

Leren van beleidsevaluatie: correctie, reflectie of argumentatie?

drs. P. van der Knaap

De auteur is verbonden aan de Vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij bedankt Karin Feteris en Sharda Ramautar voor hun secretariële ondersteuning. Discussies met leden van het onderzoekprogramma 'Het leervermogen van de overheid' waren – zoals altijd – zeer stimulerend: in het bijzonder dank aan dr. C.H.P.W. le Blanc, drs. A.M.B. Lips, dr. F.B. van der Meer, prof. dr. R.J. in 't Veld en drs. G.J. de Vries.

1 Inleiding

Beleidsevaluatie en beleidsgericht leren. Twee 'activiteiten' waarbij ernaar gestreefd wordt om de kwaliteit van overheidsbeleid te verbeteren. Toch verschillen evaluatie en leren sterk van elkaar. Waar beleidsevaluatie hoofdzakelijk bestaat uit een gestructureerde toepassing van methodologische expertise teneinde de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid vast te stellen, behelst beleidsgericht leren veelal een ongestructureerd, bijna gevoelsmatig streven naar verbetering van beleid. Het leren door mensen kent veel facetten. Naast rationale overwegingen spelen ook zaken als nieuwsgierigheid, angst voor verandering, ideologische vooringenomenheid en persoonlijke belangen een rol. Van beleidsevaluatie wordt daarentegen juist systematiek en neutraliteit verwacht. Beleidsevaluatie en beleidsgericht leren lijken vaak tot twee verschillende werelden te behoren. Beleidmakers plaatsen vaak vraagtekens bij de relevantie van de uitkomsten van beleidsevaluatie, terwijl de onderbenutting van de uitkomsten van beleidsevaluatie voor evaluerende instellingen een grote bron van frustratie vormt (Patton, 1988).

In veel hedendaagse literatuur over beleidsevaluatie wordt het nut van het 'traditionele', rationeel-objectivistische model van beleidsevaluatie betwijfeld (Fischer & Forester, 1993). In één zin samengevat luidt de kritiek dat traditionele beleidsevaluatie rigide, technocratische antwoorden biedt op vragen die geen beleidsmaker zichzelf stelt. Na generaties van objectief metende, beschrijvende en beoordelende evaluatie lijkt het tijd voor een meer responsieve benadering, waarbinnen het sociaal-geconstrueerde karakter van de werkelijkheid als uitgangspunt wordt genomen (Schwandt, 1994). In plaats van een naar objectiviteit strevende, neutrale activiteit zou beleidsevaluatie zich moeten richten op de in een maatschappij bestaande subjectieve oordelen over beleid. Een dergelijk invulling van beleidsevaluatie zou beter aansluiten op beleidsontwikkeling als voortgaande dialoog: beleid is immers niet zozeer het produkt is van een centrale,

mono-rationele overheidsactor, maar wordt veelmeer ontwikkeld in de interactie en onderhandelingen tussen publieke en private actoren. Voorstanders van een meer argumentatieve benadering stellen dat beleidsactoren in een beleidsgerichte dialoog door middel van 'constructieve argumentatie' gezamenlijk tot 'beter' beleid kunnen komen (Majone, 1989).

Het moge evenwel duidelijk zijn, dat de processen waarbinnen ambtenaren en bestuurders hun beleid kunnen verbeteren zich niet beperken tot beleidsevaluatie. Er zijn veel contextuele variabelen die de invloed van beleidsevaluatie bepalen. Door hun communicatie met andere beleidsactoren ontmoet de beleidsmaker voortdurend positieve en negatieve 'feed-back' op het gevoerde beleid. In de veelheid van politieke eisen en maatschappelijke commentaren vormt beleidsevaluatie in veel gevallen niet meer dan de 'zoveelste' bron van informatie. Het bureaucratische automatisme waarmee in veel gevallen evaluerende studies worden uitgevoerd draagt evenmin bij aan de invloed van beleidsevaluatie (Herweijer, 1993). Als gevolg hiervan bestaat er slechts in een enkel geval een direct verband tussen beleidsevaluatie en een beleidswijziging.

Hiernaast wordt de wederzijdse afhankelijkheid tussen individueel rationeel functioneren en de sociale dimensie van leren zowel in theorieën over de levende organisatie, culturele theorieën als het neo-institutionalisme benadrukt (Powell & DiMaggio, 1991). In plaats van individuele 'overpeinzingen' is het volgens velen veelmeer de sociale interactie waaraan individuen deelnemen waarbinnen ideeën over beleid worden ontwikkeld. Beleidsgericht leren vindt primair plaats in een beleidsgerichte dialoog: het debat over de problemen, wensen en werkelijkheden van beleid. Majone stelt in dit verband dat argumentatie het sleutelproces is 'through which citizens and policymakers arrive at moral judgements and policy choices' (Majone, 1989, pag. 2).

Met Majone ben ik evenwel van mening, dat beleidsevaluatie dient bij te dragen aan de kwaliteit van een beleidsdiscourse

door het leveren van methodologisch verantwoorde, relevante en vooral ook kritische argumenten. Juist in de positivistisch-getinte methodologische expertise en verantwoording schuilt de legitimiteit van beleidsevaluatie als activiteit en 'métier'. Weiss (1992, pag. 16-17) vraagt zich in dit verband af: 'But if a policy analysis organization relinquishes the claim to neutrality, on what grounds does it speak? Who has anointed it [zalven – PvdK] as advocate? If [policy evaluation – PvdK] sacrifices pretensions to neutral expertise, how do they maintain legitimacy?'.

Met de 'argumentative turn' in de literatuur over beleidsevaluatie wordt het positivistische uitgangspunt dat beleidsevaluatie de beleidsmaker van neutrale, objectieve informatie voorziet over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid door velen verlaten (Fischer & Forester, 1993). De evalueerder wordt niet langer in staat gebracht om de beleidsmaker op basis van methodologische expertise en neutraliteit intellectueel te 'verlichten' (vergelijk Weiss, 1992). Beleidsevaluatie kan hoogstens bijdragen aan de kwaliteit van het beleidsdiscourse door deel te nemen aan de beleidsgerichte communicatie en de verschillende partijen van argumenten te voorzien. Beleidsevaluatie lijkt te worden 'onttroond': haar methodologische expertise ten spijt is zij slechts één van de mogelijke instrumenten om beleidsgericht te kunnen leren.

Onder beleidsgericht leren versta ik het zoekende proces waarbij overheidsbeleid en de normatieve uitgangspunten van dit beleid worden verbeterd. De laatste jaren is het min of meer gebruikelijk, beleidsevaluatie te beschouwen als een manier om – aanzetten tot – beleidsgericht leren te institutionaliseren (vergelijk Leeuw, 1993). De paradigma-verschuiving van het rationeel-objectivistische naar het argumentatief-subjectivistische model heeft gevolgen voor de wijze waarop beleidsevaluatie kan worden beschouwd als geïnstitutionaliseerde vorm van beleidsgericht leren. In dit artikel wordt een drieledig perspectief op de lerende overheid ontwikkeld. Leren wordt achter-eenvolgens beschouwd vanuit een cybernetisch perspectief, een cognitief perspectief en een sociaal perspectief. Beleidsevaluatie kan vervolgens beschouwd als:

1. een bron van een feed-back informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsmaatregelen;
2. een configuratie van cognitieve stimuli en
3. een arena voor communicatie over beleid, waarbinnen het uitwisselen van argumenten en wederzijdse pogingen tot overtuiging tot een 'sociale constructie' van nieuw beleid leidt.

Aan de hand van een drietal perspectieven op beleidsgericht leren – cybernetisch leren, cognitief leren en sociaal leren – wordt een nieuw, integraal perspectief op de rol van beleidsevaluatie ontwikkeld. Hieruit blijkt, dat de rationeel-objectivistische en de argumentatief-subjectivistische benadering van beleidsevaluatie elkaar goed aan blijken te vullen. Door het inbrengen van methodologisch verantwoorde bewijsgronden voor beleidsargumenten vervult het streven naar zo neutraal mogelijke feed-back informatie een belangrijke functie in processen argumentatie en onderhandeling. De argumentatieve benadering leert ons wel, dat het rationeel-objectivistische model niet als enige de waarheid in pacht heeft.

2 Drieledig perspectief op de lerende overheid: cybernetisch leren, cognitief leren en sociaal leren

De overheid bestaat bij de gratie van problemen die niet 'zelfstandig' door de samenleving kunnen worden opgelost. Door het voeren van beleid tracht de overheid oplossingen te vinden voor een grote verzameling aan maatschappelijke problemen die niet door de markt kunnen worden opgelost (In 't Veld, 1989). De grote filosoof Hobbes stelde het al: door middel van een overdracht van middelen (bijv. belasting) en bevoegdheden (bijv. het geweldsmonopolie) verleent de samenleving de overheid een mandaat tot besturing van de samenleving. Bij het voeren van beleid is dezelfde overheid echter relatief soeverein in haar keuze voor instrumenten en de inzet van maatschappelijke middelen. Met de aanvaarding van het maatschappelijk mandaat en de bijbehorende middelen om beleid te kunnen voeren neemt de overheid de verantwoordelijkheid op zich, de samenleving zo goed mogelijk te besturen. In een democratische rechtsstaat dragen bestuurders verantwoordelijkheid voor hun beleid. Als normatieve premisse stel ik dan ook, dat bestuurders en beleidsmakers permanent dienen te streven naar verbetering van beleid. Vooral in een door verandering gekenmerkte samenleving is het van belang, dat bestuurders bereid zijn, hun kennis en overtuigingen te overdenken, ter discussie te stellen en, waar nodig, hun beleid aan te passen (zie ook bijvoorbeeld In 't Veld, 1989).

Ik definieer beleidsgericht leren als het zoekende proces waarbinnen beleidsmakers er naar streven beleidsmaatregelen en achterliggende beleidstheorieën te verbeteren door het opsporen, bespreekbaar maken en corrigeren van onvolkomenheden¹. Een beleidstheorie vormt hierbij de verzameling van normatieve en causale overwegingen, waarop het gevoerde beleid stoelt (Hoogerwerf, 1984). Eerder stelde ik al, dat leren veelal een ongestructureerd, ge-

¹ Het uiteindelijke doel van beleidsgericht leren is het ontwikkelen en uitvoeren van intelligent beleid: beleid dat is ontworpen om maatschappelijke processen en ontwikkelingen op een weloverwogen en evenwichtige wijze te beïnvloeden.

voelsmatig streven naar verbetering inhoudt. Minsky stelde in dit verband, dat de term zich niet eenvoudig leent voor wetenschappelijke analyse: 'the problem is that we use the single word 'learning' to cover too diverse a society of ideas' (1988, pag. 120). Teneinde de rijke waaier aan betekenissen en connotaties te ordenen en de analytische bruikbaarheid van het leerconcept aan te scherpen, stel ik een drieduidig perspectief voor: (1) corrigerend leren op basis van feed-back informatie, (2) leren als cognitieve ontwikkeling en (3) sociaal leren door middel van dialoog en argumentatie.

