

DENKPISTES:

BELEIDSEVALUATIE IN RELATIE TOT BENADERINGEN VAN BELEID

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten

040413

Over beleidsevaluatie is intussen veel duidelijk geworden. De literatuur en eigen ervaringen leren mij dat er een klassieke aanpak van beleid evalueren bestaat, dat er tal van maatstaven bestaan voor het beoordelen van beleid, dat ex post evaluatie het meest voorkomt maar dat ex ante-evaluatie ook heel nuttig is. Ook is bekend dat het opzetten van een ex post evaluatie een design vraagt dat niet altijd te realiseren is (wet van de evaluatieve gebreken). Maar met een beetje handigheid is toch ook hier en daar een reparatie mogelijk, bij voorbeeld in de vorm van een goal free evaluation (om op zoek te gaan naar onbedoelde effecten) of een early warning evaluation (als de evaluatieopdracht te vroeg komt en je op zoek gaat naar consistentie in de in- en uitvoering van beleid terwijl je effecten nog niet in het zicht krijgt).

Het opzetten van een pragmatisch ingestoken plan van aanpak voor een *gebruiksgerichte* beleidsevaluatie blijkt desalniettemin mogelijk. Ook bleek dat er nadere keuzen te maken zijn in de omvang van de evaluatie. Daarvoor werd een ladder gepresenteerd. Sommige evaluaties zijn lichter, andere zwaarder.

Soms moet men ook de ladder niet bestijgen. Voor sommig beleid hoeft helemaal geen evaluatie plaats te vinden omdat er al voldoende kennis over succes en falen bekend is of beleid eenvoudig beëindigd wordt.

Ook is aangegeven dat andere evaluatietypen in de literatuur voorkomen, dan de genoemde, zoals inputevaluatie, procesevaluatie, doelmatigheidsevaluatie, responsieve evaluatie, netwerkgerichte evaluatie.

Wie ex post gebruikgericht gaat evalueren, de in de praktijk veel voorkomende manier van evalueren, heeft meer keuzemogelijkheden. De evaluator kan ook uitgaan van *benaderingen van beleid* die een cluster aan criteria met zich brengen.

Het verbinden van benaderingen van beleid met beoordelingsmaatstaven in een beleidsevaluatie is een thema dat in de bestuurskunde vaker aan de orde is gesteld (Abma en In 't Veld, 2001; Bekkers en Ringeling, 2003; Bekkers, 2007/2012). Het is dus iets om niet te negeren.

Een bekende indeling in beleidsoptieken met gevolgen voor de beleidsevaluatie betreft de volgende:

- de rationele benadering van beleid en beleidsevaluatie,
- de politieke benadering,
- de culturele benadering, en
- de netwerkbenadering.

Deze indeling wordt toegelicht. Het is een indeling voor gevorderden op beleidsevaluatief vlak en fijnproevers. In de hectiek van alledag zullen beleidsvoerders van een centrale of decentrale overheid niet vaak hierbij stil staan. Daarom behandel ik die pas op het laatst in deze beschouwing.

Deze indeling is niet zonder betekenis. Want als een bepaalde overheid afhankelijk is van andere overheden en private organisaties en zich dus in een netwerkcontext bevindt en niet over alle doorzettingsmacht beschikt, moet een evaluator zich realiseren dat hij of zij niet kan volstaan met een rationele beleidsbenadering waarin de overheid als een monocentrische eenheid wordt gezien (alsof één overheid het alleen voor het zeggen heeft) maar dat ook het netwerkperspectief in het oog gehouden moet worden (Klijn en Koppenjan, 2001; Klijn, 2005). Voor de opzet van een evaluatie en de vraag aan wie te rapporteren maakt dat uit.

Geeft een provinciebestuur een opdracht tot een evaluatie van beleid (dat zich voltrekt in een netwerkcontext) en de rol van andere actoren worden daarin niet nadrukkelijk betrokken dan zal deze evaluatie tamelijk veel aan relevantie missen; immers de provincie is slechts een actor en die heeft het ook nog niet voor het zeggen. Ook hier is weer van een dilemma sprake want het komt zelden voor dat een heel netwerk van betrokkenen opdracht geeft tot een evaluatie. Een netwerk heeft immers over het algemeen geen formele status in het openbaar bestuur.

In het navolgende volgt een toelichting op de benaderingen.

