

Natuurbeleid met kwaliteit

Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie
in de periode 1998-2006

S.S.H. Ligthart

werkdocumenten

wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Natuurbeleid met kwaliteit

Het Milieu- en Natuurplanbureau en
natuurbeleidsevaluatie in de periode
1998-2006

S.S.H. Ligthart

Werkdocument 50

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, april 2007

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu) De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.

©2007 **Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Inhoud

1	Over beleidsevaluatie	5
1.1	Natuurbeleid met kwaliteit	5
1.2	Doelen van deze studie	6
1.3	Afbakening	6
1.4	Bronnen	7
1.5	Relevantie	7
1.6	Leeswijzer	8
2	Theoretisch perspectief	9
2.1	Indelen van evaluatiepraktijken	9
2.2	Klassieke beleidsevaluatie	9
2.3	Tekortkomingen van klassiek evalueren	13
2.4	Discoursen over beleidsevaluatie	14
2.5	Discoursen over beleidsevaluatie en visies op beleid	15
2.6	Discoursen over beleidsevaluatie en visies op wetenschap en samenleving	16
2.7	Discoursen over beleidsevaluatie samengevat	19
3	De klassieke beleidsevaluatie als ideaal	21
3.1	De voorkeur voor de klassieke beleidsevaluatie	21
3.2	Metten van beoogde beleidseffecten	22
3.3	Bepalen van causaliteit	24
3.4	Vergroten van de bruikbaarheid van beleidsevaluaties	26
4	Keuze van evaluatiemaatstaven	27
4.1	Wisselende opvattingen	27
4.2	Nationale overheidsdoelen of wetenschappelijk gefundeerde maatlatten	27
4.3	Eigen maatstaven van het MNP	28
4.4	Nationale overheidsdoelen of doelen van andere deelnemers aan het beleidsproces	29
4.5	Leren uit de beleidspraktijk	31
5	Reflectie: natuurbeleid met kwaliteit	35
5.1	Evaluatiepraktijken rond natuurbeleid binnen het MNP	35
5.2	Visies van het MNP over beleidsevaluatie	36
5.3	Een beleidswetenschappelijke duiding van evaluatiepraktijken en achterliggende visies binnen het MNP	37
5.4	Enkele overwegingen en aanbevelingen	40
	Literatuur	41

1 Over beleidsevaluatie

1.1 Natuurbeleid met kwaliteit

Natuurbeleid met kwaliteit. Ieder die de natuur een warm hart toedraagt is daar wel voor. Het is lastiger om het eens te worden over wat goed natuurbeleid dan is. Zowel visies over waardevolle natuur als over goed beleid lopen uiteen.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) voorziet de Nederlandse regering van onafhankelijke evaluaties en verkenningen van het gevoerde of voorgenomen beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de invloed daarvan op mens, plant en dier (MNP, 2006). De evaluatie van natuurbeleid is een van de deeltaken van het MNP. Evalueren betekent beoordelen (Koenen en Drewes, 1986). Achter de evaluaties van het natuurbeleid door het MNP gaan dus oordelen schuil over natuurkwaliteit en goed beleid. Deze oordeelsvorming is onderwerp van discussie. In deze discussie refereren medewerkers van het MNP (al dan niet bewust) aan discussies binnen zowel de wetenschap als de samenleving. Het is van belang om zich te positioneren binnen deze discussies. Zo moet het voor de buitenstaander duidelijker worden waar het MNP voor staat als het gaat om beleidsevaluatie en dat het planbureau daarin niet alleen staat.

Visieontwikkeling over beleidsevaluatie en de daarbij te hanteren methodes, is niet voor niets al vanaf het ontstaan van het MNP een belangrijk thema binnen het zogenaamde onderbouwend onderzoek, dat in opdracht van het MNP door Wageningse kennisinstututen¹ wordt uitgevoerd (zie Tekstbox 1). Juist in deze studies, veel meer dan in de officiële publicaties zoals de Natuurbalans, zijn overwegingen te vinden om te kiezen voor bepaalde methodes en zijn deze methodes naar eigen inzicht en smaak verder ingevuld.

In deze rapportage worden visies die er in de periode 1999-2006 binnen het MNP over de evaluatie van natuurbeleid zijn ontwikkeld en typische evaluatiepraktijken die hiermee in samenhang zijn ontstaan, op een rijtje gezet. Met de keuze voor bepaalde vormen van evaluatie kiest het MNP immers ook voor een bepaalde positie in discussies over de relatie tussen wetenschap, beleid en politiek. Kentheorie en opvattingen over beleid en over de relatie wetenschap en samenleving spelen hierbij een rol. Om de evaluaties van het MNP rond natuurbeleid goed te kunnen begrijpen, is het van belang om deze achterliggende visies te benoemen.

¹ Aanvankelijk door afzonderlijke kennisinstututen zoals het Instituut voor Bos en Natuuronderzoek, later georganiseerd door de speciale unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, onderdeel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Tekstbox 1: Kernpublicaties over beleidsevaluatie in opdracht van het MNP in de periode 1999-2006

- Reiling, R. e.a., *Naar graadmeters voor natuurbalansen en natuurverkenningen*, Natuurplanbureau werkdocument, RIVM rapport, Bilthoven, mei 1999.
- Kuindersma, W., *Beleidsevaluatie 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 beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau? Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan*, DLO Natuurplanbureau-onderzoek, Werkdocument 1999/13, IBN-DLO en SC-DLO, Wageningen, 1999.
- Hinssen, P. e.a., *Het meten van effectiviteit door het Natuurplanbureau. Enkele overwegingen*, DLO Natuurplanbureau onderzoek, Werkdocument 1999/09, IBN-DLO, LEI-DLO, Wageningen, 1999.
- Reijnen, M.J.S.M. e.a., *EHS doelrealisatie graadmeter: verkenning van praktisch toepasbare opties*. Werkdocument 2002/14, reeks Planbureau-werk in uitvoering. Wageningen: Natuurplanbureau, 2002.
- Reijnen, M.J.S.M., *Evaluatie doelrealisatie EHS met de graadmeter Natuurwaarde*. Voortgangsrapportage 2003. Werkdocument 2003/21, reeks Planbureau-werk in uitvoering. Wageningen: Natuurplanbureau, 2003.
- Turnhout, E., *Een brug over de kloof. Het Natuurplanbureau en de relatie tussen kennis en beleid*, Werkdocument 2003/32, Natuurplanbureau, Wageningen, 2003.
- Ligthart, S.S.H. e.a., *Kosteneffectiviteit natuurbeleid: methodiekontwikkeling*. Tussenrapportage 2004, Planbureau-rapporten nr.23, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Kuindersma, W. & F.G. Boonstra, *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*, Planbureau-rapporten 26 Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen, april 2005.
- Kuindersma, W. e.a., *Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*, WOT-rapporten nr. 19: Wageningen, WOT Natuur & Milieu, 2006.

1.2 Doelen van deze studie

Visies en evaluatiepraktijken binnen het MNP worden in deze studie op een bepaalde manier geordend en geïnterpreteerd door de auteur. Hierbij is vooral gebruik gemaakt van inzichten uit de beleidswetenschap. Op deze wijze wil zij een bijdrage leveren aan de positiebepaling van het MNP in het debat over beleidsevaluatie.

Doelen van deze studie zijn:

- Een overzicht bieden van evaluatiepraktijken binnen het MNP die zich in de periode 1999-2006 hebben ontwikkeld en de methodiekontwikkeling hiervoor;
- Benoemen van achterliggende visies die een rol spelen bij de ontstane evaluatiepraktijken en de ontwikkelde methoden;
- Duiden en ordenen van deze visies en evaluatiepraktijken vanuit een beleidswetenschappelijk perspectief;
- Bijdragen aan visieontwikkeling beleidsevaluatie binnen het MNP.

1.3 Afbakening

Het gaat in deze rapportage niet om een volledig overzicht van alle evaluatiestudies van het natuurbeleid door het MNP, maar wel om een overzicht van alle verschillende vormen van natuurbeleidevaluatie, geïllustreerd aan de hand van typerende voorbeelden. Gegeven de kennis en ervaring van de auteur, eerst als beleidswetenschappelijk onderzoeker voor het

MNP en later als programmaleider 'Natuur in Bestuur en Samenleving' binnen de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, is het overzicht van evaluatiepraktijken en achterliggende visies beperkt tot de 'N-poot' van het MNP, voorheen ook wel aangeduid als Natuurplanbureau. Het Natuurplanbureau (NPB) is inmiddels weliswaar onlosmakelijk onderdeel van het MNP, maar kent deels een gescheiden institutionalisering. Behalve de specifieke ervaringen van de auteur, verantwoordt dit feit de keuze, om de evaluatiepraktijken van het Natuurplanbureau apart te bespreken en te duiden. Een belangrijk deel van de ideeën over beleidsevaluatie binnen het NPB, zijn overigens ook terug te vinden binnen het MNP.

1.4 Bronnen

Documenten vormen een belangrijke bron voor deze studie. Typische voorbeelden van evaluatiestudies van het natuurbeleid zijn zowel ontleend aan het zogenaamde onderbouwende onderzoek (zie Tekstbox 1) als aan de officiële publicaties van het MNP, vooral de Natuurbalans. Gegevens over de overwegingen van het MNP om te kiezen voor bepaalde vormen van beleidsevaluatie zijn niet alleen ontleend aan het onderbouwende onderzoek, maar ook aan een interne interviewronde met sleutelfiguren rond dit thema in 2002. Verslagen van deze interviews zijn destijds wel teruggekoppeld met de respondenten, maar er is niet over gepubliceerd. Dit laatste is een belangrijke reden dat de uitspraken geanonimiseerd zijn. De ervaringskennis van de auteur opgedaan tijdens haar loopbaan bij de WOT Natuur en Milieu vormt hiervoor ook een belangrijke bron.

Voor de beleidswetenschappelijke ordening en duiding van de visies en evaluatiepraktijken van het MNP is gebruik gemaakt van een beperkt aantal literatuurbronnen die zijn opgenomen in de lijst met referenties in dit rapport. Uiteraard wordt er in de tekst naar de betreffende auteurs verwezen.

1.5 Relevantie

Gegeven haar doelen is deze studie op de eerste plaats interessant voor medewerkers van het MNP. De auteur wil niet pretenderen, dat haar ordening en duiding van evaluatiepraktijken binnen het MNP die van iedereen is. Als afsluiting van haar loopbaan bij dit instituut, heeft zij haar eigen verhaal hierover geschreven. Wel hoopt zij dat haar collega's dit verhaal herkennen en het aanleiding vormt voor nadere discussie over beleidsevaluatie.

Een verhaal over beleidsevaluatie binnen het MNP, is echter niet alleen interessant voor betrokkenen binnen dit planbureau. Beleidsevaluatie is anno 2006 immers een veelbesproken onderwerp in bestuur en politiek. Zo heeft recent de evaluatie van beleid bestuurlijk een impuls gekregen met de introductie van een nieuwe vormgeving van de begrotingscyclus, ook wel bekend onder de Haagse codenaam VBTB: van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (Ministerie van Financiën, 2002). Hierbij is er meer aandacht voor de koppeling van overheidsbudgetten aan de doelen die verschillende overheden hiermee willen bereiken. Het gaat niet langer louter om een analyse of overheidsgeld is besteed aan datgene dat was beoogd (rechtmatigheid), maar ook om een antwoord op de vraag of die bestedingen ook de beoogde effecten hebben gehad in de samenleving. Dit laatste vraagt om een beleidsevaluatie. Ook is er een expliciet moment ingelast 'Woensdag gehaktdag' waarop de uitvoerende macht verantwoording aflegt in het parlement over de mate waarin met de goedgekeurde budgetten inderdaad de beoogde beleidsdoelen zijn gehaald.

De beleidsevaluatie kent echter al een wat langere maatschappelijke geschiedenis. Abma, die in de inleiding van haar proefschrift uit 1996 kort ingaat op de opkomst en institutionalisering van beleidsevaluatie in Nederland, brengt deze in verband met de economisering en verzakelijking binnen overheden in de jaren tachtig. In deze tijd van no-nonsense politiek raakt evaluatie nauw verbonden met de inkrimping van budgetten en de introductie van marktdenken.

Zij plaatst de verbreiding van de beleidsevaluatie echter ook in de context van de over een veel langere tijdsspanne spelende modernisering van de samenleving. Zij typeert modernisering in dit verband als de ontwikkeling van het kapitalisme die gepaard gaat met afbrokkeling van traditionele sociale structuren, traditionele bases voor legitimatie en traditionele manieren van beslissen. Autoriteitsargumenten boeten in aan kracht en steeds meer betrokkenen vragen de staat om verantwoording over haar beleid af te leggen. Een belangrijke bron van autoriteit wordt de wetenschap² (Abma, 1996: 3). Zo gaan wetenschappelijke instituten zoals het MNP een steeds grotere rol spelen bij de beleidsevaluatie. Aldus dragen deze instituten met hun beleidsevaluaties bij aan de legitimering van het overheidsoptreden. Dit maakt het voor een breder publiek relevant, op basis van welke argumenten het MNP dit doet.

1.6 Leeswijzer

In deze studie staan typische voorbeelden van MNP-evaluaties van het natuurbeleid en de methodiekontwikkeling hiervoor binnen het zogenaamde Wageningse Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureauafunctie van het MNP centraal. Er zal hierbij de nodige aandacht worden besteed aan welke specifieke overwegingen binnen het MNP een rol spelen, om te kiezen voor de toepassing en verdere ontwikkeling van bepaalde vormen van beleidsevaluatie.

Verschillende discoursen rond beleidsevaluatie en de daarin besloten opvattingen over de klassieke vorm van de beleidsevaluatie, beleid, wetenschap en samenleving uit dit hoofdstuk, kunnen mogelijk helpen om de keuzes van het MNP met betrekking tot de evaluatie van het natuurbeleid en de overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld, te positioneren binnen bredere debatten. Deze discoursen over beleidsevaluatie zijn onderwerp van hoofdstuk twee van deze studie.

Binnen het onderbouwend onderzoek rond de evaluatie van natuurbeleid dat in de periode 1999-2006 in opdracht van het MNP is uitgevoerd, blijkt er veel aandacht te worden besteed aan het oplossen van de methodologische problemen van de klassieke beleidsevaluatie om het ideale onderzoeksontwerp zo dicht mogelijk te benaderen. De manier waarop het MNP invulling geeft aan dit ideale onderzoeksontwerp ten behoeve van evaluaties van het natuurbeleid en de overwegingen die daarbij een rol spelen, staan centraal in hoofdstuk drie.

Daarnaast blijkt er in discussies over beleidsevaluatie binnen het MNP veel aandacht te zijn voor de keuze van de evaluatiemaatstaven. De visie dat de formeel vastgestelde doelen van het natuurbeleid op nationaal niveau het normatieve anker voor beleidsevaluaties vormen, domineert, maar is niet onomstreden. De verschillende ideeën over de keuze van de evaluatiemaatstaven en de evaluatiepraktijken die hiermee samenhangen zijn onderwerp van hoofdstuk vier.

In het afsluitende hoofdstuk vijf worden de resultaten van deze studie op een rijtje gezet en zijn enkele overwegingen meegegeven voor de verdere ontwikkeling van het evaluatieonderzoek rond het natuurbeleid binnen het MNP.

² Abma (1996: 3) noemt daarnaast verhoging van de materiële welvaart voor de burgers en oplossing en/of hanteren van conflicten als manieren voor de overheid om haar optreden in de samenleving te legitimeren.

2 Theoretisch perspectief

2.1 Indelen van evaluatiepraktijken

Het MNP hanteert mijns inziens in haar evaluaties van het natuurbeleid verschillende maatstaven voor goed natuurbeleid. Grofweg:

- goed natuurbeleid realiseert de vooraf gestelde politieke doelen van de nationale overheid;
- goed natuurbeleid waarborgt natuurkwaliteit zoals door wetenschappers gedefinieerd;
- goed natuurbeleid is wat betrokkenen in de uitvoeringspraktijk (decentrale overheden, doelgroepen van beleid en andere belanghebbenden) daaronder verstaan.

Deze drie maatstaven verwijzen losjes naar een drietal dominante discoursen over beleidsevaluatie. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze indeling in discoursen en de daarbij passende beoordelingsmaatstaven en op de betekenis ervan voor de opzet van deze studie over evaluatiepraktijken binnen het MNP rond het natuurbeleid en achterliggende visies.

Een discours is daarbij opgevat als een geschreven, gesproken of gevolgde praktijk die zo is georganiseerd dat deze een coherente claim op een bepaalde positie of perspectief rechtvaardigt. In navolging van Abma (1996) onderscheidt deze studie het systeemanalytische discours, het kritische theoretische discours en het responsief discours (zie ook Kuindersma en Boonstra, 2005 die dezelfde indeling hanteren). De eerste maatstaf past binnen het systeemanalytische discours. De tweede heeft hier ook verwantschap mee, maar heeft ook elementen in zich van het kritisch theoretisch discours. De derde maatstaf wordt gehanteerd in het responsieve discours.

2.2 Klassieke beleidsevaluatie

Abma (1996) gebruikt de drie genoemde dominante discoursen over beleidsevaluatie vooral om te laten zien, dat onderzoekers verschillende antwoorden formuleren op de tekortkomingen van wat zij lijkt te beschouwen als de beleidsevaluatie. Zij stelt beleidsevaluatie in navolging van House (1980) voor als een typische uitdrukking van het streven naar rationele planning en besturing van de samenleving. Dit vereist onder andere een zorgvuldige beoordeling van zowel bestaande toestanden als van de resultaten van weloverwogen beleidskeuzes. Wetenschappelijke kennis speelt hierbij een belangrijke rol.

