

# Oog voor succes: een pleidooi voor positieve beleidsevaluatie\*

Peter van der Knaap & Rudi Turksema

*Een van de oudste vraagstukken in de literatuur over beleidsevaluatie is de vraag hoe de benutting ervan kan worden vergroot. Traditioneel wordt de oplossing vaak gezocht in verbetering van de kwaliteit (nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, onafhankelijkheid) van het onderzoek of de manier waarop het onderzoek gedaan wordt (responsiever, meer betrokkenheid van belanghebbenden). Dit zijn zonder meer zeer waardevolle aspecten waarmee de aanbodzijde van evaluaties kan worden verbeterd. Het probleem is echter dat de vraagkant relatief onderbelicht blijft. Hierbij blijft het psychologische inzicht dat mensen meer leren van positieve feedback en succes dan van negatieve rapporten en mislukkingen vaak buiten beschouwing.*

*In dit artikel staan we stil bij de vraag of een meer positieve vorm van beleidsevaluatie kan bijdragen aan een effectievere leer- en verantwoordingscyclus. Kan het leggen van meer nadruk op wat werkt – op succes – helpen om effectieve en efficiënte beleidsprogramma's te identificeren, te behouden en verder te verbeteren? We gaan in op de vraag wat daarvoor geëvalueerd zou moeten worden om dat te bereiken en hoe een dergelijke evaluatie het beste kan plaatsvinden. Ook behandelen we de noodzakelijke voorwaarden voor een dergelijke evaluatie-aanpak, waaronder de beschikbaarheid van doelstellingen en prestatie-indicatoren. Aan de hand van theorie en internationale praktijkvoorbeelden schetst het artikel hoe deze focus op de positieve elementen van beleid en/of uitvoering kan bijdragen aan de vraag naar, discussie over en benutting van evaluaties.*

## Inleiding: een pijnlijke vaststelling over onderbenutte evaluaties

Beleidsevaluatie gaat over het waarderen van de uitvoering en resultaten van beleidsprogramma's of -maatregelen. Die waardering kan gaan over de vraag of doelen gehaald zijn, maar ook onverwachte uitkomsten zijn vaak waardevol om beleid of uitvoering te verbeteren of om verantwoording af te leggen in een politieke arena. Ondanks de vele investeringen in de professionalisering en ook institutionalisering van beleidsevaluatie van de afgelopen decennia worden de uitkomsten ervan lang niet altijd goed benut. Het was deze pijnlijke conclusie die de leden van Inteval trokken tijdens hun jaarlijkse bijeenkomst in 2013. Dit vormde

\* Dr. P. van der Knaap is directeur-bestuurder van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid en voorzitter van de beroepsvereniging van toezichthouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren, VIDE, Peter.van.der.knaap@swov.nl. Dr. R. Turksema is projectleider bij de Algemene Rekenkamer, r.turksema@rekenkamer.nl.

de start van een zoektocht naar een evaluatiealternatief dat minder weerstand zou oproepen en beter zou aansluiten op de wereld van beleid en politiek.<sup>1</sup>

Geïnspireerd door het werk van onder meer Weiss (1998) en Patton (2008) en de trend in ons land om steeds meer te zoeken naar 'best practices' en positieve ervaringen met beleid of uitvoering, concentreerden we ons op positieve, expliciet op succes gerichte evaluatie. In wezen was dat een logisch vertrekpunt: het doel van beleidsevaluatie is immers vaak ook positief. Naast verantwoording afleggen gaat het om het leveren van een bijdrage aan beter beleid of een betere uitvoering ervan. De onderliggende gedachte is daarbij dat als we weten wat wel werkt en wat niet, en wat dat bepaalt, we aanbevelingen kunnen doen om het beleid te verbeteren. Beleid wordt op die manier beter uitvoerbaar en daarmee doeltreffender en doelmatiger, of het sluit beter aan op de behoeften van de doelgroep.

Beleidsevaluatie heeft van oudsher een dubbele rol: behalve dat het moet bijdragen aan beter beleid en beleidsgericht leren speelt evaluatieonderzoek ook een belangrijke rol bij het afleggen van verantwoording door beleid en bestuur. Waarschijnlijk is deze dubbele rol er mede debet aan dat evaluatoren in werkelijkheid vooral goed zijn in zaken aanwijzen die *niet* goed zijn gegaan. De Britten hebben er een mooie uitdrukking voor: evaluatoren – hetzelfde geldt voor auditors – zijn vaak 'eager faultfinders'. De nadruk ligt op de doelen die niet gehaald zijn, op wat niet goed gaat. De onderzoeker legt de vinger op de zere plek en wordt daarbij vaak actief geholpen door de (sociale) media, die altijd oog hebben voor wat de overheid niet goed doet. Het gevolg daarvan is dat evaluatieonderzoek wordt geassocieerd met mislukking en falen (Power, 1999).