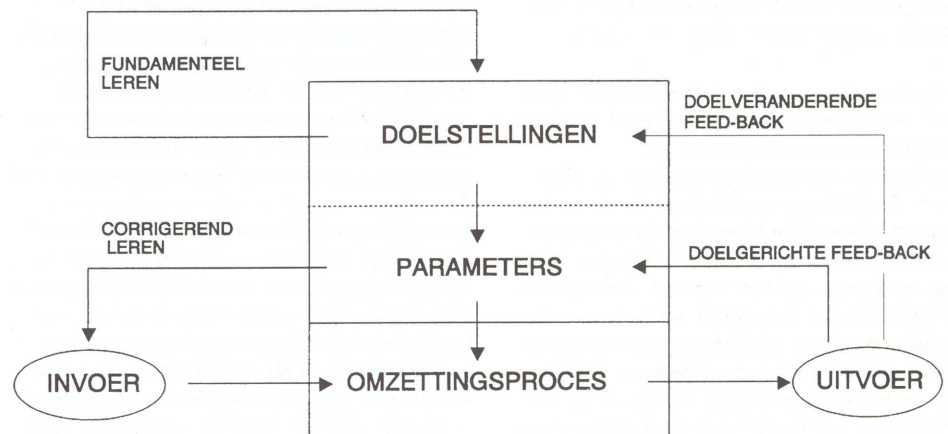
Perspectief 1: systeemleren

Het eerste leerperspectief, het leren door cybernetische systemen, stoelt op twee principes: de uitwisseling van informatie tussen een systeem en haar omgeving enerzijds, en het zelfcorrigerend of zelfsturend vermogen van systemen anderzijds (Deutsch, 1966; zie ook, meer recent, Senge, 1992, pag. 84 e.v.). In zijn vermaarde 'The nerves of government' definieert Deutsch de cybernetica als 'the systematic study of communication and control' (1966, pag. 76). Cybernetische communicatie heeft vooral betrekking op het uitwisselen van informatie tussen systeem en omgeving. Een systeem onderscheidt zich van haar omgeving door een bepaald doel (bijv. het voorzien in drinkwater). Geleid door haar doel genereert een systeem uitvoer (drinkwater en reststoffen). Om deze uitvoer te kunnen produceren, heeft een systeem invoer nodig (bronwater, energie en andere hulpbronnen). Wanneer een systeem nu in staat is om informatie omtrent de uitkomsten en effecten van haar handelen te verkrijgen én deze informatie kan herleiden tot haar doelstellingen, is het in staat om te leren door middel van feed-back: 'a communications network that produces action in response to an input of information, and includes the result of its own action in the new information by which it modifies its subsequent behaviour' (Deutsch, 1966, pag. 88).

In een cybernetisch systeem behelst leren het opsporen en corrigeren van fouten (Argyris & Schön, 1978). Door middel van een gestructureerde terugkoppeling van informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het systeem is het voor het (zelf-)besturend deel van dat systeem mogelijk fouten te ontdekken en te corrigeren. Wanneer de correcties leiden tot een duurzame verbetering – en eerdere fouten in de toekomst worden voorkomen – heeft het systeem 'geleerd'. In relatief eenvoudige systemen blijft het systeemdoel veelal ongewijzigd: het systeem corrigeert fouten op basis van een onveranderlijke doelstelling. Argyris & Schön illustreren e.e.a. aan de hand van een thermostaat: 'a thermostat () learns when it is too hot or too cold and turns the

heat on or off' (1978, pag. 3). Deutsch noemt een ander voorbeeld: 'Simple learning is goal-seeking feed-back, as in a homing torpedo' (ibid.). Overigens past hier de toevoeging, dat louter corrigeren géén leren betreft: er is pas sprake van leren wanneer het systeem de oorzaak van de afwijking of fout onthoudt en deze in de toekomst vermijdt.

Naast de doelgerichte feed-back herkennen veel auteurs doelveranderende of innoverende feed-back (Van Vught, 1979). Het onderscheid tussen doelgerichte en doelveranderende feed-back impliceert het bestaan van twee niveaus van leven. De meest invloedrijke benaming is afkomstig van Argyris & Schön, die een onderscheid maken tussen 'single-loop' en 'double-loop learning': 'When the error detected and corrected permits () to carry on () present objectives, then that error-detection-and correction process is single-loop learning. Double-loop learning occurs when error is detected and corrected in ways that involve the modification of an organization's underlying norms, policies, and objectives' (1978, pag. 2-3). Analoog aan de aard van de verandering onderscheid ik *corrigerend* en *fundamenteel* leren (zie figuur 1).



Figuur 1: Corrigerend en fundamenteel leren op basis van feed-back informatie

Toegepast op beleidsgericht leren maakt corrigerend leren het voor beleidsmakers mogelijk hun beleid en de achterliggende beleidstheorieën geleidelijk te verbeteren binnen de bestaande doeleinden van dat beleid. Fundamenteel leren daarentegen, heeft veel meer van doen met verandering, innovatie en het ontdekken van nieuwe mogelijkheden. Ondanks het verschil tussen beide leerniveaus vervult het principe van feed-back informatie min of meer dezelfde rol = het informeren van het – besturende deel van het – systeem omtrent de doelmatigheid en doeltreffendheid van het systeemfunctioneren.

Perspectief 2: cognitief leren

Door leren te belichten vanuit een systeemtheoretisch perspectief is een beeld ontstaan van het corrigerende karakter van leren op basis van feed-back informatie, het belang van de mogelijkheid

om te kunnen onthouden (geheugen) en het bestaan van tenminste twee leer-niveaus: corrigerend en fundamenteel leren. Hoewel de cybernetische systeemleer ook in de sociale wetenschappen veel navolging kent, is zowel het voeren als het evalueren van beleid toch in eerste instantie een zaak van mensen van vlees en bloed. De analytische uitwerking van het leerconcept te beperken tot de cybernetica zou afbreuk doen aan het unieke karakter van het menselijke brein. Stemmingen, gevoelens en emoties laten zich nauwelijks in systeemtheoretische functies beschrijven. Een kort fragment van Richard Bach's *Jonathan Livingston Seagull*, waarin de wanhopende held zich vertwijfeld afvraagt waarom het hem niet lukt om met een grote snelheid te vliegen, moge het puzzelende, schijnbaar chaotische karakter van het leren door mensen illustreren:

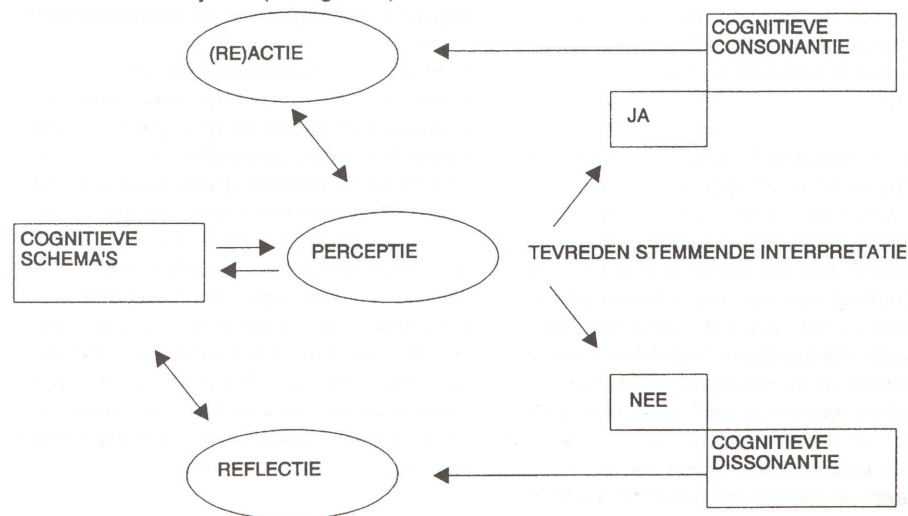
'If I were meant to learn so much about flying, I'd have charts for brains. If I were meant to fly at speed, I'd have a falcon's short wings... (). Jonathan Livingston Seagull-blinked. His pain, his resolutions, vanished. Short wings. A falcon's short wings! That's the answer! What a fool I've been! All I need is to fold most of my wings and fly just on just the tips alone! Short wings!' (1970, pag. 21, 23-24).

Het tweede, cognitieve perspectief op leren is onmisbaar voor een goed analytisch begrip van beleidsgericht leren en de mogelijke rol van beleidsevaluatie daarbinnen. Cognitieve psychologie is de wetenschap die zich richt op het functioneren van het menselijke brein. 'Cognitie' duidt op de kunst van het 'kennen' en het vermogen om te 'begrijpen' en te leren. Cognitie omvat het verwerven, verwerken en toepassen van kennis (Neisser, 1976). Cognitieve psychologie richt zich op het menselijk vermogen om kennis te ontwikkelen en te denken, om te leren en te vergeten (Bransford, 1979). Aangezien het vermogen van het brein om informatie te verwerken beperkt is, dienen mensen de duizenden externe indrukken die zij dagelijks opdoen te ordenen. Individuen beschikken over een verzameling van concepten en overtuigingen die hun waarneming en hun handelen aanstuurt, 'whether of the everyday garden variety or action taken in connection with a disciplined inquiry' (Guba, 1990, pag. 17). Een dergelijk systeem van concepten en overtuigingen bevat beschrijvende en verklarende waarden, normen, aannamen en preferenties. Deze normatieve en inherent subjectieve wereldbeelden zijn vervat in 'cognitieve schema's'. Een cognitief schema is 'an abridged, generalized, corrigible organization of experience that serves as an initial frame of reference for action and perception' (Weick, 1979b, pag. 50). Op basis van hun ervaring ontwikkelen individuen abstraherende en generaliserende noties omtrent regelmatigheden

en causale verbanden tussen gebeurtenissen of verschijnselen. We kaderen de wereld in tot begrijpelijke stukjes en beetjes: 'Framing is ... a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of complex reality so as to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading and acting. A frame is a perspective from which an amorphous, ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon' (Rein & Schön, 1991). Een beleidstheorie kan in deze zin worden begrepen als een – stelsel van – cognitieve schema's die betrekking hebben op een bepaald beleid.

Ondanks de enorme voordelen die onze schematische 'vooringenomenheid' biedt, kent zij ook een belangrijke negatieve bijwerking: bestaande cognitieve schema's beïnvloeden onze waarneming. Mensen nemen hun wereld door een bril van bestaande kennis en ervaringen waar, waarbij zij slechts waarnemen wat zij (in hun cognitieve schema's) kunnen 'plaatsen'. In andere woorden: mensen kunnen slechts datgene kennen wat zij kunnen herkennen. Voor de rest zijn zij min of meer blind.

Vanuit een cognitief perspectief beschouwd behelst leren het ontwikkelen en vervolmaken van cognitieve schema's (Bransford, 1979). Een leerproces kan hierbij worden voorgesteld als een cyclus. Directe waarneming vormt de basis voor bewuste waarneming. Na interpretatie van de externe stimuli wordt de verkregen informatie verwerkt met behulp van reeds aanwezige cognitieve schema's. Door het kunnen leggen van verbanden verkrijgt het individu kennis, waarna bijvoorbeeld een beslissing kan volgen over een gewenst handelen (e.g. Kolb, 1984). De concrete ervaringen die voortvloeien uit handelend optreden vormen 'stof tot nadenken' voor een nieuwe leerproces (zie figuur 2).



Figuur 2: Cognitief functioneren en leren

Soms echter, zijn individuen niet succesvol in het toekennen van betekenis aan externe stimuli of het afleiden van handelings-

alternatieven uit de confrontatie van bestaande schematische kennis en nieuwe informatie. Het verwachte verklaringsspatroon is verstoord, hetgeen ertoe leidt dat het individu 'cognitieve dissonantie' ervaart: een toestand van twijfel over de geldigheid van bestaande, als algemeen geldig ervaren kennis en overtuigingen. Festinger stelt dat 'the existence of dissonance, being psychologically uncomfortable, will motivate the person to try to reduce the dissonance and achieve consonance' (1957, pag. 3).

Eén strategie om de toestand van cognitieve dissonantie het hoofd te bieden is dat iemand de situaties en informatie die de dissonantie zouden kunnen vergroten gaat vermijden. De struisvogel die zijn kop in het zand steekt is hiervan het meest beroemde voorbeeld (Van der Knaap, 1994). Een andere, minder kortzichtige strategie is dat mensen hun bestaande schematische kennis gaan overdenken. Door op hun overtuigingen en (voor-)oordelen te reflecteren kan een individu bewust worden van zijn subjectiviteit en de beperkte geldigheid van zijn opvattingen. Reflectie, het bespiegelend overdenken van kennis en opvattingen, kan leiden tot aanpassing van cognitieve schema's. In staat te zijn om cognitieve dissonantie te ervaren is een cruciale voorwaarde tot leren. Het afwisselend ervaren van cognitieve dissonantie en het herstellen van een toestand waarin de waargenomen wereld en het beeld dat een individu van die wereld heeft, zet volgens Piaget (1980, pag. 9) aan tot leren: het steeds weer bereiken van een 'beter', evenwichtiger begrip van de wereld.

Perspectief 3: Sociaal leren

Het cognitief perspectief geeft ons inzicht in het belang cognitieve schema's en de vertekenende werking van bestaande kennisstructuren. Hiernaast benadrukt het belang van de mogelijkheid om cognitieve dissonantie te ervaren en te reflecteren op favoriete verklaringen en theorieën.