Abma wijdt verder niet uit over de kenmerken van deze grondvorm van evaluatie en de methode die erin wordt gehanteerd. Aan de hand van verschillende Nederlandstalige standaardwerken over beleid (o.a. Hoogerwerf, 1987; Van de Graaf en Hoppe, 1992) is deze methode voor deze studie afgeleid. De specifieke opvattingen over beleid, waarmee deze grondvorm van oorsprong is verbonden, zijn hierbij behulpzaam geweest (zie ook paragraaf 2.5). De grondvorm van beleidsevaluatie wordt ook wel aangeduid als het klassieke model van beleidsevaluatie (Van der Knaap, 2002) of kortweg *klassieke beleidsevaluatie* (Kuindersma en Pleijte, 1999). Deze term zal ook in het vervolg van deze studie worden gebruikt.

Beleidsevaluatie wordt in haar klassieke vorm als een aparte fase van het beleidsproces gezien. Binnen een rationeel-analytische opvatting van beleid (Bovens e.a., 2001) worden beleidsprocessen namelijk verondersteld gefaseerd te verlopen. Beleidsvorming, beleids-

uitvoering en beleidsevaluatie zijn drie opeenvolgende fases, die vaak nog nader worden uitgesplitst in deelfases. Dit gefaseerde beleidsproces kent een cyclisch verloop. De evaluatie van beleid ligt ten grondslag aan een nieuwe ronde in het beleidsproces en vormt een feedback of terugkoppelingsproces. Beleidsvoering wordt zo gezien als een leerproces³. De resultaten van beleidsevaluaties worden voorgelegd aan de beleidsvoerders en aan politieke organen die het functioneren van de beleidsvoerders controleren. Dat leidt tot conclusies over het succes of falen van beleid en over de noodzaak tot aanpassing ervan (Bovens e.a., 2001).

Wanneer beleidsevaluatie wordt opgevat als de terugkoppelingsfase van het beleidsproces, ligt het voor de hand dat de evaluatie zich richt op de resultaten of de effecten van het beleid. De beleidsvoerders en politici willen weten of het beleid werkt. Hoogerwerf spreekt in dit geval van effectenonderzoek (1987: 163), Van de Graaf en Hoppe (1992: 388) hebben het over de (wetenschappelijke) effectevaluatie en Tieleman en Leroy (2003:24) over een product-evaluatie. Allevier deze auteurs noemen deze vorm van evaluatie de meest gangbare, al onderkennen zij ook andere vormen van evaluatie.

Zo stelt Hoogerwerf (1987: 163) bijvoorbeeld dat het bij de evaluatie van beleid zowel kan gaan om de beoordeling van de inhoud, het proces of de effecten van beleid. Eenzelfde indeling van vormen van beleidsevaluatie vinden we bij Tieleman en Leroy (2003: 24), die naast het voorwerp van de evaluatie de tijd als indelingscriterium voor verschillende te onderscheiden vormen hanteert. Dat laatste wil zeggen of evalueren voordat beleid wordt gevormd (ex ante evaluatie), tijdens de uitvoering van beleid (ex durante evaluatie) of nadat het beleid is uitgevoerd (ex post evaluatie). Ook deze indeling naar tijd is bij verschillende auteurs terug te vinden (Van de Graaf en Hoppe, 1992; Van der Knaap, 2002).

De beleidsevaluatie zien als aparte fase in het beleidsproces waarin 'terugkoppeling' centraal staat, heeft echter gevolgen voor het tijdstip waarop evaluatie gewoonlijk dient plaats te vinden. Het te verwachten leereffect is namelijk het grootst, wanneer niet met de evaluatie wordt gewacht, totdat het beleid helemaal is uitgevoerd (=ex post evaluatie). De resultaten van de evaluatie zijn dan immers alleen nog interessant, om er in analoge toekomstige situaties van te leren. Optimale leereffecten worden bereikt bij een zogenaamde ex durante of tijdens-evaluatie. In dat geval kan er namelijk sprake zijn van onmiddellijke korte termijn terugkoppeling tussen wat wordt beoogd en wat feitelijk wordt bereikt (Van de Graaf en Hoppe, 1992: 391).

Ex ante evaluatie, dat wil zeggen vooraf beoordelen van de te verwachten resultaten van beleid, past om twee redenen minder bij een rationele opvatting van beleid en de daarmee samenhangende opvatting over beleidsevaluatie. Ten eerste vanwege de al genoemde de schakeling van de evaluatiefase na de beleidsuitvoering. Ten tweede omdat alleen achteraf, dus na uitvoering, de effecten van beleid empirisch kunnen worden vastgesteld. Ex ante evaluaties leveren dus mindere betrouwbare en zekere kennis, dan ex durante of ex post evaluaties. Beleidsevaluatie wordt namelijk gezien als een wetenschappelijke activiteit. In de moderne tijd verleent namelijk de wetenschap in belangrijke mate autoriteit aan het overheidsoptreden (Abma, 1996). In dit verband is het niet verrassend dat alledrie de hierboven al geciteerde auteurs (Hoogerwerf, 1987; Van de Graaf en Hoppe, 1992) wijzen op het verschil tussen evalueren als een alledaags en als een wetenschappelijke activiteit verschijnsel (Ministerie van Financiën, 2003).

³ Leren is dus niet per definitie slechts verbonden aan meer responsieve vormen van beleidsevaluatie.

Wetenschappelijkheid verwijst hierbij naar een traditioneel natuurwetenschappelijk denkkader. De voorgeschreven methode voor de beleidseffectevaluatie zou namelijk zoveel mogelijk het design van een klassiek⁴ (laboratorium)experiment moeten benaderen (Hoogerwerf, 1987; Van de Graaf en Hoppe, 1992). Hiermee kan immers een zo geloofwaardig mogelijke causale toerekening van effecten aan beleidsinterventies of instrumenten worden bereikt. Deze geloofwaardigheid wordt van belang geacht om sterk te staan ten opzichte van politieke argumenten. In een laboratoriumexperiment worden twee in alle opzichten gelijke situaties geconstrueerd die slechts op één punt van elkaar verschillen: in een controle situatie blijft de interventie achterwege, in de experimentele situatie treedt deze wel op. Wanneer nu in een voormeting geen verschillen tussen controle en experimentele situatie worden geconstateerd, terwijl er in de nameting wel belangrijke verschillen zichtbaar zijn geworden, dan zijn die verschillen zeer waarschijnlijk toerekenbaar aan de interventie.

In het geval van een beleidseffectevaluatie zal het in het algemeen erg ingewikkeld zijn om een bepaalde oorzaak-gevolg relatie te isoleren of om met andere woorden een experimentgroep en een controle groep te vinden en/of samen te stellen die maar op een enkel punt van elkaar verschillen, namelijk blootgesteld zijn aan die bepaalde beleidsinterventie. De oplossing die beleidswetenschappers hiervoor hebben gevonden, is om in de politiek-bestuurlijke praktijk situaties op te sporen of condities te scheppen waarin het wetenschappelijk experiment zo dicht mogelijk wordt benaderd. Zo kunnen er een aantal onderzoeksontwerpen worden onderscheiden die elk op zich, zij het niet elk in even grote mate, voldoen aan die eis (zie Tekstbox 2 voor een overzicht).

De voorschriften voor het onderzoeksontwerp voor de klassieke beleidsevaluatie richten zich dus vooral op het werkelijk (causaal) kunnen vaststellen of beleid effect heeft. Het lijkt er soms zelfs op dat in de klassieke beleidsevaluatie 'het hebben van effect' een soort waarde op zichzelf wordt. Dit komt vooral tot uitdrukking in de van het Engels afgeleide term voor het beoordelingscriterium dat in de klassieke beleidsevaluatie centraal staat: 'effectiviteit.' Zoals in hoofdstuk al werd gesteld, betekent evalueren beoordelen, waarde bepalen. Vaststellen of het beleid daadwerkelijk effect heeft, heeft op zichzelf dus nog geen evaluatieve betekenis. Over dit feit dient ook een oordeel te worden uitgesproken. In dit geval vallen oordeel en feit echter bijna samen. Het feit dat het beleid een effect heeft, dat ook daadwerkelijk (causaal) aan dit beleid kan worden toegeschreven, maakt dit beleid tot een goed beleid. De Nederlandse term doeltreffendheid, die meestal wordt gelijkgesteld aan de term effectiviteit, gaat een stapje verder. In dat geval gaat het om de vraag in welke mate de *doelstelling* van beleid *dankzij* de ingezette beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Beleid is dus pas goed beleid, wanneer de gemeten effecten ook de beoogde effecten zijn. De beoogde effecten worden immers tot uitdrukking gebracht in de doelen van het beleid en verwijzen naar een door de opstellers van het beleid gewenste situatie. Een beleidsinterventie kan echter ook andere dan de beoogde effecten hebben, zoals zou moeten blijken uit het onderzoek. In de evaluatieliteratuur noemt men deze effecten veelal neveneffecten.

⁴ Dit is mogelijk een andere reden waarom er wordt gesproken van *klassieke* beleidsevaluatie.

Tekstbox 2: Onderzoeksontwerpen voor beleidseffectevaluatie

Overzicht van onderzoeksontwerpen voor beleidseffectevaluatie die het klassieke experiment zoveel mogelijk beogen te benaderen. Ze zijn geordend van meer naar minder overeenkomend met het klassieke experiment. Causaliteit wordt dus steeds minder overtuigend aangetoond.

Echte controle groep, voor- en nameting

Door a-select toedelen is het enige verschil tussen de experiment en controlegroep het wel of niet blootstaan aan de beleidsinterventie.

Echte controle groep, alleen nameting

Idem hierboven, alleen de voormeting ontbreekt, omdat dit bijvoorbeeld te kostbaar is of omdat de voormeting de nameting zou kunnen beïnvloeden.

Niet equivalente controle groep, voor-en nameting

Experiment en controlegroep zijn niet a-select samengesteld omdat dit vanwege ethische, wettelijke of praktische redenen niet mogelijk is. Groepen zijn zo vergelijkbaar mogelijk samengesteld.

Tijdreeksanalyse

Dezelfde waarneming wordt bij dezelfde of een soortgelijke groep van personen verricht op meerdere tijdstippen zowel voor als na inwerkingtreding van het beleidsinstrument. Door te beoordelen of het beleidsinstrument de in de voormetingen geconstateerde trend verstoort, kan de invloed van het instrument op de nametingen worden ingeschat.

Tijdreeksanalyse met een non equivalente controle groep

Dit ontwerp combineert de voordelen van de vergelijkingsmogelijkheid tussen experiment- en controle groep met die van meerdere waarnemingen gespreid in de tijd.

Voor en nameting, geen controlegroep

Veranderingen in de experimentgroep of doelpopulatie kunnen objectief worden vastgesteld. Deze verandering kan echter niet zonder meer worden toegeschreven aan de beleidsinterventie.

Alleen nameting, geen controlegroep

De experimentgroep of doelpopulatie wordt onderzocht nadat het beleidsinstrument is toegepast. Dit is volgens Hoogerwerf (1987: 166) de meest voorkomende maar minst sterke opzet van een evaluatieonderzoek. Men kan hoogstens vaststellen dat het gewenste resultaat aanwezig is. In feite wordt slechts doelbereiking gemeten en niet effectiviteit, dus niet doelbereiking *dankzij* de beleidsinterventie.

Bronnen: Hoogerwerf, 1987; Van de Graaf en Hoppe, 1992

Een ander beoordelingscriterium dat vaak in een adem wordt genoemd met effectiviteit en doeltreffendheid is de maatstaf doelmatigheid of efficiëntie of kosteneffectiviteit. Om een oordeel te kunnen vellen over de doelmatigheid, kosteneffectiviteit of efficiëntie van beleid, worden de effecten van beleid in verband gebracht met de ingezette middelen. Beleid is doelmatig indien meer effecten met dezelfde middelen zijn bereikt of dezelfde effecten⁵ met minder middelen (Ministerie van Financiën, 2001). Doelmatigheid is dus een relatief begrip. Beleidseffecten zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een andere organisatie of ten opzichte van een situatie in het recente verleden (Algemene Rekenkamer, 2003).

⁵ Opvallend is dat zeker in de definitie van doelmatigheid van de hier geciteerde instanties louter wordt gesproken van effecten, waarbij dus in het midden wordt gelaten of het gaat om beoogde effecten of alle causaal aan het beleid toe te schrijven effecten. In feite is dit de instrumentele rationaliteit in zijn meest pure vorm die zoals verderop in dit hoofdstuk aan de orde komt in het kritisch theoretische discours van de beleidsevaluatie kritiek krijgt.

Van belang is dus dat de keuze voor een klassiek onderzoeksontwerp voor het beleidsevaluatie-onderzoek in principe nog open laat hoe men de gemeten effecten van het beleid beoordeelt. Met andere woorden deze effecten kunnen worden gewaardeerd vanuit verschillende (doel)perspectieven of ideeën over de mate waarin de ontstane situatie gewenst is of was. Van der Graaf en Hoppe (1992: 405) stellen dat de kans dat de resultaten van een evaluatie gebruikt zullen worden groter is, wanneer de effecten van beleid worden gewaardeerd vanuit het perspectief van de opdrachtgever van het onderzoek, dus zijn voorgegeven doelstellingen en waarden. Deze visie past ook bij de opvatting van de beleidsevaluatie als een terugkoppelings- of leerproces. De opdrachtgever van een evaluatiestudie, zeker wanneer dit de verantwoordelijke beleidsvoerder zelf is, is immers primair geïnteresseerd in de vraag of 'ze gekregen hebben wat ze wilden hebben.'

Dit is voor deze studie relevant, omdat is gebleken dat juist over deze normatieve component van de beleidsevaluatie: de beoordelingsmaatstaven binnen het MNP discussie is. Deze discussie is dus los te koppelen van de discussie over de te kiezen methode voor beleidsevaluatie. Bovendien wijzen Van de Graaf en Hoppe (1992: 384) erop dat het hanteren van de maatstaf doeltreffendheid enigszins op gespannen voet kan staan met de eis van toepassing van de klassieke wetenschappelijke methode. De keuze van waarden en normen waarvan de doelen van het beleid zijn afgeleid, kan sturen wat er wordt waargenomen, namelijk alleen de vooraf beoogde, gewenste effecten.

De kenmerken van een klassieke beleidsevaluatie worden in Tekstbox 3 samengevat.

Tekstbox 3: Kenmerken klassieke beleidsevaluatie

- de evaluatie vindt plaats tijdens of na afloop van de uitvoering van het beleid;
- de evaluatie richt zich op het bepalen van de effecten van het beleid;
- de evaluatie probeert zoveel mogelijk het ontwerp van een klassiek laboratoriumexperiment te benaderen om effecten causaal te kunnen toerekenen aan de beleidsinterventie;
- de maatstaf -of het beoordelingscriterium- die centraal staat in de evaluatie is effectiviteit of doeltreffendheid.

2.3 Tekortkomingen van klassiek evalueren

De hierboven geduide klassieke vorm van beleidsevaluatie kent een aantal tekortkomingen. Het is van belang deze hier te duiden, aangezien de indeling in discoursen over beleidsevaluatie die in deze studie wordt gehanteerd uitgaat van de gedachte, dat in elk discours anders wordt omgegaan met deze tekortkomingen.

De belangrijkste tekortkoming van de klassieke beleidsevaluatie is wel dat de experimentele en bijna experimentele onderzoeksontwerpen in lang niet alle gevallen praktisch uitvoerbaar zullen zijn (Hoogerwerf, 1987; Van de Graaf en Hoppe, 1992). Zo is vaak een controlegroep in praktijk niet voorhanden of blijkt het ethisch niet verantwoord om mensen of gebieden uit te sluiten van toepassing van het beleid. Veelal is er ook geen voor- of nulmeting gedaan. Bovendien is vaak niet mogelijk om de invloed van allerlei andere factoren naast die van het te evalueren beleid uit te schakelen. Andere problemen die ook wel worden genoemd is de meetbaarheid van doelen en dus ook van (beoogde) effecten. Zij moeten dus geoperationaliseerd kunnen worden in liefst te kwantificeren en te meten grootheden. Op deze wijze kan er immers een zo groot mogelijke betrouwbaarheid en validiteit worden bereikt en dus een zo objectief mogelijke kennis (zonder aanzien des persoons) worden gegenereerd.

Een tekortkoming die niet zozeer methodologisch van aard is, is de vaststelling dat de resultaten van klassieke evaluaties vaak slechts mondjesmaat blijken te worden gebruikt bij de aanpassing of vernieuwing van beleid. En dit nu juist die bruikbaarheid van groot belang is gegeven de belofte van beleid als leerproces. In veel literatuur over de klassieke beleidsevaluatie, worden er daarom allerlei tips gegeven dan wel aanpassingen aan de methode voorgesteld om die bruikbaarheid te vergroten (Van de Graaf en Hoppe, 1992: 402-424)⁶.

2.4 Discoursen over beleidsevaluatie

Zoals al eerder gezegd worden in deze studie in navolging van Abma (1996) de drie onderscheiden discoursen over beleidsevaluatie (in eerste instantie) opgevat als verschillende antwoorden op de tekortkomingen van de beleidsevaluatie in haar klassieke vorm. Binnen alle drie de discoursen wordt deze grondvorm van beleidsevaluatie niet verlaten, maar aangepast en aangevuld.

In het systeemanalytische discours blijft het klassieke onderzoeksdesign het ideaal. De methodiekontwikkeling binnen het systeemanalytische discours richt zich vooral op het bedenken van manieren hoe om te gaan met de tekortkomingen van het experimentele onderzoeksdesign in de complexe beleidspraktijk (Abma, 1996:11).

