie beslaat het proces van het doelgericht zoeken naar informatie om meer kennis te verkrijgen. Ieder individu heeft andere informatiezoekgedragingen, die onder andere afhankelijk zijn van de kennis over de bronnen, vroegere ervaringen en persoonlijke voorkeuren (Choo, 1998). In de volgende subparagrafen wordt daar dieper op ingegaan.

Het zoeken van informatie kan op diverse manieren geschieden, namelijk door middel van observatie, conversatie en consultatie en literatuurraadpleging (Boekhorst et al., 2000). Observatie vindt steeds minder plaats en er wordt meer gebruikgemaakt van mondelinge bronnen (conversatie). Hierbij wordt informatie uitgewisseld en verzameld. Een belangrijke conversatievorm is de consultatie. Bij de literatuurraadpleging kan men denken aan het raadplegen van artikelen en onderzoeksresultaten in tijdschriften, boeken en kranten, maar ook aan gebruik van internet.
In de literatuur zijn weinig systematische stappenplannen te vinden voor het zoeken naar informatie. Regelmatig beslaan de stappenplannen het gehele proces van informatie-behoeften tot gebruiken, echter niet specifiek voor beleidsmakers. Boekhorst et al. (2000) presenteren een stappenplan voor informatiespecialisten: men analyseert een probleem, stelt de beschikbare tijd en financiering vast, waarna informatiebronnen worden geselecteerd en geraadpleegd, om tenslotte een selectie van de gevonden informatie te maken die relevant is voor de probleembeantwoording. Ook beschrijven zij verschillende vormen van informatieverwerving:

- Passieve aandacht: Men is onbewust op zoek naar informatie; de verwerving vindt 'toevallig' plaats omdat de actie een ander doel heeft.
- Passief zoeken: Tijdens het zoeken naar informatie wordt informatie gevonden waarnaar men niet op zoek was, maar die wel interessant is. Men vindt dus relevante informatie zonder bewust gezocht te hebben naar deze informatie.
- Actief zoeken: Men gaat bewust op zoek naar informatie.
- Alert zijn: Men is oplettend en staat open, om kennis te verdiepen of uit te breiden.

Naast deze indeling bestaan nog andere indelingen, zoals van Kuhltau, Marchionini en Ellis (zie Boekhorst et al, 2000; Choo, 1998). Het voert voor deze review te ver om deze te bespreken; de geïnteresseerde lezer verwijzen wij graag naar het boek van Choo.

Overzicht van relevante en belangrijke factoren van invloed op informatie zoeken

Kenmerken van de individuele gebruiker
- *netwerk (20, 29, B, H)*
- gestructureerdheid van het zoekgedrag (6)
- *routines in zoekgedrag (9, 27, 40, 46, 47, H)*
- *persoonlijkheidsfactoren (21)*
- vaardigheden omgang applicaties/zoekmachines (I)

Kenmerken van de informatie
- *Hoeveelheid beschikbare informatie/kanalen/bronnen (23, 45, 49, H)*
- *Waargenomen toegankelijkheid van informatie/kanalen/bronnen (9, 33)*

Tabel 3: Factoren van invloed op informatie zoeken

3.4.1. Factoren van invloed op het zoeken van informatie

Er zijn, specifiek met betrekking tot het zoeken van informatie, in de literatuur en gesprekken met deskundigen geen factoren geïdentificeerd op het niveau van de sociaal-politieke context, de organisatie en de randvoorwaarden. Daarom worden hieronder enkel de overige twee categorieën besproken.

3.4.2. Kenmerken van de individuele gebruiker

Er zijn op het niveau van de individuele gebruiker vijf factoren geïdentificeerd die specifiek van invloed zijn op het zoeken van informatie. Het netwerk dat beleidsmakers hebben, is een belangrijke informatiebron (Lomas, 1997; persoonlijke mededeling Cremer en Verkleij, 2003). Bij het inwinnen van informatie wordt vaak begonnen met het raadplegen van collega's en individuen uit het netwerk van de beleidsmaker, die bij kunnen dragen aan het verzamelen van relevante informatie. Onder het netwerk vallen niet alleen collega's, maar ook deskundigen die men via conferenties en seminars heeft ontmoet of via het bezoeken van en samenwerken met andere instellingen (Duivenboden et al, 1999). Hoe beter en uitgebreider het netwerk is, hoe eerder een beleidsmaker relevante informatie vindt en hoe meer kennis wordt gebruikt (Gorissen, 2001).

Als tweede factor blijkt de mate van gestructureerdheid van het zoeken naar informatie een rol te spelen. In een onderzoek naar informatiezoekstrategieën van managers werden objectief succesvolle managers onderscheiden van niet-succesvolle managers (Borgman, 1994). Succesvolle managers bleken gestructureerd te zoeken naar informatie: ze zochten naar initieel overzicht, bijvoorbeeld door het afwerken van een brede checklist, waarna zij meer selectief en specifiek de meest belovende gebieden uitdiepten. De minder succesvolle managers volgden een informatiezoekstrategie die min of meer omgekeerd was en gekarakteriseerd werd door:
- springen en verzuipen: eerste indrukken en vooroordelen leiden het informatiezoekgedrag al vanaf het eerste begin, waardoor potentieel belangrijke gebieden over het hoofd worden gezien;
- meer is beter: het verzamelen van zoveel mogelijk informatie;
- slecht omgaan met beschikbare tijd: weinig tijd nemen voor reflectie en het verwerken van verkregen informatie.

Gestructureerd informatiezoekgedrag leidt dus tot het vinden van betere en meer relevante informatie.

Een derde factor op het niveau van de individuele gebruiker betreft de routines in zoekgedrag. Beleidsmakers halen informatie vaker bij collega's, andere overheidsinstellingen, partnerorganisaties en kranten dan bij onderzoekers of universitaire instellingen (Lester, 1993). Mensen met een hoge leeftijd en veel opleiding en ervaring, waar regelmatig sprake van is bij beleidsmakers, maken echter vaker gebruik van beleidsanalyses en wetenschappelijke onderzoeksresultaten dan jongeren.

Indien men informatie nodig heeft die men vaker heeft gebruikt, beïnvloedt dit het gemak, de kwaliteit en hoeveelheid van informatie die men verzamelt. Dit heeft te maken met de duidelijkheid van de informatiebehoefte die in de paragraaf over informatiebehoeften is besproken. Daarnaast is er vaak ook sprake van routines in de aard van kanalen die worden geraadpleegd en deze kunnen verschillen per beroepsgroep. Men raadpleegt vaak bronnen van de eigen instelling of een samenwerkingspartner. Binnen een bureaucratische overheid wordt volgens Rich (1991) vaak gebruikgemaakt van bronnen van de eigen organisatie of van andere overheden. Het toenmalige ministerie van WVC stelde in 1992 dat veel informatie wordt gehaald bij het CBS, SIG Informatiecentrum voor Gezondheidszorg en de Ziekenfondsraad (zie Tweede Kamer, 1992). Ook bij andere beroepsgroepen komen routines voor. Zo gebruiken artsen die op zoek zijn naar medische kennis de volgende kanalen in afnemende frequentie: collega's, tijdschriften, boeken, bibliotheek en gedrukte of online bibliografieën (Theunissen et al., 2003).
Het ligt voor de hand dat routines te maken hebben met positieve en negatieve ervaringen in het verleden: hoe vaker men via bepaalde kanalen bruikbare informatie heeft gevonden, des te vaker zal men die kanalen raadplegen als men vergelijkbare informatie nodig heeft; omgekeerd zullen negatieve zoekervaringen niet snel tot zoekroutines leiden. Een laatste opmerking met betrekking tot routines in zoeken is dat deze niet enkel een positieve invloed hebben op het snel vinden van informatie, maar ook een systematische fout met zich mee kunnen brengen. Mogelijk ziet men systematisch bepaalde kanalen, en daarmee ook bepaalde informatie, over het hoofd (persoonlijke mededeling Verkleij, 2003; Choo, 1998).

Ten vierde hebben persoonlijkheidsfactoren een grote invloed op het informatiezoekgedrag. Heinstrom (2002) vond bijvoorbeeld dat mensen actiever zoeken naar informatie naarmate zij standvastiger zijn. Ook de mate van extraversie speelt een rol. Extraverte personen zijn vooral op zoek naar de context van een probleem en hechten waarde aan feedback van anderen. Introverte personen reflecteren daarentegen meer op het theoretische raamwerk dat het probleem in kaart brengt (Mc Caulley, 1987 in Heinstrom, 2002).
Persoonlijkheidsfactoren lijken een grotere rol te spelen bij informatiezoekgedrag naarmate een informatiezoeker meer ervaring heeft (Belardo, 1985 in Heinstrom, 2002).

Er zijn verschillende typen informatiezoekers te onderscheiden waarbij persoonlijkheidsfactoren een rol spelen. Palmer (1991a, in Heinstrom, 2002) onderscheidt zes typen:

- Informatie-overbelasters ('overload'): Actieve, georganiseerde maar flexibele zoekers met een groot relatie-informatie-netwerk en brede interesses. Zij gebruiken veel verschillende informatiezoekstrategieën en zoeken in veel verschillende bronnen.
- Informatie-ondernemers ('entrepreneurs'): Zij hebben weinig controle en maken geen gebruik van een specifieke strategie. Persoonlijke contacten zijn de belangrijkste informatiebron.
- Informatiejagers ('hunters'): Zij hebben behoefte aan controle, zijn actief en hebben een goed georganiseerde en systematische informatiezoekwijze.
- Pragmatische informatiezoekers ('pragmatists'): Zoeken alleen informatie als dat broodnodig is. Er zijn geen patronen van informatie zoeken aanwezig en er is geen behoefte aan controle.
- Informatieploeteraars ('plodders'): Zij besteden weinig tijd aan informatie zoeken, baseren zich op eigen kennis en bronnen of die van anderen. Er is geen behoefte aan controle.
- Informatieverzuimers ('derelicts'): Zij hebben geen systematische wijze van zoeken naar informatie en organiseren van informatie en hebben weinig behoefte aan informatie. Bij confrontatie met nieuwe informatie voelden ze zich overladen.

Deze typen zoekers zijn niet specifiek bij beleidsmakers onderzocht, maar kunnen mogelijk wel vertaald worden naar beleidsmakers: in de conclusie is een poging hiertoe ondernomen.

Heinstrom (2002) onderscheidde bij studenten drie categorieën informatiezoekers:

- Fast surfers: het doel van het informatiezoekgedrag is om de zoekactie zo snel mogelijk te beëindigen, niet om zelf te leren van de informatie. Men vindt het moeilijk om een document te beoordelen op relevantie, ervaart een hoge tijdsdruk en geeft de

voorkeur aan het oude bekende. Men hecht waarde aan duidelijk geschreven documenten van recente datum, samenvattingen en overzichten. Tijdgebrek is bij deze categorie een belangrijke belemmerende factor voor informatiezoekgedrag.
- Broad scanners: men werkt met een brede informatiescan (middels veel verschillende trefwoorden), veel diversiteit aan informatie en bronnen. Men staat open voor nieuwe ervaringen en informatie, is gedisciplineerd en open. De informatieverzameling vindt plaats middels internet, bestaand materiaal, media en bijeenkomsten bij bedrijven of conferenties. Informatie wordt vaak bij toeval ontdekt en direct gescand op relevantie.
- Deep divers: men heeft een grote inzet en maakt intensief gebruik van informatie (volledige en uitgebreide verwerking). Informatie wordt kritisch beoordeeld/gebruikt indien de auteur positief bekend staat, informatie reeds bekend is en de wetenschappelijke kwaliteit hoog is.
-

Wat deze categoriseringen duidelijk maken is dat er een groot verschil kan zijn in aanpak en werkwijze van informatiegedragingen bij mensen. De manier waarop men zoekt en verwante persoonlijke kenmerken beïnvloeden het informatiezoekproces en de bijbehorende resultaten: een broad scanner kan bijvoorbeeld erg relevante informatie tegenkomen die een fast surfer niet is tegengekomen, terwijl een deep diver veel meer ingaat op de achterliggende gedachten, waardoor weer andere belangrijke aspecten aan het licht kunnen komen, die andere informatiezoekers niet zouden hebben gebruikt.

Tot besluit speelt een rol de mate waarin informatiezoekers bekend zijn met diverse zoeksystemen en informatiekanalen en waarin men de vaardigheden beheerst om met applicaties en zoekmachines om te gaan (persoonlijke mededeling Weggeman, 2003). Men kan wel over een verscheidenheid aan kanalen beschikken, maar als men hier niet mee kan werken, kunnen deze ook niet optimaal benut worden. Beleidsmakers werken in geringe mate met zoekmachines en databases, waardoor dit een beperkte beïnvloedende factor betreft. Deze factor heeft ook te maken met de waargenomen toegankelijkheid van de bron: die factor staat hieronder vermeld bij kenmerken van de informatie.

3.4.3. Kenmerken van de informatie

In de literatuur zijn we twee belangrijke factoren tegengekomen die betrekking hebben op de informatie zelf. Ten eerste is de hoeveelheid beschikbare informatie en informatiekanalen van invloed op de selectie van informatie. Anderzijds maakt een overload aan informatie dat selectie van informatie steeds belangrijker wordt. In de huidige maatschappij is er sprake van een steeds grotere diversiteit van informatie en kanalen, hetgeen de wijze van informatiezoekgedrag sterk beïnvloedt. Hoeveelheden zijn vaak onbeheersbaar geworden. Door de overload aan informatie verandert de wijze van literatuurverzameling en selectie ervan: selectie is niet alleen complexer maar ook belangrijker geworden (Verhoeven, 1999). De informatie-overload heeft een negatieve werking op het informatiezoekgedrag, aangezien relevante informatie niet altijd wordt gelezen (Verhoeven, 1999; persoonlijke mededeling Verkleij, 2003). Uit Amerikaans onderzoek onder 260 beleidsmakers in de gezondheidszorg bleek dat deze gemiddeld de helft van een normale werkdag bezig zijn met informatie. Van de ontvangen informatie wordt ongeveer één vijfde deel in detail gelezen, de helft wordt vluchtig doorgenomen en het overige gedeelte wordt nooit gelezen (Sorian, 2003). Een systematische review liet zien dat gebruik van onderzoeksgegevens door beleidsmakers in de zorg wordt bevorderd als er een samenvatting is met duidelijke conclusies (Innvaer et al., 2002).

Naast de beschikbaarheid van informatie speelt ook de waargenomen toegankelijkheid van informatie, -bronnen en -kanalen een rol. Veel informatiezoekers geven de voorkeur aan bronnen die lokaal zijn of dichtbij staan en die niet noodzakelijkerwijs de beste zijn; waargenomen toegankelijkheid van een informatiebron is voor deze zoekers belangrijker dan waargenomen kwaliteit (Choo, 1998; NCCDR, 1996). Beschikbaarheid van informatie en toegang tot de informatie zorgen ervoor dat kennis vaker benut wordt (Gorissen, 2001).

3.4.4. Conclusie

Van de zeven factoren die zijn geïdentificeerd als specifiek van invloed op het zoeken van informatie heeft een aantal duidelijk met elkaar te maken, met name netwerk, routines, persoonlijke factoren en vaardigheden en waargenomen toegankelijkheid. Routines lijken hierbij de centrale factor. Zo kan het veelvuldig raadplegen van het eigen netwerk gezien worden als uiting van een routine. Verder is er een logisch verband tussen routines en waargenomen toegankelijkheid van kanalen en bronnen. Immers, als men bepaalde kanalen of bronnen veelvuldig raadpleegt, zal men deze ook als toegankelijk beschouwen. Ook met vaardigheden in het gebruiken van applicaties is er een logisch verband: als men deze vaardigheden mist, zal men de betreffende kanalen ook niet routinematig gaan raadplegen.

Het is moeilijk om deze factoren goed van elkaar te scheiden. De factor vaardigheden is de meest 'technische' in dit rijtje. Uit de literatuur en uit gesprekken blijkt dat beleidsmakers weinig gebruikmaken van (online) literatuurbestanden (zoals Pubmed) met wetenschappelijke gegevens. Websites zoals het Nationaal Kompas Volksgezondheid en de Nationale Atlas Volksgezondheid van het RIVM blijken wel regelmatig gebruikt te worden (persoonlijke mededeling Cremer en Verkleij, 2003). Beleidsmakers zoeken vaak informatie in hun netwerk en andere nabije bronnen, zoals andere overheden en samenwerkingspartners; bronnen die zij als toegankelijk beschouwen (persoonlijke mededelingen Cremer en Verkleij, 2003). Onze indruk is dat het infrequente gebruik van online literatuurbestanden door beleidsmakers niet zozeer te maken heeft met een gebrek aan vaardigheden om deze applicaties toe te passen, maar veeleer met de verwachting (of de ervaring) dat zij er weinig relevante of bruikbare informatie zullen aantreffen. Onze indruk is dus dat het infrequente gebruik van applicaties meer te maken heeft met motivatie dan met mogelijkheden/vaardigheden. Vandaar dat 'technische' vaardigheden door ons niet als belangrijke factor voor zoekgedrag van beleidsmakers worden beschouwd.

Een zelfde redenering volgen wij met betrekking tot waargenomen toegankelijkheid. Dit zien wij wel als een belangrijke factor, maar wij hebben de indruk dat hierbij het psychologische aspect belangrijker is dan het technische aspect van daadwerkelijk toegang hebben. Zo ervaren veel beleidsmakers een psychologische afstand tot wetenschappelijke onderzoeksresultaten en onderzoekers, zoals is belicht bij de bespreking van de kloof tussen beleidsmakers en onderzoekers (zie paragraaf 3.2.3). 'Technische toegankelijkheid' tot onderzoeksliteratuur speelt naar onze mening in veel mindere mate een rol dan 'psychologische toegankelijkheid'.

Zoals reeds vermeld, zijn de persoonlijkheidsfactoren en typen zoekers niet specifiek bij beleidsmakers onderzocht. Verkleij en Cremer (persoonlijke mededelingen, 2003) gaven aan dat beleidsmakers vooral collega's raadplegen om informatie te verzamelen en dat er in geringe mate sprake is van een gestructureerd informatiezoekproces via andere kanalen. De genoemde kenmerken zijn vooral typerend voor wat Palmer (1991a, in Heinstrom, 2002) de informatie-ondernemers (weinig controle, geen gebruik van een specifieke strategie en persoonlijke contacten als belangrijkste informatiebron) en de informatieploeteraars (besteden weinig tijd aan informatie zoeken, baseren op eigen kennis en bronnen of die van anderen met weinig behoefte aan controle) noemt. De categorisering van informatiezoekers die Heinstrom (2002) onderscheidde, had weliswaar betrekking op studenten, maar kan volgens ons goed vertaald worden naar informatiegedragingen van beleidsmakers.

Twee factoren die hier nog niet zijn genoemd, zijn de gestructureerdheid van het zoekproces en de hoeveelheid beschikbare informatie. Het onderzoek van Sorian (2003) geeft duidelijk aan dat (ook) beleidsmakers worden overladen met informatie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat gebruik van onderzoeksinformatie wordt bevorderd door deze te laten vergezellen van een samenvatting met duidelijke conclusies.
Wij kunnen ons goed voorstellen dat de gestructureerdheid ook voor beleidsmakers een rol speelt, vooral omdat zij opereren in een complexe omgeving met veel belanghebbenden, waarin aandacht moet worden besteed aan talloze aspecten. Een gestructureerd zoekproces

kan dan helpen om alle benodigde informatie te verzamelen. Tevens kan structuur in het zoekproces bijdragen aan de mate van het routinematig werken. Men zou bijvoorbeeld kunnen denken dat naarmate er meer dezelfde informatie nodig is, er steeds routinematiger wordt gewerkt, waardoor er ook meer sprake is van een gestructureerd zoekproces. Omdat er vrijwel geen beleidsspecifieke referenties te vinden zijn die het belang van gestructureerdheid aangeven, erkennen wij deze niet direct als een belangrijke factor in het informatiezoekgedrag van beleidsmakers.

3.5. Informatie gebruiken

Figuur 6: Procesmodel van informatiegedragingen: de fase van het gebruiken van informatie

3.5.1. Conceptualisatie van informatiegebruik

In dit rapport is reeds veelvuldig gesproken over 'het gebruiken van informatie', alsof dat een duidelijk omschreven en afgebakend gedrag is. Kennisgebruik is echter geen eenduidig begrip en wordt door diverse auteurs zeer wisselend opgevat. Zo kan kennisgebruik slaan op het intact overnemen van onderzoeksaanbevelingen, op het sturen van een beslissing in de richting zoals gesuggereerd door onderzoeksresultaten, op het bekrachtigen van een beslissing door onderzoek, op het in ogenschouw nemen van onderzoeksgegevens, op het nader overdenken van de aard van beleidsonderwerpen, op het herdefiniëren van informatiebehoeften, en waarschijnlijk zijn nog meer specificaties van kennisgebruik te identificeren (Larsen, 1981). Dit alles maakt het begrip kennisgebruik enigszins ongrijpbaar.