In het verleden hadden veel cognitief psychologen evenwel weinig oog voor het belang van de sociale dimensie van cognitieve ontwikkeling en functioneren. Vooral in het openbaar bestuur maar ook elders vindt de ontwikkeling en toepassing van kennis noodzakelijkerwijs plaats in een sociale context: 'the individual is always a social individual; social influences selectively control cognition and information' (Douglas, 1987, pag. 36). Hoewel het mogelijk is om bijvoorbeeld op het niveau van organisaties 'cognitivistische' processen als waarneming, interpretatie, reflectie en schematisering van ervaring te ontwaren, zou zo'n antropomorfe benadering één van de meest wezenlijke aspecten van ons leven onderbelichten: communicatie (Bandura, 1977). Individuen nemen onop- houdelijk deel aan communicatieve inter-

actie. Al communicerende creëren zij zo een 'sociale werkelijkheid': begripsoptvattingen van gebeurtenissen en fenomenen die de deelnemers aan het communicatieve proces min of meer 'delen'.

De relatie tussen individuele cognitie en de sociale constructie van de werkelijkheid (als afspraak tussen actoren) is wederzijds bepalend. Voor begrip en articulatie van begrip is de sociale werkelijkheid afhankelijk van cognitieve processen: de enige plaats in de wereld waar informatie tot kennis wordt herleid is uiteindelijk het menselijke brein. Niettemin geldt, dat 'cognition is the most socially conditioned activity of man, and knowledge is the paramount social creation' (Fleck 1935, in: Douglas, 1987). Om te kunnen communiceren en anderen te begrijpen, dienen individuen een taal te kennen. Taal, noodzakelijkerwijs sociaal van aard, oefent echter ook invloed uit op het individuele denken: 'Classifications, logical operations, and guiding metaphors are given to the individual by society. Above all, the sense of a priori rightness of some ideas and the nonsensicality of others are handed out as part of the social environment' (Douglas, 1987, pag. 10). Slechts met behulp van taal kunnen individuele kennis en overtuigingen worden geuit. Het kunnen spreken van een taal vergt zo in feite de vertaling van cognitieve schema's in woorden en zinnen die door anderen kunnen worden begrepen (i.e. worden geïnterpreteerd in hun cognitieve schema's).

Taal is echter een dubbelzinnig medium. Communiceren door middel van taal laat zich vergelijken met een spel dat actoren als partners spelen tegen onbegrip en verwarring. Talige communicatie is altijd onvolledig: voor een groot deel moeten we er maar op vertrouwen dat de ander ons heeft begrepen. Op basis van dit inzicht kunnen drie categorieën communicatie worden onderscheiden: (1) het uitwisselen van individuele kennis en overtuigingen (door een vertaling van cognitieve schema's in woorden en zinnen), (2) het verduidelijken van eerder gedane mededelingen en (3) het consolideren van een (reeds) bereikt wederzijds begrip. Conceptuele uitleg omvat in deze tevens het controleren of de ander de boodschap wel heeft begrepen. Door middel van argumentatie kunnen participanten elkaar hiernaast trachten te overtuigen van hun gelijk. Na verloop van tijd kan er ten aanzien van taal en betekenis tussen actoren een gedeeld begrip ontstaan. Jargon en acronymen (afkortingen die als woord worden gebruikt) zijn hiervan goede voorbeelden.

Vanuit een sociaal-constructivistisch perspectief bezien is communicatie van cruciaal belang voor leerprocessen. Voortbouwend op een min of meer gemeenschappelijke taal kunnen actoren elkaar confronteren met hun kennis en overtui-

gingen. Indien communicatie een duurzaam karakter heeft en argumenten op elkaar betrokken zijn, ontstaat een communicatieve dialoog. Betekenissen die individuele actoren aan concepten toekennen kunnen onder invloed van dit proces veranderen: onder invloed van de confrontatie worden denkbeelden bijgesteld. Het karakter van communicatie – vaak bestaan er verschillen van inzicht tussen actoren – brengt met zich mee, dat individuele cognitieve schema's actief worden uitgedaagd. Zowel de kennis en overtuigingen van een individuele actor als diens logica (manier van denken) staan in letterlijk zin 'ter discussie'. Sociaal-psychologen stellen in dit verband, dat werkelijk innoverend leven slechts plaats kan vinden in processen van argumentatie. Door deel te nemen aan communicatie ondervindt het individu sneller de behoefte om bestaande kennis en overtuigingen te gaan overdenken (Bandura, 1977). Wanneer individuele wereldbeelden zich ten gevolge van communicatie naar elkaar toe bewegen, spreken de betrokkenen gezamenlijk een 'nieuwe', sociale werkelijkheid af.

De meeste communicatie heeft, zeker in professionele situaties, een strategische lading. Vooral in bureaucratische organisaties staan er allerlei deelbelangen op het spel die door middel van communicatie worden behartigd. Als gevolg hiervan ontwikkelen mensen *defensieve routines*: 'defensive routines are any routinized policies or actions that are intended to prevent the experience of embarrassment or threat and simultaneously make it unlikely that they can help to reduce the factors that caused the embarrassment or threat in the first place' (1987, pag. 345). Een communicatieve dialoog kan door defensieve routines gedrag echter geblokkeerd raken: mensen zien af van het op directe wijze uiten van kritiek. Bestaande verschillen van inzicht of opvatting worden weggewerkt onder een deken van wederzijdse voorzichtigheid. Argyris & Schön (1978) stellen dat het stilzwijgend aanvaarden van defensieve routines als vorm van 'mutual deception' ertoe leidt, dat er geen behoefte meer is aan het kritisch reflecteren op bestaande werkwijzen. Het zal duidelijk zijn dat het opsporen en corrigeren van fouten hierdoor ernstig wordt belemmerd. Ondanks communicatie raken de verschillen in inzicht en opvatting die tussen de actoren bestaan versluierd. Denkbeelden worden niet langer uitgedaagd, de kans dat er sociaal wordt geleerd neemt af.

Leerproblemen

Analoog aan de drie mogelijke perspectieven op leren kan een drieledige inventarisatie van leerproblemen worden opgesteld. Door deze leerproblemen toe te spitsen op het beleidsgerichte leren van 'de overheid', wordt een eerste inzicht verkregen in de mogelijke leerfunctie van beleidsevaluatie.

In de systeemleer kan er geen correctie van fouten plaatsvinden als het systeem niet over feed-back informatie beschikt. Aangezien de effecten van een bepaald beleid niet gekend kunnen worden, kan er ook geen corrigerende 'bijsturing' plaatsvinden. Onbetrouwbare of onvolledige feed-back informatie draagt evenmin bij aan succesvol leren. Interne communicatie is cruciaal: ook deugdelijke feed-back leidt niet automatisch tot een corrigerende maatregel. Niet zelden negeren beleidsmakers informatie over de gevolgen van hun handelen, vindt er intern geen communicatie plaats of ontbreekt het hen domweg aan de middelen om corrigerend op te treden. Tenslotte kan 'sturende' feed-back informatie ertoe leiden, dat de oplossing voor problemen in de verkeerde richting wordt gezocht. Voorbeelden uit de beleidspraktijk tonen aan, dat wanneer feed-back informatie zich laat bepalen door de oorspronkelijke doeleinden van beleid, er nogal eens een 'tunnelvisie' ontstaat: slechts binnen het normatief imperatief van de feed-back informatie is het mogelijk om fouten te corrigeren (In 't Veld, 1989).

In het cognitieve perspectief op leren vloeien veel leerproblemen voort uit de verblindende werking van bestaande kennis en overtuigingen. Zowel onze waarneeming als onze interpretatie wordt in sterke mate gestuurd door reeds gevormde cognitieve schema's. Een beleidsmaker die de problematiek van regionale ongelijkheid altijd heeft beschouwd vanuit het adagium dat investeringen in de infrastructuur veruit het meest effectieve instrumentarium vormen, zal een natuurlijke neiging vertonen zich af te sluiten voor signalen die erop wijzen dat toch vooral de combinatie van ruimtelijke ordening en sociaal-economische factoren bepalend is voor de groeimogelijkheden van een regionale economie. Het opgeven van een wereldbeeld doet vaak pijn. Het meest gehanteerde recept om met gevoelens van cognitieve dissonantie om te gaan bestaat dan ook uit het vermijden van de informatie die daartoe leidt. Tenslotte kan het de beleidsontwikkende instantie ook aan de intellectuele vermogens ontbreken. Om te leren, is het kunnen overdenken van (reflecteren op) bestaande kennis en overtuigingen een eerste vereiste.

Sociaal leren is afhankelijk van betekenisvolle communicatie en 'dialogica' (het voeren van een dialoog waarbij actor-specifieke inzichten beargumenteerd worden). Communicatie en dialoog worden vaak belemmerd door een gebrek aan grip tussen actoren: ze spreken niet dezelfde taal waardoor ze elkaar niet kunnen verstaan. Dat dit een reëel probleem is, blijkt wel uit het feit dat veel interdepartementaal overleg eerst door een fase van 'jargon-busting' heen moet. Als actoren hiernaast werkelijke *met elkaar* –

in plaats van louter *van elkaar* – willen leren, is het noodzakelijk dat argumentatie in een dialoog op elkaar betrokken is. In een sociale context die wordt gekenmerkt door strategische overwegingen, ontstaan in veel gevallen tenslotte versluierende defensieve routines. Ook in het openbaar bestuur is het geen zeldzaamheid dat men elkaar de waarheid niet zegt (of deze althans verpakt in dubbelzinnige, weinig bedreigende termen).

ing were the sixth day. And on the seventh day God rested from all his work. His archangel came then unto Him asking, 'God, how do you know that what you have created is 'very good'? What are your criteria? On what data do you base your judgement? Aren't you a little close to the situation to make a fair and unbiased evaluation?' God thought about these questions all that day and His rest was greatly disturbed. On the eight day God said, 'Lucifer, go to hell!'"

1. Cybernetisch leren	<p>a. geen feed-back informatie</p> <p>b. inferieure feed-back informatie</p> <p>c. geen correctie op basis van feed-back</p> <p>d. feed-back informatie in de 'verkeerde' richting ('tunnelvisie')</p>
2. Cognitief leren	<p>a. geen waarneming van informatieve stimuli</p> <p>b. geen (succesvolle) interpretatie van stimuli</p> <p>c. geen (gewaarwording van) cognitieve dissonantie</p> <p>d. geen (voldoende mate van) reflectie</p>
3. Sociaal leren	<p>a. geen communicatie</p> <p>b. geen of onvolledig begrip</p> <p>c. geen 'opbouwende' communicatie (mededelingen hebben geen betrekking op elkaar)</p> <p>d. geen confrontatie tussen zienswijzen</p>

Figuur 3: Een inventarisatie van mogelijke leerproblemen

3. Verschuivende paradigmata van beleidsevaluatie: de rationeel-objectivistische versus de argumentatief-subjectivistische benadering

Hoewel elk van de drie onderscheiden leerperspectieven relevante inzichten biedt voor het analyseren van processen van beleidsontwikkeling en het streven naar verbetering van beleid, vinden vooral sociaal-constructivistische leertheorieën de laatste jaren veel bijval. Het belang van communicatie en dialoog wordt hierbij door velen onderstreept (Majone, 1989; Fischer & Forester, 1993). Rationele benaderingen van individueel leren lijken te hebben afgedaan, hoewel met name toepassingen de systeemleer op het niveau van organisaties aan een tweede jeugd lijkt te beginnen (bijv. Senge, 1992).

Lange tijd gold het voorzien van beleidmakers van feed-back informatie als de enige functie van evaluatie onderzoek (Dryzek, 1993). Het vaststellen van neutrale criteria waarmee de effectiviteit of zelfs 'kwaliteit' van beleidsmaatregelen zou kunnen worden vastgesteld, een oriëntatie op doorwrochte methodologieën en een algemeen streven naar afstandelijke objectiviteit domineerden. Een bijbelse parabel van Halcolm (in Patton, 1986) vormt een fraai voorbeeld van de uitgangspunten van de traditionele benadering:

'In the beginning God created the heaven and the earth. And God saw everything that He made. 'Behold,' God said, 'it is very good.' And the evening and the morn-

ing were the sixth day. And on the seventh day God rested from all his work. His archangel came then unto Him asking, 'God, how do you know that what you have created is 'very good'? What are your criteria? On what data do you base your judgement? Aren't you a little close to the situation to make a fair and unbiased evaluation?' God thought about these questions all that day and His rest was greatly disturbed. On the eight day God said, 'Lucifer, go to hell!'"

