

Evaluatiemethodologische problemen bij het evalueren van Lokale Agenda 21 in een landenvergelijkend perspectief

Paper voor de 8^e sociaal-wetenschappelijke studiedagen, Amsterdam, 16 en 17 april, 1998

Frans Coenen, Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, Universiteit Twente¹

1. Inleiding

Op 14 juni 1992 werd de VN Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED) afgesloten met de aanvaarding van het document Agenda 21. Hoofdstuk 28 van Agenda 21 heeft betrekking op een oproep aan lokale overheden de uitvoering van Agenda 21 te ondersteunen. De belangrijkste doelstelling van hoofdstuk 28 luidt: *'Uiterlijk in 1996 dienen de meeste plaatselijk overheden in ieder land een proces van consultatie van hun bevolking te hebben opgezet en overeenstemming te hebben bereikt over een 'plaatselijke Agenda 21' voor de gemeenschap'*.

De evaluatie van deze doelstelling vormt het startpunt van een elf West-Europese landen vergelijkend onderzoek (Work Programme, 1998) naar de uitvoering van de zogenaamde Lokale Agenda 21 (LA21). De bovenstaande procesdoelstelling schept daarbij een interessant evaluatiemethodologisch probleem. In hoofdstuk 28 is zoals we zullen zien in de volgende paragraaf sprake van een procesdoel met een achterliggend inhoudelijk doel. De vorm en inhoud van een specifieke Lokale Agenda 21 staat open en moet worden bepaald door een consultatieproces met de lokale bevolking. Met de restrictie dat via een lokale Agenda 21 dient te worden bijgedragen aan de doelstellingen van Agenda 21 als geheel. Een landenvergelijkend top-down perspectief op de uitvoering kan alleen leiden tot het vaststellen van de beleidsprestaties in de verschillende landen. Een dergelijk uitvoeringsonderzoek zal geen inzicht verschaffen in de bijdrage van LA21s aan Agenda 21 als geheel. Deze kunnen immers geheel verschillend van aard zijn en desalniettemin aan het procesdoel 'opstellen van een Agenda 21 in consultatie met de eigen bevolking voldoen' en tegelijk aan het inhoudelijk doel 'invulling geven aan Agenda 21 in de plaatselijke omstandigheden' beantwoorden. Met name dit inhoudsvrije karakter van LA21 pleit voor een bottom-up en participatieve benadering of tenminste aanvulling van de evaluatie van Lokale Agenda 21.

Onafhankelijk van het gekozen perspectief, top-down of bottom-up, staan we geplaagd voor klassieke problemen als het vinden van evaluatiemaatstaven en de causale toerekening van lokale initiatieven aan het internationale beleid (effectiviteitsvraag). In dit paper worden deze evaluatiemethodologische problemen in een landenvergelijkend perspectief geplaagd. Het gaat hier dus niet om de vraag hoe een individuele gemeente zijn LA21

Het doel van dit paper is de mogelijkheden te verkennen van uitvoeringsevaluatie-onderzoek van LA21 in een landenvergelijkend perspectief. In paragraaf 3 en 4 zullen we respectievelijk de het reeds verrichte top-down en bottom-up Daarbij staan niet de resultaten van het evaluatie-onderzoek centraal maar de evaluatie-aanpak. Op basis hiervan gaan we in paragraaf 5 in op een aantal evaluatie-methodologische problemen. In de eerste plaats is dat de meetbaarheid

¹ Pb 217 7500 AE Enschede tel. 31 53 4893216 fax 31 53 4894850
e-mail f.h.j.m.coenen@cstm.utwente.nl. Internet <http://www.utwente.nl/cstm>

van de doelstelling en in de tweede plaats de toerekening van plaatselijke milieu-activiteiten aan de oproep uit Agenda 21.

Het is zelfs de vraag of het dominante evaluatieparadigma dat vraagt om een startpunt bij de officiële beleidsdoeleinden in een dergelijke evaluatie kan voldoen. LA21 is een complex fenomeen dat in de lokale context vorm krijgt en dat op uiteenlopende manieren geïnterpreteerd kan worden door de verschillende belanghebbenden. Met name op grond van dit kenmerk zullen we in paragraaf 6.1 bezien wat de zogenaamde 'nieuwe generatie' evaluatie te bieden heeft voor het evalueren van LA21. Vervolgens zullen we in paragraaf 6.2 nader stilstaan bij verschillende oordeelsniveaus en de daaraan gekoppelde evaluatiebenaderingen en -maatstaven. Een oplossing voor het evaluatieprobleem zullen we uiteindelijk zoeken in een alternatieve benadering van de evaluatiecriteria namelijk een keuze voor doorwerking van Agenda 21 in plaats van conformiteit aan Agenda 21.

2. Het object van evaluatie

Agenda 21 is een omvangrijk document van meer dan 300 pagina's dat bestaat uit 40 hoofdstukken die samen een veelomvattend programma vormen. Doel van het programma is het bereiken van duurzame ontwikkeling in de 21^{ste} eeuw. Het document Agenda 21 bestaat, na een preambule, uit vier delen. Deel I heeft betrekking op de sociale en economische dimensies van duurzame ontwikkeling. Deel II gaat in op het behoud en beheer van hulpbronnen ten behoeve van ontwikkeling. Deel III gaat over het versterken van de rol van belangrijke groepen in de samenleving en in deel IV tenslotte komt de uitvoering van Agenda 21 aan de orde.

