

# Methoden van beleidsevaluatie onder de loep

Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie  
voor het Milieu- en Natuurplanbureau

W. Kuindersma  
F.G. Boonstra





## **Methoden van beleidsevaluatie onder de loep**

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Marcel Pleijte, Alterra.  
Het rapport is geaccepteerd door Saskia Ligthart, opdrachtgever namens het Milieu- en Natuurplanbureau.

De reeks 'Planbureau rapporten' bevat onderzoeksresultaten die als bouwstenen dienen voor een van de planbureau producten. Het gaat om onderzoek van alle uitvoerende partnerinstellingen en van andere organisaties die voor het Natuurplanbureau opdrachten hebben uitgevoerd. Uitvoerende instellingen zijn: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR).

# **Methoden van beleidsevaluatie onder de loep**

Een zoektocht naar nieuwe vormen van  
beleidsevaluatie voor het Milieu- en  
Natuurplanbureau

W. Kuindersma

F.G. Boonstra

**Planbureaurapporten 26**

**Natuurplanbureau, vestiging Wageningen**

Wageningen, april 2005

## Referaat

Kuindersma, W. & F.G. Boonstra, 2005. *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep; een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen, Natuurplanbureau – vestiging Wageningen, Planbureau-rapporten 26. 38 blz. 5 fig.; .32 ref.

Dit rapport bevat een verslag van een literatuurstudie naar bestaande vormen van evaluatie in de beleidswetenschappelijke literatuur. Het project is uitgevoerd voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) binnen het DLO-onderzoeksprogramma *Mens en Natuur*. In het rapport is ingegaan op evaluatievormen binnen verschillende wetenschappelijke discoursen. Onderscheiden zijn het systeemanalytische discours, het kritisch-theoretische discours en sociaalconstructivistische discours. Daarbij is de bruikbaarheid van dergelijke evaluatievormen voor het MNP bepaald aan de hand van twee (deels tegengestelde) bestuurlijke trends: de trend naar governance (meer partijen die betrokken zijn bij besluitvorming) en de trend naar afrekenbaarheid in beleid. Uiteindelijk constateren we dat een MNP dat in staat is om meer evaluatiemethoden toe te passen, haar positie als onafhankelijke evaluator van het rijksnatuurbeleid kan versterken. Er zijn veel verschillende vormen van evaluatie met elk eigen wetenschappelijke uitgangspunten. Sommige methoden passen beter bij afrekenbaarheid en andere methoden beter bij governance. Om met al deze trends om te kunnen gaan zal het MNP evaluatiemethoden moeten ontwikkelen waarin combinaties mogelijk zijn tussen methoden die meer geschikt zijn bij afrekenen en bij governance. Aanbevolen wordt om voor elke evaluatie een evaluatietoets uit te voeren, zodat bepaald kan worden welke evaluatievorm in de betreffende situatie het beste past.

*Trefwoorden:* Beleidsevaluatie, evaluatie, bestuurskunde, beleidswetenschappen

## Abstract

Kuindersma, W. & F.G. Boonstra, 2005. *Policy evaluation methods reviewed; identifying new forms of policy evaluation for the Netherlands Environmental Assessment Agency*. Wageningen, Nature Policy Assessment Office, Wageningen, Planbureau-rapporten 26. 38 blz. 5 fig.; 32 ref.

This report presents the outcome of a review of policy science literature to identify possible forms of evaluation. The project was commissioned by the Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP) as part of the DLO research programme called *Mens en Natuur* ('man and nature'). The report discusses various forms of evaluation identified within three different types of scientific discourse: systems analysis discourse, critical-theoretical discourse and social-constructivist discourse. We have assessed the usefulness of such forms of evaluation for MNP in view of two current trends in public administration, which are partly contradictory: the trend towards governance (with more parties involved in decision-making) and the trend towards accountability in policymaking. We conclude that MNP should be able to apply multiple evaluative methods, as this would ultimately strengthen its position as an independent evaluator of national nature policy. There are many different forms of evaluation, each with their own scientific principles. Some of these methods are more compatible with accountability, while others are more compatible with governance. In order to respond to these trends, MNP will need to develop evaluative systems that can combine methods compatible with accountability and those befitting governance. The report recommends applying an 'evaluation test' before evaluation is started, to decide which form of evaluation would be most suitable for a particular situation.

*Key words:* Policy evaluation, evaluation, public administration, policy science

## ISSN 1574-0935

©2005 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info@alterra.nl

---

Planbureau-rapporten is een uitgave van het Natuurplanbureau - vestiging Wageningen, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. Het rapport is ook te downloaden via [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl) of via [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

**Natuurplanbureau, vestiging Wageningen** Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 45; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info@npb-wageningen.nl; Internet: [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Summary</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>  | <b>11</b> |
| 1.1 Aanleiding voor deze notitie  | 11        |
| 1.2 Probleemstelling  | 11        |
| 1.3 Aanpak  | 12        |
| <b>2 Evaluatievormen</b>  | <b>13</b> |
| 2.1 Inleiding   | 13        |
| 2.2 Vormen van evaluatie  | 13        |
| 2.3 Systeemanalytisch discours ofwel klassieke evaluaties                             | 15        |
| 2.3.1 Inleiding   | 15        |
| 2.3.2 Klassieke doe-evaluaties  | 15        |
| 2.3.3 Klassieke procesevaluatie   | 17        |
| 2.3.4 Institutionele evaluatie  | 17        |
| 2.4 Kritisch-theoretisch discours   | 18        |
| 2.4.1 Inleiding   | 18        |
| 2.4.2 Fischer's niveaus van beleidsevaluatie  | 18        |
| 2.4.3 Confrontatie met kader  | 20        |
| 2.4.4 Evaluatie van de evaluatie  | 20        |
| 2.5 Sociaalconstructivistisch discours  | 21        |
| 2.5.1 Inleiding   | 21        |
| 2.5.2 Pluricentrische analyse: gemeenschappelijk belang als uitgangspunt              | 21        |
| 2.5.3 Responsieve evaluatie   | 24        |
| <b>3 Ontwikkelingen in natuurbeleid en de rol van het Milieu- en Natuurplanbureau</b> | <b>27</b> |
| 3.1 Inleiding   | 27        |
| 3.2 Bestuurlijke trends   | 27        |
| 3.3 MNP in beide trends   | 29        |
| <b>4 Conclusies over bruikbaarheid evaluatiemethoden</b>                              | <b>31</b> |
| <b>Literatuur</b>   | <b>35</b> |





## Samenvatting

Het Natuurplanbureau (nu onderdeel van het Milieu- en Natuurplanbureau) bestaat sinds 1998 en evalueert sindsdien het natuurbeleid van de rijksoverheid. Met dit rapport willen we een bijdrage leveren aan de discussie binnen het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) over nieuwe vormen van evaluatie. Deze nieuwe evaluatievormen moeten meer recht doen aan ontwikkelingen in beleid en bestuur, zoals de betrokkenheid van steeds meer (bestuurlijke) lagen (multilevel governance) en de betrokkenheid van steeds meer (maatschappelijke en bestuurlijke) actoren bij besluitvorming (multi-actor governance). Hierin staat de volgende vraagstelling centraal:

*Welke (nieuwe) evaluatiemethoden zijn er om beleid te evalueren in een governance omgeving (multi-actor en multilevel) en wat is de bruikbaarheid van deze methoden voor het MNP?*

Hiertoe is een aantal evaluatiemethoden geschetst en is gezocht naar evaluatievormen vanuit verschillende wetenschappelijke discoursen. Onderscheiden zijn de volgende wetenschappelijke discoursen:

1. Systeemanalytisch discours
2. Kritisch-theoretisch discours
3. Sociaalconstructivistische discours

De bruikbaarheid is bepaald aan de hand van twee (deels tegengestelde) bestuurlijke trends waar het MNP mee te maken heeft, namelijk de trend naar governance (meer partijen die betrokken zijn bij besluitvorming) en de trend naar afrekenbaarheid in beleid.

In het *systeemanalytische discours* gaat de evaluator uit van de doelen van het beleid. Hij stelt deze doelen niet ter discussie, maar bepaalt in welke mate deze doelen gehaald zijn en (eventueel) wat de redenen zijn voor het (gedeeltelijk) niet behalen van de doelstellingen. Evaluatiemethoden binnen dit discours passen heel goed in de trend naar afrekenbaarheid en sluit ook goed aan bij de wettelijke rol van het MNP als de evaluator van het nationale (rijks) natuurbeleid. Het is dan ook de belangrijkste bestaande methode van het MNP bij het uitvoeren van beleidsevaluatie. Binnen deze methode zijn ook vormen van beleidsevaluatie waarin meer aandacht is voor de doelen van andere partijen of de beschrijving van het proces. Indien de nadruk in het beleidsproces en de achterliggende sturingsfilosofie ligt op het doelzoekende karakter van het beleid en de doelen van meerdere betrokken organisaties en bestuurslagen (multi-actor en multi-level governance), zijn deze evaluatiemethoden minder bruikbaar.

Aan de andere kant van het evaluatiespectrum vinden we het *sociaalconstructivistische discours*. Dit discours vormt een breuk met de unieke dan wel speciale positie die aan de formele overheidsdoelen wordt toegekend. Deze benadering gaat uit van het gegeven dat er geen echte objectieve waarheden of doelstellingen zijn. Alles is een sociale constructie. Dit levert hoogstens een door een groep gedeelde of aangenomen intersubjectieve waarheid op. Het sociaalconstructivisme als wetenschappelijk discours omvat veel stromingen. Binnen enkele daarvan zijn methodische aanwijzingen voor beleidsevaluatie uitgewerkt waarvan wij er twee hebben besproken: de pluricentrische evaluatie en de responsieve evaluatie. Over het algemeen sluiten deze evaluatiemethoden goed aan op de governancetrend in beleid en bestuur. Binnen de trend naar afrekenbaarheid passen dergelijke benaderingen minder goed. Ook onderzoekers komen in deze benaderingen meer in een procesrol terecht. Een dergelijke methode kan afschrikken omdat onderzoekers in samenspraak met anderen tot een oordeel

komen en dus niet meer als “neutrale” expert boven de partijen staan. Beleidsmakers krijgen met dergelijke evaluaties geen feiten maar interpretaties van feiten. Het is de vraag of beleidsmakers hierop zitten te wachten. Bovendien: accepteren ze een dergelijke benadering van het MNP die volgens velen alleen geacht wordt met feiten te komen?

Het *kritisch-theoretische discours* heeft als belangrijkste kritiek op de systeemanalytische benadering dat de kritische houding ten opzichte van de formele beleidsdoelen ontbreekt. Evaluaties vanuit dit discours blijven vanuit de formele beleidsdoelen redeneren, maar voegen daar de normen, waarden en doelstellingen van de andere betrokken partijen aan toe. Binnen dit discours hebben we de deliberatieve benadering van Fischer behandeld. Deze insteek is interessant omdat ze uitgaat van een analyse van de formele beleidsdoelen en daarmee bruikbaar is vanuit de afrekenbaarheidstrend. Daar voegt Fischer dan analyses aan toe waarin vragen worden gesteld over de bijdrage van het bereiken van deze doelen aan de oplossing van het maatschappelijke probleem, aan bredere maatschappelijke wensen en doelen en zelfs aan het maatschappelijk systeem. Dit laatste biedt mogelijkheden om ook doelen van andere actoren een rol te geven in de evaluatie. Daarmee kan ook in zekere mate recht gedaan worden aan governance. Deze evaluatie biedt dus een soort midden tussen de sociaalconstructivistische benaderingen en de systeemanalytische methoden.

We constateren dat de omgeving van het MNP snel verandert. Trends naar meer afrekenbaarheid in beleid en governance doen zich in de praktijk beiden voor. Er zijn veel verschillende vormen van evaluatie met elk eigen wetenschappelijke uitgangspunten. Sommige methoden passen beter bij afrekenbaarheid en sommige andere methoden beter bij governance. Een MNP dat in deze context wil evalueren zal meer beleidsevaluatiemethoden in haar gereedschapskist moeten hebben. Of het MNP zal moeten beseffen dat de evaluatie van beleid in een governance omgeving door het MNP niet mogelijk is en aan anderen moet worden overgelaten. Maar ook indien het MNP geen evaluatiemethoden wil ontwikkelen die beter passen bij de governancetrend, zal men ook bij traditionele evaluaties met deze governance omgeving te maken krijgen. Hiertoe zullen in ieder geval evaluatiemethoden moeten worden ontwikkeld waarin combinaties worden gemaakt tussen methoden die meer geschikt zijn bij afrekenen en bij governance. Om te kunnen bepalen welke evaluatiemethode in welk geval toegepast dient te worden, zou voordat er een evaluatie wordt uitgevoerd een keuzemoment (evaluatietoets) moeten zijn. Hiertoe zou een analyse uitgevoerd moeten worden in hoeverre de evaluatievraag vanuit de afrekenbaarheid of vanuit governance is gesteld.