Het kritische theoretisch discours is geïnspireerd door een maatschappijkritische theorie (Habermas e.a.) die zich verzet tegen de hegemonie van de zogenaamde instrumentele rationaliteit. Het *technocratische karakter* van de klassieke beleidsevaluaties wordt gehekeld, omdat beleid slechts wordt beoordeeld op doeltreffendheid, zonder beleidsdoelen zelf ter discussie te stellen. De centrale vraag naar effectiviteit zou volgens de voorstanders van deze opvatting⁷ moeten worden *aangevuld* met de vraag of de argumenten voor beleid uit normatief oogpunt (bijvoorbeeld juridisch) verdedigbaar zijn. Door dus de vraag te stellen "*ten behoeve waarvan is het zinvol dat de beoogde beleidsdoelen worden gehaald, m.a.w. aan welke hogere waarden wordt er gerefereerd?*". In de methode voor beleidsevaluatie krijgt binnen het kritisch theoretisch discours deze normatieve beoordeling een plek naast de empirische toetsing conform het klassieke onderzoeksdesign (zie paragraaf 2.3). Er wordt niet gepleit voor het afstand nemen van de conventionele methode, maar voor een verbreding van de set van beoordelingscriteria. Hoewel er discussie wordt gevoerd over de mogelijkheid om waardeclaims te funderen op universele absolute criteria zijn de aanhangers van deze stroming het erover eens dat waarde-oordelen kunnen worden onderworpen aan een rationele analyse en beoordeling: "*Het gaat om een analyse van de juistheid van de argumentatie en reflectie op de onderliggende waarden*" (Abma, 1996: 12). Er wordt kritisch gekeken naar de wetenschappelijke en instrumentele rationaliteit, volgens welke goed beleid, beleid is waarmee de meeste (beoogde)effecten worden bereikt, maar deze manier van kijken naar beleid wordt niet verlaten.

In het derde discours, het responsief discours is er veel aandacht voor wie de maatstaven waaraan de resultaten van het beleid worden getoetst, formuleert. In een plurale samenleving zou het immers niet (langer) adequaat zijn, om uit te gaan van consensus over beleidsdoelen. Het is beter om uit te gaan van dikwijls conflicterende waarden en belangen en daarover een onderhandeling te starten ten einde beter inzicht en verhoogd (wederzijds) begrip te bereiken.

⁶ De Graaf en Hoppe wijden hier zelfs een heel hoofdstuk aan 'Gebruiksgericht evalueren'.

⁷ Abma (1996: 12) noemt: Amy, 1987, House, 1980,1993, Fischer, 1980, 1990; Fischer en Forester, 1987, 1993;Lehning, 1991; Ringeling, 1993, Schuyt, 1987, Scriven, 1983.

Ook is er binnen dit discours kritiek op de evaluator als expert. Een afstandelijke waarnemersrol doet geen recht aan de belevingen en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen. Deze dienen daarom ook te participeren in de evaluatie van het beleid. Guba en Lincoln (1987, 1989 in Abma, 1996: 66) noemen in feite drie redenen voor de participatie van betrokkenen in het evaluatie-onderzoek. Ten eerste hebben betrokkenen recht om invloed uit te oefenen op het onderzoek, omdat de bevindingen consequenties voor hen kunnen hebben. Op de tweede plaats geldt dat wanneer voorbij wordt gegaan aan de ervaringen van betrokken actoren de 'beleefde' werkelijkheid wordt vervangen door een 'betere constructie' die niet de hunne is. De kans is dan groot dat bevindingen niet worden herkend en geaccepteerd, maar worden ervaren als opgelegd. Ten slotte wordt de ervaringsdeskundigheid van betrokkenen als een belangrijke bron van kennis gezien die de evaluator anders mist. Dit laatste verwijst ook naar het feit dat binnen de responsieve benadering meer of minder radicaal afstand wordt genomen van de conventionele wetenschappelijke methode en de daarbinnen geldende waarden (zie paragraaf 2.6)

Na deze korte typering van de drie onderscheiden discoursen stelt Abma vervolgens (1996: 13) dat de verschillende kijk op de tekortkomingen van de klassieke beleidsevaluatie en hoe deze te ondervangen op hun beurt weer in verband kunnen worden gebracht met min of meer uiteenlopende visies op beleid, kennis, wetenschap en samenleving. Deze uiteenlopende visies op beleid, kennis, wetenschap en samenleving liggen dus als het ware besloten in de drie onderscheiden discoursen over beleidsevaluatie. Aangezien een belangrijk doel van deze studie is om de ontstane evaluatiepraktijken rond natuurbeleid en de achterliggende visies binnen het MNP te plaatsen binnen bredere debatten, zal hieronder worden aangegeven welke visies op kennis, beleid en op de relatie wetenschap en samenleving passen bij de drie onderscheiden discoursen over beleidsevaluatie. Hierbij is niet alleen gebruik gemaakt van het werk van Abma (1996), maar ook van een aantal andere beleidswetenschappelijke publicaties.

2.5 Discoursen over beleidsevaluatie en visies op beleid

In de typering van de klassieke beleidsevaluatie in paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk wordt al gerefereerd aan een bepaalde opvatting van beleid, waar deze mee samenhangt. Dit wordt hier verder uitgewerkt. Mijns inziens loopt er wat de visies op beleid betreft een waterscheiding tussen het systeemanalytisch discours en het kritisch theoretisch discours enerzijds en het responsieve discours anderzijds. De eerste twee discoursen kunnen in verband worden gebracht met een rationele kijk op beleid, het derde met een meer politieke kijk op beleid (Bovens e.a., 2001).

Een belangrijk kenmerk van de rationele kijk op beleid is dat beleid wordt gezien als een product van doelbewuste keuzes, dat wil zeggen rationele afwegingen van voor- en nadelen van verschillende alternatieven. Het beleidsproces wordt voorgesteld als een lineair verlopend fasegewijs proces (=fasenmodel). De beslissende keuzes worden gemaakt aan de top van de beleidsvoerende instantie. Uitvoering van eenmaal vastgesteld beleid is in deze visie in principe een politiek neutraal proces, een kwestie van optimalisatie. Dit wil zeggen dat het gaat om de keuze van de meest efficiënte middelen bij de politiek vastgestelde doelen. Beleidsevaluaties zijn een bron van beleidsaanpassingen (=feedback proces, zie ook paragraaf 2.3) primair om de doel-middel- of instrumentele rationaliteit van beleid verder te versterken. Deze visie op beleidsevaluatie sluit inderdaad naadloos aan bij het systeemanalytische discours. Ook in het kritisch theoretisch discours behoudt deze instrumentele rationaliteit een belangrijke plek. Zij wordt in feite slechts aangevuld met een beoordeling van beleid vanuit andere rationaliteiten die worden gereconstrueerd door externe evaluatoren. Ook binnen dit discours blijft het verbeteren van de inhoud van het beleid met

behulp van wetenschappelijke rationale analyses de belangrijkste functie van de beleidsevaluatie. Of zoals Abma (1996: 50) het formuleert: *“Hoewel wordt erkend dat evaluatie plaatsvindt in een politiek geladen context is het een ‘rationele’, ‘wetenschappelijke’ en geen politieke onderneming. Daarom ook dient de evaluator geen positie te kiezen of te interveniëren door bepaalde belangen te ondersteunen”*. De evaluator is een koele, afstandelijke waarnemer.

Kenmerkend voor de politieke visie op beleid is de opvatting dat beleid moet kunnen rekenen op voldoende steun (Bovens e.a., 2001). Beleid is daarom een zaak van onderhandelen en compromissen sluiten en het is van belang om hiervoor spelregels te maken. In deze visie gaat tijdens de uitvoering van beleid de strijd over de inhoud van beleid door. Dit geldt vervolgens ook voor beleidsevaluaties. Die zijn een middel om beleid alsnog te wijzen of saboteren conform de belangen van verschillende betrokkenen. Zij zullen daarom ook willen beïnvloeden wie de evaluatie uitvoert, welke beoordelingscriteria worden gekozen, welke delen van het beleid worden geëvalueerd en wie de evaluatie onder ogen krijgt. Het politieke karakter van ook de beleidsevaluatie leidt binnen het responsieve discours tot de opvatting dat onderhandeling over de opzet van de beleidsevaluatie om zo hiervoor steun te genereren noodzakelijk is.

2.6 Discoursen over beleidsevaluatie en visies op wetenschap en samenleving

In uiteenlopende modellen die Hoppe (2002) onderscheidt over de relatie wetenschap en samenleving krijgen vragen hoe om te gaan met normatieve kwesties en de relaties tussen verschillende typen kennis (tussen disciplines en tussen wetenschappelijke kennis en lekenkennis) verschillende antwoorden. Dit helpt om mogelijke opvattingen over de relatie wetenschap en samenleving in verband te brengen met de drie onderscheiden discoursen over beleidsevaluatie. Deze onderscheiden zich immers in belangrijke mate door verschillende opvattingen over de waardencomponent van de beleidsevaluatie en over de rol van ervaringsdeskundigheid en de daarmee samenhangende visie over de status van wetenschappelijke kennis.

Binnen het systeemanalytische discours, vormen de doelen van beleid voor de evaluator een gegeven uitgangspunt. Je zou hiervan kunnen afleiden, dat de discussie over waarden buiten het werkveld van de wetenschap wordt geplaatst. Evaluatie in de klassieke zin is immers een ‘rationele’, ‘wetenschappelijke’ en geen politieke onderneming, al wordt erkend dat deze plaatsvindt binnen een politieke context (Abma, 1996: 50). Dit past het beste bij het door Hoppe onderscheiden bureaucratisch model van de relatie tussen wetenschap en samenleving, waar de definitie van waarden een politieke kwestie is en de wetenschap hooguit kan aangeven welke middelen of beleidsinterventies het meest geschikt zijn om deze waarden te bereiken (Hoppe, 2002)⁸. Het bureaucratie-model gaat uit van het ideaal van een scheiding

⁸ Hoppe (2002) onderscheidt nog twee andere modellen waar de definitie van waarden binnen het domein van de samenleving en het daarbij behorende subdomein van de politiek geplaatst wordt, namelijk het verlichtingsmodel en het engineering model. Om verschillende redenen passen deze minder bij het systeemanalytische discours. Ook in het verlichtingsmodel vallen discussies over waarden buiten het terrein van de wetenschap. In dat model laten wetenschappers zich echter helemaal niet sturen door de politiek en volgen hun eigen nieuwsgierigheid. Dit is bij beleidsevaluatie sowieso niet het geval. Het gaat om toegepast onderzoek met als expliciet oogmerk het beleid te verbeteren. Een derde model dat Hoppe (ibid.) onderscheidt waarbij de politiek het primaat heeft over waarden is het engineering model. Dit onderscheidt zich met name van het bureaucratische model omdat wetenschappelijk onderzoek in

tussen politiek en bestuur. Dit ideaal domineerde ook in de klassieke bestuurskunde. Auteurs als Wilson -later president van de Verenigde Staten- achtte het fnuikend wanneer ideologie, strijd en onderhandeling die zo kenmerkend zijn voor politieke besluitvorming, ook de daadwerkelijke uitvoering van overheidsbeslissingen door de ambtenarij zouden bepalen. Beroemd werd in dit verband diens uitspraak: "*There is no Republican way to build a road*". De wetenschap ondersteunt de neutrale uitvoering van politieke beslissingen.

In het systeemanalytisch discours is volgens Abma (1996: 49 e.v.) het doel van wetenschappelijk onderzoek om de werkelijkheid te ontrafelen en om door te dringen in het causale mechanisme van de werkelijkheid. De belangrijkste implicatie van deze opvatting is volgens haar de onderkenning dat er objectieve oplossingen zijn voor sociaal-maatschappelijke problemen en dat deze kunnen worden ontdekt door het gebruik van de methoden van de wetenschap. Onderzoek convergeert zodat we steeds meer kennis vergaren en deze accumulatie van kennis zal uiteindelijk de werkelijkheid kunnen verklaren en voorspellen. Op deze wijze zal men dus ook tot steeds betere oplossingen komen. Accumulatie van kennis leidt ook tot een toenemende objectiviteit. Dit betekent ook dat deze kennis niemand zal bevoorrechten of schaden en transparant is in haar uitoefening en effecten. Bij voorkeur worden er ook geen beleidsaanbevelingen of suggesties gedaan, al staat dit enigszins op gespannen voet met de wens om bij te dragen aan de verbetering van beleid.

Er bestaat binnen het systeemanalytisch discours scepsis tegenover kwalitatieve onderzoeksmethoden. Deze zijn namelijk minder gestandaardiseerd en daardoor moeilijker navolgbaar en controleerbaar. Bovendien is er het probleem van subjectieve vertekening of partijdigheid ten gevolge van de centrale plaats die de onderzoeker bij deze methoden als instrument inneemt.

In het kritisch theoretische is er kritiek op de dominantie van de instrumentele oftewel de wetenschappelijke rationaliteit. Niet de waarde van wetenschappelijke kennis voor beleid op zichzelf zou worden gehekel, maar de wijze waarop deze kennis wordt gebruikt. De beleidsevaluatie zou in deze visie zijn verworden tot een instrument ter legitimering en controle van beslissingen. Experts zouden hiermee teveel macht krijgen en betekenisvolle participatie door gewone burgers zou worden geblokkeerd. Abma (ibid.) duidt dit in navolging van de aanhangers van het kritisch theoretisch discours als technocratie.

Hoppe (2002) spreekt van een technocratisch model wanneer wetenschappers de operationalisering van het 'goede' op zich nemen. Dit model van de relatie wetenschap en samenleving schuilt in feite ook binnen een systeemanalytisch discours, maar valt er niet helemaal mee samen. Het bureaucratisch model kan wel verworden tot een technocratisch model⁹. De manier waarop de wetenschap binnen dit model volgens Hoppe (ibid.) omgaat met waarden noemt hij 'definitionistisch' of 'emotivistisch'. In de eerste benaderingswijze worden normatieve standpunten teruggebracht tot objectief te meten vooruitgang of achteruitgang in termen van criteria die zijn afgeleid van een algemeen idee over 'het goede' of het goede leven'. In de tweede benaderingswijze worden normatieve standpunten geïnterpreteerd als louter de uitdrukking van een bepaalde emotie of tijdelijke gemoedstoestand van de spreker. In beide gevallen zijn de wetenschappers daarom vrij om de normatieve standpunten van de politiek te vervangen door hun eigen noties van wat 'het goede' werkelijk betekent, waar deze eigen ideeën worden verkocht als wetenschappelijk verantwoord, omdat ze 'meetbaar' zijn en 'toepasbaar' en daarom objectief (Hoppe, 2002).

dat geval buiten de overheid plaatsvindt door verschillende concurrerende bureaus. De veronderstelling is dat concurrentie tussen onderzoeksbureau de kwaliteit van hun werk vergroot. Dit gaat dan waarschijnlijk ook samen met een minder groot geloof in de generaliseerbaarheid van kennis en dus ook de mogelijkheid om de beste oplossing te vinden. Met name om deze laatste reden past het engineering model minder bij het systeemanalytische discours dan het bureaucratische model.

⁹ Kritisch theoretici verwijzen in dit verband naar het werk van Max Weber over de bureaucratie.

Kritisch theoretici erkennen dat waarden een rol spelen binnen de wetenschap. Waarden hebben met name invloed op de selectie van het probleem, de theorie, de methode en de analyse. De instrumentele rationaliteit staat volgens hen immers voor een bepaalde waarde waarnaast je anderen kunt plaatsen. Wel blijven zij vasthouden aan de claim wetenschap te bedrijven vanuit een politiek en waarde vrije positie. Er blijft in hun ogen een duidelijke scheiding bestaan tussen wetenschap aan de ene kant en samenleving en politiek aan de andere kant (vergelijk met het bureaucratisch model van Hoppe).

In het responsieve discours is waardenpluralisme een belangrijk uitgangspunt. Ook wordt er ruimte gegeven aan ervaringskennis naast wetenschappelijke kennis, wat zou kunnen wijzen op samenwerking tussen wetenschap en samenleving bij het formuleren van de beoordelingsmaatstaven, al is een positie waarin dit volledig aan de samenleving wordt overgelaten theoretisch ook mogelijk. Bij de modellen die Hoppe onderscheidt van de relatie tussen wetenschap en samenleving, zijn er verschillende die uitgaan van waardenpluralisme en dit problematiseren. Dit zijn allebei modellen, waarin sprake is van een dialoog tussen wetenschap en samenleving ook over waarden. In wat Hoppe het 'adversarial' model noemt, is sprake van een dialoog tussen wetenschap en samenleving, maar wel van een bijzondere. Verschillende belangengroepen gebruiken die wetenschappelijke kennis die hen helpt om hun vooropgezette politieke standpunt te legitimeren. In een sterk gepolitiseerde situatie ontstaat dan het gevaar dat wetenschappelijke input in beleidsprocessen niet meer geloofwaardig wordt gevonden. Waarden en ook beleidsdoelen worden meteen vertaald in termen van steun voor of aantasting van gevestigde belangen.

In Hoppes' 'dispositional' of 'discours-coalitie'-model worden waarden gezien als sociaal geconstrueerde bedreigingen of steun voor gevestigde belangen. Door deze op een bepaalde manier in een gezamenlijke dialoog met betrokkenen te herformuleren zijn compromissen mogelijk. In beide modellen hebben expert kennis en lekenkennis een gelijkwaardige status hebben. Het is niet zo dat experts buigen voor leken, wetenschappelijke input kan namelijk politieke consensus helpen bereiken. In het 'adversarial' model heeft wetenschap vooral een zogenaamde 'ijskastfunctie' die tijd geeft aan de betrokkenen om deals te sluiten. In het discours-coalitiemodel kan de wetenschap zorgen voor nieuwe 'fuzzy' concepten waarmee een conceptuele brug kan worden geslagen tussen groepen die tegenover elkaar staan. In deze modellen zijn wetenschappers dus ook onderdeel van het beleidsproces. In feite vormen zij in van de vele politiek actoren in de strijd om beleid.

