

THEORIEGERICHTE BELEIDS- EVALUATIE

RESPONSIEVE RATIONALITEIT: NIETS ZO PRAKTISCH ALS
EEN GOEDE THEORIE

Theoriegerichte beleidsevaluatie werd jarenlang verguisd maar is de laatste tijd weer 'en vogue'. Vertrekpunt daarbij is de vraag of beleidsmaatregelen bijdragen aan het bereiken van doelstellingen en welke verklaringen er voor succes of falen zijn. Het ministerie van Financiën, de Algemene Rekenkamer maar ook de Europese Commissie werken hoofdzakelijk volgens dit model. Ook internationaal staat theoriegerichte beleidsevaluatie in de belangstelling. De voordelen lijken dan ook groot: het centraal stellen van veronderstellingen en doelstellingen die aan beleid ten grondslag liggen, zorgt voor scherpte in beleid en debat en biedt een duidelijk referentiekader. Maar er zijn ook nadelen. Zo moet rekening worden gehouden met tunnelvisie, geslotenheid en defensieve routines. In dit artikel wordt ingegaan op de verlokkingen en valkuilen van theoriegerichte beleidsevaluatie. Aan de hand van een aantal uitgangspunten wordt geschetst hoe theoriegerichte beleidsevaluatie kan bijdragen aan verantwoordingsdebatten en leerprocessen die focus en rationaliteit koppelen aan de door velen gewenste diversiteit en responsiviteit.

Peter van der Knaap

Dr Peter van der Knaap is directeur bij de Algemene Rekenkamer. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

Rationeel beleid, theoriegerichte beleidsevaluatie

Beleid en bestuur zijn doordrenkt van 'als-dan' redeneringen. Als we de dingen hoger maken, dan overstroomt het land niet zo snel. Als we meer toezicht houden, dan neemt de kans op ongewenst gedrag af. Als we de taximarkt liberaliseren, dan verbetert de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Deze 'als-dan' redeneringen vormen elk een beleidstheorie: een stelsel veronderstellingen over het verband tussen de inzet van beleidsinstrumenten en het bereiken van doelstellingen (Hoogerwerf, 1984).

Tot zover geen nieuws. De rationele kijk op beleid zit diep in onze genen. De Algemene Rekenkamer hanteert bijvoorbeeld als norm dat vooraf moet worden vastgesteld of, en zo ja in welke mate, het beleid kan bijdragen aan het bereiken van doelstellingen. *Theoriegerichte*

beleidsevaluatie kan worden omschreven als het analyseren en waarderen van de bijdrage van beleidstheorieën aan het oplossen of beheersbaar houden van maatschappelijke problemen (Stame, 2004). Die analyse en waardering dienen in een democratie als de onze twee doelen: ze dragen bij aan het *afleggen van verantwoording* over het gevoerde beleid en ze dragen bij aan het *verbeteren* van beleid en uitvoering. In een tijd waar resultaatgerichtheid en verantwoording afleggen boven aan de lijst van bestuurlijke zeden en gebruiken staan, biedt de beleidstheorie een nuttig en bruikbaar instrument voor zowel het ontwikkelen als het op systematische wijze beoordelen van beleid. Dit geldt vooral wanneer de te leveren prestaties en de te bereiken effecten duidelijk zijn benoemd. Naast verantwoording kan theoriegerichte beleidsevaluatie ook gericht bijdragen aan leerprocessen rond beleid en uitvoering. Pawson vat het mooi samen: *'A theory tells us where to look for evidence, theories drive learning. Evaluation tests programmes, programmes are theories, evaluation is policy-testing.'* (Pawson, 2002).

