

Evalueren voor beginners

Prof.dr. A.F.A. Korsten

Een provinciebestuur heeft een medewerkster aangenomen die tot taak krijgt om een provinciaal beleidsprogramma op het gebied van (uitvoering van) sociaal-economisch beleid te evalueren.

Vraag 1: Hoe kan ze te werk gaan?

Literatuurselectie

Wie weinig van beleidsevaluatie weet, doet er goed aan enkele boeken ter hand te nemen en tijdschriften te raadplegen als *Evaluation*, en *Beleidswetenschap*. Qua boeken is te denken aan de volgende inleidende werken:

A *'Overheidsbeleid'* onder redactie van A. Hoogerwerf & M. Herweijer, Samsom, Alphen, 1998 (6^e druk). Deze bundel bevat hoofdstukken als: De inhoud van beleid, Beleidsinstrumenten, De uitvoering van beleid, De evaluatie van beleid.

B *'Beleidsevaluatie'* onder redactie van J. Bressers & A. Hoogerwerf (red.), Samsom, Alphen, 1995 (3^e druk). Dat boek bevat hoofdstukken als: Het beleid en het beleidsveld, Het vaststellen van doelbereiking, De bijdrage van het beleid aan doelbereiking, De verklaring van de effectiviteit van beleid, Presentatie en gebruik van evaluatie-onderzoek.

Keuzen rond beleidsevaluatie

Vervolgens zal de ontdekking zijn dat er rond beleidsevaluatie keuzen te maken zijn. Er bestaat veel literatuur over evaluatie. Het is met evalueren als met sneeuw bij de Eskimo's. De Eskimo's zijn kenners van sneeuw omdat ze er veel mee te maken hebben en zelfs hun hutten van sneeuw zijn. Ze kunnen dus veel soorten sneeuw onderscheiden. Zo is het ook met evaluatie. Kenners vragen zich niet alleen af wat te doen als om evaluatie gevraagd wordt maar vooral welk soort evaluatie te kiezen. Een voorbeeld.

Klassiek is de aanpak om de doelbereiking vast te stellen (*'goal attainment approach'*). Beleid dient immers een doel en is vastgesteld. Dus is het in een democratische staat zinvol ook de vraag te stellen of doelstellingen daadwerkelijk bereikt worden en of dat ook echt door het beleid zelf komt. Dit noemen we in Nederland onderzoek naar de beleidseffectiviteit. *Beleidseffectiviteitsonderzoek* is dus beleidsevaluatie. Maar door zo een onderzoek krijg je alleen de officiële doelstellingen in beeld terwijl er ook officieuze kunnen bestaan. Om daar achter te komen, moet je de beleidsgeschiedenis navlooiën. Wie dat deed ontdekt dat de officiële doelstelling van de Wet Universitaire Bestuurshervorming uit het begin van rond 1970 niet alleen een

bestuurshervorming was maar ook om studenten, die immers bestuursgebouwen in diverse universiteitssteden hadden bezet, de wind uit de zeilen te nemen.

Officieel of officieus, dan resteren nog andere vragen. Welke is de belangrijkste doelstelling? Ooit kwam ik als vers lid van de wetsevaluatiecommissie-Oosting, de die Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) evalueerde, bij minister van milieu Ginjaar. Hij wees de commissie erop dat er wel fraaie overwegingen van democratiebevordering achter de Wabm schuilgingen maar dat de commissie wel moest weten dat dit slechts een nevendoelelstelling was. De hoofddoelelstelling herinner ik me als een stroomlijning van procedures, die kon leiden tot snellere vergunningverlening. Zeker weten doe ik dat niet, maar dat is hier niet relevant. Het gaat erom vast te houden dat je heel goed moet kijken en met politiek-bestuurlijke actoes moet spreken om de belangrijkste doelstelling te achterhalen. Wat op papier staat, blijkt niet steeds zo letterlijk in de hoofden van politici te zitten.

Maar wie naar de geschiedenis van beleid kijkt, kan dat nog steeds doen binnen een onderzoek naar de beleidseffectiviteit. Dergelijk onderzoek brengt meestal geen neveneffecten in beeld terwijl daar toch van gezegd is, onder meer door de socioloog prof. Schuyt, dat die heel belangrijk zijn en vaak worden onderschat. Wie onderzoek richt op onbedoelde effecten moet te raden gaan bij de discussie over een beleidsontwerp. Vaak zal het de oppositie zijn geweest die de onbedoelde ongunstige effecten benoemd. Door middel van *goal free evaluation* kan men zich richten op positieve en negatieve neveneffecten.

Deze beleidsevaluaties worden wel rationale evaluaties genoemd. Hiertegenover staan *responsieve evaluaties*. Tineke Abma is vooral een verdediger hiervan. Ze wil vooral de kijk van verschillende actoes op beleid verduidelijken en niet alleen uitgaan van de overheidsblik. Strenge evaluatoren noemen responsieve evaluatie echter geen evaluatie.