Deze focus op wat niet werkt, staat op gespannen voet met de wereld van beleidsmakers en bestuurders. Zij hebben – als het om hun beleid of hun bewindspersoon gaat – juist behoefte aan informatie over wat wel goed gaat. Het lijkt er op dat evaluatoren dikwijls zelf hun ergste vijand zijn: door hun kritische insteek en de methodologische eisen die zij stellen aan oorzaak-gevolgrelaties zien zij eerder falen dan succes, zelfs wanneer succes er (ook) is (Stame & Lo Presti, 2015). Veel van de teleurstellingen en vragen rond 'benutting' en 'toegevoegde waarde' van evaluatieonderzoek hebben waarschijnlijk te maken met deze negatieve insteek. Het is volgens ons dan ook niet vreemd dat, zestig jaar na de eerste beleidsevaluaties, politici en beleidsmakers de uitkomsten van evaluaties of audits vaak proberen te vermijden. Of dat woordvoerders en ambtenaren zich vooral richten op verdediging en proberen om kritische rapporten te bagatelliseren. Ondanks alle goede bedoelingen speelt evaluatie hierdoor vaak slechts een marginale rol in leerprocessen van organisaties en hun besluitvorming.

Het bovenstaande leidt uiteindelijk tot een situatie waarin zowel de aanbod- als de vraagkant van de evaluatiemarkt teleurgesteld raakt. Evaluatieonderzoekers zien dat – hoezeer ze hun best ook doen – beleidsmakers (te) weinig doen met de

1 Inteval is het acroniem van de *International of Evaluation Research Group*, een groep evaluatieonderzoekers uit praktijk en wetenschap die sinds de jaren tachtig jaarlijks bijeenkomt en verantwoordelijk is voor de door Transaction Publishers uitgegeven reeks *Comparative Policy Evaluation*. Deze bijdrage is mede gebaseerd op het boek *Success in Evaluation*, dat is gepubliceerd in deze reeks. Beide auteurs zijn samen met de Deen Steffen Bohni Nielsen redacteur van dit boek.

uitkomsten van hun onderzoekers. Beleidsmakers zien steeds beter uitgevoerde evaluatieonderzoeken die hen niet helpen om de problemen van vandaag of morgen op te lossen. Het gevolg daarvan is weer dat steeds meer mensen openlijk twifelen aan de bijdragen van evaluaties: heeft het wel zin? Draagt het werkelijk bij aan betere prestaties of effecten? Worden al die rapporten eigenlijk wel gelezen? Zijn het niet vooral administratieve lasten?

De eerstgenoemde functie van beleidsevaluatie, het bijdragen aan beleidsgericht leren, staat door deze vragen onder druk. Kort samengevat: verantwoording drukt leren weg (vergelijk Stern, 2003). Een voor de hand liggende vraag is in dat licht: wat zouden we kunnen winnen met een radicaal andere benadering van beleidsevaluatie? Een waarin de evaluator niet zozeer de fouten en onvolkomenheden aanwijst, maar openstaat voor succes of zelfs actief streeft naar verbetering van beleid door op zoek te gaan naar succes?

### Het benuttingsvraagstuk 'revisited': verbetering van evaluatie-aanbod

De aandacht voor en de benutting van beleidsevaluatie kan worden verbeterd vanuit het aanbod van evaluaties en vanuit de vraag ernaar. Onze stelling is dat er tot dusver te veel vanuit het aanbod is gedacht en te weinig vanuit de vraag. Het is in dat verband veelzeggend dat het gebruik van – de uitkomsten van – evaluatieonderzoek al langere tijd een van de meest onderzochte thema's op het gebied van evaluatieonderzoek is (Fleischer & Christie, 2009).