Uiteindelijk denken wij dat een MNP dat in staat is om meer evaluatiemethoden toe te passen, haar positie als onafhankelijke evaluator van het rijksnatuurbeleid kan versterken. Hiertoe dienen dan wel ook binnen het MNP de methodische kennis en vaardigheden in huis te zijn om vast te kunnen stellen in hoeverre andere evaluatiemethoden toegepast moeten of kunnen worden en om dergelijke evaluaties uit te voeren of aan te sturen.

## Summary

The Nature Policy Assessment Office (now part of the Netherlands Environmental Assessment Agency, MNP) was created in 1998 and has since been charged with evaluating the government's nature policy. The present report aims to contribute to the debate at MNP about new forms of evaluation. Such new forms of evaluation should do more justice to recent developments in policymaking and public administration, including the involvement of more and more administrative layers (multilevel governance) and the involvement of ever more social and administrative actors (multi-actor governance). The key question in all of this is *what new methods are available to evaluate policy in a governance setting (multi-actor as well as multilevel) and how useful these methods are for MNP*.

To answer this question, we have outlined a number of evaluation methods and have tried to identify forms of evaluation developed in three types of scientific discourse:

1. systems analysis discourse;
2. critical-theoretical discourse;
3. social-constructivist discourse.

The usefulness of the evaluation methods was assessed in relation to two – partly contradictory – administrative trends that MNP is confronted with: the trend towards governance (with more parties becoming involved in decision-making) and the trend towards accountability in policymaking.

In systems *analysis discourse*, evaluators work on the basis of existing policy goals. They do not question these goals, but rather try to assess to what extent they are being met and if necessary to identify reasons why they are not, or not fully, being met. The evaluation methods used within this type of discourse fit in well with the trend towards accountability and with MNP's statutory role of evaluating national policy on nature. Hence, it is currently the main policy evaluation method applied at MNP. The method also includes forms of policy evaluation that incorporate the goals of other parties or process description. These evaluation methods are less useful if the policy process and its underlying guidance philosophy emphasise the goal-oriented nature of the policy and the goals set by multiple relevant organisations and administrative layers (multi-actor and multi-level governance).

At the other end of the evaluation spectrum, there is the *social-constructivist* discourse, which ignores the unique or special position allocated to formal government goals. This approach is based on the view that there is no such thing as truly objective truths or goals. Everything is a matter of social constructs, which at best yield an intersubjective truth that is shared or accepted by a group of people. Social constructivism as a scientific discourse includes many schools of thought, some of which have elaborated methodological guidelines for policy evaluation. Two of these are discussed in the report: pluricentric evaluation and responsive evaluation. These evaluative methods generally tie in well with the trend towards governance in policymaking and public administration, but not so well with the trend towards accountability. In addition, these approaches mean that researchers become more closely involved in the process itself. This may deter some researchers, as it means they have to reach a conclusion in a process of consultations with others, rather than being 'neutral' experts who are above the parties. For policymakers, such evaluations no longer yield facts, but interpretations of facts. It is doubtful whether that is what they want, and whether they will accept such an approach from MNP, which in most people's view is supposed to produce only facts.

In *critical-theoretical discourse*, the main criticism of the systems analysis approach is its uncritical attitude towards the formal policy goals. Although the analyses within this type of discourse are still based on formal policy goals, they also include the values and objectives of the other parties involved. In the context of this type of discourse, the report discusses Fischer's deliberative approach. This is an interesting approach since it is based on an analysis of the formal policy goals and as such ties in with the current trend towards accountability. Fischer has also added analyses assessing the contributions that the achievement of such goals can make to solving social problems, meeting broader social demands and even improving the social system. This offers opportunities to include the goals set by other actors in the evaluation, thus to some extent doing justice to the governance trend as well. Thus, this form of evaluation steers a kind of middle course between the extremes of the social-constructivist approach and the systems analysis methods.

It is clear that the social environment in which MNP has to operate is rapidly changing, with trends towards further accountability as well as towards more governance. There are many different forms of evaluation, each with their own scientific principles. Some of these methods are more compatible with accountability, while others are more compatible with governance. If MNP wants to continue its evaluations within this changing social context, it will need a toolkit comprising several policy evaluation methods. If not, it will be forced to conclude that it cannot effectuate policy evaluation in a governance environment and will have to leave this to others. Even if MNP does not want to develop evaluation methods that are more compatible with the trend towards governance, however, this governance environment will affect its traditional evaluations. This means that it will in any case need to develop evaluation systems that combine methods compatible with accountability and those befitting governance. The decision which evaluative method should be used in a particular case should involve the making of certain choices, i.e., an 'evaluation test', before the evaluation is started. This would involve analysing whether the request for evaluation is being made from an accountability or a governance point of view.

We think that MNP should be able to apply multiple evaluative methods, as this will ultimately strengthen its position as an independent evaluator of national nature policy. This can only be achieved, however, if MNP staff possesses the methodological knowledge and skills that are necessary to decide whether other evaluation methods should or can be applied and to actually implement or initiate such evaluations.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor deze notitie

Het Natuurplanbureau (nu Milieu- en Natuurplanbureau) bestaat sinds 1998 en evalueert sindsdien het natuurbeleid van de rijksoverheid. Deze evaluaties worden jaarlijks onder meer uitgebracht in de zogenaamde Natuurbalans. Om de evaluaties gestructureerd uit te kunnen voeren, is een methodiek ontwikkeld voor deze beleidsevaluaties (Kuindersma, 1999, gebaseerd op Bressers en Hoogerwerf, 1991).

Zeven Natuurbalansen verder is het tijd om de evaluatiemethode eens tegen het licht te houden. Hiervoor is een aantal redenen aan te voeren:

1. Ontwikkelingen in de 'evaluatiwetenschap' gaan door en het is zaak om de waarde van deze ontwikkelingen voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) eens te bekijken. Het MNP wil namelijk ook gebruik maken van nieuwe wetenschappelijke inzichten voor haar producten.
2. Bepaalde vormen van beleid zijn moeilijk te evalueren met de bestaande methodiek. Hierbij denken we vooral aan beleid met minder duidelijk geformuleerde doelstellingen die gebiedsgericht en in onderhandeling met andere actoren nader vorm krijgen. Om dergelijke processen te kunnen monitoren en te evalueren zijn andere vormen van evaluatie nodig. Hierbij staat naast de inhoud ook vooral het proces centraal.
3. Lange termijn ontwikkelingen als regionalisering en internationalisering, maken wellicht in de toekomst de focus van het MNP op de nationale overheidsdoelen wat te beperkt (Kuindersma, 2002).

Het is de uitdaging van dit project om te kijken of er andere evaluatievormen zijn die perspectief bieden voor het MNP. Daarbij zullen we een breed perspectief hanteren en eerst andere evaluatievormen schetsen voordat we ze zullen beoordelen in het licht van de Natuurplanbureaurol. Hierbij verliezen we ook zeker niet uit het oog dat ook deze rol in de toekomst onderhevig kan zijn aan veranderingen.

## 1.2 Probleemstelling

Met deze notitie willen we een bijdrage leveren aan de discussie binnen het Milieu- en Natuurplanbureau over nieuwe vormen van evaluatie, die meer recht doen aan het multi-actor en multilevel karakter van veel beleid en beleidsvormingsprocessen. Dit doen we door de discussie in de wetenschap rond evaluatie en dan vooral procesevaluatie helder in beeld te brengen (state of the art) en door een bijdrage te leveren aan de discussie over de rol van het MNP. Hiermee kan het project een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het evaluatie-instrumentarium van het MNP en daarmee aan de kwaliteit van de producten van het MNP, zoals de Natuurbalans.

De vraagstelling is dan ook:

*Welke (nieuwe) evaluatiemethoden zijn er om beleid te evalueren in een governance omgeving (multi-actor en multilevel) en wat is de bruikbaarheid van deze methoden voor het MNP?*

Hieruit volgen de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke vormen van beleidsevaluatie zijn er en hoe zijn deze te typeren?
2. Welke belangrijke ontwikkelingen zijn er in het natuurbeleidsveld en in de rol van het Milieu- en Natuurplanbureau daarbinnen?
3. Hoe valt de bruikbaarheid van de evaluatietypen te beoordelen in het licht van deze ontwikkelingen?

### **1.3 Aanpak**

In hoofdstuk 2 presenteren we een typologie van vormen van beleidsevaluatie en geven aan de hand hiervan een overzicht van de bestaande evaluatiemethoden. Daarbij is gebruik gemaakt van een beperkte literatuuranalyse van bestuurskundige literatuur over evaluatie. Hiertoe is een algemeen kader geconstrueerd van evaluatievormen en binnen elk van deze vormen zijn vervolgens een of twee vormen van beleidsevaluatie nader geanalyseerd. Vervolgens schetsen we (op basis van al bestaande trendanalyses) de ontwikkelingen in het natuurbeleidsveld en de (veranderende) rol van het MNP daarbinnen (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 trekken we ten slotte enkele conclusies over de bruikbaarheid van de evaluatiemethoden voor het MNP.

## 2 Evaluatievormen

### 2.1 Inleiding

Om te komen tot nieuwe evaluatievormen voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), stellen we in dit hoofdstuk een kader op waarin we verschillende evaluatievormen onderscheiden. Hierbij proberen we een breed overzicht te geven van evaluatievormen. Dit overzicht zal niet compleet zijn, maar geeft wel een breed overzicht van in de literatuur en praktijk aanwezige evaluatievormen.

### 2.2 Vormen van evaluatie

Vele indelingen voor beleidsevaluaties zijn mogelijk. Eerder is voor het MNP ook al een overzicht gemaakt van mogelijke evaluatievormen (Kuindersma en Pleijte, 1999). Dit overzicht was voornamelijk gebaseerd op Grünwald-Schindl & Kraan-Jetten (1987).

Deze studie heeft tot doel om een zo breed mogelijk overzicht te schetsen van wetenschappelijke evaluatiemethoden. Daartoe hebben we een kader geconstrueerd met daarin twee assen:

1. De wetenschappelijke discoursen van waaruit de evaluatie is ontwikkeld.
2. Het onderwerp waar de evaluatie zich voornamelijk op richt (de focus).

Het onderscheid in verschillende (wetenschaps)discoursen die aan evaluatievormen ten grondslag liggen baseren we ons grotendeels op een indeling van Abma (1996) van verschillende wetenschappelijke stromingen. Hierbij gaat het om de volgende driedeling:

1. Systemanalytisch discours
2. Kritisch-theoretisch discours
3. Sociaalconstructivistische discours

In het *systemanalytische discours* gaat de evaluator uit van de doelen van het beleid. Hij stelt deze doelen niet ter discussie, maar bepaalt in welke mate deze doelen gehaald zijn en (eventueel) wat de redenen zijn voor het (gedeeltelijk) niet behalen van de doelstellingen. De belangrijkste vragen in deze benadering zijn dan ook (Abma, 1996: 46):

- Zijn de doelen bereikt?
- Zijn de effecten toe te schrijven aan het beleidsprogramma?

Het *kritisch-theoretische discours* heeft als belangrijkste kritiek op deze systemanalytische benadering dat de kritische houding ten opzichte van de formele beleidsdoelen ontbreekt. Evaluaties vanuit dit discours blijven vanuit de formele beleidsdoelen redeneren, maar voegen daar de normen, waarden en doelstellingen van de andere betrokken partijen aan toe. Deze benadering voegt in feite een vraag toe aan de vorige twee vragen, namelijk (Abma, 1996: 47):

- Zijn de beleidsdoelen en in te zetten middelen verdedigbaar uit normatief oogpunt?

Het *sociaalconstructivistische discours* vormt een breuk met de unieke dan wel speciale positie die aan de formele overheidsdoelen wordt toegekend. Het is in feite een verzameling van allerlei benaderingen waarin (nog) weinig gemeenschappelijks is te ontdekken. Ook het postmoderne denken valt onder dit discours. We noemen deze benadering echter

socialconstructivistisch. Deze benadering gaat uit van het gegeven dat er geen echte objectieve waarheden of doelstellingen zijn. Alles is een sociale constructie die hoogstens een door een groep gedeelde of aangenomen intersubjectieve waarheid oplevert. Wij verkennen in dit verband twee vormen van evaluatie binnen dit discours. De eerste vorm omvat het evaluatiewerk van Teisman. Teisman noemt zijn werk wel socialconstructivistisch, maar niet postmodern. In zijn benadering staat vooral het benoemen van een gemeenschappelijk belang als te evalueren doelstelling centraal. De tweede vorm in het socialconstructivistische discours is de responsieve evaluatie van Abma (1996) die voortbouwt op postmoderne of responsieve evaluaties van Guba en Lincoln (1981, 1989). Deze benadering van evaluatie is postmodern in de zin dat wetenschappelijke theorievorming nauwelijks nog als zinvol wordt gezien. Immers elke situatie is uniek en leren van andere ervaringen door het opstellen van algemene wetmatigheden, is volgens de postmodernisten nauwelijks nog mogelijk. Alleen het bieden van plaatsvervangende ervaringen door het vertellen van verhalen biedt wellicht nog mogelijkheden van leren voor andere situaties.

