

1 Beleidsevaluatie: een introductie

‘Het definiëren en meten van resultaten bij overheidstaken is vaak razend ingewikkeld. Vervolgens uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid is nog ingewikkelder. (...) Maar dat is geen reden om niet ambitieus te zijn.’

(Minister van Financiën, 2019)

Introductie

Beleidsevaluatie richt zich op het beoordelen van nieuw en bestaand beleid en informeert beleidsmakers en bestuurders over de effecten, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Beleidsevaluatie leidt tot antwoorden op belangrijke vragen over beleid en de uitvoering van beleid en daarmee tot leren en verantwoorden: Was het beleid zinvol? Wat zijn de effecten? Hoe beoordelen belanghebbenden het? Hoe kan het in de toekomst beter? Maar: hoe je evalueert, hangt af van *wat* je evalueert. We beginnen daarom met een korte plaatsbepaling van beleidsevaluatie en een typering van het lijdend voorwerp van beleidsevaluatie: beleid.

In paragraaf 1.1 introduceren we beleidsevaluatie, dat haar ontstaan en groei dankt aan een steeds ambitieuzere overheid en veeleisender burgers. Beleidsevaluatie is een expliciet normatieve activiteit: het waarderen van beleid en het streven naar verbetering – door middel van een ‘lerende overheid’ – staan centraal.

Paragraaf 1.2 beschrijft beleid als een georganiseerde poging van de overheid om met de inzet van mensen, middelen en tijd met maatregelen maatschappelijk afgesproken doelstellingen te realiseren. Veel overheidsbeleid is gestoeld op veronderstellingen over de relatie tussen beleid en effect: als we X doen, dan bereiken we Y. Tegelijkertijd is het meeste beleid nooit ‘af’ en vindt het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren ervan vaak niet in één beleidscyclus plaats, maar in meerdere, elkaar opvolgende cycli. Veel van de problemen die op het bord van de overheid belanden, zijn bovendien taai en ingewikkeld. Beleid is daarom in de meeste gevallen complex: niet alleen zijn er vaak

veel actoren bij de totstandkoming en uitvoering ervan betrokken, het vergt daarnaast ook regelmatig de inzet van meerdere instrumenten – soms over beleidsdomeinen en beleidsniveaus heen – om een beleidsdoel te bereiken.

Paragraaf 1.3 beschrijft de belangrijkste perspectieven op beleidsevaluatie. Lange tijd is de rationeel-analytische benadering van beleidsevaluatie leidend geweest. Daarbij staat het vaststellen van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering voorop. In zowel de evaluatieliteratuur als de praktijk is er echter steeds meer aandacht voor meervoudigheid, complexiteit en de context waarin maatregelen worden genomen. Dit leidde tot constructivistische en contextueel-realistische beleidsevaluatie, wat van groot belang is voor het goed kunnen begrijpen en verklaren van tegenvallende uitkomsten (of juist van beleidssuccessen).

Paragraaf 1.4 bevat een beschrijving van de *capita selecta* van het boek. Letterlijk: de hoofdstukken worden kort beschreven.

1.1 Beleidsevaluatie: een plaatsbepaling

Oorsprong

Evaluatie is al zo oud als de wereld. Zo zag God volgens het boek Genesis op de zevende dag ‘dat het goed was’. Een beoordeling die later in de evaluatieliteratuur leidde tot de vragen: wat waren eigenlijk de criteria? En hoe onafhankelijk was die beoordeling eigenlijk? (Patton, 1987; Swanborn, 1999).