Theoriegerichte beleidsevaluatie draait in essentie om de vraag: in welke mate heeft beleid geresulteerd in het bereiken van doelstellingen. Klopten de veronderstellingen? Werkte het beleid? Is er een causaal verband tussen maatregel en effect? Leidde het verhogen van de dijken inderdaad tot minder overstromingen? Een tweede oogmerk van theoriegerichte beleidsevaluatie is een beter begrip van de achterliggende mechanismen (Stame, 2004). Beschouwd vanuit een leerperspectief is deze vraag zowel bij succes als bij tegenvallende resultaten interessant. In een verantwoordingscultuur is zij vooral interes-

sant als de veronderstelling *niet* bleek te kloppen. De vraag is dan: *waarom* klopten de veronderstellingen niet? *Waarom* werkte het beleid niet? *Waarom* leidde het verleggen van dijken (niet) tot minder (kans op) overstromingen? Eén belangrijk element van theoriegerichte beleidsevaluatie wordt daarbij vaak over het hoofd gezien. Op basis van de antwoorden op deze vragen kunnen niet alleen de beleidsuitvoering en de veronderstellingen ter discussie worden gesteld, maar ook de doelstellingen zelf. Is het nog steeds een goede doelstelling om helemaal geen overstromingen te hebben of is het tijd voor meer ruimte voor de rivier?

Waarom klopten de veronderstellingen niet?

Dit zijn nog steeds relevante vragen. *Waarom* is theoriegerichte beleidsevaluatie in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw dan zo verguisd? En wat kunnen we leren van de responsieve benadering?

'The paradigm dialogue': lessen van de responsieve benadering

In een traditionele, rationeelanalytische beleidsevaluatie draait het om systematisch, methodologisch verantwoord onderzoek naar de effecten van beleid. Op basis daarvan kunnen uitspraken worden gedaan over de geldigheid van de beleidstheorie.

De afgelopen vijftien jaar verklaarden velen deze benadering tot een achterhaalde generatie beleidsevaluatie. Volgens Guba en Lincoln zijn er ten minste drie tekortkomingen aan kwantitatieve,

op vaststaande doelstellingen geënte beleidsevaluaties: *'a tendency towards managerialism, a failure to accommodate value-pluralism, and overcommitment to the scientific paradigm of inquiry'* (1989:31-32). Guba geeft de volgende argumentatie om over te schakelen naar een constructivistische, meer responsieve vorm van beleidsevaluatie:

- 1 feiten bestaan niet als zodanig, maar worden door theorieën bepaald;
- 2 hoewel veel theorieën ogenschijnlijk wel 'bewezen' kunnen worden met de feiten die zij creëren, kan geen enkele theorie met volledige zekerheid als 'waar' worden aangemerkt;
- 3 onderzoek is geen waarde vrije activiteit: de normatieve uitgangspunten van wetenschappers ('alle mensen zijn gelijk') of theorieën ('individuen streven nutsmaximalisatie na') kleuren het wereldbeeld van de onderzoeker en de houding

Vermeende vrijblijvendheid en een zwakke methodologische basis

die hij of zij inneemt ten opzichte van beleid;

- 4 binnen een sociale context zal de interactie tussen onderzoeker en hetgeen onderzocht wordt de uitkomsten mede bepalen (Guba, 1990:25 e.v.)

De conclusie van Guba is dat er geen geldige uitspraken over het succes van beleidstheorieën mogelijk zijn. Deze bedenkingen staan niet op zichzelf.

Parallel aan de veranderende inzichten over sturing en beleid voltrekt zich ook in literatuur over beleidsevaluatie een 'argumentative turn' (Majone, 1989; Fischer en Forester, 1993).

Guba en Lincoln (1989) stellen een alternatieve, 'vierde-generatie' benadering voor. In deze responsieve benadering kan een eenzijdig vastgestelde beleidstheorie geen vertrekpunt vormen voor een evaluatie. In plaats daarvan moet gezocht worden naar variëteit: de rijke inzichten en zorgen van belanghebbenden uit de praktijk (Abma, 1996; vergelijk ook WRR, 2006). Ook wordt er veel belang gehecht aan de dialoog zelf: evalueren moet een interactief leerproces zijn, waarbij onderzoeker, opdrachtgever en belanghebbenden door middel van argumentatie tot nieuwe inzichten over problemen en beleidsopties komen (vergelijk Van der Knaap, 2004).