Beleidsvaluatie is wereldwijd op zeer uiteenlopende wijzen vormgegeven, waarbij de traditionele benadering nog altijd van grote waarde lijkt te zijn. Voor de meeste westerse landen geldt dat beleidsevaluatie onderzoek belangrijke functies vervult bij het legitimeren, informeren en controleren van beleid (House, 1993, pag. 52). Zonder veel twijfel valt aan te nemen, dat de formele functie van beleidsevaluatie is gelegen in – het bijdragen aan – de verbetering van de kwaliteit van beleidsmaatregelen. Binnen de Europese Unie is het bijvoorbeeld de taak van de Europese Rekenkamer om een rechtmatige en doelmatige besteding van financiële middelen te stimuleren, het financieel management te verbeteren en erop toe te zien, dat de uitvoering van beleid op een doeltreffende manier gestalte krijgt. Door middel van publikaties en overleg met beleidmakers brengt de Europese Rekenkamer de betreffende beleidmakers van haar bevindingen op de hoogte en draagt zij voorstellen tot verbetering aan (Europese Rekenkamer, 1992). Meer in het algemeen geldt, dat de traditionele rol van beleidsevaluatie 'has always been to contribute to enlightened debate of actual or likely policy effects' (Chelimsky, 1994, pag. 4). Samengevat dankt beleidsevaluatie haar bestaan aan het vermeende gebrek aan (1) systematische controle, (2) afstandelijke (neutrale) beoordeling en (3) kritische reflectie op de grondslagen van beleid.

De laatste tijd worden door velen vraagtekens bij zowel het nut als de haalbaarheid van objectieve beleidsevaluatie geplaatst. Als repliek op de vraag van de door Halcolm opgevoerde aardsengel Lucifer kunnen wij Erasmus van Rotterdam citeren:

'Wie meent dat het geluk van de mens afhangt van de feiten zelf, die zit er toch vierkant naast. Het geluk is afhankelijk van hoe je de feiten ziet. Want het menselijk leven is zo onbegrijpelijk, het heeft zoveel aspecten, dat je nergens het fijne van kunt weten.'

In het onderstaande worden de rationeel-objectivistische en de argumentatief-subjectivistische benadering van beleids-evaluatie tegen elkaar afgezet. Aan de hand van de drie onderscheiden perspectieven op leren kunnen vervolgens de merites van beide paradigma's worden besproken.

De rationeel-objectivistische benadering

Rationeel-objectivistische benaderingen van beleidsontwikkeling beschouwen beleid als een logisch af te leiden antwoord op een bepaald maatschappelijk probleem. Velen schrijven aan beleid een doordacht karakter toe. Hoogerwerf stelt een beleidstheorie gelijk aan het 'geheel aan veronderstellingen of opvattingen dat aan een beleid ten grondslag ligt' (1989, pag. 320). Een beleidstheorie vormt de verstandelijke, rationele onderbouwing van het beleidsmaatregelen. Dryzek merkt in dit verband enigszins verbijsterd op dat aan de beleidstheorie haast positivistische verwachtingen worden verbonden: 'policy interventions should be based on causal laws of society' (1993, pag 218). Het ontwikkelen van beleid vindt volgens de rationeel-objectivistische benadering plaats in processen van rationalisatie. Op basis van volledige informatie zou het voor een beleidsmaker in principe mogelijk zijn om een plan op te stellen dat van de objectief gekende 'werkelijkheid' naar de te realiseren 'wenselijkheid' leidt (vergelijk Kickert, 1986). Veelal gelden hierbij de waarden, normen, veronderstellingen en preferenties van de besturende actor als vertrekpunt. Hoewel waar is, dat een beleidstheorie op zichzelf genomen niet monocentrisch hoeft te zijn (Van Twist, 1993), is het in veel gevallen toch de rationaliteit van een enkele, min of meer centrale actor die als uitgangspunt wordt genomen.

Beleids-evaluatie die streeft naar 'objectieve kennis' over de mate waarin beleidsmaatregelen tot gewenste resultaten leiden past goed binnen de rationeel-objectivistische benadering. Velen definiëren als taak van beleids-evaluatie dan ook het verwerven en verschaffen van betrouwbare informatie of zelfs kennis omtrent de uitkomsten van gevoerd beleid. Eventueel kan deze informatie worden aangevuld met suggesties tot beleidsverbetering. Objectieve criteria, een oriëntatie op beleidsdoeleinden en een methodologisch verantwoorde gegevensverzameling vormen de fundamenten voor een evaluatie die zo neutraal mogelijk dient te zijn. Patton formuleert het als volgt: 'eva-

luation is the systematic collection of information about the activities, characteristics, and outcomes of programs for use by specific people to reduce uncertainties, improve effectiveness, and make decisions with regard to what those programs are doing and affecting' (1986, pag. 14). Ook Dunn stelt als primaire functie van beleids-evaluatie het verschaffen van 'reliable and valid information about *policy performance*, that is, the extent to which needs, values, and opportunities have been realized through public action' (1994, pag. 405).

Binnen de rationeel-objectivistische benadering lijken officiële beleidsdoeleinden in dit verband relatief eenduidige beoordelingscriteria te bieden. Rationeel-objectivistische beleidsevaluatie levert gegevens op aan de hand waarvan methodologisch verantwoorde uitspraken gedaan kunnen worden ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en de validiteit van de beleidstheorie die aan de uitvoering van beleid ten grondslag heeft gelegen. De evalueerder put uit een rijk arsenaal aan meettechnieken en statistische methoden om zijn resultaten een hoge betrouwbaarheid te verschaffen. Hierbinnen past een streven naar een zo groot mogelijke objectiviteit en methodologische betrouwbaarheid. White stelt dat 'the traditional policy analysis model assumes that by carefully following scientific methods we can collect objectively valid and causal knowledge' (1994, pag. 506-507). Getuige de 'mission statements' van veel evaluerende instellingen, mag de rationeel-objectivistische benadering zich tot op heden in een grote mate van populariteit verheugen.

Vanuit de rationeel-analytische benadering beschouwd is het al snel 'onbegrijpelijk', dat de uitkomsten van evaluatie-onderzoek niet door de beleidsmaker worden 'benut'. De uitkomsten van evaluatie-onderzoek bieden immers objectieve, betrouwbare informatie omtrent het succes of falen van eerder beleid? Vaak blijken evaluaties echter als irrelevante, bureaucratistische toevoegingen terzijde te worden geschoven. Frustraties over de geringe invloed van de evaluerende instanties groeit, hetgeen zich uit in de literatuur: 'Even the best and greatest evaluations only minimally affect how decisions get made' (Weiss, 1990, pag. 43). De beleids-evalueerder ziet zichzelf, bewust of onbewust, als een 'leerkracht'. Een fraai voorbeeld van deze optiek is de opmerking van Patton dat 'There is a common, underlying problem of information use in trying to get people to use seatbelts, stop smoking, exercise, eat properly, and pay attention to evaluation findings' (1986, pag. 13).

De argumentatief-subjectivistische benadering

Het fundamentele probleem van de rationeel-objectivistische benadering is dat er een fundamentele kloof bestaat tussen enerzijds de cognitieve capaciteiten van beleidsmakers en anderzijds de complexiteit van beleidsproblemen: 'The capacity of the human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of problems whose solution is required for objectively rational behavior in the real world (Simon, 1957, in: Lindblom & Woodhouse, 1993, pag. 5). Een ander belangrijk risico is dat de rationeel-objectivistische benadering beleidsontwikkeling een 'mono-rationeel' karakter heeft. In de bestuurskunde groeit de laatste jaren het inzicht, dat de monocentrische benadering van beleid en sturing geen recht doet aan het complexe, pluriforme perspectief van de samenleving (Teisman, 1992). Alleen door buiten het besturend orgaan op zoek te gaan naar relevante actoren en factoren van bestuur en beleid kan intelligent beleid worden ontworpen op basis waarvan maatschappelijke ontwikkelingen verantwoord kunnen worden beïnvloed (Snellen, 1987, pag. 17).

De argumentatief-subjectivistische benadering van beleidsontwikkeling legt de nadruk op het pluricentrische karakter van beleid. Het ontwikkelen en uitvoeren van beleid vergt de participatie van vele individuele en institutionele actoren. Naast de centrale beleidsontwikkende instantie – in veel gevallen de overheid – dragen vele actoren door middel van hun medewerking, gedogen, wetgeving, onderzoeken, adviezen, kritieken of lobby-activiteiten bij aan de totstandkoming van beleid. In tegenstelling tot de rationalistische afwegingsprocessen bestaat de essentie van kritisch beoordelende besluitvorming aangaande beleidstheorieën niet uit het geïsoleerd toepassen van algoritmen, maar uit een 'process of deliberation which weighs beliefs, principles and actions under conditions of multiple frames for the interpretation and evaluation of the world' (Dryzek, 1993, pag. 214). Het ontwikkelen van beleidstheorieën mag niet langer worden beschouwd als een mono-centrisch, mono-rationeel proces waarbinnen een rationele actor doeleinden en middelen met elkaar verbindt. Door beleidskeuzen in een dialoog met betrokkenen te beargmenteren wordt het 'wereldbeeld' van beleidsmakers vergroot door inbreng van alternatieve zienswijzen. Hiernaast biedt het voeren van een beleidsgerichte dialoog mogelijkheden tot het creëren van een maatschappelijk draagvlak, hetgeen juist voor 'lastige' beleidsvraagstukken van groot belang is.

Parallel aan de veranderende inzichten over sturing en beleid voltrekt zich ook in literatuur over beleidsevaluatie een 'argu-

mentative turn' (Fischer & Forester, 1993). Ondermeer door de geringe benutting van de uitkomsten van beleidsevaluatie groeit het inzicht, dat nauwere aansluiting gezocht dient te worden bij de beleidsvoerende instantie en overige bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid betrokken actoren. Velen laken vol overtuiging de rationeel-analytische benadering van beleidsevaluatie. Guba & Lincoln repen ondermeer van een falen om het maatschappelijk waardenpluralisme te onderkennen en een 'overcommitment' aan het positivistische onderzoeksparadigma (1989, pag. 34-38). Op zoek naar de 'werkelijke waarheid' leunt het rationeel-objectivistische perspectief te zwaar op zogenaamd 'harde', kwantitatieve meetmethoden, 'neutrale feiten' en de 'objectieve informatie' die deze zouden opleveren. De analytische benadering blijkt feilbaar en kostbaar en biedt geen uitkomsten voor beleidskeuzes die voortvloeien uit de maatschappelijke waardenpluraliteit (Lindblom & Woodhouse, 1993, pag. 22).

Illustratief voor deze stelling is, dat er geen eenduidige relatie is vast te stellen tussen de technische, rationeel-analytische kwaliteit van evaluatie en haar benutting. Weiss vat het benuttingsvraagstuk bondig samen: 'Evaluation enters 'a policy community', a set of interacting groups and institutions that push and haul their way to decisions through what Lynn (1987, pag. 269) call 'fluid, overlapping, and ambiguous processes' (in: Alkin, 1990, pag. 183). Evaluerende instellingen dienen zich in te leven in de belevingswereld van hun doelgroep. Naast de methodologische kwaliteit van evaluatie-onderzoek is het van belang, dat de evalueerder rekening houdt met het perspectief van waaruit beleid wordt gevoerd, de normatieve verankering van gehanteerde beleidstheorieën, bij de doelgroep reeds aanwezige kennis en de beleidsmatige en politieke interessen en belangen van beleidsmakers.

