

3 Het beleid en het beleidsveld

PROF.DR. J.TH.A. BRESSERS EN PROF.DR. A. HOOGERWERF

3.1 Inleiding

Het effectiviteitsonderzoek richt zich op het raakvlak van het beleid en het deel van de samenleving waarop het beleid betrekking heeft. Wat beoordeeld wordt, is het beleid. De beoordeling vereist dus dat de beoordelaar zich rekenschap geeft van hoe het beleid er uitziet. In de tweede plaats wordt in het effectiviteitsonderzoek het beleid beoordeeld op grond van verschijnselen die zelf niet tot dat beleid behoren, namelijk effecten in het beleidsveld. Om deze te kunnen opsporen is het belangrijk ook een overzicht te hebben van dit beleidsveld. Tenslotte staat bij effectiviteitsonderzoek juist de relatie tussen verschijnselen in het beleidsveld en het beleid zelf centraal. Daarom moet de onderzoeker geen overzichten verwerven van het beleid en het beleidsveld afzonderlijk, maar een samenhangend en systematisch overzicht waarin deze delen van het onderzoeksterrein als een geheel worden beschreven. Zonder een dergelijk overzicht mist men een belangrijk hulpmiddel bij vrijwel alle stappen van het onderzoek: de selectie van evaluatievragen en -criteria en de keuze van de onderzoeksstrategieën en -methoden voor de vaststelling en verklaring van de mate van beleidseffectiviteit.

In paragraaf 3.2 zal worden besproken op welke wijze men zich een dergelijk overzicht kan verwerven en vervolgens worden in paragraaf 3.3 enkele mogelijkheden tot het gebruik van een dergelijk overzicht behandeld.

In de hierboven bedoelde overzichten tracht de onderzoeker een zo compleet en waarheidsgetrouw mogelijk beeld te verwerven van de factoren, relaties, processen en actoren die in de beleidsvoering en in het beleidsveld een rol spelen. Het beleid is echter ook zelf impliciet of expliciet op veronderstellingen dienaangaande gebaseerd. De veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen, noemt men de beleidstheorie uit de beleidspraktijk. Wanneer men deze weet te reconstrueren, kan men aan het evaluatie-onderzoek een meer toetsend karakter verlenen.

Over het gebruik dat van de beleidstheorie kan worden gemaakt bij evaluatie-onderzoek handelt paragraaf 3.4. Daarna wordt in paragraaf 3.5

aangegeven hoe de beleidstheorie kan worden gereconstrueerd en geëvalueerd. Een beknopte samenvatting van het hoofdstuk wordt gegeven in paragraaf 3.6.

3.2 Het in kaart brengen van het beleid en het beleidsveld

Beleid is een samenstel van doeleinden en middelen. De analyse van de inhoud van een beleid dient derhalve in elk geval aandacht te besteden aan het onderlinge verband van de doeleinden en de middelen. Dit kan op meer dan één manier. In Nederland zijn als zodanig vooral de methode van de voormalige Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) en de methode van Kuypers bekend geworden. Bij de methode die door de COBA is ontwikkeld, worden doeleinden uitgesplitst in subdoeleinden van een steeds lager abstractieniveau.¹ In de methode van Kuypers wordt het verband tussen de doeleinden en middelen van een beleid gelegd door aan te geven wat hun onderlinge finale relaties zijn.² Met andere woorden: in welke volgorde moeten volgens de beleidsvoerders bepaalde (tussen)doeleinden of middelen worden gerealiseerd om de daaropvolgende (eind)doelen te kunnen bereiken?

In deze paragraaf wordt beknopt een methode gepresenteerd die kan worden beschouwd als een synthese van deze en andere methoden voor de analyse van de beleidsinhoud. Tevens biedt zij een aantal aanvullingen daarop.³

Elk beleid richt zich op een bepaald beleidsveld, dat wil zeggen een bepaalde sector van de maatschappij. De inhoud van een beleid laat zich moeilijk verstaan zonder inzicht te hebben in de relaties en processen in het beleidsveld, waarop het betrekking heeft. Een aantal van de causale relaties in een beleidsveld, zoals die tussen de vervuiling van bedrijfsafvalwater en de kwaliteit van oppervlaktewater, weerspiegelen zich immers in de relaties tussen de middelen en de doeleinden van het beleid. Het bijbehorende voorbeeld is de relatie tussen het middel van het opleggen van heffingen op de vervuiling van het bedrijfsafvalwater en het doel van een goede waterkwaliteit. Daarom is het aan te bevelen om de inhoud van een beleid te analyseren met behulp van een model van het betreffende beleidsveld. Dit model fungeert daarbij als een soort 'landkaart', waarop de doeleinden en de middelen van het beleid kunnen worden aangegeven. De doeleinden van het beleid kunnen daarbij worden beschreven in termen van elementen van het beleidsveld. Dit vormt de basis van deze methode van beleidsanalyse.

In deze methode staat het begrip *proces* centraal. Een proces wordt hier opgevat als het geheel van activiteiten en interacties dat de relatie tot stand brengt tussen twee of meer elementen van een systeem.⁴ Ook het beleidsveld kan worden gezien als een systeem. Ter verduidelijking van de verhouding tussen de

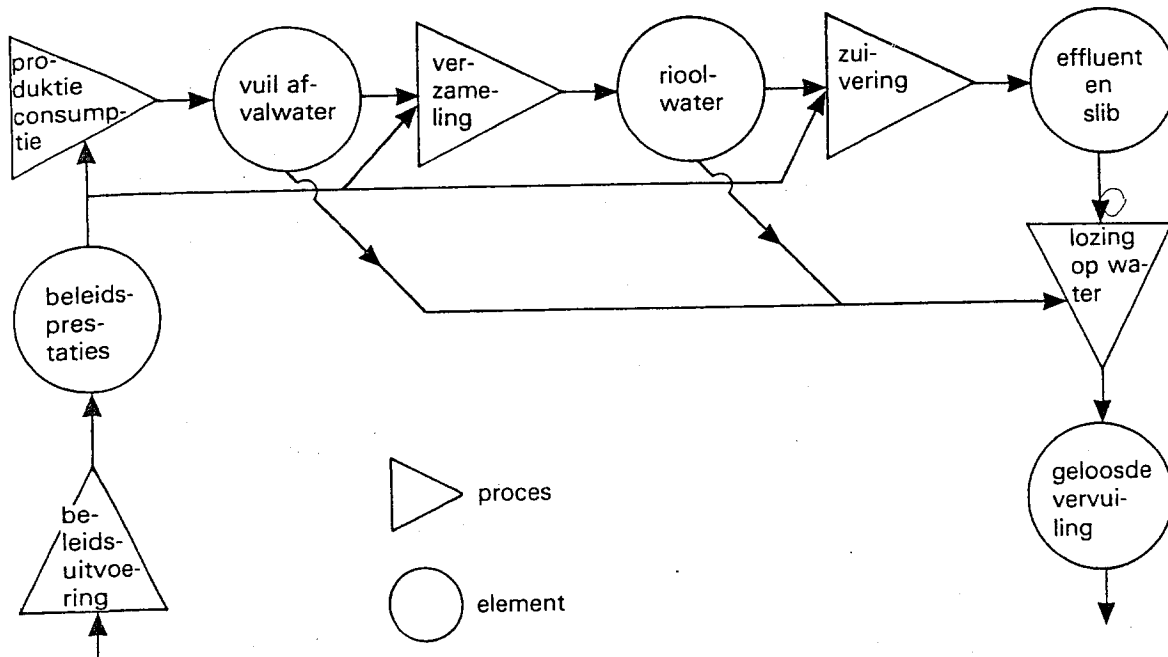
begrippen proces en relatie kan het volgende worden opgemerkt. Wetenschappelijke beschrijvingen van een deel van de werkelijkheid hebben vaak plaats in termen van causale relaties. Dat geldt zeker voor de natuurwetenschappen, maar ook voor de sociale wetenschappen. De wereld zoals die uit deze beschrijvingen te voorschijn komt, is een wereld van oorzaken en gevolgen. De werkelijkheid wordt beschreven door uitspraken met de vorm 'als x, dan y' of 'door meer x, meer of minder y'.⁵ Niet alleen in de wetenschap, maar ook in het alledaagse denken is deze vorm van beschouwen ingeburgerd. Daardoor wordt wel eens vergeten dat dergelijke uitspraken over causale relaties, ook wanneer zij juist zijn, niet meer zijn dan schematiseringen van de werkelijkheid. Zij zijn een bepaalde manier om de werkelijkheid te beschouwen, maar zij zijn niet de 'volle werkelijkheid' zelf.⁶ Dat er een causaal verband bestaat tussen bijvoorbeeld vuilozingen en de kwaliteit van het oppervlaktewater is wel waar, maar slechts als een schematiserende wijze van spreken. In de 'volle werkelijkheid' wordt deze relatie tot stand gebracht in fysische, chemische en biologische processen in het oppervlaktewater.