In de literatuur wordt in het algemeen onderscheid gemaakt tussen drie soorten gebruik van informatie: direct of instrumenteel, conceptueel of verlichtend en strategisch of selectief gebruik (Innvaer et al., 2002; Larsen, 1981; Rich, 1991). Instrumenteel gebruik verwijst naar een concreet aanwijsbare output, een directe vertaling van onderzoeksresultaten of informatie naar planning, organisatie en beleid. Conceptueel gebruik verwijst naar een invloed op het denken over het onderwerp in kwestie zonder dat dit leidt tot een concrete output. Strategisch gebruik verwijst naar invloed op het handelen en communiceren van beleidsmakers, met name het verantwoorden van het eigen handelen en het overreden van anderen.
Gorissen (2001) hanteert een indeling die wel qua terminologie van het bovenstaande verschilt, maar niet zozeer qua inhoud. Hij onderscheidt rationeel en rationaliserend gebruik van (onderzoeks)informatie voor beleidsvorming. Rationeel gebruik staat voor het formuleren van beleid op basis van beschikbare (onderzoeks)informatie, terwijl rationaliserend gebruik staat voor het selectief zoeken van ondersteunende (onderzoeks)informatie bij voorgenomen beleid.

Volgens niet erg recente literatuur (Larsen, 1981; Rich, 1991) is in onderzoek alleen instrumenteel gebruik onderzocht. Tegenwoordig wordt ook conceptueel gebruik onderzocht, al is dit veel moeilijker te onderzoeken. Innvaer en collega's (2002) geven aan dat beleidsmakers de vraag naar conceptueel gebruik enkel kunnen interpreteren als 'aangeven welk onderzoek ze waardevol vinden'. In één studie werd conceptueel gebruik van onderzoeksgegevens gerapporteerd door 60% van de onderzochte beleidsmakers. Ook selectief gebruik is moeilijk te onderzoeken: beleidsmakers zullen dit in interviews niet gauw toegeven, omdat het negatief gekwalificeerd wordt (Innvaer et al., 2002). Ook Gorissen (2001) stelt, gebruikmakend van de eigen terminologie, dat rationeel kennisgebruik veel vaker is vastgesteld dan rationaliserend kennisgebruik.

Het onderzoek naar en het perspectief op het proces van informatiegebruik is in de loop van de tijd sterk veranderd en heeft steeds meer een focus op de gebruiker, zijn/haar behoeften, voorkeuren en context gekregen (Choo, 1998; NCDDR, 1996). Vroeger werd veelal uitgegaan van het Research-Development-Dissemination-model, een top-down-model waarin kennis als een éénrichtingsproces werd gezien: onderzoekskennis leidt tot innovaties/informatie, die vervolgens breed verspreid en vrij passief overgenomen worden. Tegenwoordig wordt de gebruiker echter niet meer gezien als een passieve ontvanger, maar als een actieve verwerker/constructeur, die de informatie relateert aan bestaande voorkennis en er zo betekenis aan geeft; kennisgebruik wordt dus opgevat als een actief leerproces (NCDDR, 1996). De focus is veel meer op de gebruiker van informatie te komen liggen, in vergelijking met de top-down benadering van vroeger. De actieve betrokkenheid van beleidsmakers gedurende de planning en uitvoering van een onderzoek heeft een positieve werking op het gebruik van de onderzoeksinformatie door beleidsmakers, omdat de onderzoeksresultaten zodoende meer aansluiten op de behoeften van de beleidsmakers (Boer, 2002).

De bovengenoemde ontwikkeling is ook herkenbaar in de vier tijdperken van stimulering van gebruik van onderzoeksinformatie die Lomas (2001) onderscheidt. Elk tijdperk wordt getypeerd met een trefwoord. Tot de jaren '60 van de 20e eeuw werd een passieve strategie gevolgd, waarbij onderzoeksinformatie vooral via tijdschriften werd verspreid ('passive'). Vanaf de jaren '70 heeft actieve informatieverspreiding meer aandacht gekregen, bijvoorbeeld via het uitbrengen van richtlijnen ('push'). Vanaf de jaren '90 werd er vraag gecreëerd naar onderzoeksinformatie, bijvoorbeeld via contractonderzoek ('pull'). En vanaf 2000, tenslotte, is er meer aandacht voor uitwisseling en gezamenlijkheid, bijvoorbeeld door het gezamenlijk opzetten en uitvoeren van onderzoek ('partner').

Overzicht van beïnvloedende factoren voor gebruik van informatie

Kenmerken van de individuele gebruiker
- *creativiteit, improvisatievermogen (H, I)*

Kenmerken van de informatie
- *begrijpelijkheid (15, 30, 31, 33, 43, 45)*
- praktische toepasbaarheid (12, 29, 33, 43)
- presentatie van de informatie (8, 23, 30, 44, H)
- *aard van het kanaal (9, 15, 19, 33, H, I)*

Tabel 4: Factoren van invloed op het gebruiken van informatie

3.5.2. Factoren van invloed op gebruik van informatie

Hoewel de hierboven genoemde conceptualisaties van informatiegebruik (instrumenteel, conceptueel, strategisch) gangbaar zijn, zijn ze in de geraadpleegde onderzoeksliteratuur doorgaans niet in verband gebracht met beïnvloedende factoren. In die literatuur wordt enkel melding gemaakt van factoren die een rol spelen bij informatiegebruik, en wordt de aard van dat gebruik veelal niet nader omschreven.
De factoren die enkel een rol spelen bij informatiegebruik, en dus niet bij behoeften of zoeken, kunnen alle geclassificeerd worden als kenmerken van de individuele gebruiker of kenmerken van de informatie. Factoren op het niveau van de sociaal-politieke context, van de organisatie of van de randvoorwaarden werden door ons niet geïdentificeerd.

3.5.3. Kenmerken van de individuele gebruiker

De kennis, vaardigheden en ervaring van de gebruiker was in paragraaf 3.2.3 reeds geïdentificeerd als algemeen geldende factor. Daarbij ging het niet alleen om de kennis en vaardigheden die de gebruiker heeft ten aanzien van het onderwerp in kwestie, maar ook om kennis en vaardigheden om onderzoeksresultaten te kunnen begrijpen en op hun waarde te beoordelen en om de best mogelijke fit tussen de informatie en de politieke visie en priori-

teiten te realiseren. Een aparte factor, die enigszins verband houdt met het realiseren van die fit, is de creativiteit en improvisatie van de gebruiker. Deze factor kwam naar voren in twee gesprekken met deskundigen (Verkleij, 2003; Weggeman, 2003) maar niet in de literatuur. Volgens Weggeman is het doorgaans zo dat een antwoord op een informatievraag niet op één plek wordt gevonden. Meestal zal men op verschillende plekken of via verschillende kanalen meerdere stukjes informatie vinden en moet die informatie gecombineerd worden tot een coherent geheel. Ook is er een vertaalslag nodig van informatie naar beleidsaanbevelingen. Deze processen van informatiegebruik vergen enige mate van creativiteit en improvisatievermogen. Deze factor lijkt niet alleen in het algemeen van belang, maar ook, of misschien juist vooral, voor beleidsmakers; zij opereren immers in een complexe omgeving met 'real-life'-problemen, waarvoor oplossingen dienen te worden gegenereerd waarbij met tal van aspecten rekening moet worden gehouden. Boer (2002) signaleert echter dat de overheid zichzelf bij complexe vraagstukken soms niet een richtinggevende maar een procedurele rol toekent. Dit doet vermoeden dat beleidsmakers in die gevallen de creativiteit voor het komen tot een oplossing overlaten aan de andere beleidsspelers.

3.5.4. Kenmerken van de informatie

Gebruik van informatie wordt bevorderd als de informatie begrijpelijk is en dus niet te complex is, praktisch toepasbaar is en aantrekkelijk gepresenteerd wordt. Daarnaast speelt ook de manier waarop de informatie wordt overgedragen (het kanaal) een belangrijke rol.

De begrijpelijkheid van informatie beïnvloedt de mate waarin informatie gebruikt wordt. In diverse publicaties komt naar voren dat onderzoeksuitkomsten niet worden gebruikt als men ze moeilijk te begrijpen en verwarrend vindt en als er veel jargon in voorkomt waarmee men niet bekend is. Begrijpelijkheid is een factor die reeds lang bekend is vanuit de sociale psychologie en communicatie-onderzoek (McGuire, 1985). Deze factor geldt in het algemeen (NCDDR, 1996; Seidel, 1981) en wordt ook specifiek voor beleidsmakers van belang geacht (Ellenbroek & Reijmerink, 2003; Lomas, 2001; Sorian, 2003). In de review van NCDDR (1996) wordt gesteld dat men de boodschap moet transformeren of vertalen voor specifieke gebruikersgroepen. In praktische zin kan men daarbij denken aan het formuleren van eenvoudige en heldere boodschappen, het herhalen van die boodschappen en het concentreren op de belangrijkste zaken die men wil overbrengen. Informatie moet dus eenvoudig en beknopt zijn en herhaald en bekrachtigd worden. Een laag abstractieniveau is nodig en bij wetenschappelijke informatie bevorderen analogieën het gebruik.

Naast begrijpelijkheid wordt ook praktische toepasbaarheid belangrijk geacht, zowel in het algemeen (NCDDR, 1996; Seidel, 1981) als specifiek voor beleidsmakers (Davis & Howden-Chapman, 1996; Lomas, 1997). Deze factor wordt echter niet verder uitgediept. Auteurs lijken ermee te verwijzen naar instrumenteel gebruik en niet zozeer conceptueel gebruik, al wordt dat in publicaties niet vermeld.

Een derde factor op het niveau van informatie is de presentatie van de informatie. Volgens Shonkoff (2000) worden beleidsmakers eerder overtuigd door aangrijpende verhalen ('compelling stories') dan door droge, statistische gegevens. Ook Verkleij (persoonlijke mededeling, 2003) meldt dat de levendigheid van de presentatie ertoe doet. Lomas (2001) en collega's van de Canadian Health Services Research Foundation (CHSRF, 2000) stellen dat anekdotes goed werken bij beleidsmakers, en wel anekdotes die de bredere 'evidence' op het terrein weerspiegelen. Beleidsmakers zelf vinden het bevorderlijk als een onderzoeksrapport een samenvatting met duidelijke conclusies bevat (Innvaer et al., 2002).

De laatste factor die hier kan worden onderscheiden is de aard van het kanaal waarlangs de informatie wordt overgebracht. In diverse publicaties en gesprekken met deskundigen kwam naar voren dat persoonlijke communicatie oftewel mondelinge interactie het beste disseminatiemedium is (Choo, 1998; NCDDR, 1996; persoonlijke mededeling Weggeman, 2003), hoewel niet voldoende (persoonlijke mededeling Verkleij, 2003). De Gezondheidsraad (2000) stelt meer algemeen dat interactieve strategieën beter werken dan niet-interactieve. Monde-

linge informatie wordt doorgaans beter verwerkt en geeft daarmee een grotere kans om te worden gebruikt. Dit heeft waarschijnlijk te maken met meerdere aspecten. Ten eerste is reeds gemeld dat communicatie met de bron van de informatie een positieve invloed heeft op alle informatiegedragingen (behoeften verhelderen, zoeken bij nabije bronnen, gebruik). Ten tweede kan men bij direct contact vragen stellen en feedback krijgen, zodat meer begrip en verwerking mogelijk zijn. Ten derde kan ook de 'media-rijkheid' van dit kanaal een rol spelen (Daft & Lengl, 1986): via face-to-face contact krijgt men meer informatie binnen dan via andere kanalen. Men kan hierbij denken aan lichaamshouding, toon, stembuigingen, oogcontact, enzovoorts. Informele bronnen, bijvoorbeeld persoonlijke contacten met collega's, zijn vaak even of meer belangrijk dan formele bronnen zoals onderzoeksrapporten, de bibliotheek of databanken (Choo, 1998; Ellenbroek & Reijmerink, 2003). Volgens de review van NCDDR (1996) is ook een combinatie van media- en interpersoonlijke strategieën bevorderlijk voor gebruik van informatie.

3.5.5. Conclusie

Factoren die specifiek en enkel met gebruik van informatie te maken hebben, liggen op het niveau van de informatie en de individuele gebruiker. Factoren op het niveau van de sociaal-politieke context, van de organisatie en van randvoorwaarden zijn wel van invloed op informatiegebruik, maar ook op de andere informatiegedragingen; deze factoren zijn dan ook reeds besproken in paragraaf 3.2.
Van de vijf factoren die zijn onderscheiden op het niveau van de informatie en de gebruiker lijken er drie een belangrijke rol te spelen bij beleidsmakers: creativiteit, begrijpelijkheid en aard van het kanaal.

In de tekst is naar onze mening reeds afdoende aangegeven dat creativiteit bij beleidsmakers belangrijk is en waarom dat zo is. Deze factor lijkt bij uitstek van toepassing op het gebruiken van niet-handelingsgerichte informatie (onder andere rapporten, boeken, statistische gegevens) waarmee beleidsmakers veel in aanraking komen: bij die informatie worden geen handelingsperspectieven geboden, zodat de gebruiker geheel zelf moet bepalen of en hoe hij/zij de informatie gebruikt. Handelingsgerichte informatie geeft, zoals de term al zegt, wel specifieke instructies voor gebruik; hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan protocollen en innovatieve applicaties.
Terzijde wordt opgemerkt dat, zoals in de inleiding van de reviewstudie reeds werd gesteld, de nadruk in dit rapport zou moeten liggen op niet-handelingsgerichte informatie, omdat beleidsmakers vooral in aanraking komen met dit soort informatie. Het onderscheid tussen handelingsgerichte en niet-handelingsgerichte informatie is in de literatuur niet goed terug te vinden. Sommige literatuur over informatiegebruik lijkt vooral te gaan over implementatie van innovaties (handelingsgericht) of maakt geen onderscheid tussen implementatie van informatie en innovaties en bespreekt deze door elkaar. Dit onderscheid lijkt wel evident bij de factor creativiteit, zoals hierboven aangegeven.

Het belang van de factor begrijpelijkheid van informatie behoeft nauwelijks nader betoog. Begrijpelijkheid moet in relatie worden gezien tot de algemene factor kennis en vaardigheden van de ontvanger/beleidsmaker: de ontvanger bepaalt op grond van zijn of haar kennis en vaardigheden immers of een stuk informatie begrijpelijk is. Ook kan bij deze factor een relatie worden gelegd met de algemene factor 'kloof beleidsmaker-onderzoeker'. Veel beleidsmakers lijken immers niet goed overweg te kunnen met onderzoeksinformatie, die zij vaak moeilijk vinden.

De laatste factor die als zeer belangrijk kan worden aangemerkt, is de aard van het informatiekanaal: interpersoonlijke communicatie leidt tot betere verwerking van informatie en tot beter of meer gebruik van informatie. Dit is veelvuldig gebleken uit de literatuur en uit gesprekken met deskundigen, ook specifiek met betrekking tot beleidsmakers. Aangezien deze factor al afdoende aan de orde is gekomen in de tekst, wordt er hier niet nader op ingegaan.

De praktische toepasbaarheid van informatie komt uit de literatuur wel als relevant naar voren, maar behoort volgens ons niet tot de belangrijkste factoren. Deze factor heeft veel overeenkomsten met de algemeen geldende factor relevantie. Onze inschatting is dat praktische toepasbaarheid meer specifiek van toepassing is op instrumenteel en strategisch informatiegebruik, terwijl relevantie breder van toepassing is op informatiegebruik in het algemeen, dus ook conceptueel gebruik. Bovendien lijkt praktische toepasbaarheid geassocieerd te kunnen worden met handelingsgerichte informatie en lijkt deze minder belangrijk voor beleidsmakers, zoals hierboven bij de factor creativiteit is aangegeven.

De wijze waarop informatie wordt gepresenteerd, speelt tenslotte ook een rol bij het gebruik van informatie, zoals blijkt uit de literatuur en gesprekken; dit lijkt ons echter niet één van de belangrijkste factoren. Wij kunnen ons voorstellen dat aansprekende informatie zeer wordt gewaardeerd door beleidsmakers en dat dit soort informatie relatief vaak zal worden gebruikt bij het verdedigen of uitleggen van een reeds ingenomen beleidsstandpunt. Als het gaat om informatiegebruik voor beleidsontwikkeling lijkt de presentatiewijze ons echter minder belangrijk.

4. Discussie en conclusies

In dit hoofdstuk worden eerst enkele punten van discussie besproken ten aanzien van de werkwijze en reikwijdte van de reviewstudie. Vervolgens worden de belangrijkste resultaten kort samengevat. De samenvatting bevat enkel de hoofdlijnen: vanwege het grote aantal factoren dat is geïdentificeerd als relevant en belangrijk voor informatiebehoeften, -zoekgedrag en -gebruik zou de samenvatting anders te veel een herhaling van de vorige hoofdstukken worden. In feite kan figuur 8 op pagina 40 gezien worden als een zeer beknopte samenvatting van de resultaten van deze reviewstudie.

Discussie

Deze reviewstudie is uitgevoerd volgens de werkprincipes van het NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit. Dit houdt onder andere in dat informatie is gezocht en gebruikt uit literatuur en gesprekken met deskundigen en dat informatie is gebruikt uit beleid, onderzoek en praktijk. De reviews van het NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit pretenderen niet uitputtend te zijn, maar wel de belangrijkste kennis en inzichten te identificeren. Deze review bevat dus niet alle literatuur die relevant is voor het terrein van informatiezoekgedrag en informatiegebruik door beleidsmakers. Dat zou ook te ver voeren, aangezien het onderwerp zich bevindt op een kruispunt van informatie-, communicatie-, beleids- en organisatiewetenschappen. Bovendien was de review bedoeld als een eerste verkenning van dit terrein.

Het was de bedoeling dat de review zo specifiek mogelijk zou ingaan op beleidsmakers. Wij hebben veel literatuur gevonden die zich richt op informatiezoekgedragingen, maar niet zo veel die zich specifiek op beleidsmakers en beleid richt. Enerzijds was er vaak sprake van literatuur die algemeen menselijke processen of factoren met betrekking tot informatie-verwerking en -gebruik belicht, zoals het boek van Choo (1998). Anderzijds is ook literatuur gebruikt die zich richt op andere groepen, zoals studenten (Heinstrom, 2002), managers (Borgman, 1994) of informatiespecialisten (Boekhorst et al., 2000). Deze literatuur is meegenomen omdat te weinig relevante literatuur werd geïdentificeerd die specifiek op beleidsmakers was gericht en omdat in deze literatuur wel relevant geachte factoren werden beschreven. Bij literatuur die meer algemeen van aard was of die juist specifiek over andere groepen dan beleidsmakers ging, hebben wij zelf een inschatting gemaakt in hoeverre de daarin genoemde factoren relevant en belangrijk lijken voor beleidsmakers; dit hebben we ook steeds in de tekst en conclusies van de voorgaande hoofdstukken en paragrafen aangegeven. Een laatste punt met betrekking tot de relevantie van deze review voor beleidsmakers betreft de vraag in hoeverre literatuur die wel specifiek over beleidsmakers gaat over één kam kan worden geschoren. Mogelijk zijn er verschillen naar land, cultuur, politieke affiliatie, vakgebied of werkterrein (rijksoverheid, provincie, gemeente). De enige auteur die uitgebreid aandacht besteedt aan de diverse werkterreinen van beleidsmakers is Lomas (1997). Hij onderscheidt twee typen beleidsmakers (wetgevend/nationaal en administratief/regionaal/lokaal, oftewel 'legislative' en 'administrative') en daarnaast twee andere typen beslissers (praktijkwerkers en industriële beslissers); deze zijn besproken bij de factor relevantie in paragraaf 3.2.4. Uit een Amerikaans onderzoek is voorts gebleken dat beleidsmakers in welvarende, liberale Amerikaanse staten meer informatie gebruiken dan hun collega's in armere, traditionele/conservatieve staten (Lester, 1993). Andere onderscheiden met betrekking tot beleidsmakers zijn wij niet tegengekomen.
De gesprekken met deskundigen hadden nagenoeg alle specifiek betrekking op beleid en beleidsmakers, waardoor het geheel veel informatie heeft opgeleverd over het informatiezoekgedrag van beleidsmakers.