Figuur 13: Vier benaderingen van beleid en de plaats van beleidsevaluatie daarin

	Rationele benadering	Politieke benadering	Culturele benadering	Netwerkbenedering
Focus actoren	Vastgestelde doelstellingen	Belangen, positiebehoud	Oriëntaties en gewoonten	Afhankelijke partijen
Beleid	Rationeel plan: cognitie (uitdenken) en vaststellen	Beleid is uitkomst politieke strijd: meer interactief dan cognitief	Beleid is symbolische expressie en gemeenschappelijke taal	Beleid is creatieve verbinding tussen van elkaar afhankelijke partijen in netwerk
Beleidsinhoud	Onderbouwd doel-middelen schema	Beleid is niet alleen onderbouwd maar ook compromis	Beleid als gedeeld verhaal	Interactief beleid, gemeenschappelijke beeldvorming
Sturen	Monocentrische overheid	Belangenafweging, macht verwerven	Pluriformiteit. Communicatie als collectief leerproces	Netwerkconstitutie en netwerk-management: poging tot doelverrijking en middelenballing
Vertrekpunt Ex-post evaluatie	Beleidstheorie/ veronderstellingen achter beleid/ argumentatie	Verplaatsing in positie, doelstellingen en belangen van stakeholders	Communicatie en draagvlak door gedeelde beeldvorming	Eerst netwerk in kaart brengen. Daarna analyse van kijk op beleid en waardering door partijen
Sterkte	Democratisch vastgesteld en onderbouwd beleid is uitgangspunt	Aandacht voor koers en bereikte consensus	Burgers moeten beleid erkennen; intersubjectiviteit	Geschikt als een overheid afhankelijk is (netwerk). Oog voor zwak georganiseerde belangen
Zwakte	Verwaarlozingen belangen en gewoonten	Neiging minder naar consistentie in doel-middelenschema te kijken	Neiging doel-middelenschema + belangen en macht te verwaarlozen	Te sterke procesgerichtheid. Resultaat moet ook beoordeeld worden.
Leren	Corrigeren van doel-middelenschema	Anticiperen op invloedspogingen van machtigen	Beleidslerend debat	Leren in netwerken: fixaties doorbreken + dialoog van doven voorkomen; actoren verplaatsen zich in elkaar; nieuwe beeldvorming

1) In de *rationele benadering* van beleid, eerder in deze beschouwing ook wel de klassieke benadering van beleid (sevaluatie) genoemd, gaat de aandacht uit naar de officiële doelstellingen van het beleid, die richting geven aan de inzet van de middelen.

Bij middelen valt te denken aan de zweep, de peen en de preek, volgens en vrijmoedige duiding door oud-minister Pieter Winsemius. Logisch eigenlijk om doelen uit te werken met middelen. Bij bepaalde doelstellingen passen wellicht – volgens een andere indeling - juridisch instrumenten (wetgeving met verboden of geboden) en niet de keuze van economische instrumenten (belasting of subsidie), communicatieve instrumenten (convenant, voorlichting, propaganda, interactieve beleidsvorming) of voorzieningen. Maar misschien past ook juist wel een *beleidsmix* van instrumenten of wordt een andere keuze gemaakt.

Het succes van de inzet van middelen wordt in de rationele benadering van beleid en beleidsevaluatie bepaald door drie hoofdcriteria: effectiviteit, doelmatigheid en samenhang (Bekkers, 2007). Bij beleidsevaluatie vanuit de rationele benadering zoals bepleit en verdedigd door onder andere Andries Hoogerwerf en de Algemene Rekenkamer zijn deze criteria van belang.

Bij effectiviteit van beleid gaat het om de vraag of de bereikte effecten overeenkomen met de gewenste effecten (lees: beoogde doeleinden). Als je daar als evaluator een beeld van hebt, is vervolgens de vraag of de middelen ook hebben bijgedragen aan het bereiken van de doeleinden in de vorm van prestaties ('output') en waargenomen effecten ('outcomes').

Om een voorbeeld te geven uit het verkeersveiligheidsbeleid: draagt de keuze van een voorziening (het middel de aanleg van verkeersdrempels) ook bij aan het doel van zeg 10 procent minder verkeersslachtoffers in een bepaalde periode of doet zonerings tot de rijsnelheid van 30 km. dat ook of meer?