De analyse van een beleid dient naar ons inzicht idealiter te beginnen met een analyse van het beleidsveld. Het beleidsveld is op te vatten als een systeem. In zo'n systeem zijn vele elementen te onderscheiden. De relaties tussen al deze elementen komen tot stand in processen. In het beleidsveld van de waterkwaliteit is bijvoorbeeld de hoeveelheid en mate van vervuiling van het rioolwater zo'n element. Het is een output van het proces van de verzameling van afvalwater. Tegelijk is het een input van het proces van rioolwaterzuivering. Outputs daarvan zijn het zogenaamde effluent, dat wil zeggen het gezuiverde afvalwater, en het zuiveringsslib. Dit voorbeeld dient om te laten zien dat hetzelfde element van het systeem zowel output van het ene proces als input van een volgend proces kan zijn. Door nu alle processen en elementen van een beleidsveld in een schema weer te geven, ontstaat een overzicht van dat beleidsveld. Bij wijze van voorbeeld wordt in figuur 3.1 een zeer eenvoudig schema van een deel van het veld van het waterkwaliteitsbeleid gegeven.

De doeleinden van het waterkwaliteitsbeleid kunnen met behulp van dit schema duidelijk worden aangegeven. Zo beoogt het beleid bijvoorbeeld de vervuiling van het door produktie en consumptie teweeggebrachte afvalwater te verminderen. Door het schema van het beleidsveld kan men tevens goed aangeven hoe dit doel zich verhoudt tot een ander doel, namelijk de vermindering van de geloosde vervuiling. In figuur 3.1 is goed te zien dat het vuile afvalwater voor een deel rechtstreeks en voor een ander deel indirect een input is van het proces van lozing op het oppervlaktewater. Daarom worden in het beleid niet alleen doeleinden gesteld ten aanzien van de hoeveelheid vervuiling die wordt geloosd,

maar ook ten aanzien van het deel van het afvalwater dat wordt gezuiverd en de kwaliteit van het effluent.

Figuur 3.1 Schema van een deel van het veld van het waterkwaliteitsbeleid en het uitvoeringsproces



Niet alleen de doeleinden van het beleid en hun onderlinge samenhang kunnen duidelijk worden beschreven met behulp van een procesmodel van het beleidsveld. Dit geldt ook voor de beleidsmiddelen. Het toepassen van de beleidsmiddelen leidt tot bepaalde beleidsprestaties. Zo'n beleidsprestatie, bijvoorbeeld een vergunning, een boete of een subsidie, is te zien als een nieuwe input voor een bepaald proces in het beleidsveld. In figuur 3.1 is ook dit schematisch weergegeven. Daarbij worden de toepassing van de gekozen middelen en de daaruit resulterende beleidsprestaties als respectievelijk één proces en één element afgebeeld. In de praktijk gaat het doorgaans om een combinatie van meer beleidsmiddelen, elk met hun eigen toepassingsproces en daaruit resulterende beleidsprestaties.

Hier komen wij aan een belangrijke eigenschap van het model. Zo'n systeemmodel heeft altijd een bepaalde mate van abstractie. Dit geldt zowel voor de weergave van het beleidsveld als voor de weergave van de beleidsprocessen. Hoe minder abstract een model is, des te gedetailleerder is het overzicht dat het geeft van de processen en elementen van het beleidsveld en de beleidsvoering. Een minder abstract model maakt het mogelijk om er meer gedetailleerd de doeleinden en middelen van het beleid op aan te geven. Bij het construeren van

een model met het oog op de analyse van de beleidsinhoud moet men daarom op zoek naar het meest geschikte niveau van abstractie. Het is mogelijk het abstractieniveau te verlagen door een of meer processen te ontleden in een aantal minder abstracte deelprocessen. Op deze wijze kan men het verloop van het ontlede proces stap voor stap volgen.

Voor de analyse van de inhoud van een beleid is het van belang dat men niet alleen processen in het beleidsveld, maar ook het proces van beleidsuitvoering kan ontleden in een geheel van (deel)processen en (sub)elementen. Er zijn bij een beleid immers doorgaans verscheidene middelen. De beleidsprestaties die het produkt zijn van het toepassen van elk van deze middelen zijn soms rechtstreeks een nieuwe input voor een proces in het beleidsveld. Het kan echter ook heel goed zijn dat een aantal beleidsprestaties slechts dienen als input voor daarop volgende deelprocessen in de beleidsuitvoering. Binnen het proces van beleidsvoering moeten doorgaans verscheidene stappen worden genomen. Door het proces van beleidsuitvoering te ontleden in deelprocessen kan men deze zichtbaar maken in het overzicht. Het is dan mogelijk om alle beleidsmiddelen, ook middelen die alleen maar als tussenstap bedoeld zijn, in hun onderlinge verband weer te geven. Op deze wijze omvat de hier beschreven methode van beleidsanalyse zowel de verschillende abstractieniveaus, die bij de methode van de vroegere COBA een belangrijke plaats innemen, als de finale (doelmiddel-) volgorde van beleidsmiddelen die bij de methode van Kuypers c.s. centraal staat. Voor een nadere uitleg van deze methode voor het in kaart brengen van het beleid en het beleidsveld en de te volgen werkwijze wordt de lezer verwezen naar hoofdstuk 3 van de vijfde druk van *Overheidsbeleid* (1993; zie de literatuurlijst).

3.3 De gebruiksmogelijkheden van een model van beleid en beleidsveld bij evaluatie-onderzoek

In bovenstaande paragraaf werd een methode aangeduid waarmee het beleid en het beleidsveld in hun onderlinge samenhang kunnen worden beschreven. Bij evaluaties van beleidsprogramma's biedt een dergelijk overzicht tevens zicht op het onderzoekerterrein. Desondanks is het beschikken over zulk een overzicht pas nuttig, wanneer het in de loop van het onderzoek wordt gebruikt. In deze paragraaf wordt aangegeven waaruit de gebruiksmogelijkheden precies bestaan. Daarbij wordt een driedeling aangehouden.