Abma wijst er op (1996: 78) dat er binnen het responsieve discours afstand wordt genomen van een positivistische wetenschapsopvatting en de overtuiging dat de objectieve (natuur)wetenschappelijke methode overdraagbaar is naar de sociale wetenschappen. De evaluatiemethoden die worden ontwikkeld hebben veel raakvlakken met de interpretatieve onderzoekstraditie. Er wordt uitgegaan van het idee dat mensen actieve 'constructors' zijn van de werkelijkheid: zij interpreteren en creëren hun werkelijkheid. Kennis wordt gezien als de uitkomst van een actieve interpretatie door een betrokken onderzoeker. Het object in de sociale wetenschappen maakt het onmogelijk om een niet interactieve positie in te nemen. Er wordt veel waarde gehecht aan het bestuderen van unieke gevallen. Het doel van een responsieve evaluatie is juist het verschaffen van tijd-en plaatsgevonden kennis. Het is de gebruiker en niet de onderzoeker die op basis van ervaringskennis generaliseert. Het gaat om kennis die mensen plaatsvervangende ervaringen geeft. Deze zouden geschikter zijn om actie te genereren.

Binnen de responsieve benaderingen zien we wel nog twijfel in welke mate afstand wordt genomen van de belofte die de traditionele wetenschap in het moderne tijdperk heeft. Zo stellen bijvoorbeeld Van der Zouwen e.a. (2006: 10): *"In itself the wish to evaluate policy assumes that policy processes are manageable and can be improved and that there is a relation between policies and outcomes to be discovered by the policy analysis"*. Parsons (1995, geciteerd in Van der Zouwen e.a., 2006:11) zegt daarover: *"In that sense despite*

severe criticism, the activity of evaluation has kept positivist approaches alive". Van der Zouwen e.a. (2006: 11) vervolgen met: "And in our view with good reasons. Evaluation as an attempt to improve the quality of policy makes sense, is also demanded by policy makers and we feel that it can be meaningful".

2.7 Discoursen over beleidsevaluatie samengevat

In tabel 2.1 worden de verschillende discoursen over beleidsevaluatie nog eens samengevat. Beknopt wordt per discours aangegeven welke tekortkomingen van de klassieke beleidsevaluatie centraal staan en hoe deze kijk op de klassieke beleidsevaluatie en haar tekortkomingen samenhangt met wetenschapsopvattingen, visies op beleid en met modellen over de relatie wetenschap en samenleving (politiek).

Tabel 2.1 Discoursen over beleidsevaluatie samengevat

Kenmerken	Discours		
	<i>steemanalytisch</i>	<i>kritisch theoretisch</i>	<i>responsief</i>
Reactie op tekortkomingen klassieke beleidsevaluatie	Ideaal onderzoeksontwerp zo dicht mogelijk benaderen	Verbreden beoordelingskader	Onderhandelen over beoordelingskader met alle betrokkenen bij beleidsproces
Maatstaf	Goed natuurbeleid realiseert de vooraf gestelde politieke doelen van de nationale overheid	Goed natuurbeleid is ook onderwerp van een normatieve wetenschappelijke discussie	Goed natuurbeleid is wat betrokkenen uit de uitvoeringspraktijk daaronder verstaan
Wetenschap	Wetenschap genereert objectieve kennis	Voorzichtige erkenning dat waarden een rol spelen binnen de wetenschap	Twijfel aan vermogen van de wetenschap om objectieve kennis te genereren. Er wordt waarde gehecht aan tijds-en plaatsgebonden kennis
Beleid	Beleid is het meest geschikte en meest efficiënte instrument ter realisatie van bepaalde doeleinden	Beleid is het meest geschikte en meest efficiënte instrument ter realisatie van bepaalde doeleinden en de doeleinden zijn vanuit verschillende normatieve standpunten rationeel	Beleid is altijd een zaak van onderhandelen en compromissen sluiten, het beste beleid is het beleid met de meeste steun
Wetenschap en samenleving	Samenleving/politiek heeft in principe het primaat t.a.v. de keuze van waarden, de wetenschap ondersteunt met feiten de politiek neutrale uitvoering van beleid Zonodig wetenschappelijke operationalisering van 'het goede' op basis van vage noties vanuit samenleving/politiek	Samenleving/politiek heeft het primaat t.a.v. de keuze van waarden, de wetenschap ondersteunt met feiten en rationele analyse van waarden beleidsprocessen	Dialogoog over feiten en waarden; wetenschap faciliteert overbruggen conflicten in de samenleving

3 De klassieke beleidsevaluatie als ideaal

3.1 De voorkeur voor de klassieke beleidsevaluatie

De functie van het MNP is vastgelegd in de wet. Er geldt een aparte regeling voor het milieubeleid en voor het natuurbeleid. In de wettelijke regeling van de natuurplanbureaufunctie (Staatsblad, 24 december 1997) is aangegeven welke rapporten van het planbureau worden verwacht: éénmaal per vier jaar een wetenschappelijke verkenning en jaarlijks een wetenschappelijk rapport. Dit jaarlijkse rapport, de Natuurbalans, beschrijft onder meer de voortgang en realisatie van beleid.

Het dominante beoordelingscriterium dat het MNP hanteert bij de evaluatie van natuurbeleid is doeltreffendheid, ook wel effectiviteit genoemd. De vraag die de beleidsonderzoekers zich stellen is: worden de doelen van het natuurbeleid gehaald, dankzij de instrumenten die in het natuurbeleid worden ingezet? Het MNP kiest hiermee voor de klassieke beleidsevaluatie (zie paragraaf 2.2).

Waarom kiest het MNP nu voor dit type beleidsevaluatie? Het planbureau levert naar eigen zeggen *wetenschappelijke* verkenningen en analyses die relevant zijn voor strategische beleidskeuzes van de regering. Zij acht het hierbij van belang om *onpartijdig* en *objectief* te zijn en *loyaal* ten opzichte van de regering (ODP, 1996). Beleidsevaluatie conform het klassieke stramien kan worden opgevat als een wetenschappelijke activiteit (zie paragraaf 2.2) en sluit daarom goed aan bij deze missie van het MNP. Analoog aan deze positiebepaling door het MNP ontwikkelt zij methoden voor beleidsevaluatie. Uit de evaluatiepraktijk van het MNP rond het natuurbeleid blijkt, dat de onderzoekers proberen om het ideaal van de klassieke beleidsevaluatie zo goed mogelijk te benaderen.

Een relevante stap in de methode voor de klassieke beleidsevaluatie is het meten van de effecten van het beleid. Volgens de traditionele wetenschapsopvatting is het van belang dat deze meting betrouwbaar en valide is, zodat zoveel mogelijk objectieve kennis wordt gegenereerd. Voor een oordeel over de doeltreffendheid van beleid is het van belang dat de gemeten effecten van het beleid kunnen worden vergeleken met de beoogde effecten van het beleid.

Ook dient er een onderzoeksopzet te worden ontworpen waarmee de gemeten effecten van het beleid causaal kunnen worden toegerekend aan de beleidsinterventie. Zoals in hoofdstuk 2 al werd aangegeven is dit in de beleidspraktijk vaak erg lastig. Ook het MNP worstelt met dit zogenaamde causaliteitsprobleem en probeert oplossingen te bedenken die het ideaal van het klassieke experiment zo dicht mogelijk benadert.

Bij een klassieke beleidsevaluatie wordt het ten slotte van belang geacht dat de resultaten van het evaluatie-onderzoek gebruikt kunnen worden voor aanpassing en/of vernieuwing van het beleid. Ook binnen het MNP wordt er nagedacht over hoe de bruikbaarheid van haar periodieke en incidentele beleidsevaluaties kan worden versterkt. Een van de manieren om dit te doen is het uitvoeren van een oorzakenanalyse. De boodschap richting de politiek dat het beleid al dan niet succesvol is kan dan worden aangevuld met waarom dit zo is. Dit zou meer bieden handvatten voor de aanpassing van het beleid.

Hieronder volgt nu eerst in paragraaf 3.2 welke ideeën er binnen het MNP te vinden zijn over de meting van effecten van beleid. Dan wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de wijze waarop het MNP bij de evaluatie van natuurbeleid zoekt naar oplossingen voor het causaliteitsprobleem. Ten slotte worden in paragraaf 3.4 enkele richtlijnen van het MNP voor een zogenaamde oorzakenanalyse gepresenteerd, waarmee zij de bruikbaarheid van haar evaluaties beoogt te vergroten.

3.2 Meten van beoogde beleidseffecten

Volgens het ideaal van de klassieke beleidsevaluatie moeten de effecten van het beleid op een betrouwbare en valide manier empirisch kunnen worden vastgesteld. Dit betekent dat de effecten waarneembaar of meetbaar moeten zijn en er een zo groot mogelijk consensus is onder wetenschappers hoe je dit kunt bereiken via operationalisering van begrippen ofwel het benoemen van meetbare grootheden en over de keuze van waarnemingsinstrumenten (documentanalyse, interviews, tellingen). Een meetbare grootheid is niet per definitie een kwantitatieve grootheid. Ook bijvoorbeeld een beoogde gewijzigde attitude van mensen kan zo worden geoperationaliseerd dat deze waarneembaar is. Alleen geldt in het algemeen wel dat bij kwalitatieve begrippen er in het algemeen meer discussie is onder wetenschappers hoe deze het beste geoperationaliseerd kunnen worden.

Om de effecten van het beleid te kunnen vergelijken met de doelen van het beleid, is het van belang dat dezelfde meetbare grootheden worden gehanteerd bij de operationalisering van doelen en van effecten. Voor uitspraken over de mate van doeltreffendheid van beleid is dit noodzakelijk. Opmerkelijk is dat in veel literatuur over beleidsevaluatie gesteld wordt dat beleidsmakers daarom duidelijke, specifieke, concrete en meetbare omschrijvingen van doeleinden moeten geven. Als dit niet zo is, en dat is vaak niet zo in de beleidspraktijk, zou er sprake zijn van een methodologisch probleem (Bressers, 1983; Grunwald-Schindl en Kraan-Jetten, 1987 in: Kuindersma en Pleite, 1999). Kennelijk achten deze auteurs het niet acceptabel de operationalisering van de doelen van het beleid -voor het doen van een beleidsevaluatie- aan wetenschappers over te laten.

Deze opvatting is ook te vinden in de richtlijnen voor de evaluatie van het natuurbeleid uit de beginperiode van het MNP. Zo schrijven Reiling e.a. (1999) voor dat alleen de realisatie van beleid wordt geëvalueerd, wanneer in het politiek vastgestelde beleid *gekwantificeerde* doelstellingen staan, ook wel aangeduid als taakstellingen. Bij het maken van de eerste Natuurverkenning zijn op dat moment (en die situatie is anno 2006 niet veel anders) de taakstellingen voor natuur vooral beschikbaar voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (Reiling e.a., 1999: 25). Het gaat dan om areaaldoelstellingen. Het natuur- en landschapsbeleid omvat echter meer dan alleen de EHS en de EHS gaat over meer dan de realisatie van extra hectares natuur. De genoemde auteurs stellen daarom dat de verdere uitwerking van het evaluatiekader voor het natuur- en landschapsbeleid pas mogelijk is, 'indien er meer uitgewerkte doelstellingen beschikbaar zijn.' In een stappenplan dat ten behoeve van de uitvoering van beleidsevaluatie voor de Natuurbalans is opgesteld (Kuindersma, 1999) wordt deze stellingname heel concreet gemaakt. Wanneer de vraag: zijn er in het beleid taakstellingen (=gekwantificeerde doelstellingen) geformuleerd ontkennend moet worden beantwoord, is de aanbeveling: stop de analyse!

De aanvankelijke keuze om bij het ontbreken van gekwantificeerde doelstellingen, (dat deel van) het beleid niet te evalueren, vinden onderzoekers van het MNP na verloop van tijd onbevredigend. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat de evaluatie van het EHS beleid zich alleen richt op de hoeveelheid hectares die er elk jaar mogelijk bijkomen. De hectaredoelstelling

(=taakstelling) voor de EHS is volgens velen, beleidsmakers en wetenschappers, echter geen doel op zichzelf. Het gaat er in het natuurbeleid uiteindelijk om, dat de kwaliteit van de natuur in Nederland toeneemt. Extra hectares zijn hiervoor weliswaar een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Daarom wordt er vanaf 2001 voor gekozen, om de doelstelling voor natuurkwaliteit, toch maar zelf te gaan operationaliseren (Reijnen e.a., 2002; Reijnen, 2003; Ligthart e.a., 2004).

Bij deze operationalisering wordt door de onderzoekers van het MNP een aantal nadere keuzes gemaakt. De doelstelling voor natuurkwaliteit is in de beleidsplannen van de rijksoverheid immers slechts in kwalitatieve termen omschreven. Zo staat in de meest recente beleidsnota (Ministerie van LNV, 2004) dat: *“voor alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten (dieren en planten) en de populaties die zij vormen de condities voor instandhouding duurzaam aanwezig moeten zijn”*. Met deze doelformulering geeft de rijksoverheid uitdrukking aan de zogenaamde ecosysteembenadering die ook internationaal geldt als uitgangspunt voor biodiversiteitsbeleid. Er wordt niet beoogd om direct op de instandhouding van soorten dieren en planten te sturen, maar eerder op de realisatie van de condities: bijvoorbeeld ruimte of aanwezigheid van een goede kwaliteit water, waaronder deze soorten overleven (Ministerie van LNV, 1995). Het gaat om de mogelijkheid dat natuurlijke processen zich kunnen voltrekken, wat dan bij wijze van spreken ‘vanzelf’ tot een duurzame aanwezigheid van planten en dieren leidt.

Als graadmeter voor doelrealisatie zou nu in navolging van deze ecosysteembenadering gekeken moeten worden naar de mate waarin de condities voor natuurlijke processen aanwezig zijn en daarmee een voorwaarde vormen voor het duurzaam voortbestaan van planten en dieren die in Nederland thuishoren. Het MNP kiest er echter voorlopig voor om toch (ook) naar de aanwezigheid van soorten dieren en planten en de populatie-omvang van deze soorten te kijken, als maat voor de realisatie van de kwalitatieve doeleinden van het natuurbeleid. Dit blijkt te maken te hebben met een kennisleemte. In de Nederlandse situatie met een sterk versnipperde natuur zijn condities voor duurzaam voortbestaan namelijk alleen globaal te duiden. Deze keuze impliceert echter wel dat het beleid ook wordt afgerekend op de aanwezigheid van bepaalde aantallen planten en dieren per soort. Dit is echter niet alleen afhankelijk van het creëren van gunstige condities onder invloed van beleid, maar ook van natuurlijke processen. De aanwezigheid van bepaalde aantallen planten en dieren kan dus niet alleen het beleid aangerekend worden.

De keuze voor ‘condities’ of ‘soorten’ is echter niet de enige die nodig is bij de operationalisering van de kwaliteitsdoelstelling. Een volgende keuze betreft welke planten en diersoorten dan waargenomen moeten worden in Nederland, om van doelrealisatie te kunnen spreken. Het natuurbeleid stelt: ‘alle dieren en planten die in 1982 in Nederland aanwezig waren’. Welke dit waren, weet niemand echter precies. Ook hier maakt het MNP een keuze. Per type natuur: bijvoorbeeld bos, heide, moeras, wordt gekeken naar die soorten planten en dieren die representatief zijn voor dat type natuur en die praktisch meetbaar zijn. In een handboek dat een nadere uitwerking is van het natuurbeleid (Bal, 2001), maar niet politiek is vastgesteld, wordt een andere soortenlijst gehanteerd. Hier zijn soorten geselecteerd aan de hand van de criteria: internationale verplichtingen, dalende trend en zeldzaamheid. Deze soortenset wordt ook wel aangeduid als de doelsoorten. Niet alle doelsoorten zijn echter ook praktisch meetbaar. Volgens de onderzoekers van het MNP is aan de hand van hun soortenset het voorkomen van deze doelsoorten echter goed te voorspellen.

Aanwezigheid van de voor een bepaald type natuur kenmerkende soorten planten en dieren, zegt echter nog onvoldoende over de duurzame instandhouding van deze soorten. Eén zwaluw maakt nog geen lente oftewel voor het duurzaam voortbestaan van een soort zijn meerdere

individuen van belang. Daarom wordt de mate van doelbereiking door het MNP ook bepaald aan de hand van de populatieomvang ofwel het aantal individuen per soort. De vraag is dan hoeveel individuen per soort aangetroffen moeten worden, om wat dit aspect betreft van doelbereiking te kunnen spreken. Omdat voor de meeste soorten nog geen informatie beschikbaar is over de streefaantallen van een soort die toereikend zijn voor duurzaam voortbestaan, zijn deze aantallen bepaald aan de hand van de aantallen individuen per soort (=populatieomvang) behorende bij situaties die ecologen aanduiden als 'natuurlijk' of 'ongestoord'. Dit kan een situatie uit het verleden zijn of in een ander land, waarin er in mindere mate sprake is van menselijke invloeden. Voor multifunctionele natuur zijn deze aantallen gehalveerd om het streefaantal te bepalen.