Eenvoudig is werken vanuit deze rationele beleidsbenadering niet. Achter deze aanpak gaat namelijk de assumptie schuilt dat alle doelstellingen altijd op papier staan en helder (beter SMART) zijn geformuleerd in meetbare grootheden. Is dat ook zo? Niet altijd want in een politieke democratie met coalities van minderheden kan beleid een zaak van compromissen zijn. In een volksvertegenwoordiging aangenomen moties en amendementen maken beleid niet altijd doelgericht(er) of meer SMART maar leveren soms 'een lappendeken-effect' op. Soms zal het behoud van vaagheid en het vermijden van meetbaarheid juist tot overeenstemming leiden maar ten koste gaan van het gemak bij evaluatie.

In de verderop te behandelen politieke benadering wordt dit compromiszoekend gedrag politiek rationeel geacht. Vanuit de rationele benadering is het verstoren van een consistent bouwwerk van gefundeerde veronderstellingen in beleid echter een gruwel.

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft geen boodschap aan de 'goal free evaluation' of aan een politieke benadering. Die kamer stelt: dit is democratisch vastgesteld beleid en we mogen ervan uitgaan dat een meting van effectiviteit binnen een politieke democratie normaal en respectabel geacht mag en zelfs moet worden. De AR houdt de spiegel voor en is niet vies van verdere rationalisering in de vorm van het alsnog formuleren van meetbare doeleinden, een betere onderbouwing van de beleidstheorie en/of een beter aansluitende keuze van beleidsinstrumenten. De Tweede Kamer erkent deze opstelling van de Algemene Rekenkamer want de Tweede Kamer behandelt de rapporten en wijst de aanpak zelden af.

Een tweede veronderstelling achter de rationele benadering van beleidsevaluatie is dat sprake is van een grondige doordenking van het realiseren van doelstellingen met bepaalde middelen; dat proces zou een weloverwogen en doordachte keuze moeten opleveren. Wordt na evaluatie vastgesteld dat bepaalde veronderstellingen niet uitkomen dan zal de ambtelijke en bestuurlijke neiging bestaan om binnen het bestaande beleid een correctie te onderbouwen, en dus te corrigeren.

Dit is natuurlijk lang niet altijd verstandig, bijvoorbeeld als gevolg van padafhankelijkheid. Wie eenmaal de weg met veel juridische instrumenten belegd heeft, zal niet makkelijk het roer omgooien door beleid veel lichter vorm te geven in termen van communicatieve instrumenten als convenanten. Een jurist als Willem Konijnenbelt noemde covenantisme eens 'fluiten in het donker'. Dan weet je het wel; hij zag niet zoveel in convenanten. De neiging kan dus bestaan om het bestaande beleid te corrigeren zonder een grote succeskans.

Een derde veronderstelling bij een effectiviteitsoordeel is dat er een goed onderscheid kan en moet worden gemaakt tussen prestaties van beleid ('output') en effecten van beleid ('outcomes'). Dat is echter niet altijd makkelijk. Soms is het gewenste effect zo verheven dat je al als evaluator blij bent dat je de output kunt zien. Zicht op de outcome is dan nog ver weg.

Voorbeeld: Het uitschrijven van verkeersboetes is waarneembaar maar is ook het doel van beter rijgedrag of grotere verkeersveiligheid bereikt?

In de rationele benadering wordt overigens ook wel gekeken naar doelmatigheid van beleid en samenhang van beleid. Die punten licht ik hier niet toe (zie Bekkers, 2007: 302).

2) Nu duidelijk is wat de rationele benadering inhoudt, kunnen de andere benaderingen korter worden behandeld. De tweede benadering van beleid en beleidsevaluatie (en daarmee om te komen tot de keuze van bepaalde beoordelingsmaatstaven) is *de politieke benadering* (Bekkers, 2007; De Kool, 2007).

Deze benadering richt zich *niet* uitsluitend op een doordacht doel-middelenschema, dus op een uitgewerkte beleidstheorie met veronderstellingen over wat beleid 'doet', maar zeker ook op de belangen en voorkeuren die vertegenwoordigers in de politieke en maatschappelijke arena's hebben. Wie wil wat waarom? Wie heeft welke machtspositie in de arena's en kan een opvatting over beleid doordrukken of de bedachte beleidsuitvoering tegenhouden of remmen? Wil een doelgroep van beleid, bij voorbeeld ondernemingen, weinig regelgeving maar wel subsidies en heeft ze de macht om dit te bereiken?

Wie vanuit een politieke benadering kijkt naar beleidsdoelen en middelen zal oog hebben voor symbolisch beleid dat niet of zwak geïnstrumentaliseerd is. Er zal gezocht worden naar de achtergrond hiervan. Willen politici een gebaar maken of ergens lippendienst aan bewijzen maar hebben ze er weinig budget en instrumentalisatie voor over? (Bekkers en Ringeling, 2003: 143 e.v.)