Een model van het beleid en het beleidsveld kan worden gebruikt om:

1. helder aan te geven op welke onderdelen van het beleid en het beleidsveld de evaluatie zich richt en op welke van deze onderdelen de gehanteerde criteria betrekking hebben;
2. de haalbaarheid van het gebruik van diverse onderzoeksstrategieën te kun-

nen beoordelen en omgekeerd attent te worden gemaakt op mogelijkheden tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen die vooraf niet werden gezien;

3. er een evaluatietheorie op te funderen die mede richting kan geven aan het onderzoek en die de accumulatie van kennis uit diverse evaluaties beter mogelijk maakt.

3.3.1 *Afbakening van het onderzoek*

De effecten van overheidsbeleid verspreiden zich vaak als kringen in een vijver waarin een steen is geworpen. Niet alleen kunnen zich al direct, naast een effect in de beoogde richting, ook neveneffecten in diverse andere richtingen voordoen, maar ook zullen de primaire effecten van het beleid worden gevolgd door secundaire en volgende effecten. De doeleinden van het beleid zijn vaak gesteld in termen van verschillende van zulke opeenvolgende effecten. In het voorbeeld van figuur 3.1 kan het doel van het beleidsonderdeel gericht op bedrijven gesteld worden in termen van de vervuiling van hun afvalwater, maar ook in termen van het verminderen van de lozingen op oppervlaktewater of zelfs in termen van de biologische kwaliteit van het oppervlaktewater. Voor een evaluatie-onderzoeker is het belangrijk precies te kunnen aangeven tot waar het onderzoek zich uitstrekt en op welke onderdelen de evaluatiecriteria betrekking hebben. Dit geldt zowel voor de opeenvolgende effecten als voor de breedte van de reeks van neveneffecten die in het onderzoek wordt betrokken.

Veel evaluaties van beleidsprogramma's beperken zich niet tot het vaststellen en beoordelen van de effecten, maar willen deze ook verklaren.⁷ Deze verklaring kan onder meer worden gezocht in de wijze van uitvoering van het beleid, maar ook in eigenschappen van het beleid zelf, zoals de uitvoerbaarheid ervan, gegeven de omstandigheden. Eigenschappen van het beleid die de uitvoering of effectiviteit ervan hebben beïnvloed, kunnen op hun beurt weer worden verklaard uit het proces van beleidsvorming. Naast verklaringen vanuit het beleid kunnen ook allerlei andere maatschappelijke processen van invloed zijn op de mate van doelbereiking. Ook in die gevallen kan men steeds op zoek gaan naar 'de verklaring achter de verklaring'. Ook bij de verklaring van beleidseffecten geldt derhalve dat het onderzoeksterrein slechts door de keuze van de onderzoeker wordt begrensd. Derhalve is het belangrijk de grenzen van het onderzoek aan anderen duidelijk te maken.⁸ Een procesmodel van het beleid en het beleidsveld kan daarbij een goed hulpmiddel zijn. Bovendien kan in hetzelfde model voor de onderdelen die in het onderzoek centraal komen te staan worden aangegeven door welke andere delen van het veld deze worden beïnvloed en welke actoren bij de centraal gestelde processen betrokken zijn. Op deze manier ontstaat er een vloeiende overgang tussen de positionering en afbakening van het onderzoeksterrein aan de ene kant en de keuze van de

onderzoeksmethoden en de theoretische uitgangspunten (zie de volgende deelparagrafen) aan de andere kant.

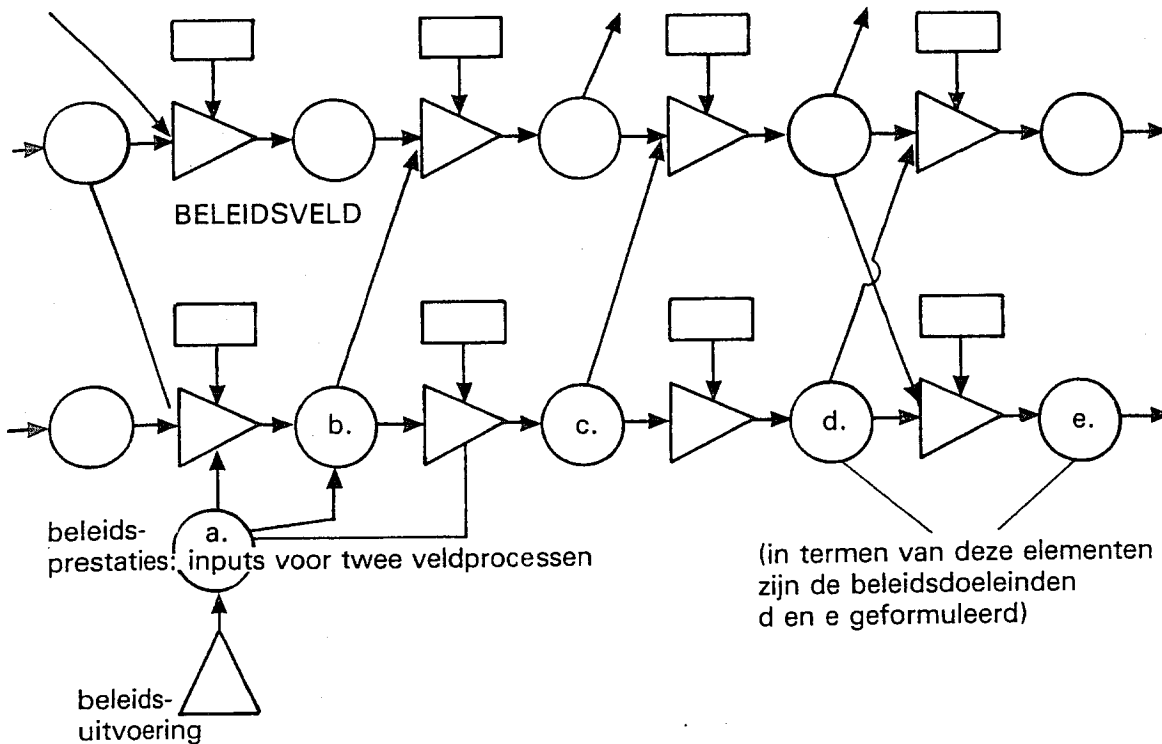
Een beleidsprogramma bestaat vaak uit een aantal min of meer autonome onderdelen. Zo kunnen verschillende hoofdstukken in een wet zich op verwante, maar toch duidelijk te onderscheiden zaken richten. Veel evaluatiestudies die in opdracht worden verricht betreffen dergelijke samengestelde beleidsprogramma's.⁹ In deze gevallen wordt ook de evaluatiestudie zelf vaak een uit deelstudies samengesteld geheel. Het overzicht is onmisbaar om te kunnen aangeven welk deel van het onderzoek betrekking heeft op welke onderdelen van het beleid. Tevens maakt dit overzicht het zowel voor de lezer als de onderzoeker zelf beter mogelijk de onderlinge relaties tussen de beleidsonderdelen en de onderzoeksresultaten niet uit het oog te verliezen. Als voorbeeld noemen wij het procesmodel waarmee de Evaluatiecommissie Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne in haar werkplan de diverse deelonderzoeken met betrekking tot de milieu-effectrapportage heeft aangegeven.¹⁰

3.3.2 *Keuze van de onderzoeksstrategie*

Bij evaluatie-onderzoek kan de onderzoeker zelden het onderwerp van studie naar de hand zetten. Toch moeten in het onderzoek vaak diverse oorzaak-gevolg relaties worden gelegd. In hoeverre is het gevoerde beleid de oorzaak van de aangetroffen mate van doelbereiking? Welke onderdelen van het beleid hebben het meest aan de doelbereiking bijgedragen? Welke factoren versterkten of verzwakten de werking van het beleid? Het zijn allemaal causale vragen. Dat betekent doorgaans dat de onderzoeker een zoveel mogelijk sluitende bewijsvoering moet zien te leveren zonder te kunnen beschikken over een experimentele onderzoeksopzet. De daarvoor benodigde vergelijkingsbases moeten als het ware worden aangebracht in een werkelijkheid die niet daarop is ontworpen. Behalve dat dit vaak veel vindingsrijkheid vergt, is ook een goede kennis van de structuur van het onderzoeksterrein vereist.