Carol Weiss vatte het in de jaren tachtig al eens treffend samen onder de titel *Is anybody there? Does anybody care?* Ook Michael Patton wijst op het negatieve imago van evaluatieonderzoek en legt het verband met het opvoedkundige karakter van het benuttingsvraagstuk: 'There is a common, underlying problem of information use in trying to get people to use seat belts, stop smoking, exercise, eat properly, and pay attention to evaluation findings' (Patton, 2008, p. 13). Weiss en Patton gelden als de grondleggers van het streven naar betere benutting. Wij onderscheiden twee 'golven' in dat denken: het streven naar de perfecte evaluatie (evaluatie als product) en, aansluitend, de opkomst van de argumentatieve benadering van evaluatie (evaluatie als proces).

#### *Eerste golf: verbetering evaluatieaanbod door te streven naar technische perfectie*

De eerste golf van het streven naar een betere benutting van evaluatieonderzoek richt zich op verbetering van de technische kwaliteit van een beleidsevaluatie als product. Centraal staan de nauwkeurigheid, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van evaluatie-uitkomsten en de onafhankelijkheid van de evaluator. De gedachte is dat wanneer er weinig tot niets op de kwaliteit van het onderzoek is af te dingen, dit de zeggingskracht en daarmee de doorwerking van de evaluatie zal vergroten. De kwaliteit van de probleem- en vraagstelling en de gebruikte methoden en technieken is daarbij van groot belang. Patton meent dat vaktechnische vaardigheden, in combinatie met onafhankelijkheid, en voldoende budget en tijd onmisbaar zijn voor kwaliteit en daarmee benutting (2008; vergelijk ook Veldheer & Van Kalmthout, 1989). Ook wordt in deze eerste golf veel aandacht besteed aan

de vormgeving van rapportages (inclusief infografieken) en de leesbaarheid van bijvoorbeeld de managementsamenvatting. Om misverstanden te voorkomen: het streven naar technisch perfecte evaluaties is nog altijd zeer waardevol; het leidt tot betere kennis en komt de kans op benutting ten goede. Dat geldt niet alleen voor evaluaties waarbij het afleggen van verantwoording het belangrijkste doel is, maar ook voor evaluaties die zijn gericht op leren.

*Tweede golf: verbetering evaluatie-aanbod door meer participatieve onderzoeksmethoden*

In aanvulling op de technische verbetering van evaluatie als product wordt vanaf de jaren tachtig geïnvesteerd in beleidsevaluatie als een samenspel tussen evaluator, geëvalueerde en ook andere belanghebbenden. Auteurs als Majone, Weiss en in Nederland Lehning en In 't Veld bepleiten een betere aansluiting van evaluatieonderzoek op zowel beleidsmakers als degenen die het beleid uitvoeren. Beleidsvorming en beleidsevaluatie worden niet langer gezien als iets dat het beste uitgevoerd kan worden in 'splendid isolation' door gekwalificeerde en objectieve specialisten (Schwandt, 2001). Met name Guba en Lincoln (1989) zijn invloedrijk met hun pleidooi voor de argumentatieve benadering. In plaats van vooropgezette, door het beleid bepaalde doelstellingen en vastomlijnde criteria staat het in dialoog vinden van waarheid en waardering centraal. Deze benadering is vooral van belang bij zogenoemde 'ongetemde problemen', waarbij er geen tot weinig consensus bestaat over de doelen en ook de kennis over 'wat waar en wanneer werkt' beperkt is.

De waarde van de polemiek over het benuttingsvraagstuk bestaat uit een rijk inzicht in zowel de vraag 'wat' als de vraag 'hoe' we moeten evalueren. Veel is geschreven over welke aanpak, welke methoden en technieken, welke betrokkenheid van belanghebbenden en welke timing en presentatie de kans op benutting vergroten. Ook in relatie tot de twee archetypische functies van evalueren – verantwoording afleggen en leren – zijn hiermee veel inzichten ontstaan voor het doen van hoogwaardig, responsief evaluatieonderzoek.

**Conceptueel kader: als er vraag is naar succes, wat is dan dat succes?**

En toch: er ontbreekt iets. De meeste mensen, en dus ook de meeste beleidsmakers en bestuurders, willen resultaten boeken, effect hebben. Zij zijn daarom als vanzelf meer geïnteresseerd in successen dan in tegenvallers en mislukkingen. De psychologie leert ons dat positieve feedback een grote motiverende kracht is. Recent onderzoek door het MIT Picower Instituut voor leren en geheugen geeft aan dat op het neurale niveau informatie effectiever wordt verwerkt na succes dan na een fout of een teleurstelling (Histed et al., 2009; Joelsing, 2009). Dit fundamentele inzicht in de 'vraagzijde' moet volgens ons gevolgen hebben voor de manier waarop we evalueren en de insteek die we daarbij kiezen: door de nadruk te leggen op succes (wat werkt) in plaats van mislukking (wat niet werkt) kunnen we gericht werken aan beter benutte evaluaties. Het is dus zaak ook een positieve, op succes georiënteerde vorm van evaluatie te ontwikkelen.