Agenda 21 richt zich tot regeringen, de industrie, non-goevernementele organisaties en VN-instellingen. Hoofdstuk 28 is gewijd aan lokale overheden. Lokale overheden worden gezien als één van de belangrijke groepen in de samenleving zonder wie duurzame ontwikkeling niet bereikt kan worden. Het hoofdstuk stelt: *'Aangezien vele van de problemen en oplossingen die het onderwerp vormen van Agenda 21, hun wortels hebben in plaatselijke activiteiten, zal de participatie en samenwerking van plaatselijke overheden een beslissende factor zijn bij het realiseren van de doelstellingen ervan. Plaatselijke overheden construeren, besturen en onderhouden de economische, sociale en milieu-infrastructuur, houden toezicht op planningsprocessen, bepalen het plaatselijke milieubeleid en de desbetreffende voorschriften, en helpen bij het implementeren van nationaal en subnationaal milieubeleid. Zij vormen de bestuurslaag die het dichtst bij het volk staat, en als zodanig spelen zij een wezenlijke rol bij het opvoeden en mobiliseren van het publiek, en het gehoor geven daaraan, ter bevordering van duurzame ontwikkeling'* (Uitgangspunten 28.1 van Hoofdstuk 28, Initiatieven van plaatselijke overheden ter ondersteuning van Agenda 21).

Hoofdstuk 28 kan gezien worden als een oproep aan lagere overheden verantwoordelijkheid te nemen voor het introduceren, interpreteren, aanpassen en uiteindelijk invoeren van de meest relevante aspecten van Agenda 21 in hun lokale gemeenschap. Hoofdstuk 28 kent vier specifieke doelen waarvan het eerste doel het belangrijkste is:

'Uiterlijk in 1996 dienen de meeste plaatselijk overheden in ieder land een proces van consultatie van hun bevolking te hebben opgezet en overeenstemming te hebben bereikt over een 'plaatselijke Agenda 21' voor de gemeenschap'.

Dit is een procedureel en geen inhoudelijk doel. Hoofdstuk 28 omschrijft niet wat de inhoud van een Lokale Agenda 21 zou moeten zijn. De reden hiervoor is gelegen in de grote diversiteit aan vormen van lokale overheden in de VN-landen. De procedurele doelstelling is bedoeld om tegemoet te komen aan de wens een oproep voor lokale overheden te geven zonder een bepaald type lokale overheid te veronderstellen of de aanwezigheid van een

bepaald specifiek lokaal issue (Lafferty en Eckerberg, 1997). De doelstelling heeft betrekking op het bereiken van een consensus over een LA21 zonder te specificeren wat de inhoud van een LA 21 is. Toch is de doelstelling niet geheel inhoudsloos, het verwijst immers naar de relatie met Agenda 21 als geheel. Lokale overheden hebben de verantwoordelijkheid om Agenda 21 in bredere zin te interpreteren en te vertalen naar de specifieke condities en problemen in hun gemeenschap.

Was deze achterliggende relatie niet aanwezig dan zou een evaluatie van hoofdstuk 28 slechts het vaststellen van een beleidsprestatie behelzen, namelijk vaststellen of lokale overheden in consultatie een LA 21 hebben opgesteld. Formeel gezien geeft de eerste doelstelling uit hoofdstuk 28 alleen twee proceskenmerken namelijk (1) *het opzetten van een proces van consultatie met de plaatselijke bevolking* en (2) *overeenstemming bereiken over een 'plaatselijke Agenda 21' voor de gemeenschap*. Inhoudelijk gezien is er echter een expliciete oproep invulling te geven aan Agenda 21 in de lokale omstandigheden.

Om dit te verduidelijken maken we gebruik van een onderscheid dat de Commissie Programma Evaluatie (CPE, 1991) heeft gemaakt naar varianten van beleidsevaluatie die aangrijpen bij de successieve schakels in de beleidsketen. Evaluatie kan zich volgens dit onderscheid richten op de implementatie, het resultaat, en/of de effecten en neveneffecten van beleid. Bij de evaluatie van de implementatie gaat het om de vraag of de uitvoering volgens de bedoelingen verloopt. Dit is een vorm van procesevaluatie waarbij de uitvoerders van het beleid het object van het evaluatie-onderzoek zijn. De CPE vergelijkt dit met 'inspectie'. Bij de evaluatie van het resultaat (impact-evaluatie) kijken we verder in de keten of het beleid 'aankomt' (impact). Object van onderzoek zijn daarbij vooral de doelgroepen van beleid. Als laatste schakel kan de evaluatie gericht zijn op het bepalen van de effecten van beleid.

Uiteindelijk hebben de beoogde effecten van hoofdstuk 28 niet alleen betrekking hebben op het realiseren van Lokale Agenda's 21 volgens bepaalde proceskenmerken maar ook op achterliggende beoogde effecten in termen van een bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Deze achterliggende beoogde effecten hebben immers betrekking op de verantwoordelijkheid die aan lokale overheden is gegeven voor het realiseren en bijdragen aan het uiteindelijke doel van Agenda 21, het bereiken van duurzame ontwikkeling. Daarbij moeten LA21-processen niet alleen beoordeeld worden op de proceskenmerken maar ook op hun effecten in termen van een duurzame ontwikkeling. Uiteindelijk gaat het bij LA21 niet om processen of documenten maar om de vraag: 'does the Earth notice?'

Dit is een effectiviteitsvraag; de bijdrage van LA21-processen aan de doelen van Agenda 21. Deze vraag naar de beoogde milieu-effecten gaat verder dan de vraag in hoeverre de lokale activiteiten die leiden tot duurzame ontwikkeling toe te rekenen valt aan de oproep uit hoofdstuk 28. Tussen de oproep in hoofdstuk 28 en de uiteindelijke beoogde milieu-effecten bevinden zich vele versturende factoren waardoor het moeilijk is vast te stellen of doelbereiking is toe te schrijven aan Agenda 21. Er is sprake van een keten van oorzaken en gevolgen tussen de oproep in hoofdstuk 28 en de uiteindelijke milieu-effecten waarin zich allerlei versturende factoren bevinden. Bovendien is het bijzonder moeilijk toekomstige relevante effecten nu reeds vast te stellen. In het algemeen gaat men dan in effectiviteitsonderzoek op zoek naar een punt in de keten van oorzaken en gevolgen waarbij meten mogelijk zinvol is gegeven de versturende factoren. Bij de uitvoering van Lokale Agenda 21 betekent dit dat men veelal genoeg neemt met de totstandkoming van LA21's. Feitelijk meet men hierbij niet meer en niet minder dan de totstandkoming van de beleidsprestatie.