Een eerste aspect van het onderzoeksterrein betreft de aard van de beleidsingreep. Soms grijpt de overheid in door in de keten van veldprocessen een proces in te voegen dat er eerst niet was. Een voorbeeld van zo'n proces is de verzameling van afvalwater in riolen, een proces dat werd toegevoegd aan de keten van processen die tot de lozing van afvalwater leidt (vergelijk figuur 3.1). Voor het functioneren van de riolen draagt de (gemeentelijke) overheid zelf de verantwoordelijkheid. Dit levert niet alleen andere evaluatievragen op, maar ook andere bruikbare en onbruikbare onderzoekstrategieën dan in het geval waarin het beleid een bestaand veldproces door middel van de inzet van beleidsinstrumenten tracht te beïnvloeden.

Figuur 3.2 Model van een beleidsveld met veldprocessen (\triangleright), elementen (\circ) en actoren (\square), de beleidsuitvoering en de beleidsprestaties



Hierboven spraken we al over een tweede aspect van het onderzoeksterrein, namelijk de ketens van beleidseffecten en van verklaringen voor deze beleidseffecten. Figuur 3.2 biedt een schematische weergave van de structuur van een fictief beleidsveld en het beleid dat daarop inwerkt. Het veronderstelde causale verband dat aan het beleid ten grondslag ligt, loopt van a naar e. Goed te zien is dat rond dat verband vele processen met een bepaald patroon van inputs en outputs en met elk een eigen set van actoren zijn gegroepeerd. De figuur illustreert de invloed van de structuur van het beleidsveld op de relatie tussen de beleidsingreep en het beleidseffect, alsmede de onderzoekbaarheid daarvan. Hoe meer veldprocessen er zijn gelegen tussen het proces waarin het beleid ingrijpt en het element van het beleidsveld in termen waarvan het beleidsdoel (of ander evaluatiecriterium) is geformuleerd, des te fundamenteler of radicaler is de aanpak en des te sterker kunnen zich de volgende verschijnselen voordoen:

1. het beleid kan meer nevengevolgen hebben;
2. de doelbereiking zal van meer niet-beleidsfactoren afhangen;
3. de kans dat steeds meer inzet van beleidsmiddelen nodig is om het gewenste resultaat te bereiken is kleiner.

Ad 1. Zoals in de figuur is te zien zal een beleidsingreep die het verloop en de uitkomsten van het veldproces linksonder verandert, niet alleen doorwerken in het volgende proces in de keten, maar ook in de meeste processen van de keten

erboven. Dat betekent dat ook actoren die op het eerste gezicht niet te maken hebben met het beleidsterrein als zodanig indirect toch belanghebbenden zijn. Het is mogelijk dat we om die reden deze actoren tegenkomen in het proces van beleidsuitvoering of zelfs al in het proces van beleidsvorming. Ook kunnen hun reacties op de door de beleidsingreep teweeggebrachte verandering het effect van deze verandering op het beoogde doel mogelijk weer enigszins te niet doen. De effectiviteit van het beleid is dan geringer dan hij op het eerste gezicht lijkt. De invloed vanuit de bovenste keten is in dat geval immers geen toevallige omstandigheid, maar ook een onderdeel van het beleidseffect. Ook los van dit soort verschijnselen is het bij een relatief fundamenteel beleid vaak extra belangrijk om de mogelijke neveneffecten in de beschouwing te betrekken.

Ad 2. De doelbereiking zal naarmate de overheid in een eerdere schakel in de keten van veldprocessen ingrijpt van meer niet-beleidsfactoren afhangen. Elk proces tussen ingreep en effect wordt door meer zaken bepaald dan de beleidsingreep of de gevolgen daarvan. Bij elke tussenstap neemt het aandeel van de externe invloeden toe. Dat levert bij de vaststelling van de effectiviteit een groter aantal zogeheten 'rivaliserende verklaringen' op. Dat wil zeggen dat de mate van doelbereiking behalve aan het beleid ook aan andere niet op voorhand uit te sluiten verklaringen kan worden toegeschreven. Dit vergt extra aandacht bij het opzetten van de onderzoekstrategie. Bij de keuze van de meest adequate onderzoeksopzetten is het wenselijk met behulp van het procesmodel vooraf te bezien welke van deze mogelijke rivaliserende verklaringen door de onderzoeksopzet worden uitgesloten en voor welke andere verklaringen later aanvullende analyses noodzakelijk zullen zijn. Tevens biedt het overzicht over processen en actoren die rivaliserende verklaringen kunnen opleveren een belangrijk hulpmiddel om de vergelijkingsbases in de onderzoeksopzet zó te kiezen dat rivaliserende verklaringen zoveel mogelijk worden uitgesloten, dan wel om op ideeën te komen voor aanvullende analyses die in een later stadium de houdbaarheid van rivaliserende verklaringen kunnen testen.¹¹

Ad 3. Naarmate de overheid in een eerdere schakel in de keten van veldprocessen ingrijpt, pakt zij 'het kwaad' meer 'bij de wortel aan'. Wanneer de oorzaken van het beleidsprobleem ongemoeid worden gelaten, kan het probleem zich steeds opnieuw gaan voordoen. Om de symptomen van het probleem te bestrijden, zal dan steeds meer inzet van beleidsmiddelen nodig zijn. Wanneer men de verkeersdoorstroming verbetert door wegwitbreiding is de kans groot dat meer mensen de auto nemen zodat na enige tijd het oude niveau van filevorming, daar of elders, is hersteld. Omgekeerd kan een meer fundamentele aanpak een lange adem vragen. Voor het evaluatie-onderzoek is hierbij belangrijk dat wordt bezien of het gekozen evaluatiemoment wel geschikt is om de blijvende effecten van het beleid te onderzoeken. Anders is het van belang in de onderzoeksaanpak

bijvoorbeeld ook een inschatting op te nemen van de nevengevolgen die op langere termijn zullen doorwerken op de doelbereiking.¹²

Als derde aspect van het onderzoeksterrein is de aard van het veldproces waarin wordt geïntervenieerd van belang. Het komt voor dat het desbetreffende proces een natuurlijk proces is. Wanneer de overheid een stormvloedkering laat bouwen in de Oosterschelde, beïnvloedt zij daarmee de processen van aan- en afvoer van water.¹³ Het bestuderen van de mate waarin de beleidsingreep effect zal hebben of heeft gehad is een natuurwetenschappelijke of technische aangelegenheid. Meestal grijpt de overheid echter in sociale processen in het beleidsveld in. Veel van het overheidsbeleid heeft tot doel menselijk gedrag te beïnvloeden. Dat levert heel andere mogelijkheden en beperkingen op voor de te hanteren onderzoeksstrategie dan bij de beïnvloeding van natuurlijke processen. Het houden van interviews is bijvoorbeeld een wijze van dataverzameling die specifiek is voor onderzoek naar processen waarin mensen een rol spelen. Ook de aard van de theorie die aan het beleid en/of aan de onderzoeksopzet ten grondslag ligt, is bij beleid dat is gericht op gedragsverandering anders dan bij beleid dat zich richt op het beïnvloeden van natuurlijke processen.