Nu is dit natuurlijk een illustratie met een knipoog, maar lange tijd was ‘goddelijke voorzienigheid’ voor de mensheid wel degelijk leidend (het beginsel van natuurlijke selectie stamt uit de negentiende eeuw). Pas sinds de Verlichting verschoof de nadruk naar de menselijke ratio en vatte de idee post dat de mens geen speelbal is van natuurlijke omstandigheden of al dan niet goddelijk toeval, maar dat hij zijn eigen lot kan bepalen (of dat in elk geval kan proberen). Veel normatieve begrippen die de hoeksteen vormen van onze moderne idealen – het gelijkheidsbeginsel, mensenrechten en burgerrechten op het terrein van vrijheid en veiligheid – vinden hun oorsprong in die tijd. Hoewel er daarvoor natuurlijk ook al wel verstandige heersers en collectieve acties waren, is het vooral sindsdien dat mensen, vaak in collectieven en ‘overheden’ samenwerkend, de condities waaronder mensen leven bewust en gericht proberen te verbeteren.

Dat een collectief bestuur of overheid ‘goede dingen’ kan doen voor een bevolking, is een notie die voorafging aan de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. De bescherming tegen hoog water door dijken is een treffend voorbeeld. In Nederland wordt al lange tijd met behulp van waterschappen geïnvesteerd in veiligheid en uitbreiding van land. Cornelis Lely is het prototype van een ‘staatsman-ingenieur’ die met rede en rationaliteit het land wilde verbeteren. Het is aan Lely te danken dat de ‘woeste Zuiderzee’ aan het begin van de twintigste eeuw werd getemd met een afsluitdijk en inpolderingen. De vele nota’s die hij schreef over de voor- en nadelen van de verschillende varianten zijn te beschouwen als de eerste evaluatiestukken.

Tegen de tijd dat de Afsluitdijk eindelijk klaar was, verkeerde de wereld in een diepe economische crisis. Dat leidde tot grootschalige programma’s om werklozen aan werk te helpen en tegelijkertijd publieke werken te verrichten. Er werden bossen aangelegd, kanalen gegraven en – in Rotterdam – een mooie Kralingse Plas. Na die fysieke ingrepen volgden sociale programma’s. Met de groeiende industrialisatie ontstonden nieuwe sociale misstanden en het begin van de verzorgingsstaat, waarin de overheid verantwoordelijkheid neemt voor gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en sociale zekerheid. Betrouwbare informatie moest zorgen voor een fundering van beleidsingrepen om *la condition humaine* te helpen verbeteren en leiden tot een beter zicht op de nadelige effecten van overheidsingrepen, zoals de gevolgen voor de natuur.

Internationaal gezien zijn veel van de eerste initiatieven om beleid te evalueren te vinden in het onderwijs en het armoedebeleid. Maar ook in de ontwikkelingssamenwerking en bij het streven naar voldoende werkgelegenheid werd steeds meer kennis uit evaluatieonderzoek ingezet (Van der Knaap en Kleistra, 2022). In de Verenigde Staten leidde dat na de oorlog tot de *Great Society* van Johnson en de *War on Poverty*-programma’s. Nieuw was ook de eis om de uitgaven systematisch volgens het zogenoemde *Programming-Budgeting*-systeem (PPBS) te onderbouwen en achteraf te evalueren. Nieuw was daarnaast de gevoelde noodzaak om ‘de werking’ van het nieuwe type beleid aan te tonen.

In de Lage Landen, met Nederland voorop, ontstond in de jaren zeventig de eerste roep om systematische beleidsevaluaties. Niet vreemd: veel initiatieven werden vooral in het fysieke en economische domein genomen, met een grote rol voor kosten-batenanalyse bij weg- en waterbouw. In België kreeg beleidsevaluatie impulsen dankzij de Europese Unie. In beide landen speelde

de opkomst van het doelmatigheidsonderzoek door rekenkamers een belangrijke rol.

Wat is beleidsevaluatie?

Als het oogmerk van beleid is om met instrumenten, maatregelen of programma's te werken aan het realiseren van doelstellingen, dan is een hele logische en belangrijke – voor ons: de belangrijkste – vraag: lukt het ook? Slagen we erin om het probleem 'op te lossen' of 'beheersbaar te maken'? Hebben maatregelen het gewenste effect en zo ja: hoe tevreden mogen we eigenlijk zijn met de resultaten? Wat vinden belanghebbenden van een beleidsprogramma? Welke lessen zijn er mogelijk om het beleid te verbeteren of juist om succes te herhalen?