Hier beperken we ons daarom tot de eerste twee schakels uit de keten. Deze evaluatie van de implementatie van hoofdstuk 28 en het resultaat duiden we hier aan als uitvoeringsonderzoek.

We zullen in de volgende twee paragrafen de tot nu toe verrichtte uitvoeringsevaluatie vanuit een top-down en een bottom-up perspectief bespreken.

3. Top-down uitvoeringsevaluatie en monitoring

Om de uitvoering van Agenda 21 te faciliteren en te monitoren zijn een aantal institutionele voorzieningen getroffen. We staan hier niet stil bij de vraag of deze institutionele voorzieningen ook werkelijk bijdragen aan de uitvoering van Agenda 21 (vergelijk Waller-Hunter, 1992) maar beperken ons tot de relevante aspecten van deze structuur voor de evaluatie van Lokale Agenda 21 vanuit een top-down perspectief. Met top-down perspectief bedoelen we de benadering van evaluatie waarbij de bestudering van uitvoering en effecten vanuit het formele beleidsprogramma worden gezien. Bij een bottom-up benadering wordt de uitvoering geanalyseerd vanuit de optiek van de dagelijkse praktijk van de uitvoerende instanties. We gaan verderop nog in op de consequenties van deze benaderingen voor de keuze van de evaluatie-criteria.

In december 1992 is de Commission on Sustainable Development (CSD) gecreëerd als functionele commissie van de VN Economic and Social Council (ECOSOC). Doel van de CSD was om een effectieve follow-up van de UNCED-conferentie te verzekeren. Daartoe dient de CSD te monitoren en te rapporteren over de uitvoering van de Rio-afspraken op lokaal, nationaal, regionaal en internationaal niveau. Daarbij was afgesproken dat een vijfjaren review van de Earth Summit progressie zou worden opgemaakt gedurende een speciale sessie van een Algemene vergadering van de Verenigde Naties; de Earth Summit + 5, in Nederland vaak aangeduid als Rio 5-plus.

Tijdens deze speciale sessie gehouden in juni 1997 in New York werd een document aangenomen getiteld 'Programme for the Further Implementation of Agenda 21' dat was voorbereid door de CSD. De voorbereiding was onder meer gebaseerd op landenrapporten ingebracht door de VN-leden. De landenrapporten zijn gestandaardiseerd. Ten aanzien van hoofdstuk 28 werd gevraagd naar het aantal LA21 initiatieven, de initiatieven van de nationale overheid en een korte toelichting. In essentie dus een top-downvraag naar wat er van de uitvoering is terecht gekomen. Het blijkt dat dit deel van de rapportage door de verschillende landen zeer verschillend is ingevuld. Er zijn grote interpretatieverschillen wat tot LA21-initiatieven moet worden gerekend, waarbij sommige landen zich 'rijk' rekenen. Bijvoorbeeld door een bepaalde pre-Rio gemeentelijk milieubeleidshervorming als de 'eerste fase' van LA21 te benoemen (Noorwegen). Het Nederlandse rapport was overigens zeer kort en incompleet.

Daarnaast zijn er voor verschillende vergaderingen van de CSD-rapporten verschenen over delen van Agenda 21. De rapportage over de inbreng van de zogenaamde major groups bevat een rapportage over hoofdstuk 28. Daarbij kwamen de kernvragen uit een top-down perspectief aan de orde; wat is er van de uitvoering terecht gekomen en wat zijn de succes- en faalfactoren?

Wat doet de CSD in haar rapportage? Onder het kopje 'positive trends' gaat ze op zoek naar progressie. Onder het kopje 'unfulfilled expectations' gaat de CSD op zoek naar doelen ten aanzien waarvan geen vooruitgang of achteruitgang kon worden geconstateerd en naar negatieve trends die de progressie kunnen beïnvloeden. De CSD komt daarbij tot een positieve conclusie omdat LA21 zich van project tot beweging zou hebben ontwikkeld en er over de gehele wereld een 1500-tal LA21s in uitvoering zijn. Deze kwantitatieve data waren gebaseerd op onderzoek verricht tussen april 1996 en januari 1997 door de ICLEI (International Council Local Environment Initiatives), in samenwerking met de DPCSD (Department for Policy Coordination and Sustainable Development of the United Nations

Secretariat) naar deze 'LA21-beweging' en de uitvoering van hoofdstuk 28. De basis voor de evaluatie werd gevormd door een tweetal surveys die inzicht moesten verschaffen in zowel omvang als kwaliteit van LA21-activiteiten. De eerste survey richtte zich op het landelijke niveau (nationale overheden, National Sustainable Development Councils (NSCD's) en nationale en regionale organisaties van lokale overheden. Hierdoor werd inzicht verkregen in de omvang van de LA21 activiteiten in 58 landen. De uitkomsten hiervan werden vergeleken met beschikbaar cijfermateriaal. Een tweede survey richtte zich op kwalitatieve aspecten van de uitvoering van LA21 en richtte zich op case-gemeenten die reeds bekend waren bij de ICLEI of waren opgespoord door het kwantitatieve onderzoek.