3.3.3 *Ontwikkeling van een evaluatietheorie*

Over evaluatie-onderzoek wordt wel eens gezegd dat het theorieeloos is. Of dat zo is, valt echter te betwijfelen. Het hoeft in elk geval niet zo te zijn. Evaluatie-onderzoek is betrekkelijk theorieeloos, wanneer met behulp van een experimenteel onderzoeksontwerp de relatie tussen de beleidsingreep en de mate van doelbereiking wordt nagegaan, waarbij alle tussenliggende en omgevingsvariabelen door de random keuze van de onderzoekseenheden in een 'black box' verdwijnen: 'ceteris paribus'.¹⁴ Zelfs in dit geval is er overigens nog wel een embryonale theorie, namelijk de beleidsveronderstelling (over de relatie tussen de toepassing van het beleidsinstrument en het bereiken van het beleidsdoel) die wordt getoetst met het experiment. Een klassiek experiment is echter als onderzoeksmethode meestal niet bruikbaar (zie ook hoofdstuk 5). Alle aanpassingen en toevoegingen aan het onderzoeksontwerp om het in de gegeven omstandigheden wel haalbaar te maken, vereisen echter aannames over hoe het beleid in relatie tot het beleidsveld er uitziet en zijn dus sterker theorie-geladen (zie ook hoofdstuk 6).¹⁵ Bovendien maakt van veel evaluaties van beleidsprogramma's niet alleen de vaststelling van de beleidseffecten deel uit, maar ook de verklaring daarvan. Bij deze verklaring zijn vaak een groot aantal factoren betrokken. Dit deel van het onderzoek kan zeker niet worden verricht zonder theoretische noties over de relaties binnen en tussen de beleids- en de veldprocessen.

De theorieën die een basis vormen voor de evaluatie kunnen afkomstig

zijn uit twee bronnen. Vanuit de sociale wetenschappen, met name ook de bestuurskunde, kunnen theorieën worden gebruikt over het gedrag van de actoren in de beleidsprocessen en het beleidsveld. Deze theorieën kunnen met name bij de verklaring van de mate van effectiviteit een belangrijke rol spelen. Het beleid berust echter zelf ook op veronderstellingen. Deze beleidstheorie uit de beleidspraktijk kan ook als te onderzoeken evaluatietheorie dienst doen.

Wetenschappelijke theorieën die de evaluatie van beleidsprogramma's richting kunnen geven hebben onder meer betrekking op het proces van gedragskeuze door de doelgroep van het beleid en op het verloop van de beleidsuitvoering. Het gaat daarbij doorgaans om sociaal-wetenschappelijke theorieën, waarin factoren als de doeleinden, informatie en macht van de bij deze processen betrokken actoren een grote rol spelen. Doordat het procesmodel van de beleidsvoering en de veldprocessen niet alleen de causale (oorzaak-gevolg) en finale (doel-middel) structuur van het beleid en het beleidsveld toont, maar ook de processen en actoren die deze relaties tot stand brengen, biedt het een goede fundering voor het opstellen van een dergelijke evaluatietheorie (zie verder hoofdstuk 8).

Naast wetenschappelijke theorieën kan ook de beleidstheorie uit de beleidspraktijk worden gehanteerd als evaluatietheorie. Men kan evaluatie-onderzoek zien als het toetsen van de veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen (zie paragraaf 3.4). Om deze beleidstheorie als evaluatietheorie te kunnen gebruiken moet deze echter wel eerst worden gereconstrueerd. Aangezien de schriftelijke en mondelinge uitspraken met behulp waarvan deze reconstructie plaatsvindt vaak verwarrend en onsystematisch zijn, is het belangrijk om ze te kunnen aantekenen op een landkaart van de beleids- en veldprocessen om te voorkomen dat de reconstructie niet zozeer de aanwezige hiaten en tegenstrijdigheden opspoort, maar er zelf het slachtoffer van wordt. Daarom is het maken van een procesmodel van beleid en beleidsveld een van de eerste stappen in het reconstructieproces (zie paragraaf 3.5).

3.4 Beleidsevaluatie als toetsing van een beleidstheorie

In het wetenschappelijk onderzoek maakt men onderscheid tussen verkennend en toetsend onderzoek. In een verkennend (explorerend) onderzoek gaat men niet van een bepaalde theorie uit, maar wordt kennis geproduceerd die eventueel tot nieuwe theorievorming kan bijdragen. In een toetsend onderzoek daarentegen gaat men wel van een theorie uit. Men tracht dan na te gaan of de veronderstellingen waaruit een bepaalde theorie is opgebouwd met de feiten kloppen. Met andere woorden: de veronderstellingen worden getoetst op hun empirische houdbaarheid.

In het onderzoek zijn de veronderstellingen die worden getoetst door-

gaans ontleend aan een wetenschappelijke theorie of althans aan wetenschappelijke inzichten. Een van de bijzondere en boeiende kenmerken van evaluatieonderzoek is dat daarin doorgaans naast eventuele veronderstellingen uit de wetenschap ook veronderstellingen uit de beleidspraktijk worden getoetst. In een onderzoek naar de doelbereiking bijvoorbeeld toetst men de veronderstelling dat een bepaald doel na het voeren van een bepaald beleid of het toepassen van een bepaald middel is bereikt. Een onderzoek naar de doeltreffendheid (effectiviteit) toetst de veronderstelling dat het een bepaald doel als gevolg van het voeren van een bepaald beleid of het toepassen van een bepaald middel is bereikt. In een onderzoek naar de doelmatigheid (efficiëntie) wordt de veronderstelling getoetst dat bepaalde kosten en baten (verschijnselen die door de beleidsvoerder of een ander als respectievelijk negatief of positief worden beschouwd) zijn opgetreden als gevolg van een bepaald beleid of een bepaald middel. In een onderzoek naar neveneffecten toetst men de veronderstelling dat een beleid ook niet door het beleid beoogde, maar eventueel wel voorziene, effecten oproept. Het gaat in al deze gevallen om het toetsen van een veronderstelling die aan het beleid ten grondslag ligt.

Het geheel van veronderstellingen van een bepaalde actor dat aan een bepaald beleid ten grondslag ligt, noemt men de *beleidstheorie* van die actor.¹⁶ Het gaat hier niet om een wetenschappelijke theorie, maar om een theorie uit de beleidspraktijk, al kan die uiteraard wel gedeeltelijk aan wetenschappelijke inzichten zijn ontleend. De gedachte dat evaluatieonderzoek in zijn essentie het toetsen van veronderstellingen uit de beleidspraktijk is, werd reeds enkele decennia geleden door Suchman in een boek over beleidsevaluatieonderzoek als volgt geformuleerd: 'The process of seeking to understand assumptions of an objective is akin to questioning the validity of one's hypothesis. Involved is a concern with the theoretical basis of one's belief that "activity A will produce effect B". Such concerns are the earmark of professional growth. So long as one proceeds on faith in accepted procedures without questioning the basis for this faith, one is functioning as a technician rather than a professional. The future development of the various fields of public service as science as well as art will depend to a large extent upon their willingness to challenge the underlying assumptions of their program objectives'.¹⁷