Tevens was het de bedoeling dat de review zich vooral zou richten op niet-handelingsgerichte informatie. Daaronder wordt verstaan informatie die niet gekoppeld is aan specifieke handelingsvoorstellen. Hierbij kan men denken aan boeken, publicaties, wetenschappelijke artikelen, statistische gegevens, jaarcijfers, et cetera. Bij handelingsgerichte informatie kan men bijvoorbeeld denken aan protocollen en checklisten. Dit onderscheid leek ons bij de start van dit project belangrijk omdat wij aannamen dat beleidsmakers vooral te maken

hebben met niet-handelingsgerichte informatie. Opvallend is dat wij het onderscheid tussen handelingsgerichte en niet-handelingsgerichte informatie in de door ons geraadpleegde literatuur niet zijn tegengekomen. Sterker nog, gebruik van informatie en gebruik van innovaties (bijvoorbeeld producten, nieuwe technologische applicaties) worden regelmatig in één adem genoemd. Het onderscheid tussen informatie en innovaties is echter wel zeer relevant. Zo kwam in het gesprek met Weggeman naar voren dat het omgaan met producten duidelijker en meer afgebakend is dan omgaan met informatie, aangezien een product bepaalde gewenste functies wel of niet heeft. Bij informatie gaat het om het zoeken en formuleren van een antwoord op een abstracte vraag, om een diffuser probleem. Men vindt het antwoord waarschijnlijk ook niet op één plek, maar moet allerlei stukjes informatie combineren; dit vergt creativiteit en bovendien weet men nooit of men klaar is.
Als uit de literatuur bleek dat deze specifiek over innovaties ging, werd deze doorgaans niet meegenomen. Het kan echter ook zijn dat literatuur over innovaties ging zonder dat wij ons daarvan bewust waren, of misschien zelfs zonder dat de auteur van dat stuk zich ervan bewust was. Zo staan in de review van NCDDR (1996) allerlei factoren beschreven die invloed hebben op informatiegebruik. In die review wordt een onderzoek van Dearing en Meyer (1994) aangehaald. Zij hadden elf 'boodschap'kenmerken geïdentificeerd die een rol spelen bij kennisgebruik. Uit het opvragen en nader bestuderen van die studie bleek echter dat het ging om waargenomen kenmerken van biotechnologische innovaties. Bovendien leken de elf kenmerken ons niet van toepassing op informatie. Daarom is die studie niet meegenomen in deze review. We hebben de studie hier aangehaald als voorbeeld van het diffuse karakter van literatuur: met name in overzichtsliteratuur is regelmatig onduidelijk wat er is onderzocht en in hoeverre de resultaten betrekking hebben op informatie of op innovaties. Daarom hebben wij zoveel mogelijk getracht om naast overzichtsliteratuur ook oorspronkelijke publicaties te betrekken in de review om dit probleem zoveel mogelijk te vermijden. Echter, aangezien het niet tot de werkwijze van het NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit behoort om alle oorspronkelijke publicaties te raadplegen, zijn wij mogelijk niet geheel aan dit probleem ontkomen en is er een kans dat ook literatuur is meegenomen die van toepassing is op gebruik van innovaties in plaats van informatie.

Ten aanzien van de literatuur dient overigens gesteld te worden dat deze soms vaag is of juist heel specifieke case studies betreft, waarvan de generaliseerbaarheid moeilijk te bepalen is. Wat betreft de vaagheid zijn we bijvoorbeeld tegengekomen dat vermeld werd dat cognitieve, affectieve, demografische en psychologische factoren een rol spelen bij het zoeken of gebruiken van informatie, zonder dat dit verder werd gespecificeerd of uitgediept (onder andere Summers et al.,1983 in Heinstrom, 2002; Choo, 1998). Desondanks was veel literatuur wel concreet en bruikbaar.
Juist vanwege de vaagheid of de te grote specificiteit van de literatuur is de koppeling met interviews belangrijk. De interviews met beleidsmedewerkers van VWS zullen verder licht werpen op de relevantie en het belang van de gevonden factoren, maar ook of er factoren zijn die niet in de review naar voren kwamen.

Samenvatting

In het eerste resultatenhoofdstuk (hoofdstuk 2) zijn algemene bevindingen beschreven met betrekking tot informatie, kennis en beleid. Hieronder worden de belangrijkste kort samengevat.

In de literatuur wordt regelmatig onderscheid gemaakt tussen gegevens, informatie en kennis, al is dat onderscheid niet heel strikt. Gegevens zijn symbolische weergaven van feiten, hoeveelheden of grootheden en zijn op zich niet zinvol. Informatie heeft in tegenstelling tot gegevens wel een betekenis, doordat gegevens in een context zijn geplaatst. Maar elke ontvanger kan informatie anders duiden. Kennis is een persoonlijk vermogen en is een product van informatie, ervaringen, vaardigheden en attitudes (formule K = I x EVA). Kennis is nodig om informatie te kunnen zoeken, begrijpen en toepassen. In de literatuur wordt met betrekking tot kennis vaak onderscheid gemaakt tussen expliciete kennis (de

informatiecomponent I, makkelijk op schrift vast te leggen) en impliciete kennis (de componenten EVA, persoonlijke, moeilijk vast te leggen kennis).
De mate waarin kennis in een organisatie wordt ontwikkeld, verspreid en toegepast hangt af van de kennisinfrastructuur. Deze bestaat uit drie aspecten: informatie- en communicatietechnologie, human resource management en organisatieaspecten zoals structuur en cultuur. Binnen het ministerie van VWS zijn enkele ontwikkelingen in kennisbeleid en kennisinfrastructuur te ontwaren. Zo probeert men niet meer zozeer alle benodigde kennis zelf in huis te hebben, maar maakt men afspraken met externe kennisleveranciers over welke kennis deze leveren en onder welke randvoorwaarden. Ook wordt gestreefd naar betere aansluiting van onderzoek bij beleid en praktijk.

Met betrekking tot beleid kan gesteld worden dat dit een continu en interactief proces is waarbij vele factoren en betrokkenen de uitkomst bepalen. Er kunnen vier processen worden onderscheiden, die samen de beleidscyclus vormen: beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. De beleidscyclus is een ideaaltypisch model en beleid voltrekt zich vaak niet in die volgorde. Dit komt naar voren in vier beleidsmodellen die kunnen worden onderscheiden: het rationele model, het synoptische model, het incrementele model en het gemengde model. Beleid dat zich ontwikkelt volgens het rationele beleidsmodel (het proces van probleemsignalering tot evaluatie wordt lineair en volledig doorlopen) komt veel minder vaak voor dan volgens het gemengde model (er zijn meerdere, conflicterende beleidsdoelen, de volgorde van de stappen uit de beleidscyclus staat niet vast).
Informatiegebruik kan in de diverse beleidsmodellen verschillende vormen aannemen. In het algemeen worden drie vormen van informatiegebruik onderscheiden: instrumenteel gebruik, waarbij informatie direct vertaald wordt naar concrete output in planning, organisatie en beleid; conceptueel gebruik, waarbij informatie invloed heeft op het denken maar niet leidt tot concrete output; en strategisch gebruik, waarbij informatie invloed heeft op het handelen en communiceren van beleidsmakers, bijvoorbeeld het verantwoorden van het eigen handelen of het overreden van anderen. Bij beleid dat zich voltrekt volgens een rationeel of synoptisch model is er vaker sprake van instrumenteel gebruik, bij beleid volgens een incrementeel of gemengd model is er juist vaker sprake van conceptueel en strategisch gebruik.
De opvatting dat er een pure, lineaire relatie is tussen de ontwikkeling van kennis en de toepassing ervan in beleid is vrij naïef: directe en rationele invloed van onderzoek op beleid komt alleen voor in zeer speciale omstandigheden. Doorgaans is het zo dat vanuit het perspectief van beleid informatie (of beter: wetenschappelijke onderzoeksresultaten) slechts één van de vele mogelijke gezichtspunten is, en vaak niet de meest invloedrijke. Beleidsmakers worden niet primair gedreven door theorie of empirie, maar door politieke, economische en sociale krachten in de maatschappij. Beslissingen komen tot stand middels een proces van onderhandelen en compromissen sluiten tussen verschillende belangen en wetenschap moet concurreren met waarden, ideologie en gezond verstand. Met betrekking tot het begrip evidence, tenslotte, kan worden gesteld dat dit door beleidsmakers breder wordt ingevuld dan vanuit de wetenschap en niet alleen onderzoeksmatige kennis omvat.

In het tweede resultatenhoofdstuk werden drie informatiegedragingen geïntroduceerd die de ruggengraat van het hoofdstuk vormen: (het erkennen van) informatiebehoeften, het zoeken van informatie en het gebruiken van informatie. Deze gedragingen lopen in elkaar over, zijn niet altijd duidelijk te scheiden en vormen samen een dynamisch proces: het procesmodel van informatiegedragingen (zie de figuur hieronder). De dynamiek en verwevenheid van de gedragingen komen bijvoorbeeld tot uiting in het besef dat men voor het verhelderen van een informatiebehoefte vaak al informatie moet zoeken en gebruiken en dat gevonden informatie vaak een nieuwe informatiebehoefte oplevert. Ondanks het dynamische en vloeiende karakter van deze gedragingen zijn ze, ten behoeve van het overzicht, afzonderlijk besproken.
Voor elk van deze drie informatiegedragingen zijn uit de literatuur en gesprekken met deskundigen factoren geïdentificeerd die invloed hebben op het gedrag of er in ieder geval een rol bij spelen. In totaal werden 33 factoren geïdentificeerd. Negentien factoren bleken relevant voor alle drie de gedragingen, twee voor informatiebehoeften, zeven voor informatie zoeken en vijf voor informatie gebruiken.

Voor een verder overzicht zijn de factoren ingedeeld in categorieën die algemeen gangbaar zijn in onderzoek naar de implementatie van innovaties:

- kenmerken van de sociaal-politieke context
- kenmerken van de organisatie
- kenmerken van de individuele gebruiker
- kenmerken van de informatie
- kenmerken van de randvoorwaarden

Tot slot is voor elke factor een inschatting gemaakt hoe belangrijk deze is. Dit om alvast een selectie van belangrijkste factoren te maken, aangezien in de interviews met beleidsmakers in het vervolg van dit project niet aan alle 33 factoren aandacht kan worden geschonken. Het inschatten van het belang gebeurde in een consensusgericht proces, waarbij de volgende criteria werden gehanteerd: Door hoeveel bronnen wordt de factor genoemd? Door hoeveel bronnen wordt de factor belangrijk genoemd? In hoeverre lijkt de factor relevant of belangrijk voor beleidsmakers? Aangezien de literatuur niet altijd uitsluitsel gaf op deze vragen, is het oordeel over het belang van de factoren niet geheel objectief maar mede gebaseerd op de subjectieve inschatting van de reviewauteurs.
Via deze werkwijze is onderstaande figuur nader ingevuld met factoren in diverse categorieën, hetgeen uiteindelijk geleid heeft tot het volledig ingevulde procesmodel op pagina 40. De 23 cursief gedrukte factoren in het ingevulde model zijn de factoren die door ons belangrijk worden geacht. Het model en de invulling ervan beschouwen wij overigens als een tentatieve poging tot inzicht.
Het grote aantal factoren maakt het ondoenlijk om in deze samenvatting in detail te treden. Daarom zullen hier enkel de hoofdlijnen van de resultaten worden besproken.

Figuur 7: Procesmodel van informatiegedragingen van beleidsmakers

De meeste factoren, namelijk 19 van de 33, worden relevant geacht voor alle drie de informatiegedragingen. Bovendien zijn bij deze 19 algemeen geldende factoren alle 5 de categorieën vertegenwoordigd (sociaal-politieke context, organisatie, gebruiker, informatie, randvoorwaarden). Opvallend is dat de categorieën sociaal-politieke context, organisatie en randvoorwaarden alleen voorkomen bij de algemeen geldende factoren en niet bij de afzonderlijke informatiegedragingen: bij die afzonderlijke gedragingen zijn enkel factoren gerangschikt die behoren tot kenmerken van de individuele gebruiker of van de informatie.

Bij de drie specifieke informatiegedragingen komt het kleinste aantal factoren voor bij (het erkennen van) informatiebehoeften. Dit is mogelijk te verklaren vanuit het feit dat dit gedrag in de literatuur niet altijd wordt onderscheiden. Niet alle literatuur maakt onderscheid tussen de verschillende gedragingen: waar dat niet is gedaan, hebben wij zelf een inschatting gemaakt tot welk gedrag een factor behoort. De relatief geringe aandacht voor (het erkennen van) informatiebehoeften kan op zijn beurt te maken hebben met het weinig zichtbare karakter van dat gedrag. Bovendien valt te betwisten of hier wel van 'gedrag' kan worden gesproken. Ongeacht de uitkomst van die hypothetische discussie vormen informatiebehoeften wel een belangrijk onderdeel van het procesmodel van informatiegedragingen: zij vormen er in zekere zin de basis van, zeker als er meer aandacht dient te komen voor de informatiegebruiker en zijn of haar wensen.
Bij de specifieke gedragingen zijn de meeste factoren van invloed op het zoeken van informatie. Dit is mogelijk te verklaren doordat dit gedrag het meest zichtbaar is, zichtbaarder dan informatiebehoeften en informatiegebruik, waardoor het makkelijker is te onderzoeken.
Een ander opvallend resultaat is dat er over het geheel genomen weinig factoren zijn geïdentificeerd die behoren tot kenmerken van de organisatie en van de randvoorwaarden,

respectievelijk slechts 1 en 2. De overige categorieën (kenmerken van de sociaal-politieke context, van de gebruiker en van de informatie) zijn veel vaker vertegenwoordigd, al verschilt de verdeling over de gedragingen. Het is ons onduidelijk of dat komt doordat er minder factoren in die categorieën relevant zijn, of het een vertekening van de reviewresultaten betreft of dat die categorieën een blinde vlek vormen voor onderzoekers van informatiegedragingen. Het is mogelijk dat onderzoek vaak binnen één setting of organisatie gebeurt, waardoor factoren in die categorieën gelijk zijn en geen variatie vertonen.

Een laatste opmerking met betrekking tot de factoren is dat diverse factoren die afzonderlijk van elkaar genoemd zijn met elkaar in verband staan: er is sprake van overlap. Zo staan de routines die een beleidsmaker heeft in zijn zoekgedrag vaak in verbinding met het netwerk, de persoonlijke factoren en vaardigheden, maar ook met de mate van het gestructureerd zoeken naar informatie. Dit is bijvoorbeeld beschreven in de conclusieparagraaf bij informatie zoeken.
Ook is er overlap tussen de categorieën: zo zijn 'relevantie' en 'begrijpelijkheid' gerangschikt onder kenmerken van de informatie. Echter, het gaat hierbij om percepties van de gebruiker, dus zou men ze ook onder kenmerken van de gebruiker kunnen laten vallen. Wij hebben ons bij deze keuzes laten leiden door de voor ons meest logische indeling.

Deze review heeft de factoren in kaart gebracht die volgens de literatuur en deskundigen van invloed zijn op informatiegedrag. Van de genoemde factoren zijn bepaalde factoren wel en niet beïnvloedbaar. Ook kan gesteld worden dat de ene factor beter te operationaliseren is dan een andere factor. In de tweede fase van het project, waarin het interviewraamwerk is ontwikkeld, is aandacht besteed aan de selectie van factoren op basis van criteria. Dit is in het volgende hoofdstuk beschreven.

Tot slot volgt hieronder het complete procesmodel van informatiegedragingen waarin alle factoren vermeld staan. Er is reeds vermeld dat de selectie van (belangrijkste) factoren resulteert in een tentatief model. De interviews met de beleidsmakers gedurende de derde fase van het project moeten uitwijzen of de factoren daadwerkelijk van invloed zijn en of ze ook op het specifieke informatiegedrag van invloed zijn zoals in het model is weergegeven. Ten behoeve van de beknoptheid en duidelijkheid zijn de factoren in het model genummerd: in het volgende hoofdstuk wordt aan deze nummers gerefereerd.

Procesmodel van informatiegedragingen van beleidsmakers

Figuur 8: Procesmodel van informatiegedragingen van beleidsmakers met beïnvloedende factoren

Geraadpleegde literatuur

1. Baars, C. (2002). Van *gezondheidsinformatie naar gezondheidsbeleid.* Wageningen: Universiteit Wageningen/GGD Midden-Nederland.

2. Bertrams, J. (1999). *De kennisdelende organisatie: kunst en praktijk van het hergebruik van kennis.* Schiedam: Scriptum.

3. Boekhorst, A., Koers, D. & Kwast, I. (2000). *Informatievaardigheden.* Utrecht: LEMMA.

4. Boer, A. (2002). *Onderzoek op maat: een verkenning van factoren voor het gebruik van Medical Technology Assessment.* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

5. Boer, A. (2003). *Het gebruik van kennis door beleidsmakers.* Presentatie op het congres Kennis Beter Delen II, 31 oktober 2003, Veldhoven.

6. Borgman, H. P. (1994). *Navigating the information seas. Managers' information search behavior using Executive Information Systems.* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

7. Borst-Eilers, E. & Leeuwen, M. van (2002). Verstand en gevoel in de clinch: de rol van evidence in spreekkamer en vergaderzaal. *Medisch Contact,* 57 (30/31), 1115-17.

8. CHSRF (2000). Health *services research and evidence-based decision-making.* Ottawa: Canadian Health Services Research Foundation.

9. Choo, C. W. (1998). *The knowing organization. How organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions.* Oxford: Oxford University Press.

10. Daft, R.H. & Lengl, R.L. (1986). Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science,* 32(5), 554-71.

11. Dasler, E. van (2002). *Kennismanagement bij het NIGZ: welke bril past?* Woerden: NIGZ.

12. Davis, P., & Howden-Chapman, P. (1996). Translating research findings into health policy. Social Science and Medicine, 43(5), 865-872.

13. Dearing, J. W. & Meyer, G. (1994). An exploratory tool for predicting adoption decisions. *Science Communication,* 16(1), 43-57.

14. Duivenboden, H. van, Lips, M. & Frissen, P. (red) (1999). *Kennismanagement in de publieke sector.* Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

15. Ellenbroek, S. & Reijmerink, W. (2003). Haal meer uit kennis. *TSG,* 81(4), 216.

16. Fleuren, M. A. H., Wiefferink, C.H. & Paulussen, T.G.W.M. (2002). *Belemmerende en bevorderende factoren bij de implementatie van zorgvernieuwingen in organisaties.* Leiden: TNO Preventie en Gezondheid.

17. Florijn, R., Gurchom, M. van & Meulen, M. van der (2000). *Kennis leren managen. De theorie en praktijk van kennismanagement.* Den Haag: Ten Hagen & Stam.

18. Frissen, P. & Polders, C. (1999). Het weten van de staat. In H. van Duivenboden, M. Lips & P. Frissen (red.), *Kennismanagement in de publieke sector.* Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

19. Gezondheidsraad (2000). *Van implementeren naar leren: het belang van een tweerichtingsverkeer tussen praktijk en wetenschap in de gezondheidszorg.* Den Haag: Gezondheidsraad.

20. Gorissen, W. H. M. (2001). *Kennis als hulpbron. Het gebruik van wetenschappelijke kennis bij beleidsvorming in de jeugdgezondheidszorg voor 4-19-jarigen.* Wageningen: Ponsen & Looijen.

21. Heinstrom, J. (2002). *Fast surfers, broad scanners and deep divers.* Abo, Finland: Abo Akademi University Press.

22. Hulscher, M., Wensing, M. & Grol, R. (2000). *Effectieve implementatie: theorieën en strategieën.* Den Haag, ZorgOnderzoek Nederland.

23. Innvaer, S., Vist, G., Trommald, M. & Oxman, A. (2002). Health policy-makers' perceptions of their use of evidence: a systematic review. *Journal of Health Services Research and Policy,* 7(4), 239-244.

24. Keijsers, J. F. E. M. (2003). Gefundeerd werken aan de kwaliteit van preventie. *TSG,* 81(5), 229-230.

25. Larsen, J. K. (1981). Knowledge utilization: current issues. In R.F. Rich (red.), *The knowledge cycle.* Beverly Hills, CA: Sage.

26. Lee, R. G. & Garvin, T. (2003). Moving from information transfer to information exchange in health and health care. *Social Science and Medicine,* 56, 449-64.

27. Lester, J. P. (1993). The utilization of policy analysis by state agency officials. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization,* 14(3), 267-90.

28. Logan, J. G. I. D. (1998). Towards a comprehensive interdisciplinary model of health care research use. *Science Communication,* 20, 227-46.

29. Lomas, J. (1997). *Improving research dissemination and uptake in the health sector: beyond the sound of one hand clapping.* Hamilton, Canada: Centre for Health Economics and Policy Analysis, McMaster University.

30. Lomas, J. (2001). *Using linkage and exchange to implement health services research into practice.* Presentatie op het congres Kennis Beter Delen, 2 november 2001, Veldhoven.