Er zijn dus wel degelijk keuzen te maken. Een ander onderscheid is dat in *ex post evaluatie* (achteraf) en *ex ante evaluatie* (voorafgaand aan besluitvorming). Is een beleid nog amper ingevoerd en kunnen effecten nog niet blijken dan kan toch geëvalueerd worden door te kijken of de maatregelen in de beleidsuitvoeringsfase nog sporen met de bedoelingen van de beslissers. Deze evaluatie heet *early warning evaluation*. Het doel hiervan is natuurlijk om vroeg geattendeerd te worden op wegdrijven van de bedoelingen.

Er moeten ook keuzen op het vlak van methoden en technieken van onderzoek gemaakt worden. Idealiter dient er voor de beleidsimpuls een nulmeting te hebben plaatsgevonden, dan kan vervolgens op een later moment een nieuwe vergelijkbare meting plaatsvinden. Een verschil moet dan, als de omstandigheden gelijk blijven,

duiden op een beleidseffect. Meestal is er echter geen ideaal design voor onderzoek mogelijk. Dat heet *de wet van de evaluatieve gebreken*.

Vraag 2: Welke evaluatieve aanpak in de vorm van stappenplan kan de medewerkster kiezen? Wij dachten met haar mee en stelden de volgende checklist in de vorm van een stappenplan op. Bepaalde stappen kunnen wellicht worden overgeslagen en andere toegevoegd, in concrete gevallen.

Stappenplan voor evaluatie

Omdat er keuzen bij evalueren mogelijk zijn, heeft een stappenplan zin om die keuze te verhelderen.

Stap 1: Inventariseer de bestaande informatie

- Bestaat er een *dossier* van het beleidsprogramma en van in- en uitvoeringsmaatregelen? Zo ja, vul het aan. Zo nee, leg het aan.
- Welke *afdeling* is verantwoordelijk voor het provinciaal beleid op het gebied van sociaal-economisch beleid? Wie heeft destijds het beleid ontwikkeld? Was het een betrekkelijk makkelijk ontwerpproces resp. wat waren de barrières?
- Bestaat er een *verbinding* met Europees en/of nationaal beleid? Welke?
- *Perspublicaties*: zijn die er geweest? Is er een knipseloverzicht?
- Wat voor een *geschiedenis* kent dit beleid?

Stap 2: Breng de bestaande informatie over de uitvoering van het beleidsprogramma nader in kaart

- Bestaat er een *invoeringsprogramma*?
- Welke zijn de *doelgroepen van het beleid*? Hebben zij informatie over de reactie op de beleidsuitvoering in de vorm van een jaarverslag of anderszins?
- Heeft er al ooit *eerder* een evaluatie van het betreffende beleid plaats gevonden? Wat houdt die informatie in?
- Heeft er al ooit eerder evaluatie van dergelijk beleid plaats in *een andere provincie* gevonden? Wat houdt die evaluatie in en wat kwam eruit qua resultaten/uitkomsten?

Stap 3: Voer gesprekken met relevante actoren om zo een verdere schets van het beleidsprogramma en de uitvoering te krijgen (verder inzoemen)

- Wat zijn de *doelstellingen* van dat beleidsprogramma in de woorden van de meest betrokken medewerker? Wat waren de *verwachtingen* per doelstelling?
- Welk *sturingsconcept* ging schuil achter het beleid? Welke instrumenten?
- *Uitvoering*: wie voert het programma uit: de provincie zelf, gemeenten of derden? Waarom?
- *Politiek*: welke gedeputeerde had/ heeft dit beleid in portefeuille? Geërfd van voorganger? Was het politiek omstreden? Is het beleidsprogramma destijds

makkelijk door de commissie (welke?) en Provinciale Staten geloofd? Kan het verslag te voorschijn komen?

- Is het beleid sinds het in uitvoering is *onderwerp van discussie* geweest in GS of Provinciale Staten? Zijn er vanuit de samenleving of het maatschappelijk middenveld reacties geweest op het beleid en/of de uitvoering en/of de doelrealisatie?
- Welke *belangen* zijn in het spel? Welke actoren uit de samenleving hebben voor- of nadeel van het beleid gehad? Wie is aanspreekbaar buiten de provinciale organisatie? Wat is de kijk van werkgever en werknemersorganisaties op dit beleid?