Een aantal jaren later formuleerde Patton het nog duidelijker: 'The evaluator's task is to delineate and test the theory or theories held by identified decisionmakers and information users. The causal model to be tested is the causal model upon which program activities are based'.¹⁸

In plaats van het woord beleidstheorie gebruikt men in de literatuur over evaluatieonderzoek vaak ook andere termen die ongeveer hetzelfde begrip aanduiden, zoals 'validity assumptions' (Suchman, 1967) of 'impact model' (Freeman en Sherwood, 1970) of 'theory of action' (Patton, 1978) of sturings-theorie (Glasbergen en Simonis, 1979) of argumentatie (Pröpper, 1989).¹⁹

Het opsporen en beoordelen van veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen, is wetenschappelijk van belang, omdat het inzicht geeft in de empirische houdbaarheid van heersende opvattingen van machthebbers. Maar het is ook voor de beleidspraktijk van belang, omdat het falen van veel beleid – hier opgevat als het niet bereiken van beleidsdoeleinden – althans gedeeltelijk te verklaren valt uit het feit dat beleid nogal eens op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd.²⁰ Enkele voorbeelden van dergelijke onjuist gebleken veronderstellingen zijn:

- dat milieuheffingen als bestemmingsheffingen minder tot de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater zouden bijdragen dan vergunningen en controle;²¹
- dat uitbreiding van het aantal huisartsen (versterking van de eerste lijn in de gezondheidszorg) bij een gelijk blijvend aantal ziekenhuisbedden voldoende is om het aantal opnamen in de algemene ziekenhuizen te verminderen;²²
- dat de werkloosheid in Nederland grotendeels te verklaren zou zijn uit relatief hoge arbeidskosten en de stijging van deze kosten.²³

Een beleidstheorie betreft veronderstellingen over relaties tussen verschijnselen. De relaties waarop de veronderstellingen in een beleidstheorie betrekking hebben, zijn van drieërlei aard. Er zijn relaties tussen doeleinden en middelen (finale relaties), tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties) en tussen beginselen en normen onderling dan wel tussen beginselen en normen enerzijds en bestaande of verwachte situaties anderzijds (normatieve relaties). De normatieve relaties komen onder meer tot uiting in voorstellingen van problemen. Een probleem is immers een verschil tussen een maatstaf en een beeld van een situatie.

De veronderstellingen waaruit de beleidstheorie bestaat, kunnen voorts betrekking hebben op het beleid zelf, maar ook op het beleidsproces, de beleidsorganisatie en het beleidsveld. Ten aanzien van elk van deze onderwerpen en hun onderlinge relaties kan de beleidstheorie bestaan uit veronderstellingen over causale, finale of normatieve relaties.

Een beleidstheorie betreft altijd een bepaald beleid van een bepaalde actor (persoon of organisatie). Men kan dus bijvoorbeeld spreken van de beleidstheorie van het hoger onderwijsbeleid van de minister van Onderwijs en Wetenschappen, of van de beleidstheorie van het luchtkwaliteitsbeleid van de Directie Lucht, of van de beleidstheorie van het werkgelegenheidsbeleid van een bepaalde topambtenaar.

3.5 Reconstructie en evaluatie van een beleidstheorie

Hoe stelt men vast welke veronderstellingen tot een bepaalde beleidstheorie behoren? Operationeel gezien, lijkt de beste keus dat men de beleidstheorie beperkt tot de veronderstellingen die in de schriftelijke of mondelinge argumentaties van een bepaalde persoon of organisatie voor een bepaald beleid voorkomen. Nog meer operationeel gedacht, gaat het daarbij om argumentaties die expliciet of impliciet liggen opgesloten in schriftelijke of mondelinge uiteenzettingen van de betrokken actor over een bepaald beleid.

Het langs wetenschappelijke weg opsporen en systematisch herformuleren van het geheel van veronderstellingen dat aan een bepaald beleid van een bepaalde actor ten grondslag ligt, noemen wij de *reconstructie van de beleidstheorie*. De beleidstheorie zoals die door een onderzoeker is opgespoord en geherformuleerd, kan men de gereconstrueerde beleidstheorie noemen. De beleidstheorie zoals die in de beleidspraktijk bestaat, kan men dan de spontane beleidstheorie of kortweg de beleidstheorie noemen.

Voor de reconstructie kan men verschillende werkwijzen toepassen. De essentie daarvan is dat de veronderstellingen achter het beleid over respectievelijk causale, finale en normatieve relaties worden opgespoord. Kort samengevat, is de volgende reeks van stappen aan te bevelen:²⁴

1. Verzamel uitspraken van de beleidsontwerpers en beleidsbepalers over het beleid in kwestie. Het gaat daarbij met name om uitspraken die de inhoud van het beleid (doeleinden, middelen, tijdskeuzen) en de argumentatie voor het beleid betreffen. Men kan ze vinden in schriftelijke uitspraken, bijvoorbeeld in een beleidsnota of de memorie van toelichting bij een wetsontwerp, maar ook in mondeling gedane uitspraken, vastgelegd in bijvoorbeeld de Handelingen van de Tweede Kamer, journalistieke interviews of wetenschappelijke interviews.
2. Spoor de expliciete veronderstellingen over oorzaak-gevolgrelaties (causale relaties) in de uitspraken op. Vertaal ze in (al dan niet causale) hypothesen. Vul daarbij de impliciet gebleven schakels in. Overweeg alvorens de hypothesen te formuleren welke de processen in het beleidsveld met hun inputs en outputs zijn (zie paragraaf 3.2). De hypothesen kunnen causaal worden geformuleerd (A veroorzaakt B), maar ook als een niet per se causale samenhang (naarmate er meer A is, zal er meer B zijn).
3. Spoor de expliciete veronderstellingen over doel-middelrelaties (finale relaties) in de uitspraken op. Vertaal ze in (al dan niet causale) hypothesen. Ga daarbij uit van de gedachte dat een doel een bewust nagestreefd gevolg

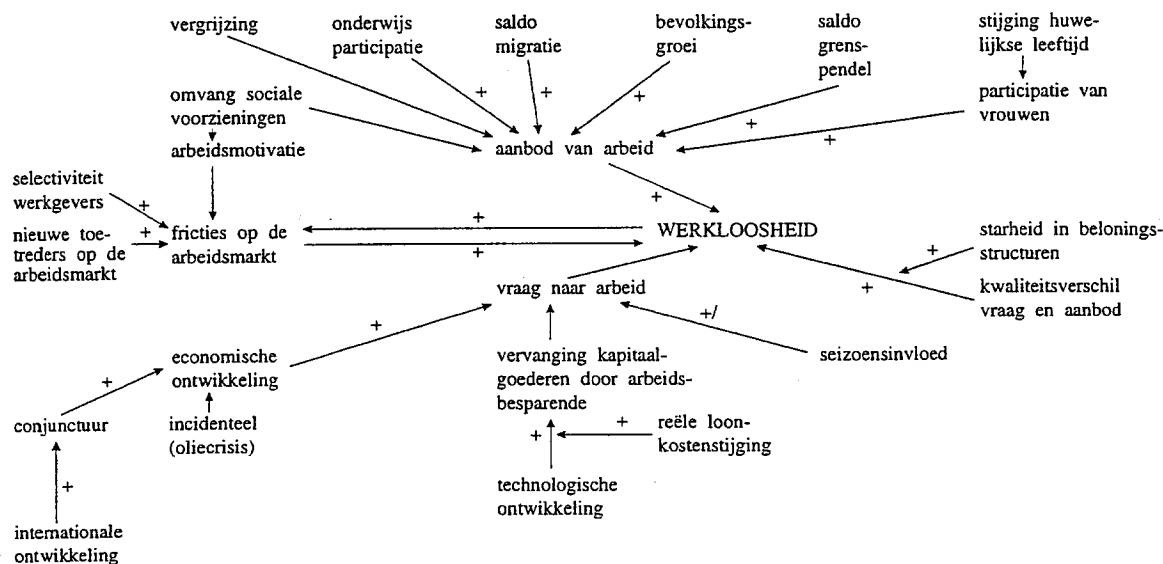
is en dat een middel een bewust gekozen oorzaak is. Vul daarbij de impliciet gebleven schakels in.