In de argumentatief-subjectivistische benadering van beleidsevaluatie en -advisering wordt beleidsontwikkeling niet zozeer als een rationeel proces gezien, maar als een soort 'policy soup', waarbinnen 'problems, solutions, participants, and choice opportunities typically have little relationship over each other' (Kingdon, 1985, in: White, 1994, pag. 515). Opgevat als 'persuasive discourse' staat vooral het gemeenschappelijk construeren van en onderhandelen over wenselijkheden en werkelijkheden van beleid centraal. Aangezien beleidsmakers juist in processen van argumentatie normatieve keuzes over beleidsproblemen ontwikkelen, is het van belang dat de evaluerende en adviserende instellingen deelnemen aan een beleidsgerichte dialoog. Zij dienen ervoor te zorgen, dat hun producten deel uitmaken van het discours dat zich rond een bepaald beleid afspeelt (Majone, 1989, pag. 2). Naast

een zekere mate van empathie is ook het beschikken over retorische vaardigheden van belang. De bijdragen van evaluatie en advisering aan beleidsgericht leren hangen in sterke mate af van het vermogen van de evalueerder om bevindingen, overtuigingen en suggesties over te brengen aan andere actoren. Majone stelt zelfs dat 'if the purpose of policy analysis is not simply to find out what is a good or satisfactory policy but to ensure that the policy will actually be chosen and implemented, the traditional skills (modeling, mathematical programming, simulation, cost-benefit analysis, decision-analysis) are not sufficient. The analyst must also learn rhetorical and dialectic skills – the ability to define a problem according to various points of view, to draw an argument from many different sources, to adapt the argument to the audience' (Majone, 1989).

Met het benadrukken van de noodzaak om retorische vaardigheden te ontwikkelen wordt nog eens te meer duidelijk, dat beleidsevaluatie niet per definitie leidt tot neutrale, goed bruikbare informatie. Ook evaluerende actoren gaan uit van specifieke, actorgebonden beleidstheorieën die hun beeld van 'de werkelijkheid' bewust kleuren. Volgens Majone is het beeld van neutrale beleidsevaluatie zelfs sterk misleidend (1989, pag. 19). Zelfs wanneer de evaluerende instantie de eerder vastgestelde, 'officiële' doeleinden als uitgangspunt hanteert is er onontkoombaar sprake van een normatieve vertekening: onontkoombaar zullen evaluerende instanties uitgaan van bepaalde regels, normen en zelfs waarden: 'to say anything of importance in public policy requires value judgments' (ibid., pag. 22).

4 Een praktisch dilemma: welke rol past beleidsevaluatie?

In veel literatuur over de benutting van beleidsevaluatie wordt impliciet een brug geslagen tussen de rationeel-analytische en de argumentatieve benadering (bijv. Weiss, 1992). Hoewel velen vasthouden aan de premisse dat het doel van beleidsevaluatie in eerste aanleg bestaat uit het leveren van een betrouwbare, methodologisch onderbouwde en in principe onpartijdige bijdrage aan processen van beleidsontwikkeling, wordt bij de verklaring voor de onderbenutting van beleidsevaluatie in toenemende mate aandacht besteed aan argumentatieve aspecten van beleidsontwikkeling als een sociaal-construerend proces. Erkend wordt, dat beleidsontwikkeling plaatsvindt in een beleidsgericht discours, waarbij actoren in een voortgaande dialoog onderling argumenten uitwisselen: 'Whether written or in oral form, argument is central in all stages of the policy process' (Majone, 1989, pag. 1). De uitkomsten van beleidsevaluatie worden niet langer beschouwd als 'ware infor-

matie', maar als elementen in een doorgaand proces van beleids-gerelateerde argumentatie (Pröpfer, 1989, pag. 13).

Met de 'argumentative turn' dreigt beleidsevaluatie in een identiteitscrisis te raken. Ik meen, dat door de functie van beleidsevaluatie te beschouwen vanuit de drie onderscheiden perspectieven op beleidsgericht leren, drie strategische rollen voor beleidsevaluatie oplichten. Analoog aan de leertheoretische driedeling kunnen drie leerfuncties van geïnstitutionaliseerde beleidsevaluatie en -adviesing worden onderscheiden: (1) beleidsevaluatie als verschafter van *feedback-informatie*, (2) beleidsevaluatie als het aanbieden van een *stimulus configuratie* en (3) beleidsevaluatie als – forum voor – argumenterende 'gesprekspartners' die een *beleidsgerichte dialoog* voeren.²

	Systeemleer	Cognitief leren	Sociaal leren
<i>Evaluatie als:</i>	verschafter van feedback	stimulus-configuratie	beleidsgerichte dialoog of forum
<i>Leerstijl:</i>	overwegend correctief	overwegend (sociaal-)	overwegend collectief cognitief

Figuur 4: Drie mogelijke leerfuncties van beleidsevaluatie

Vanuit een *systeemtheoretisch* leerperspectief bestaat de functie van beleidsevaluatie uit het op structurele basis voorzien van feedback-informatie over de waargenomen doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Door de beleidsmaker te informeren over waargenomen afwijkingen voorziet de evalueerder de beleidsmaker van informatie over de discrepantie tussen resultaten en doeleinden van beleid. Op basis van deze terugkoppelende informatie kan de beleidsmaker onvolkomenheden in haar handelen ofwel in de aan het gevoerde beleid ten grondslag liggende beleidstheorie corrigeren. Kenmerk van de feedback functie van beleidsevaluatie is dat de doelstellingen van het beleid en, daarmee, de uitgangspunten van het beleidsvoerende orgaan als ijkpunt van de beoordeling worden genomen. De feedback functie die evaluatie analoog aan een systeemtheoretisch perspectief op leren zou vervullen, komt zo nauw overeen met de rationeel-analytische benadering van beleid en evaluatie: 'traditional policy studies uncritically accept existing preferences in a society and focus on means for accomplishing these rather than on the content of preferences or the policy goals' (White, 1994, pag. 512).

Vanuit een *cognitief* leerperspectief kan beleidsevaluatie worden beschouwd als een stimulus configuratie. De neutrale, aan de beleidstheorie gerelateerde terugkoppeling omtrent de 'succesvolheid' van beleid vormt niet langer het exclusieve doel: 'Instead of being an instrumental search for appropriate means to accom-

² Pröpfer maakt een andersoortige driedeling wanneer hij een onderscheid maakt tussen (1) naïef of communicatief niet-rationeel gebruik, (2) communicatief rationeel gebruik en (3) strategisch gebruik van beleidsevaluatie (1989:101-104). Ook Weiss (1979) maakt onderscheid tussen louter informatieve en argumentatieve functies van evaluatie-onderzoek (in: Pröpfer 1989:105).

plish policy goals, rationality becomes a critical reflection on assumptions and choices' (White, 1994, pag. 513). Het normatieve perspectief van de beleidsvoerder geldt niet langer als exclusief uitgangspunt van evaluatie of advisering (bijv. zogenaamde 'goal-free evaluations'). Beleids-evaluatie voorziet de beleidsmaker niet zozeer van neutrale informatie, alswel van kritische beoordeling en gekleurd advies. Zoals iedere informatieve stimulus kan evaluatie ertoe leiden, dat de beleidsmaker cognitieve dissonantie ervaart. Als gevolg hiervan kan hij ertoe aangezet worden te reflecteren op bestaande kennis, overtuigingen en beleidstheorieën. De aanwezigheid van een cognitieve stimulus configuratie wordt door veel beleidsmakers gewaardeerd: 'Decision makers report that they value research and evaluation findings because these findings provide news; they alert people to new ideas; they show alternative ways of thinking about problems; they alter what is taken for granted as inevitable and what is seen as subject to change. () It widens the range of options they consider. ... In effect, it can help to change what people think about and how they think about it' (Weiss, 1990, pag. 22).

De aanwezigheid van een platform voor beleidsgerichte argumentatie en dialoog een voorwaarde voor *sociaal leren*, waarbij de beleidsmaker en de evalueerder met elkaar in dialoog treden. Door te trachten elkaar middels wederzijdse en wederkerige uitdagingen te overtuigen van onvolkomenheden ontstaat een 'opstapelend' argumentatief patroon dat mogelijk tot beleidsverbetering leidt (vergelijk Pröpfer, 1989). Evaluerende en adviserende instellingen staan niet langer 'buiten' het proces van beleidsontwikkeling, maar maken deel uit van een beleidsgerichte dialoog. Door te argumenteren kunnen zij actief invloed uitoefenen op de denkwijzen van de beleidsmaker. Een institutioneel vormgegeven argumentatief proces biedt een methodisch perspectief voor wederzijds leren door het uitwisselen van argumenten (1989, pag. 8): 'Real debate not only lets the participants promote their own views and interests, but also encourages them to adjust their views of reality and even to change their values as a result of the process' (Majone, 1989, pag. 2). Door verschillen in zienswijzen te beargumenteren kunnen de deelnemers niet alleen *van* elkaar, maar ook *met* elkaar leren

Complementaire leerfuncties?

Hoewel de drie leerfuncties van evaluatie zowel in theorie als in de praktijk duidelijk van elkaar onderscheiden kunnen worden, sluiten zij elkaar geenszins uit. Elementen van ieder perspectief zijn terug te vinden in de praktijk. De Europese Unie kan als voorbeeld dienen. Het komt vaak voor, dat een evaluatierapport van de Europese Rekenkamer, naast een systematische be-

oordeling van de doelmatigheid van een bepaald beleid, ook meer normatief geladen kritiek bevat. Zowel tijdens het onderzoek als het schrijven van de definitieve versie treedt diezelfde Europese Rekenkamer veelvuldig in contact met de beleidsmaker; in casu de Europese Commissie. Tijdens een '*contradictory proceeding*' (letterlijk: procedure van ontkenning en tegenspraak) worden tussen de Rekenkamer en de Commissie de geschilpunten doorgenomen en de definitieve tekst van het evaluatierapport 'afgesproken'. In het evaluerende proces lopen het verschaffen van feed-back informatie, het aanbieden van kritische stimuli en het actief beargumenteren van standpunten vaak door elkaar heen.

Het onderscheid tussen 'neutrale' feedback en kritische cognitieve stimuli is hierbij niet altijd duidelijk. De feed-back functie van beleidsevaluatie lijkt vooral van toepassing bij beleid waarvan de doeleinden algemeen aanvaard zijn. Zo luidt de officiële doelstelling van het Europees regionaal beleid: het verminderen van de sociaal-economische regionale ongelijkheden, welke hoofdzakelijk worden uitgedrukt in het Bruto Nationaal Produkt per hoofd van de bevolking en het werkloosheidspercentage. In veel gevallen echter, leidt een analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door de Europese Commissie gevoerde regionale beleid (als instrument) tot het leveren van kritiek op inhoudelijke aspecten van datzelfde regionale beleid. Zo levert de Europese Rekenkamer in haar rapporten over 1990 en 1991 substantiële kritiek op de oververtegenwoordiging van infrastructurele maatregelen. De Rekenkamer stelt dat, 'given the frequently trifling amounts allocated to these operations, one must ask whether it would not have been better to increase aid to production activities with a direct impact on employment' (Jaarrapport Europese Rekenkamer over 1991, pag. 128). De Rekenkamer stelt de causale rationaliteit van de door de Commissie gehanteerde beleidstheorie ter discussie. Het uiten van fundamentele kritiek kan als 'logische consequentie' min of meer automatisch voortvloeien uit een op corrigerend leren gericht evaluerend onderzoek.

Een evaluerende instelling dient hierbij, wanneer zij althans 'gehoord' wil worden, er voor te zorgen dat zij haar bevindingen kan 'communiceren'. Het produceren van betrouwbare, zelfs innovatieve informatie op basis van deugdelijke methodologieën vormt geen garantie dat de uitkomsten van beleidsevaluatie ook daadwerkelijk benut worden. Zowel bij leren op basis van feed-back informatie als het leren van cognitieve stimuli is de beleidsmaker relatief autonoom in het zoeken naar en vinden van mogelijkheden tot verbetering van beleid. De aanvaarding van de bewijsvoering die voor de gegevens en hun zinvolle

ordering door de evalueerder wordt gegeven is bepalend of de beleidsontwikkende instantie haar als 'ware informatie' of zelfs 'kennis' wil accepteren. Ook voor hen die evaluerend onderzoek verrichten geldt dat zij een neiging hebben tot 'afstandelijkheid'. Pas door het voeren van een argumentatieve dialoog ontstaat een dialectisch verband waarbij betrokken actoren gezamenlijk kennis omtrent beleidsproblemen kunnen ontwikkelen. Feed-back informatie, kritische cognitieve stimuli en argumentatie versmelten tot een synergetische leerfunctie.