Deze twee verschillende opvattingen over het operationaliseren van de beleidsdoelen, alleen die delen van het beleid evalueren waarvoor gekwantificeerde doelstellingen bestaan of zelf aan de slag gaan met het operationaliseren van beleidsdoelen en daarmee van de te verwachten effecten ten behoeve van het meten van beleidseffecten en de methodiekontwikkeling die daaruit volgde, heeft ook zijn weerslag gehad op de officiële publicaties van het MNP over natuur en natuurbeleid. In opeenvolgende Natuurbalansen is er in het evaluatiedeel jarenlang vooral over zogenaamde 'beleidsprestaties' gerapporteerd. Beleidsprestaties zijn de in het beleid voorgeschreven activiteiten die door overheden dan wel maatschappelijke organisaties of individuen moeten worden uitgevoerd met het oog op de doelen van het beleid. Op het niveau van deze beleidsprestaties zijn er zoals al werd aangegeven vaak wel meetbare doelen geformuleerd, veelal aangeduid als taakstellingen. Voorbeelden hiervan zijn de al eerder genoemde aantal hectares begrensde of verworven EHS of gerealiseerde landschapsplannen (RIVM en DLO, 2001: 119). Dit wordt ook wel aangeduid als een uitvoeringsevaluatie (Kuindersma en Pleijte, 1999; Kuindersma en Boonstra, 2005: 16).

Recent is er een tendens om in de Natuurbalans meer en meer ook de uiteindelijke mogelijke effecten van beleid in beeld te brengen. In de Natuurbalans uit 2005 zijn hiervan verschillende voorbeelden te vinden, zoals staat van instandhouding in Natura2000 gebieden in 2005 (MNP, 2005: 54) en informatie over het herstel van verdroogde gebieden (MNP, 2005: 75). Hierbij wordt uitgegaan van eigen operationalisering van 'staat van instandhouding' en 'herstel'. Of deze gemeten effecten ook aan het gevoerde beleid kunnen worden toegeschreven is onderwerp van de volgende paragraaf.

3.3 Bepalen van causaliteit

Bepalen of beleid effectief is geweest vraagt immers meer dan meten van beleidseffecten. Er dient te worden aangetoond dat de gemeten effecten zoals met de beleidsdoelen beoogd, daadwerkelijk causaal kunnen worden toegeschreven aan het gevoerde beleid. In het voorbeeld van de EHS: draagt de uitbreiding van hectares natuurgebied bij aan het behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit? Hiervoor moet dan eerst worden bepaald of biodiversiteit behouden blijft, zich herstelt of zich ontwikkelt en vervolgens of die doelbereiking ook (causaal) toegeschreven kan worden aan de gerealiseerde beleidsprestaties. Zoals in zoveel klassieke beleidsevaluaties het geval is, worstelt ook het MNP met het causaliteitsvraagstuk.

Om in het geval van het natuurbeleid de effecten van dit beleid te kunnen vaststellen en toerekenen aan dit beleid is het volgens het stramien van de klassieke beleidsevaluatie op de eerste plaats nodig om te bepalen of de natuurkwaliteit voordat het beleid werd ingezet, wezenlijk verschilt van de natuurkwaliteit daarna. Er moet dus zowel een *voor*-meting zijn

uitgevoerd als een *na*-meting (Van de Graaf en Hoppe, 1992: 396). Nu is van de natuurkwaliteit in Nederland redelijk vast te stellen hoe deze er voorstond in 1990, het jaar waarin het eerste Natuurbeleidsplan uitkwam (Ligthart e.a., 2004). Ook *voor* 1990 werden er echter al beleidsmaatregelen getroffen om de natuurkwaliteit te behouden en versterken. Meetgegevens uit 1990 geven dus niet de situatie weer zonder beleid, maar wél de situatie voordat begonnen werd met de Ecologische Hoofdstructuur. Door vervolgens bijvoorbeeld anno 2005 weer een meting uit te voeren, kan worden vastgesteld in welke mate de natuurkwaliteit in de periode van 1990 tot 2005 is veranderd onder invloed van het werken aan de EHS¹⁰.

Om zeker te weten dat deze geconstateerde verandering *causaal* toegerekend mag worden aan het beleid, dat in die periode is uitgevoerd, is echter meer nodig. Daarvoor zou je in feite in alle opzichten gelijke situaties moeten construeren, die slechts op één punt van elkaar verschillen: in de ene situatie werd geen beleid¹¹ toegepast (ook wel de controle situatie genoemd) en in de andere wel (Van de Graaf en Hoppe, 1992: 396). Dit is echter onmogelijk voor alle verschillende typen natuur (op de geijkte schaal) in Nederland. Er is weinig natuur die niet onder invloed staat van het EHS-beleid.

In een studie naar de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid (waarvoor ook eerst effectiviteit moet worden vastgesteld), kiezen de onderzoekers van het MNP er daarom voor om slechts een inschatting te maken van de causaliteit (Ligthart, e.a., 2004: 37-39). Dit doen zij door middel van een beleidseffectketenanalyse, ook wel aangeduid als klassieke procesevaluatie (Bressers, 1993; Bressers en Herweijer, 1991 in: Kuindersma en Boonstra, 2005). In een beleidseffectketen, in feite een causaal model kunnen verschillende tussenniveaus naar doelbereiking worden onderscheiden. Voor het natuurbeleid zijn dit:

- Bestuurlijke doorwerking/ beleidsprestatie: alle resultaten van bestuurlijke procesactiviteiten (per overheidsinstantie: rijk, provincie, gemeente, etc).
- Maatschappelijke doorwerking: de feitelijke fysieke maatregelen (per actor: landbouw, recreatiesector etc).
- Maatschappelijke doelrealisatie: de verminderde emissies etc., in feite het realiseren van de voorwaarden om de instandhoudingscondities te realiseren
- Omgevingskwaliteit in termen van milieu, ruimte, in feite het realiseren van de instandhoudingscondities
- Einddoel (=doelbereiking): effecten op natuurkwaliteit.

Volgtijdelijk resultaat op elk tussenniveau van deze beleidseffectketen is een belangrijke voorwaarde voor causaliteit. Nadere onderbouwing van de causale relatie tussen de gerealiseerde condities (=omgevingskwaliteit) en het duurzaam voorkomen van soorten is vervolgens mogelijk met behulp van de inzet van modellen. Het MNP maakt gebruik van een modelsysteem waarin de condities (ook wel standplaatsfactoren genoemd) gerelateerd zijn aan het voorkomen van soorten en de omvang van de populaties op basis van statistische analyse van een groot aantal veldsituaties.

¹⁰ Overigens zullen de effecten van het EHS beleid uit de periode 1990-2005 lang niet allemaal al in 2005 zichtbaar zijn, vanwege het zogenaamde na-ijl effect. De natuur reageert vaak zeer langzaam op ingrepen.

¹¹ Voor het gemak is hier aangenomen dat er zoiets bestaat als HET natuurbeleid. In feite bestaat dit beleid echter een veelheid van verschillende beleidsmaatregelen ressorterend onder verschillende beleidsdomeinen (o.a. ruimtelijke ordening-, milieu- en waterbeleid) die op verschillende momenten zijn vastgesteld. Hier gaat het om het totale effect van al het beleid in de genoemde periode.

3.4 Vergroten van de bruikbaarheid van beleidsevaluaties

Volgens het MNP omvat een beleidsevaluatie niet alleen het meten van beleidsprestaties, beleidseffecten of zelfs effectiviteit. Zoals ook Reiling e.a. (1999: 52) stellen: *“Na constatering van het beleid de beoogde taakstellingen haalt, is het met name bij beleidsfalen nodig om naar de verklaring te zoeken”*. Het al eerder genoemde stappenplan dat door Kuindersma (1999) is gemaakt als hulpmiddel voor de evaluatie van natuurbeleid door het MNP, noemt dit een oorzakenanalyse. Deze is mogelijk op twee niveaus. Indien de beoogde beleidsprestaties niet zijn gerealiseerd, wordt nagegaan waarom dit niet zo is. Overigens stopt de analyse daar dan ook. Het heeft volgens het stappenplan van het MNP immers weinig zin om de effecten van de beleidsprestaties te bepalen, wanneer er geen of (te) weinig beleidsprestaties zijn. In het geval van achterblijvende beleidsprestaties verwacht het MNP dat dit te verklaren is door een tekort aan draagvlak van beleid bij de partijen (zowel overheden als maatschappelijke organisaties en burgers) die betrokken zijn bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid. Een andere mogelijke oorzaak is volgens dit stappenplan een tekort aan middelen of een gebrek aan vertrouwen in de overheid die staat voor het beleid.

Een oorzakenanalyse op het tweede niveau is aan de orde, indien de doelstellingen niet zijn gerealiseerd en indien is aangetoond dat dit niet kan worden toegerekend aan het ontbreken van beleidsprestaties. Mogelijke verklaringen voor achterblijvende effecten van het beleid of aanwijzingen dat de effecten niet optreden vanwege het beleid zijn verkeerde vooronderstellingen over de relatie tussen beleidsprestaties en verwachte beleidseffecten of (veranderende) externe omstandigheden. In het eerste geval is het beleid er ten onrechte van uitgegaan dat de uitgevoerde activiteiten, bijvoorbeeld aankoop van natuurgebieden, zou leiden tot de gewenste beleidseffecten, bijvoorbeeld verhoging van biodiversiteit. Veranderende externe omstandigheden die de effectiviteit van beleid kunnen verminderen zijn in het geval van de EHS bijvoorbeeld grondprijstijgingen en veranderingen in de landbouw (Kuindersma, 1999).

Hoewel het MNP het belang van een oorzakenanalyse onderkent, worden er ook kanttekeningen bij geplaatst. Reiling e.a. (1999: 30) stellen bijvoorbeeld: *“De kennis van het sociale domein en van het beleidsdomein is weliswaar essentieel voor het inzicht, maar wetenschappelijk gezien ‘zwak’ en kent een geringe voorspellende waarde”*. Andere argumenten voor terughoudendheid met betrekking tot een sociaal-wetenschappelijke oorzakenanalyse die in een interne interviewronde (2002) worden genoemd zijn het risico dat bij een analyse van beleidsprocessen de primaire opdrachtgever of het planbureau zelf onderwerp van de analyse wordt of het meer pragmatische argument dat het MNP weinig expertise op dit gebied in huis heeft. Bij de analyse van beleidsprocessen wordt wel nog onderscheid gemaakt tussen de analyse van de beleidsvorming en de analyse van de beleidsuitvoering. Het eerste wordt dan om de al genoemde redenen afgewezen, het tweede zou wel mogen.

4 Keuze van evaluatiemaatstaven

4.1 Wisselende opvattingen

Zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven, betekent evalueren beoordelen. Een van de kerncomponenten van een evaluatieonderzoek vormt dan ook impliciete of expliciete waarden, normen, maatstaven of standaarden waarmee het waargenome of voorgestelde vergelijkenderwijs wordt beoordeeld. Maatstaven zijn voor de evaluator in principe geen vaststaande gegevenheden; zij worden bewust of onbewust altijd gekozen (Van de Graaf en Hoppe, 1992: 382-384).

Binnen het Milieu- en Natuurplanbureau worden meestal de nationale overheidsdoelen als de maatstaf gekozen waarmee de gemeten effecten van het natuurbeleid moeten worden vergeleken. Goed natuurbeleid is dan beleid waarmee deze doelen worden gehaald. Deze keuze is echter niet onomstreden binnen het MNP. Er heersen ook andere opvattingen over de te kiezen evaluatiemaatstaven. Deze verschillende opvattingen over de keuze van evaluatiemaatstaven zal in dit hoofdstuk worden weergegeven, geïllustreerd aan de hand van typische evaluatiepraktijken die met de verschillende gekozen posities samenhangen.

4.2 Nationale overheidsdoelen of wetenschappelijk gefundeerde maatlatten

Het MNP kiest meestal de beleidsdoelen van de nationale overheid als normatief anker voor haar beleidsevaluaties. Deze ziet zij namelijk als haar belangrijkste opdrachtgever. Het planbureau onderzoekt of de regering de doelen die zij zichzelf stelt, ook haalt (Reiling e.a., 1999: 23). Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben kunnen zien, is het MNP aanvankelijk van mening dat ook de operationalisering van deze nationale beleidsdoelen -mocht dit nodig zijn- geen taak van het MNP is.

Deze mening is echter niet iedereen toegedaan binnen het MNP. Minimaal op basis van praktische argumenten wordt deze positie niet houdbaar geacht. Het MNP kan namelijk haar evaluerende rol niet waarmaken, wanneer zij niet beschikt over toepasbare maatstaven, dat wil zeggen maatstaven die geoperationaliseerd kunnen worden in te meten grootheden. Wanneer de nationale beleidsmakers dit niet doen, dan blijft er voor het MNP als het ware niets anders over dan dit maar zelf te gaan doen (zie paragraaf 3.2). Hiermee verleent het MNP de beleidsmakers ook een dienst volgens Wiertz. Het planbureau draagt zo immers bij aan verduidelijking van de doelformulering van de beleidsdirecties (Wiertz, 2003:13). Onderzoekers van het MNP achten het wenselijk dat hun operationalisering zoveel mogelijk aansluiten bij die van beleid en politiek. Door in dialoog te treden met beleidsmakers en/of politici wordt er gewerkt aan draagvlak voor de gekozen maatlatten. Het zou volgens sommige onderzoekers vervolgens een zegen zijn, wanneer de politiek deze operationalisering van de doelen door onderzoekers zou overnemen. Het MNP kan dan immers beschikken over een set toepasbare maatstaven die bovendien politiek is gelegitimeerd.

Er zijn binnen het MNP echter ook meer principiële bezwaren om de doeleinden van de nationale overheid zoveel mogelijk als maatstaf voor de evaluatie van het natuurbeleid te

gebruiken. Sommige medewerkers van het MNP zijn van mening dat¹² het planbureau op deze wijze het risico loopt teveel gezien te worden als de beschermer van die overheidsdoelen. Dit zou op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid van het planbureau. Onafhankelijkheid betekent in dit geval dan onafhankelijk van de gevestigde macht. Zo schrijft MNP-medewerker Wiertz (2003:16): *“Het MNP moet –niet door beleid beïnvloed- de ruimte en middelen hebben om deze onafhankelijke rol te kunnen uitoefenen”*. Door deze onafhankelijkheid wordt volgens deze auteur voorkomen, dat het MNP een verlengstuk van het beleid zou worden. Het alternatief dat vanuit deze zienswijze dan gezien wordt, is dat het MNP de evaluatiemaatstaven zelf definieert op basis van wetenschappelijke argumenten.

Weer anderen voelen zich niet helemaal gemakkelijk bij deze positie. Vanuit een zuiver wetenschappelijk ecologisch perspectief wordt de lat namelijk in het algemeen hoger gelegd dan de nationale overheid dit doet in het natuurbeleid. Het MNP vreest in dat geval geassocieerd te worden met de milieu- en natuurbeweging. Zij staan immers vaak kritisch ten opzichte van het gevoerde natuur- en milieubeleid. De ecologische wetenschappelijke principes zijn in dit beleid vaak afgewogen tegen economische belangen zoals die van de landbouw. Het MNP wil dus wel op basis van wetenschappelijke argumenten kritisch zijn over het gevoerde beleid, maar hecht aan haar politieke neutraliteit. Zij is zich er kennelijk van bewust dat de buitenstaander wetenschap en politieke neutraliteit niet vanzelfsprekend acht.

Uit een onderzoek van Turnhout (2003) blijkt hoe het MNP worstelt met de invulling van het predikaat onafhankelijkheid in verband met evaluatieve uitspraken over het gevoerde beleid. Als de overheidsdoelen van het natuurbeleid als normatief uitgangspunt worden genomen, is het MNP volgens haar medewerkers onafhankelijk, omdat het geen eigen doelen heeft. Aan de andere kant zo stellen zij, is het planbureau dan juist niet onafhankelijk, omdat het kritiekloos de beleidsdoelen overneemt (Turnhout, 2003:63). Wanneer het MNP vervolgens echter kiest voor een kritische opstelling ten opzichte van het gevoerde beleid, dan *“is het de taak van het MNP om zelf vast te stellen wat de beleidsdoelen hadden moeten zijn”* (Turnhout, 2003: 64). Ook deze opstelling, kan, volgens medewerkers van het MNP, leiden tot het idee dat het MNP niet onafhankelijk is. Een kritische opstelling ten opzichte van het gevoerde beleid wordt overigens niet alleen problematisch gevonden vanwege de mogelijk politieke associaties die dit oproept. Het blijkt ook te maken te hebben met de wens van het MNP om bruikbare adviezen voor beleidsmakers te geven. Adviezen die zich kritisch uitlaten over het huidige beleid zouden door deze beleidsmakers wel eens als minder bruikbaar kunnen worden beoordeeld, zo wordt gevreesd.

4.3 Eigen maatstaven van het MNP

Hoewel de visie om op basis van eigen inzichten het beleid de maat te nemen niet onomstreden is binnen het MNP, beschikt zij wel over een hele verzameling van maatlatten gebaseerd op wetenschappelijke kennis. Deze maatlatten worden ook wel graadmeters genoemd. De graadmeters moeten volgens de opstellers ervan een rol spelen bij alle fases van de beleidscyclus: signalering, evaluaties ex post en ex ante en verkenningen (Wiertz, 2003: 13). In de planbureaupraktijk worden deze graadmeters echter vooralsnog vooral gebruikt bij haar signalerende en verkennende rol. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de kennelijk meer dominante opvatting dat de maatlat in een beleidsevaluatie gegeven dient te zijn door de overheid, namelijk de formele beleidsdoelen.

¹² Uitspraak in interne interviewronde over beleidsevaluatie in 2002.

Een centrale graadmeter die het MNP als maatlat hanteert bij haar signalerende en verkennende rol is de zogenaamde natuurwaardegraadmeter. De term natuurwaardegraadmeter hanteert het MNP niet voor niets. De term waarde verwijst naar waarderingsgrondslagen die staan voor die dimensies van natuur bijvoorbeeld soortenrijkdom (als onderdeel van biodiversiteit) en zeldzaamheid die gebruikt worden voor het bepalen van de toestand of beter gezegd de kwaliteit van de natuur (Van de Vegte en Turnhout, 2000). Met andere woorden er had ook gekozen kunnen worden voor andere dimensies. Primair argument voor de keuze van dimensies is voor het MNP of die dimensies gemeten kunnen worden. Het betekent dus niet dat deze dimensies van natuur per definitie hoger gewaardeerd worden.