Hoewel er evaluatie-technisch wel valt af te doen aan het onderzoek (geringe respons, eenheden van analyse in de tweede survey) is dat niet het grootste probleem van de top-down evaluatie. De positieve conclusie van zowel CSD als ICLEI ten aanzien van de progressie baseert zich alleen op de richting van de doeleinden. In de doelstelling was echter wel een kwantiteit (de meeste) en een tijdsdimensie (uiterlijk 1996).

Opvallend is verder door de ICLEI en de CSD als belangrijkste faalfactor bij de uitvoering van hoofdstuk 28 de ondersteuning door de nationale overheden en het ontbreken van nationale campagnes wordt aangegeven. Op zich wordt het beeld van het belang van ondersteuning en nationale campagnes bevestigd door beschikbaar landenvergelijkend onderzoek (Lafferty en Eckerberg, 1997). Vanuit een top-down perspectief zou echter meer aandacht verwacht mogen worden voor de vraag waarom 99% van de gemeenten geen LA21 initiatief heeft genomen. Hierbij kan de nationale overheid of het ontbreken van nationale campagnes onmogelijk de enige belemmering vormen.

4. De bottom-up uitvoeringsevaluatie

Bij een bottom-up benadering wordt de uitvoering geanalyseerd vanuit de optiek van de dagelijkse praktijk van de uitvoerende instanties. Bij de uitvoering van hoofdstuk 28 zijn verschillende stake-holders betrokken. We zullen per stake-holder kort ingaan op de aard van hun evaluaties zonder veel aandacht te besteden aan de evaluatieresultaten.

In de eerste plaats zijn dit de *nationale overheden* vanuit hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Agenda 21 in hun land. Zoals hiervoor al aangegeven vormde de evaluatie van de uitvoering van hoofdstuk 28 een onderdeel van de rapportage van de nationale overheden aan de DPCSD/Earth Summit + 5 voor de speciale vergadering van de Algemene Vergadering van de VN van 23-27 juni 1997 in New York. Wat opvalt bij de landenrapportages is dat het lijkt alsof nationale overheden in eerste instantie hoofdstuk 28 geheel vergeten waren en vervolgens snel op zoek gingen naar een schaamdoekje voor de falende uitvoering. Ook in Nederland was in eerste instantie naar de Rio-conferentie een radio-stilte op het gebied van hoofdstuk 28 (Coenen, 1997).

In de tweede plaats de organisaties van lokale overheden op internationaal en nationaal niveau. Het belang van internationale samenwerking tussen gemeenten wordt expliciet genoemd in hoofdstuk 28. Hiervoor is het evaluatie-initiatief van de ICLEI en de DPCSD al behandeld. Er zijn ook een aantal aan LA21 verwante initiatieven (Aalborg Charter, European campaign for sustainable cities, Klimaatverbond) waarvan de uitvoering wordt gemonitord. In verschillende landen zijn door *nationale verenigingen van lokale overheden* surveys uitgevoerd naar de progressie van LA21. Ook landelijke NGO's bemoeien zich actief met het stimuleren en monitoren van LA21-activiteiten, ook in de vorm van 'best-cases' analyses. Verder heeft ook hebben ook (*opdrachtvrije*) *wetenschappelijke evaluaties* vaak het karakter van bottom-up evaluaties. Vanaf de vaststelling van LA21 is er een grote belangstelling

geweest vanuit de wetenschappelijke wereld voor LA21. Er zijn vele case-studies, die vaak voortkomen uit de betrokkenheid van wetenschappers in lokale LA21-processen

5. Methodologische problemen

In de bestuurskunde literatuur is men al ruim tien jaar geleden tot het inzicht gekomen dat het top-down en bottom-up perspectief geen wederzijds uitsluitende, maar aanvullende perspectieven zijn (bijvoorbeeld Lester, e.a., 1987). Toch is het onderscheid hier relevant. De top-down benadering stelt dat de doeleinden en visies van de beleidsvoerders aan de top van de organisatie de enig legitieme doelen zijn. In de evaluatieliteratuur is het belang van officiële doeleinden beargumenteerd vanuit het perspectief dat het de democratisch gelegitimeerde doelen zijn (Bressers en Hoogerwerf, 1991). De doelen van Agenda 21 zijn onderschreven door de landen die hebben ondertekend. In deze zin is het een internationaal regime waardoor de handelingsopties van landen en gemeenten worden ingeperkt. Anderzijds is de interactie tussen de betrokken actoren in de beleidsuitvoering van groot belang, wat pleit voor een bottom-up perspectief op het uitvoeringsonderzoek.

Het eerste belangrijke probleem in een landenvergelijkend perspectief wordt gevormd door de keuze van de evaluatie-maatstaven en de meetbaarheid van deze maatstaven. De procesdoelstelling (de meeste gemeenten moeten een LA21 opstellen in consultatie met hun bevolking) is duidelijk en meetbaar. De inhoudelijke doelstelling invulling geven aan LA21 in de lokale omstandigheden is veel moeilijker. Zowel een Zuid-Amerikaanse gemeente die voor het eerste riolering aanlegt als een West-Europese gemeente met veel ambitieuzere duurzaamheidsdoelstellingen kunnen voldoen aan deze inhoudelijke doelstelling.

Het tweede probleem is de toerekening van de vastgestelde resultaten aan hoofdstuk 28. In paragraaf 2 hebben we al kort stil gestaan bij de effectiviteitsvraag in termen van bijdrage van LA21 aan de beoogde effecten van Agenda 21 als geheel. Wanneer is er wel of niet sprake van een LA21 en in hoeverre kan de totstandkoming mede worden toegeschreven aan Agenda 21? Probleem is hierbij dat er reeds sprake van oudere activiteiten die lijken op LA21. Zoals we hierboven hebben gezien hebben nationale regeringen in de CSD-rapportage er soms belang bij om oudere activiteiten te presenteren als LA21 activiteiten.