Een belangrijke vraag daarbij is: wat is 'succes'? Als succes datgene is waar positieve evaluaties zich op moeten richten, wie of wat bepaalt dan wat succesvol is? Zonder dit te bepalen kan immers geen succes worden gevonden. Hoewel de discussie tussen pleitbezorgers van de rationalistische benadering en de argumentatieve benadering in wezen mede ook draait om de vraag 'wat is succes en voor wie?', ontbreekt een bruikbare definitie van 'succes' verrassend genoeg in de meeste evaluatiehandboeken. De volgende definitie is aantrekkelijk, want helder en eenvoudig: een beleidsprogramma, overheid of persoon is succesvol als er een door haarzelf of door anderen gewenst resultaat geboekt wordt. In literatuur waar een lans wordt gebroken voor een meer bedrijfsmatige blik op overheidsbeleid, staat deze opvatting van 'gepland succes' garant voor pleidooien voor het liefst SMART-geformuleerde indicatoren en doelstellingen. Conform een cybernetisch regelsysteem kan succes eenvoudig worden afgemeten aan de mate waarin eerder vastgestelde doelen worden bereikt. Vanuit een meer sociologisch (of argumentatief) oogpunt is deze notie van succes echter onvoldoende: verschillende actoren hebben immers verschillende doelstellingen. Ook onze beoordeling van resultaten is per definitie verschillend: zij hangt af van normatieve en politieke overtuigingen en belangen. In die zin is succes nooit neutraal of onschuldig. Responsieve en 'goal-free' benaderingen doen hier recht aan door de definitie van succes ook (of zelfs: vooral) af te laten hangen van andere betrokken actoren dan de beleidsmaker (Scriven, 1991).

Evaluatieonderzoek moet bijdragen aan de kwaliteit van leven in 'de samenleving', wat de Fransen noemen 'la condition humaine' (Rossi & Freeman 1993, p. 6). Het uiteindelijke doel van evaluatie als onderdeel van een systeem dat moet leiden tot 'beleidsgericht leren' is daarmee meervoudig: het gaat om de ontwikkeling en uitvoering van 'intelligent beleid': beleid ontworpen om door – de meerderheid van – een maatschappij gewenste ontwikkelingen op een weloverwogen en evenwichtige manier te ondersteunen (vgl. Lindblom & Woodhouse, 1993). Behalve de meervoudigheid van het definiëren van succes is succes evenmin iets dat stabiel is in de tijd of naar plaats. Wat bij de start van een beleidsprogramma als ambitieuze doelstelling geldt, kan twee jaar later door een economische crisis of technologische ontwikkeling volstrekt onhaalbaar of juist achterhaald zijn. Iets wat in Rotterdam-West een succesvolle aanpak van vandalisme is, kan in Groningen heel anders uitpakken. Deze relativiteit is dan ook precies waar Guba en Lincoln, maar bijvoorbeeld ook Pawson en Tilly (1997) op doelen wanneer zij stellen dat niet zozeer statische beleidsdoelen leidend moeten zijn voor beleidsevaluatie, maar de context- en tijdgebonden waarderingen van belanghebbenden (wat werkt hoe voor wie in welke omstandigheden, dat is de vraag die zij voorop zetten).

Evaluatieonderzoek heeft volgens ons altijd een rol in het democratisch debat. De volgende definitie biedt daarom een goed uitgangspunt: beleid is (potentieel) succesvol als democratisch gelegitimeerde, ambitieuze en actuele doelstellingen op een duurzame wijze tegen een positieve kosten-batenverdeling worden gerealiseerd en de uitkomsten door betrokkenen positief gewaardeerd worden.

## ‘Positive evaluation’: op succes gerichte evaluatiemethoden

Anno 2016 is veel geïnvesteerd in de technische kwaliteit en ook de maatschappelijke inbedding van evaluatieonderzoek. Naast relevantie, betrouwbaarheid, tijdigheid en toegankelijkheid is ook het samen met belanghebbenden ‘zoeken’ naar waarderingen voor uitkomsten voor veel professionals gemeengoed. Dit is positief. Maar, als gesteld: ‘We learn more from success than from failure.’ Getuige de hardnekkigheid van het ‘benuttingsvraagstuk’ lijkt het erop dat bestuurders en managers niet weten hoe zij moeten leren van negatieve feedback: dat wordt toch voornamelijk gezien als iets negatiefs en niet als iets om van te leren (Edmonson, 2011). Ook beleidsevaluaties zullen eerder benut en dus effectief zijn wanneer zij zich meer op succes zouden richten. Dit inzicht heeft tot een aantal nieuwe, meer positief georiënteerde evaluatiemethoden geleid.