De natuurwaardegraadmeter beoogt het verlies aan zowel de oppervlakte als de kwaliteit van verschillende ecosystemen in Nederland in kaart te brengen. Dit verlies wordt bepaald ten opzichte van een relatief ongestoorde situatie. Dit is niet de situatie die per definitie in het Nederlandse natuurbeleid wordt nagestreefd. Zoals in paragraaf 3.2 al werd aangegeven hanteert het Nederlandse beleid de situatie in 1982 min of meer als de situatie die weer bereikt moet worden. Ook kent het Nederlandse natuurbeleid een iets andere indeling in ecosystemen en een iets andere soortenselectie dan de natuurwaardegraadmeter. Met een andere soortenselectie en referentiesituatie zijn de uitspraken over kwaliteitsverlies aan de hand van de natuurwaardegraadmeter van een andere orde dan uitspraken over de mate van doelbereik van het gevoerde beleid. Bovendien richt het beleid zich in principe niet op streefaantallen per soort maar op de realisatie van gunstige condities (zie ook paragraaf 3.2).

De natuurwaardegraadmeter is ook niet de enige maatlat die het MNP hanteert om de ontwikkelingen in de natuur al dan niet in relatie tot het beleid te beoordelen. Het MNP erkent namelijk dat de natuur verschillende betekenissen kan hebben voor de maatschappij. De resultaten van het natuurbeleid zullen daarom ook vanuit verschillende perspectieven anders worden beoordeeld. Reiling e.a. (1999) stellen voor om kwaliteit van de natuur te beschouwen vanuit de optiek van de verschillende functies van natuur en landschap: behoud, gebruik en beleving. Deze optiek vinden we slechts gedeeltelijk terug in de set van graadmeters die het MNP voor het natuurbeleid heeft ontwikkeld. Met behulp van de al genoemde natuurwaardegraadmeter kan de kwaliteit van de natuur worden beschouwd vanuit de behoudsoptiek. Met het zogenaamde belevingsGIS wordt de belevingswaarde van de natuur vastgesteld. De gebruiksoptiek zoals door Reiling e.a. bedoeld vinden we niet heel expliciet terug in het graadmeterbouw-werk. Het zou dan volgens Wiertz (2003: 29) moeten gaan om duurzaamheidsindicatoren die moeten aangeven hoe hoog de gebruiksdruk kan zijn zonder de kritische grens van ecologische veerkracht, herstelbaarheid, draagkracht e.d. te overschrijden. Vervolgens stelt hij dat deze grens niet wetenschappelijk is vast te stellen, maar een politieke afweging tussen economie, ecologie en sociaal-culturele aspecten vraagt. De gebruiksoptiek zou je echter ook kunnen relateren aan de graadmeters waarmee de economische betekenis van natuur wordt gemeten. Deze graadmeters zijn vooralsnog buiten het MNP ontwikkeld (Ruijgrok e.a., 2007). Binnen het MNP woedt een levendige discussie over de zinvolheid van de toepassing van een dergelijke graadmeter voor haar analyses en evaluaties.

4.4 Nationale overheidsdoelen of doelen van andere deelnemers aan het beleidsproces

Het MNP is niet alleen terughoudend met het gebruik van haar eigen op basis van wetenschappelijke kennis geconstrueerde maatlaten voor de evaluatie van natuurbeleid, maar ook om andere - behalve de primair voor het natuurbeleid verantwoordelijke nationale overheid - deelnemers aan het beleidsproces een stem te geven in de formulering van het beoordelings-

kader (Kuindersma e.a., 2006) De belangrijkste reden die hiervoor wordt gegeven is dat het MNP dit niet vindt passen bij haar verantwoordelijkheid als kennisinstituut. Zo stelt bijvoorbeeld een medewerker van het MNP (interne interviewronde, 2002): *“Wanneer betrokkenen opgenomen worden in de begeleidingscommissie hebben zij ook iets te zeggen over de resultaten en dat is iets wat niet kan. (...) We hebben wel een workshop met hen georganiseerd om draagvlak voor de onderzoeksresultaten te krijgen en om de conclusies aan te scherpen. Wij bepalen echter uiteindelijk of kritiek wordt overgenomen of niet.”* Deze visie en handelswijze wordt breder gedragen binnen het MNP.

Toch zijn er in de praktijk van MNP-evaluaties van het natuurbeleid enkele voorbeelden te vinden van studies waarin het oordeel van andere betrokken partijen dan de primair verantwoordelijke rijksoverheid wel wordt weergegeven. Belangrijk motief van het MNP hiervoor is om te leren uit de beleidspraktijk. Dat wil zeggen wat werkt volgens betrokkenen wel en wat werkt niet, wanneer moet het betreffende rijksbeleid tot uitvoering worden gebracht. Het oordeel over beleid wordt in dat geval dus wel ontleend aan de ervaringskennis van de uitvoerders van dit beleid of degenen waar het beleid zich op richt. Hun definitie van de kwaliteit van natuur- of landschapsbeleid speelt dan een rol in de evaluatie¹³.

Daarnaast blijkt het MNP zich ervan bewust dat de overheid veelkoppig is, wat zich onder meer uit in het naast elkaar bestaan van door de politiek vertegenwoordigende organen gelegitimeerde doelen voor hetzelfde beleidsveld. Dit bewustzijn is vooral ontstaan door de toenemende Europeanisering van het natuurbeleid. Hierdoor werd het MNP geconfronteerd met een additionele set van formeel vastgestelde doelen. Vanuit de dominante positionering van het MNP ten opzichte van beleid, roept dit de vraag op tegenover welke overheid moet het MNP zich nu (ambtelijk) loyaal opstellen? Met andere woorden aan de hand van welke set van formele doelen, moet het betreffende natuurbeleid worden geëvalueerd? Het MNP blijkt in het algemeen geneigd de voortgang van het beleid t.o.v. de verschillende doelensets naast elkaar te monitoren. De loyaliteit t.o.v. die ene rijksoverheid, wordt dus in dat geval doorgetrokken naar andere overheden.

Zolang dit zich beperkt tot een beleidsprestatie-meting, wordt het MNP ook nauwelijks gedwongen tot een nadere positiebepaling. Zo is bijvoorbeeld een dubbele begrenzing van gebieden, enerzijds vanuit het nationale beleid en anderzijds vanuit het Europese beleid op zichzelf niet per definitie lastig. Wanneer echter volgens de Europese gebiedsstatus andere eisen worden gesteld aan de instandhouding van de natuur dan conform de nationale gebiedsstatus dan worden twee op zichzelf staande evaluaties conform de klassieke methode problematischer. Dit is praktisch nog wel uitvoerbaar¹⁴, maar welk signaal geef je mee aan het beleid? Kies zelf maar? Die neiging bestaat inderdaad. Zoals een medewerker het verwoordt (interne interviewronde, 2002): *“Het is van belang dat je verschillende maatlaten hanteert en in het midden laat wie de waarheid in pacht heeft”.*

Daarnaast zijn er ook hier voorbeelden om juist rond de gevolgen van de europeanisering van het natuurbeleid de beleidspraktijk aan het woord te laten. De vraag is dan: *“Hoe gaan mensen uit de praktijk om met de verschillende eisen die er aan de kwaliteit van een bepaald gebied worden gesteld?”* (Broekmeijer e.a., 2002). Een derde reactie op de Europeanisering van beleid van het MNP m.b.t. beleidsevaluatie, is om zelf een beoordelingskader te reconstrueren waarin wordt geprobeerd zowel recht te doen aan Europese en nationale eisen

¹³ In Kuindersma en Pleijte (1999) wordt dit een implementatie-evaluatie genoemd.

¹⁴ De causaal aan het beleid toe te rekenen gemeten effecten kunnen namelijk zowel met de ene set beoogde effecten worden vergeleken als met een andere, mits de operationalisering vergelijkbaar kunnen worden gemaakt.

(Lammers e.a., 2005). De meerduidigheid van beleid wordt dan als het ware weer onder een noemer gebracht.

Lastiger vindt het MNP het hoe om te gaan met een andere dimensie van het toenemende multilevel en het hiermee samenhangende meerduidige karakter van de kwaliteit van beleid, de regionalisering van beleid. Dit uit zich vooral in haar uitspraken over gebiedsgericht beleid. In dit type beleid worden sectorale Europese of rijksdoelen geïntegreerd en aangepast aan de regionale situatie door zogenaamde gebiedscommissies. Hierin hebben weliswaar politieke gezagdragers van verschillende bestuurlijke niveaus zitting, maar deze commissies hebben een andere democratische grondslag, dan de representatieve democratie. Het MNP neigt er dan toe om haar evaluaties eerder te baseren op de doelen die via de representatieve democratie zijn gelegitimeerd, dan op doelen die het resultaat zijn van de belangenstrijd op regionaal niveau.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de keuze om gebiedsgericht beleid op basis van sectoraal Europees en rijksbeleid af te rekenen, zoals in een evaluatie van de Reconstructie. De keuze om de Europese en nationale sectorale doelen als beoordelingskader te nemen, wordt onder meer ingegeven door twijfel over het democratisch gehalte van de doelen en visies die op gebiedsniveau tot stand komen. Zo stelt de projectleider van deze evaluatie (Kuindersma e.a., 2006: 37): *“Het feit dat alle betrokken partijen tevreden zijn met de plannen zegt niet dat het goede plannen zijn waarin alle verschillende belangen vertegenwoordigd zijn. Niet alle belangen in het landelijk gebied zijn goed vertegenwoordigd geweest in de processen waarin reconstructieplannen tot stand zijn gekomen. Alleen toetsen op tevredenheid van de bij de planvorming betrokken partijen levert geen volledig beeld op van het maatschappelijk nut van de reconstructieplannen.”*

Overigens wordt de voorkeur om uit te gaan van Europees of nationaal politiek vastgestelde doelen en daarmee van de normatieve voorkeuren van deze overheidslagen, niet alleen ingegeven door opvattingen over democratie. Deze keuze heeft ook te maken met het feit dat het MNP nationale overheidsinstellingen (bestuur en politiek) als haar primaire doelgroep/opdrachtgever ziet. Hierop duidt een uitspraak als: *“Wij richten ons op de rijksoverheid en de rijksverantwoordelijkheden. Adviesbureaus zijn er voor adviezen op gebiedsniveau”*¹⁵.

In de volgende paragraaf worden voorbeelden gegeven van evaluatiepraktijken binnen het MNP waar andere deelnemers aan het beleidsproces dan de nationale overheid een stem hebben gekregen in het beoordelingskader.

4.5 Leren uit de beleidspraktijk

Voor de Natuurbalans zijn er verschillende keren studies uitgevoerd en gebruikt¹⁶ waarin de waardering van het rijksbeleid door betrokkenen uit de beleidspraktijk centraal staat. Een voorbeeld hiervan is een onderzoek onder natuurbeheerders naar hun ervaringen met het Programma Beheer. Het Programma Beheer is een stelsel van rijkssubsidies voor het beheren van natuurgebieden. De resultaten van deze studie zijn in de Natuurbalans van 2001 gepubliceerd onder de kop 'Natuurbeleid in de beheerspraktijk'. In de tekst zijn uitspraken te vinden als: *“De huidige uitwerking van de resultaatbeloning via het Programma Beheer ervaren*

¹⁵ Interne interviewronde, 2002.

¹⁶ Behalve het hier uitgewerkte voorbeeld ook studie van Kuindersma en Verbij (2000) over de Randstadgroenstructuur en studie Broekmeijer e.a. (2002) over toetsingskaders SGR versus HR.

beheerders als rigide". En: *"Met name de kleinere beheerders missen een organisatie die hen adviseert over de uitvoering van het Programma Beheer"*. Wanneer je dit soort uitspraken zou vertalen naar een beoordelingskader voor de evaluatie van het Programma Beheer, zou de praktische uitvoerbaarheid van de regeling en de faciliterende rol van de rijksoverheid hierbij vanuit het perspectief van de beheerders een belangrijke beoordelingsfactor zijn.

Al is het voor het MNP niet gebruikelijk om aan de hand van visies en ervaringen van een brede groep van betrokkenen bij het beleid een beoordelingskader te ontwerpen voor de evaluatie van dit beleid, is er hiervoor wel in opdracht van het MNP een methodologie¹⁷ ontwikkeld (Kuindersma e.a., 2006). De bedenkers van deze methodologie stellen nadrukkelijk dat het hier gaat om een werkwijze die een mengvorm is tussen 'afrekenen' en 'leren' die geschikt is in situaties met een governance-achtige omgeving (Kuindersma e.a., 2006: 21). Met de eerste randvoorwaarde hebben zij geprobeerd zo goed mogelijk aan te sluiten bij de positie die het MNP wenst in te nemen ten opzichte van het beleid: enerzijds de kritische afstandelijke beoordelaar van beleid en anderzijds de beleidsondersteuner met bruikbare adviezen (Van de Vegte en Turnhout, 2000; Huitema en Turnhout, 2005). De tweede randvoorwaarde komt voort uit de vaststelling, dat steeds meer beleid in een governance context wordt vormgegeven. Dit wil zeggen dat er meerdere bestuurslagen en meerdere partijen betrokken zijn bij en een meer gelijkwaardige inbreng hebben in de formulering en uitvoering van beleid (Kuindersma e.a., 2002; Van der Zouwen e.a., 2005). Indien het MNP in de evaluatie van dit soort beleid een rol wil spelen, zo wordt gesteld, dan zal het andere vormen van evaluatie moeten ontwikkelen, dan de nu hoofdzakelijk toegepaste klassieke beleidsevaluatie¹⁸.

Typisch voor een governance context is dat bij de evaluatie van beleid de beoordelingscriteria niet louter aan de formele beleidsdoelen worden ontleend. Beleidsprocessen in een governance context hebben namelijk steeds vaker een doelzoekend karakter, waardoor de oorspronkelijke doelen van de initiator te globaal zijn om op te evalueren en/of gedurende het publieke onderhandelingsproces wat op de beleidsvaststelling volgt minder relevant worden. Bovendien worden de kansen op leren tussen diverse betrokkenen misgelopen door de werkelijkheidsdefinitie van de beleidsinitiator (die schuil gaat achter o.m. de doelen van het beleid) als enige input voor het beoordelingskader te accepteren (Kuindersma e.a., 2006).

Meerstemmigheid in het beoordelingskader kan op verschillende wijzen worden georganiseerd. Uitgangspunt van Kuindersma e.a. (ibid.) is de methodiek van Guba en Lincoln uit 1989. Er worden drie typen belanghebbende onderscheiden: (i) direct betrokkenen (overheden, maatschappelijke organisaties, politici) in het beleidsproces (=agents), (ii) degenen die profiteren van het beleid (=beneficiaries) en (iii) degenen die negatief worden beïnvloed door het beleid (=victims). Van al deze belanghebbende worden zowel hun positieve verwachtingen ten aanzien van het beleid, hun zorgen en hun discussiepunten geïnventariseerd (vergelijk voorbeeld aan het begin van deze paragraaf). Hierbij dient er ook aandacht te zijn voor de achterliggende motiveringen en waardensystemen. Boonstra (in Kuindersma e.a., 2006) stelt voor om niet alleen de huidige verwachtingen, zorgen en discussiepunten te achterhalen, maar ook de oorspronkelijke. Op deze wijze kan de ontwikkeling in het beleidsveld worden beschreven en kunnen de oorspronkelijke doeleinden van de

¹⁷ Deze methodologie omvat overigens niet alleen handreikingen voor het ontwerp van een beoordelingskader, maar bijvoorbeeld ook voor de voorbereiding van een evaluatie-onderzoek en voor de rapportage. Voor de lijn van dit verhaal is echter het ontwerp van het beoordelingskader het meest relevant.

¹⁸ Kuindersma en Boonstra (2005) gaan ervan uit dat in een klassieke beleidsevaluatie de effecten van het beleid altijd worden vergeleken met de doelen van de beleidsinitiator.

beleidsmakers worden betrokken. Zo kan ook worden voldaan aan de formele verantwoordingsfunctie.

Het resultaat van deze inventarisatie is een concept beoordelingskader. Dit wordt vervolgens voorgelegd aan een heterogeen samengestelde groep belanghebbenden. Doel is om waar mogelijk te komen tot gedeelde evaluatiecriteria en indicatoren. Het beoordelingskader dat uiteindelijk wordt vastgesteld, kan echter inconsistenties of tegenstrijdige criteria omvatten. Dit is nu eenmaal inherent aan doelzoekende beleidsprocessen.

Het dichtste in de buurt van een meerstemmig beoordelingskader dat door het MNP is ontwikkeld, is het beoordelingskader ten behoeve van de duurzaamheidsverkenning (MNP, 2004)¹⁹. Dit beoordelingskader is weliswaar niet zozeer ontworpen voor een beleidsevaluatie, maar veel meer voor een oordeel over de duurzaamheid van maatschappelijke ontwikkelingen al dan niet door beleid beïnvloed, maar is toch interessant om hier ten slotte even bij stil te staan. Op basis van een enquête onder de Nederlandse bevolking waarin opvattingen over de kwaliteit van leven zijn gepeild, zijn een viertal verschillende wereldbeelden geconstrueerd: 'mondiale markt', 'mondiale solidariteit', 'veilige regio', en 'zorgzame regio.' Vervolgens zijn er vanuit de verschillende wereldbeelden verschillende indicatoren ofwel evaluatiecriteria geformuleerd waarmee de duurzaamheid van maatschappelijke ontwikkelingen kan worden beoordeeld. Zoals immers in de kop van een paragraaf uit de samenvatting van de duurzaamheidsverkenning terecht wordt gesteld: *“De vraag of ‘het goed gaat’, kent meer dan een antwoord”* (MNP, 2004: 18). Jammer is dat deze meerstemmigheid vervolgens in diezelfde paragraaf teniet wordt gedaan door te concluderen dat *“uit het verloop van de indicatoren in de afgelopen 30 jaar het beeld naar voren komt dat DE duurzaamheid in Nederland tot 1990 is afgenomen en daarna ongeveer is gestabiliseerd”* (MNP, 2004: 18). Ook dient te worden opgemerkt dat voor de bruikbaarheid van adviezen op basis van de in deze paragraaf behandelde evaluatievorm niet alleen het meerstemmige karakter van het beoordelingskader van belang is, maar ook de interactieve wijze waarop dit tot stand komt. Van interactie is bij de totstandkoming van het beoordelingskader uit de duurzaamheidsverkenning echter nauwelijks sprake geweest.