Ondanks het mogelijk aanvullende karakter van de hierboven omschreven 'integrale benadering' lijken de in figuur 4 onderscheiden mogelijke rollen voor beleidsevaluatie onderling tegenstrijdig. Het verschaffen van neutrale feed-back informatie, het uiten van inhoudelijke kritiek en het actief deelnemen in een beleidsgerichte dialoog zijn activiteiten van verschillende orden. Met de 'argumentatieve turn' en het verlaten van de feed-back functie lijkt beleidsevaluatie hierbij haar speciale 'roeping' te verliezen. In plaats van systematische informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsmaatregelen verwordt evaluatie tot één van de vele bronnen van informatie waarover beleidsmakers beschikken. De vraag is, of er wel behoefte is aan een beleidsevaluatie die aanschuift bij het beleidsinhoudelijke debat. Meer fundamenteel is de vraag waaraan de evaluerende instelling het mandaat ontleent om beleid dat op democratische wijze is ontwikkeld fundamenteel 'aan te vallen'. In ons voorbeeld reageerde de Commissie in ieder geval geërgerd en stelde publiekelijk vast dat de Rekenkamer door het uiten van inhoudelijke kritiek haar boekje te buiten was gegaan.

Zowel in de wetenschap als in de praktijk verandert het beeld van beleidsevaluatie. Voor velen is het zonneklaar, dat besluiten over beleid niet alleen afhangen van informatie. Zelfs de meest intensieve betrokkenheid van beleidsevaluatie bij processen van beleidsontwikkeling maakt het niet waarschijnlijk, dat de uitkomsten van evaluerend onderzoek de voornaamste grond voor beleidswijzigingen zullen zijn (Weiss, 1990, pag. 22). Als gevolg van dit inzicht, wint de argumentatieve benadering van beleidsevaluatie steeds meer terrein. Evaluatie-onderzoek, zo lijkt het soms, kan niet responsief, multi-centrisch, doelstellingen-vrij en ongestructureerd genoeg zijn. Hoewel het adagium dat verandering van spijs doet eten ook ten aanzien van beleidsevaluatie opgaat, blijven er toch enkele lastige vragen onbeantwoord. Want hoe kunnen we, als we de traditionele benadering loslaten en officiële doelstellingen van beleid niet langer als ijkpunt hanteren, beoordelen of een politicus of de overheid haar beloftes houdt? Wat anders dan een

systematische vergelijking van beloftes en uitkomsten biedt ons inzicht in de mate waarin een bepaald beleid bijdraagt aan het oplossen van problemen?

Ondanks de noodzakelijkheid om ook aan de innovatieve en communicatieve aspecten van beleidsevaluatie aandacht te besteden, blijft evaluatie-onderzoek essentiële functies vervullen (Kordes, 1993). Ten eerste, een functie die vooral geldt voor het werk van rekenkamers, verschaft evaluatie inzicht in de rechtmatigheid van publieke uitgaven. Ten tweede wordt beleid beoordeeld naar de mate waarin zij erin slaagt prioritaire doelstellingen te realiseren. De vraag die hierbij gesteld wordt luidt: is de uitvoering het beleid effectief? De derde door Kordes onderscheiden functie van evaluatie heeft direct betrekking op beleidsgericht leren: beleidsevaluatie poogt bij te dragen aan het herzien en verbeteren van beleid wanneer blijkt dat de implementatie niet volgens de oorspronkelijke planning heeft plaatsgevonden, beleidsdoelstellingen niet zijn gerealiseerd of ongewenste effecten duidelijk worden (Kordes, 1993).

Al met al lijkt de taak die aan veel evaluerende instellingen wordt toegekend nog altijd een positivistische, rationeel-objectivistische analyse van de uitvoering van beleid te vergen. Hierbij komt, dat de normatieve grondslagen en uitgangspunten van beleid in veel evaluaties niet ter discussie staan. In tegenstelling tot bijvoorbeeld parlementaire vertegenwoordigingen, tripartite overlegorganen, wetenschappelijk raden of lobbyisten wordt van beleidsevaluatie geen fundamentele kritiek verwacht over de wenselijkheid van beleidsdoelen. Hun taak bestaat uit het doen van uitspraken over de legitimiteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen die deze beleidsdoelen dienen te realiseren. Veel verder lijkt het mandaat van beleidsevaluatie vooralsnog niet te strekken. Deze intrinsieke beperking heeft belangrijke consequenties voor de positie van beleidsevaluatie in processen van beleidsontwikkeling. In plaats van het voeren van een diepgravende discussie beperkt haar taak zich hier tot het aanbieden van informatie aan actoren die wél gerechtigd zijn tot fundamentele kritiek.

Ik meen, dat de maatschappelijke functie van beleidsevaluatie als geïnstitutionaliseerde bijdrage aan het leervermogen van de overheid kan worden verbeterd wanneer beleidsevaluatie aansluiting zoekt bij instellingen die expliciet ontworpen zijn om deel te nemen in processen van beleidsgerichte dialoog. In een democratische samenleving als de onze vormt het parlement hierbij de meest voor de hand liggende kandidaat. Volgens het aloude beginsel van de *trias politica*, is het parlement de meest logische weg waarlangs bestuurders op zowel het succes

alsook op de inhoud van hun beleid aangesproken kunnen worden. Waar het gaat om het door middel van argumentatie ontwikkelen van intelligent beleid kunnen ook bijvoorbeeld tripartite overleg-organen en andere maatschappelijke organisaties hun inbreng in een beleidsgerichte dialoog verbeteren door bij hun argumentatie gebruik te maken van de informatie die beleids-evaluatie hen biedt.

5 Tot besluit: perspectieven en vragen

De overheid weet zich anno 1995 geplaatst tegenover een door complexe en dynamische problemen geplaagde samenleving. Tegelijkertijd nemen de beschikbare financiële middelen over het algemeen af, in plaats van toe. Kortom: de overheid kan wel wat 'leervermogen' gebruiken. Vooral wanneer beleidsevaluatie haar methodologische leest aanvult met het inzicht dat 'de waarheid' niet bestaat en communicatie en dialoog de belangrijkste wegen zijn die tot intelligent beleid leiden, kan zij een belangrijke bijdrage leveren aan dat leervermogen.

Er zijn twee redenen aan te geven voor een 'herwaardering' van het rationeel-objectivistische model van beleids-evaluatie. Allereerst bestaat er bij beleids-makers en politici die zich geconfronteerd zien met beleidsmatige vraagstukken (zoals het verdelen van schaarse middelen) een natuurlijke behoefte aan een methodologische onderbouwde beoordeling van de doelmatigheid of doeltreffendheid van bepaalde beleidsmaatregelen. Een statistische analyse van de invloed van een subsidie op het in dienst nemen van allochtonen en het percentage allochtonen dat sinds invoering van die subsidie een baan heeft gevonden biedt, met de nodige armslagen, toch een indicatie van het bereikte effect. Over de betekenis van deze cijfers is hiermee nog weinig gezegd. Deze zal moeten worden bepaald in het beleidsdiscourse zelf.

Hiermee kom ik bij de tweede reden: juist door toepassing van een rationeel-objectivistische technieken kan beleids-evaluatie de inhoudelijke kwaliteit van het beleidsdiscourse verbeteren door het leveren van argumentatieve 'bewijsgronden'. Op deze manier wordt het risico dat de erkenning van het sociaal-geconstrueerde karakter van de werkelijkheid leidt tot een eindeloze relativisering van aanspraken op 'de waarheid' vermeden. Niettegenstaande het gegeven, dat maatschappelijke waarden en normen uiteenlopen en, dientengevolge, oordelen over beleid zullen variëren, kan biedt beleidsevaluatie actoren de mogelijkheid om hun argumenten op een vergelijkbare basis te ondersteunen (White, 1994). Het rationeel-positivistische model van beleidsevaluatie wordt hiermee

onderdeel van een omvattend, argumentatief-subjectivistisch proces van beleidsontwikkeling.

Impliceert het bovenstaande nu een fundamentele terugkeer naar de rationeel-objectivistische benadering van beleids-evaluatie? Geenszins. Het zal na lezing duidelijk zijn, dat de informatie die beleids-evaluatie oplevert nooit helemaal 'neutraal' of 'objectief' kan zijn. Beleidsevaluatie vereist het geven van waarde-oordelen. Gehanteerde methoden en technieken zijn nooit neutraal, terwijl ook het perspectief waarmee het onderzoek wordt aangevraagd inherent subjectief van aard is. Individen als de organisaties die evaluatie-onderzoek verrichten functioneren immers niet in een maatschappelijk vacuüm. De evalueerder beschikt niet over een Archimedis punt waaruit hij 'ware' kennis omtrent het succes van beleid kan afleiden. Ook de erkenning van het belang van overtuiging bij de argumentatieve processen waarbinnen kennis wordt verspreid, beleidstheorieën worden ontwikkeld en actoren beleidsgericht leren staat een terugkeer naar het traditionele rationeel-objectivistische model in de weg.

Twee vragen blijven onbeantwoord. De eerste luidt: dient beleidsevaluatie fundamentele kritiek te uiten op de inhoud van beleid? Ik meen dat deze 'leerfunctie' in eerste instantie berust bij het democratische controle-organen bij uitstek, het parlement. Maar waarom zou het niet geoorloofd zijn als een evaluerende instelling zich kritisch uitlaat wanneer zij tegenstrijdigheden constateert tussen enerzijds de doeleinden van beleid en anderzijds de gehanteerde instrumenten? Zolang fundamentele kritiek gebaseerd is op door de evalueerder waargenomen interne inconsistentie van beleidstheorieën bewijst zij niet alleen de beleidsmaker, maar ook democratisch controlerende organen als het parlement een belangrijke dienst.

De tweede vraag luidt: dient een evaluerende instelling als zelfstandige partij deel te nemen in het argumentatieve proces van beleidsontwikkeling? Velen zien hierin de enige uitweg van het probleem van de onderbenutting van de uitkomsten van beleidsevaluatie. Zij stellen dat de evalueerder retorische vaardigheden dient te ontwikkelen om zijn invloed te kunnen vergroten (Majone, 1989; Dryzek, 1993). In een geïntegreerde benadering is het de combinatie van technisch-methodologische expertise en argumentatieve bekwaamheid die de bijdrage van beleidsevaluatie aan beleidsgericht leren bepalen. De rol van beleidsevaluatie beperkt zich hierbij geenszins tot het informeren van officiële instellingen. Juist door middel van overleg tijdens en na het evaluerende onderzoek kan de beleidsmaker bij evaluatie worden

betrokken en uitgedaagd worden om favoriete beleidstheorieën te herzien.³

Ondanks deze fundamentele vragen poog ik afsluitend toch een antwoord te formuleren op de leerproblemen zoals die in figuur 3 werden geschetst. Het bijdragen

aan het oplossen van leerproblemen van de overheid is voor beleidsevaluatie waarschijnlijk het hoogst haalbare. Dat veel aanbevelingen het benutten waard zijn, maar tevens veel organisationele mogelijkheden en politieke haalbaarheid vergen, moge de eerste les zijn.

³ Zie prof. dr. F.L. Leeuw, hoofd van de afdeling doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer, in *NRC Handelsblad* van 4 januari 1995.

1. Cybernetisch leren
De evalueerder dient betrouwbare, 'inter-subjectieve' feed-back informatie te verschaffen, op basis waarvan beleidmakers 'fouten' kunnen corrigeren en hun beleidstheorieën kunnen verbeteren. Door een kritische houding ten aanzien van de doeleinden van beleid kan 'tunnelvisie' worden voorkomen.
2. Cognitief leren
De evalueerder dient er voor te zorgen, dat de informatie die hij verschaft voldoende belangwekkend (relevant, goed-geïnformeerd, vernieuwend) om door alle in een beleidsdiscourse betrokken beleidsactoren te worden waargenomen. Samenwerking met bijvoorbeeld het parlement kan hierbij behulpzaam zijn. Krachtige cognitieve stimuli kunnen leiden tot de ervaring van cognitieve dissonantie en, dientengevolge, reflectie op favoriete beleidstheorieën. Kritiek dient aan te sluiten op de belevingswereld van betrokken actoren.
3. Sociaal leren
De evalueerder dient er bij zijn onderzoek en het trekken van conclusies voor te zorgen, dat de beleidmaker bij deze activiteiten betrokken is en de werkwijze, methodologie en conclusies begrijpt. Hiernaast dient zij te stimuleren, dat de uitkomsten van beleidsevaluatie deel uit gaan maken van een bredere, beleidsgerichte dialoog, waarbij de evalueerder aansluit op eerdere discussies.