Bij de toerekening van de vastgestelde resultaten aan hoofdstuk 28 is het de vraag wat LA21 onderscheid van andere, vergelijkbare activiteiten. In het hiervoor genoemde landenvergelijkende onderzoek werden een zestal kenmerken van LA21 ten opzichte van oudere initiatieven onderscheiden (Lafferty and Eckerberg, 1997: 6-7)¹. Ook de ICLEI heeft een aantal vergelijkbare criteria geformuleerd op basis waarvan LA21 te onderscheiden zou zijn van andere activiteiten. In het Europese project wordt als belangrijk zesde criterium onderscheiden; 'a specific identification with (reference to) the Rio Summit and Agenda 21'. Dit criterium vormt de basis voor een discussie over de criteria conformiteit en doorwerking in paragraaf 6.3. Men kan zich hierbij de vraag stellen of een evaluatie van Lokale Agenda 21 niet een vraag is naar de effectiviteit van een internationaal regime. Veelal richten internationale regimes zich tot staten, maar dit kunnen ook andere lokale actoren zijn. De regimebenadering vindt haar oorsprong in de studie van internationale betrekkingen. Sinds de VN-milieuconferentie van 1972 vormt milieu een nieuw onderzoeksobject waarop de regimetheorie nader toepassing en uitwerking heeft gevonden (Dieperink, 1997). Met name de politicologische invalshoek waarin onderzocht wordt in hoeverre daadwerkelijk conform het regime wordt gehandeld sluit aan is voor onze evaluatievraag. Het verschil met een meer juridische benadering dat in de juridische benadering een regime wordt gezien als effectief als het regelconform gedrag op papier is geformaliseerd en weinig kijkt naar het daadwerkelijke gedrag.

Een derde probleem wordt gevormd door de meetproblemen. Veel data zijn gebaseerd op zelfrapportage. De verschillen in eenheden van analyse (individuele gemeenten die al dan niet voldoen aan de oproep uit hoofdstuk 28) in jurisdictie, financiële draagkracht, positie en milieubeleid was een belangrijke reden om hoofdstuk 28 inhoudsloos te laten. Bij top-down uitvoeringsonderzoek betekent dit ook een groot aantal contextuele factoren waarmee rekening moet worden gehouden.

6. Alternatieve benaderingen van evaluatie

6.1 Verwerping van het dominante evaluatieparadigma

Evaluatie-onderzoek gebaseerd op officiële beleidsdoeleinden als evaluatie-criteria en met een rationalistisch causaal verklaringsmodel als uitgangspunt geldt nog steeds als het dominante evaluatieparadigma. Vanuit alternatieve epistemologische /methodologische perspectieven zijn alternatieve benaderingen voor dit dominante paradigma ontwikkeld. Deze nieuwe benaderingen hebben een aantal kenmerken (Abma, 1994, 1996) die voor de evaluatie van LA21 van belang lijken:

1. Het te evalueren beleid wordt gezien als een complex fenomeen dat in de lokale context vorm krijgt en dat op uiteenlopende (en vaak conflicterende) manieren geïnterpreteerd kan worden door de verschillende belanghebbenden.
2. De evaluatie-onderzoeksopzet wordt ontwikkeld op basis van de issues van alle belanghebbenden.
3. De oordeelsvorming krijgt een volwaardige plaats in het onderzoek. De onderzoekers verkennen daarbij samen met de belanghebbenden de gronden op basis waarvan een oordeel over het beleid tot stand dient te komen en in gezamenlijk overleg wordt bepaald welke partijen verantwoordelijkheid dragen voor de beoordeling.
4. Het onderzoeksdoel bestaat niet uit het meten en voorspelen van effecten, maar uit het verhogen van het inzicht en het wederzijds begrip tussen belanghebbenden. Het onderzoeksprodukt bestaat daarbij niet uit conclusies, aanbevelingen en waarde-oordelen, maar uit een agenda voor onderhandelingen over de issues die niet zijn opgelost in de wederzijdse uitwisseling van ideeën.

LA21 krijgt pas in de lokale context vorm en zal daar ook door verschillende belanghebbenden verschillend worden geïnterpreteerd. Voor de evaluatie van een individuele LA21-case lijken deze nieuwe benaderingen een vruchtbare basis (Ritsema, 1997) vergelijkbaar met de evaluatie van sociale vernieuwingsprocessen (Fortuin, 1994). In landenvergelijkend uitvoeringsonderzoek zijn we wel degelijk op zoek is naar ‘harde feiten’(welke actoren hebben wat gedaan) en de toerekening van lokale activiteiten aan de oproep in hoofdstuk 28. De dominante benadering kan ook worden gevolgd op basis van doeleinden van andere actoren. Het is een misverstand dat officiële beleidsdoeleinden de enige zinvolle criteria zouden zijn in het dominante paradigma. Alleen aangegeven dat deze criteria van belang zijn ondanks de problemen bij het gebruik van officiële beleidsdoeleinden. Bovendien staat het betrekken van stakeholders bij het formuleren van evaluatiecriteria los van een geloof in objectiveerbare feiten in evaluatie-onderzoek. De uitvoering van LA21 kan bijvoorbeeld worden beoordeeld in een nationale evaluatie-conferentie met inbreng van vele betrokken stake-holders