¹⁹ Dit valt in principe buiten de scope van deze studie aangezien dit beoordelingskader zich niet louter op het natuurbeleid richt.

5 Reflectie: natuurbeleid met kwaliteit

5.1 Evaluatiepraktijken rond natuurbeleid binnen het MNP

Uit onderzoek voor de evaluatie van het natuurbeleid dat in opdracht van het MNP is uitgevoerd blijkt er vrij veel aandacht te zijn geweest voor het vertalen van de methode voor klassieke beleidsevaluatie naar de praktijk van het Nederlandse natuurbeleid. Ook het MNP stuit hierbij op de in hoofdstuk 2 gesignaleerde methodologische problemen. De methodologische problemen zijn voor het MNP echter geen aanleiding om de uitgangspunten van de klassieke beleidsevaluatie zelf ter discussie te stellen. De onderzoekers proberen werkwijzen te bedenken om zo goed mogelijk aan de wetenschappelijke vereisten van de klassieke beleidsevaluatie te voldoen.

Voor het methodologische probleem, het meten van de beleidseffecten, heeft het MNP in feite twee oplossingen. Aanvankelijk wordt er voor gekozen, om in plaats van een beleidseffectmeting (slechts) een zogenaamde beleidsprestatie meting, ook wel uitvoeringsevaluatie genoemd, te doen (Kuindersma en Pleijte, 1999). Het gaat dan voornamelijk om beantwoording van de vraag in hoeverre de beschikbare middelen of instrumenten voor het beleid ook daadwerkelijk zijn ingezet. De resultaten van dergelijke uitvoeringsevaluaties worden in de Natuurbalans gerapporteerd onder de term 'beleidsprestaties'.

Later wordt er in het onderbouwend onderzoek gewerkt aan het zelf operationaliseren van de in het beleid in kwalitatieve termen omschreven nationale doelen van het natuurbeleid (=graadmeter doelrealisatie EHS). Er wordt daarbij gekozen om de doelstellingen zo te operationaliseren, dat meetgegevens beschikbaar zijn om zo de mate van doelbereiking te kunnen bepalen. Het MNP hecht aan een dialoog met de beleidsmakers over de gekozen operationaliseringswijze.

Het causaliteitsprobleem wordt vooralsnog niet echt opgelost. Zowel de lange reactietijd van de natuur op beleidsinterventies, als het ontbreken van controlesituaties speelt hierbij een rol. Een oplossingsrichting die daarom wordt gesuggereerd is, om met behulp van modellen de causale relatie tussen beleidsinterventie-aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur- en de beoogde effecten - verhoging van biodiversiteit - aannemelijk te maken. Ook wordt wel met behulp van een beleidsketenanalyse nagegaan of aan de voorwaarden voor causaliteit is voldaan. In feite wordt hier dan ook begonnen met een beleidsprestatie meting, zo mogelijk gevolgd door een meting van effecten op het niveau van condities voor verbetering van natuurkwaliteit.

Om de bruikbaarheid van haar evaluaties van het natuurbeleid te verhogen, achten verschillende onderzoekers binnen het MNP een 'oorzakenanalyse' zinvol. Er is discussie over hoe ver deze oorzakenanalyse mag gaan. Zo stelt bijvoorbeeld de een, dat het van belang is om te analyseren welke actoren een dominante invloed hebben op de kwaliteit van natuur en landschap. Een ander is echter van mening, dat het handelen van de rijksoverheid in de politieke besluitvorming geen object van studie van het MNP is.

Een andere manier om de bruikbaarheid van beleidsevaluaties te vergroten die in de literatuur wordt gesuggereerd, is de verschillende belanghebbenden en betrokkenen bij het beleid te laten participeren bij het opstellen van het beoordelingskader. In het onderbouwend onderzoek

in opdracht van het MNP is hiervoor een methodiek ontwikkeld (Kuindersma e.a., 2006). Het MNP voelt er echter vooralsnog weinig voor, om met dit soort methodieken aan de slag te gaan. Wel zijn er ook in de officiële publicaties van het MNP zoals de Natuurbalans enkele voorbeelden te vinden van evaluatiestudies waar belanghebbende en betrokkenen aan het woord gelaten worden over beleid in uitvoering.

Meestal neemt het MNP echter de nationale overheidsdoelen als maatstaf om het natuurbeleid mee te evalueren. De gemeten effecten van het beleid worden dus vergeleken met de door de nationale overheid beoogde effecten. Denkbeelden van de nationale overheid over de gewenste natuurkwaliteit zoals vastgelegd door de Tweede Kamer vormen de normatieve component van de evaluatie van het natuurbeleid door het MNP. Daarnaast beschikt het MNP over een hele verzameling maatstaven gebaseerd op wetenschappelijke kennis, graadmeters genoemd, waarmee het natuurbeleid de maat kan worden genomen. Er bestaan zowel graadmeters vanuit een natuurbehoudsperspectief en vanuit een natuurbelevingsperspectief. Een graadmeter vanuit een natuurgebruiksperspectief is minder uitgewerkt. Het MNP blijkt echter terughoudend om deze graadmeters voor beleidsevaluaties te gebruiken. De graadmeters worden vooral gebruikt voor haar signalerende studies en verkenningen.

5.2 Visies van het MNP over beleidsevaluatie

De keuze van het MNP om ondanks de methodologische problemen het ideaal van de klassieke beleidsevaluatie zo goed mogelijk proberen te benaderen, heeft te maken met het (natuur)wetenschappelijke karakter van de methode die hierbij gehanteerd dient te worden. Het MNP wil immers een brug zijn tussen *wetenschap* en *samenleving*. In een folder waarin het MNP zichzelf presenteert aan het publiek, lijkt deze wetenschappelijkheid te worden gezien als de garantie voor de onafhankelijkheid die het MNP hoog in het vaandel heeft, al wordt hierover in deze folder niet verder uitgewijd. In een ouder missiedocument van het MNP (ODP, 1996) komen we de term objectief tegen die explicieter verwijst naar de natuurwetenschappelijke methode. Objectiviteit vormt daarin immers een kernwaarde.

Gegeven de gehechtheid aan objectiviteit is het niet vreemd dat er een minder eenduidige opvatting bestaat over hoe om te gaan met de normatieve component van beleidsevaluatie. De visie om de doelen van de beleidsinitiator als een gegeven uitgangspunt te nemen domineert. Meestal zijn dit de doelen en dus het normatieve perspectief van de nationale overheid, die als de belangrijkste opdrachtgever wordt gezien. De bruikbaarheid van de evaluaties van het natuurbeleid wordt immers groter wanneer deze vanuit het perspectief van de opdrachtgever wordt geschreven. Sommige vragen zich echter af, of je dan wel onafhankelijk bent? Word je door kritiekloos uit te gaan van de doelen van de (nationale) overheid niet een verlengstuk van de gevestigde macht? Betekent onafhankelijkheid niet juist, dat je een eigen normatief kader moet hanteren zoveel mogelijk gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, waarmee je het gevoerde beleid evalueert? Het MNP beschikt over een hele set graadmeters die hiervoor gebruikt zouden kunnen worden. Het MNP erkent daarbij dat graadmeters altijd bepaalde keuzes over waarden in zich hebben (de waarderingsgrondslagen), maar maakt daarnaast zoveel mogelijk gebruik van wetenschappelijke inzichten. Met het gebruik van de graadmeters is zij echter, zoals ook hierboven al werd opgemerkt terughoudend, als het gaat om beleidsevaluaties. Hierbij speelt wellicht een rol dat de vrees bestaat door de buitenstaander teveel met de natuur- en milieubeweging geassocieerd te worden. Dit staat op gespannen voet met de gewenste onpartijdigheid. Het is volgens een medewerker van het MNP: *“niet aan het MNP om te zeggen: Dit beleidsdoel deugt niet. Het gaat er om aan te geven wat het gevolg van een bepaald gekozen doel is voor het 'hogere doel' en wat veelbelovende wegen zijn om in te*

slaan om dat hogere doel te bereiken en welke barrières je dan moet overwinnen” (interviewronde, 2002).

Wel voelt het MNP na verloop van tijd steeds meer de noodzaak om zelf aan de slag te gaan met de operationalisering van de vaak in kwalitatieve termen omschreven overheidsdoelstellingen, omdat anders uitspraken op het niveau van effecten van beleid niet mogelijk zijn. Door alleen uitspraken te doen op het niveau van beleidsprestaties, bijvoorbeeld aantal hectares beschermd gebied, wordt het natuurbeleid onvoldoende de maat genomen, zo is de redenering.

Een andere waarom de doelen van DE overheid niet zonder meer als normatief anker voor de beleidsevaluatie gebruikt kunnen worden, is de veelkoppigheid van deze overheid waarvoor ook het MNP niet blind is. Met typen beleid waar het een bewuste keuze is om de doelen in de loop van het proces vast te stellen en waar variatie op regionaal niveau mogelijk is, weet het MNP zich tot nu toe moeilijk raad. Dit type beleid lijkt namelijk te vragen om een beoordelingskader waarin de deelnemers aan het beleidsproces een stem hebben. Dit zou op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid van het MNP. Een methode om een dergelijk beoordelingskader te ontwerpen is wel ontwikkeld in opdracht van het MNP.

5.3 Een beleidswetenschappelijke duiding van evaluatiepraktijken en achterliggende visies binnen het MNP

Met de voorkeur voor de methode van de klassieke beleidsevaluatie en de doelen van de (nationale) overheid als normatief anker voor haar evaluaties van het natuurbeleid, zijn de evaluatiepraktijken en achterliggende visies van het MNP te plaatsen binnen het in hoofdstuk 2 benoemde systeemanalytisch discours. Dit betekent ook dat beleid door het MNP wordt opgevat als een product van rationele keuzes. Het MNP ondersteunt de overheid om de doelmiddel rationaliteit van beleid te optimaliseren. Goed natuurbeleid is dan dat natuurbeleid waarmee de doelen van de overheid zo goed mogelijk en liefst ook nog tegen de laagst mogelijk kosten worden gehaald. Er worden verondersteld objectieve oplossingen te zijn voor sociaal maatschappelijke problemen die kunnen worden ontdekt door het gebruik van de methoden van de wetenschap. Het idee is ook dat deze kennis niemand zal bevoorrechten of schaden en transparant is in haar uitoefening en effecten (Abma, 1996). Werken met de natuurwetenschappelijke methode leidt dus als het ware vanzelf tot de door het MNP gewenste onpartijdigheid. De kennis die zij ontwikkeld is ook openbaar en dus voor iedereen toegankelijk om er inderdaad voor te zorgen dat niemand wordt bevoordeeld of geschaad.

Hoewel dit de dominante positie is ten aanzien van de beleidsevaluatie en ook de daarmee samenhangende opvattingen wel steun vinden bij medewerkers van het MNP, staan deze niet buiten discussie. Net als binnen het kritisch theoretisch discours zijn er medewerkers van het MNP die de nadruk op instrumentele rationaliteit wat smal vinden. We kunnen immers wel de beste middelen aanreiken om de gegeven overheidsdoelen te bereiken, maar intussen blijft de natuur maar achteruitgaan. Vandaar een pleidooi voor de ontwikkeling van eigen evaluatiemaatstaven door het MNP. Tegelijkertijd is men zich er echter van bewust dat dit een normatief standpunt van het MNP vraagt en is dit wel een rol die de buitenwacht van het MNP accepteert. Ook binnen het MNP is men immers het positivisme voorbij en wordt met de zogenaamde post-positivisten erkend dat waarden invloed hebben op de selectie van het probleem, de theorie, de methode en de analyse. Niet voor niets heeft een van de belangrijkste graadmeters van het MNP rond het natuurbeleid de naam natuurwaardegraadmeter. Bovendien refereert het MNP met het ontwerp van verschillende

graadmeters, nadrukkelijk aan verschillende maatschappelijke betekenissen (of functies) van de natuur. Wel zijn al deze graadmeters gebaseerd op wetenschappelijke kennis.

Hoewel die neiging begrijpelijk is, gegeven het dominante aureool van een waardevrije wetenschap en de daarbij behorende status, is het niet verstandig om deze graadmeters naar buiten toe teveel als (zuiver) wetenschappelijk te presenteren. Hierin schuilt immers het gevaar van technocratie (zie paragraaf 2.6). Helder beschrijven op basis van welke criteria wordt geoordeeld, dat de natuur weinig opschiet met het gevoerde beleid, danwel onder druk komt te staan, onder invloed van waargenomen maatschappelijke ontwikkelingen, is van groot belang. Anders is het immers lastig om uitspraken op hun waarde te kunnen schatten en juist te interpreteren (Vegte en Turnhout, 2000). Dit geldt ook wanneer de in kwalitatieve termen omschreven doelen van het natuurbeleid door het MNP ten behoeve van een beleidsevaluatie worden geoperationaliseerd. Zoals in paragraaf 3.2 ook werd aangegeven, worden er ook dan allerlei nadere keuzes gemaakt die niet waardenvrij zijn, zonder dat deze overigens door een politiek belang worden ingegeven. Zoals ook Van de Graaf en Hoppe opmerken (1992: 384) kan de empirische toegankelijkheid van een situatie (=bijvoorbeeld gegevensbeschikbaarheid) de betekenis -soms zelfs de keuze van waarden en normen zelf- beïnvloeden, in de zin dat men ervan afziet waarden in de beoordeling te betrekken die niet meetbaar zijn met de bestaande waarnemingstechnieken.

Verder is van belang op te merken dat al worden de graadmeters vanuit verschillende 'wetenschappelijke' rationaliteiten met hun impliciete waardenperspectieven- ontworpen, is van belang te realiseren dat er daarnaast zijn er tal van andere 'rationaliteiten' zijn, waaraan de kwaliteit van beleid kan worden afgemeten. Zo stelt Snellen (1987:8): *“Wat op grond van wetenschappelijke inzichten in een bepaalde sector effectief is, blijkt politiek niet wenselijk, juridisch ontoelaatbaar of economisch niet haalbaar”*. Vanuit een sociaal constructivistisch perspectief kun je hier aan toevoegen dat een oordeel over de kwaliteit van beleid vanuit allerlei wetenschappelijke rationaliteiten voorbij kan gaan aan de betekenis en waardering die de deelnemers aan het beleidsproces aan het betreffende beleid toekennen. Met andere woorden beleid dat vanuit een bepaald wetenschappelijk perspectief als irrationeel wordt bestempeld, kan voor een of meerdere betrokkenen volkomen rationeel zijn.

Hoewel het MNP haar onafhankelijkheid bij voorkeur interpreteert als 'boven de partijen staand' en daarom moeite heeft om de waardenperspectieven van vooral niet-wetenschappers en niet-overheidspartijen, een rol te laten spelen in haar evaluaties, is het de vraag of deze positie houdbaar is, naarmate de strijd om beleid ook na de politieke vaststelling ervan doorgaat, ook tussen verschillende betrokken overheden. Ook wetenschappelijke input kan in zo'n situatie immers meteen worden vertaald door betrokkenen in steun voor of aantasting van bepaalde belangen (zie paragraaf 2.6).

Bovendien bestaat het risico dat de evaluator die zich teveel op de perceptie van de opdrachtgever verlaat, kansen op bredere benutting van het evaluatie-onderzoek misloopt (Kuindersma e.a., 2006). Zo stellen Kuindersma e.a. (2006: 46) dat onafhankelijkheid in een governance setting veel eerder betekent dat niet bewust de stellingname van een van de betrokken partijen meer aandacht krijgt dan de andere. Dus ook niet die van de nationale overheid. Hier is tegenin te brengen dat de rijksdoelen waar het MNP meestal vanuit wenst te gaan, zijn vastgesteld door het parlement en daarmee een uiting zijn van het algemene belang. Vaak heeft echter datzelfde parlement ingestemd met bijvoorbeeld rijksdoelen voor een ander beleidsveld en die onvoldoende afgestemd op de al eerder vastgestelde doelen. Daarom is het ook niet verbazingwekkend dat de Tweede Kamer ook wel bewust ruimte geeft aan bijvoorbeeld gebiedscommissies op regionaal niveau om de sectorale doelen te integreren. Dat er in deze integratieslag afgedongen wordt op de sectorale doelen op zichzelf

is hiervan dan een onvermijdelijk gevolg. Ook is al gewezen op het verschijnsel dat doelen op verschillende bestuurlijke schaalniveaus van elkaar kunnen verschillen en dan niet alleen buitenparlementair, maar ook door de vertegenwoordigende organen die daar opereren gelegitimeerd kunnen zijn.

In bovenstaande situatie die ook wel wordt geduid als 'governance' zijn er dus argumenten te over om uit te gaan van een meerstemmig beoordelingskader. Voordat evaluatiemaatsaven worden gekozen, zal er dan eerst een analyse moeten worden uitgevoerd om vast te stellen in hoeverre er sprake is van 'governance' (Kuindersma e.a., 2006).