4. Spoor de expliciete veronderstellingen over relaties tussen beginselen en normen (normatieve relaties) in de uitspraken op. Vertaal ze voor zover mogelijk in (al dan niet causale) hypothesen. Vul daarbij de impliciet gebleven schakels in.
5. Reconstrueer het geheel van de (al dan niet causale) hypothesen (stappen 2, 3 en 4) tot een systematisch opgebouwd en samenhangend geheel van hypothesen: de gereconstrueerde beleidstheorie.
6. Desgewenst kan dit geheel van hypothesen schematisch worden weergegeven in grafen. Daarbij wordt elk begrip opgevat als variabele en aangeduid door een punt met de naam van de variabele. De relaties tussen de variabelen worden weergegeven door pijlen die lopen in de richting van oorzaak naar gevolg. Een positieve causale relatie wordt aangeduid door een plusteken bij de pijl te plaatsen. Een negatieve causale relatie wordt aangeduid door een minteken bij de pijl te plaatsen. Als er voldoende gegevens voorhanden zijn, kan men bij de causale relaties ook de mate van zekerheid en hoeveelheden weergegeven.

Een voorbeeld van een grafische weergave van een beleidstheorie vindt men in figuur 3.3.

Figuur 3.3 Grafische weergave van een beleidstheorie over de oorzaken van werkloosheid

Bron: *Beleidswetenschap*, 1987, nr. 3



De tweede van de zes zojuist genoemde stappen, het opsporen van de causale veronderstellingen, valt gedeeltelijk samen met de analyse van het beleidsveld (de veldprocessen met hun inputs en outputs, zie ook de paragrafen 3.2 en 3.3 van dit hoofdstuk). De causale veronderstellingen in de beleidstukken hebben echter niet alleen op het beleidsveld betrekking. Zij kunnen ook het beleidsproces en de beleidsorganisatie betreffen. Ook veronderstellingen daarover kunnen in de gereconstrueerde beleidstheorie worden opgenomen.

De derde stap, het opsporen van finale veronderstellingen, valt grotendeels samen met de analyse van het beleid. Maar de finale veronderstellingen in de beleidsstukken behoren niet altijd tot de inhoud van het beleid. Zij kunnen ook behoren tot de argumentatie voor het beleid in kwestie. Zo kan in het beleidsstuk bijvoorbeeld worden betoogd dat een bepaald beleid moet worden gezien als een deel of een tussendoel van een meer omvattend of verder reikend beleid.

Bij de vierde stap, het opsporen van de normatieve relaties, doet zich een vertaalprobleem voor. Sommige uitspraken over normatieve relaties zijn wel te vertalen in causale relaties, maar andere niet. Voor zover de normatieve veronderstellingen niet in causale hypothesen kunnen worden vertaald, vormen zij het normatieve kader van de beleidstheorie. Daartoe behoren ook voorstellingen van problemen waarop het beleid zich richt.

De reconstructie van de beleidstheorie voegt aan het evaluatie-onderzoek een aantal nieuwe mogelijkheden toe. Daartoe behoort de *evaluatie* van de kwaliteit van de beleidstheorie.

Het traditionele beleidsevaluatie-onderzoek beperkt zich meestal tot het toetsen van het empirisch gehalte (de empirische houdbaarheid) van een of meer veronderstellingen over relaties van het beleid met zijn effecten. Het gaat daarbij om de mate van doelbereiking, de effectiviteit (de relatie van het beleid als geheel of een bepaald instrument met de doelbereiking) of de efficiëntie (de relatie van het beleid als geheel of een bepaald instrument met bepaalde kosten en baten). In feite wordt op deze wijzen slechts een deel van de beleidstheorie getoetst, namelijk één of meer veronderstellingen over de relatie tussen het beleid en zijn effecten.

De reconstructie van de gehele beleidstheorie opent mogelijkheden die de traditionele beleidsevaluatie niet kent of althans niet gebruikt. In de eerste plaats opent zij de mogelijkheid om veronderstellingen over de relaties van het beleid met de beleidseffecten ook in samenhang met andere veronderstellingen uit de beleidstheorie op hun empirisch gehalte te toetsen. Voorbeelden daarvan zijn:

- veronderstellingen over oorzaken en gevolgen in het beleidsveld, de beleidsorganisatie of het beleidsproces;
- veronderstellingen over doeleinden en middelen die niet rechtstreeks tot

- het beleid in kwestie behoren, maar tot een meer omvattend of verder reikend beleid;
- veronderstellingen over beginselen en normen en in verband daarmee ook over maatschappelijke problemen waarop het beleid zich richt.²⁵

Het toetsen van dergelijke veronderstellingen op hun empirisch gehalte kan plaats hebben door eigen veldonderzoek van de onderzoeker, maar ook door na te gaan of de veronderstellingen overeenkomen met bevindingen van reeds eerder verrichte theorievorming of empirisch onderzoek in de maatschappijwetenschappen. Dat een empirische toetsing van veronderstellingen ook voor de beleidspraktijk van belang wordt geacht, blijkt uit het feit dat de Algemene Rekenkamer in haar handleiding voor het evalueren van subsidies aan de departementen heeft aanbevolen: ‘...geef aan welke veronderstellingen aan de keuze van het instrument subsidie ten grondslag liggen; onderzoek de mate waarin deze veronderstellingen juist zijn’.²⁶

Een tweede mogelijkheid die door de reconstructie van de beleidstheorie wordt geopend, is de evaluatie van de kwaliteit van de beleidstheorie aan andere maatstaven dan het empirisch gehalte. Tot die andere maatstaven kan men bijvoorbeeld de volgende criteria rekenen.²⁷

- De precisie (exactheid) van de beleidstheorie. Verbijzonderingen van deze maatstaf zijn de precisie van begripsomschrijvingen (begripsprecisie), het al dan niet gekwantificeerd zijn van causale relaties, en de aanwezigheid van tijdskeuzen.
- De differentiatie (verscheidenheid) van de beleidstheorie. Dit criterium betreft onder meer de verscheidenheid van behandelde aspecten van het beleidsveld of van het beleidsprobleem en het al dan niet maken van onderscheid tussen manipuleerbare (door het beleid te beïnvloeden) en niet-manipuleerbare variabelen.
- De integratie (systematiek en synthese) van de beleidstheorie. Daartoe behoren de samenhang en de consistentie (het niet onderling strijdig zijn) van de veronderstellingen.
- De legitimiteit van de beleidstheorie. Hierbij gaat het om de mate van steun voor de beleidstheorie bij de voorbereiders, bepalers en uitvoerders van het beleid en bij de leden van de doelgroep.

De criteria die tot nu toe in de wetenschappelijke literatuur over evaluatie van beleidstheorieën zijn genoemd, vinden ook steun bij beleidsambtenaren.