31. McGuire, W.J. (1985). Attitudes and attitude change. In C.A. Lindsay (red.), *The handbook of social psychology,* vol 2, pp. 233-346. New York: Random House.

32. Ministerie van VWS (2002). *Verslag van de eerste VWS-Summerschool op het gebied van kennisbeleid en kennismanagement 2001/2002.* Den Haag, Ministerie van VWS.

33. NCDDR (1996). A *review of the literature on dissemination and knowledge utilization.* National Center for the Dissemination of Disability Research.

34. NIGZ (2003). *Centrum voor Review & Implementatie: de kortste weg naar kansrijke keuzes in preventie.* Woerden: NIGZ.

35. Nutbeam, D. (2001). Evidence-based public policy for health: matching research to policy need. *Promotion and Education,* 2(supplement), pp. 15-9.

36. Paulussen, T. G. W. (1994). *Adoption and implementation of AIDS education in Dutch secondary schools.* Utrecht: Netherlands Centre for Health Education.

37. Raad voor Gezondheidsonderzoek. (2003). *Advies kennisinfrastructuur public health: kennisverwerving en kennistoepassing.* Den Haag: RGO.

38. Reijmerink, W. (2003a). *Use it or lose it. Kansen en strategieën voor kennis-effectief werken bij het Ministerie van VWS.* Den Haag: Ministerie van VWS.

39. Reijmerink, W. (2003b). *Kennis- en onderzoeksbeleid van VWS: laveren tussen bruikbaarheid en gebruik.* Presentatie.

40. Rich, R. F. (1991). Knowledge creation, diffusion, and utilization. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization,* 12(3), 319-37.

41. Saan, H. & Keijsers, J. (2003). *Andere public health, andere kennis, andere structuren, andere adviezen.* Woerden: NIGZ.

42. Schoten, E. (2003). 'Een spel van geven en nemen'. Gesprek met ir JIM de Goeij, directeur-generaal Volksgezondheid. *Graadmeter,* 19(6), 4-8.

43. Seidel, A. D. (1981). Underutilized research. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization,* 3(2), 233-48.

44. Shonkoff, J. P. (2000). Science, policy, and practice: three cultures in search of a shared mission. *Child Development,* 71(1), 181-7.

45. Sorian, R. (2003). Breaking through: using research to inform national health policy. *The 5th International Conference of the Scientific Basis of Health Services,* Sept. 20-23, Washington, DC, United States.

46. Theunissen, N., Friele, R. & Keijsers, J. (2003). Implementeren door kennismanagement: theorie en praktijk. In J. Ravensbergen, R. Friele, J. Keijsers, M. Wensing & N. Klazinga (red.), *In zicht: nieuwe wegen voor implementatie.* Assen: Koninklijke Van Gorcum.

47. Tweede Kamer der Staten-Generaal (1992). *Informatiebeleid in een veranderend stelsel van zorg. Informatievoorziening ten behoeve van rijksoverheid en parlement in het licht van bestuurlijke vernieuwing en de stelselwijziging.* Den Haag: Sdu.

48. Vakkari, P., Savolainen, R. & Dervin, B. (1997). *Information seeking in context. Proceedings of an international conference on research in information needs, seeking and use in different contexts.* Tampere, Finland.

49. Verhoeven, A. (1999). *Information-seeking by general practitioners.* Groningen: Faculteit Medische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

50. Vos, C. M. (2002). Kennismanagement bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *GGD Nieuws,* 14(1), 19-20.

51. Weggeman, M. (1997). *Kennismanagement: inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties.* Schiedam: Scriptum.

52. Weggeman, M. (1999). Kennismanagement: leidinggeven aan kenniswerkers. In H. van Duivenboden, M. Lips & P. Frissen (red.), *Kennismanagement in de publieke sector.* Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

53. Weggeman, M. (2000). *Kennismanagement: de praktijk.* Schiedam: Scriptum.

54. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid.* Den Haag: Sdu.

Geraadpleegde experts

a) Dr. A. Boer. Plaatsvervangend directeur Zorg, College voor Zorgverzekeringen, Diemen.

b) Drs. S. Cremer. Beleidsmedewerker Gezondheidsbevordering, GG&GD Utrecht.

c) E. van Dasler. Informatiespecialist, NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit, Woerden.

d) Drs. A. Fijen. Programmamanager 'Van Informatie naar Beleid' en 'Nota Gemeentelijk Gezondheidsbeleid', Netherlands School of Public and Occupational Health (NSPOH), Amsterdam.

e) Drs. J.A. Postma. Programmamanager Master of Public Health opleiding, Netherlands School of Public and Occupational Health (NSPOH), Amsterdam.

f) Drs. A. Ravelli, MSc. RIVM, Bilthoven.

g) Drs. W. Reijmerink, MSM. Senior adviseur, Eenheid Kennisbeleid, Directie Bestuursondersteuning, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag.

h) Drs. H. Verkleij. Centrum voor Volksgezondheid Toekomst Verkenningen, RIVM, Bilthoven.

i) Prof. Dr. Ir. M. Weggeman. Hoogleraar Innovatie, Faculteit Technologiemanagement, Technische Universiteit Eindhoven.

Geraadpleegde internetsites

www.minvws.nl
www.tweedekamer.nl
www.chsrf.ca
www.icsbhs.org

Deel 2 Interviews met beleidsmedewerkers VWS

M.A.H. Fleuren, T.G.W.M. Paulussen, J.F.E.M. Keijsers & L.W.H. Peters

1. Doelstelling en methode van onderzoek

1.1. Doelstelling

Het doel was na te gaan hoe beleidsmedewerkers bij het Ministerie van VWS in hun praktijk van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering te werk gaan en of de factoren, zoals die uit de reviewstudie naar voren kwamen, daadwerkelijk een belangrijke rol spelen in het proces van informatie zoeken en informatie gebruiken. Op basis daarvan kunnen aanbevelingen worden gedaan waarmee kennisinstituten hun informatieaanbod beter kunnen afstemmen op de behoeften en werkwijzen van beleidsmedewerkers.

1.2 Vraagstellingen

1. Welke informatiebronnen worden op welke wijze door beleidsmedewerkers geraadpleegd om welke reden?
2. Welke factoren bepalen het feitelijke gebruik van de ontsloten informatie en op welke wijze wordt die informatie doorgaans gebruikt?

1.3. Opzet interviews

Om de vraagstellingen te kunnen beantwoorden werd gekozen voor individuele interviews met beleidsmedewerkers aan de hand van een concrete informatievraag die zij in het recente verleden hadden beantwoord (bijvoorbeeld een Kamervraag of beleidsadvies). Het waren semi-gestructureerde interviews, waarbij het proces van informatie zoeken en gebruiken chronologisch aan de orde kwam. De ervaringen van de beleidsmedewerker en de beoordeling door de beleidsmedewerker van beïnvloedende factoren stonden centraal. Met het oog op mogelijke verbeteringen van informatieprocessen werd ingegaan op belemmeringen die men nu ondervond en oplossingen daarvoor.
Als basis voor de interviewvragen werd de reviewstudie gebruikt die is samengevat in het procesmodel van informatiegedragingen zoals beschreven in deel 1 (paragraaf 3.1). Analoog aan dit model werden de interviewvragen onderverdeeld naar de fasen van informatiebehoeften, informatie zoeken en informatie gebruiken.

Uit de literatuurreview kwamen 33 factoren die relevant zijn in het proces van informatiebehoeften, informatie zoeken en informatie gebruiken. Er zijn begrenzingen aan het aantal factoren waarin tijdens een interview aandacht kan worden besteed. In deel 1 werd door de auteurs van de reviewstudie al een selectie gemaakt van de meest belangrijk geachte factoren. Deze selectie was gebaseerd op de frequentie waarmee de factor naar voren kwam in de literatuur, de ingeschatte belangrijkheid en de ingeschatte relevantie voor beleidsmakers (zie deel 1, paragraaf 3.1). Uit deze selectie bleven 23 belangrijk geachte factoren over (bijlage 1). Twintig van deze 23 factoren werden door de interviewer tijdens de interviews aan de orde gesteld. Naar drie factoren werd niet expliciet gevraagd omdat deze factoren moeilijk operationaliseerbaar zijn of niet differentiëren tussen beleidsmedewerkers. Dit waren de factoren: wijze waarop beleid tot stand komt (factor 8), persoonlijkheidsfactoren (factor 25) en creativiteit (factor 29). De interviewer hield bovengenoemde drie factoren wel in het achterhoofd voor het geval ze spontaan genoemd werden door de geïnterviewde. Dit gold

ook voor de tien factoren die in hoofdstuk 3 als minder belangrijk werden geacht. Daarnaast werd nagegaan of de geïnterviewden andere, niet in de literatuurreview geïdentificeerde factoren noemden.

Samenvattend werd in de interviews het proces van informatie zoeken en gebruiken gereconstrueerd, waarbij de beleidsmedewerker aangaf welke factoren zijn/haar keuzegedrag bepaalden. De interviewvragen en de factoren waar (expliciet) naar werd gevraagd, zijn weergegeven in bijlage 2.

1.4. Werving respondenten

Binnen de randvoorwaarden van het project was het mogelijk maximaal tien beleidsmedewerkers van het Ministerie van VWS te interviewen die werkzaam zijn op het terrein van de preventieve gezondheidszorg. De verwachting was dat er na 8-10 interviews een verzadigingsgraad aan informatie zou optreden, waardoor verdere interviews nauwelijks extra informatie zouden toevoegen.
Nadat instemming met deelname aan het onderzoek en de interviews was verkregen van de directeur van de toenmalige Directie Preventie en openbare Gezondheidszorg (POG), vond de werving plaats via het hoofd van de afdeling Financieel Beleid en Beleidsinformatie (FBI). Via een door hem getekend e-mailbericht werden beleidsmedewerkers gevraagd mee te doen aan de interviews. Omdat het hoofd van de afdeling FBI geen hoge respons verwachtte, werd de oproep tevens verstuurd naar de Directies Innovatie, Beroepen en Ethiek (IBE) en de Directie Voeding en Gezondheidsbescherming (VGB) (voorheen POG).

Bij de selectie van de beleidsmedewerkers stond centraal dat zij recentelijk betrokken waren bij de beantwoording van een informatievraag met beperkte doorlooptijd. Met de beleidsmedewerkers die wilden deelnemen aan het interview, vond een kort telefonisch gesprek plaats. Daarin werden het doel van het onderzoek, de interviewvragen en de procedure toegelicht. De beleidsmedewerker droeg zélf een onderwerp c.q. informatievraag aan voor het interview. Vervolgens werd een afspraak voor een interview gemaakt en kreeg de beleidsmedewerker ter voorbereiding de interviewvragen toegestuurd (bijlage 2). De beleidsmedewerker kreeg alléén de interviewvragen, dat wil zeggen zonder vermelding van de mogelijk beïnvloedende factoren.

1.5. Analyses interviews

De interviews vonden plaats op het Ministerie van VWS en duurden een tot anderhalf uur. Na afloop werd een verslag gemaakt dat ter correctie en aanvulling aan de betreffende beleidsmedewerker werd voorgelegd. De correcties en aanvullingen werden in het definitieve verslag verwerkt.
Waar in de interviews zélf het proces van informatie zoeken en gebruiken chronologisch werd doorlopen, werden de uitgeschreven verslagen gegroepeerd naar soortgelijke factoren, binnen de fasen van informatie zoeken en informatie gebruiken.

2. Resultaten

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de interviews zijn geanalyseerd op soortgelijke factoren. De uitgeschreven interviews bedragen 8-10 pagina's tekst per interview waarbij op diverse plaatsen wordt gerefereerd naar factoren. Voor veel factoren geldt dat ze met andere factoren samenhangen waardoor het lastig is per factor de invloed te beschrijven. Om de leesbaarheid van het hoofdstuk te bevorderen is ervoor gekozen de beschrijving van de resultaten op te hangen aan enkele factoren. Dit zijn de factoren die in de interviews als vrij bepalend werden genoemd voor de wegen die worden bewandeld bij het zoeken van informatie en hoe de informatie wordt gebruikt: het maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp (factor 2), de houding van de media (factor 4), het type beleidsvraag (factor 9) en de urgentie van de vraag (factor 19). De nummering van de factoren is in bijlage 1 beschreven. Daarnaast bleek uit de interviews dat ervaring (factor 12), routines in zoekgedrag (factor 24) en het hiermee samenhangend opgebouwde netwerk (factor 22) van groot belang zijn bij het zoeken en gebruiken van informatie. Dit bleek uit uitspraken als: "Zo langzamerhand weet je wel wat van je verwacht wordt", "Dat heb ik vaker meegemaakt" en "Ik ken inmiddels iedereen die werkzaam is op dit terrein en weet waar ik iets uit moet zetten". De andere factoren die uit de interviews naar voren kwamen, worden in de tekst aangegeven door tussen haakjes het nummer van de factor te vermelden.

2.1. Respons en achtergrond beleidsmedewerkers

Vijf beleidsmedewerkers gaven gehoor aan de oproep om deel te nemen aan de interviews. De beleidsmedewerkers waren afkomstig van de Directies Innovatie, Beroepen en Ethiek (IBE) en Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP). Eén persoon was belast met een speciale portefeuille en werkte zelfstandig, rechtstreeks onder de Minister (dus niet binnen een Directie). De geïnterviewden waren tussen de 20 en 25 jaar werkzaam bij het Ministerie van VWS en zijn in die tijd binnen verschillende Directies en op verschillende onderwerpen werkzaam geweest. Hun huidige functies varieerden van zelfstandig adviseur/coördinator tot senior beleidsmedewerker/beleidscoördinator.
Alle geïnterviewden gaven aan ruime ervaring te hebben met het beleidsterrein waarop men werkzaam was (kennis, vaardigheden en ervaring, factor 12). Daarnaast gaven alle geïnterviewden aan te beschikken over een groot dan wel relevant netwerk en bepaalde routines te hebben opgedaan in het zoeken en gebruiken van informatie (netwerk, factor 22; routines, factor 24). Het bovenstaande wil niet zeggen, zoals uit de casuïstiek zal blijken, dat de informatievragen die men kreeg routineklussen waren. Verder gaven alle geïnterviewden aan goed zicht te hebben op het kennisbeleid binnen VWS, hoe dit soms verschilde per Directie en hoe dit beleid in de loop der jaren was veranderd.

2.2. Soort en context informatievragen

2.2.1. Type beleidsvraag, urgentie van de vraag

De informatievragen die in de interviews aan de orde kwamen verschilden niet alleen qua onderwerp, maar ook wat betreft het type beleidsvraag en de urgentie van de vraag. De informatievragen betroffen:
1. Het proces van agendasetting van het onderwerp met dreigende maatschappelijke en daarmee politieke urgentie.
2. Het schrijven van een standpunt over een rapport dat een adviesorgaan aan de Minister had uitgebracht.
3. Het beantwoorden van Kamervragen naar aanleiding van een voorstel tot wetswijziging.

4. Advies aan de Minister ten aanzien van één specifiek beleidsterrein met hoge politieke urgentie.
5. Voorbereiding van de Minister ten behoeve van de bespreking van een begroting in de Eerste Kamer.

Voor de eerste drie onderwerpen geldt dat het informatievragen betrof met een langere doorlooptijd. Op de laatste twee vragen moest binnen een dag/enkele dagen een antwoord geformuleerd worden. Verder kan gezegd worden dat het onderwerp met betrekking tot agendasetting en het specifieke beleidsterrein met hoge politieke urgentie nieuw waren, dan wel dat er weinig bestaande informatie beschikbaar was waarop men kon terugvallen. Deze informatievragen betroffen dus geen routineklussen. Ook het schrijven van het standpunt op het rapport van een adviesorgaan betrof geen routineklus. In dit geval omdat de beleidsmedewerker het onderwerp min of meer toevallig onder zijn hoede had gekregen, aangezien er geen dossiereigenaar was.

2.2.2. Maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp

Alle vijf de geïnterviewden gaven aan dat er een politiek belang was bij het ontstaan van de vraag (maatschappelijk of politiek belang, factor 2). In twee gevallen was er sprake van Kamervragen die (mede) aanleiding waren tot de informatievraag. In één geval was er sprake van een voorgeschiedenis van Kamervragen en uitspraken vanuit een parlementaire enquêtecommissie waarmee rekening gehouden moest worden. In het geval waarbij agenda-setting aan de orde was, was er nog geen sprake van Kamervragen maar anticipeerde de beleidsmedewerker hierop: "Ik wilde dat weten voor het geval een ander mij die vraag ging stellen." Bij de voorbereiding op de bespreking van de begroting was er geen direct politiek belang, maar de geïnterviewde gaf aan dat in feite alle gegevens die verzameld werden nodig waren om het handelen naar de Kamer te kunnen verantwoorden. Vier van de vijf geïnterviewden gaven aan dat maatschappelijke belangen ook een rol speelden bij de totstandkoming van de informatievraag (maatschappelijk of politiek belang, factor 2). Hierbij moet gedacht worden aan een baanbrekende brief van directeuren van gezondheidsinstellingen in een medisch tijdschrift, de Inspectie die een uitspraak doet, een College van B&W, beroepsbeoefenaren, patiëntenorganisaties, belangenverenigingen of veldpartijen die een onderwerp aan de kaak stellen of die lobbyen voor bepaalde beleidsmaatregelen. De vier geïnterviewden gaven aan dat er in de eerste plaats een intrinsieke behoefte vanuit VWS bestond om een kennisvraag uit te zetten, maar dat daarnaast politieke en maatschappelijke belangen een rol speelden of daar mede een aanzet toe hadden gevormd.

> *Voorbeeld. In de Kamer waren vragen gesteld die aandrongen op preventie van een bepaalde aandoening. Daarnaast was er een wetenschappelijke raad die een aantal zaken over deze aandoening onderzocht wilde hebben en lobbyde voor dit onderzoek. Tegelijkertijd was er over dit onderwerp een wetenschappelijk rapport verschenen waarvan de uitkomsten vragen opriepen, omdat verschillende deskundigen er een andere uitleg aan gaven. Dat laatste was volgens de geïnterviewde de reden voor VWS om een vraag uit te zetten bij een kennisinstituut. De vraag was of er voor het beleid van VWS longitudinaal onderzoek nodig was naar deze aandoening. Hoewel VWS vooral geïnteresseerd was in preventie, werden in de opdracht aan het kennisinstituut ook vragen gesteld over curatie en revalidatie. Deze laatste twee vragen waren volgens de geïnterviewde niet gesteld omdat zijn Directie er antwoord op wilde weten, maar omdat andere partijen (de Kamer en de wetenschappelijke raad) het belangrijk vonden.*

Een van de geïnterviewden gaf aan dat het soms ook gemakkelijk is om als reactie op Kamervragen een onderzoek te laten doen en dat onderzoek hiervoor soms wordt misbruikt. In de literatuur wordt dit als tactisch gebruik omschreven (deel 2, paragraaf 2.2.2). Twee geïnterviewden gaven aan dat dergelijke processen moeilijk te stoppen zijn, omdat dit te maken heeft met de verhouding tussen politiek en departement. Op het moment dat er in de Kamer een vraag wordt gesteld, "dan moet de Minister daar wat mee", aldus de geïnterviewden. Een andere geïnterviewde zei in dit verband vrij stevig in de schoenen te staan als het gaat om de lobby vanuit bijvoorbeeld veldpartijen. Deze geïnterviewde voelde zich goed in staat mensen "mee te krijgen" in de lijn die VWS uitzette. Dit gebeurde via informele gesprekken en ook door de steun van de Secretaris Generaal of de Minister te vragen.

2.2.3. Houding van de media

Twee geïnterviewden meldden dat de media een rol hadden gespeeld bij de totstandkoming van de informatievraag (houding media, factor 4). Zij gaven aan dat de media in algemene zin een grote rol spelen bij de totstandkoming van informatievragen. In het geval van de casus met hoge politieke urgentie zaten volgens de geïnterviewde de media (radio en TV) boven op het onderwerp. Daarnaast ageerden veldpartijen publiekelijk tegen de voornemens van VWS tot bepaalde maatregelen en werd dit door de media opgepakt. In het andere geval waarbij agendasetting aan de orde was speelden de media nog geen rol, maar was het onderwerp volgens de geïnterviewde zo mediagevoelig, dat het elk moment door de media opgepakt zou kunnen worden.