Vanuit de politieke benadering gaat het er bij een beleidsevaluatie niet alleen om de beleidstheorie achter een beleidsprogramma op te sporen maar ook om beoordelingscriteria als positiebehoud en draagvlak voor beleid mee te nemen. De evaluator die hier oog voor heeft moet beginnen met de tot stand koming van beleid te analyseren. Toen de evaluatiecommissie-Oosting waarvan ik deel uitmaakte de Wabm (Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) evalueerde begon ze dan ook met een *totstandkomingsanalyse* van de wet.

Wie zo kijkt, komt er (ook) achter dat de kijk op een bepaald beleidsprogramma per actor kan verschillen. Dat is niet merkwaardig want wie politiek kijkt, weet dat beleid niet alleen iets is van 'uitdenken' maar vaak ook een kwestie is van belangen verzoenen en soms van wensen uitruilen en zaken 'uitvechten', dus van cognitie, interactie en positiebehoud (Hoppe, 2012). Politiek is als het ware te zien als een botsing van verschillende 'frames' – een verschillende

kijk op een vraagstuk en oplossingsrichting - van politieke partijen en maatschappelijke actoren met machtsaanspraken als werkgevers- en werknemersorganisaties.

Succesvol beleid betekent in deze benadering niet alleen dat sprake is van effectief beleid maar ook van politiek en maatschappelijk geaccepteerd beleid.

Wat van deze politieke benadering te vinden? Verdedigers van de eerder genoemde rationale benadering hebben wel opgemerkt dat de adepten van een politieke benadering bepaalde slechte beleidspraktijken (van slecht onderbouwd beleid) rechtvaardigen. Zij bepleiten dat evaluatoren onafhankelijk zijn en afstand houden tot de politici. De rationalisten menen overigens dat ze zelf meer dan voldoende gebruiksggericht zijn want ze benadrukken 'beleid als argumentatie'(Pröpper, 1993, 2001; Pröpper en De Vries, 1995).

3) Er is een derde manier van kijken naar beleid en beleidsevaluaties: *de culturele benadering*. Ook hier gaat het weer om overeenstemming tussen politici en belanghebbenden.

Succesvol beleid bestaat volgens de culturele benadering uit het scheppen van een gemeenschappelijk beeld over nut en noodzaak van een bepaald beleid door de keuze van een bepaald referentiekader en een bepaalde taal (Bekkers, 2007: 303). Vragen zijn in dit verband onder andere:

- is er communicatie die gericht is op het faciliteren van een collectief leerproces?;
- wordt voor een nieuwe koers draagvlak verworven?

In deze optiek wordt - in een beleidsevaluatie volgens de politieke benadering - niet alleen gelet op de doelstellingen en de verbinding met instrumenten maar meer op de gemeenschappelijke richting die 'partners' in vertrouwen naar en met elkaar inslaan.

Deze benadering is nuttig (zie het werk van Hendriks) en maar staat in de schaduw van de eerder genoemde.

4) Stel dat iemand het overheidsbeleid ten aanzien van de verdroging of vernatting van De Peel wil bestuderen op resultaten en effecten. Heeft het dan zin om de rationele, politieke of culturele benadering te kiezen? Niet echt. Men komt eerder uit bij een netwerkbenadering (Bekkers en Lips, 1997, 1998).

De vierde benadering is daarmee gegeven: *de netwerkbenadering*. Deze benadering is aan de orde als een overheid zelf niet alle doorzettingsmacht heeft maar qua taken, bevoegdheden en middelen afhankelijk is van andere actoren. Dan moeten partijen die elkaar nodig hebben, elkaar ontmoeten en proberen te komen tot goede verhoudingen en uiteindelijk tot een gezamenlijk beeld van probleem- en oplossingsrichting. Dat is bij De Peel het geval omdat hier onder meer diverse departementen bij betrokken waren, alsmede enkele provincies, meerdere gemeenten, minstens een waterschap, tal van grondeigenaren en pachters. Gemeenschappelijke beeldvorming is in dergelijke gevallen een belangrijk doel. Een dialoog van doven moet worden vermeden (Van Eeten en Termeer, 1996a, b; Van Eeten, 1999; Termeer, 2006; Jansen & Wald, 2007a, b).