6.2 Keuze van de evaluatiecriteria

Als belangrijkste probleem in een landenvergelijkend hebben we de keuze van de evaluatie-maatstaven en de meetbaarheid van deze maatstaven genoemd. Het is daarom zinvol om eerst de mogelijke evaluatie-maatstaven nader uiteen te leggen. Fischer (1980) heeft een raamwerk ontwikkeld voor een (politieke) oordeelsvorming bij beleidsevaluaties vanuit de invalshoek van de 'beleidsanalist', die naast technische ook situationele en normatieve overwegingen in zijn oordeelsvorming betreft. Hij onderscheidt daarbij een viertal niveaus van oordeelsvorming. Met deze vier niveaus brengt Fischer ook verschillende theoretische benaderingen van beleidsevaluatie bij elkaar (Edwards, 1990; Van de Graaf en Hoppe, 1989; Van der Wouden, 1985). Het eerste niveau is wat Fischer het niveau van de 'verification' noemt. *'The underlying assumption of the verification phase in a policy evaluation is that action programs are designed to achieve ends and that their success can be measured in terms of the extent to which these ends are reached'* (Fischer, 1980: 116). Het gaat om de vraag of we met het geëvalueerde beleid de gestelde doelen bereiken. Dit oordeelsniveau vertegenwoordigt de klassieke, instrumentele benadering van beleidsevaluatie waarin *'de effectiviteit van beleidsmiddelen bij gegeven doeleinden centraal staan'* (Edwards, 1990: 142). Het top-down LA21 uitvoeringonderzoek sluit aan bij dit oordeelsniveau.

Het tweede niveau van Fischer is 'validation', waarbij het gaat om de vraag of het evaluatiecriterium terecht is toegepast. Dit niveau sluit aan bij de interpretatieve benadering van beleidsevaluatie waarbij het gaat om een oordeelsvorming over *'de passendheid van de beleidsdoeleinden in het licht van de vraag hoe de probleemsituatie gedefinieerd moet worden'* (Edwards, 1990: 142). Bij de rechtvaardiging van de keuze van de evaluatiecriteria kunnen vragen worden gesteld met betrekking tot de relevantie van de criteria in hun context.

Bij LA21 leidt dit tot een discussie over een verbreding van het zoeken naar evaluatie-criteria. Niet alleen de procesdoelen of de bijdrage aan Agenda 21 als geheel worden daarbij relevant geacht maar ook doelen als bewustwording van de burgers, empowerment, participatieve democratie, etc.

Het 'verification' en het 'validation' niveau van beoordeling plaatst Fischer binnen de zogenaamde eerste orde beoordelingen. Deze eerste orde oordelen blijven binnen het door de beleidsactor gehanteerde normatieve kader. Bij de zogenaamde tweede orde beoordelingen wordt het normatieve kader zelf beoordeeld. Voor Agenda 21 zou dit bijvoorbeeld een discussie kunnen betekenen over de rol en positie van lagere overheden. Vanuit de kant van de ICLEI op de positie van lagere overheden in Agenda 21. Lagere overheden worden in sommige hoofdstukken ondanks hun voor de hand liggende rol, gewoon genegeerd (Otto-Zimmerman, 1994). Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de gevolgen van de aannamen van bepaalde waarden over bijvoorbeeld de verhouding tussen hogere en lagere overheid, de maakbaarheid van de samenleving en de wenselijke juridische werking aan de orde te stellen en eventueel te confronteren met alternatieve waardenstelsels. De inhoud van Agenda 21 kan zeker niet als revolutionair worden beschouwd maar meer als afspiegeling van de toenmalige stand van zaken in de VN op het gebied van milieu en ontwikkeling (Waller-Hunter, 1992). In deze zin staat het normatieve kader zeker ter discussie vanuit radicalere opvattingen over duurzame ontwikkeling.

Hoewel het goed is om vast te stellen dat de verschillende oordeelsniveaus bij de evaluatie van LA21 zullen leiden tot geheel andere evaluatie-maatstaven, beperken we ons in het landenvergelijkend perspectief tot het eerste orde niveau. De oplossing is wellicht gelegen in de wijze waarop men probeert lokale activiteiten toe te rekenen aan Agenda 21. Is men op zoek naar conformiteit aan Agenda 21 of neemt men genoegen met doorwerking van Agenda 21.

6.3 Doorwerking als alternatief criterium

Het tweede belangrijke evaluatiemethodologisch probleem dat we hebben onderscheiden is de causale toerekening van lokale activiteiten aan de oproep in hoofdstuk 28. Als onderscheidend kenmerk tussen LA21 en andere activiteiten hebben we een expliciete referentie aan de Rio-documenten genoemd. Bij een expliciete referentie is het in ieder geval duidelijk dat Agenda 21 is gebruikt, hoewel dit niets zegt over de conformiteit aan Agenda 21.

Agenda 21 kan worden beschouwd als een globaal actieplan. Er is echter wel sprake van een indicatief plan, er is geen sprake van een binding van de uitvoerders aan het plan. Sinds het midden van de jaren tachtig is er sprake van de opkomst van het zogenaamde doorwerkingsonderzoek bij plannen. De behoefte aan evaluerend onderzoek naar de maatschappelijke effecten van planning was niet nieuw. Wel nieuw was de interesse voor de werking van indicatieve plannen (Mastop, 1991b: 20). De constatering dat de conventionele benadering van effectiviteitsonderzoek problemen opleverde bij het evalueren van indicatieve plannen, vormde de 'praktische aanleiding' (Faludi en Mastop, 1993) voor de opkomst van doorwerkingsonderzoek.