Onder Nederlandse topambtenaren op rijksniveau is onderzoek verricht naar de maatstaven aan de hand waarvan zij de kwaliteit van beleidsvoorstellen en daarmee indirect ook de beleidstheorie beoordelen. In antwoord op een gesloten vraag over criteria die vanuit de wetenschap worden aangedragen voor

het beoordelen van beleidsvoorstellen en veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen, blijkt een zeer grote meerderheid van de ambtenaren deze criteria belangrijk of zeer belangrijk te vinden. In antwoord op een open vraag bleken de meest genoemde maatstaven te zijn: de (politieke) haalbaarheid; het passen in de doelstellingen van bestaand beleid; de mate waarin het voorgestelde middel effectief is; de financiële haalbaarheid; een goede probleemstelling en probleemanalyse; en de onderbouwing van de keuze voor een bepaalde beleidsvariant.²⁸

Het is aannemelijk dat de kwaliteitskenmerken van de beleidstheorie ook van invloed zijn op het succes en falen (de doelbereiking) van het beleid. Uit verscheidene onderzoeken is immers gebleken dat de doelbereiking van een beleid groter is naarmate de informatie (naast onder meer de doelgerichtheid en de macht) van de voorstanders van het beleid in het beleidsproces groter is (zie ook hoofdstuk 8).²⁹ De informatie bepaalt mede de beleidstheorie en via deze ook het succes of falen van het beleid. Deze gedachte vormt in feite een van de drijfveren achter het evaluatie-onderzoek. Een hypothese die men in dit verband heeft geformuleerd, luidt: de doelbereiking van een beleid zal groter zijn naarmate de precisie, de differentiatie, de integratie, het empirisch gehalte en de legitimiteit van de beleidstheorie groter zijn. Deze hypothese kan in empirisch onderzoek worden getoetst en is dat tot op zekere hoogte ook al, met name voor wat het empirisch gehalte en de legitimiteit betreft.³⁰

Het succes en falen van een beleid is waarschijnlijk ook afhankelijk van de mate waarin de beleidstheorieën van de beleidsbepalers aan de ene kant en de beleidsuitvoerders aan de andere kant met elkaar overeenstemmen. Wanneer de beleidsuitvoerders uitgaan van andere finale, causale en normatieve veronderstellingen dan de beleidsbepalers, zullen zij geneigd zijn de beleidsinstrumenten anders aan te wenden dan de beleidsbepalers van hen verwachten.³¹

Het onderzoek naar beleidstheorieën is dus in verscheidene opzichten van belang voor het beleidsevaluatie-onderzoek. Het levert veronderstellingen uit de beleidspraktijk op waarvan de empirische houdbaarheid en andere kwaliteitsaspecten kunnen worden geëvalueerd. En het draagt bij tot de verklaring van uitvoeringsprocessen en beleidseffecten. Het onderzoek naar beleidstheorieën is ook van groot belang voor de beleidspraktijk, bijvoorbeeld met het oog op het ontwerpen van beleid.³² Hoe omvangrijker het causale model van de evaluator is geweest en hoe beter dat empirisch is getoetst, hoe meer verantwoord men tot beleidsaanbevelingen kan komen. Vlotte adviezen op basis van indrukken of simpele beschrijvingen, hoe duur betaald soms ook, zijn voor de beleidspraktijk van weinig waarde.

3.6 Samenvatting

Na een korte inleiding is in dit hoofdstuk allereerst in paragraaf 3.2 besproken op welke manier een overzicht van het beleid in relatie tot het beleidsveld kan worden opgebouwd. Daarbij stond de idee centraal dat vele relaties in het beleid en het beleidsveld in werkelijkheid tot stand gebracht worden in processen, door activiteiten en interacties van mensen, en dat het voor het te verrichten van evaluatie-onderzoek belangrijk is om daarvan een overzicht te hebben. In paragraaf 3.3 is aangegeven op welke manieren een dergelijk overzicht in het onderzoek kan worden benut.

In paragraaf 3.4 is uiteengezet dat een beleidsevaluatie kan worden opgevat als het empirisch toetsen van een of meer veronderstellingen uit de beleidspraktijk. Het geheel van veronderstellingen van een bepaalde actor dat aan een bepaald beleid ten grondslag ligt, noemen wij de beleidstheorie van die actor. Het empirisch toetsen daarvan is zowel voor de beleidspraktijk als voor de wetenschap van belang.

In paragraaf 3.5 is in de eerste plaats aan de hand van een zestal stappen uiteengezet hoe een beleidstheorie kan worden gereconstrueerd, dat wil zeggen, hoe zij langs wetenschappelijke weg kan worden opgespoord en geherformuleerd. Daarna zijn een aantal criteria vermeld aan de hand waarvan de kwaliteit van een beleidstheorie kan worden geëvalueerd.

De reconstructie en de evaluatie van een beleidstheorie betekenen een verrijking van het evaluatie-onderzoek.

Literatuur

- J.Th.A. Bressers en P-J. Klok, De inhoud van het beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, 5e druk, Alphen aan den Rijn, 1993, pp. 52-70.
- O. van Heffen, *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving: De problematiek van randgroepjongeren in zeven Nederlandse gemeenten*, (diss.), Enschede, 1993.
- A. Hoogerwerf, Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie, in: *Acta Politica*, XIX (4), oktober 1984, pp. 493-531.
- A. Hoogerwerf, De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: Een tussenbalans, in: *Beleidswetenschap*, 3 (4), 1989, pp. 320-341.
- F.L. Leeuw, Beleidstheorieën: Veronderstellingen achter beleid, in: A. Hoogerwerf, (red.), *Overheidsbeleid*, vijfde druk, Alphen aan den Rijn, 1993, pp. 89-104.
- K.R.D. Lulofs, Analyse van beleid: De procesanalyse, in: J.A.M. Baak en J.Th.A. Bressers (red.), *Beleidskunde I: Overheidsbeleid in Nederland*, Heerlen, 1988, pp. 119-142.
- M.Q. Patton, *Utilization focused evaluation*, Beverly Hill/London, 1978, m.n. hoofdstuk 9.
- H.N. Scholtens, *Studiekeuze van meisjes als beleidsprobleem: Een vergelijking van het Nederlandse en het Noorse beleid om meisjes te stimuleren techniek te kiezen*, (diss.), Enschede, 1994.

G. Walraven, *De kwaliteit van de beleidstheorie: Visies uit de beleidspraktijk*, Enschede, 1991.

Vragen en opgaven

1. Wat is het verschil tussen een causale zienswijze op het beleid en het beleidsveld en een procesmatige?
2. Waarom kan men bij het in kaart brengen van het beleid en het beleidsveld het best eerst het overzicht van het beleidsveld uitwerken?
3. Voor welke drie hoofdzaken bij de opzet van evaluatie-onderzoek kan men gebruik maken van een procesmodel van beleid en beleidsveld?
4. Welke gevolgen zal een relatief fundamentele of radicale aanpak in het beleid hebben?
5. Waarom is evaluatie-onderzoek niet 'theorieloos'?
6. In het evaluatie-onderzoek worden veronderstellingen uit de beleidspraktijk getoetst. Kunt u deze stelling toelichten met voorbeelden die op verschillende vormen van evaluatie-onderzoek betrekking hebben?
7. Geef enkele voorbeelden van veronderstellingen waarvan door evaluatie-onderzoek is aangetoond dat zij onjuist waren.
8. Hoe kan men een beleidstheorie reconstrueren?
9. Aan de hand van welke criteria kan men een beleidstheorie evalueren?
10. Wat voegt een evaluatie van de beleidstheorie toe aan het traditionele evaluatie-onderzoek?