Ondertussen is ook de responsieve beleidsevaluatie bekritiseerd om haar vermeende vrijblijvendheid en zwakke methodologische basis (Pawson & Tilley, 1997). Mabry (2002) stelt in dat verband dat een aanpak die niet aansluit op de achterliggende beleidstheorie vaak zal leiden tot onbegrip tussen opdrachtgever en onderzoeker en dus tot teleurstellingen over en weer. Dat neemt niet weg dat de responsieve benadering enkele bijzonder waardevolle inzichten heeft opgeleverd. De volgende zijn volgens mij cruciaal voor een zinvolle toepassing van theoriegerichte beleidsevaluatie:

- bedenk dat een beleidstheorie het product kan zijn van de rationaliteit van slechts één enkele (centrale) actor;
- hou er rekening mee dat de nadruk op bestaande beleidsinstrumenten en doelstellingen tot tunnelvisie kunnen leiden (waardoor veelbelo-

vende alternatieven niet in de beleidsdiscussies worden betrokken); besef dat het louter hanteren van kwantitatieve methoden en technieken niet leidt tot een antwoord op de vraag wat het slagen of mislukken van beleid verklaart.

NPM en VBTB: nieuwe voedingsbodems, een ander daglicht

Internationaal gezien heeft de rationele benadering van beleid en beleidsevaluatie sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een stevige impuls gekregen door toepassing van methoden uit de school van het New Public Management (NPM) als 'logic modeling' en 'evidence-based policy' (zie ook www.evidencenetwork.org). De omvangrijke structuurprogramma's van de EU kennen zo een evaluatieverplichting die sterk geënt is op doelstellingen en de bijdragen van instrumenten aan het behalen van doelstellingen (zie ook: www.evalsed.info). Ook internationale organisaties als de VN en de Wereldbank vragen om een dergelijke programmatische aanpak van zowel programmaonderbouwning als programma-evaluatie. Op internationale fora staat theoriegerichte beleidsevaluatie ('theory-based evaluation') de laatste jaren dan ook sterk in de belangstelling. Naast eisen van internationale organisaties als de VN, Wereldbank en OECD om beleidsprogramma's en 'interventiestrategieën' te evalueren, vormt ook de relatieve eenvoud van de theoriegerichte benadering een verklaring. De combinatie van een eenvoudige aanpak met een grote externe zeggingskracht vormt vooral in landen met een minder sterk ontwikkelde evaluatietraditie, zoals de nieuwe EU-lidstaten, een belangrijke verklaring voor het succes van theoriegerichte evaluaties.

Ook in ons land heeft de theoriegerichte benadering van beleid en beleidsevaluatie als gevolg van VBTB en de beleidsdoorlichtingen van het ministerie van Financiën een nieuwe impuls gekregen. De nieuwe aanpak van beleidsdoorlichtingen gaat bijvoorbeeld expliciet uit van de doelstellingen en instrumenten van beleid, maar ook het veronderstelde verband tussen beide:

- Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- Welke instrumenten (zullen) worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid?
- Dragen de instrumenten bij aan de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Een belangrijk verschil tussen genoemde 'nieuwe evaluatielanden' en landen met een meer gevestigde traditie als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en ook Nederland is dat theoriegerichte beleidsevaluatie en kwantitatief, experimenteel onderzoek in de laatste groep hand in hand lijken te gaan. In het onderwijsbeleid en het criminaliteitsbeleid is sprake van een revival van op beleidstheorieën toegesneden, experimenteel kwantitatief beleidsonderzoek (vergelijk Van Hoesel, Leeuw en Mevissen, 2005).