Naast de indeling in wetenschappelijke discoursen maken we een onderscheid maken naar de focus (of het object/onderwerp) van de evaluatie. Sommige evaluaties richten zich op de inhoud (doelen en instrumenten) van het beleid, andere evaluaties vooral op het proces en weer andere evaluaties richten zich vooral op de institutionele aspecten (vgl. Klijn en Teisman, 1997: 113).

In dit stuk passen we deze drie invalshoeken toe op al de drie wetenschappelijke discoursen. Op deze manier komen we tot een typologie van verschillende vormen van evaluatie. Hierbij is de positie linksboven het huidige evaluatietype van het MNP, zoals dat tot uiting komt in Natuurbalansen (zie: Kuindersma, 1999). In een eerder overzicht van het MNP van evaluatievormen (Kuindersma en Pleijte, 1999) zijn in feite verschillende evaluatievormen in de eerste kolom en enkele uit de tweede kolom verkend. In deze studie gaan we een stapje dieper en een stuk verder door ook de socialconstructivistische evaluatietypen te verkennen.

| <b>Evaluatiediscours</b>      | <b>Systeemanalytisch discours</b> | <b>Kritisch-theoretisch discours</b> | <b>Sociaal-constructivistisch discours</b> |
|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--|
| <b>Focus van de evaluatie</b> |                                   |                                      |  |
| <b>Inhoud</b>                 |                                   |                                      |  |
| <b>Proces</b>                 |                                   |                                      |  |
| <b>Structuur/instituties</b>  |                                   |                                      |  |

*Figuur 1: Kader van deze studie*

In de volgende paragrafen behandelen we per discours de evaluatietypen die we aan de hand van deze criteria hebben geselecteerd.



## 2.3 Steemanalytisch discours ofwel klassieke evaluaties

### 2.3.1 Inleiding

Zoals eerder aangegeven staan in de evaluaties binnen dit discours de volgende vragen centraal:

- Zijn de doelen bereikt?
- Zijn de effecten toe te schrijven aan het beleidsprogramma?

Hierbij maken we onderscheid tussen evaluaties waarin de nadruk voornamelijk ligt op de realisatie van de doelen (klassieke doeevaluaties), evaluaties waarin de nadruk ligt op het proces waarmee al dan niet tot doelrealisatie is gekomen (klassieke procesevaluaties) en evaluaties waarin meer de nadruk ligt op de instituties.

In alle gevallen ligt wel de nadruk op de realisatie van de formele doelstellingen van het beleid. In de procesevaluaties en de institutionele evaluaties, ligt daarnaast sterk de nadruk op verklaringen van de doelbereiking of het gebrek daaraan.

| <b>Evaluatiediscours</b>      | <b>Steemanalytisch discours</b> |
|-------------------------------|---------------------------------|
| <b>Focus van de evaluatie</b> |                                 |
| <b>Inhoud</b>                 | Klassieke doeevaluatie          |
| <b>Proces</b>                 | Klassieke procesevaluaties      |
| <b>Structuur</b>              | Institutionele analyse          |

*Figuur 2: Het steemanalytische discours*

### 2.3.2 Klassieke doeevaluaties

De klassieke doeevaluatie richt zich primair op de vraag, of en in welke mate de doelstellingen van een beleid door dit beleid zijn gerealiseerd. Om een oordeel te kunnen vellen over de mate van effectiviteit van een beleid vergelijkt men de doeleinden van het beleid en de feitelijke effecten voorzover beoogd. Daarbij gaat men in principe uit van de doelstellingen van één sturende actor. In veel gevallen (maar het hoeft dus niet) gaat het hierbij om de formele doelstellingen van een overheid. In het geval van het MNP gaat het meestal om de rijksoverheid en dan daarbinnen veelal nog op de doelstellingen op het gebied van het natuurbeleid. De evaluatievorm is gedetailleerd uitgewerkt voor de Natuurbalans en wordt daarin nog steeds als ideaaltypische vorm gehanteerd (Kuindersma, 1999).

Het probleem met dit type evaluatie is echter dat het ook vaak een ideaalbeeld blijft. In de praktijk blijken zich zowel ten aanzien van het bepalen van de doelen als de feitelijke effecten zich grote problemen kunnen voordoen (Grünwald-Schindl & Kraan-Jetten, 1987). Daar komt

dan nog bij dat er vervolgens nog gevraagd wordt om een causale relatie te leggen tussen het beleid en de geconstateerde effecten in het veld.

*Het eerste probleem is al vaak het bepalen van de doeleinden van het beleid.* Om effectiviteit te bepalen is een duidelijke, specifieke, concrete en operationele omschrijving van de doeleinden noodzakelijk. In de praktijk blijkt dit vaak een illusie te zijn: doelen staan niet op schrift of doelen zijn verspreid over diverse bronnen. Andere problemen die zich bij het bepalen van de precieze beleidsdoelen voordoen zijn (Bressers, 1983; Grünwald-Schindl & Kraan-Jetten, 1987):

- De relatie tussen de doelen is problematisch omdat ze onderling niet consistent zijn of omdat de hoofd- en neven-doelen niet te onderscheiden zijn.
- De doelen zijn slechts vaag omschreven onder andere vanuit het oogpunt van conflictvermijding.
- De doelen zijn veel te hoog gegrepen en daarmee onrealistisch. Dit kan politieke redenen hebben (gunst van de kiezer) maar kan ook gebeuren om de uitvoering extra te stimuleren (overshooting).
- De doelen zijn veranderlijk, hebben een geringe actualiteitswaarde.
- De doelen zijn niet 'geplafonneerd'; bij deze open doelstellingen wordt bij voorbeeld 'verbetering' van een bepaalde toestand of 'voorziening' nagestreefd zonder dat wordt gespecificeerd 'hoeveel verbetering' of 'tegen welke kosten'.

In het geval van onduidelijke doelstellingen hebben de uitvoerders van de evaluatie soms de neiging om zelf concrete taakstellingen af te leiden uit de bestaande stukken.

Een tweede probleem doet zich voor bij het bepalen van *beleidseffecten*. Dit kan erg moeilijk zijn, vooral als de resultaten zich niet voor kwantificering laten lenen. In dergelijke situaties bestaat het gevaar dat men primair gericht is op de deelresultaten, die wél te kwantificeren zijn en de overige resultaten onderbelicht laat (Grünwald-Schindl & Kraan-Jetten, 1987).

Indien de effecten nog niet zijn te meten, maar de beleidsuitvoering wel al is gestart, kan ook worden overwogen om een uitvoeringsevaluatie uit te voeren. Het gaat dan voornamelijk om de vraag in hoeverre de beschikbare middelen/instrumenten voor het beleid ook daadwerkelijk worden ingezet. In feite wordt dit in de Natuurbalansen veelvuldig toegepast, onder de term beleidsprestaties. Vastgesteld wordt bijvoorbeeld dat er x ha landbouwgrond is aangekocht, terwijl men eigenlijk wil weten wat de bijdrage daarvan is aan de EHS of de biodiversiteit in Nederland.

Een derde probleem bij dit type evaluatie is het bepalen van de causaliteit tussen de doeleinden en de feitelijke effecten. Het verschil tussen doelstellingen en bereikte effecten duiden we namelijk aan met de term doelbereiking. Doelbereiking is echter niet hetzelfde als effectiviteit. Het gaat bij effectiviteit namelijk om het bepalen van dat deel van de effecten dat is gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid. Er kunnen namelijk ook effecten zijn die aan andere factoren toegeschreven kunnen worden. Soms is het om deze causaliteit werkelijk te kunnen vaststellen, het noodzakelijk om een uitgebreide procesevaluatie uit te voeren (zie par. 2.3.3).

Overigens lijkt vanuit deze benadering de voorkeur uit te gaan naar een kwantitatieve experimentele opzet om de causaliteit te kunnen bepalen (zie: Coenen, 1991). In de praktijk blijken experimenten (met controlegroepen e.d.) echter vaak niet mogelijk en moet worden uitgeweken naar non-experimentele onderzoeksontwerpen als tijdreeksen, voor en na metingen, en na metingen).

### 2.3.3 Klassieke procesevaluatie

Binnen dit discours heeft een procesevaluatie vooral de functie van het verklaren van de bereikte effectiviteit van het beleid. Het is dan in feite de bedoeling om de relatie tussen de uitvoering van het beleid en de bereikte effecten, helder en gestructureerd in beeld te brengen. Soms kan het ook de functie hebben van het bepalen van hoe de inhoudelijke beleidsdoelen zelf tot stand zijn gekomen.

De focus ligt in een dergelijke evaluatie op het proces. De achterliggende veronderstelling is dat de kwaliteit van de beleidsuitvoering de uitkomsten van het beleid bepalen. Het proces wordt in dergelijk evaluatieonderzoek dan ook minutieus in beeld gebracht, liefst in causale modellen (zie bijv. Bressers, 1983). Bressers en Herweijer (1991: 108) vergelijken het met de methode van een detective die op zoek is naar '*... de karakteristieke kenmerken van het causale pad van de verklarende factor naar het betreffende gevolg*'. Hierbij kan speciaal aandacht gegeven worden aan de rol van de verschillende actoren in dit proces. Tekenend voor de klassieke procesevaluatie is bijvoorbeeld de indeling die Maarse (1991) maakt in de actoren die bij een dergelijk multi-actorproces betrokken zijn. Maarse (1991: 123) onderscheidt: uitvoerende actoren, beleidssubjecten en overige actoren.

Bressers en Hoogerwerf (1991) pleiten in dit verband voor evaluaties die zijn gebaseerd op een beleidstheorie. Een beleidstheorie is dan het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt (Hoogerwerf, 1989). Indien een dergelijke beleidstheorie is gereconstrueerd kan in de empirie 'getoetst' worden in hoeverre het beleid en de werking daarvan aan deze uitgangspunten voldoet. Hiermee is het mogelijk om vast te stellen in hoeverre een eventueel beleidsfalen te wijten is aan een verkeerde beleidsuitvoering (bijv. bepaalde instrumenten werden niet ingezet) of een verkeerde beleidstheorie (bijv. de doelgroep reageerde anders op de instrumenten dan verwacht).

### 2.3.4 Institutionele evaluatie

Een benadering die gebruikt kan worden voor de evaluatie van instituties en die past binnen het systeemanalytische discours is de contingentiebenadering. Deze benadering kent vele varianten, maar een algemeen kenmerk is dat beleid (probleemdefinitie, doelen, instrumenten, sturingsstrategieën) congruent moet zijn met de omgeving (zie onder meer: Mayntz, 1983; O'Toole, 1990; Smits, 1995). De door O'Toole beschreven variant richt zich op de institutionele kenmerken van die omgeving. Succesvol overheidsbeleid veronderstelt volgens hem dat interorganisatorische netwerken 'goed' zijn afgestemd op de kenmerken van het beleidsprobleem. Anders gezegd, falend beleid wordt veroorzaakt door een gebrekkige afstemming tussen probleem en netwerk (O'Toole, 1990).

Hoewel deze contingentiebenadering, anders dan de klassieke doelevaluaties, de invloed van beleidsnetwerken op het verloop van beleidsprocessen accepteert, past ze toch binnen het systeemanalytische discours. Dit omdat het karakter van het beleidsprobleem en de beleidsdoelstellingen, zoals gedefinieerd door de overheid, niet ter discussie staan. Bovendien bestaat er een 'objectief' antwoord op de vraag welke interorganisatorische betrekkingen passen bij verschillende typen beleidsproblemen.

De contingentiebenadering van O'Toole kent een prescriptieve variant en een evaluatieve variant. Ten eerste kunnen op basis van de theoretische inzichten over passende netwerken, praktische aanbevelingen worden gedaan voor het ontwerp van institutionele veranderingen die de effectiviteit van beleid vergroten (prescriptief). Ten tweede kunnen op basis van een

vergelijking tussen ideaaltypische netwerken en bestaande interorganisatorische patronen, oorzaken van beleidsfalen opgespoord worden (evaluatief).

Hoewel de contingentiebenadering interessante aanknopingspunten belooft voor institutionele evaluatie zijn er ook nadelen. De veronderstelling van één beste manier om een bepaald type beleidsprobleem op te lossen kan door empirisch onderzoek eenvoudig worden weerlegd. Ook de focus op één beleidsprobleem en het bijbehorende netwerk is een te sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid. In complexe netwerken is meestal sprake van een kluwen van beleidsproblemen die ieder hun eigen eisen stellen aan het netwerk (O'Toole, 1990).

## **2.4 Kritisch-theoretisch discours**

### **2.4.1 Inleiding**

Beleidsevaluatie gebaseerd op het kritisch-theoretische discours legt de nadruk op het inherent normatieve karakter van de evaluatie praktijk. Daarom zou het volgens de pleitbezorgers van dit discours niet alleen moeten gaan om de empirische vraag naar effectiviteit van het beleidsprogramma, maar ook om onderliggende normatieve vragen als zijn de gekozen doelen gerechtvaardigd in het licht van de situatie en meer algemene normen, waarden en uitgangspunten.