We lichten hier een aantal van deze methoden en hun belangrijkste kenmerken kort toe (zie Stame & Lo Presti (2015) voor een uitgebreide beschrijving van meerdere methoden):

- *Appreciative Inquiry (AI)*: deze benadering gaat ervan uit dat positief denken en onderzoeken op zijn beurt positieve leerprocessen en verbetering bevordert. Het doel is om het beste in een organisatie of netwerk te identificeren en dat als basis voor verbetering uit te werken. In deze methode staat de dialoog centraal, ook over de vraag wat succes is. AI wordt veel toegepast in het sociale domein en het onderwijs.
- *Success Case Method (SCM)*: net als bij AI staat in deze methode het idee centraal dat er in elk beleidsprogramma wel voorbeelden van succes te vinden zijn, hoewel wat ‘succes’ is vaak nog wel bepaald moet worden. SCM combineert vragenlijsten met analytische ‘vertellingen’ over wat succes heeft gebracht.
- *Most Significant Change (MSC)*: deze methode vertrekt niet uit vooropgezette doelen, maar stelt de best gewaardeerde uitkomst van een interventie centraal. De methode, die veel in ontwikkelingssamenwerking wordt gebruikt, zoekt naar verbetering door vervolgvragen te richten op wat het hoogst gewaardeerd wordt.
- *Positive Deviance*: deze methode is vergelijkbaar met de SCM en MSC, maar is meer gericht op de positieve scores van – het presteren door – bepaalde groepen of organisaties en wordt (daarom) net als MSC vaak in ontwikkelingssamenwerking toegepast.
- *Evaluation of Innovation*: in deze benadering ligt de nadruk op het zoeken naar succes in innovatieve beleidsprogramma’s of interventies. Door variatie en selectie komen uiteindelijk de ideeën die het beste resultaat opleveren boven. De methode is vooral kwantitatief van karakter, hoewel er uitdrukkelijk ook buiten vooropgezette doelstellingen en indicatoren naar succes wordt gezocht.

Bovenstaande positieve methoden hebben gemeen dat zij zich specifiek richten op het identificeren van succes. Het zijn *geen* algemene benaderingen waar een evaluator min of meer toevallig gevonden succesvoorbeelden uitlicht: het bepalen

en vaststellen van succes is het vooropgezette doel. Het gebruik van dergelijke methoden leidt volgens Stame en Lo Presti tot een meer positieve houding ten opzichte van evaluatieonderzoek en, langs die weg, tot een betere interactie tussen onderzoeker en onderzochte. Dit komt mede doordat ze beter aansluiten op de drijfveren van beleid, bestuur of uitvoering, maar ook omdat door de positieve insteek de evaluator samen met stakeholders meer de kans krijgen om een actieve rol te spelen.

Maar ook binnen bestaande, meer algemene methoden is het vaak mogelijk meer aandacht aan succes te besteden. Zo biedt het analyseren van grote databestanden de kans om positieve gevallen te achterhalen en vervolgens gericht in te zoomen op het 'geheim' van hun succes (Breul, 2015; zie ook Mevissen & Turksema, 2015). Breul schetst aan de hand van de veiligheidsprogramma's een ontwikkeling van louter beschrijvende naar voorspellende en optimaliserende inzet van 'big data'-analyse: wat hebben programma's die leiden tot meer veiligheid gemeen en welke lessen schuilen hierin voor andere interventies? Guerrero (2015) laat zien hoe de methode van de *balanced scorecard* kan worden benut om, gedurende de 'normale' bedrijfsprocessen van organisaties, op een positieve manier aandacht voor verbetermogelijkheden te krijgen. In een internationale vergelijking van hoe overheden werken aan het inkaderen van 'beleidsgericht leren' geeft Olejniczak (2015) voorbeelden van instrumenten en methoden die een positievere visie op feedback en evaluatie kunnen bewerkstelligen. Zijn conclusie: vaak is het eenvoudigweg een kwestie van kiezen voor 'succes' of 'falen': het ook rapporteren van positieve uitkomsten leidt al tot 'a more positive mindset' (Olejniczak, 2015, p. 117). Ook Preskill en Catsambas (2006, p. 67) beschrijven hoe louter het meer in balans brengen van positieve en negatieve bevindingen kan bijdragen aan een gunstiger klimaat voor beleidsverbetering. Mayne (2015) beschrijft hoe met behulp van 'leerafspraken' gewerkt kan worden aan een positievere attitude jegens evaluaties in organisaties. Een voorbeeld in Nederland is hoe de Inspectie voor het Onderwijs vanuit de missie 'effectief toezicht voor beter onderwijs' spreekt over 'leeronderzoek': evaluerend toezicht dat gericht is op verbetering.