Welbeschouwd is de rationele benadering van beleid nooit weggeweest. Wel heeft de benadering zich – mede door de kritiek – ontwikkeld. Zo is er meer aandacht voor mogelijke oorzaken voor het succes of het falen van beleid. De Rekenkamer kijkt in haar huidige doelmatigheidsonderzoek bijvoorbeeld gericht naar de verklaringen voor te-

genvallende resultaten van beleidstheorieën. Daarnaast maakt de waardering van het beleid door belanghebbenden steeds meer deel uit het onderzoek. De opbrengst van – het zoeken naar – de synthese van rationele en responsieve beleidsevaluatie laat zich als volgt samenvatten:

- van beleidstheorieën wordt geen universele geldigheid meer verwacht, effectiviteit van beleidsprogramma's hangt sterk af van de context (Pawson & Tilley, 1997);
- het belang van betrokkenheid van belanghebbende partijen wordt algemeen erkend;
- er wordt vaker een combinatie van toetsende en explorerende evaluaties ingezet;
- behalve effectiviteit als 'de bewezen bijdrage aan vooraf vastgestelde doelen' worden ook andere beoordelingscriteria gehanteerd (e.g. positieve en negatieve neveneffecten, appreciatie van de uitvoering door belanghebbenden);

Er wordt geen
universele geldigheid
meer verwacht

evaluatieonderzoek wordt meer ingezet in aanvulling op (al dan niet geautomatiseerde) monitoring en control-systemen.

Verlokkingen en valkuilen van theoriegerichte beleidsevaluatie

De verlokkingen en valkuilen van een theoriegerichte benadering van beleid en beleidsevaluatie kunnen langs vier lijnen worden beschreven. Een beleids-

theorie fungeert daarbij achtereenvolgens als een:

- 1 instrument om focus te verkrijgen bij het ontwikkelen van beleid;
- 2 (afgesproken) richtlijn voor handelen en bijsturen;
- 3 ijkpunt voor beoordeling van succes versus inhoud;
- 4 referentiekader bij – discussies over – evaluatieonderzoek.

Ad 1: focus bij het ontwikkelen van beleid

Theorieën zijn naar hun aard logische abstracties van de werkelijkheid (cf. Schwandt, 2003). Logica sluit een grote rijkdom aan ideeën bewust uit. En als het gaat om overheidsbeleid, willen we vaak iets nauwkeurig bepaalds. Een 'logische' beleidstheorie is er dan één die de essentie van de veronderstelde causaliteit tussen middelen, instrumenten en die bepaalde doelstellingen uitdrukt.

Elke beleidstheorie zal onze waarneming, interpretatie en beoordeling kunnen beïnvloeden. De dwingende en simplificerende werking van een beleidstheorie en bijbehorende prestatie- en effectindicatoren kan zelfs erg groot zijn en leiden tot tunnelvisie, rigiditeit en angst voor vernieuwing. Een reëel risico is dat alles wat niet in theorieën, doelstellingen en prestatiegegevens valt uit te drukken, zich aan de waarneming van besluitvormers zal onttrekken (Schwandt, 2003; zie ook De Bruijn, 2001 voor een overzicht).

Het is een misvatting dat dit per definitie negatief uitpakt. Het expliciet maken van de beleidstheorie en doelstellingen die aan maatregelen ten grondslag liggen, kan zeer effectief werken bij het 'scherp stellen' van beleidsdiscussies. En zo – via argumentatie – tot fundamentele leerprocessen leiden waarbij ook de gekozen beleidsdoelen

en -instrumenten letterlijk ter discussie kunnen komen te staan.

Ad 2: richtlijn bij het uitvoeren van beleid

De sturende werking van een beleidstheorie wordt geformaliseerd tot een richtlijn voor handelen door een besluit. Vaak zullen daarbij instrumenten en doelstellingen concreet worden gemaakt, bijvoorbeeld in een *logical framework* ('logframe') of een implementatieplan met operationele doelstellingen en prestatie-indicatoren. In een resultaatgericht sturingsmodel kan op basis van gekozen parameters tussentijds door middel van feedback informatiebijsturing plaatsvinden.

Een voorbeeld is het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' van de rijksoverheid. In dat programma wordt gestuurd op concrete maatregelen en doelstellingen. Zo moeten de criminaliteit en de overlast op straat en in openbare gebouwen 20 tot 25 procent dalen. Deze verbetering moet in de periode 2008-2010 volledig zijn bereikt. Om te weten of het programma succesvol is, wordt in circa vijftig probleemwijken van de dertig grootste gemeenten hoe de veiligheidssituatie zich daar ontwikkelt (zie ook www.veiligheidsprogramma.nl).