Om tot die gemeenschappelijke beeldvorming te komen moet een procesmanager of een van de partners die deze rol op zich neemt ertoe bijdragen dat fixatie op eigen belangen en probleemdefinities in het netwerk overstegen worden in een nieuwe taaldaad. Fixaties belemmeren immers de gemeenschappelijke beeldvorming.

Beleid is zo gezien niet alleen een zaak van cognitie (uitdenken) maar ook een sociaal en interactief proces. In de netwerkoptiek wordt een machtsstrijd voorkomen of de kop ingedrukt maar onderhandelingen en coalitievorming kunnen aan de orde zijn (Abma en In 't Veld, 2001: 29).

Veel analyse vanuit deze optiek is gericht op beschrijving ('hoe komt gemeenschappelijke actie tot stand?) en verklaring van beleidsprocessen. Evaluaties zijn ook mogelijk maar komen niet erg vaak voor.

Als ze aan de orde zijn, zijn ze gericht op onder meer de volgende vragen:

- wordt de afhankelijkheid van elkaar door partijen gezien?;
- wordt erkend dat elk belang heeft bij samenwerking?;
- zijn er convergerende krachten?;
- worden de verschillende partijen aan tafel gebracht en productief gemaakt? ;
- wat zijn de netwerkdoelstellingen?

Beleid wordt beoordeeld op basis van het bereiken van win-winsituaties en procescriteria als openheid, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid (Abma en In 't Veld, 2001: 30; Klijn en Koppenjan, 2001; Klijn, 2005).

Uit de weergave van de netwerkbenadering blijkt dat sprake is van een veel meer uitgewerkt beeld van de relatie tussen overheid en samenleving dan in de rationele benadering. Het te vermijden nadeel van evaluaties gebaseerd op de netwerkbenadering houdt in, zoals de Utrechtse hoogleraar milieukunde Piet Glasbergen wel eens verklaard heeft, dat niet alleen naar de procedurele kant gekeken moet worden maar ook naar de kwaliteit van het (netwerk)resultaat.

Een tweede kritiek houdt in: niet alle beleid voltrekt zich in een netwerk. Er zijn nog steeds velden waar een gemeentelijke overheid volledig autonoom en ongestoord door andere overheden kan opereren. Dit kunnen de echte netwerkdenkers zich bijna niet voorstellen.

Nu deze vier benaderingen zijn genoemd, doemt de vraag op of een van deze vier benaderingen de favoriet is van de auteur van dit stuk. Het antwoord is nee. Eigenlijk hebben alle vier de benaderingen betekenis. Ik geef daarvoor de volgende argumenten.

a) Het leerstuk van de rationalistische benadering moet bij elke ambtenaar, dus ook bij een evaluator, bekend zijn. Zoals de Brabantse CdK en bestuurskundige Wim van de Donk begin 2013 nog tegen me zei: *'Ambtenaren horen te weten wat een doel-middel-schema is, wat een doelboom is, en dat je van beleid de achterliggende veronderstellingen kunt proberen te beoordelen. Dat moet tot het basisarsenaal van de provinciale ambtenaar behoren, vind ik'*.

b) Iedereen met politiek-bestuurlijk gevoel moet weten dat je een beleid met doelstellingen en daarmee samenhangende middelen kunt proberen te ontwerpen en onderbouwen met veel informatie. Maar beleid is ook de kunst van het haalbare, een kwestie van macht en steun in een volksvertegenwoordigend orgaan en beleid heeft vaak een relatie met min of meer machtige 'partijen' in de samenleving. De politieke benadering van beleid is dus niet te verwaarlozen. Het is dus niet alleen de kwaliteit van een ontwerp en de kwaliteitsrijke informatiebasis daarvoor die beleid tot goed beleid kan maken.

c) Een overheid heeft voorts lang niet altijd alleen doorzettingsmacht maar opereert in een netwerk van van elkaar afhankelijke overheden, semi-overheden en private organisaties. Dan is het nodig de beginselen van netwerksturing toe te passen en ook bij een beleidsevaluatie

daarmee rekening te houden. Dat betekent dat bij de evaluatie andere maatstaven op de proppen komen dan effectiviteit of doelmatigheid van beleid.

De rationalisten hebben overigens geprobeerd om de netwerkbenadering en politieke benadering te verbinden met het denken in termen van beleidstheorie, beleidsdoelstellingen en middelen. Dat vind je terug in het werk van een evaluatiedeskundige als Hans Bressers.