Figuur 5: Bijdragen aan het oplossen van leerproblemen

-
- Lijst van gebruikte literatuur**
- [bij artikel 'Leren van beleidsevaluatie' door Peter van der Knaap]
- Alkin, Marvin C., *Debates on evaluation*, Sage, Newbury Park 1990
- Argyris, Chris & Donald A. Schön, *Organizational learning: a theory for action perspective*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading Massachusetts 1978
- Argyris, Chris, *Overcoming organizational defenses – Facilitating organizational learning*, Allyn and Bacon, Needham Heights 1990
- Argyris, Chris, Teaching smart people how to learn, in: *Harvard Business Review*, May-June 1991 p. 99-109
- Bach, Richard, *Jonathan Livingston Seagull*, Avon Books, New York 1970
- Bandura, Albert, *Social learning theory*, Prentice-Hall, Inc – Englewood Cliffs, New Jersey 1977
- Bransford, John D., *Human cognition – Learning, understanding and remembering*, Wadsworth publishing company, Belmont Ca. 1979
- Deutsch, Karl W., *The nerves of government*, The free press, New York 1963
- Douglas, Mary, *How institutions think*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London 1987
- Dryzek, John S., Policy analysis and planning: from science to argument, in: Fisher, Frank & John Forester – *The argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press Limited, London 1993
- Dunn, William N., *Public policy analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1994
- Europese Rekenkamer, *The Court of Auditors of the European Communities – The external auditing of the Community finances*, External Relations Department of the Court of Auditors (4.92 Corr.), Luxembourg 1992.
- Festinger, Leon, *A Theory of cognitive dissonance*, Stanford University press, Stanford 1957
- Fisher, Frank & John Forester, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press Limited, London 1993
- Guba, Egon G., *The paradigm dialogue*, Sage publications, Inc., London 1990

- Herweijer, M., Gevaren van institutionalisering van evaluatie-onderzoek in het beleidsproces, in: Donker, Marianne & Jack Derks (red.) – *Rekenschap – Evaluatie-onderzoek in Nederland, de stand van zaken*, Nederlands Centrum Geestelijke volksgezondheid, Utrecht 1993
- Hoogerwerf, A., Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie, in: *Acta Politica*, 14, 4, 1984
- Kickert, W.J.M., *Overheidsplanning*, Van Gorcum, Assen/Maastricht 1986
- Knaap, Peter van der, De hardleerse organisatie, in: *Overheidsmanagement*, 1994, No. 11
- Kolb, David A., Management and the learning process, in: *California Management Review*, Spring 1976/Vol.XVIII/No.3, P. 21-31
- Kolb, David A., Irwin M. Rubin & James M. McIntyre, *Organizational psychology*, Prentice-Hall, Inc., Englewood cliffs, New Hersey 1984
- Kordes, F.G., Beleidsevaluatie en algemene rekenkamer, in: Donker, Marianne & Jack Derks (red.) – *Rekenschap – Evaluatie-onderzoek in Nederland, de stand van zaken*, Nederlands Centrum Geestelijke volksgezondheid, Utrecht 1993
- Leeuw, F.L. de, Institutionalisering van evaluatie-onderzoek bij de overheid, in: Donker, Marianne & Jack Derks (red.) – *Rekenschap – Evaluatie-onderzoek in Nederland, de stand van zaken*, Nederlands Centrum Geestelijke volksgezondheid, Utrecht 1993
- Majone, Giandomanico, *Evidence, argument, & persuasion in the policy process*, Yale University Press, New Haven 1989
- Minsky, Marvin, *The society of mind*, Simon & Schuster (Touchstone Edition), New York 1988
- Neisser, Ulric, *Cognition and reality*, W.H. Freeman and Company, San Francisco 1976
- Patton, Michael Quinn, *Utilization focused evaluation*, 2nd Edition, Sage, Beverly Hills 1986
- Piaget, Jean, *Six psychological studies*, The harvester Press, Brighton 1980
- Pröpper, I.M.A.M., *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid* [proefschrift], Universiteit Twente, Enschede 1989
- Rein, Martin & Donald A. Schön, Reframing policy discourse, in: Fisher, Frank & John Forester – *The argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press Limited, London 1993
- Schwandt, Thomas A., Constructivist, interpretivist approaches to human inquiry, in: Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln – *Handbook of qualitative research*, Sage Publications, Thousand Oaks 1994
- Senge, Peter M., *The fifth discipline – The art & practice of the learning organization*, Century Press, London 1992
- Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1987
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming – een pluricentrisch perspectief op besluitvorming in over ruimtelijke investeringen*, Den Haag, VUGA 1992
- Twist, M.J.W. van, de beleidstheorie vanuit de wetenschapspraktijk: van 'hoe ver?' naar 'hoe verder?', in: *Beleidswetenschap*, 1993, no. 1
- Veld, R.J. in 't, *De verguisde staat*, VUGA uitgeverij B.V., 's-Gravenhage 1989
- Vught, F.A. van, *Sociale planning – Oorsprong en ontwikkeling van het Amerikaanse planningsdenken*, Van Gorcum, Assen 1979
- Weick, Karl E., *The social psychology of organizing*, Addison-Wesley publishing company, Reading, Massachusetts 1979
- Weiss, Carol H., Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care? [en andere bijdragen], in: Marvin C. Alkin – *Debates on evaluation*, Sage, Newbury Park 1990
- Weiss, Carol H. (ed.), *Organizations for policy analysis – Helping government think*, Sage, Newbury Park 1992
- White, Louise G., Policy analysis as discourse, in: *Journal of Policy Analysis and management*, 1994, Vol.13, No.3

Titelbeschrijvingen

Beleid

Pröpper, I.M.A.M. en M.S. de Vries
Argumenteren in de gemeenteraad; inhoud van beleid versus politieke positie. *Beleidswetenschap* (1995) 3; p. 187-211. 42 refs.

In discussies over het te voeren beleid spelen naast de inhoud van het beleid ook politieke posities en machtsvorming een rol. Centraal in dit artikel staat de vraag in welke mate de discussies in gemeenteraadsvergaderingen communicatief dan wel strategisch verlopen en welke factoren hiervoor een verklaring bieden. Zijn het factoren die samenhangen met de aard van het beleidsprobleem, de beleidsinhoud of de beleidsvoorbereiding, of zijn er andere factoren van belang. Er worden twee typen van argumentatie onderscheiden n.l.: communicatieve argumentatie en strategische argumentatie. Communicatieve argumentatie bestaat uit redelijke argumenten, gaat over de inhoud van het beleid en is gericht op het realiseren van overeenstemming. Strategische argumentatie geschiedt op basis van dwangmiddelen en is gericht op het behouden en verstevigen van politieke posities. Aan de hand van een case-survey onder burgemeesters en gemeentesecretarissen wordt op een aantal relevante vragen een antwoord geformuleerd. De discussies in de gemeenteraden variëren sterk. Als verklaring hiervoor worden genoemd culturele en in mindere mate structurele factoren.

Beleidsevaluatie

Bogje, M.J.S en N.J.M. Nelissen
Beleidsevaluatie bij de provincie. *Openbaar Bestuur* 5 (1995) 8 (augustus) p. 9-13. 4 refs.

Tot nu toe is er van een systematische evaluatie van het totale provinciale beleid op basis van een expliciete methodiek nauwelijks sprake, terwijl dit bij de Rijksoverheid redelijk ingeburgerd is. Er wordt wel beweerd dat de provincie een zodanig specifieke rol vervult op het vlak van coördinatie e.d. dat er moeilijk iets te evalue-

ren valt. Maar als belangrijkste oorzaak wordt aangegeven dat betrokkenen op politiek en ambtelijk niveau niet gewend zijn om beoordeeld te worden op resultaten. Men ervaart evaluatie vaak als een inbreuk op het persoonlijk functioneren. Langzamerhand is er echter een kentering te bespeuren. Als factoren worden aangegeven dat het vaak financiële overwegingen zijn die leiden tot evaluatie van beleid. Bovendien vraagt de maatschappij naar de effectiviteit en efficiëntie van overheids-handelen. Evaluatie vraagt om een geëigende methodiek die een duidelijke samenhang vertoont met het proces van beleidsontwikkeling. In enkele provincies worden pogingen ondernomen om een methodiek van evaluatie te ontwikkelen die recht doet aan het specifieke karakter van de provinciale taken, en die bovendien eenvoudig toe te passen en controleerbaar is.

Bestuursraadmodel

Noordegraaf, M.
Het bestuursraadmodel; individualisering van structuren en postmoderne socialisatie. *Openbaar Bestuur* (1995) 6/7 (juni/juli) p. 16-19. 6 refs.

Op dit moment vindt de meest ingrijpende structuurvernieuwing plaats sinds de geleidelijke totstandkoming en groei van de moderne ministeries n.l. de realisatie van een bestuursraadmodel. Dit bestuursraadmodel houdt verband met de (postmoderne) individualisering van structuren. Aan de ene kant is de verspreiding van het model het gevolg van een gepersonaliseerde populariteit en de concrete departementale invulling houdt verband met individuele wensen en voorkeuren. Aan de andere kant wordt het accent gelegd bij het handelen van de ondernemende managers. Er zitten echter wat haken en ogen aan het model. De praktische en vooral de wetenschappelijke aandacht voor wat er na verzelfstandiging overblijft, voor de organisatie en het management van het kerndepartement, is heel gering. De oplossing is afhankelijk van het gedrag van de individuen binnen de structuur.

Door de selectie, vorming en opleiding van de ambtenaren ontstaat het 'gesocialiseerde bestuursraadmodel'. Daarmee doemt een achterliggend probleem op n.l. o.a. hoe dient socialisatie plaats te vinden in postmoderne tijden, waarin gedeelde referentiekaders fragmenteren, oude zekerheden verdwijnen en elk individu op zichzelf wordt teruggeworpen? Dit soort vragen zorgen de komende jaren voor de échte uitdaging.

Overheidsbeleid

Blansch, K.L.

De zin van hedendaags beleid; bedrijfsmilieuzorg als voorbeeld.

Beleid en Maatschappij 22 (1995) 1 (januari/februari) p. 22-32. 64 refs.

Terwijl de moderne overheid streeft naar het steeds minder voorschrijven van eenzijdige gedragsnormen, blijkt dat het traditionele rationalistische onderzoek nog altijd overheerst. In het beleidsrelevant onderzoek wordt nog altijd vastgehouden aan een ongerelativeerd effectiviteitsideaal. In deze bijdrage wordt gepleit voor meer hermeneutisch onderzoek naar 'de zin van het beleid'. Dergelijk onderzoek is schaars. Ter illustratie wordt een praktisch voorbeeld gegeven van de onvolledige inzichten die daar het gevolg van zijn, zoals het hedendaagse milieuzorgbeleid (doelgroepenoverleg, milieuconvenanten en milieuzorgsystemen). Naast overheidsinterne criteria als efficiëncy, legitimiteit en effectiviteit is het zaak dat de onderzoeker zich rekenschap geeft van de maatschappelijke betekenis van het beleid. Dit inzicht is nodig voor een kritische reflectie op de veranderende rol van de overheid. Inzicht in de zin van het beleid is alleen te krijgen vanuit een combinatie van twee invalshoeken: één waarbij de overheid juist niet centraal staat en één met de overheid als nog in het middelpunt.

De rijksoverheid in balans Over zin en onzin van financieel beheer, verslaggeving en prestatiemeting

Deel II. Systeem van prestatiemeting

drs. E. Gerritsen

Mw. drs. S.J. Blokhuis

In het eerste deel van dit artikel, dat in het vorige nummer is geplaatst, is betoogd dat bij de rijksoverheid een bedrijfseconomische verantwoording op basis van het baten-lastenstelsel in bepaalde – doch lang niet alle – gevallen toegevoegde waarde kan hebben, maar zeker niet de weg naar optimaal financieel management is. In dit tweede deel worden de contouren geschetst van een bruikbaar systeem van prestatiemeting ter ondersteuning van resultaatgericht management. Daarmee wordt gekozen voor een meer gevarieerde verbetering van het financieel management van de (rijks)overheid met aandacht voor niet-financiële, kwalitatieve aspecten van een goede bedrijfsvoering en voor de werkelijkheid achter de cijfers. De Balanced Score Card (BSC), die recent is ontwikkeld door Kaplan en Norton voldoet aan veel eisen die een goede prestatiemeting stelt. De BSC biedt aanknopingspunten voor integraal management. Ze stimuleert de manager tot beslissingen waarbij zowel financiële als niet-financiële aspecten in aanmerking worden genomen om te komen tot een goede performance. De conclusie van het artikel is dat een overheidsorganisatie meer in balans is bij een goede score op de Balanced Score card dan bij een gunstige uitkomst op een balans volgens het stelsel van baten en lasten.

