

## Beleidsvaluatie: gelijk hebben ≠ gelijk krijgen

H.L. Klaassen<sup>1</sup>

F.K.M. van Nispen

### Abstract

Al enige decennia is er een internationale trend waarneembaar in de richting van een steeds grotere prestatieoriëntatie als het gaat om overheidshandelen. Dit beperkt zich niet alleen tot het beleidsvormende deel van het overheidshandelen, maar heeft evenzeer betrekking op de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Beleidsonderzoek ter facilitering van beleidsvormingsprocessen (beleidsvaluatie ex ante) heeft dan ook een enorme vlucht genomen. De focus op beleidsprestaties lijkt een onbedoeld neveneffect te hebben in die zin dat analyses ten behoeve van beleid steeds partiëler worden (de focus op beoogde effecten). Belangengroepen, stakeholders zien hun belangen minder goed vertegenwoordigd en komen met eigen beleidsonderzoeken. De institutionalisering van belangen die zich in de samenleving heeft voorgedaan, heeft zich daardoor onder andere vertaald in een proliferatie van beleidsonderzoek. Beleidsvoerders laten zich bijstaan door een interne of externe onderzoekers. Het streven is daarbij niet langer gericht op een integrale afweging van alle belangen, maar slechts op de onderbouwing van een al vooringenomen standpunt, dan wel de ondermijning van het standpunt van de tegenstanders in de politieke arena. Zij zijn tegelijkertijd tot elkaar veroordeeld, hetgeen noopt tot compromissen en 'trade-offs', waarbij de uitslag niet zozeer wordt bepaald door de macht van het argument, als wel door de macht van de sterkste. Het doel heiligt de middelen: 'gelijk hebben' is ondergeschikt aan 'gelijk krijgen'. Misschien wordt het tijd voor een terugkeer van de integrale beleidsvaluatie.

### 1. Inleiding

In de afgelopen decennia heeft zich, aldus Osbourne & Gaebler, een ontwikkeling voorgedaan van 'government' naar 'governance', te weten '*... the process by which we collectively solve our problems and meet our society's needs*' (Osbourne & Gaebler 1993:24). Kersbergen & Van Waarden (2004) constateren daarnaast dat zich in de loop van de tijd heeft een aantal 'shifts in governance' voorgedaan. In dit verband dient met name de ontwikkeling van de klassieke top-down benadering naar de netwerkbenadering te worden genoemd (Klijn 1996: 47; Börzel 1997: 5; Rhodes 1997: 51-53). Ten opzichte van een hiërarchie (unicentrisch) en de markt (multicentrisch) kan een netwerk worden gekarakteriseerd als een pluricentrische vorm van governance (Van Kersbergen & Van Waarden 2004: 148)<sup>2</sup>. In de netwerkbenadering heeft de overheid haar monopolie verloren en wordt beleid opgevat als de co-productie van meerdere – deels samenwerkende, deels tegenwerkende – actoren die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn voor de realisering van hun doelstellingen (Börzel 1997: 6).

- 
1. H.L. Klaassen en F.K.M. van Nispen, zijn beiden verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam, e-mail: [klaassen@fsw.eur.nl](mailto:klaassen@fsw.eur.nl), [vannispen@fsw.eur.nl](mailto:vannispen@fsw.eur.nl)
  2. Wij abstraheren hierbij van de vraag of de netwerkbenadering een theorie vormt of 'slechts' een metafoor (Konig 1998: 387; Peterson 2003: 12).

In dezelfde periode heeft zich een verschuiving voorgedaan van beleid naar management. Het sterkst is deze ontwikkeling herkenbaar in de brede omarming van het gedachtegoed van New Public Management (NPM). Beide ontwikkelingen hebben sterke invloed op de rol die beleidsanalyse speelt. De netwerkbenadering heeft bijvoorbeeld belangrijke consequenties voor de rol van de beleidsanalist. Hij is zijn monopolie kwijt (Radin 2000: 161) en moet de concurrentie aan met andere beleidsanalisten die in opdracht werken van actoren die deel uitmaken van dat netwerk. NPM en de daarmee samenhangende opkomst van performance management heeft ook invloed op de rol en de betekenis van de beleidsanalist: niet meer de ‘of- vraag’ staat centraal, maar meer en meer de ‘hoe-vraag’

In dit paper staan wij stil bij de veranderende positie van beleidsanalyse (waaronder beleidsevaluatie) en de veranderde positie van de beleidsanalist. Wij vatten dit samen in de volgende vraag:

*In hoeverre is de inhoud en daarmee de betekenis van beleidsanalyse als analytisch instrument ten behoeve van beleidsvorming veranderd in de afgelopen decennia en wat impliceert dit voor de functie die beleidsanalyse naar de toekomst toe zou kunnen hebben?*