Stap 4: De evaluatieopdracht en een eventueel evaluatieplan

- *Van wie* komt de wenselijkheid of eis van een evaluatie?
- Is de evaluatieopdracht *duidelijk*? Voor wie is die bestemd? Hoe precies moet de evaluatie zijn?
- *Aan wie moet voor wanneer hoe* uitgebreid of beperkt worden gerapporteerd?
- Maakt de evaluatieopdracht deel uit van een *breder geheel van evaluaties*? Zo ja, zijn er aanwijzingen of indicaties over omvang en richting van de evaluatie?
- Zijn er andere opmerkingen te vinden over *de wijze van evalueren*, bijvoorbeeld in een Statencommissie of een motie?
- Moet/mag de evaluatie *intern* plaatsvinden of moet/mag die *extern* worden uitgevoerd? Als extern mogelijk is: bestaat er een gremium dat zich bemoeit met de vraag: intern of extern? Hoe verhoudt dit zich tot het tijdpad van rapportage?
- Is een *evaluatieplan* gewenst en zo ja, moet een orgaan of ambtelijk team dit plan *goedkeuren*?
- Bestaat er een link naar de actuele provincie-, lands- of Europese politiek? Wil iemand het *bestaande beleid veranderen* en is er een legitimatie voor verandering nodig?
- Welk *type evaluatie* is gewenst? Zie verder.
- Is sprake van een *begeleidingscommissie* voor het evaluatieonderzoek?
- Is in de opzet sprake van *goede maatvoering*: is de evaluatie niet te uitvoerig, te duur, komen de resultaten te laat?

Stap 5: Keuze en inhoud van de evaluatie-opzet

- Evalueren betekent beoordelen in een terugblik: ligt het in de rede om het bij een *terugblik* te laten of staat de evaluatie ook in het kader van *prospectie*?
- Is de evaluatie *extern of intern*? Hoe uitgebreid?
- Wordt gekozen voor een klassieke evaluatie volgens de *goal attainment approach* (doelbereiking; Carol Weiss), waarbij nagegaan wordt of doelen bereikt zijn, welke de uitvoering was en of beleid daadwerkelijk de gewenste effecten opleverde?
- Is een *goal free - aanpak* gewenst door juist te kijken naar neveneffecten van beleid?

- Is beleid al zo lang in werking dat niet alleen prestatie (output) maar ook effecten (outcomes) zichtbaar zijn? Als geen effecten zichtbaar zijn is dan een *early warning evaluation* nodig en mogelijk: door te kijken of de uitvoeringsmaatregelen nog in lijn zijn met de beoogde effecten?
- Geldt de 'wet van de evaluatieve gebreken': geen nulmeting, te vroege meeting, enz.?

Stap 6: Reconstructie van de beleidsinhoud

- Wat was de *belangrijkste beweegreden* voor het beleid?
- *Beleidstheorie achter het beleid*: Wat zijn de doelstellingen? Was sprake van meetbare doelstellingen? Kwamen officiële doelstellingen voor? Welke doelstellingenboom? Welke doelstelling was de belangrijkste?
- Veranderden de doelstellingen sinds de vaststelling van het beleid?
- *Middelenkeuze*? Nog verandering?
- *Verwachtingen* t.a.v. beleidsuitvoering, prestaties en doelstellingsrealisatie, geschiktheid en omvang van de personele en financiële middelen?
- Wat waren samengevat de *belangrijkste veronderstellingen* achter het beleid?

Stap 7: Prestatie- en effectmeting

- *Operationalisatie* van prestaties en doelstellingen?
- Welke prestatie en bedoelde effecten zijn *waargenomen*, door wie en wat is de kwaliteit daarvan?
- *Additionele* informatieverwerving? Bij wie: welke waarnemingseenheden? Wat is de beste waarnemingsmethode (survey, observatie, expertmeeting)? Is een combinatie gewenst?
- Is sprake van *doelbereiking*: is beleid een succesnummer?

Stap 8: Uitvoeringsanalyse

- Hoe verliep de in- en uitvoering van beleid qua transparantie voor doelgroepen, personele uitvoeringscapaciteit, beleidsmiddelenkeuze, keuze van uitvoerders?
- Wat is de *satisfactie* bij betrokken actoren over de beleidsinhoud en uitvoering? Welke knelpunten volgens wie? (Framing)
- *Succes- en faalfactoren*?
- Wat was de '*discourscoalitie*'?
- Veroorzaakte het beleid ook de gewenste effecten of was sprake van *externe factoren*?

Stap 9: Rapportage

- Ga nogmaals na wat de *gebruikers* verwachten.
- Stel het *rapport* op.
- Maak een *samenvatting*.

Literatuur

- Abma, T., Responsief evalueren, Rotterdam, 1996.
- Algemene Rekenkamer, Organisatie van de beleidsevaluatie, Sdu, Den Haag, 2000.
- Bovens, M., & P. 't Hart, Understanding policy fiascoes, Transaction Publ., New Brunswick, 1996.
- Bressers, J. & A. Hoogerwerf (red.), Beleidsevaluatie, Samsom, Alphen, 1995 (3^e druk).
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, Samsom, Alphen, 1998 (6^e druk).
- Korsten, A.F.A. en I.M.A.M. Pröpper, Beleidsevaluatie, in: Bekke, A. e.a. (red.), Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, 1993, B1160, pp. 1-14.
- Mayne, J., e.a., Advancing public policy evaluation, North-Holland, Amsterdam, 1992.
- Patton, M.Q., Practical evaluation, Sage, Londen, 1982.
- Rossi, P. & H. Freeman, Evaluation, Sage, Londen, 1989.
- Wholey, J. e.a. (eds.), Handbook of practical program evaluation, Jossey-Bass, San Francisco, 1994 of nieuwere versie.