Belangrijke exponent van het kritisch-theoretisch discours in de beleidsevaluatie is Frank Fischer die in zijn boek "Evaluating Public Policy" zijn methode van "practical deliberation" ontvouwt. Hierin probeert hij feiten en waarden te integreren. Tevens benadrukt hij het discursieve karakter van beleidsevaluatie.

### **2.4.2 Fischer's niveaus van beleidsevaluatie**

Fischer onderscheidt twee niveaus van evaluatie of beraadslaging ('deliberation'):

1. het concrete niveau van het beleidsprogramma, de deelnemers en de specifieke probleemsituatie.
2. het abstractere niveau van het maatschappelijke systeem waarin het beleidsprogramma wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

Bij het eerste niveau gaat het om technische verificatie (voldoet het beleidsprogramma aan de operationele beleidsdoeleinden)<sup>1</sup> en situationele validatie (zijn de beleidsdoelen relevant voor de probleemsituatie). Terwijl verificatie zich beperkt tot het vaststellen van een effect, gaat het bij validatie om het "begrijpen" van de situatie waarin het effect zich voordoet. Bij validatie worden namelijk de veronderstellingen onderzocht en getoetst behorende bij probleemsituatie die het beleid probeert te beïnvloeden <sup>2</sup>. Onderzoek naar de maatschappelijke betekenisgeving aan natuur kan bijvoorbeeld aantonen dat een veronderstelde soepele implementatie van het natuurbeleid in de werkelijkheid op hindernissen stuit.

Op het tweede niveau gaat het om maatschappelijke rechtvaardiging en ideologische keuze. Bij maatschappelijke rechtvaardiging gaat het om de vraag of het beleidsdoel bijdraagt aan bredere maatschappelijke wensen, doelen en arrangementen. Ook de eerlijke verdeling van

---

<sup>1</sup> Vergelijkbaar met klassieke doel-middel evaluatie.

<sup>2</sup> Vergelijkbaar met Bressers en Hoogerwerf (1991) evaluatie gebaseerd op de beleidstheorie.

effecten is een issue. Je zou je bijvoorbeeld af kunnen vragen wat het verdelingseffect is van het EHS-beleid. Is de veroorzaakte positieverbetering van terreinbeheerders op de regionale grondmarkt legitiem en welke neveneffecten brengt dit met zich mee? Belangrijk hierbij is dat de evaluator buiten de door het beleid/de opdrachtgever gedefinieerde context stapt. Bij ideologische keuze is het object niet langer het beleid, maar gaat het om beantwoording van de vraag of de maatschappelijke orde en de onderliggende waardenoriëntatie (ideologie) waarbinnen het beleid vorm krijgt, bijdraagt aan legitieme en rechtvaardige oplossingen bij conflicterende oordelen. Anders gezegd: in welke maatschappij willen we eigenlijk leven? Naast inzicht geven in de waardenimplicaties van gaat het op dit niveau ook over de structuren die ten grondslag liggen aan beleid (Fischer 1995). Zo is het een interessante vraag in welke ideologische context het EHS-beleid tot stand is gekomen (maakbaarheidgedachte, planningscultuur) en of we deze ideologie nog wel vinden passen in deze tijd.

Gaande van het eerste naar het tweede niveau van evaluatie verschuift het object van beoordeling. Bij technische verificatie staat het beleidsinstrument centraal en zijn de doelen gegeven. Bij situationele validatie gaat het om de veronderstellingen (beleidstheorie) achter het beleid. Bij situationele rechtvaardiging zijn de doelen zelf onderwerp van oordeelsvorming en bij ideologische keuze gaat het om de ideologieën en maatschappelijke arrangementen waarbinnen beleidsvoering plaats vindt.

Ook de gehanteerde methoden verschillen per niveau. Bij technische verificatie zijn een experimenteel onderzoeksontwerp en kosten-batenanalyse volgens Fischer geschikte methoden. Het experimentele onderzoek moet antwoord geven op de vraag of het programma de doelen bereikt en of er mogelijk neveneffecten zijn. De kosten-batenanalyse (of kosteneffectiviteitanalyse) richt zich op de vraag hoe doelmatig het programma is en of er mogelijk efficiëntere alternatieven zijn.

Bij situationele validatie gaat het om de relevantie van de beleidsdoelen in het licht van de specifieke probleemsituaties. Om hierop zicht te krijgen zijn bij uitstek kwalitatieve of interpretatieve methoden, zoals casestudies, geschikt. Met deze methoden kan de evaluator onder meer de probleemdefinities van betrokkenen achterhalen, de 'passendheid' van de beleids- en programmadoelen in bestaande sociale regels beschrijven en institutionele steun of oppositie voor het programma achterhalen.

Bij maatschappelijke rechtvaardiging gaat het om de vraag of het beleidsdoel bijdraagt aan of past in bestaande maatschappelijke arrangementen. Antwoord op deze vraag behoeft een lange termijn perspectief. Verder zijn er geen eenvoudig methodologische richtlijnen voor handen. De complexiteit van het vraagstuk maakt dat de onderzoeker eclecticisch moet putten uit een reeks van methodologische benaderingen, waarbij de uiteindelijke selectie afhangt van de aard van het beleidsprobleem. Zo behoeft een hypothese over de bijdrage van het beleidsdoel aan de economische groei andere theoretische en methodische benaderingen dan een hypothese over sociale gelijkheid. Dit gezegd hebbende spreekt Fischer wel een voorkeur uit voor de systeemtheorie (functionalisme) omdat hiermee inzicht kan worden verkregen in de empirische, causale, verbanden tussen gedrag binnen subsystemen (input) en de functionele gevolgen hiervan (output).

Bij ideologische keuze gaat het kortweg om de vraag in welke maatschappij we willen leven. Het onderzoek naar ideologieën is eigenlijk het domein van de politiek filosofie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van deductionistische en interpretatieve methoden. Fischer bepleit met dit vierde niveau van evaluatie niet dat beleidsanalisten het werk van politiek filosofen moeten overdoen. Wel moeten zij zich bewust zijn van de invloed van de ideologische context op hun werk (Fischer 1995).

### 2.4.3 Confrontatie met kader

De indeling van Fischer's lagen komt niet helemaal overeen met een evaluatie op inhoud, proces en instituties (zie schema). De technische verificatie richt zich vooral op inhoud, vergelijkbaar met een klassieke doe-evaluatie. De situationele validatie focust op een analyse van de probleemsituatie als verklarende factor voor het al dan niet bereiken van beleidseffecten. Deze situationele analyse vervult dus een vergelijkbare functie als de klassieke procesanalyse. De nadruk ligt echter niet zozeer op het (dynamische) proces van beleidsuitvoering, maar op de (vrij statische) kenmerken van bijvoorbeeld de doelgroep van het beleid (gewoonten, motieven, percepties etc.). De maatschappelijke rechtvaardiging richt zich wederom op de inhoud. Het gaat nu echter niet om een vergelijking van effecten met beleidsdoeleinden, maar om een (inhoudelijke) vergelijking van beleidsdoeleinden met bredere maatschappelijke wensen en doelen. De ideologische keuze doet ten slotte uitspraken over de maatschappelijke orde waaraan het beleid bijdraagt. Hierbij focust Fischer dus nadrukkelijk op de institutionele vormgeving op een (zeer) hoog abstractieniveau. Belangrijk is ten slotte dat Fischer uit is op een combinatie van de verschillende niveaus van evaluatie. Volgens hem kun je dus niet volstaan met louter technische of situationele rechtvaardiging. In een goede evaluatie besteed je aandacht aan alle niveaus.

| <b>Evaluatiediscours</b>      | <b>Kritisch-theoretisch discours</b> |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Focus van de evaluatie</b> |                                      |
| <b>Inhoud</b>                 | Technische verificatie               |
| <b>Proces</b>                 | Maatschappelijke rechtvaardiging     |
| <b>Structuur</b>              | Situationele validatie               |
|                               | Ideologische keuze                   |

*Figuur 3: Het kritisch-theoretische discours*

### 2.4.4 Evaluatie van de evaluatie

Een voordeel van Fischers benadering boven de hiervoor behandelde klassieke evaluaties is dat hij het inherent normatieve karakter van beleidsevaluatie expliciteert. Hij brengt normatieve keuzes en veronderstellingen aan het licht en stelt deze ter discussie. Verantwoording krijgt zo een bredere betekenis. Het gaat niet alleen om verantwoording van de gekozen middelen, maar ook van de beleidsdoelen, de gehanteerde beleidstheorieën en zelfs de onderliggende ideologische keuze. Kritische evaluatie ondersteunt daardoor niet alleen de beleidsmatige maar ook de politieke oordeelsvorming. Bovendien bieden dergelijke evaluaties kansen om op meerdere niveaus te leren.

Een voordeel van deze benadering boven de hierna te behandelen sociaalconstructivistische stromingen is verder dat het beleid op het niveau van maatschappelijke rechtvaardiging wordt getoetst aan het geval/proces overstijgende doelen, wensen en normen. In de sociaalconstructivistische evaluaties staan de doelen en oordelen van de betrokkenen bij het specifieke besluitvormingsproces centraal. Hierdoor wordt onvoldoende rekening gehouden

met de effecten van uitsluiting en machtsongelijkheid. Door de beleidsdoelen te toetsen aan meer algemene maatschappelijke doelen, komt Fischer tegemoet aan dit bezwaar.

De kritische benadering kent ook nadelen. Meest in het oog springend is de omvattendheid van de benadering. Recht doen aan alle niveaus van evaluatie is geen sinecure en vergt meerjarig onderzoek, uitgebreide methodische competenties en theoretische kennis. Wel is het mogelijk in het empirisch onderzoek de nadruk te leggen op één niveau en in reflecterende zin in te gaan op andere niveaus. Je kunt bijvoorbeeld een technische verificatie uitvoeren en in de reflectie op de resultaten vragen oproepen gericht op situationele validatie, maatschappelijke rechtvaardiging en ideologische keuze.

Een ander nadeel is dat technische verificatie en ten dele ook situationele validatie lijden aan dezelfde methodische problemen als een klassieke doel-middel en procesevaluatie. Deze liggen op het vlak van onduidelijkheid over doelen, effecten, causale verbanden en beleidstheorieën. Verder klinkt maatschappelijke rechtvaardiging aantrekkelijk, maar ook hierbij is het de vraag hoe meer algemene maatschappelijke doelen als duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid of integratie moeten worden geoperationaliseerd.

## **2.5 Sociaalconstructivistisch discours**

### **2.5.1 Inleiding**

In het sociaalconstructivistische discours stellen we de evaluatievormen centraal die zich scherp afzetten tegen de evaluatievormen in het systeemanalytische discours. Zo zet men zich af tegen het uitgangspunt van de formele doelstellingen als uitgangspunt voor de evaluatie. Evaluaties zouden meer rekening moeten houden met de belangen, waarden en ervaringen van mensen. Ook andere doelen zouden een rol moeten spelen in beleidsevaluaties. De maatschappij wordt meer pluricentrisch dus zou de evaluatie moeten meebewegen. In dit discours wordt niet alleen de autoriteit van centrale doelen ter discussie gesteld maar ook de autoriteit van deskundigheid. Daarmee wordt dus ook de positie van de wetenschap gerelativeerd.

Binnen deze sociaal constructivistische of postmoderne stroming zijn verschillende evaluatievormen te vinden. We behandelen twee vormen daarvan: de pluricentrische analyse van Teisman en de responsieve evaluatie (Abma, 1996).

### **2.5.2 Pluricentrische analyse: gemeenschappelijk belang als uitgangspunt**

Teisman (1992) introduceert in zijn pluricentrische benadering voor de beoordeling van complexe beleidsprocessen en beleid de maatstaf 'gemeenschappelijk belang'. Zowel het algemene belang, vastgesteld door het rijk, als het eigenbelang van lokale actoren zijn onbevredigende criteria om uitspraken over de kwaliteit van interactieve processen en hun uitkomsten te doen. De notie algemeen belang veronderstelt een alwetende (centrale) overheid die weet wat goed voor haar burgers is. Het alternatief, eigenbelang, heeft ook nadelen. Als actoren alleen hun eigen belangen najagen, zal niemand investeren in noodzakelijke innovaties, zo veronderstelt Teisman.

Een eerste uitgangspunt van zijn benadering is dat de kwaliteit van het beleid afhangt van de kwaliteit van de interactie. Beleidsbeoordeling vergt dus een grondige analyse van het

besluitvormingsproces. Uitgangspunt is verder dat alle actoren die betrokken zijn bij een complex besluitvormingsproces het beleid vanuit hun eigen perspectief zullen beoordelen. De oordelen van de actoren over het beleid kunnen gebaseerd zijn op a-priori doelen van de initiatiefnemer waarmee de besluitvorming is gestart, maar ook op a-posteriori doelen van de betrokkenen die tijdens de interactie zijn ontdekt. Het geheel van oordelen, dat deels gebaseerd is op a-priori en deels op a-posteriori criteria, vormt het gemeenschappelijke belang. Dit gemeenschappelijke belang komt door interactie tot stand en is pas na interactie te kennen. Uit Teisman's (1992) casus blijkt het vooral een optelsom van individuele doelen van actoren die al dan niet overlappen. Zo wil in zijn "spoortunnelcasus" alleen initiatiefnemer NS een nieuwe oeververbinding, is het ministerie van V&W indifferent en hechten gemeente en bewoners er nog minder belang aan. Pas als de andere partijen nieuwe doelen ontwikkelen, waarbinnen het project past of die aan het project kunnen worden opgehangen, ontstaat er een gemeenschappelijk belang. Het gemeenschappelijke belang bestaat dan uit de oorspronkelijke oeververbinding in de vorm van een tunnel, plus projectontwikkeling op de tunnel (ontdekt doel gemeente) én versterking van de mobiliteit (ontdekt doel V&W).