Een valkuil is hier dat uitvoeringsprocessen met voorschriften en indicatoren 'dichtgeregeld' raken. Uitvoering wordt dan een proces met de automatische piloot, zonder ruimte voor professionals. Recent hebben het SCP ('Bestuur aan banden'), de RMO ('Bevrijdende kaders') en de Algemene Rekenkamer ('Tussen beleid en uitvoering') hierop gewezen. Ook de WRR concludeerde

('Bewijzen van goede dienstverlening') dat de kwaliteit van de dienstverlening lijdt onder onnodige regeldruk, de grote hoeveelheid verantwoordingsplichten en een te grote afstand tussen beleid en

Er wordt op het verkeerde niveau geleerd

uitvoering.

Ad 3: ijkpunt bij het beoordelen van beleid

De klassieke vragen bij evaluatie en beoordeling van beleid zijn 'doet de overheid de juiste dingen en doet zij die dingen goed?' Deze vragen staan ook bij verantwoording en het streven naar beleidsgericht leren centraal. Als het om leren gaat, is een eerste doel van evaluaties om bij te dragen aan het zo succesvol mogelijk uitvoeren van bestaand beleid (de dingen zo goed mogelijk doen). Bij dit 'verbeterend leren' gaat het erom gebreken in een bestaande beleidstheorie of in de uitvoering ervan op te sporen en te herstellen (vergelijk Argyris & Schön, 1978).

Het risico bij 'theoriegestuurde' evaluaties is dat er op het verkeerde niveau wordt geleerd. Het komt te vaak voor dat er bij het uitblijven van resultaten besloten wordt om nog meer te investeren in ineffectieve maatregelen. Terwijl een heroverweging van het beleid en de doelen meer op zijn plaats is (vergelijk ministerie van Financiën, 2005). Omgekeerd kan ook: beleid wordt op de schop genomen op het moment dat juist de eerste resultaten zichtbaar worden. Een kritisch, responsief gebruik van een formele beleidstheorie biedt hier een mogelijke uitweg. Aangezien

de doelstellingen, instrumenten en veronderstellingen van veel overheidsbeleid expliciet zijn aangegeven, kan de evaluatieonderzoeker gericht insteken op niveaus van leren. De beschikbaarheid van tussentijdse monitoringinformatie helpt daarbij. Zo zal het bij stelselmatig uitblijven van succes zinvol zijn om na te gaan waar dat aan ligt

Ook een afwerende dialoog leidt tot leerprocessen

en welke verandering er (dus) nodig is rond doelstellingen, wijze van instrumentatie of wijze van uitvoering van het beleid (vergelijk Algemene Rekenkamer, 2006:33).

Ad 4: referentiekader bij het benutten van evaluatieonderzoek

Een beleidstheorie heeft invloed op verwachtingen en perceptie. Door een beleidstheorie als vertrekpunt te nemen, kan een evaluatieonderzoeker de relevantie van zijn onderzoek voor het debat over de merites van dat beleid vergroten (Weiss, 1990). Als een evaluatieonderzoek informatie oplevert over

de mate waarin de beloftes van een beleidstheorie worden waargemaakt, zal een beleidsmaker er – al dan niet bewust – eerder voor ontvankelijk zijn dan wanneer hij of zij de informatie niet makkelijk weet te 'plaatsen'. De informatie sluit immers aan op bestaande kennis en overtuigingen: de ontvanger zal zich ermee identificeren. Dit geldt zelfs wanneer de bevindingen op zichzelf beschouwd op gespannen voet staan met de beleidstheorie. Kritiek op de beleidstheorie zelf is daarbij mogelijk en – wanneer er signalen zijn dat het bestaande beleid niet tot het gewenste resultaat leidt – zelfs wenselijk. Ook de conclusie dat A *niet* tot B heeft geleid is immers relevant.