### **Hoe zit het dan met neutraliteit en objectiviteit?**

Bij dit alles geldt wel: er moet wel succes zijn, de uiteindelijke beoordeling moet evenwichtig zijn en er mag nooit onduidelijkheid bestaan over het oogmerk van een evaluatie. Een voor de hand liggende vraag bij 'positieve evaluatie' is dan ook de vraag naar neutraliteit en objectiviteit. Hoe moet met deze kwaliteitseisen, die voor een evenwichtige beoordeling van beleid onmisbaar zijn, worden omgegaan? Dit is eens te meer relevant aangezien een louter positieve insteek nadelig kan uitwerken op de ervaren onpartijdigheid en betrouwbaarheid en daarmee de zeggingskracht van een evaluatie. Vooral wanneer een beleidsprogramma met veel, evidente en ook grote problemen kampt, is het niet zinvol louter of vooral op successen in te steken.

In navolging van Stame en Lo Presti menen wij dat het evenwicht in de evaluatie van beleid en programma's in principe goed te borgen is. Op de eerste plaats door

expliciet te benadrukken dat het om een 'positieve evaluatie' gaat: in zowel aanpak als rapportage moeten oogmerk en wijze van onderzoek en rapporteren worden verantwoord. Daarbij kan worden aangegeven dat er eerder of later een 'normale' evaluatie plaatsvindt. Sowieso menen wij dat een positieve evaluatie altijd – in de tijd – gecombineerd moet worden: al naargelang uit de eerste ervaringen van een programma blijkt dat er (ook) successen zijn, kan eerst een op succes en leren gerichte evaluatie worden uitgevoerd, en parallel of daarna een evaluatie gericht op verantwoording en leren. Hiervoor is het wel nodig dat het beleid of programma aan bepaalde voorwaarden voldoet. De beschikbaarheid van doelstellingen en prestatie-indicatoren alsmede een betrouwbare nulmeting, maar ook een goede terugkoppeling van hoe het beleid in de praktijk 'landt' en gewaardeerd wordt, zijn daarvan belangrijke voorbeelden. Vooropstaat echter het doel van de evaluatie: afhankelijk van de fase waarin het beleid zich bevindt, is positieve beleidsevaluatie meer of minder geschikt. Experimenteel beleid vraagt een andere op succes toegesneden aanpak dan staand beleid. Daarnaast is het ook binnen een evaluatiestudie mogelijk om zowel de positieve als de negatieve zijden van een programma te onderzoeken en te belichten. De evaluator heeft zowel oog voor wat wel werkt, als voor wat niet werkt. Het belangrijkste verschil schuilt in de volgorde van de onderzoeksvragen, het verloop van eventuele interviews en de rapportage: het positieve wordt voorop gezet. Bij iedere evaluatie moet ten slotte duidelijkheid bestaan over het oogmerk en de in de evaluatie of reeks van evaluaties gezochte 'balans'.

Los van het bovenstaande is het zaak dat de methodologische kwaliteit boven elke twijfel verheven is: databestanden zijn toegankelijk, toetsen reproduceerbaar, respondenten zoveel mogelijk bekend en de conclusies kunnen door buitenstaanders worden herleid tot het bronmateriaal.

## Conclusie en discussie

We zijn dit artikel begonnen met de vraag of een meer positieve vorm van beleids-evaluatie kan bijdragen tot meer gebruik van evaluaties en het beter leren van de uitkomsten ervan. Op basis van de in de evaluatieliteratuur beschreven ervaringen tot nu toe menen wij dat een positief antwoord gerechtvaardigd is: een meer of zelfs expliciet op succes georiënteerde evaluatie kan helpen om de aandacht voor en het gebruik van de uitkomsten van evaluatieonderzoek te vergroten. Er zijn de laatste jaren ook verschillende methoden ontwikkeld die dit soort onderzoek mogelijk maken. Daarnaast biedt de datarevolutie de evaluator ook steeds meer opties om op zoek te gaan naar succes. Door goede verbandingen te leggen tussen positieve uitkomsten enerzijds en beleidsvariabelen en contextuele factoren anderzijds, kunnen letterlijk sleutels tot succes worden gevonden in grote databestanden.