Aan de hand van gangbare criteria effectiviteit, efficiency en democratisch gehalte wordt vervolgens bepaald of het beleid het gemeenschappelijke belang heeft gediend. Deze criteria krijgen echter wel een andere invulling dan in een klassieke evaluatie. Ik beperk me hier even tot het criterium effectiviteit. Als de resultaten van besluitvorming bevredigend zijn in het licht van a-priori of a-posteriori criteria is het beleid effectief. De onderzoeker be vraagt deze oordelen achteraf bij de deelnemers. Omdat niet mag worden uitgesloten dat actoren matige resultaten oppoetsen maakt de onderzoeker daarnaast een reconstructie van de concrete doelen die betrokken actoren feitelijk hebben bereikt. Teisman komt niet tot één eindoordeel: de a-priori en a-posteriori maatstaven kunnen verschillende antwoorden opleveren. (Teisman 1992)

#### Kwaliteit van de interactie

Naast deze inhoudelijke beoordeling van het besluitvormingsresultaat, evalueert Teisman het interactieproces en de interactiestructuur. Voor de beoordeling van het interactieproces introduceert hij op de eerste plaats het begrip doelvervlochten. Als een actor tijdens het interactieproces nieuwe doelen ontdekt (leren), wordt in deze studie gesproken van adequaat gedrag. Een ander procesmaatstaf is de mate waarin actoren in staat zijn diverse arena's aan elkaar te verbinden (koppelen). Als er in een complex besluitvormingsproces een groot vermogen ten toon wordt gespreid om blokkades in de interactie te doorbreken is er sprake van adequaat interorganisatorisch management. Om een bevredigend resultaat te bereiken is het namelijk nodig dat besluitvorming als een doorgaand interactieproces kan verlopen (Teisman 1992).

#### Kwaliteit van de structuur

Bij de beoordeling van de interactiestructuur gaat het om de mate waarin samenwerking en conflicthantering zijn ondergebracht in ad hoc structuren. Teisman plaatst bij dit criterium wel meteen de waarschuwing dat arrangementen geen garantie zijn voor succesvolle besluitvorming. Hij operationaliseert het criterium verder niet op conceptueel niveau. (Teisman 1992)

#### ***Confrontatie met kader***

Teisman's benadering kent een duidelijk onderscheid tussen evaluatie op inhoud, proces en structuur al kent hij daar soms andere termen aan toe. De evaluatie op gemeenschappelijk belang vervult een vergelijkbare functie als de klassieke doelevaluatie. Hiermee kun je namelijk uitspraken doen over de effectiviteit, efficiency en legitimiteit van beleid. Daarnaast toetst



Teisman op proces- en structuurcriteria. Enigszins verwarrend is dat hij zijn eerste procescriterium (mate van doelvervlochtening), zelf betitelt als een maatstaf voor de "inhoudelijke kwaliteit van de interactie". Wegens de focus op het proces en om begripsverwarring te voorkomen heb ik dit criterium in de tabel gerangschikt onder "proces".

| <b>Evaluatiediscours</b>      | <b>Pluricentrische analyse</b>                                     |
|-------------------------------|--|
| <b>Focus van de evaluatie</b> |  |
| <b>Inhoud</b>                 | Evaluatie op gemeenschappelijk belang                              |
| <b>Proces</b>                 | Evaluatie op doelvervlochtening, koppelen en doorgaande interactie |
| <b>Structuur</b>              | Evaluatie op interactiestructuur                                   |

*Figuur 4: Pluricentrische analyses*

#### ***Evaluatie van de evaluatie***

Voordeel van Teisman's benadering is dat hij veel aandacht besteedt aan de complexiteit en dynamiek van besluitvormingsprocessen en de rol van verschillende actoren daarin. Hij kan daardoor niet alleen constateren dat bepaalde beleidsinitiatieven spaak lopen, maar ook verklaren waardoor dat komt en wat er mogelijk voor in de plaats komt. Anders dan bij responsieve evaluatie is er ook een nadrukkelijker rol voor de onderzoeker, die de besluitvorming reconstrueert en oordelen van betrokkenen verifieert. Het concept gemeenschappelijk belang is verder een mooie vondst om tegemoet te komen aan de nadelen van zowel algemeen als eigenbelang als beoordelingscriteria en de nadruk op a-posteriori doelen. Hierdoor wordt doelverschuiving door leren immers per definitie negatief beoordeeld.

Aan dit laatste zit ook meteen een nadeel. Hebben klassieke evaluatoren de neiging doelverschuiving al snel als beleidsverlies te beoordelen, Teisman betitelt dit verschijnsel per definitie als positief ("adequaat gedrag"). Beide stellingnamen zijn even betwistbaar uitgaande van meer algemene, maatschappelijke doelen en normen. De spoortunnel mag bijvoorbeeld positief scoren omdat de betrokken partijen er tevreden mee zijn en er zogenaamde doelvervlochtening optreedt, maar is de spoortunnel ook duurzaam of kostenefficiënt?

Teisman gaat er van uit dat doelen alleen van belang zijn als ze gerepresenteerd worden door de deelnemende actoren, waaronder politieke, in het proces. Hij stelt verder dat de door hem onderzochte beleidsarena's voldoende open zijn om doelen gerepresenteerd te krijgen. Het doel duurzaamheid zal volgens deze redenering worden vertegenwoordigd door een of meer van de deelnemende actoren en als dat niet zo is, dan is het doel niet relevant. Hiermee accepteert hij de bestaande machtsconstellatie en dat is meteen de belangrijkste kritiek op zijn methode. Niet alle actoren hebben immers per definitie vrije toegang tot de besluitvorming

of kunnen als ze dat wel hebben, onvoldoende hulpbronnen (kennis!) mobiliseren om hun belang te laten gelden.

Een ander nadeel van zijn methode is dat hij alleen ex post uitspraken kan doen. Het gemeenschappelijk belang is immers pas na afloop van het proces kenbaar. Omdat besluitvormingsprocessen in zijn visie nooit een echt einde kennen, tenzij er blokkades optreden, is het lastig een geschikt moment voor evaluatie te kiezen.

### **2.5.3 Responsieve evaluatie**

Responsieve evaluatie is een begrip dat vooral met het proefschrift van Abma (1996) in de Nederlandse beleidsevaluatiewetenschap is geïntroduceerd. Abma (1996) legt met de responsieve evaluatie of onderhandelend evalueren (Abma, 2000) een sterke link met postmoderne wetenschapsopvattingen. Deze ontwikkelingen voert ze terug tot het einde van de jaren 50 waarin dergelijke evaluatiemethoden zijn ontwikkeld binnen de onderwijskunde (Stake, 1967 en 1975, Guba en Lincoln, 1987, 1989). Abma past ze toe binnen de gezondheidszorg. Responsief verwijst hierin naar een methode waarin het ontwerp zich geleidelijk ontwikkelt op basis van de issues die zich aandienen in een natuurlijke setting.

Wat bedoelt ze hier nu concreet mee? Abma noemt in verschillende artikelen (Abma, 1997, 2000) het voorbeeld van een evaluatie van de sociale vernieuwing in Rotterdam uitgevoerd door onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut (Fortuin, 1994; Fortuin en Hovingh, 1992). De onderzoekers selecteerden hier drie wijken en brachten vervolgens het netwerk van actoren in kaart. Daarna vroeg men belanghebbenden aan te geven wat volgens hen een voorbeeld van sociale vernieuwing was en waarom. Deze voorbeelden werden vervolgens in de diepte verder geanalyseerd en zo ontstond inzicht in de verschillende betekenissen van het begrip sociale vernieuwing. Zo bleek dat een uitleenbureau voor speelgoed en gereedschap zeer uiteenlopende betekenissen had voor verschillende betrokkenen en zo ook op meerdere criteria zou moeten worden beoordeeld.

Het doel van de evaluatie in dit voorbeeld was het bereiken van een gemeenschappelijke constructie over het begrip sociale vernieuwing. Andere responsieve evaluaties hebben vooral tot doel om de interactie te stimuleren. Evaluatie kan in zo'n situatie gebruikt worden om het beleid te heroverwegen. Een functie die ook bij traditionele beleidsevaluatie veelal beoogd is. In deze gevallen valt het echter onder de doorwerking of het gebruik van evaluatieonderzoek. In responsieve evaluaties maakt het leerproces deel uit van de evaluatie zelf. Een lastig punt voor dergelijke evaluaties voor een organisatie als het MNP is wel dat hierdoor het onderscheid tussen evaluatie en beleidsvorming verdwijnt. Het evaluatieproces wordt hiermee (bijna) een beleidsproces waarin de verschillende betrokkenen komen tot een gedeeld probleem en vervolgens aan oplossingsrichtingen gaan werken.

Overigens is een (typisch postmodern) aspect aan responsieve evaluaties dat men ervan uitgaat dat elk geval uniek is en dat het niet mogelijk is om algemene wetenschappelijke inzichten te destilleren uit de gevalsbeschrijvingen. Men richt zich erop om de ervaringen verhalend op te schrijven, zodanig dat de lezer een plaatsvervangende ervaring krijgt. Het is dan aan de lezer zelf om lessen uit deze verhalen te trekken voor eigen ervaringen.

De kern van responsieve evaluatie is dat de evaluator heel dicht op het proces zit en dat de betrokkenen ook actief participeren in de evaluatie. De evaluatie is ook vooral bedoeld om dit proces te versterken. Dit kan met een evaluatie alleen maar door niet te abstraheren van de werkelijkheid van de direct betrokkenen, maar daar juist dicht op te gaan zitten. Het vertellen

van verhalen (narratives), die als het ware een plaatsvervangende ervaring bezorgen aan de lezer is dan ook een belangrijk element in deze benadering. Het gaat dan niet om het analyseren en zoeken naar kritische succesfactoren, maar veel meer om uitgebreide verhalen, waaruit de lezer dan zelf zijn leerervaring kan benoemen. Dit is dan vooral bedoeld voor het interne leerproces in het bestuurlijke proces, maar kan via dergelijke verhalen ook bij mensen die niet bij dit proces betrokken waren tot leren leiden.

Interessant aan de responsieve evaluatie uit het proefschrift van Abma is ook de methodische kant ervan. Deze methodologie is belangrijk omdat de methode door traditionele wetenschappers veelal als subjectief en niet generaliseerbaar is beoordeeld. Responsivisten willen daarmee ontkrachten dat responsief onderzoek ongestructureerd, ongedisciplineerd en onsystematisch is (Abma, 1996: 93; Guba, 1978). Hiertoe zijn er objectiviteitprocedures om de uitkomsten navolgbaar en controleerbaar te maken. Genoemd worden onder meer: member check (reacties vragen door respondenten te confronteren met interpretaties van onderzoekers), triangulatie, langdurige betrokkenheid in processen, volhardende observatie, het bijhouden van een reflexief dagboek etc.

Daarnaast zijn er ook geloofwaardigheidscriteria voor responsieve evaluaties. Dit zou je kunnen zien als alternatieven voor de betrouwbaarheidscriteria vanuit de traditionele wetenschapsmethodologie. Genoemd zijn:

- Geloofwaardigheid – de mate van correspondentie tussen het verslag van de onderzoekers en de kijk van de participanten
- Overdraagbaarheid – de mate waarin de bevindingen door andere gebruikers zijn te gebruiken in andere contexten, en dus een plaatsvervangende ervaring geeft.
- Afhankelijkheid – de aannemelijkheid van methodologische beslissingen en de mate waarin bevindingen zijn vertekend door de onderzoeker
- Overtuigingskracht – de mate waarin bevindingen zijn gegrond in ruwe data en gevolgtrekkingen logisch en coherent zijn.

Abma (1996) zet zich in haar proefschrift sterk af tegen de gangbare (positivistische) vormen van evaluatie, die vooral gebaseerd zijn op verklaren van ervaringen. Hieruit zouden dan wetmatigheden uit voort vloeien die voor voorspellingen kunnen zorgen en beleid meer effectief zouden maken. Abma stelt dat dit positivistische denken voornamelijk voortkomt uit de natuurwetenschappen en niet geschikt is voor de sociale wetenschappen. Responsieve evaluatie heeft dan ook niet als doel om te verklaren, maar om te begrijpen. Elke situatie is immers uniek en generalisaties hebben daarom ook weinig zin.