2.3. Informatie zoeken

2.3.1. Routines in zoekgedrag en netwerk

Hoewel voor drie geïnterviewden de onderwerpen nieuw waren dan wel er geen criteria of bestaande gegevens waren waarop men kon terugvallen, bleken alle geïnterviewden wel direct voor ogen te hebben hoe men te werk zou gaan (duidelijkheid informatiebehoefte, factor 21; routines in zoekgedrag, factor 24). In alle gevallen speelde het netwerk waarover de geïnterviewde beschikte een grote rol (netwerk, factor 22). Tot dit netwerk werden niet alleen personen gerekend maar ook kennisinstituten. Een van de geïnterviewden gaf aan dat de werkervaring bij VWS daarbij ook een rol speelde: "Op een gegeven moment weet je wel waar je je informatie vandaan moet halen." Twee geïnterviewden gaven aan dat het belangrijk is om ervoor te zorgen een goede relatie te hebben met contactpersonen binnen kennisinstituten omdat deze, naast schriftelijke informatiebronnen, belangrijke informatieleveranciers zijn (beschikbare informatie/bronnen, factor 27; toegankelijkheid informatie/bronnen, factor 28). In dit verband zei een van de geïnterviewden: "De boel staat of valt met een goede relatie met deze contactpersonen." Een andere geïnterviewde zei: "Het netwerk is de basis van waaruit verder wordt gezocht. Dat is puur om reden van snelheid. Er komt soms zoveel op je af waar je snel iets mee moet, dat de tijd gewoon ontbreekt om op een andere manier te zoeken" (urgentie vraag, factor 19).
Op de vraag of daarmee belangrijke informatiebronnen mogelijk gemist worden (omdat ze niet in het netwerk zitten), zeiden alle geïnterviewden daar niet bang voor te zijn omdat naar hun idee het netwerk zo groot was dat daar de belangrijkste mensen en instanties in zaten. Eén geïnterviewde zei dat in theorie bronnen gemist kunnen worden, maar dat dit niet te achterhalen valt omdat je niet weet wat je mist. Een andere geïnterviewde zei de vraag anders te willen beantwoorden: "Je moet ervoor zorgen dat alle mensen die je nodig denkt te hebben voor de beantwoording van de vraag in je netwerk zitten."

2.3.2. Soort informatie, soort bronnen en betrouwbaarheid van de bronnen

Alle geïnterviewden zeiden op zoek te gaan naar cijfers om het antwoord op de informatievraag te kunnen onderbouwen, of om de omvang en ernst te kunnen kwantificeren (traditie om evidence te gebruiken, factor 5, deel 2, figuur 8). Een van de geïnterviewden zei: "Je wilt wel beslagen ten ijs komen." De betrouwbaarheid van de bron bleek een belangrijke rol te spelen bij het zoeken naar informatie (betrouwbaarheid bron, factor 16). Dit werd vertaald in termen van 'informatie zoeken bij een gezaghebbend instituut' of 'onafhankelijke bron'. Een van de geïnterviewden zei in dit verband dat hij en zijn collega's moeten aangeven waar de gegevens vandaan komen (traditie om evidence te gebruiken, factor 5, deel 2, figuur 8). Daarbij worden volgens deze geïnterviewde cijfers gehanteerd voor de kwaliteit van de bron. Binnen VWS werken mensen die de kwaliteit van de gegevens en de gezaghebbendheid van instituten natrekken. Dat wordt volgens de geïnterviewde centraal in de gaten gehouden.

Vier van de vijf geïnterviewden zeiden meestal *vaste* bronnen te raadplegen bij de beantwoording van informatievragen. De geïnterviewden noemden dit niet als zodanig, maar bij doorvraag bleek dat dit te maken had met het feit dat deze bronnen eerder bruikbare en betrouwbare informatie hadden geleverd. Dit hing weer nauw samen met het netwerk waarover de geïnterviewden beschikten: bronnen die bruikbare en betrouwbare informatie leveren worden in het netwerk opgenomen (betrouwbaarheid bron, factor 16; netwerk, factor 22).
Voor de vijfde geïnterviewde gold dat deze in de regel te maken had met informatievragen waarbij nauwelijks teruggevallen kon worden op bestaande gegevens. Daardoor werden er ook geen vaste bronnen geraadpleegd. Deze geïnterviewde maakte vooral gebruik van het brede netwerk van personen en instellingen (netwerk, factor 22).
De bronnen die geraadpleegd werden bij de beantwoording van de onderhavige informatievragen waren jaarverslagen, rapporten, websites en databases van *kennisinstituten*. De kennisinstituten die genoemd werden zijn, zonder volledig te willen zijn: Prismant, Nivel, TNO en RIVM. Daarnaast werden instanties geraadpleegd als het College voor Zorgverzekeringen, het College Tarieven Gezondheidszorg, het Centraal Bureau voor de Statistiek en zorgverzekeraars.

Na een eerste zoekactie in jaarverslagen, rapporten of op de websites van deze instituten namen vier van de vijf geïnterviewden vervolgens contact op met personen uit deze organisaties om antwoord te krijgen op specifieke zaken, om actuele cijfers te krijgen, om advies te vragen of om gevonden gegevens te controleren of te interpreteren (betrouwbaarheid bron, factor 16; netwerk, factor 22; toegankelijkheid informatie/bron, factor 28; aard kanaal, factor 33). De geïnterviewden zeiden dat dit in de regel hun werkwijze was en dit te maken had met het feit dat deze schriftelijke bronnen zelden een antwoord gaven op de specifieke vraag van de beleidsmedewerker (relevantie, factor 14; routines in zoekgedrag, factor 24; beschikbare informatie/bron, factor 27; aard kanaal, factor 33). Daarnaast noemde men dat er bronnen waren die tegengestelde informatie gaven of waarvan de gegevens niet vergelijkbaar waren, en in jaarverslagen per definitie geen actuele gegevens staan (actualiteit, factor 15). De geïnterviewden gaven aan dat het om al die redenen belangrijk is om met contactpersonen binnen instellingen te spreken (aard kanaal, factor 33). Uit de antwoorden van de geïnterviewden kon worden opgemaakt dat er grofweg twee redenen zijn waarom men contactpersonen binnen instellingen raadpleegde. Enerzijds ontbraken soms eenvoudigweg de gegevens die nodig waren om de informatievraag te kunnen beantwoorden. Dit heeft volgens de geïnterviewden ook te maken met de kloof tussen onderzoek en beleid, waarbij in onderzoek andersoortige gegevens verzameld worden dan voor beleid nodig zijn (kloof beleid-onderzoek, factor 11; relevantie, factor 14; aard kanaal, factor 33). Anderzijds ontbrak het de beleidsmedewerkers aan specifieke kennis en vaardigheden om de beschikbare gegevens te kunnen interpreteren dan wel te kunnen bewerken (kennis, vaardigheden en ervaring, factor 12; begrijpelijkheid, factor 30). In paragraaf 6.5.3 wordt hier uitgebreid op ingegaan. Een van

de geïnterviewden merkte op dat de informatievoorziening binnen kennisinstituten erg hangt op personen: "Dat zijn vooral één-op-één contacten" (aard kanaal, factor 33).

Andere bronnen die geraadpleegd werden waren het internet, tijdschriften en collega's (aard kanaal, factor 33). Vier van de vijf geïnterviewden zeiden te zoeken op internet via Google. Dit werd bijvoorbeeld gedaan wanneer er internationale gegevens nodig waren. Het zoeken op internet gaf volgens de geïnterviewden snel een idee van de beschikbare bronnen. Daarnaast vond men het gemakkelijk om rapporten en artikelen te kunnen downloaden van internet. Maar volgens de geïnterviewden kent het zoeken op internet wel z'n beperkingen. Zo werd gezegd dat soms niet duidelijk is wat de status van de bron is en hoe de gegevens zijn verzameld (betrouwbaarheid bron, factor 16). Daarnaast zei men dat de gegevens vaak niet vergelijkbaar zijn, waardoor er een vertekend beeld ontstaat.
Twee geïnterviewden zeiden gebruik te maken van diverse informatievoorzieningen op het intranet van VWS. De andere geïnterviewden noemen dit niet spontaan.

De geïnterviewde die advies moest geven over het specifieke beleidsterrein met hoge politieke urgentie, kon niet terugvallen op bestaande criteria en wetenschappelijke gegevens (beschikbare informatie/bron, factor 27). Deze geïnterviewde heeft zich samen met drie gerenommeerde deskundigen van kennisinstituten over de informatievraag gebogen. Dit team van vier mensen ging vervolgens in het eigen (uitgebreide) netwerk op zoek naar deskundigen. Via deze sneeuwbalmethode zijn zo op korte termijn de deskundigen die iets van het onderwerp afwisten bereikt (actualiteit, factor 15; betrouwbaarheid bron, factor 16; urgentie vraag, factor 19; netwerk, factor 22; toegankelijkheid informatie/bron, factor 28). Deze deskundigen werd gevraagd, individueel of in teams, zaken uit te zoeken.
De geïnterviewde die een standpunt moest schrijven over het rapport van een adviesorgaan gaf aan weinig expertise te hebben op het specifieke onderwerp. Daarom heeft deze geïnterviewde samen met iemand van VWS centraal het advies geformuleerd (kennis, vaardigheden en ervaring, factor 12; onzekerheid bij gebrek aan informatie, factor 20).
De geïnterviewde die belast was met agendasetting van een onderwerp heeft, na raadpleging van schriftelijke bronnen, zijn collega's en zijn netwerk, geconcludeerd dat de gegevens die hij zocht er niet waren (beschikbare informatie/bron, factor 27; aard kanaal, factor 33). De geïnterviewde heeft er toen voor gezorgd dat een brancheorganisatie de vraag oppakte en er onderzoek naar ging doen. Volgens de geïnterviewde ligt de verantwoordelijkheid om onderzoek naar het onderwerp te laten doen bij deze brancheorganisatie en wil VWS een deel van het onderzoek financieren, mits het onderzoek voor VWS en de samenleving een goed resultaat gaat opleveren. De geïnterviewde geeft aan dat VWS op deze manier regisseert, maar niet zelf verantwoordelijk is. Volgens deze geïnterviewde betekent beleid voeren door VWS dat men achter de schermen zorgt dat anderen wat doen. De geïnterviewde vindt het beter dat een andere organisatie verantwoordelijk is voor het onderzoek: "Bij een VWS-rapport denkt men toch altijd dat er een verborgen agenda achter zit." De geïnterviewde geeft aan vooral op zoek te zijn naar organisaties die een status hebben en waarvan het veld de uitkomsten accepteert: "Ik wil vooral gegevens krijgen die niet bestreden worden. Of ze onomstreden zijn is iets anders" (betrouwbaarheid bron, factor 16).

Vier geïnterviewden gaven aan in feite voortdurend gegevens te verzamelen en ze te bewerken zodat men er wat aan heeft (relevantie, factor 14; praktische toepasbaarheid, factor 31, deel 2, figuur 8). Een van de geïnterviewden zei: "Dit is nodig om de Minister en de directeur op enig moment te kunnen bedienen. Je weet dat er op een gegeven moment bepaalde vragen komen." Deze gegevens worden bijvoorbeeld in tabellen, overzichten en schema's verwerkt zodat snel duidelijk is wat de stand van zaken is rondom een bepaald onderwerp en hoe zaken zich tot elkaar verhouden (urgentie vraag, factor 19). In dit verband zei een van de geïnterviewden dat VWS beschikt over een systeem waarbij de bibliotheek geïnterviewde voortdurend voorziet van alles wat verschijnt over het onderwerp waar hij zich mee bezig houdt (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10). Dit levert volgens hem circa vijf

artikelen per week op. De vijfde geïnterviewde noemde niet spontaan voortdurend gegevens te verzamelen, maar er is ook niet rechtstreeks naar gevraagd.

2.4. Informatie gebruiken

2.4.1. Maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp en het soort gebruik van informatie

Wat betreft de casuïstiek die besproken is, is het gebruik van de gevonden informatie divers. De geïnterviewde die belast was met agendasetting van een onderwerp wist nog niet welke bronnen gebruikt gaan worden omdat de resultaten van het onderzoek (zie paragraaf 2.3.2) nog één à twee jaar op zich laten wachten. De geïnterviewde gaf aan, de vaak lange doorlooptijd van onderzoek een nadeel te vinden (actualiteit, factor 15; urgentie vraag, factor 19; beschikbare informatie/bron, factor 27).
De geïnterviewde die advies moest geven over het beleidsterrein met hoge politieke urgentie kon, zoals gezegd, niet terugvallen op bestaande gegevens. Vanwege dit feit en vanwege de korte tijdspanne waarin een beslissing genomen moest worden, hebben groepen deskundigen gediscussieerd over de beste oplossing. Uiteindelijk heeft een team van vier deskundigen hierover een eindbesluit genomen, waarbij de geïnterviewde eindverantwoordelijk was (betrouwbaarheid bron, factor 16).
De andere geïnterviewden maakten bij de beantwoording van de informatievraag gebruik van (wetenschappelijke) gegevens die men verzameld had, maar alle drie gaven aan dat van deze informatie maar bijzonder weinig terugkwam in de feitelijke beantwoording (conceptueel gebruik). De geïnterviewden gaven aan dat de gegevens meer dienden als achtergrond waartegen men de informatievraag beantwoordde. Vooral feitelijke gegevens zoals aantallen beroepsbeoefenaren of incidentiegegevens werden letterlijk overgenomen uit de informatiebronnen (instrumenteel gebruik), maar de geïnterviewden gaven aan dat het gebruik van deze informatie 'niet spectaculair' was. Een geïnterviewde zei daarbij telkens dezelfde bronnen te gebruiken omwille van de consistentie.

Alle geïnterviewden zeiden dat bij de beantwoording van de informatievragen een politiek belang een grote rol speelt (maatschappelijk of politiek belang, factor 2; bevestiging standpunt, factor 17). Een van de geïnterviewden zei dat dit ook logisch is omdat beleidsmedewerkers politiek-bestuurlijk gevoelig horen te zijn: "Je kijkt altijd wat de Minister nodig heeft voor het debat met de Tweede Kamer." Een andere geïnterviewde zei in dit verband: "Er is ook in de afweging meegenomen of de Minister er later niet op zou kunnen worden afgerekend."
Vier geïnterviewden gaven aan dat er in algemene zin selectief gebruik wordt gemaakt van informatie (bevestiging standpunt, factor 17). Een van de geïnterviewden zei dat beleidsmedewerkers nu eenmaal in een politieke context werken, net zoals onderzoekers in een wetenschappelijke context waaraan weer andere eisen worden gesteld (kloof beleid-onderzoek, factor 11). Een andere geïnterviewde zei dat de informatie van de wetenschappelijke wereld de politieke wereld in moet. Dat betekent volgens deze geïnterviewde dat de informatie zoveel mogelijk politieke impact moet hebben en daarom uit de gegevens vooral die zaken worden gehaald die op dat moment politiek zinvol zijn (maatschappelijk of politiek belang, factor 2; relevantie, factor 14; actualiteit, factor 15; bevestiging standpunt, factor 17). Deze geïnterviewde verwoordde dit als volgt: "Als uit een rapport actuele zaken komen, dan wordt gericht gekeken in de zin van: kunnen of willen we daar wat mee, of juist niet? Of: moeten we daar wat mee? Dit geldt overigens voor alle bronnen, dus rapporten, persoonlijk netwerk enzovoorts." Het feit dat er selectief gebruik wordt gemaakt van informatie betekende volgens deze geïnterviewde echter niet dat er wordt gemanipuleerd of dat er informatie wordt achtergehouden. De geïnterviewde noemde als voorbeeld dat wanneer er twee rapporten zijn met tegenstrijdige informatie, er niet één wordt weggelaten, maar dat dan de conclusie is dat het beeld nog niet duidelijk is.

Een andere geïnterviewde zei dat wetenschappelijke informatie wel wordt gebruikt voor beleid, maar dat er sprake is van strategisch gebruik (bevestiging standpunt, factor 17). Op de vraag of vanuit dezelfde bron twee verschillende antwoorden kunnen worden gegeven, antwoordde deze geïnterviewde bevestigend (bevestiging standpunt, factor 17). Volgens deze geïnterviewde is dat een onderhandelingsspel waaraan iedereen, dat wil zeggen beleid, onderzoek en het veld, zijn eigen bijdrage levert.

> *Voorbeeld. Als voorbeeld van gericht/selectief gebruik van informatie haalde een geïnterviewde het RIVM-rapport* Ons eten gemeten *aan. In het rapport staan veel gegevens, maar in de politieke discussie gaat het volgens de geïnterviewde vooral om de 40.000 extra zieken en 20.000 doden. Die getallen gaan volgens de geïnterviewde een eigen leven leiden, omdat die getallen politiek relevant zijn.*

Drie geïnterviewden gaven aan dat bij de beantwoording van de informatievraag ook het maatschappelijk belang en praktische argumenten een rol speelden (maatschappelijk of politiek belang, factor 2). Zo werd bij het voorstel tot wetswijziging rekening gehouden met het feit dat de invoering van een nieuw systeem moeilijker was dan een verfijning van de bestaande situatie. Bij het standpunt over het rapport van het adviesorgaan werd gekeken welke brandende zaken uit het rapport kwamen waar VWS iets aan moest doen (urgentie vraag, factor 19). Dit werd bezien in relatie tot de uitgangspunten van het VWS-beleid en in relatie tot lopende activiteiten op dit onderwerp (maatschappelijk of politiek belang, factor 2). In dit laatste geval gaf de geïnterviewde aan in de regel rapporten van adviesorganen meer op hun merites te beoordelen omdat een advies dan gekoppeld is aan een informatievraag. Dit was, zoals gezegd, nu maar deels het geval. Enerzijds omdat de geïnterviewde het onderwerp min of meer toevallig onder zijn hoede had gekregen en weinig expertise had op het specifieke onderwerp en anderzijds omdat er vragen waren gesteld die niet zozeer VWS, maar andere partijen belangrijk vonden (maatschappelijk of politiek belang, factor 2; houding media, factor 4; kennis, vaardigheden en ervaring, factor 12).

2.4.2. Toepasbaarheid van de informatie en de aard van het kanaal

Drie geïnterviewden gaven aan dat wetenschappelijke informatie met vertaalslagen terugkomt in beleid. Dit heeft volgens de geïnterviewden niet alleen te maken met het selectieve gebruik van informatie zoals beschreven in paragraaf 6.4.1, maar ook omdat veel wetenschappelijke informatie in praktijk niet toepasbaar is (praktische toepasbaarheid, factor 31, deel 2, figuur 8). Een geïnterviewde zei in dit verband dat gegevens die voor kennisinstituten vanzelfsprekend zijn, dat voor de Kamer niet zijn. Daarom moeten geïnterviewde en zijn collega's soms aan het antwoord iets toevoegen en het antwoord redigeren.

Een van de geïnterviewden gaf aan zelf niet veel met wetenschappelijk informatie bezig te zijn, maar meer anekdotische informatie te zoeken en te gebruiken (traditie om evidence te gebruiken, factor 5, deel 2, figuur 8). Deze geïnterviewde zei dat het vooral belangrijk is om zelf in de praktijk dingen te hebben gezien (presentatie informatie, factor 32, deel 2, figuur 8). Volgens deze geïnterviewde gaat de meeste impact uit van informatie die is verworven door zelf dingen te zien of door zelf mensen te spreken (aard kanaal, factor 33).

> *Voorbeeld. Een geïnterviewde zei: "Als ik met iemand spreek dan kan ik ernaar verwijzen: 'Vorige week in het ziekenhuis in Zwolle sprak ik die en die.' Dat is beter dan: 'Uit de statistieken in Amerika blijkt dat…'"*

2.5. Knelpunten met betrekking tot het zoeken en gebruiken van informatie

Vier van de vijf geïnterviewden noemden knelpunten met betrekking tot het zoeken en vooral het gebruiken van informatie. De vijfde geïnterviewde had als zelfstandig adviseur geen bemoeienissen met informatievragen in directe zin zoals de overige geïnterviewden.
De vier geïnterviewden noemden grofweg drie knelpunten. Het eerste punt betreft het stellen van beleidsprioriteiten en het formuleren van beleidsdoelen bij VWS. Het tweede punt, dat daarmee samenhangt, betreft de relatie tussen VWS en kennisinstituten en de discrepantie tussen informatiebehoeften en beschikbare informatie. Het derde knelpunt betreft de toegankelijkheid van de informatie. Daarnaast waren er knelpunten die door een enkeling werden genoemd.