Uiteindelijk gaat het om de vraag of positieve beleidsevaluatie daadwerkelijk resultaten oplevert. In hoeverre draagt een meer positieve vorm van beleidsevaluatie bij aan het gebruik van de uitkomsten van evaluatieonderzoek bij zowel beleidsgericht leren als het afleggen van verantwoording? Helpt het organisaties

om innovatieve beleidsinterventies beter te waarderen? Leidt het tot betere en beter gewaardeerde resultaten 'in het veld'? Het is verleidelijk om deze vragen vanuit een 'positief evaluerend perspectief' te beantwoorden. Wanneer we dat zouden doen, zouden we wijzen op de goede ervaringen die met de voorlopers van positieve evaluatie zijn opgedaan. Belangrijke verbeteringen die worden gevonden (zie Mayne, 2015; Stame & Lo Presti, 2015), gaan over een betere relatie en meer vertrouwen tussen evaluator en geëvalueerde. Daarmee ontstaat ook een grotere motivatie om de geleerde lessen ook echt in de praktijk te brengen en zelfs – wellicht paradoxaal – meer ruimte voor zeer fundamentele vragen over nut en noodzaak van bepaalde maatregelen.

Een positieve insteek is zeker geen panacee. Zonder een goede uitleg, maar ook inbedding in monitoringsystemen en reguliere evaluaties, zullen discussies over objectiviteit en zeggingskracht gesteld kunnen worden. Dit geldt vooral voor rapporten die een rol spelen in de politiek-bestuurlijke arena en – heel belangrijk – wanneer om andere dan inhoudelijke redenen gekozen is voor een positieve insteek. Een belangrijke vraag is dus wanneer het opportuun of zelfs gerechtvaardigd is om te kiezen voor een op succes gerichte evaluatie. Wij menen dat positieve evaluatie vooral geschikt is wanneer beleid innovatief is, er succes te vinden is en er verschillen zijn in omstandigheden en/of aanpak waar lessen in schuilen. Wanneer een beleidsprogramma met veel, evidente en ook grote problemen kampt, is het niet zinvol louter op successen in te steken, hoewel het ook dan goed kan zijn dat er in de praktijk manieren zijn gevonden om deze te ondervangen.

Tegelijkertijd is het louter kiezen voor een positieve evaluatiemethode niet voldoende. Organisaties zullen ook moeten investeren in voldoende capaciteit om te evalueren en de uitkomsten te verzilveren. De bereidheid en gelegenheid van bestuurders en ambtenaren om te willen en kunnen leren, en dus om open te staan voor zowel succes als de kans dat uitkomsten van beleid tegenvallen, is van groot belang voor het gebruik van evaluaties (zie Rutter, 2012). Het is in dat licht positief dat de Tweede Kamer heeft aangekondigd dat de evaluatiefunctie een centraal onderwerp zal zijn tijdens Verantwoordingsdag 2017.

Als iets van invloed is op de kans dat van de uitkomsten van een evaluatie geleerd wordt, dan is dat de bereidheid bij beleid en bestuur om zich open en kwetsbaar op te stellen. Dat is de essentie van willen leren. Een expliciete focus op succes kan resulteren in een meer positieve houding ten opzichte van evaluaties en een betere interactie tussen de betrokken partijen. Een focus op succes leidt tot meer aandacht voor evaluatieonderzoeken, een positievere houding tegenover evaluaties en zo tot een grotere kans op benutting. Dit zal zorgen voor meer constructieve interactie en, vandaaruit, het verbeteren van leerprocessen en resultaten, hetgeen op zijn beurt weer tot (meer) succes kan leiden. Exclusief inzoomen op problemen kan leerprocessen in de kiem smoren.