Overigens lijkt de toepassing van dergelijke responsieve evaluaties tot nu toe wel een beetje beperkt tot de meer 'softe' sectoren als sociaal beleid, gezondheidszorg en onderwijs. In sectoren als natuur en milieu zijn tot nu toe geen voorbeelden gevonden van een dergelijke evaluatie. Wellicht is het feit dat deze sectoren van oudsher gedomineerd worden door natuurwetenschappers een mogelijke verklaring. Daarbij spelen de onderzoekers maar ook de opdrachtgevers een belangrijke rol. Immers als beleidsmakers niet bereid zijn om het beleid samen met de betrokken actoren te ontwikkelen, dan zal men ook niet geneigd zijn om de beoordeling van het beleid samen met die actoren te doen zonder op voorhand al criteria vast te leggen (Abma, 1997).

### ***Confrontatie met kader***

Responsieve evaluatie kent geen duidelijk onderscheid tussen evaluatie op inhoud, proces of op structuur. Men redeneert vanuit de betrokkenen bij het proces. Deze bepalen gezamenlijk waar de evaluatie zich op zal focussen. In theorie kan dat op inhoud, proces maar ook op de

structuur zijn. Responsieve evaluatie focust dus weliswaar op het proces, maar daaruit kunnen ook heel goed heel inhoudelijke criteria voor de evaluatie uit naar voren komen.

### ***Evaluatie van de evaluatie***

Responsieve evaluatie is een benadering die zich sterk afzet tegen de traditionele evaluatiemethoden. De methode biedt mogelijkheden in situaties waarin een centrale actor ontbreekt en de macht sterk verspreid is. Responsieve evaluaties bieden een mogelijkheid om met dergelijke diversiteit om te gaan. Ook in het natuurbeleid lijken dergelijke omstandigheden aanwezig. Beleid als de reconstructie of plattelandsvernieuwing zijn natuurlijk best te beoordelen aan de hand van de doelen van het rijksbeleid, maar het is de vraag in hoeverre dit recht doet aan de praktijk van dit beleid en de inzet van de betrokken actoren. Je zou kunnen zeggen dat interactief beleid, responsieve evaluaties waarschijnlijker maakt. Een voordeel is mogelijk ook dat responsieve evaluaties concrete verhalen in plaats van kwantitatieve prestaties, kunnen bieden voor beleid.

Nadelen zijn er ook. Zo lijkt een responsieve evaluatie vrij arbeidsintensief en lastig af te bakenen. Abma geeft zelfs aan dat er gesprekken met belanghebbenden gevoerd moeten worden tot het moment dat er geen nieuwe informatie meer uit de gesprekken naar voren komt. De onbeheersbaarheid van dit soort evaluaties kan opdrachtgevers afschrikken (Abma, 2000).

## 3 Ontwikkelingen in natuurbeleid en de rol van het Milieu- en Natuurplanbureau

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de brede 'range' van beschikbare methoden van beleidsevaluatie. Deze hebben we in beeld gebracht zonder daarbij expliciet aandacht te besteden aan de geschiktheid daarvan voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). De achterliggende reden was dat we niet op voorhand methoden van beleidsevaluatie wilden uitsluiten, omdat deze nu (nog) niet aansluiten bij de bestaande werkwijzen van het planbureau. Immers daarmee wordt innovatie in evaluatiemethoden op voorhand al uitgesloten en de mogelijkheden van nieuwe methoden in de toekomst van het MNP wellicht over het hoofd gezien.

In dit hoofdstuk confronteren we de mogelijke evaluatiemethoden met de positie van het MNP. Deze positie schetsen we nadrukkelijk aan de hand van de huidige bestuurlijke en maatschappelijke trends, omdat deze de positie van het MNP nu al en nog sterker in de toekomst zullen bepalen. Hiertoe schetsen we eerst de belangrijkste bestuurlijke trends (par. 3.2). Vervolgens gaan we in op de positie van het MNP binnen deze trends (par. 3.3). In hoofdstuk 4 leggen we dan de mogelijke evaluatiemethoden naast de mogelijke posities van het MNP en doen aan de hand daarvan enkele uitspraken over de geschiktheid van deze evaluatiemethoden.

### 3.2 Bestuurlijke trends

In deze paragraaf schetsen we kort enkele bestuurlijke trends die relevant zijn voor de positie van het MNP in relatie tot het beleid. Daarbij sluiten we aan bij eerdere analyses van het MNP (Kuindersma, 2002). We onderscheiden een tweetal typen bestuurlijke trends:

1. De trend van government naar governance.
2. De ontwikkeling naar meer afrekenbaarheid (resultaatgerichtheid) in het openbaar bestuur.

We lichten deze trends even kort toe.

#### ***Trend van government naar governance***

In het wetenschappelijke debat over sturing en innovatie speelt de term 'governance' op dit moment een belangrijke rol. Lastig daarbij is dat de term soms op een *buzz-word* lijkt, waar het moeilijk is om een eenduidige betekenis te vinden. Het is ook soms verwarrend dat de term zowel descriptief (om de maatschappij te beschrijven) als prescriptief (om een gewenste sturingsstrategie uit te stippelen) gebruikt wordt. Hier gaan we in op beide aspecten van de term governance.

Governance als bestuurlijke trend gaat over een algemene trend in het openbaar bestuur die kan worden aangeduid met de ontwikkeling van 'government' naar 'governance' (Kuindersma red., 2002). Government duidt op de situatie dat er een centrale overheid is die stuurt. Governance is dan *'een op samenwerking gerichte stijl van regeren, waarin overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken'* (Van der Zouwen en Tatenhove, 2002: 24).

Deze trend duidt daarmee op de ontwikkeling dat de besluitvorming over beleid steeds meer plaatsvindt buiten de formele kaders van de natiestaat, en verschuift naar interacties tussen staat, *civil society* en bedrijfsleven.

Deze trend bestaat uit twee aspecten: *multi-actor governance* en *multilevel governance*. Multi-actor governance wijst in feite op de toenemende horizontalisering van het bestuur van de samenleving. Met andere woorden besluitvorming over publieke zaken vindt steeds meer plaats door overheden in samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het impliceert niet alleen een andere manier van sturen vanuit de overheid, maar ook dat de vervlechting tussen overheid, civil society en de markt (of het bedrijfsleven) toeneemt. Of zoals Pestman en Van Tatenhove (1998: 256) het zeggen: "*In hedendaagse samenlevingen kunnen de subsystemen markt, staat en civil society niet meer als gescheiden werelden worden beschouwd, met eigen logica's (concurrentie, hiërarchische controle en solidariteit), maar is er sprake van een wederzijds doordringen van deze subsystemen*" (zie ook: Giddens, 1990; Kunneman, 1996).

Multi-level governance legt nadruk op de ontwikkeling dat besluitvorming ook steeds meer op verschillende niveaus plaatsvindt. Daarbij gaat het niet alleen om de verschillende bestuurslagen op overheidsniveau, zoals gemeenten, provincies, nationale overheid, Europese Unie, Verenigde Naties. Nadrukkelijk gaat het ook op al deze niveaus weer om de interacties van overheden met maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Van belang is ook dat de wisselwerking (en dus de wederzijdse afhankelijkheden) tussen de verschillende bestuurlijke niveaus toeneemt. Niet alleen verschuiven de bevoegdheden van de nationale staat naar de EU of naar regionale overheden, maar beleid vraagt ook steeds meer om de betrokkenheid van en interactie tussen al deze bestuurslagen. Daarmee kunnen 'hogere' overheden ook inbreng verwachten van 'lagere' overheden bij besluitvorming die hen aangaat. Verder heeft elk bestuurslaag eigen beleid (eigen probleemdefinities, eigen regels en regelingen). Dat betekent dus dat 'lagere' overheden ook niet alleen bezig zijn met uitvoering van het beleid van 'hogere' overheden.

De trend 'van government naar governance' is niet eenduidig en absoluut. Er zijn nuances en tegenbewegingen waar te nemen. In feite gaat het in de praktijk om een, soms glijdende, schaal, waarop diverse beleidsprocessen in meer of mindere mate zijn te beschrijven aan de hand van 'governance' of 'government'.

Governance als sturingsmodel gaat over de stellingname dat een overheid die iets wil bereiken in de huidige samenleving er goed aan doet om hierbij andere partijen te betrekken. In deze veranderende context is het voor een rijksoverheid steeds moeilijker ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Die rijksoverheid is immers 'slechts' één van de overheden die ook nog eens te maken heeft met allerlei maatschappelijke organisaties, die allemaal iets willen. De belangstelling vanuit beleid en de wetenschap, zoals de bestuurskunde, voor nieuwe vormen van sturing, zoals netwerksturing, interactieve sturing en zelfsturing zijn in dit verband dan ook niet verwonderlijk.

Deze belangstelling komt soms voort uit de gedachte dat dergelijke vormen van sturing beter zijn, vanwege het feit dat het meer recht zou doen aan een daadwerkelijk democratische besluitvorming. Minder ideologisch gedreven, komen wetenschappers vanuit de gedachte dat een overheid niet effectief kan opereren indien men niet haar manier van sturing aanpast aan de omgeving. Deze omgeving verandert immers, zo is in de governance trend omschreven. Beide onderbouwingen doen de ronde en zijn soms moeilijk van elkaar te onderscheiden.

Indien we uitgaan van deze trend, kunnen we nieuwe sturingsvormen als interactieve sturing, coproductie e.d. zien als experimenten vanuit de overheid om met deze nieuwe complexe omgeving om te gaan. Oude hiërarchische vormen van sturing beginnen in de governance omgeving hun effectiviteit te verliezen.

### ***Trend naar afrekenbaarheid***

Naast de trend naar governance, is nog een andere trend te onderscheiden in het openbaar bestuur. Dat is de trend naar afrekenbaarheid. Deze ontwikkeling is te typeren als: “...*there is a still increasing emphasis on transparency, measurable results and accountability. Policy documents should specify clear goals, the attainment of which should be measured by unequivocal (and if possible quantitative) indicators. Policy makers should be hold accountable for the result thus assessed*” (Van der Meer en Edelenbos, 2002: pp. 3). Op rijksniveau heeft deze ontwikkeling zich vertaald in de VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) systematiek van de rijksbegroting. VBTB staat hierbij voor het project Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording en is erop gericht om de te bereiken resultaten van rijksbeleid beter meetbaar te maken en te koppelen aan het bestede geld. Ook in de relatie tussen overheden is er een impuls tot het benoemen van afrekenbare resultaten, bijvoorbeeld in het kader van het ILG (Investeringsregeling Landelijk Gebied) waarin het rijk concrete afspraken wil maken met de provincies over te bereiken doelstellingen in het landelijk gebied.

Deze ontwikkeling lijkt op gespannen voet te staan met de eerder genoemde ontwikkeling van government naar governance. Zo noemen Van der Meer en Edelenbos (2002) een aantal problemen, dat ontstaat met deze ‘accountability’ in beleid waarin governanceprocessen steeds belangrijker worden:

1. Het multi-actor en interactieve karakter van veel beleidsprocessen zorgt ervoor dat niet precies meer duidelijk is wie waar voor verantwoordelijk is te houden.
2. Het verband aantonen tussen beleid en maatschappelijke processen is vanwege de complexiteit, ambiguïteit en interafhankelijkheid lastig te bepalen.
3. Veel beleidsprocessen hebben geen duidelijke doelstellingen als uitgangspunt en zijn meer ‘goal seeking’ dan ‘goal driven’.

### ***Concluderend***

Er bestaat geen eenduidigheid over de aanwezige bestuurlijke trends. De beweging van government naar governance is een duidelijke ontwikkeling. Hierin staat centraal dat meerdere partijen voortaan betrokken zijn bij beleidsvorming en beleidsuitvoering. Binnen de (rijks)overheid vindt tegelijkertijd ook een ontwikkeling plaats naar afrekenen op resultaten van beleid. Tussen deze trends bestaan spanningen, maar vooralsnog gaan we ervan uit dat beide trends naast elkaar bestaan.

## **3.3 MNP in beide trends**

Wat zijn nu de gevolgen van deze trends voor de positie van het MNP? De trend naar de afrekenbaarheid van beleid vraagt om een MNP dat goed is in het zichtbaar maken van de resultaten van het beleid. Dit sluit heel goed aan bij de huidige rol van het MNP. Deze rol is formeel vastgelegd in de Natuurbeschermingswet. Het MNP krijgt hierin een rol als de evaluator van het rijksnatuurbeleid. Dit impliceert in feite al een nadruk op de formele rijksdoelen. Het is dan ook niet zo vreemd dat het MNP vanaf het begin gericht geweest op deze formele doelstellingen van beleid en daarmee ook op klassieke doe-evaluaties. Dergelijke evaluaties passen goed bij beleid met duidelijke en afrekenbare doelstellingen. De trend naar

het afrekenen past dus goed bij de formele rol van het MNP en je mag verwachten dat het MNP binnen deze trend ook een goede rol kan spelen ook met het huidige evaluatiekader.