Dit wil niet zeggen dat elke kritiek zomaar zal worden aanvaard. Voor een deel komt dit doordat de kennis en inzichten die wij erop nahouden door 'dynamisch conservatieve' mechanismen worden beschermd (Schön, 1982). Kritiek uit evaluaties leidt niet zelden tot defensief gedrag: veel beleidsmakers vertonen de begrijpelijke reactie dat zij zowel de uitgangspunten als de uitvoering van 'hun beleid' verdedigen.

Het verrassende is echter dat ook een afwerende dialoog tot leerprocessen kan leiden. De defensieve opstelling van een beleidsmaker verhindert niet altijd dat er elementen uit de kritiek en adviezen worden benut wanneer beleid

Figuur 1: Beleidstheorie in fasen van het beleidsproces

Fase:	Een beleidstheorie biedt...	... maar kan ook leiden tot:
1 Beleidsontwikkeling	focus en een referentiekader voor de discussie	simplificatie en tunnelvisie
2 Beleidsuitvoering	een (afgesproken) richtlijn voor handelen en bijsturen	(ervaring van) uitvoering als een dichtgeregelde 'automatische piloot'
3 Beleidsbeoordeling	ijkpunt voor succes en inhoud ('de juiste dingen goed doen')	(aanzetten tot) leerprocessen op het verkeerde niveau
4 Beleidsevaluatie	de mogelijkheid tot identificatie (analoog aan focus en referentiekader)	verzet door de geëvalueerde actoren (wat paradoxaal genoeg tot luwte kan leiden)

wordt herzien. Uit onderzoek (Van der Knaap, 1997) naar de doorwerking van het onderzoek van de Europese Rekenkamer naar de doelmatigheid van het Europese structuurbeleid kwam naar voren, dat de Europese Commissie zich in zijn initiële reacties veel defensiever opstelde dan – gelet op de latere beleidswijzigingen die diezelfde Commissie voorstelde – inhoudelijk nodig was. Veel kritiek uit de evaluaties werd, na in eerste instantie te zijn verguisd, door de Europese Commissie gehonoreerd. Zoals de WRR in haar recente rapport over de 'Lerende overheid' terecht constateert, vergt leren *luwte*. De paradox is dat defensieve reacties voor die *luwte* kunnen zorgen.

Conclusie: naar een zinvol gebruik van beleidstheorieën in responsieve evaluaties

Goede beleidsevaluaties gaan niet alleen over bereikte effecten en ook niet alleen over de waardering van beleid door belanghebbenden. Een goede beleidsevaluatie doet beide én zoekt tegelijkertijd naar verklaringen voor (gebrek aan) effectiviteit en waardering. Vanuit deze drieslag bevat een goed evaluatierapport zinvolle aanbevelingen.

Een goede evaluatieonderzoeker richt daarbij het vizier ook op de vigerende beleidstheorie zelf. Beleidstheorieën perken in en hebben een sturende uitwerking op beleidsdiscussies, de uitvoering van beleid en beleidsevaluaties. Soms is dat wenselijk: het leidt tot focus, gedeelde referentiekaders en ijkpunten voor beoordeling van succes en falen. In andere gevallen leidt het tot simplificatie, tunnelvisie, defensief gedrag en weinig innovatief leergedrag. De waardering van deze effecten zal van belanghebbende tot belanghebbende verschillen: wat voor de één focus is, zal door de ander als inperking

worden gevoeld. Een goede beleidsevaluatie houdt hier niet alleen rekening mee, maar werkt toe naar een oordeel over de balans: draagt de beleidstheorie in kwestie bij aan de kwaliteit van beleid? Of doet zij er juist afbreuk aan? Het debat over beleidsevaluatie vertoonde de afgelopen twintig jaar soms antagonistische trekjes. Toch is met de lessen van responsieve benadering en de doorwerking van het constructivistische perspectief op initiatieven als NPM en VBTB een goede uitgangspunt gecreëerd om tot betekenisvol, rationeel en responsief evaluatieonderzoek te komen. Bij wijze van conclusie geef ik hier enkele uitgangspunten.