2.5.1. Kader inclusief beleidsprioriteiten bij VWS

Twee geïnterviewden waren van mening dat er bij VWS nauwelijks een kader voor beleidsprioriteiten wordt geformuleerd (beleidsmodel, factor 8). Een derde geïnterviewde benoemde dit niet als zodanig, maar beschreef wel dezelfde gevolgen.
Volgens de geïnterviewden zou het zo moeten zijn dat eerst een kader, inclusief beleidsprioriteiten, wordt geformuleerd en van daaruit de kennisvragen. Deze vragen worden dan uitgezet bij kennisinstituten en daarop neemt VWS weer een standpunt in, in het licht van de geformuleerde beleidsprioriteiten (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10). De beleidsmaatregelen die vervolgens genomen worden en de evaluatie van de beleidsmaatregelen, moeten eveneens in het licht van de beleidsprioriteiten plaatsvinden. De geïnterviewden gaven aan dat dit proces meestal niet zo verloopt en dat dit voornamelijk komt door het ontbreken van een dergelijk beleidskader. In dit verband werd als voorbeeld de totstandkoming van de ZonMw-programma's genoemd. Binnen VWS is hiertoe een werkgroep geformeerd, bestaande uit beleidsmedewerkers van verschillende Directies. De geïnterviewden gaven aan dat in de werkgroep bij sommige Directies de neiging bestond om vooral hun eigen zaken te regelen. De behoefte aan een gemeenschappelijk beleidskader leek niet bij iedereen aanwezig, aldus de geïnterviewden.
Volgens de geïnterviewden heeft het ontbreken van beleidsprioriteiten (een kader) verschillende consequenties. Het gevaar bestaat dat *VWS ad hoc kennisvragen uitzet* die niet passen binnen de beleidsprioriteiten (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10). Het logische gevolg is dat met de antwoorden die de kennisinstituten formuleren vervolgens weinig gedaan wordt in het beleidsproces. Daarnaast is het, door het ontbreken van een kader, lastig om een standpunt in te nemen op de geformuleerde antwoorden, aldus de geïnterviewden. Dit is overigens iets anders dan de eerder genoemde kloof tussen beleid en onderzoek. Omgekeerd zeiden de geïnterviewden dat de overheid vaak op problemen wordt aangesproken, bijvoorbeeld problemen in het veld. Wanneer er een duidelijk kader is, is het voor VWS gemakkelijk om te bepalen met welke zaken men iets moet en welke zaken primair door andere partijen opgepakt moeten worden (duidelijkheid informatiebehoefte, factor 21). Hiermee wordt volgens de geïnterviewden voorkomen dat *VWS ad hoc op zaken reageert* die niet haar taak zijn.

Eén geïnterviewde gaf aan dat er altijd ad hoc kennisvragen zullen blijven bestaan en dat deze ook functioneel zijn. Maar wanneer het kennissysteem binnen VWS een optelsom is van dergelijke vragen, dan is dat volgens geïnterviewde geen solide basis (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10).

2.5.2. Relatie VWS en kennisinstituten: kloof beleidsmaker – onderzoeker

Drie geïnterviewden waren van mening dat, wil kennis effectief benut kunnen worden, VWS op een andere manier zou moeten omgaan met kennisinstituten dan nu het geval is. Daarbij

zei men dat niet alleen het stellen van beleidsprioriteiten van belang is, maar ook het formuleren van goede en heldere vragen naar de kennisinstituten (duidelijkheid informatiebehoefte, factor 21). De geïnterviewden gaven aan dat er vaak onvoldoende wordt nagedacht over wat men precies wil weten en welke soort informatie daarvoor nodig is (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10). Daarnaast gaven de drie geïnterviewden aan dat wederzijdse betrokkenheid en goede communicatie tussen VWS en de kennisinstituten belangrijk zijn (kloof beleid-onderzoek, factor 11). Men zei dat in de huidige werkwijze er soms maar twee formele contactmomenten zijn, namelijk bij opdrachtverlening en oplevering. Dit brengt het gevaar met zich mee dat kennisinstituten de vraag op een bepaalde manier interpreteren en met antwoorden komen die niet (helemaal) aansluiten bij de vraag van VWS (relevantie, factor 14; duidelijkheid informatiebehoefte, factor 21; aard kanaal, factor 33). Eén geïnterviewde gaf aan dat kennisinstituten ook soms worstelen met de vraag welke gegevens VWS precies wil hebben. In dit verband zei deze geïnterviewde dat kennis niet vrijblijvend is. Wanneer VWS kennis vraagt, dan moet VWS zich ook verantwoordelijk voelen voor het antwoord op de vraag, aldus de geïnterviewde. Het mag volgens deze geïnterviewde dan bij wijze van spreken niet voorkomen dat er een rapport uitkomt dat in de kast verdwijnt en waar niets meer mee gedaan wordt.

Twee geïnterviewden zeiden in dit verband te betreuren dat sinds de oprichting van ZonMw er geen rechtstreeks contact meer is met kennisinstituten en onderzoekers (aard kanaal, factor 33). Deze geïnterviewden gaven aan dat rechtstreeks contact nodig is om beleidsrelevant onderzoek te kunnen laten plaatsvinden (relevantie, factor 14). Een van de geïnterviewden illustreerde dit met het spelletje waarbij 10 mensen op een rij staan en de eerste iets fluistert in het oor van de tweede, de tweede dit fluistert in het oor van de derde etc. De laatste persoon zal veelal niet de tekst doorkrijgen die de eerste persoon heeft gezegd. Volgens deze geïnterviewde is dit min of meer parallel aan hoe de procedure via ZonMw verloopt. De geïnterviewde legde uit dat er een bundeling en prioritering plaatsvindt van de beleidsvragen van de verschillende Directies bij VWS. Deze worden vervolgens aan ZonMw gecommuniceerd in de vorm van VWS-topthema's, waarna een commissie wordt gevormd die een programma schrijft. De geïnterviewde was van mening dat op deze manier het onderzoeksveld erg indirect met de beleidsvragen van VWS geconfronteerd wordt en dat het dan een wonder is wanneer er datgene uit het onderzoek komt dat VWS wil (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10; relevantie, factor 14; duidelijkheid informatiebehoefte, factor 21; aard kanaal, factor 33). De geïnterviewde zei dat Directies daarom soms voor een andere strategie kiezen waarbij ze zelf (uit eigen budget) beleidsonderzoek uitzetten om aan de gegevens te komen die men nodig heeft.

De derde geïnterviewde herkende bovenstaande analyse van de gevolgen van de indirecte communicatie met het onderzoeksveld. Het onderstreepte volgens deze geïnterviewde alleen maar dat goede communicatie en betrokkenheid van belang zijn (kloof beleid-onderzoek, factor 11; aard kanaal, factor 33). Deze geïnterviewde vond het ZonMw-model goed en vond het juist prettig af te zijn van de vroegere situatie bij VWS "waarbij er in feite allemaal kleine opdrachtgevers rondliepen", aldus geïnterviewde.

Een geïnterviewde zei dat veel inzichten bij beleidsmedewerkers ontbreken juist doordat de rechtstreekse contacten met onderzoekers door de komst van ZonMw verloren zijn gegaan (kloof beleid-onderzoek, factor 11; aard kanaal, factor 33). Geïnterviewde vond dit een geweldig verlies aan kennis. Hij zei uit ervaring te weten dat er waardevolle discussies ontstaan wanneer beleidsmedewerkers, onderzoekers en veldpartijen aan één tafel zitten. Dit heeft volgens de geïnterviewde een meerwaarde.

Vier geïnterviewden gaven aan dat de beschikbare (wetenschappelijke) informatie zelden toegesneden is op de specifieke vraag van de geïnterviewden (relevantie, factor 14; aard kanaal, factor 33). Dit geldt volgens de geïnterviewden voor vrijwel alle schriftelijke informatiebronnen zoals rapporten, boeken, jaarverslagen, maar ook voor databases op het internet.

Men gaf aan dat enerzijds de informatie soms gewoonweg ontbreekt en anderzijds er veel informatie is waar men niets mee kan (praktische toepasbaarheid, factor 31, deel 2, figuur 8). Dat specifieke informatie ontbreekt en er veel, voor de geïnterviewden, overbodige informatie is, komt volgens de geïnterviewden omdat kennisinstituten meer partijen bedienen dan alleen VWS (relevantie, factor 14). Er staan dan bijvoorbeeld ook gegevens in waar vooral veldpartijen iets aan hebben, aldus de geïnterviewden. "Deze informatie komt gratis mee", zei een van de geïnterviewden.

Twee geïnterviewden zeiden dat kennisinstituten vaak ook andere zaken onderzoeken en andere doelstellingen hebben die niet strikt overeenkomen met wat VWS wil, bijvoorbeeld omdat een onderzoeker ook nog wil promoveren (kloof beleid-onderzoek, factor 11). De geïnterviewden gaven aan dat geen probleem te vinden, mits de onderzoeker uiteindelijk maar voor ogen heeft wat VWS wil en dat ook levert.
Drie geïnterviewden gaven aan dat er nu eenmaal een kloof is tussen onderzoek en beleid, dat beiden opereren in een andere context met andere doelstellingen (kloof beleid-onderzoek, factor 11). Volgens de geïnterviewden is dat een feit en dient deze kloof vooral via communicatie overbrugd te worden.

Twee geïnterviewden noemden een ander punt dat te maken heeft met de relatie tussen VWS en kennisinstituten, namelijk het verzamelen van basale gegevens door kennisinstituten, zoals het aantal praktiserende huisartsen in Nederland of de Kompas-gegevens. De geïnterviewden gaven aan dat deze gegevens veelal niet nodig zijn voor de directe beantwoording van informatievragen, maar wel een referentiekader scheppen. In het huidige beleid worden deze zaken vaak op projectbasis gefinancierd. Dit vereist volgens een van de twee geïnterviewden niet alleen extra beleidsbeslissingen, maar werpt ook een barrière op wanneer er apart geld beschikbaar moet worden gesteld met als gevaar dat sommige gegevens niet meer verzameld worden (financiële middelen, arbeids- of kostenintensiteit, factor 18, deel 2, figuur 8). Daarnaast leidt dit beleid volgens de andere geïnterviewde tot een procedureonzekerheid bij de kennisinstituten.

2.5.3. Toegankelijkheid van de informatie

Vier geïnterviewden gaven aan dat het niet eenvoudig is om gegevens te halen uit databases op het internet, zoals Het Kompas, De Atlas, de CBS-website et cetera (toegankelijkheid informatie/bron, factor 28). Er moet volgens de geïnterviewden over het algemeen veel doorgeklikt worden, soms moeten gegevens gecombineerd worden (creativiteit, factor 29) en zelden krijgt men het resultaat dat men zou willen (relevantie, factor 14; praktische toepasbaarheid, factor 31, deel 2, figuur 8). De geïnterviewden gaven aan dat wanneer men niet veel tijd heeft of de gegevens niet strikt noodzakelijk zijn voor het beantwoorden van een vraag, men niet zoekt in deze databases (urgentie vraag, factor 19). In dit verband merkte een van de geïnterviewden op "Het Kompas of De Atlas is meer iets voor de vrijdagmiddag, voor een verloren uurtje. Je kijkt er wel eens op en denkt 'dat is leuk', maar tegelijkertijd denk je ook: 'dat is ook heel veel'" (beschikbare informatie/bron, factor 27). Een andere geïnterviewde merkte over de CBS-website op: "Je moet flink doorzetten voordat je bij je doel komt. En als dat teveel tijd kost, denk ik meestal: 'nu maar even niet'" (urgentie vraag, factor 19; financiële middelen, arbeids- of kostenintensiteit, factor 18, deel 2, figuur 8).

Eén geïnterviewde gaf aan niet zelf rechtsreeks alle wetenschappelijke tijdschriften te kunnen inzien die voor zijn werk nodig zijn (beschikbare informatie/bron, factor 27; toegankelijkheid informatie/bronnen, factor 28). De geïnterviewde zei dat VWS geen abonnement wil nemen op deze tijdschriften (onder andere Nature en Science) omdat ze te wetenschappelijk zouden zijn. Geïnterviewde vond dat een onaanvaardbare beperking omdat hij zo zijn werk niet kan doen. Op het onderwerp dat geïnterviewde in portefeuille heeft komen juist vaak Kamervragen naar aanleiding van publicaties in deze tijdschriften, aldus de geïnterviewde.

Twee geïnterviewden gaven aan dat de gegevens van diverse bronnen niet altijd overeenkomen of niet vergelijkbaar zijn. Volgens de geïnterviewden vergt dit veel tijd en de nodige creativiteit (creativiteit, factor 29). Een van de geïnterviewden zei: "Dit vereist het nodige kunst- en vliegwerk."
Een andere geïnterviewde merkte in dit verband op dat er ook veel informatie is waarvan geïnterviewde niet weet dat deze bestaat maar er toevallig achter komt: "Bijvoorbeeld bij het doorlezen van CBS-rapporten denk ik vaak: Wat weten we toch veel" (beschikbare informatie/bron, factor 27).

2.5.4. Overige knelpunten

Eén geïnterviewde gaf aan meer tijd te willen hebben om zaken te kunnen lezen (urgentie vraag, factor 19; beschikbare informatie/bron, factor 27). De dag zit volgens de geïnterviewde zo vol met zaken die moeten gebeuren, dat de geïnterviewde alleen datgene leest wat hij echt nodig heeft (urgentie vraag, factor 19). De geïnterviewde zei dat dit aan de ene kant erg efficiënt is, maar aan de andere kant door dit selectieve lezen juist de kans bestaat dat zaken over het hoofd worden gezien.

De geïnterviewde die advies moest geven over het beleidsterrein met hoge politieke urgentie zei dat het ontbrak aan criteria waarop beslissingen genomen konden worden en er ook geen andere onderzoeken waren waarop teruggevallen kon worden (beschikbare informatie/bron, factor 27). Dat was de reden om twee kenniscentra op te richten (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10). Volgens de geïnterviewde werken deze kenniscentra goed en hebben ze in de praktijk hun nut bewezen. Wat betreft de oprichting van de kenniscentra zei de geïnterviewde dat hier in een eerder stadium al op was aangedrongen door de Kamer, maar dat er nooit een budget voor was vrijgemaakt (financiële middelen, arbeids- of kostenintensiteit, factor 18, deel 2, figuur 8). De geïnterviewde merkte op dat dit typerend is voor zaken met politieke urgentie en mediagevoelige zaken: "Dan moet de Minister zich voortdurend verantwoorden naar de Kamer. Maar zodra zich een tijd niets meer voordoet, verdwijnt de urgentie en aandacht bij de Kamer, het Kabinet en bewindslieden" (maatschappelijk of politiek belang, factor 2; houding media, factor 4; actualiteit, factor 15; urgentie vraag, factor 9).

Drie geïnterviewden vonden het een groot nadeel dat wanneer men een vraag wil uitzetten bij een kennisinstituut, daar altijd een prijskaartje aan hangt. Dat belemmert volgens twee van de geïnterviewden om een vraag uit te zetten. De twee andere geïnterviewden constateerden alleen dat het uitzetten van een vraag geld kost (financiële middelen, arbeids- of kostenintensiteit, factor 18, deel 2, figuur 8).

Een van de geïnterviewden gaf aan dat de informatievoorziening binnen VWS wisselend is opgezet (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10). Deze geïnterviewde was van mening dat bijvoorbeeld een Directie die verantwoordelijk is voor een bepaalde sector, er zelf voor moet zorgen dat men weet hoeveel zorgverleners er in deze sector zijn. Dit is volgens deze geïnterviewde niet altijd het geval. Deze geïnterviewde gaf aan dat er bij VWS een golfbeweging is wat betreft de manier waarop de informatievoorziening de afgelopen 25 jaar geregeld is en de eisen die eraan worden gesteld. De geïnterviewde schetste het volgende beeld: Toen de geïnterviewde bijna 25 jaar geleden bij VWS kwam werken, was er een afzonderlijke Directie Epidemiologie en Informatica. Daarna was iedere Directie zelf verantwoordelijk voor de eigen informatievoorziening, inclusief het verkrijgen van epidemiologische inzichten. Vervolgens kwam er weer een Directie Informatiebeleid, die opnieuw werd opgeheven. Daarna ontstond er een organisatie-eenheid Beleidsinformatie, -onderzoek en ICT. Deze eenheid ontstond volgens de geïnterviewde vooral omdat de nieuwe SG wilde weten hoe verschillende Directoraten hun informatievoorziening hadden geregeld.

2.5.5. Verwachte oplossingen voor gesignaleerde problemen

Wat betreft het stellen van beleidsprioriteiten gaven de geïnterviewden geen concrete oplossingen, behalve dat het goed is als er binnen VWS beleidsprioriteiten gesteld zouden worden en dat van daaruit de (samenhangende) kennisvragen zouden worden geformuleerd. De geïnterviewden gaven geen concrete aanwijzingen hoe dit zou moeten gebeuren. Twee van de vier geïnterviewden zeiden dat de afgelopen vijf tot tien jaar binnen VWS veel ten goede is veranderd en dat het besef van een goed kader is doorgedrongen. Het departement houdt zich volgens de geïnterviewden veel intensiever bezig met de vraag welke informatie nodig is voor het beleidsproces (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10). Als voorbeeld hiervan werd genoemd het formuleren van kennisvragen aan het RIVM en specifieke opdrachten aan ZonMw. Eén geïnterviewde merkte in dit verband op dat de druk van de bezuinigingen daarbij positief werkte (financiële middelen, arbeids- of kostenintensiteit, factor 18, deel 2, figuur 8). Hierdoor wordt er binnen VWS meer nagedacht over welke kennisvragen echt uitgezet moeten worden en wordt er intern meer afgestemd, aldus de geïnterviewde, waardoor er meer eenheid is gekomen in de lijn van aansturing en vraagstelling. Op deze manier kan VWS beter aan kennisinstituten vragen om datgene te leveren wat nodig is voor het VWS-beleid, volgens de geïnterviewde (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10; duidelijkheid informatiebehoefte, factor 21).

Wat betreft de relatie en communicatie tussen VWS en de kennisinstituten droegen vier geïnterviewden een aantal oplossingen aan. Een eerste oplossing die de vier geïnterviewden noemden is dat er frequenter contact zou moeten zijn met de instituten die het onderzoek uitvoeren en soms zelfs met de onderzoekers die het onderzoek uitvoeren (kloof beleid-onderzoek, factor 11, aard kanaal, factor 33). Een van de geïnterviewden gaf aan dat het daarbij wel van belang is om goed na te denken op welke laag er in de organisatie ingestoken wordt. Dat geldt zowel voor de afgevaardigden van VWS als voor de mensen binnen de kennisinstituten, volgens de geïnterviewde. Bij insteek op een te laag niveau dreigt het gevaar van een ad hoc karakter waarbij het grotere VWS-beleid uit het oog verloren wordt. Deze geïnterviewde gaf aan dat het een paradox is dat VWS aan de ene kant kennisvragen moet formuleren op grond van hoofdlijnen van het beleid en aan de andere kant veel moet communiceren met kennisinstituten om duidelijk te maken wat men precies wil. Maar beide zaken gelden volgens geïnterviewde en versterken elkaar.
Een tweede oplossing die door twee geïnterviewden werd aangedragen is dat VWS meer betrokken is bij de commissies van ZonMw en daarin plaatsneemt.
Een derde oplossing die door één geïnterviewde werd aangedragen is dat beleidsdirecties over meer geld beschikken om rechtstreeks onderzoek te kunnen uitzetten. De geïnterviewde gaf daarbij aan dat degene die betaalt immers beslist over wat er onderzocht wordt.

Wat betreft het verzamelen van basale gegevens door kennisinstituten gaven beide geïnterviewden die dit punt noemden aan dat er een monitoringsysteem moet komen (blijven bestaan) dat geëquipeerd is om dergelijke basale vragen te kunnen beantwoorden. Daarbij is het van belang dat VWS nadenkt over de onderlinge samenhang van gegevens die verzameld worden en hierover afspraken maakt met de kennisinstituten, volgens de geïnterviewden. Dat wil zeggen afspraken over wat men levert aan VWS (kennismanagement/ kennisinfrastructuur, factor 10).

Ondanks het feit dat databases op het internet niet echt gebruiksvriendelijk werden genoemd en veelal niet de informatie gaven die de geïnterviewden wensten, vond men dat deze websites in stand gehouden moesten worden. Zo zei een van de geïnterviewden over de Kompas-gegevens dat er weliswaar veel inspanningen mee gemoeid gaan om Kompas draaiende en up-to-date te houden, maar dat het grote nut is dat Kompas een breed referentiekader geeft, wat het mogelijk maakt om problematiek tegen een achtergrond te kunnen plaatsen.

Drie geïnterviewden gaven aan graag te beschikken over systemen waar met een druk op de knop die gegevens uit rollen die men nodig heeft. Maar men gaf ook aan dat dit niet realiseerbaar is, omdat je waarschijnlijk nooit een systeem kunt ontwerpen waarmee je verschillende gebruikers kunt bedienen. Daarnaast merkte men op dat de ontwikkeling en instandhouding van dergelijke systemen veel geld kost.