De overeenkomst tussen verschillende soorten doorwerkingsonderzoek is dat, in tegenstelling tot de conventionele benadering van beleidsevaluatie, bij de evaluatie van plannen rekening wordt gehouden met de specifieke eigenschappen van indicatieve plannen. Veel doorwerkingsonderzoek heeft betrekking op de doorwerking van plannen van hogere overheden in plannen van lagere overheden. De conclusies die vervolgens worden verbonden aan het indicatieve karakter van plannen ten aanzien van de wijze van evalueren van plannen zijn echter verschillend. Grosso modo kunnen we spreken van een beslissingsgerichte benadering en een niet-beslissingsgerichte benadering van de evaluatie van plannen. Kenmerk van de beslissingsgerichte benadering van doorwerkingsonderzoek is dat de evaluatie zich richt op de dagelijkse besluitvorming als het object van planning. Faludi en Mastop (1993) noemen dit de 'theoretische aanleiding' voor doorwerkingsonderzoek. Kenmerk van het niet-beslissingsgerichte doorwerkingsonderzoek is dat de inhoud van het plan en de daarin vervatte boodschap in het doorwerkingsonderzoek centraal worden gesteld.

Het begrip doorwerking is een meervoudig begrip en komt oorspronkelijk uit de praktijk van de ruimtelijke ordening (Mastop, 1991) maar we treffen het ook aan binnen andere beleids-terreinen zoals bijvoorbeeld de planning van het Hoger Onderwijsbeleid en het milieubeleid. In de praktijk van het openbaar bestuur wordt het begrip zeer ruim opgevat en wordt hieronder elke vorm van zogenaamde 'nageschakelde besluitvorming' verstaan. Nageschakelde besluitvorming betekent dat bij de besluitvorming gebruik wordt gemaakt van een plan of dat bij het opstellen van een plan van een lagere bestuurslaag gebruik wordt gemaakt van een plan van een hogere bestuurslaag.

Doorwerking (performance) moet worden onderscheiden van 'conformiteit' (conformance) (Barret en Fudge, 1981). Bij conformiteit moeten we denken aan overeenstemming tussen de doeleinden en de te bereiken effecten. Conformiteit kan worden gerelateerd aan de 'conventionele' benadering van evaluatie. Doorwerking past daarentegen bij een alternatieve benadering van evaluatie van planning vanuit de beslissingsgerichte planningsbenadering. In de beslissingsgerichte planningsbenadering is sprake van een specifieke operationalisatie van het doorwerkingsbegrip ingegeven door de benadering van plannen als 'richtinggevende kaders'. De primaire aandacht in de beslissingsgerichte operationalisatie van doorwerking gaat uit naar de verduidelijking van beslissingen aan de hand van het plan. Er is sprake van een specifiek type gebruik van het plan namelijk ter verduidelijking van een beslissing aan de hand van een plan of ter expliciete verantwoording van een afwijking van het plan. Dit type criterium lijkt ook zeer relevant bij de evaluatie van de uitvoering van hoofdstuk 28. Er is

geen sprake van een onderzoek naar conformiteit aan Agenda 21 maar naar het gebruik van Agenda 21.

De Lange (1995) maakt in haar doorwerkingsonderzoek naar het GLE (Grote Landschapseenheden)-beleid een driedeling in het begrip gebruik gebaseerd op het concept 'gebruik' uit het onderzoek naar de benutting van de resultaten van sociaal-wetenschappelijke onderzoek. Daarbij is het gebruikelijk om een onderscheid te maken tussen instrumenteel en conceptueel gebruik. Onder instrumenteel gebruik moet dan worden verstaan 'het direct hanteren van onderzoeksresultaten in het gebruiksdokument' en onder conceptueel gebruik 'het gebruiken van de gedachtengang, begrippen of concepten zonder directe referenties'. Conceptueel gebruik wordt in de literatuur ook wel aangeduid als het conceptualiserings- of enlightenmentmodel (Weiss, 1977; Korsten, 1983). Een derde vorm van gebruik die in de literatuur wordt onderscheiden is het zogenaamde persuasieve gebruik, het gebruik gericht op politieke doeleinden. Persuasief gebruik kan dan vervolgens nog worden onderscheiden (De Lange, 1995: 43) in:

- kennis als politieke munitie, waarbij kennis wordt gebruikt ter bevestiging van bestaande overtuigingen en/of legitimatie van beleid;
- het veelzijdig gebruiksmodel, waarbij gebruik plaatsvindt om besluitvorming te vertragen of prestige te handhaven.

Bij het gebruik van Agenda 21 op lokaal niveau zal zowel sprake zijn van conceptueel, persuasief als instrumenteel gebruik. Als we de uitvoering van hoofdstuk 28 evalueren vanuit een doorwerkingsperspectief dan zijn we op zoek naar een gebruik van dit hoofdstuk op lokaal niveau. Gebruik betekent instrumenteel gebruik door middel van een expliciete referentie aan het document. Dit hoeft echter nog geen conformiteit te beteken. Enerzijds omdat wat conform is moeilijk is vast te stellen en anderzijds omdat geheel verschillende invullingen van LA21 allen conform Agenda 21 kunnen zijn.

7. Conclusie

In dit paper hebben we de mogelijkheden verkent om de uitvoering van een internationaal document als Agenda 21 te evalueren dat alleen oproept tot het opstarten van processen maar de output van deze processen relatief open laat. Relatief betekent hierbij relatief naar de mogelijkheden en betreffende omstandigheden van de gemeenschap die een LA21 opstelt. Als benadering hebben we een dominant evaluatie-paradigma met een rationalistisch verklaringsmodel niet verworpen maar zijn we op zoek gegaan naar alternatieve evaluatiecriteria binnen een eerste orde, verificatie van de doelen, beoordeling. Het criterium doorwerking, ontleent aan het evalueren van indicatieve plannen, past bij de aard van de inhoudelijke doelstelling van hoofdstuk 28 namelijk gehoor geven aan een oproep, en expliciet handelen in de geest van Agenda 21.