Uitgangspunt 1: een democratie kent geen beleidstheorieën met universele geldigheid

De les van de constructivistische benadering is dat er geen enkelvoudige waarheid bestaat, maar dat er eerder

**Een goed
evaluatierapport
bevat zinvolle
aanbevelingen**

meerdere, contextgebonden waarheden bestaan. Of, in de woorden van Wildavsky: *'In an aspiring democracy, the truth we speak is partial. There is always more than one version of the truth (...). This is not only democracy's truth, it is also democracy's dogma.'* (1987:404). De functie van zowel het hanteren van beleidstheorieën als van evaluatieonderzoek is het leveren van gerichte bijdragen aan het voortdurende zoekproces naar (1) beleid dat maximaal

bijdraagt aan het realiseren van democratisch vastgestelde doelen en (2) betere doelstellingen van beleid.

Uitgangspunt 2: beleidstheorie als construct

Het hanteren van een beleidstheorie – in welke fase van de beleidscyclus dan ook – past naadloos binnen een constructivistische benadering. Het uitdrukken van intenties in een plan of programma is een pragmatische wijze om ons wereldbeeld te ordenen, te bespreken en na te streven. Achteraf kunnen we dan het succes beoordelen. De rationale en argumentatieve functie van beleidstheorieën liggen daarbij

Verstandig gebruik van beleidstheorie

in elkaars verlengde: het ontwikkelen en hanteren van een beleidstheorie verschaft een rationale leidraad voor handelen van één of enkele actoren, maar biedt, in een dialoog, tevens een referentiekader voor argumentatieve processen.

Uitgangspunt 3: benut het simplisme van een beleidstheorie

Het is onmogelijk om alle uitzonderings-situaties, alle tegengestelde verwachtingen, elke verschillende interpretatie in een beleidstheorie te verdisconteren. Responsieve evaluaties kunnen helpen om in dit hiaat te voorzien. Maar zelfs het meest omvangrijke evaluatieonderzoek zal er niet in slagen deze diversiteit te vatten (Pawson, 2002). Het ontbreekt ons aan beide kanten van de beleidscyclus aan de cognitieve en sociale capaciteiten om de discrepantie tussen 'the real thing and its representation'

volledig in kaart te brengen (vergelijk Schwandt, 2003:355). Waar geldt dat beleidstheorieën nimmer perfect zullen zijn, zal ook het beste evaluatieonderzoek nooit tot finale, ware oordelen kunnen leiden.

Uitgangspunt 4: lever een bijdrage aan twijfel en dialoog

Een verstandig gebruik van een beleidstheorie en bijbehorende doelstellingen en indicatoren dient een dubbel doel. Aan de ene kant is er behoefte aan instrumenten waarmee complexe problemen en situaties op een rationele manier betekenisvol kunnen worden geordend. Aan de andere kant is er behoefte aan meer ruimte voor twijfel, voor dialoog en voor leren. Hoppe (1998:38) stelt dat rationaliteit ook openheid tot leren, dialoog en twijfel moet omvatten. Een beleidstheorie biedt hierbij een referentiekader om op in te zoomen, of juist van af te wijken; om aan vast te houden, of juist los te laten in een discussie met anderen.

Uitgangspunt 5: zet de inhoud centraal, maar binnen de context

Uitspraken over algemene verbanden tussen beleid en effecten is belangrijk. Tegelijkertijd mag van een beleidstheorie geen universele geldigheid worden verwacht. Juist de lokale uitwerking en waardering van beleidsinitiatieven is relevant: 'The same programme will have different outcomes in different situations' (Pawson, 2002). Het gaat bij het toetsen van beleidstheorieën steeds om de meervoudige vraag: 'What works for whom in what circumstances?' (Pawson & Tilley, 1997:85). Met andere woorden: de context van beleid – met inbegrip van de wijze waarop belanghebbende partijen betrokken zijn bij de vaststelling en uitvoering ervan, de betekenis die zij aan het beleid toeken-

nen en hun waardering – moet bij het beoordelen van beleidsinterventies een belangrijke rol spelen.