2.6. Samenvatting en conclusie

In de literatuurreview werden 33 factoren geïdentificeerd die een rol spelen in het proces van informatie zoeken en informatie gebruiken. Voor de interviews werden deze 33 factoren gereduceerd tot 23 belangrijk geachte factoren waarvan 20 factoren expliciet aan de orde werden gesteld in het interview (bijlage 1).
De resultaten laten zien dat 22 van de 23 belangrijk geachte factoren in de interviews worden bevestigd, dat wil zeggen door de beleidsmedewerkers relevant worden geacht in het proces van informatie zoeken en informatie verwerken. Eén factor, namelijk de complexiteit van het beleidsnetwerk/machtstructuren (factor 6), wordt niet als zodanig genoemd. Mogelijk komt dit doordat deze factor enige overlap heeft met de factor maatschappelijk belang (factor 2), die wel veelvuldig genoemd werd.
Verder worden 4 factoren genoemd die in deel 2 (figuur 8) door de reviewauteurs van minder belang werden geacht en daarom niet in de interviews aan de orde werden gesteld. Dit zijn de factoren: traditie om evidence te gebruiken (factor 5), financiële middelen, arbeids- of kostenintensiteit (factor 18), praktische toepasbaarheid (factor 31) en presentatie van de informatie (factor 32).
De interviews laten niet toe uitspraken te doen over de mate van belang van de verschillende factoren op het proces van informatie zoeken en gebruiken en de wijze waarop ze met elkaar samenhangen. Het ging in de interviews om de verificatie van de in de literatuurreview gevonden factoren.

Bijlage 1

Overzicht van de belangrijk geachte factoren die tijdens het interview expliciet aan de orde kwamen (n=20) dan wel in het achterhoofd gehouden werden (n=3, cursief gedrukt)

Algemeen geldende factoren
2. maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp
4. houding van de media
6 complexiteit van het beleidsnetwerk/machtsstructuren
8. wijze waarop beleid tot stand komt (beleidsmodel)
niet naar gevraagd want geldt voor alle beleidsmedewerkers
9. type beleidsvraag
10. mate en invulling van kennismanagement en kennisinfrastructuur
11. kloof beleidsmaker- onderzoeker
12. kennis, vaardigheden en ervaring m.b.t. onderwerp en onderzoek
14. relevantie
15. actualiteit/timing
16. betrouwbaarheid/kwaliteit van de bron
17. bevestiging van standpunt of verwachtingen
19. urgentie van de vraag
Factoren van invloed op informatiebehoeften
20. mate van onzekerheid die men ervaart bij gebrek aan informatie
21. duidelijkheid van de informatiebehoefte
Factoren van invloed op informatie zoeken
22. Netwerk
24. routines in zoekgedrag
25. persoonlijkheidsfactoren
niet gevraagd want moeilijk te operationaliseren
27. hoeveelheid beschikbare informatie/kanalen/bronnen
28. waargenomen toegankelijkheid van informatie/kanalen/bronnen
Factoren van invloed op gebruik van informatie
29. *creativiteit, improvisatievermogen*
niet naar vragen want moeilijk te operationaliseren
30. begrijpelijkheid
33. aard van het kanaal

Bijlage 2

Interviewvragen beleidsmedewerkers VWS met betrekking tot informatie zoeken en gebruiken (cursief de factoren waar naar gevraagd werd)

Achtergrond beleidsmedewerker

1. Hoe lang werkt u al bij VWS? Hoe lang werkt u al bij VWS op het huidige beleidsterrein?

   Kennis, vaardigheden en ervaring m.b.t. onderwerp (12)
   Netwerk (22)

2. Wat is uw functie binnen uw huidige afdeling? Wat is uw aandachtsgebied? Hoe lang hebt u dit aandachtsgebied in portefeuille?

   Kennis, vaardigheden en ervaring m.b.t. onderwerp (12)

3. Behoort het onderwerp / de casus waar dit interview over gaat tot uw aandachtsgebied? Hebt u al eerder aan dit onderwerp gewerkt?

   Kennis, vaardigheden en ervaring m.b.t. onderwerp (12)
   Netwerk (22)
   Routines in zoekgedrag (24)

Context informatievraag / informatiebehoeften

4. Van wie was de informatie/beleidsvraag afkomstig / naar aanleiding van welke gebeurtenis is deze vraag ontstaan?

5. Was er een (sterk) maatschappelijk of politiek belang bij het ontstaan c.q. beantwoorden van deze vraag? Zo ja, welk belang en hoe kwam dat tot uiting?

   Maatschappelijk of politiek belang (2)
   Complexiteit van het beleidsnetwerk / machtsstructuren (6)
   Relevantie (14)
   Actualiteit (15)
   Urgentie van de vraag (19)

6. Speelden de publieke opinie of de media een rol bij de totstandkoming c.q. beantwoording van de beleidsvraag? Zo ja, hoe kwam dat tot uiting?

   Houding van de media (4)
   Complexiteit van het beleidsnetwerk / machtsstructuren (6)
   Relevantie (14)
   Actualiteit (15)
   Urgentie van de vraag (19)

7. Waren er belangentegenstellingen wat betreft de uitkomst / de beantwoording van de beleidsvraag? Zo ja, welke partijen hadden een belang, en welk belang? Was u vrij in het beantwoorden van de vraag of stond de uitkomst c.q. de richting van de uitkomst min of meer vast?

   Complexiteit van het beleidsnetwerk / machtsstructuren (6)
   Bevestiging van standpunt of verwachtingen (17)

8. Had u naar uw idee voldoende tijd om de beleidsvraag te beantwoorden?

Actualiteit (15)
Urgentie van de vraag (19)

9. Was *op voorhand* de opdracht voor u helder?

Mate van onzekerheid bij gebrek aan informatie (20)
Duidelijkheid van de informatiebehoefte (21)

10. In hoeverre zag u deze opdracht *op voorhand* als een routineklus? Dacht u *op voorhand* dat er aan deze opdracht een hoog (afbreuk)risico zat? Waarom wel / waarom niet?

Mate van onzekerheid bij gebrek aan informatie (20)
Routines in zoekgedrag (24)

In achterhoofd houden:
Maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp (2)
Houding van de media (4)
Complexiteit van het beleidsnetwerk / machtsstructuren (6)
Type beleidsvraag (9)
Kennis, vaardigheden en ervaring m.b.t. onderwerp (12)
Relevantie (14)
Actualiteit (15)
Urgentie van de vraag (19)
Routines in zoekgedrag (24)
Persoonlijkheidsfactoren beleidsmedewerker (25)
Hoeveelheid beschikbare informatie / kanalen / bronnen (27)

Informatie zoeken

11. Had u meteen voor ogen hoe u te werk zou gaan, welke bronnen u zou raadplegen om de beantwoording van de vraag tot een goed einde te brengen? Bent u gaandeweg het proces daarvan afgeweken? Zo ja, waarom?

Mate van onzekerheid bij gebrek aan informatie (20)
Duidelijkheid van de informatiebehoefte (21)
Routines in zoekgedrag (24)

In achterhoofd houden:
Maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp (2)
Houding van de media (4)
Complexiteit van het beleidsnetwerk / machtsstructuren (6)
Type beleidsvraag (9)
Kennis, vaardigheden en ervaring m.b.t. onderwerp (12)
Relevantie (14)
Actualiteit (15)
Urgentie van de vraag (19)
Routines in zoekgedrag (24)
Hoeveelheid beschikbare informatie / kanalen / bronnen (27)
Waargenomen toegankelijkheid van informatie / kanalen / bronnen (28)

12. Welke informatiebronnen heeft u geraadpleegd en in welke volgorde? Waarom hebt u déze bronnen geraadpleegd?

Kloof tussen beleidsmaker en onderzoeker (11)
Betrouwbaarheid / kwaliteit van de informatiebron (16)
Routines in zoekgedrag (24)
Waargenomen toegankelijkheid van informatie / kanalen / bronnen (28)

In achterhoofd houden:
Maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp (2)
Houding van de media (4)
Complexiteit van het beleidsnetwerk / machtsstructuren (6)
Type beleidsvraag (9)
Kennis, vaardigheden en ervaring m.b.t. onderwerp (12)
Relevantie (14)
Actualiteit (15)
Bevestiging van standpunt of verwachtingen (17)
Urgentie van de vraag (19)
Routines in zoekgedrag (24)
Hoeveelheid beschikbare informatie / kanalen / bronnen (27)
Waargenomen toegankelijkheid van informatie / kanalen / bronnen (28)

13. Welke bronnen verschaften de meest bruikbare informatie? Waarom?

Type beleidsvraag (9)
Kloof tussen beleidsmaker en onderzoeker (11)
Kennis, vaardigheden en ervaring m.b.t. onderwerp (12)
Relevantie (14)
Betrouwbaarheid / kwaliteit van de informatiebron (16)
Bevestiging van standpunt of verwachtingen (17)
Urgentie van de vraag (19)
Hoeveelheid beschikbare informatie / kanalen / bronnen (27)
Waargenomen toegankelijkheid van informatie / kanalen / bronnen (28)
Begrijpelijkheid (30)
Aard van het kanaal (33)

Informatie gebruiken / verwerken

14. Welke van de geraadpleegde bronnen heeft u direct of indirect gebruikt bij het beantwoorden van de beleidsvraag? Hoe heeft u deze informatie gebruikt (letterlijk overgenomen, richting gegeven aan denken, etc.)? Waarom deze geraadpleegde bronnen wel en de andere geraadpleegde bronnen niet?

Maatschappelijk of politiek belang van het onderwerp (2)
Houding van de media (4)
Complexiteit van het beleidsnetwerk / machtsstructuren (6)
Type beleidsvraag (9)
Relevantie (14)
Actualiteit (15)
Betrouwbaarheid / kwaliteit van de informatiebron (16)
Bevestiging van standpunt of verwachtingen (17)
Urgentie van de vraag (19)
Begrijpelijkheid (30)
Aard van het kanaal (33)

Algemene zaken met betrekking tot het zoeken en gebruiken van informatie

15. Vindt u dat u in het algemeen voldoende makkelijk toegang hebt tot informatiebronnen om uw werk goed te kunnen doen? Aan welke (extra) bronnen, die u nu niet ter beschikking heeft, zou u behoefte hebben?

Invulling kennismanagement en kennisinfrastructuur (10)
Hoeveelheid beschikbare informatie / kanalen / bronnen (27)
Waargenomen toegankelijkheid van informatie / kanalen / bronnen (28)

16. Wat vindt u van de kwaliteit c.q. bruikbaarheid van de informatie die u ter beschikking staat / die u doorgaans vindt? Waarom is de kwaliteit wel / niet goed? Aan welke soort informatie heeft u behoefte? Indien u doorgaans niet over deze soort informatie beschikking heeft, hoe zou dat gerealiseerd kunnen worden?

Invulling kennismanagement en kennisinfrastructuur (10)
Hoeveelheid beschikbare informatie / kanalen / bronnen (27)
Waargenomen toegankelijkheid van informatie / kanalen / bronnen (28)
Begrijpelijkheid (30)
Aard van het kanaal (33)

Deel 3 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1. Samenvatting resultaten reviewstudie en interviews

1.1. Inleiding

Al langer is bekend dat resultaten van onderzoek maar moeizaam hun weg vinden richting beleid; de kloof tussen onderzoek en beleid. Daarmee rijst de vraag waar dat aan ligt en hoe dat beter kan. Beantwoording van deze vraag maakt het mogelijk om het toekomstige informatieaanbod van kennis-instituten aan beleidsmakers beter af te stemmen op de behoeften en werkwijzen van beleidsmakers. Immers, hoe beter die afstemming is, hoe groter de kans dat die informatie wordt benut zoals bedoeld. Op die manier kan evidence-based policy verder gestimuleerd worden.

Met het project getiteld *Informatiezoekgedrag en -gebruik van nationale beleidsmakers werkzaam op het terrein van de preventieve gezondheidszorg bij het ministerie van VWS* is getracht inzicht te geven in het proces van informatiezoekgedrag en informatiegebruik van beleidsmakers van het ministerie van VWS. Nagegaan is welke factoren wanneer van invloed zijn op het proces van informatie zoeken en gebruiken. Hiertoe zijn in het project twee deelstudies verricht: 1) het uitvoeren van een review-studie en 2) het afnemen van interviews bij beleidsmakers van VWS.

Er is daarnaast gezocht naar wegen om het project en de (tussentijdse) resultaten ervan onder de aandacht te brengen en de discussie hieromtrent, als ook de implementatie van de resultaten, een impuls te geven:

- Er is meerdere malen overleg gevoerd met afgevaardigden van de voormalige directie POG over de opzet en uitvoering van de interviews.
- ·In maart 2004 is tussentijds gerapporteerd aan de commissie Effectieve Implementatie van ZonMw en is gediscussieerd over de voortgang van het project.
- Het project is gepresenteerd op het Nationaal Congres Volksgezondheid in april 2004.
- Op uitnodiging heeft in juni 2004 een uitwisseling over het project plaatsgevonden met de Canadese expert Jonathan Lomas en implementatiemedewerkers van ZonMw.
- Vanuit het project is de module *Evidence-based werken in de OGZ* verzorgd voor de opleiding Master of Public Health van de NSPOH.
- Om het project ook voor een breder publiek toegankelijk te maken is de brochure *Hoe kan wetenschappelijke kennis beter worden benut bij gezondheidsbeleid* opgesteld.
- De opzet van het project alsook de concept-conclusies en aanbevelingen van het eindrapport zijn, met het oog op inbedding en implementatie, voorgelegd aan de Eenheid Kennisbeleid/afdeling Implementatie & Kennis van het ministerie van VWS.
- In januari 2005 wordt het project gepresenteerd op het Nationaal Congres Gezondheidsbevordering.
- Er wordt gezocht naar mogelijkheden om naar aanleiding van het project een factsheet of ander informatieproduct op te stellen dat ook via internet voor de primaire doelgroep van beleidsmakers beschikbaar wordt gesteld.
- In overleg met VWS worden de resultaten en conclusies van het project besproken met beleidsmakers en wordt gezocht naar mogelijkheden voor inbedding in kennisbeleid en kennismanagement.

In het onderhavige hoofdstuk volgt een samenvatting van de belangrijkste resultaten van het project. Daarbij wordt een uitsplitsing gemaakt naar de uitgevoerde reviewstudie en de interviews. De resultaten worden begeleid door samenvattende teksten uit beide deelstudies.

1.2. Resultaten

1.2.1. Reviewstudie

De reviewstudie had tot doel de bestaande kennis over informatiezoekgedrag en -gebruik van beleidsmakers en de factoren die daarbij een rol spelen, te inventariseren en bundelen. De werkwijze kenmerkt zich doordat naast het bestuderen van (onderzoeks)publicaties, beleidsnota's, websites en de 'grijze' literatuur, gesprekken zijn gevoerd met deskundigen. De reviewstudie is daarmee meer dan een literatuurstudie. De resultaten van de reviewstudie vormden de basis voor de interviews.

In de reviewstudie is in eerste instantie meer algemeen gekeken naar kennis en informatie en beleidsprocessen. Er is met name gezocht naar literatuur die betrekking heeft op nationale beleidsmakers op het gebied van de preventieve gezondheidszorg, maar de zoektocht werd niet bij voorbaat tot deze doelgroep beperkt. Daarmee werd ook informatie over beleidsmakers die participeren in gelijksoortige werk- en besluitvormingsprocessen in de reviewstudie betrokken. Dit leverde de volgende bevindingen op:

1. De kennisinfrastructuur van VWS is meer en meer gericht op een toelevering van kennis door externe kennisinstituten, waarbij de aansluiting van onderzoek bij beleid en praktijk centraal staat.

2. Beleid ontwikkelt zich zelden volgens het zogenoemde rationele model (waarbij verondersteld wordt dat het proces van probleemsignalering tot evaluatie lineair wordt doorlopen, en waarbij er sprake is van een vrije keuze uit beleidsinstrumenten en alle benodigde informatie is voorhanden). In de praktijk blijkt dat beleidsontwikkeling veelal volgens het zogenaamde gemengde model tot stand komt. Volgens het gemengde model zijn er meerdere, conflicterende doelen, wordt de volgorde van beleidsprocessen strategisch gekozen, is er beperkte informatie over beleidsinstrumenten en zijn er meerdere actoren die onderhandelen.

3. In de literatuur worden drie vormen van informatiegebruik onderscheiden: 1) instrumenteel gebruik, waarbij informatie direct leidt tot concretisering; 2) conceptueel gebruik, waarbij informatie invloed heeft op het denken van beleidsmakers maar niet direct leidt tot concretisering; en 3) selectief of strategisch gebruik, waarbij informatie invloed heeft op het (onder)handelen en communiceren (verantwoorden, anderen overreden).

4. Bij beleidsvorming volgens het gemengde model is vaker sprake van conceptueel en strategisch gebruik van informatie. Dat wil zeggen dat de informatie doorgaans niet leidt tot direct waarneembare output, maar wel het denken van beleidsmakers zodanig beïnvloedt dat de informatie op een ander moment in het onderhandelingsproces al dan niet selectief tot uitdrukking komt.

5. Beleidsmakers worden vooral beïnvloed door politieke, economische en sociale factoren. Resultaten van wetenschappelijk onderzoek spelen een veel marginalere en minder invloedrijke rol. Onderzoeksresultaten hebben slechts zelden direct en lineair invloed op beleid.

6. De term evidence wordt door beleidsmakers breder opgevat dan strikt wetenschappelijke kennis. Uit het tweede deel van de reviewstudie blijkt dat het informatiezoekgedrag en informatiegebruik van beleidsmakers een cyclisch proces behelst. Op het moment dat zich een beleidsvraag voordoet (bijvoorbeeld een Kamervraag), zal er bij de betreffende beleidsmaker een informatiebehoefte ontstaan. Dit zal leiden tot het zoeken naar informatie en het vervolgens al of niet gebruiken van deze informatie voor de formulering van het antwoord op de beleidsvraag. Voorafgaand aan de beantwoording van een beleidsvraag worden dus drie kritische fasen doorlopen: 1) het erkennen van informatiebehoeften, 2) het zoeken naar informatie en 3) het feitelijk gebruik van de gevonden informatie. Het betreft een cyclisch proces dat in zijn geheel kan worden geduid als het proces van informatiegedragingen. Hieronder wordt dit procesmodel schematisch weergegeven.

Procesmodel van informatiegedragingen van beleidsmakers

Uit het onderzoek naar het verloop van specifieke innovatieprocessen en het onderzoek naar 'knowledge utilization' komt naar voren dat de factoren die hun invloed laten gelden op dit cyclische proces zinvol kunnen worden ingedeeld in vijf hoofdcategorieën:
a. kenmerken van de sociaal politieke context
b. kenmerken van de organisatie
c. kenmerken van de individuele gebruiker
d. kenmerken van de informatie
e. kenmerken van de randvoorwaarden

Onderstaand wordt samengevat weergegeven op welk informatiegedrag of informatiegedragingen deze hoofdcategorieën van factoren een bepalende invloed kunnen hebben.

7. In alle fasen van het cyclische proces van informatiegedragingen spelen factoren die te maken hebben met de sociaal-politieke context, de organisatie, de gebruiker, de informatie en de randvoorwaarden een rol. Daarnaast zijn er factoren die te maken hebben met de gebruiker en de informatie die alleen en exclusief van invloed zijn op één informatiegedrag.

8. Uit de reviewstudie blijkt dat in totaal 33 factoren van invloed zijn op het cyclische proces van informatiegedragingen. Daarvan zijn 19 factoren algemeen geldend; zij laten hun invloed gelden op alle fasen van genoemd proces. De overige 14 factoren zijn exclusief gekoppeld aan één van de informatiegedragingen.

In de figuur op de volgende pagina worden alle 33 factoren die van invloed zijn op het procesmodel van informatiegedragingen weergegeven. De cursief gedrukte factoren lijken bij beleidsmakers een belangrijkere rol te spelen dan de niet cursief gedrukte factoren.

9. Op de informatiebehoeften van beleidsmakers blijken het minste aantal factoren van invloed; op het zoeken van informatie zijn de meeste factoren van invloed gevonden.

10. Er zijn weinig beïnvloedende factoren gevonden die gerekend kunnen worden tot kenmerken van de organisatie en randvoorwaarden.