De ontwikkeling naar governance stelt het MNP nu en waarschijnlijk nog veel meer in de toekomst voor lastige dilemma's. Zo stelt Turnhout (2003) in haar analyse van het MNP de vraag in hoeverre het MNP uit moet gaan van de bestaande beleidsdoelen of ook de vraag mag stellen in hoeverre deze beleidsdoelen de juiste doelen zijn geweest in het licht van het probleem dat is gesteld. De trend naar governance voorspelt dat eenduidige beleidsdoelen steeds meer een illusie zullen blijken te zijn. Daarbij kan je denken aan doelen die samen met provincies en maatschappelijke partijen worden vastgesteld en waarbij het rijksdoel slechts een startpunt is voor de onderhandelingen. Ook de introductie van een Europese beleidslaag met eigen doelstellingen maakt het voor een MNP dat zich alleen richt op de formele doelen van het rijksbeleid, niet eenvoudiger.

Het MNP zal naar (onze) verwachting meer moeite hebben met deze governance-trend dan met de trend naar afrekenbaarheid. Er is nog weinig ervaring met het omgaan met deze governancetrend. Toch kan ook een planbureau dat het rijksbeleid evalueert er niet aan ontkomen dat ook andere partijen een rol hebben in de realisatie van dit beleid. Daarvoor zou ook aandacht moeten zijn. Ook omdat deze betrokkenheid van andere bestuurslagen en maatschappelijke organisaties door de rijksoverheid veelal ook als wenselijk wordt gezien.

Turnhout (2003) komt uiteindelijk tot de conclusie dat het MNP zelf een strategie voor evaluatie moet bepalen. Deze zou wat haar betreft flexibel moeten zijn en er zou op een 'case by case' basis over besloten moeten worden. Wij kunnen op basis van deze trendanalyse aansluiten op deze conclusie. Toch blijft deze conclusie wat onbevredigend. Zijn er geen handvatten te bedenken om te kunnen bepalen welke evaluatiemethode in welke omstandigheden toegepast moet worden? In het volgende hoofdstuk proberen we hiervoor een aanzet te geven.

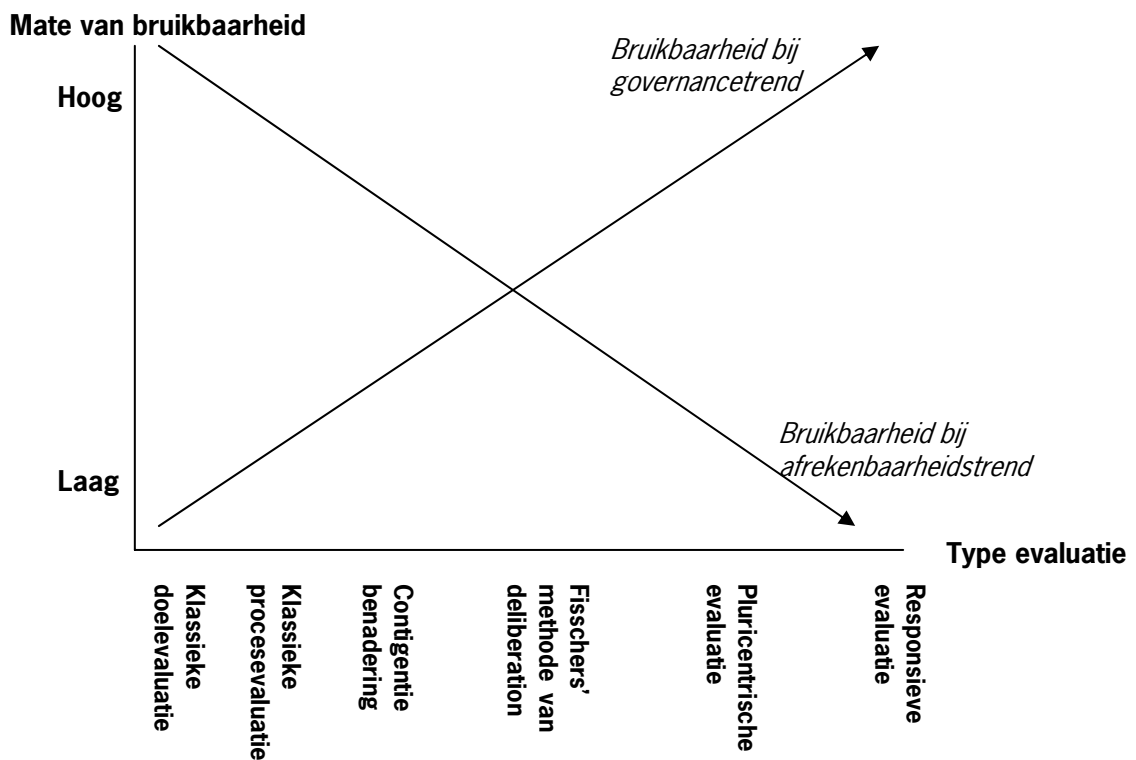


## 4 Conclusies over bruikbaarheid evaluatiemethoden

In dit rapport hebben we een breed spectrum aan evaluatiemethoden geschetst. Dit overzicht is zeker niet compleet, maar biedt vanwege de focus op de verschillende wetenschappelijke discoursen en bijbehorende typen evaluatie, inzicht in beschikbare evaluatiebenaderingen.

In dit hoofdstuk gaan we vooral in op de bruikbaarheid van de behandelde methoden voor het MNP. Over deze bruikbaarheid geven we geen absoluut oordeel. Dat is gegeven de verschillende en soms tegengestelde trends in het openbaar bestuur en de samenleving ook niet mogelijk. Alle geschetste evaluatiemethoden bieden mogelijkheden voor het MNP, onder bepaalde omstandigheden. Wij pleiten in dit verband dan ook voor een flexibele en pragmatische opstelling (zie ook Turnhout, 2003).

Indien we uitgaan van het eerder gepresenteerde onderscheid in een trend naar afrekenbaarheid en een trend naar governance in het openbaar bestuur, ontstaat het volgende beeld over de bruikbaarheid van de beschreven evaluatiemethoden.



*Figuur 5: Bruikbaarheid van evaluatiemethoden bij verschillende trends*

We gaan nu samenvattend in op elk van de besproken methoden van beleidsevaluatie en de geschiktheid ervan voor het MNP. Daarbij gaan we uit van de veronderstelling dat beide bestuurlijke trends zich in de praktijk voordoen. Wel zal in het ene geval de evaluatie meer in

een context van afrekenbaarheid staan en in een ander geval meer in de context van governance. Het is zaak de kenmerken van deze context te onderzoeken voordat wordt overgegaan tot een keuze voor een bepaalde evaluatiemethodiek.

### ***Systeemanalytisch discours***

Binnen dit discours hebben we de volgende evaluatiemethoden besproken: de klassieke doelevaluatie, de klassieke procesevaluatie en contingentiebenadering. De klassieke doelevaluatie past heel goed in de trend naar afrekenbaarheid en sluit ook goed aan bij de wettelijke rol van het MNP als de evaluator van het nationale (rijks) natuurbeleid. Het is dan ook de belangrijkste methode van het MNP bij het uitvoeren van beleidsevaluatie.

Indien de nadruk op de afrekenbaarheid en dus op de evaluatie van de doelen van de opdrachtgever (het rijk) blijft liggen, maar er bijvoorbeeld (nog) weinig informatie is over de doelbereiking, kan een klassieke procesevaluatie of een contingentiebenadering worden overwogen. Deze benaderingen hebben bovendien als voordeel dat ze meer verklaringen geven voor het falen of slagen van het beleid en dus meer handvatten bieden voor het doen van aanbevelingen. Deze methoden blijven echter uitgaan van de formele doelen van het rijksbeleid, zodat ze daarmee vooral bruikbaar zijn in een context van afrekenbaarheid.

Op de klassieke doelevaluatie zijn binnen het systeemanalytische discours nog wel aanpassingen mogelijk. De nadruk kan ook op doelen van andere actoren liggen of op het proces of de betrokken instituties. Dergelijke analyses kunnen de doelevaluatie verrijken met verklaringen voor de geconstateerde doelbereiking of het gebrek daaraan of kunnen ingezet worden indien van doelbereiking nog geen sprake kan zijn.

Indien de nadruk in het beleidsproces en de achterliggende sturingsfilosofie ligt op het doelzoekende karakter van het beleid en de doelen van meerdere betrokken organisaties en bestuurslagen (multi-actor en multi-level governance), zijn deze evaluatiemethoden minder bruikbaar.

### ***Sociaalconstructivistisch discours***

Aan de andere kant van het evaluatiespectrum vinden we de sociaalconstructivistische evaluatiemethoden. Het sociaalconstructivisme als wetenschappelijk discours omvat veel stromingen. Binnen enkele daarvan zijn methodische aanwijzingen voor beleidsevaluatie uitgewerkt waarvan wij er twee belangrijke hebben besproken: de pluricentrische evaluatie en de responsieve evaluatie.

Over het algemeen sluiten deze evaluatiemethoden goed aan op de governancetrend in beleid en bestuur. Binnen de trend naar afrekenbaarheid passen dergelijke benaderingen minder goed omdat in de afrekenbaarheidstrend de nadruk ligt op de doelbereiking van één van de betrokken actoren. Binnen deze sociaalconstructivistische evaluatiemethoden wordt juist gekeken naar de verschillende doelen van alle betrokken partijen en het gemeenschappelijke daarin.

In de pluricentrische analyse van Teisman staat het proces en alle betrokken actoren daarin centraal. Het biedt dan ook vanuit het governance perspectief een goed kader om besluitvorming te analyseren en verklaren. Deze benadering past minder goed in een omgeving waarin wordt gevraagd op de doelen van een van de actoren af te rekenen. Wel probeert Teisman een algemene beoordeling van het proces te geven. Dit is ook afrekenen maar past toch beter bij governance dan bij de beschreven trend naar afrekenbaarheid. Zeker omdat hij ook het aanpassen van doelstellingen van actoren in het proces positief beoordeeld

(leren), terwijl dit in het systeemanalytische discours eerder als beleidsverlies wordt beoordeeld.

De responsieve evaluatie (van o.a. Abma) gaat nog een stapje verder dan de pluricentrische evaluatie. Hierin staat het leren helemaal centraal en speelt afrekenen nauwelijks een rol. De betrokkenen bij het beleid stellen gezamenlijk vast wat de doelstellingen van het beleid zijn. Vervolgens bepalen de betrokkenen waarop de doelstellingen kunnen worden beoordeeld. Hierdoor gaat beleidsevaluatie al snel over in beleidsvorming of beleidsbijstelling.

Deze methode past goed bij de governancetrend, maar het is de vraag in hoeverre de methode past bij de insteek van beleidsmakers in het natuurbeleid en instituties als het MNP, Alterra en het RIVM. Een dergelijke methode kan afschrikken omdat onderzoekers in samenspraak met anderen tot een oordeel komen en dus niet meer als “neutrale” expert boven de partijen staan. Beleidsmakers krijgen met dergelijke evaluaties geen feiten maar interpretaties van feiten<sup>3</sup>. Het is de vraag of beleidsmakers hierop zitten te wachten. Bovendien: accepteren ze een dergelijke benadering van het MNP die volgens velen alleen geacht wordt met feiten te komen (zie ook: Turnhout, 2003)?

Toch biedt de methodologie van de responsieve evaluatie wel mogelijkheden voor het MNP om deze verder te verkennen. Het lijkt dan wel verstandig om combinaties te maken met meer traditionele evaluatiemethoden, bijvoorbeeld door eerst responsief op zoek te gaan naar verschillende beoordelingscriteria voor een bepaald beleid en vervolgens één of meerdere criteria vervolgens te onderwerpen aan een traditionele evaluatie. Dit ondanks het verzet vanuit de overtuigde responsivisten tegen benaderingen waarin al werd gepleit voor het gebruik van een responsieve analyse voor de verkennende fase, met latere toetsing van de resultaten met een traditionele methode (zie: Abma, 1996: 93).

### ***Kritisch-theoretisch discours***

Binnen dit discours hebben we alleen de deliberatieve benadering van Fischer behandeld. Deze insteek is interessant omdat ze uitgaat van een analyse van de formele beleidsdoelen en daarmee bruikbaar is vanuit de afrekenbaarheidstrend. Daar voegt Fischer dan analyses aan toe waarin vragen worden gesteld over de bijdrage van het bereiken van deze doelen aan de oplossing van het maatschappelijke probleem, aan bredere maatschappelijke wensen en doelen en zelfs aan het maatschappelijke systeem. Dit laatste biedt mogelijkheden om ook doelen van andere actoren een rol te geven in de evaluatie. Daarmee kan ook in zekere mate recht gedaan worden aan governance.

Deze evaluatie biedt dus een soort midden tussen de sociaalconstructivistische benaderingen en de systeemanalytische methoden. Het nadeel van deze methode is wel dat het in feite evaluaties op verschillende niveaus zijn en de evaluatie daarmee erg complex wordt. Bovendien moet toch een evaluatie op de formele beleidsdoelen worden gedaan en in een echte governance omgeving is dat misschien helemaal niet meer mogelijk, omdat deze doelstellingen gemeenschappelijk worden ontwikkeld, onduidelijk zijn en de verantwoordelijkheid voor het doelbereik niet langer ligt bij een (rijks)actor.