Uitgangspunt 6: evalueer een beleidstheorie – en het gebruik ervan – zelf

De slotsom van bovenstaande uitgangspunten is dat een beleidstheorie – en het gebruik ervan – als gezegd *zelf* geëvalueerd moet worden. De mate waarin een beleidstheorie complexiteit zinvol ordent enerzijds en communicatie mogelijk maakt over de vraag welke het best bijdraagt aan het realiseren van democratisch vastgestelde doelen dan wel betere doelstellingen van beleid anderzijds, vormen de belangrijkste criteria. Aandacht voor de ‘negatieve bijwerkingen’ van het gebruik van beleidstheorieën in beleid en beleidsevaluatie mag daarbij niet ontbreken. Eén van de belangrijkste functies van beleidsevaluatie is daarbij het doorprikken van beleidstheorieën die vooral voor de bühne bedoeld lijken te zijn. Nogal wat beleid lijkt haar rationaliteit aan *andere* overwegingen te ontnemen dan de argumenten die in de formele beleidstheorie naar voren komen. Of de oorzaak nu gelegen is in doelverschuiving (een beleidsinstrument verwordt tot doel) of het toepassen van doelredeneringen (een departement wil een sector geld geven en bedenkt daar een doelstelling bij), een kritische evaluatieonderzoeker moet in staat zijn om dergelijk rookgordijngebruik van beleidstheorieën aan de orde te stellen.

Literatuur

- Abma, T.A., *Responsief evalueren – Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*, Delft, Eburon, 1996.
- Algemene Rekenkamer, *Staat van de beleidsinformatie 2006*, Den Haag, 2006.
- Argyris, Chris & Donald A. Schön, *Organizational learning: a theory for action perspective*, Addison-

- Wesley Publishing Company, Reading Massachusetts, 1978.
- Fisher, Frank & John Forester, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press Limited, London, 1993.
- Hoesel, P.H.M. van, F.L. Leeuw en J.W.M. Mevissen, *Beleidsonderzoek in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 2005.
- Hoppe, R., *De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar beleidswetenschap, Universiteit Twente, Enschede, 1998.
- Hoogerwerf, A., *Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie*, in: *Acta Politica*, jrg. 14, nr. 4, pp. 493-531, 1984.
- Knaap, P. van der, *Lerende overheid, intelligent beleid – De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadviesing voor de structuurfondsen van de Europese Unie*, Phaedrus, Den Haag, 1997.
- Knaap, P. van der en A. Schilder (red.), *Resultaatgericht sturen en evalueren – Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004.
- Knaap, P. van der, *Theory-based Evaluation: Possibilities and challenges of a Constructivist Approach*, in: *Evaluation*, 2004, Vol. 10, no. 1, pp. 16-34 (download via <http://evi.sagepub.com>).
- Mabry, Linda, *Postmodern evaluation – or not?*, in: *American Journal of Evaluation*, 2002, Vol. 23, no. 2, pp. 141-158.
- Majone, G., *Evidence, argument, & persuasion in the policy process*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- Ministerie van Financiën, *VBTB evaluatie – Lessen uit de praktijk*, Den Haag, 2005.
- Pawson, R. & N. Tilley, *Realist evaluation*, Sage Publications, London, 1997.
- Schön, Donald A., *The reflective practitioner*, Basic books, Cambridge Massachusetts, 1982.
- Schwandt, T.A., *Back to the rough ground! – Beyond theory to practice in evaluation*, in: *Evaluation*, 2003, Vol. 9, nr. 3, pp. 353-364.
- Stame, N., *Theory-based Evaluation and Types of Complexity*, in: *Evaluation*, 2004, Vol. 10, nr. 1, pp. 58-76.
- Wildavsky, Aaron, *Speaking truth to power – The art and craft of policy analysis*, Transaction Books, New Brunswick, 1987.