Literatuur

- Abma, T.A. Kwaliteitsborging van vierde generatie evaluatie, in: A.L. Francke en R. Richardson (red.), *Evaluatie-onderzoek: kansen voor een kwalitatieve benadering*, Bussum, 1994
- Abma, T.A., *Responsief evalueren. Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*, Eburon, 1996
- Alexander, E.R. en Faludi, A., Planning and plan implementation: Notes on evaluation criteria, in: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16, 127-140, 1989
- Barrett, S. en Fudge C. (red), *Policy and action: Essays on the implementation of public policy*, London/New York, 1981
- Bressers, J.Th.A en Hoogerwerf, A., *Beleidsvaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991
- Bie, M. van der (1994), *Mondiaal denken, Lokaal handelen! Een onderzoek naar succes- en faalfactoren van mondiaal milieubeleid in gemeente*, Utrecht: Stichting Milieu Educatie.
- Brugmann, Jeb, *Call for a Local Agenda 21*, ICLEI, 1992
- Coenen, F.H.J.M., *De effectiviteit van gemeentelijke milieubeleidsplanning*, Enschede, 1996
- Coenen, F.H.J.M. (1997) *The Netherlands: Subsidised seeds in fertile soil*, in: Lafferty, W.M. and Eckerberg, K (ed.), *From Earth Summit to Local Forum: Studies of Local Agenda 21 in Europe*, ProSus, Oslo
- Commission on Sustainable Development (CSD), Fifth session, 7-25 April 1997, Overall progress achieved since the United Nations Conference on Environment and Development, Report of the Secretary-general, Addendum, Role and contribution of major groups (Chapters 23-32 of Agenda 21)
- Commissie Programma-evaluatie (CPE), *Uitnodiging tot evaluatie-onderzoek; slotdocument van de Commissie programma-evaluatie*, 1991
- Dieperink, C., *Tussen zout en zalm, Lessen uit de ontwikkeling van het regime inzake de Rijnvervuiling*, Thesis Publishers Amsterdam, 1997
- Edwards, A.R., *Planning betwist; communicatie strategieën van boeren en natuurbeschermers in de ruilverkaveling van Wommels*, (diss.), Utrecht, 1990
- Faludi, A., *Two forms of evaluation*, Werkstukken PDI, Amsterdam, 1988
- Faludi, A., Conformance vs performance: Implications for evaluations, *Impact Assessment Bulletin*, 7, p. 135-151, 1989
- Faludi, A. en Mastop, J.M., Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering, in: *Beleidswetenschap*, nr. 1, p. 71-90, 1993
- Faludi, A., Mastop, J.M., Borgman, F.H., *Doorwerking in beweging: verslag van een discussie onder 'doorwerkings-onderzoekers'*, Werkstukken PDI, Amsterdam, 1991
- Fischer, F., *Politics, values and public policy: the problem of methodology*, Boulder, 1980
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en politiek, Muiderberg*, 1989
- Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1980
- Hummels, G.J.A., Lohuizen, C.W.W. van, Herweijer, M., *Evaluatie van indicatieve plannen*, Studierapport Rijksplanologische dienst, nr 50, 1990
- ICLEI International Council for Local Environmental Initiatives (1993) *The Local Agenda 21 Initiative*, Guidelines for participation, ICLEI, Toronto
- Kakebeeke (1993), W.J., *Nederland en het internationale milieubeleid, Agenda 21 als leidraad*, In: *Internationale spectator*, januari 1993
- Korsten, A.F.A., *Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*, Amsterdam, 1983
- Mastop, J.M., *Besluitvorming, handelen en normeren*, (diss.), Amsterdam, 1984
- Lafferty, W.M. and Eckerberg, K (ed.) (1997) *From Earth Summit to Local Forum: Studies of Local Agenda 21 in Europe*, ProSus, Oslo
- Matthews, N (1994), Everything you ever wanted to know about Local Agenda 21 but were afraid to ask, *Town and country planning*, 63, July/August
- Morphet, J. and Hams, T. (1994) Responding to Rio: a local authority approach, *Journal of environmental planning and management*, 1994-4
- Otto-Zimmerman, K., Local implementation of Agenda 21, *Marine Policy*, 1994 18 (2) 112-115
- Tops e.a. (1991), *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle, Delft*.

Veldboer, L (1996), De inspraak voorbij, IPP.

Waller-Hunter, J.H., De VN conferentie over milieu en ontwikkeling, In: Milieu en recht, November 1992/11

Wallagh, G.J., *Oog voor het onzichtbare. 50 jaar structuurplanning in Amsterdam 1955-2005*, (diss.), Amsterdam, 1994

Weiss, C.H., Increasing the likelihood of influencing decisions, in: L. Rutman, *Evaluation research methods: a basic guide*, Beverly Hills/London/New Delhi, 1977

Wouden, van der, R., Beleidsvorming en ideologie. Over Lakatos, beleidstheorie en onbetaald werken, in: Hoppe, R., *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*, Amsterdam, 1985

Work Programme (1998) for a concerted Action on Sustainable Communities in Europe: *A Cross-national Assessment of implementation of Agenda 21 at the Local Level of Governance*, ProSus, Oslo

-
- ⁱ A more conscious attempt to relate environmental effects to underlying economic and political pressures (which in turn derive from political decisions, non-decisions and markets.)
 - A more active effort to relate local issues, decisions and dispositions to global impacts, both environmentally and with respect to global solidarity and justice.
 - A more focused policy for achieving cross-sectoral integration of environment-and-development concerns, values and goals in planning, decision-making and policy implementation.
 - Greater efforts to increase community involvement, i.e. to bring both average citizens and major stakeholder groups, particularly business and labour unions, into the planning and implementation process with respect to environment-and-development issues.
 - A commitment to define and work with local problems within: (a) a broader ecological and regional framework, as well as (b) a greatly expanded time frame (i.e. over three or more generations).