### ***Ten slotte***

De omgeving van het MNP verandert snel. Trends naar meer afrekenbaarheid in beleid en governance doen zich in de praktijk beiden voor. Er zijn veel verschillende vormen van

---

<sup>3</sup> Let wel: het sociaal-constructivistisch discours neemt afscheid van een onderscheid tussen feiten en interpretaties. Alle feiten zijn sociaal geconstrueerd en neutraliteit van onderzoekers is daarmee een fictie.

evaluatie met elk eigen wetenschappelijke uitgangspunten. Sommige methoden passen beter bij afrekenbaarheid en sommige andere methoden beter bij governance. Een MNP dat in deze context wil evalueren zal meerdere beleidsevaluatiemethoden in haar gereedschapskist moeten hebben. Of ze zal moeten beseffen dat de evaluatie van beleid in een governance omgeving door het MNP niet mogelijk is en aan anderen moet worden overgelaten.

Maar ook indien het MNP geen evaluatiemethoden wil ontwikkelen die beter passen bij de governancetrend, zal men ook bij traditionele evaluaties met deze governance omgeving te maken krijgen. Hiertoe zullen in ieder geval evaluatiemethoden moeten worden ontwikkeld waarin combinaties worden gemaakt tussen methoden die meer geschikt zijn bij afrekenen en bij governance. De methode van Fischer biedt hiervoor handvatten, maar ook combinaties van traditionele doelevaluaties en een pluricentrische evaluatie of zelfs een responsieve evaluatie bieden mogelijkheden. Hoewel het uitvoeren van een pure responsieve evaluatie wellicht een stap te ver is voor een MNP, waarin afrekenbaarheid toch altijd centraal zal staan. Toch kan ook van een dergelijk evaluatiemethode nog wel iets geleerd worden.

Om te kunnen bepalen welke evaluatiemethode in welk geval toegepast dient te worden, zou voordat er een evaluatie wordt uitgevoerd een keuzemoment (evaluatietoets) moeten zijn. Hiertoe zou een analyse uitgevoerd moeten worden in hoeverre de evaluatievraag vanuit de afrekenbaarheid of vanuit governance is gesteld. Daarbij gaat het om de wens van de opdrachtgever maar ook om de beleidsomgeving zelf. Immers een opdrachtgever kan wel aangeven dat het vooral wil afrekenen, maar indien er toch in hoge mate sprake is van een governance omgeving (bijv. veel betrokken actoren, veel onenigheid over doelstellingen) dan zou een andere methode van evaluatie dan de klassieke doelevaluatie in ieder geval overwogen moeten worden.

Uiteindelijk denken wij dat een MNP dat in staat is om meerdere evaluatiemethoden toe te passen, haar positie als onafhankelijke evaluator van het rijksnatuurbeleid kan versterken. Ondanks het feit dat in het bijzonder de sociaalconstructivistische evaluatiemethoden lastige dilemma's met betrekking tot deze onafhankelijkheid kunnen oproepen. Hiertoe dienen dan wel ook binnen het MNP de methodische kennis en vaardigheden in huis te zijn om vast te kunnen stellen in hoeverre andere evaluatiemethoden toegepast moeten of kunnen worden en om dergelijke evaluaties uit te voeren of aan te sturen.

## Literatuur

- Abma, T.A., *Responsief evalueren, Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*, 1996.
- Abma, T.A., Variaties in beleidsevaluaties, In: *Bestuurskunde*, jaargang 6, nr. 2, 1997: pp. 77-88.
- Abma, T.A., Onderhandelend evalueren. 'Fourth Generation Evaluation' van Egon Guba en Yvonna Lincoln, In: *Bestuurskunde*, jaargang 9, nummer 8, december 2000: pp. 393-403.
- Bressers, J.Th.A., *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid. Een bestuurskundig onderzoek*, Enschede, 1983.
- Bressers, J.Th.A., en M. Herweijer, De bijdrage van het beleid aan de doelbereiking. Deel 2: Kwalitatieve methoden, In: Bressers, J.Th.A., en A. Hoogerwerf, *Beleids-evaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991: pp. 104-123.
- Bressers, J.Th.A., en A. Hoogerwerf, *Beleids-evaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Coenen, F.H.J.M., Wat is de bijdrage van het beleid aan de doelbereiking. Deel 1: Kwantitatieve methoden, In: Bressers, J.Th.A., en A. Hoogerwerf, *Beleids-evaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991: pp. 85-101.
- Fischer, F., *Evaluating Public Policy*. Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1995.
- Fortuin, K. en R. Hovingh, *Berichten uit de samenleving 2, tweede deelrapportage*, Nederlands instituut voor onderzoek naar maatschappelijke opbouw in opdracht van projectbureau sociale vernieuwing Rotterdam, Rotterdam, 1992.
- Fortuin, K., Evaluatie-onderzoek in een paradoxale beleidscontext, In: Francke, A. en R. Richardson (red.), *Evaluatie-onderzoek, Kansen voor een kwalitatieve benadering*, Coutinho, Bussum, 1994: 155-176.
- Giddens, A., *The consequences of modernity*, Cambridge, 1990.
- Grünwald-Schindl, C.A., A. Kraan-Jetten, Ex post-evaluatieonderzoek. In: Percy. B. Lehning & J.B.D. Simonis, *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, Boom, 1987.
- Guba, E.G., *Toward a methodology of naturalistic inquiry in educational evaluation*, CSE Monograph Series in Evaluation, University of California, Los Angeles, 1978.
- Guba, E.G. en Y.S. Lincoln, *Effective evaluation, Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*, Jossey-Bass Publ., San Francisco, 1981.
- Guba, E.G. en Y.S. Lincoln, *Fourth generation evaluation*, Beverly Hills, Sage Publ., 1989.
- Hoogerwerf, A. (red.) *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1989.
- Klijn, E.-H. en G.R. Teisman, Strategies and Games in Networks, In: W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, *Managing Complex Networks. Strategies for the public Sector*, London, 1997: pp. 98-118.
- Kuindersma, W., *Beleids-evaluatie voor de Natuurbalans. Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans*, DLO Natuurplanbureau-onderzoek, Werkdocument 1999/08, IBN-DLO, Wageningen, 1999.
- Kuindersma, W. en M. Pleijte, *Naar nieuwe vormen van beleids-evaluatie voor het*

- Natuurplanbureau? Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan*, DLO Natuurplanbureau-onderzoek, Werkdocument 1999/13, IBN-DLO en SC-DLO, Wageningen, 1999.
- Kuindersma, W. (red.), *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, Planbureaustudies nr 3. Natuurplanbureau - vestiging Wageningen, Wageningen, 2002.
- Kunneman, H., *Van theemutscultuur naar walkman-ego: Contouren van postmoderne individualiteit*, Amsterdam, 1996.
- Maarse, J.A.M., De bijdrage van het beleid aan de doelbereiking. Deel 2: Kwalitatieve methoden, In: Bressers, J.Th.A., en A. Hoogerwerf, *Beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991: pp. 124-137.
- Mayntz, R. Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung. In; R. Mayntz (Ed.), *Implementation politischer Programme II*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983.
- Meer, F-B. van der en J. Edelenbos, Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and cooperation, Paper presented for the 2002 EES Conference, Seville, October 2002.
- O'Toole, L.J., Contingentie van beleid en organisatorische arrangementen. In: Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (Red.), *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, 's Gravenhage: VUGA, 1990: pp. 121-135.
- Pestman, Paul en Jan van Tatenhove, "Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd." In: *Beleidswetenschap*, 1998/3: pp. 254 - 272.
- Smits, J., *Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant* (Dissertatie KUB), Amsterdam, Thesis Publishers, 1995.
- Stake, R.E., *The countenance of evaluation*, *Teachers college record*, 68, 1967: pp. 523-540.
- Stake, R.E., (eds.), To evaluate an arts program, In: R.E. Stake, *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*, Merrill, Columbus Ohio, 1975: pp. 5-8.
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's Gravenhage, VUGA, 1992.
- Turnhout, E., *Een brug over de kloof. Het Natuurplanbureau en de relatie tussen kennis en beleid*, Werkdocument 2003/32, Natuurplanbureau, Wageningen, 2003.
- Zouwen, M. van der, en J.P.M. van Tatenhove, *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Planbureaustudies nr. 1, Natuurplanbureau vestiging Wageningen, 2002.

## Verschenen rapporten in de reeks Planbureau rapporten (per 15 juni 2005)

- 1 *Wamelink, G.W.W. & H.F. van Dobben, 2004*  
Effectiviteit van natuurbeheersscenario's in het veenweidegebied; een modelsimulatie met SMART2-SUMO2-MOVE2
- 2 *Sanders, M.E., R. Pouwels, J.M. Baveco, A. Blankena & M.J.S.M. Reijnen, 2004*  
Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer voor weidevogels; literatuuronderzoek
- 3 *Bosch, F.J.P. van den, 2004*  
Actoren. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 4 *Bouma, I.M., J.P. Chardon, H.A.M. Meeuwssen, J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée, F.H. Kistenkas, A. Gaaff, A.H. van Hinsberg & G.P. Beugelink, 2004*  
Implementatie van EU-natuurbeleid en fondsen in Nederland. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 5 *Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirkx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen & T.J. Weijsschedé, 2004.*  
Beleidsevaluatie natuur en landschap. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 6 *Farjon J.M.J., V. Bezemer, S. Blok, C.M. Goossen, W. Nieuwenhuizen, W.J. de Regt & S. de Vries, 2004.*  
Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van het rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 7 *Hinsberg, A. van, H. Noordijk, M.L.P. van Esbroek, D.C.J. van der Hoek & J. Wiertz, 2004.*  
Ecologische Hoofdstructuur en het milieu. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 8 *Veen, J. M. van, B.J.M. Arts & P. Leroy, 2004*  
Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden.  
Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 9 *Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman & S. Hunink, 2004.*  
Evaluatie weidevogelbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 10 *Oerlemans, N., E. van Well & A. Guldemond, 2004.*  
Agrarische natuurverenigingen aan de slag. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004 (tevens uitgegeven door het Centrum voor Landbouw en Milieu. Culemborg).
- 11 *Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A. Broekmeijer, R.I. van Dam, J.G.M. van der Gref-van Rossum & H. van Blitterswijk, 2004.*  
Beleidsevaluatie Ecologische Hoofdstructuur en ganzenbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 12 *Veen, M.P. van, S. van Tol, M.L.P. van Esbroek, E. Noordijk, B. de Knegt en A. van Hinsberg, 2004.*  
Milieu-indicatoren op basis van Landelijk Meetnet Flora Milieu- en Natuurkwaliteit. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004. (tevens uitgegeven door het MNP-RIVM, Bilthoven).
- 13 *Vonk, M. (red.), 2004.*  
Natuur, landschap en actoren. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 14 *Balk-Theuws, L.W., 2004.*  
Stad en Ommeland, actoren nader in beeld gebracht. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 15 *Huttenhuis, D.S., 2004*  
De potentiële bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan landschapskwaliteit.
- 16 *Vader, J. M.J.W. Smits, J. Vreke & J.C. Dagevos, 2004*  
Nut en noodzaak van Natuurverkenningen

- 17 *Sollart, K.M., 2004*  
Effectiviteit van Natuur- en Milieu-Educatiebeleid
- 20 *Roos-Klein Lankhorst, J., S. de Vries, J. van Lith-Kranendonk, H. Dijkstra & J.M.J. Farjon, 2004*  
Modellen voor de graadmeters landschap, beleving en recreatie: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit (KELK), Monitoring Schaal, BelevingsGIS
- 21 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma, 2004.*  
Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht. Ontwikkelingen in jurisprudentie, regelgeving en beleid
- 22 *Veeneklaas, F.R., W.J. de Regt & H.J. Agricola, 2004*  
Verrommelt het platteland onder stedelijke druk? Storende elementen en landschapsdynamiek in de studiegebieden Abcoude en Epe-Vaassen
- 23 *Ligthart, S.S.H. (red), T. van Rheenen, K.H.M. van Bommel, M.J.S.M. Reijnen, M.N. van Wijk, C.B. Brink, A. Gaaff, H. Leneman & J. Latour, 2004*  
Kosteneffectiviteit natuurbeleid: Methodiekontwikkeling. Tussenrapportage 2004
- 24 *Pouwels, R., P.W. Goedhart, H. Baveco, R. Jochem & W. Geertsema, 2005*  
Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer voor weidevogels. Modelontwikkeling.
- 25 *Buijs, A.E & S. de Vries, 2005*  
Verschillen in landschapsbeleving tussen bevolkingsgroepen. Literatuurstudie en opzet voor empirisch onderzoek
- 26 *Kuindersma, W. & F.G. Boonstra, 2005*  
Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 27 *Melman, Th.C.P., M.E. Sanders & C.J. Grashof, 2005*  
Effectiviteit van graslandpakketten van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer en Subsidieregeling Natuurbeheer.
- 28 *Smit, H., P. Luttik & G. Boosten, 2005*  
Natuur en landschap als investering. Perspectieven van nieuwe financiële instrumenten voor natuur en landschap