Dit alles brengt ons optimistisch tot de slotconclusie, die uit twee delen bestaat. Allereerst geldt dat effectieve bijdragen aan beleidsgericht leren inderdaad gebaat lijken te kunnen zijn bij meer oog voor succes in plaats van louter wijzen op fouten, feilen en mislukkingen. Belangrijke voordelen zijn het enthousiasme waarmee een positieve evaluatie vaak plaatsvindt, de interesse voor de uitkomsten van

betrokkenen en vooral de grotere kans dat de uitkomsten beter benut worden. Daarnaast geldt dat positieve beleidsevaluatie vooral oprechte betrokkenheid vraagt bij de mensen die voor het beleid en/of de uitvoering daarvan verantwoordelijk zijn, maar ook bij diegenen die van goed beleid afhankelijk zijn. Onlosmakelijk daaraan verbonden is het gegeven dat oprechte betrokkenheid altijd twee zijden heeft: naast oog voor succes zal er altijd aandacht moeten zijn voor zaken die (nog) niet goed gaan.

## Literatuur

- Alkin, M.C. (1990). *Debates on evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Breul, J.D. (2015). Using Big Data to Identify Success. In S.B. Nielsen, R. Turksema, & P. van der Knaap (Eds.), *Success in Evaluation: Focusing on the Positives* (pp. 69-84). New York: Transaction Publishers.
- Edmonson, A.C. (2011). *Strategies for Learning from Failure*. Verkregen via <http://hbr.org/2011/04/strategies-for-learning-from-failure/ar/1?referral=00060>
- Fleischer, D.N., & Christie, C.A. (2009). Evaluation Use: Results From a Survey of U.S. American Evaluation Association Members. *American Journal of Evaluation*, 30(2), 158-175. doi:10.1177/1098214008331009
- Guba, E.G., & Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Beverly Hills: Sage.
- Guerrero, P. (2015). What Public Sector Organizations Can Learn from the Private Sector Evaluative Practices: The Case of the Balanced Scorecard. In S.B. Nielsen, R. Turksema, & P. van der Knaap (Eds.), *Success in Evaluation: Focusing on the Positives* (pp. 85-98). New York: Transaction Publishers.
- Histed, M.H., Pasupathy, A., & Miller, E.K. (2009). Learning Substrates in the Primate Prefrontal Cortex and Striatum: Sustained Activity Related to Successful Actions. *Neuron*, 63(2), 244-253. doi:10.1016/j.neuron.2009.06.019
- Joelving, F. (2009). How You Learn More from Success Than Failure. Verkregen via <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=why-success-breeds-success>
- Lindblom, C., & Woodhouse, E.J. (1993). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mayne, J. (2015). Structuring Monitoring and Evaluations for Learning. In S.B. Nielsen, R. Turksema, & P. van der Knaap (Eds.), *Success in Evaluation: Focusing on the Positives* (pp. 47-68). New York: Transaction Publishers.
- Mevissen, J., & Turksema, R. (2015). Beleidsonderzoek en de datarevolutie. In P.H.M. van Hoesel, J.W.M. Mevissen, & B. Dekker (Eds.), *Kennis voor beleid: Beleidsonderzoek in Nederland* (pp. 228-242). Assen: Van Gorcum.
- Olejniczak, K. (2015). Focusing on Success: A Review of Everyday Practices of Organizational Learning in Public Administration. In S.B. Nielsen, R. Turksema, & P. van der Knaap (Eds.), *Success in Evaluation: Focusing on the Positives* (pp. 99-123). New York: Transaction Publishers.
- Patton, M.Q. (2008). *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pawson, R., & Tilly, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Power, M. (1999). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Preskill, H., & Catsambas, T.T. (2006). *Reframing Evaluation through Appreciative Inquiry*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Rossi, P.H., & Freeman, H.E. (1993). *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Rutter, J. (2012). *Evidence and evaluation in policy making*. London: Institute for Government.
- Schwandt, T. (2001). *Dictionary of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks: Sage.
- Scriven, M. (1991). The pros and cons of goal-free evaluation. *American Journal of Evaluation*, 12(1), 55-76.
- Stame, N., & Lo Presti, V. (2015). Positive Thinking and Learning from Evaluation. In S.B. Nielsen, R. Turksema, & P. van der Knaap (Eds.), *Success in Evaluation: Focusing on the Positives* (pp. 19-46). New York: Transaction Publishers.
- Stern, E. (2003). *The Rationale and Challenges for Evaluation of Public Policies*. Contribution during the 5th European Conference on the evaluation of the European Structural Funds, Budapest, June.
- Veldheer, V., & Kalmthout, A. van. (1989). De beleidstheorie als instrument voor evaluatieonderzoek. *Beleidswetenschap*, 3(2).
- Weiss, C. (1998). Have We Learned Anything New about the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21-33.