Ten slotte in deze paragraaf nog enkele opmerkingen over procesevaluatie en procesanalyse. Van belang is om te onderkennen dat er achter dit containerbegrip vele betekenissen schuil kunnen gaan. Hier wil ik in elk geval wijzen op de verschillende invulling die een procesevaluatie/analyse kan krijgen afhankelijk van de opvatting over beleid die wordt aangehangen (Boonstra en Kuindersma, 2005).

Wanneer binnen het MNP wordt gesproken over een procesevaluatie doelt men meestal op een studie waarmee de mate van doeltreffendheid van het beleid kan worden verklaard, ook wel oorzakenanalyse genoemd (zie ook paragraaf 3.4). Typisch voor deze verklarende studie is volgens Van der Zouwen e.a. (2005) dat gevallen waarin de doelen van het beleid niet worden gehaald in het algemeen worden geduid als 'beleidsfalen' of als een 'implementatiekloof.' De resultaten van de procesevaluatie dienen vervolgens te helpen om het beleidsfalen te verminderen of de implementatiekloof te dichten en dus te leiden tot verbetering van het beleid *vanuit het perspectief van de beleidsinitiator*. De evaluator geeft hiervoor aanbevelingen. Bovendien zo voegen Van der Zouwen e.a. toe wordt verondersteld dat de resultaten van de studie kunnen worden gegeneraliseerd naar andere beleidsvelden (Van der Zouwen e.a. 2005:9).

Voor de verklaring van het beleidsfalen wordt vooral de uitvoering van het beleid geanalyseerd, die conform de rationele opvatting van beleid duidelijk te scheiden is van de beleidsvorming. De beleidsvorming is het primaire speelveld van de politiek, hoewel daarnaast politieke argumenten ook wetenschappelijke argumenten een rol dienen te spelen. De uitvoering van beleid is de primaire taak van het bestuur hierbij ondersteund door de overheidsbureaucratie bestaande uit loyale deskundige ambtenaren. De uitvoering van beleid wordt primair gezien als een technisch-organisatorische kwestie. Vandaar ook dat een analyse van het uitvoeringsproces door medewerkers van het MNP als meer tot haar werkveld behorend wordt gezien dan een analyse van de beleidsvorming. Bij een analyse van de beleidsuitvoering verwacht men te stuiten op oorzaken als gebrekkige kennis (over doel-middel-relaties), gebrek aan financiële middelen of een beperkte organisatiecapaciteit.

Een procesevaluatie/analyse waarbij beleid als een voordurende politieke strijd wordt opgevat, heeft een heel ander karakter. Afwijking van oorspronkelijke doelen of het oorspronkelijke beleid is in dit perspectief regel en zal niet worden aangemerkt als beleidsfalen. De vooronderstelling is namelijk, dat beleid sociaal wordt geconstrueerd in interactie tussen de verschillende betrokkenen. Beschrijven en begrijpen van dit interactieproces is het doel van de analyse (Van der Zouwen e.a., 2005). De rol van de evaluator/analyst is die van een betrokken bemiddelaar of facilitator die de betrokkenen in het beleidsproces ondersteunt, om vanuit de veelal gezamenlijk reflectie op het beleidsproces te leren. Het is de beleidsmedewerker zelf die op deze wijze tot bepaalde inzichten tot verbetering komt.

5.4 Enkele overwegingen en aanbevelingen

Gegeven het meerduidige en politieke karakter van ook het natuurbeleid, verdient het aanbeveling voor het MNP, om in haar evaluaties van dit beleid, meer te gaan werken met een meerstemmig beoordelingskader. Dit zou mogelijk ook kunnen leiden tot een bredere benutting van de evaluaties van het natuurbeleid van het MNP.

Hoewel dit niet heel interactief tot stand is gekomen, biedt het graadmeterbouwwerk, waarin graadmeters vanuit de verschillende functies van natuur worden ontwikkeld hiervoor een zinvolle eerste opstap. Met Van der Zouwen e.a. (2005), die verwijzen naar Alvesson en Skolberg (2000), ben ik het namelijk eens dat *“wanneer alle analyses waardegeladen en politiek zijn, dit de beleidsanalist er niet van mag weerhouden zijn eigen analyse hier aan toe te voegen, zolang hij/zij maar transparant is over de waarden, vooroordelen (biases) en vooronderstellingen die de analyse hebben gevormd en bereid is hierover de discussie aan te gaan (=reflexief zijn)”*.

Juist in een beleidsevaluatie die zich van de beleidsanalyse onderscheidt door haar waardencomponent, kunnen mijns inziens maatstaven gebaseerd op wetenschappelijke kennis een verrijking zijn voor het beleid. Het is dan wel van belang, om deze waarden duidelijke te expliciteren, evenals de onzekerheden waarmee de wetenschappelijke kennis is omgeven. Ook is het zinvol om over deze graadmeters een dialoog aan te gaan met betrokkenen bij het beleidsproces. Voor wie je hierbij zoal kunt betrekken geven Kuindersma e.a. (2006) in navolging van Guba en Lincoln zinvolle aanbevelingen. Ook het meerstemmige beoordelingskader uit de duurzaamheidsverkenning zou verder vertaald kunnen worden naar maatstaven om natuurbeleid te evalueren.

Deze meerstemmige beoordelingskaders zouden dan niet zozeer gebruikt kunnen worden ter vervanging van het klassieke beleidseffectenonderzoek, maar in aanvulling hierop, zoals aanhangers van het kritisch theoretische discours, zoals Fisher (1995) dit hebben uitgewerkt (Kuindersma, 2005).

Behalve voor ex post evaluaties kan in het geval van het natuurbeleid, natuurwetenschappelijke kennis behulpzaam zijn, om vanuit verschillende waardenperspectieven in een ex ante evaluatie de te verwachten 'beste' oplossingsrichtingen te bepalen. Ook deze oplossingsrichtingen zouden weer kunnen worden voorgelegd aan een breed forum van betrokkenen bij het natuurbeleid. Hun visies ten aanzien van de verschillende oplossingsrichtingen, zouden dan vervolgens onderdeel moeten zijn van de rapportages van het MNP. Objectief de beste oplossingen bestaan namelijk niet, maar zeker op het gebied van de natuurwetenschappen, kan mijns inziens met behulp van conventionele methodes meer zekere kennis over doel-middel relaties worden gegenereerd, dan via een brainstorm onder betrokkenen. Deze betrokkenen kunnen dan vervolgens wel aangeven wat vanuit hun waardenperspectief en politieke belangen (vanuit een heel andere rationaliteit dus) de voor- en tegen van deze wetenschappelijk beste oplossingen zijn.

Ten slotte is het voor een beter begrip van hoe beleid werkt aanbevelenswaardig om casestudies uit te (laten) voeren. Niet om beleidsfalen te verklaren, maar om zoals Abma dit noemt 'plaatsvervangende ervaringen te bieden aan ook degenen die zo ver van de daadwerkelijke implementatie van het beleid afstaan. Het is van belang om te beseffen dat deze casestudies tijds- en plaatsgebonden kennis opleveren en niet representatief kunnen zijn voor DE implementatie van het natuurbeleid. Het is de gebruiker die de beschreven situatie al dan niet herkenbaar vindt en bepaalt of hij/zij er in vergelijkbare situaties iets mee kan (zie paragraaf 2.6).

Literatuur

- Abma, T.A., Responsief evalueren: discoursen, controversen en allianties in het postmoderne. Delft: Eburon, 1996.
- Algemene Rekenkamer, Handreiking meten van doelmatigheid, Den Haag, 2003.
- Bal, D., Handboek Natuurdoeltypen. Tweede geheel herziene editie. Wageningen: Expertisecentrum LNV, 2001.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J. van Twist en U. Rosenthal., Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2001.
- Broekmeyer, M.E.A., J.J.C. Gijzen, A.F. de Savornin Lohman, H.M.P.M. Capelle, S.S.H. Ligthart en B.J.H. Koolstra, Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn in de praktijk. Planbureaustudie no.6, Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen, 2002.
- Fischer, F., Evaluating Public Policy. Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1995.
- Graaf, van de, H. en R. Hoppe, Beleid en Politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde. Muiderberg: Coutinho, 1992.
- Hinszen, P., J. Luijt en L. de Savornin Lohman, Het meten van effectiviteit door het Natuurplanbureau; enkele Overwegingen. DLO Natuurplanbureau onderzoek, Werkdocument 1999/09, IBN-DLO, LEI-DLO, Wageningen, 1999.
- Hoogerwerf, A., Overheidsbeleid. Alphen aan den Rijn: Samson, 1987.
- Hoppe, R., Rethinking the puzzles of the science-policy nexus: Boundary traffic, boundary work and the mutual transgression between STS and Policy Studies. Paper prepared for the EASST 2002 Conference, 'Responsibility under Uncertainty', York, 31 July-3 August, 2002.
- House, E.R., Evaluating with validity. Beverly Hills, 1980.
- Huitema, D. en E. Turnhout, The Netherlands Assessment Agency: Balancing between usability and scientific validity in policy evaluation and assessment. Second Draft of the paper presented at the International Sociology Conference 'Environment, knowledge and democracy,' Marseille, 6-7 July 2005.
- Knaap, P. van der, Beleidsevaluatie in het VBTB-tijdperk: een nieuwe aanpak voor de rijksoverheid. 2002.
- Koenen, M.J. en J.B.Drewes, Wolters' Woordenboek, Eigentijds Nederlands, Grote Koenen. Groningen: Wolters Noordhoff, 1986.
- Kuindersma, W., Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans. Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans. DLO Natuurplanbureau-onderzoek, Werkdocument 1999/08, IBNDLO, Wageningen, 1999.
- Kuindersma, W. en M. Pleijte, Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie 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. en E.E.M. Verbij, Realisatie van groen in de Randstad: achtergronddocument bij hoofdstuk 9 van de Natuurbalans 2000. Werkdocument 2000/08, reeks Planbureau-werk in uitvoering. Wageningen: Natuurplanbureau, 2000.
- Kuindersma, W., T. Selnes, J.D. Liefverink, J.P.M. van Tatenhove, M.A. Hajer, W.W. Buunk, C.M. Volker en M. Pleijte, Bestuurlijke trends en het natuurbeleid. Planbureaustudie no.3, Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen, 2002.

- Kuindersma W. en F.G. Boonstra, Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu-en Natuurplanbureau. Planbureau rapporten 26 Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen, 2005.
- Kuindersma W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte en T.A. Selnes, Evalueren in interactie. Van beoordelen naar leren in evaluaties van het Milieu-en Natuurplanbureau. WOT-rapport no.19, Wageningen, 2006.
- Lammers, G.W., A. van Hinsberg, W. Loonen, M.J.S.M. Reijnen en M.E. Sandera, Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur. MNP rapport nr. 408768003, Bilthoven, 2005.
- Ligthart, S.S.H., T. van Rheenen, K.H.M. van Bommel, M.J.S.M. Reijnen, M.N. van Wijk, C.B. Brink, A. Gaaff, H. Leneman en J. Latour, Kosteneffectiviteit natuurbeleid: methodiekontwikkeling. Tussenrapportage 2004, Planbureau rapporten no.23, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Milieu-en Natuurplanbureau, Kwaliteit en toekomst, Verkenning van duurzaamheid. Bilthoven: RIVM, 2004.
- Milieu-en Natuurplanbureau, Natuurbalans 2005. Den Haag: SDU uitgevers, 2005.
- Milieu-en Natuurplanbureau, Milieu-en Natuurplanbureau, Brug tussen Wetenschap en Beleid. Bilthoven, 2006.
- Ministerie van Financiën, Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid. Den Haag, 2001
- Ministerie van Financiën, Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. Den Haag, 2002.
- Ministerie van LNV, Ecosystemen in Nederland. Den Haag, 1995.
- Ministerie van LNV, Agenda voor een vitaal platteland. Den Haag, 2004.
- Overleg Directeuren Planbureau, Protocol voor de planbureau functie van CPB, RIVM, RPD en SCP. ODP, 1996.
- Reiling, R., G.W. Lammers en J.B. Latour, Naar graadmeters voor natuurbalansen en natuurverkenningen. Natuurplanbureau werkdocument, RIVM rapport, Bilthoven, 1999.
- Reijnen, M.J.S.M., J.T.R. Kalkhoven en J. Dirksen, Graadmeter doelrealisatie EHS: verkenning van praktisch toepasbare opties. Werkdocument 2002/14, reeks Planbureau-werk in uitvoering. Wageningen: Natuurplanbureau, 2002.
- Reijnen, M.J.S.M., Evaluatie doelrealisatie EHS met de graadmeter Natuurwaarde; voortgangsrapportage 2003. Werkdocument 2003/21, reeks Planbureau-werk in uitvoering. Wageningen: Natuurplanbureau, 2003.
- RIVM en DLO, Natuurbalans 2001. Bilthoven: RIVM, 2001.
- Ruijgrok, E.C.M. e.a., "Kentallen Waardering Natuur, Water, Bodem en Landschap, Hulpmiddel bij MKBA's". Ministerie LNV, Den Haag, 2007 (nog uit te brengen)
- Snellen, I., Boeiend en Geboeid, oratie KUB, Tilburg, 1987.
- Tieleman, B. en P. Leroy, Milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen, in: VMM, Milieu-en Natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie. Brussel, 2003.
- Turnhout, E., Een brug over de kloof. Het Natuurplanbureau en de relatie tussen kennis en beleid. Werkdocument 2003/32, Natuurplanbureau, Wageningen, 2003.
- Vegte, J.W. van de en E. Turnhout, De maat van de natuur: een onderzoek naar waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur. Werkdocument 2000/07, Natuurplanbureau, Wageningen, 2000.
- Wiertz, J., Graadmeters voor natuur en landschap. Stand van zaken 1-6-2003. (niet gepubliceerd) Bilthoven, 2003.
- Zouwen, van der M., E. Turnhout en H. Schanz, Policy Evaluation in a governance context: between evidence and learning. Paper presented at the IUFRO conference, Australia: Brisbane, 2005.

WOT-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf mei 2005

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 42 49 88; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2005

- 1 *Eimers, J.W.* (Samenstelling). Projectverslagen 2004.
- 2 *Hinssen, P.J.W.* Strategisch Plan van de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005 – 2009.
- 3 *Sollart, K.M.* Recreatie: Kennis en datavoorziening voor MNP-producten. Discussienotitie.
- 4 *Jansen, M.J.W.* ASSA: Algorithms for Stochastic Sensitivity Analysis. Manual for version 1.0.
- 5 *Goossen, C.M. & S. de Vries.* Beschrijving recreatie-indicatoren voor de Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME AVP)
- 6 *Mol-Dijkstra, J.P.* Ontwikkeling en beheer van SMART2-SUMO. Ontwikkelings- en beheersplan en versiebeheerprotocol.
- 7 *Oenema, O.* How to manage changes in rural areas in desired directions?
- 8 *Dijkstra, H.* Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland; inventarisatie aanbod monitoringsystemen.
- 9 *Ottens, H.F.L. & H.J.A.M. Staats.* BelevingsGIS (versie2). Auditverslag.
- 10 *Straalen, F.M. van.* Lijnvormige beplanting Groene Woud. Een studie naar het verdwijnen van lanen en perceelsrandbegroeiing in de Meierij.
- 11 *Programma Commissie Natuur.* Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureau-functie van het MNP; Thema's en onderzoeksvragen 2006.
- 12 *Velthof, G.L. (samenstelling).* Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze.
- 13 *Sanders, M.E. & G.W. Lammers.* Lokaliseren kansen en knelpunten van de Ecologische Hoofdstructuur – met informatie van de terreinbeheerders.
- 14 *Verdonschot, P.F.M., C.H.M. Evers, R.C. Nijboer & K. Didderen.* Graadmeters aquatische natuur. Fase 1: Vergelijking van de graadmeter Natuurwaarde met de Natuurdoeltypen en KRW-maatlatten
- 15 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2006
- 16 *Melman, Th.C.P., R.G. Groeneveld, R.A.M. Schrijver & H.P.J. Huiskes* Ontwikkeling economisch-ecologisch optimaliseringsmodel natuurbeheer in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Studie in het licht van LNV-beleidsombuiging "van verwerving naar beheer"
- 17 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.J.P. van den Bosch.* De plaats van natuur in beleidsprocessen. Casus: Besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerrein Zuid-Limburg
- 18 *Gerritsen, A.L., J. Kruit & W. Kuindersma.* Ontwikkelen met kwaliteit. Een verkenning van evaluatiecriteria
- 19 *Bont, C.J.A. de, M. Boekhoff, W.A. Rienks, A. Smit & A.E.G. Tonneijck.* Impact van verschillende wereldbeelden op de landbouw in Nederland. Achtergronddocument bij 'Verkenning Duurzame Landbouw'
- 20 *Niet verschenen.*

2006

- 21 *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22 *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureau-functie

- 25** *Jaarrapportage 2005*. WOT-04-385 - Milieuplanbureau functie
- 26** *Jaarrapportage 2005*. WOT-04-394 – Natuurplanbureau functie
- 27** *Jaarrapportage 2005*. WOT-04 - Kennisbasis
- 28** *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk*. Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29** *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30** *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart*. Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
- 31** *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries*. Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32** *Goossen, C.M. & F. Langers*. Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33** *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen*. Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34** *Didderen, K en P.F.M. Verdonshot*. Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35** *Wamelink, G.W.W., G.J Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Wieggers*. Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36** *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver*. FIONA 1.0; Technical description
- 37** *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O.Oenema*. Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38** *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haanen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn*. Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39** *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel*. Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40** *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement*. Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41** *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken*. Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42** *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen*. Governance of biodiversity
- 43** *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44** *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas*. Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45** *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch*. De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46** *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek*. Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006
- 47** *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof*. Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 2007**
- 48** *Kruit, J. & I.E. Salverda*. Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere planningscultuur?
- 49** *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen*. Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50** *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51** *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*