Procesmodel van informatiegedragingen van beleidsmakers

1.2.2. Interviews

Doel van de interviews was een verificatie van de resultaten van de reviewstudie bij beleidsmakers op het gebied van de preventieve gezondheidszorg binnen het Ministerie van VWS: worden de gevonden factoren door hen herkend en kunnen zij vanuit hun dagelijkse praktijk aanpassingen of aanvullingen aandragen. Ten behoeve van de interviews zijn de 33 factoren die gevonden werden door de projectgroep aan een nadere selectie onderworpen. Het was immers niet haalbaar om in de interviews al deze factoren te bespreken met de betreffende beleidsmakers. Selectie vond plaats op basis van de frequentie waarmee een factor in de literatuur en in de gesprekken met deskundigen werd genoemd evenals een subjectieve inschatting van de projectgroep over de relevantie en belangrijkheid van een factor voor deze groep beleidsmakers. Uiteraard is een dergelijke, vooral door pragmatische overwegingen ingegeven selectie, tentatief. Deze selectie door de projectgroep resulteerde uiteindelijk in 23 factoren die in bovenstaande figuur cursief zijn afgedrukt. Drie daarvan zijn nadien nog afgevallen omdat deze voor de interviews niet relevant genoeg geacht werden (zie bijlage). De resterende twintig factoren vormden de basis voor de interviews met de beleidsmakers.

Uiteindelijk zijn vijf ervaren beleidsmakers geïnterviewd aan de hand van een concrete beleidsvraag. Onderstaande resultaten moeten aldus met de nodige voorzichtigheid en slagen om de arm worden geïnterpreteerd. De resultaten zijn uitgesplitst naar soort en context van de beleidsvraag, informatie zoeken en informatie gebruiken. Tot slot worden enkele resultaten gepresenteerd die te maken hebben met door de beleidsmakers ervaren knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.

Soort en context beleidsvraag

11. De geïnterviewden geven aan dat er een politiek en maatschappelijk belang was bij het ontstaan van de beleidsvraag.

12. In sommige gevallen spelen de media een grote rol bij de totstandkoming van de beleidsvraag.

Informatie zoeken

13. Doorgaans, ook bij nieuwe onderwerpen, hebben beleidsmakers goed voor ogen hoe ze voor de beantwoording van de beleidsvraag te werk gaan. Nadat men eerst zelf op zoek gaat naar schriftelijke bronnen (publicaties, websites en databases van kennisinstituten) speelt vervolgens het inzetten van het eigen netwerk een prominente rol.

14. Het netwerk van beleidsmakers is erg belangrijk, zeker bij beantwoording van urgente beleidsvragen. Het bestaat veelal uit vaste, en naar hun oordeel betrouwbaar gebleken bronnen (personen en kennisinstituten).

15. Voor de beantwoording van een beleidsvraag wordt grote waarde gehecht aan een cijfermatige onderbouwing.

16. Het belang dat wordt gehecht aan contacten met vaste bronnen heeft te maken met het achterhalen van de benodigde gegevens en onvoldoende expertise bij beleidsmakers om gegevens te kunnen interpreteren.

17. Voor de beantwoording van een beleidsvraag wordt door beleidsmakers, naast genoemde vaste bronnen, doorgaans ook internet via Google geraadpleegd.

18. Beleidsmakers verzamelen voortdurend (wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke) informatie en bewerken deze informatie op een dusdanige manier dat deze voor hun doel bruikbaar en inzichtelijk wordt.

Informatie gebruiken

19. Bij de beantwoording van een beleidsvraag speelt het politieke belang een grote rol.

20. Er wordt selectief gebruikgemaakt van de beschikbare informatie. Er is veelal sprake van conceptueel gebruik van informatie, waarbij de informatie wordt gebruikt als kader om andere informatie te kunnen plaatsen. Instrumenteel gebruik van informatie komt weinig voor en voor zover het voorkomt betreft het vooral cijfermatige informatie.

21. De vaak genoemde kloof tussen wetenschap en beleid wordt bevestigd. Wetenschappelijke informatie komt slechts in afgeleide en geredigeerde vorm terug in beleid. Dit heeft te maken met het feit dat volgens de beleidsmakers veel wetenschappelijke kennis niet direct toepasbaar is in hun praktijk.

Knelpunten

22. De knelpunten die beleidsmakers ervaren bij het zoeken en gebruik van informatie vinden hun oorsprong in
a) onvoldoende helderheid over het beleidskader: in relatie tot nieuwe kennisontwikkeling ervaren beleidsmakers dat er onvoldoende een planmatig proces doorlopen wordt waarbij vanuit een helder geformuleerd gezamenlijk beleidskader en beleidsprioriteiten kennisvragen gedestilleerd worden die vervolgens worden uitgezet bij kennisinstituten, uiteindelijk resulterend in een standpunt met bijbehorende beleidsmaatregelen;
b) de relatie en aansturing van kennisinstituten: beleidsmakers formuleren doorgaans geen heldere vragen voor kennisinstituten. Samenhangend met het weinig planmatige werkproces (zie a) en de weinige contactmomenten (deels toe te schrijven aan de intermediaire rol van ZonMw) resulteert dit veelal in een aanbod van kennisinstituten dat onvoldoende aansluit bij de vraag, en
c) de discrepantie tussen informatiebehoeften en beschikbare informatie: consequentie van a) en b) is dat het (wetenschappelijk) informatieaanbod dan onvoldoende is toegesneden op de oorspronkelijke informatievraag van de beleidsmaker.

23. Mede door de als weinig planmatig geschetste werkwijze van VWS als ook door het ontbreken van een helder beleidskader worden kennisvragen te vaak op ad hoc basis bij de kennisinstituten weggezet. Het merendeel van de beleidsmedewerkers ervaart het als een groot nadeel dat dit geld kost.

24. Van databases als Kompas, Atlas, etcetera, wordt aangegeven dat deze in het gebruik weinig toegankelijk en arbeidsintensief zijn. Ze worden wel gewaardeerd omdat ze informatie bevatten dat als kader kan fungeren voor het interpreteren van andere informatie.

25. Beleidsmedewerkers geven aan te willen beschikken over een informatiesysteem waarbij met één druk op de knop de benodigde gegevens worden aangereikt. Men beseft tegelijkertijd dat dit inhoudelijk en financieel niet haalbaar is.

26. De relatie tussen VWS en de kennisinstituten kan volgens de beleidsmedewerkers worden verbeterd door het contact met deze instituten respectievelijk onderzoekers te intensiveren. Een suggestie van beleidsmakers op dit punt is: grotere betrokkenheid van VWS bij commissies van ZonMw.

2. Conclusies, discussie en aanbevelingen

2.1. Inleiding

Het onderzoek dat in dit rapport beschreven wordt is niets meer of minder dan een eerste verkenning van factoren die het informatiezoekgedrag en informatiegebruik van beleidsmakers bepalen. De ervaringen met en de resultaten van het project bieden enkele suggesties voor verbetering en interessante aanknopingspunten voor een vervolg. Het uiteindelijke doel is om meer vraaggestuurde kennis en informatie aan te bieden die ook werkelijk benut wordt. In het licht van die lange termijn doelstelling willen we het volgende ter overweging meegeven.

2.2. Kernboodschap en conclusies

De uitgevoerde reviewstudie in combinatie met de interviews maken duidelijk dat met name kennismanagement (gericht op het optimaal benutten van kennis) en kennisinfrastructuur (een plek waar kennis vanuit onderzoek, praktijk en beleid wordt verzameld, beheerd en uitgewisseld) sleutelbegrippen zijn voor een verdere stimulering van evidence-based policy. En met evidence wordt dan niet exclusief verwezen naar resultaten van wetenschappelijk onderzoek, maar ook naar andersoortige kennis, zoals expertkennis en ervaringskennis. Deze studie bevestigt het beeld dat beleidsmedewerkers geen doelrationele beslissers zijn (volgens het rationele beleidsmodel) maar zich in hun keuzes laten inspireren door meerdere soorten kennis en factoren zoals het politieke belang. Voor het achterhalen en interpreteren van informatie spelen vaste en door de beleidsmakers als betrouwbaar ervaren personen en kennisinstituten een centrale rol. Wetenschappelijke informatie wordt veelal niet direct toepasbaar en relevant geacht. In het verlengde hiervan laat het onderzoek zien dat belang gehecht wordt aan intensieve contacten en uitwisseling met kennisinstituten om op die manier de geconstateerde kloof tussen onderzoek en beleid te kunnen dichten. Voorwaarde voor een dergelijke werkwijze is voor beleidsmakers dat zij dienen te beschikken over een duidelijk en gezamenlijk handelingskader en een planmatige werkwijze in de sturing van kennisontwikkeling. Het geheel overziend kunnen voorlopig de volgende conclusies worden getrokken:

1. Op basis van de literatuurstudie en de gesprekken met deskundigen zijn 33 factoren geïdentificeerd die voor beleidsmakers een rol lijken te spelen in het proces van informatie zoeken en informatie gebruiken. Deze factoren zijn geordend naar de categorieën sociaal-politieke context, organisatie, individuele gebruiker, informatie en randvoorwaarden.

2. Van deze 33 factoren zijn er 20 in de interviews aan beleidsmakers voorgelegd. Met uitzondering van één factor (complexiteit van het beleidsnetwerk) bevestigen de beleidsmakers dat deze van invloed zijn op hun informatiezoekgedrag en informatiegebruik. Het merendeel betreft factoren die te maken hebben met de persoon van de beleidsmaker (mate van onzekerheid, duidelijkheid van de informatiebehoefte, kloof tussen beleid en onderzoek, kennis en ervaring met het onderwerp, netwerk en routines in zoekgedrag) én met de kenmerken van de informatie (de hoeveelheid beschikbare bronnen en informatie, toegankelijkheid van de bronnen, begrijpelijkheid, aard van het kanaal, relevantie, actualiteit/timing, betrouwbaarheid van de bron en bevestiging van het standpunt).

3. Er is een model ontwikkeld waarin het cyclische proces van informatiegedragingen in fasen zijn onderscheiden en waarin de beïnvloedende factoren zijn geordend.

4. Op basis van het uitgevoerde onderzoek is het niet mogelijk harde uitspraken te doen over het relatieve belang en de veranderbaarheid van de geïdentificeerde factoren. Wel dringt het beeld zich op dat de sociaal politieke context van beleidsmakers een dominante rol speelt in het zoeken en gebruiken van informatie.

5. De indruk dat beleidsmakers nog te weinig hun voordeel (kunnen) doen met de beschikbare (wetenschappelijke) kennis wordt bevestigd. Volgens de geïnterviewde beleidmakers heeft dit naast de invloed van de politiek ook te maken met een nog onvoldoende responsieve kennisinfrastructuur met bijbehorende communicatie en interactie tussen onderzoekers en beleidsmakers. Maar ook met een onvoldoende planmatige werkwijze vanuit een gezamenlijk beleidskader dat beleidsmakers nodig hebben voor de aansturing van kennisontwikkeling.

2.3. Discussie

2.3.1. Kanttekeningen bij opzet en uitvoering onderzoek

Er is tot nu toe nauwelijks onderzoek verricht naar het informatiezoekgedrag en informatiegebruik van nationale beleidsmakers. De literatuurstudie die werd uitgevoerd bleef om die reden niet exclusief beperkt tot deze doelgroep. De gesprekken met deskundigen die onderdeel vormden van de review-studie, spitsten zich wel uitsluitend toe op het informatiezoekgedrag en -gebruik van deze groep beleidsmakers.

Vele factoren blijken een rol te spelen bij het informatiezoekgedrag en –gebruik van beleidsmakers. Op basis van de literatuurverkenning en de gevoerde gesprekken met deskundigen werden in totaal 33 factoren gevonden. Het is onduidelijk wat het relatieve belang van deze factoren is en of er nog aanvullingen zijn op deze in de review gepresenteerde set van 33 factoren. Door de interviews met beleidsmakers konden aan deze set geen additionele factoren worden toegevoegd. Ten behoeve van deze interviews werd het aantal factoren door de projectgroep teruggebracht tot 20. Deze reductie kwam tot stand op basis van een subjectief, consensusgericht proces en het blijft dus mogelijk dat hierdoor in de interviews wezenlijke informatie niet ter tafel is gekomen.

Voor aanvang van het project zijn met VWS afspraken gemaakt over de opzet, planning en het aantal (maximaal tien) interviews. Uiteindelijk hebben met een vertraging van ruim een half jaar vijf interviews plaatsgevonden. Dit had onder andere te maken met de reorganisatie binnen VWS en de hiermee gepaard gaande wisseling van contactpersonen en onduidelijkheden over bevoegdheden en posities. Hierdoor moest meerdere malen gesproken worden over het doel en de opzet van het project en de interviews en het belang ervan voor VWS. Het belang van het project voor VWS werd zeker niet door alle contactpersonen even sterk gevoeld. Het feit dat het project slechts een beschrijvend doel had en dus geen concrete aanwijzingen zou opleveren voor de vorm en inhoud van het toekomstige informatieaanbod werkte demotiverend. Daarnaast bestond bij de projectgroep de indruk dat een 'kijkje nemen in de keuken van VWS' door sommige medewerkers als bedreigend en niet wenselijk werd ervaren, temeer daar het project gefinancierd werd door ZonMw. Het is aannemelijk te veronderstellen dat deze zaken van invloed zijn geweest op de (hoogte van de) respons op de interviews.

Het doel van de interviews was na te gaan of de in de reviewstudie gevonden factoren daadwerkelijk een rol spelen bij het proces van informatie zoeken en gebruiken. De interviews dienden ter verificatie van en eventuele aanvulling op de resultaten uit de reviewstudie. Het aantal interviews laat zeker niet toe algemeen geldende conclusies te verbinden aan de resultaten. Toch zijn er tussen de vijf interviews parallellen in het proces van informatie zoeken en gebruiken gevonden waaraan in de vorige paragraaf conclusies verbonden zijn. Daarnaast is het van belang om te realiseren dat de interviews plaats hebben gevonden met een selecte groep beleidsmedewerkers: seniorbeleidsmedewerkers die tussen de 20 en 25 jaar werkzaam zijn bij VWS. Het is opportuun om te veronderstellen dat zij andere factoren noemen die van invloed zijn op het proces van informatie zoeken en gebruiken dan beleidsmedewerkers die minder ervaring hebben en/of korter werkzaam zijn bij VWS. In die zin zijn de resultaten van de interviews niet representatief voor alle beleidsmakers werkzaam bij VWS. Overigens had deze selectie als voordeel dat de geïnterviewden goed in staat waren bespiegelingen te houden over het beleid van VWS door de jaren heen.

2.3.2. Hoe nu verder?

Het project heeft een eerste aanzet gegeven in de zoektocht naar een informatieaanbod dat aansluit bij de werkwijzen en behoeften van beleidsmakers. Er is inzicht geboden in hoe het proces van informatie zoeken en informatie gebruiken is opgebouwd en welke factoren daarbij een rol spelen. Het geheel is logisch geordend in een model dat een leidraad biedt voor nadere uitwerking en studie. En dat is evident nodig. Scherper inzicht in de factoren c.q. determinanten van het zoeken en gebruiken van informatie en de belangrijkheid en veranderbaarheid van factoren is essentieel en noodzakelijk. Hiermee worden de fundamenten gelegd voor de ontwikkeling van een passend, meer vraaggestuurd informatieaanbod ten behoeve van een evidence-based gezondheidsbeleid. Centraal uitgangspunt hierbij is de interactie tussen beleid en onderzoek en het belang van zogenoemde beleidsresponsieve onderzoekers, die door zich te verdiepen in de context en werkwijze van beleidsmakers veel kunnen bijdragen aan een beter kennisgebruik. Een dergelijke onderzoeks- en ontwikkelingslijn past prima in de plannen voor academische werkplaatsen en consortia. Doel van deze initiatieven is immers de samenwerking en afstemming tussen beleid, onderzoek en praktijk te bevorderen.

Het onderhavige onderzoek is uitgevoerd bij beleidsmakers die werkzaam zijn op nationaal niveau. Het is gezien de ontwikkelingen in de openbare gezondheidszorg op lokaal niveau wenselijk om na te gaan of bij deze beleidsmakers vergelijkbare factoren van invloed zijn op het proces van informatie zoeken en gebruiken. Op die manier kan ook gewerkt worden aan stimulering van evidence-based gezondheidsbeleid op lokaal niveau en het aldaar dichten van de kloof tussen onderzoek en beleid.

Analoog aan evidence-based policy is het ook voor een stimulering van evidence-based practice van belang na te gaan hoe praktijkwerkers in de openbare gezondheidszorg/preventie te werk gaan bij het zoeken en gebruiken van informatie en welke factoren op dit proces van invloed zijn. Want ook hier geldt dat de beschikbare wetenschappelijke kennis maximaal dient te worden benut voor de te maken keuzes gericht op een verdere ontwikkeling van een doelmatige en doeltreffende preventiepraktijk.

2.4. Aanbevelingen

1. Het verdient aanbeveling om in een vervolgstudie aan een grotere, representatieve groep beleidsmakers de factoren die een rol spelen in het cyclische proces van informatiegedragingen voor te leggen, en deze factoren te toetsen op belangrijkheid en veranderbaarheid.

2. De resultaten van het project zouden bij voorkeur betrokken moeten worden bij de initiatieven van VWS in het kader van kennisbeleid en kennismanagement. Met name een directe communicatie tussen beleidsmakers en onderzoekers in meerdere contactmomenten verdient daarbij extra aandacht.

3. Evidence-based werken krijgt veelal gestalte binnen een gegeven politiek-maatschappelijke context. Daarbinnen dient alle beschikbare wetenschappelijke (en niet-wetenschappelijke) kennis zo optimaal mogelijk te worden benut.

4. Voor een beleidsrelevante kennisontwikkeling is het belangrijk dat VWS vertrekt vanuit een helder geformuleerd beleidskader. Van daaruit kunnen dan gerichte kennisvragen bij de kennisinstituten worden uitgezet en wordt het ad hoc uitzetten van kennisvragen, waar doorgaans weinig mee gedaan wordt, voorkomen.

5. Beleidsontwikkeling en -uitvoering van de openbare gezondheidszorg/preventie vindt voor een belangrijk deel ook op gemeentelijk niveau plaats. Het is daarom relevant om ook inzicht te verwerven in de factoren die informatiezoekgedrag en informatiegebruik van lokale beleidsmedewerkers bepalen.

6. Voor een betere aansturing van de lokale praktijk van preventie en de openbare gezondheidszorg is het eveneens van belang inzicht te verwerven in de wijze waarop het proces van informatiegedragingen van praktijkwerkers binnen de driehoek onderzoek, beleid en praktijk gestalte krijgt, en in de factoren die dat bepalen.

7. De bevindingen van het project dienen betrokken te worden bij de aansturing en beoordeling van onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten door ZonMw. Immers, voor alle door ZonMw gefinancierde

projecten is de stimulering van het gebruik van resultaten van wetenschappelijk onderzoek een expliciet aandachtspunt (implementatie).

8. Het project heeft een procesmodel van informatiegedragingen met beïnvloedende factoren opgeleverd. Aanbevolen wordt om met dit model als leidraad toekomstig onderzoek en ontwikkeling gericht op een stimulering van informatiegebruik te programmeren. Omdat er binnen de huidige constellatie geen ruimte is voor financiering van dergelijke projecten, dient die ruimte te worden gecreëerd binnen de bestaande ZonMw-programma's of door het ontwikkelen van een separaat programma.

9. Doel van zo'n op te stellen programma rond stimulering van informatiegebruik zou zijn het verkrijgen van verdergaand inzicht in de determinanten van informatiegebruik en het op basis daarvan ontwikkelen en toetsen van interventies gericht op een bevordering van het informatiegebruik. Dit sluit goed aan op het eerder door Lomas aan ZonMw uitgebracht advies over de ontwikkeling van training en begeleiding gericht op verbetering van het informatiegebruik van beleidsmakers en praktijkwerkers. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet alleen om onderzoek, maar ook om het op basis van de huidige kennis en inzichten toepassen en faciliteren van werkvormen en ontmoetingen tussen beleid en onderzoek. Samenwerkingsverbanden tussen onderzoek, praktijk en beleid zoals voorgestaan in de zogenoemde academische werkplaatsen en consortia bieden bij uitstek een setting om het hier beoogde stimuleringsprogramma uit te voeren.

10. Kennisaanbieders, in casu onderzoekers, dienen hun informatie niet alleen aan te bieden en uit te dragen via rapporten en wetenschappelijke tijdschriften maar ook in meer toegankelijke informatie-producten (kort, helder, in begrijpelijke taal en voorzien van concrete beleidsimplicaties) die verspreid worden via voor beleidsmakers relevante kanalen.

11. Beleidsmakers laten zich in hun keuzes inspireren door meerdere soorten evidence: ervaringskennis, expertkennis en wetenschappelijke kennis. Het kennisaanbod (producten en diensten) dient hierbij aan te sluiten en oog te hebben voor deze mix van kenniselementen.

ZonMw ondersteunt

NIGZ

Postbus 500
3440 AM Woerden
Telefoon (0348) 43 76 00
Fax (0348) 43 76 66
e-mail nigz@nigz.nl
www.nigz.nl

NIGZ-Centrum Kennis & Kwaliteit