Goede beleidsevaluatie biedt het antwoord op die vragen, of althans op een deel ervan. Een bruikbare definitie is:

Beleidsevaluatie is het met behulp van gegevens en onderzoek op basis van waarden, normen en criteria systematisch beoordelen van beleid, beleidsuitvoering en beleidsresultaten.

20

Beleidsevaluatie voorziet beleidsmakers en besluitvormers van benaderingen en methoden om valide, betrouwbare en geloofwaardige antwoorden te kunnen geven op vragen over de onderbouwing, effectiviteit en uitvoering van beleid.

Kort en goed komt beleidsevaluatie neer op het op basis van gericht verzamelde informatie en aan de hand van specifieke waarden, normen en criteria systematisch beoordelen van beleid. Die informatie en beoordeling kan worden gebruikt om ervan te *leren* en om *verantwoording* af te leggen over de uitvoering en effecten van beleid. Belangrijke functies van beleidsevaluatie zijn daarmee: informatie verzamelen, beleid beoordelen, leren en verantwoording afleggen. De twee laatstgenoemde functies – leren en verantwoording afleggen – worden doorgaans als de belangrijkste formele functies van beleidsevaluatie en rekenkameronderzoek gezien. Maar ook rationele analyse als zodanig en een evaluatieproces als dialoog tussen bij beleid betrokken actoren zijn functies van beleidsevaluatie (zie hoofdstuk 2).

Deze algemene definities en functies geven in al hun beknoptheid vier centrale begrippen aan die er samen voor zorgen dat beleidsevaluatie iets bijzonders is:

- a. Beleidsevaluatie is *normatief*: het gaat om oordelen en dus om de vraag ‘Wat vinden we ervan: is het goed of kan het beter?’
- b. Beleidsevaluatie is *systematisch*: het vindt niet toevallig plaats of ‘uit de losse pols’, maar op bepaalde momenten en aan de hand van een bepaalde methodiek.
- c. Beleidsevaluatie maakt gebruik van *gegevens, informatie en kennis*: die informatie kan al beschikbaar zijn (bijvoorbeeld uit beleidsmonitor-systemen of algemene statistiek, zoals van het CBS), maar het kan ook nodig zijn om die informatie met behulp van onderzoek te verzamelen.
- d. Beleidsevaluatie hanteert *waarden, normen en criteria*: in het verlengde van de begrippen ‘systematisch’ en ‘normatief’ worden bij beleidsevaluatie maatstaven gebruikt om te bepalen of een bepaalde maatregel effectief (doeltreffend), doelmatig, passend of geslaagd is.

Zoals het woord zelf al aangeeft, zijn ‘beleid’ en ‘beoordelen’ (waarderen) de centrale elementen van beleidsevaluatie. Daarbij gaat het in essentie om de vraag: doet de overheid de goede dingen en doet zij – de overheid is vrouwelijk – dat goed.

Daarbij is het trouwens mogelijk om verschillend te denken over de reikwijdte van beleidsevaluatie: spreekt een evaluator zich uit over de wenselijkheid of merites van beleidsdoelen, of niet? Wat ons betreft niet. Hoewel er altijd discussie mogelijk is over de afbakening tussen beide (en iedere evaluator ook ‘mens’ is en bepaalde doelen moreel kan verwerpen), kiezen we er in dit boek voor om een onderscheid te maken tussen ‘beleid en politiek’ enerzijds en ‘professionele beleidsevaluatie’ anderzijds. Beleid en politiek gaan over de wenselijkheid en merites, beleidsevaluatie richt zich op de ‘technische’ kant van het verhaal: de vraag of met het gekozen beleid de doelstellingen op een goede manier (kunnen) worden bereikt. Een evaluator stelt vragen als: wat is de interventielogica of beleidstheorie? Waarom verwachten we dat maatregel X kan leiden tot uitkomst Y?