Leren van beleidsevaluatie: correctie, reflectie of argumentatie?

door drs. P. van der Knaap

In veel hedendaagse literatuur over beleidsevaluatie worden vraagtekens geplaatst bij het 'traditionele', rationeel-objectivistische model van beleids-evaluatie. Beleidsevaluatie vormt niet langer de bron van neutrale, objectieve informatie over het succes en falen van bestaand of toekomstig beleid. In plaats

hiervan wordt een argumentatief-subjectivistische benadering bepleit, waarbinnen beleidsontwikkeling als een voortgaande dialoog wordt gezien. Overheden en overige maatschappelijke actoren wisselen door het uitwisselen van argumenten hun specifieke visie op beleidsproblemen uit. Door middel van constructieve argumentatie kunnen – netwerken van – beleidsactoren normatieve oordelen over beleid ontwikkelen. Beleidsevaluatie kan bijdragen aan de kwaliteit van de gehanteerde argumenten door het verschaffen van thematisch geordend materiaal. Op basis van de beleidsgerichte dialoog kan de overheid samen haar beleid 'verbeteren'. Met deze argumentatieve benadering wordt het positivistische idee dat beleidsevaluatie de beleidsmaker kan voorzien van objectieve informatie verlaten.

De paradigma-verschuiving van het rationeel-objectivistische naar het argumentatief-subjectivistische model heeft gevolgen voor de wijze waarop beleidsevaluatie kan worden bestudeerd als geïnstitutionaliseerde vorm van beleidsgericht leren; het zoekende proces waarbij overheidsbeleid en de normatieve uitgangspunten van dit beleid worden verbeterd. Als institutionalisering van beleidsgericht leren wordt beleidsevaluatie in dit artikel beschouwd als (1) bron van een feed-back informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsmaatregelen, (2) een configuratie van cognitieve stimuli en (3) een arena voor communicatie over beleid, waarbinnen het uitwisselen van argumenten en wederzijdse pogingen tot overtuiging tot een 'sociale constructie' van nieuw beleid leidt. Afsluitend wordt een integrale benadering geschetst, waarbij het traditionele rationeel-objectivistische model van beleidsevaluatie geenszins heeft afgedaan.

Summaries

Governmental Organisations in Balance

About sense and nonsense in the field of financial management, reporting and performance-measurement.

Part II. System of performance-measurement

by E. Gerritsen and Mrs. S.J. Blokhuis

In the first Part of this article, published in the previous number of 'Beleidsanalyse', it is argued that making use of accrual accounting can in some – but certainly not all – cases have an added value but is by no means *the* one and only road to successful financial management in central government. In this second Part a system of performance-measurement is sketched for assistance of a result-oriented management. With this a more varied approach of improving the quality of financial management in the public sector is preferred. An approach that gives the manager a full insight of how the organisation is doing. An approach that gives attention to financial as well as non-financial and more qualitative aspects of good management. De Balanced Score Card (BSC) developed by Kaplan and Norton satisfies many of the demands placed upon good performance measurement. The BSC provides for an integral assessment of the organisation. It also forces the manager toward making carefully weighed management decisions taking into account both financial and non-financial aspects of good performance. The conclusion of this article is therefore, that a governmental organisation is more in balance when it scores well on the Balanced Score Card than when it only shows a sound balance-sheet based on accrual accounting.

Learning from policy evaluation: correction, reflection or argumentation?

by P. van der Knaap

Contemporary literature on policy evaluation challenges the 'traditional', rational-objectivist model of policy evaluation. Instead, an argumentative-subjectivist approach is forwarded, conceiving policy

making as an ongoing dialogue, in which both governmental and societal actors contest their views on policy issues by exchanging arguments. It is argued, that through constructive argumentation, policy actors, networks or advocacy coalitions may arrive at moral judgements on policy issues and, hopefully, at 'better' policies and ways of delivering those policies. As a consequence of this 'argumentative turn', the rather positivist idea that policy evaluators may provide the policy maker with neutral or objective feed-back information or recommendations to improve policy is abandoned.

The paradigm shift from the rational-objectivist model to the argumentative-subjectivist approach has implications for the way policy evaluation is studied as a means of institutionalized *policy-oriented learning*; the searching process of improving and perfecting public policy and its underlying normative assumptions through the detection and correction of perceived imperfections. Policy-oriented learning can be studied from a cybernetic control, a cognitive development, and a social constructivist perspective. Analogously, the institutionalization of evaluation in a policy-oriented dialogue can be perceived as (1) a *feed-back mechanism* on the effectiveness of policy measures, (2) a *stimulus configuration* for innovative minds, and (3) a *communicative domain* in which argumentation and mutual persuasion lead to a social construction of policy theories. Both cybernetic models of communication and control systems and uncompromising cognitive approaches have been subject to criticism. The interdependence between individual cognition and social realities is now widely accepted in both learning theory, cultural theory, and new institutionalist perspectives on how organizations function. Still, within policy oriented argumentation and negotiation – the discursive processes that constitute the roots of policy-oriented learning – there may be a need for methodologically sound assessments of the cost-effectiveness or 'quality' of policy measures. Accepting this premise, we advance an integrated learning strategy, in which the 'traditional', rational-objectivist role of evaluating institutions may well serve to complement more argumentative oriented perspectives.

De rijksoverheid in balans Over zin en onzin van financieel beheer, verslaggeving en prestatiemeting

Deel II. Systeem van prestatiemeting

drs. E. Gerritsen

Mw. drs. S.J. Blokhuis

In het eerste deel van dit artikel, dat in het vorige nummer is geplaatst, is betoogd dat bij de rijksoverheid een bedrijfseconomische verantwoording op basis van het baten-lastenstelsel in bepaalde – doch lang niet alle – gevallen toegevoegde waarde kan hebben, maar zeker niet de weg naar optimaal financieel management is. In dit tweede deel worden de contouren geschetst van een bruikbaar systeem van prestatiemeting ter ondersteuning van resultaatgericht management. Daarmee wordt gekozen voor een meer gevarieerde verbetering van het financieel management van de (rijks)overheid met aandacht voor niet-financiële, kwalitatieve aspecten van een goede bedrijfsvoering en voor de werkelijkheid achter de cijfers. De Balanced Score Card (BSC), die recent is ontwikkeld door Kaplan en Norton voldoet aan veel eisen die een goede prestatiemeting stelt. De BSC biedt aanknopingspunten voor integraal management. Ze stimuleert de manager tot beslissingen waarbij zowel financiële als niet-financiële aspecten in aanmerking worden genomen om te komen tot een goede performance. De conclusie van het artikel is dat een overheidsorganisatie meer in balans is bij een goede score op de Balanced Score card dan bij een gunstige uitkomst op een balans volgens het stelsel van baten en lasten.

Leren van beleidsevaluatie: correctie, reflectie of argumentatie?

door drs. P. van der Knaap

In veel hedendaagse literatuur over beleidsevaluatie worden vraagtekens geplaatst bij het 'traditionele', rationeel-objectivistische model van beleidsevaluatie. Beleidsevaluatie vormt niet langer de bron van neutrale, objectieve informatie over het succes en falen van bestaand of toekomstig beleid. In plaats

hiervan wordt een argumentatief-subjectivistische benadering bepleit, waarbinnen beleidsontwikkeling als een voortgaande dialoog wordt gezien. Overheden en overige maatschappelijke actoren wisselen door het uitwisselen van argumenten hun specifieke visie op beleidsproblemen uit. Door middel van constructieve argumentatie kunnen – netwerken van – beleidsactoren normatieve oordelen over beleid ontwikkelen. Beleidsevaluatie kan bijdragen aan de kwaliteit van de gehanteerde argumenten door het verschaffen van thematisch geordend materiaal. Op basis van de beleidsgerichte dialoog kan de overheid samen haar beleid 'verbeteren'. Met deze argumentatieve benadering wordt het positivistische idee dat beleidsevaluatie de beleidsmaker kan voorzien van objectieve informatie verlaten.

De paradigma-verschuiving van het rationeel-objectivistische naar het argumentatief-subjectivistische model heeft gevolgen voor de wijze waarop beleidsevaluatie kan worden bestudeerd als geïnstitutionaliseerde vorm van beleidsgericht leren; het zoekende proces waarbij overheidsbeleid en de normatieve uitgangspunten van dit beleid worden verbeterd. Als institutionalisering van beleidsgericht leren wordt beleidsevaluatie in dit artikel beschouwd als (1) bron van een feedback informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsmaatregelen, (2) een configuratie van cognitieve stimuli en (3) een arena voor communicatie over beleid, waarbinnen het uitwisselen van argumenten en wederzijdse pogingen tot overtuiging tot een 'sociale constructie' van nieuw beleid leidt. Afsluitend wordt een integrale benadering geschetst, waarbij het traditionele rationeel-objectivistische model van beleidsevaluatie geenszins heeft afgedaan.

Auteursrichtlijnen 'Beleidsanalyse'

Tekst

- Let zorgvuldig op taal, stijl en interpunctie.
- Pas de voorkeurspelling toe volgens de Woordenlijst van de Nederlandse taal (het 'groene boekje').
- Beperk jargon.
- Vermijd herhalingen en te lange zinnen en deel uw bijdrage in overzichtelijke paragrafen in.
- Zorg dat het artikel niet langer is dan 5000 à 6000 woorden.
- Gebruik zo min mogelijk afkortingen. Vermeld bij af te korten namen de eerste keer de volledige naam met de afkorting tussen haakjes.
- Geef noten in de tekst met doorlopende nummers aan, en voeg ze op een afzonderlijke pagina toe. (Gebruik dus geen voetnoten!)
- Gebruik geen noot in de titel van uw artikel noch bij uw naam. Eventuele dankbetuigingen aan coreferenten kunnen in een noot in de eerste zin van uw artikel worden opgenomen.
- Literatuurverwijzingen in de tekst dienen als volgt te worden aangebracht: (Jansen, 1994, pag. 15) In de na het artikel op te nemen literatuuropgave kan dan de volledige omschrijving van 'Jansen' worden opgenomen.
- Maak een korte samenvatting (80 à 100 woorden) van het artikel, in het Nederlands en in het Engels. Vergeet hierbij niet opnieuw de titel en de auteurs te vermelden.
- Vermeld in een aparte alinea uw naam en eventuele titel(s), uw functie en uw werkgever.

Aanleveren

- De tekst moet op een 3,5'-diskette in WordPerfect 5.1 worden aangeleverd.
- De diskette dient vergezeld te gaan van een enkelzijdige tekstitdraai op A4-formaat. De tekst heeft een dubbele regelafstand.
- Op de diskette mogen geen layoutfuncties gebruikt worden (uitgezonderd vet en cursief), de tekst moet dus zo kaal mogelijk worden aangeleverd, zonder woordafbreking en zonder regeluitvulling. Maak van cursief en vet echter een beperkt mogelijk gebruik
- Tabellen, grafieken en figuren worden, voorzien van een verklarend bijschrift, op afzonderlijke vellen aangeleverd. Op de tekstitdraai moet worden aangegeven waar ze ongeveer geplaatst dienen te worden.

Ten slotte

- Als u een bijdrage wilt leveren, raadpleeg dan een recent nummer van *Beleidsanalyse*.
- Vermeld altijd uw adres en telefoonnummer, zodat de redactie u kan bereiken.

Voor eventuele aanvullende aanwijzingen en inlichtingen over het redactioneel beleid kunt u contact opnemen met de plaatsvervangend eindredacteur: drs. J.C. Hellen-doorn, Ministerie van Financiën, Korte Voorhout 7, 2511 CW Den Haag, telefoon 070 – 3427372.