In de literatuur zijn vele opvattingen van beleidsanalyse en –evaluatie te onderscheiden. Wij gaan na ons gepositioneerd te hebben (paragraaf 2), kort in op de institutionalisering van beleidsanalyse die in ons land waarbij met name de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) dient te worden genoemd. De inzet van beleidsanalyse is daarna gedecentraliseerd en verspreid over allerlei instituten (paragraaf 3). Wij onderkennen drie stadia in de ontwikkeling van beleidsanalyse<sup>3</sup>, waarbij dient te worden aangetekend dat zij zich weliswaar min of meer chronologisch hebben voorgedaan, maar dat in feite sprake is van twee gescheiden ontwikkelingen. Het vertrekpunt is de ontmanteling van het PPBS, waarover Aaron Wildavsky een fraai essay heeft geschreven: ‘*rescuing policy analysis from PPBS*’ (Wildavsky 1969). In die tijd werd beleidsanalyse min of meer gelijk gesteld aan kosten-batenanalyse welke zich kenmerkt door een confrontatie tussen ‘inputs’ en ‘outcomes’. De methodische problemen die inherent zijn aan het waarden van effecten op geld, heeft onder andere geleid tot niet-monetaire methoden zoals multicriteria-analyse en de ‘score-card’ (paragraaf 4). De institutionalisering van belangen in de samenleving heeft vervolgens geleid tot een proliferatie van beleidsanalyse resulterend in een ‘wildgroei’ van over elkaar heen buitende effectrapportages, waarin wordt getracht een relatie te leggen tussen ‘outputs’ en ‘outcomes’ (paragraaf 5). Het gedachtegoed van beleidsanalyse heeft een nieuwe impuls gekregen door de zgn. ‘performance movement’ welke onder andere is gericht sturing op resultaten: ‘*funding outcomes, not inputs*’ (Osbourne & Gaebler 1993: 138). Het streven naar sturing op resultaten heeft in ons land gestalte gekregen in de VBTB, i.e. de drie www-vragen en de bijbehorende drie hhh-vragen<sup>4</sup>, waarmee wordt beoogd een directe

- 
3. Wij abstraheren hiermee van de ontwikkeling van de neo-constructivische beleidsanalyse waarin argumentatie en discourse centraal staan (zie bijv. Fischer 2003, Hajer & Wagenaar 2003; Stone 2002).
  4. De beleidsanalytische grondslag van de VBTB wordt uit de doeken gedaan door Boorsma et al. in hun historische vergelijking.

band te leggen tussen inputs (middelen) en outputs (prestaties) en zelfs outcomes (effecten) (paragraaf 6). We besluiten ons paper met de conclusie dat alle drie de door ons beschreven invalshoeken hun beperkingen kennen. Die tekortkomingen zijn onvermijdelijk, maar zijn er alternatieven?

## **2. Beleidsanalyse, een plaatsbepaling**

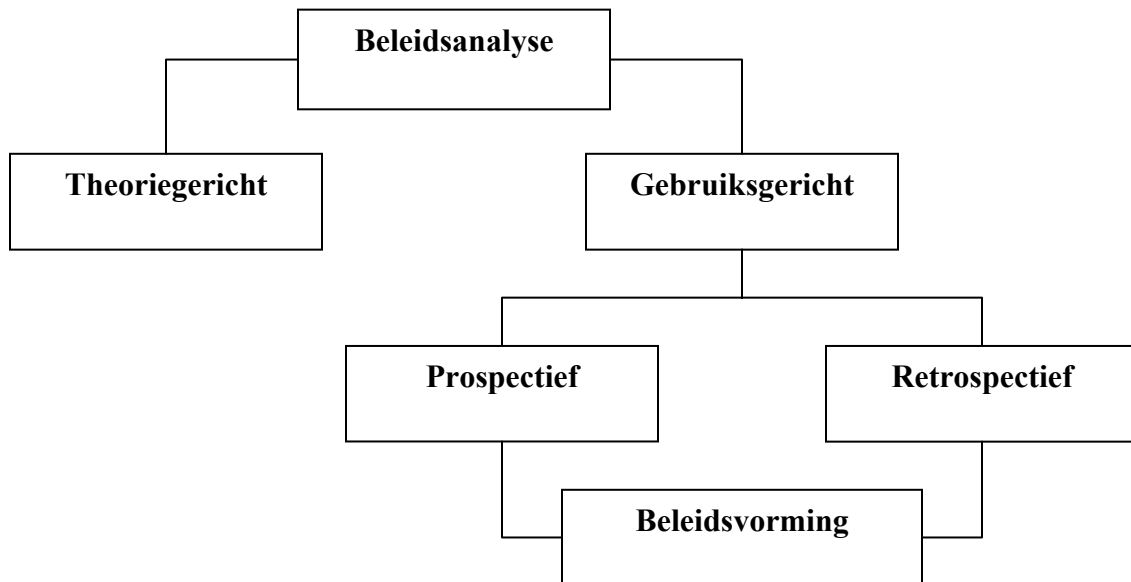
Beleidsanalyse, waaronder beleidsevaluatie, heeft als doelstelling het genereren van informatie die kan worden gebruikt bij positiebepaling en oordeelsvorming van actoren bij beleidskwesties. Gezien het feit dat een beleidsprobleem geen rekening houdt met de traditionele, disciplinaire grenzen is beleidsanalyse een multi- of interdisciplinaire activiteit, (Van Nispen 1993, p. 27): ‘... policy analysis is a process of multidisciplinary inquiry designed to create, critical assess, and communicate information that is useful in understanding and improving policies (Dunn 2004: 2).

In de literatuur is sprake van een amalgaam van benaderingen, opvattingen en stijlen van beleidsanalyse (Parsons 1995; Mayer 2002; Van Nispen 2003). In een poging om deze in kaart te brengen, kan allereerst onderscheid worden gemaakt tussen een theoriegerichte benadering van beleidsanalyse (‘theory-driven’) die primair is gericht op het leveren van een bijdrage aan de ‘body of knowledge’ op een bepaald gebied en een meer gebruiksgerichte benadering van beleidsanalyse (‘utilization-focused’) die beoogt een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. In deze bijdrage beperken wij ons voornamelijk tot de laatste vorm van beleidsanalyse (Dunn 2004: 3; Radin 2000: 5-6; Weimer & Vining 1999: 27). In navolging van Dunn kan nader onderscheid worden gemaakt tussen in prospectief en retrospectief onderzoek (Dunn 2004: 10-13). Waar prospectief onderzoek toekomstgericht is, heeft retrospectief onderzoek een terugblikkend karakter<sup>5</sup>. Zij vormen tezamen de integratieve beleidsanalyse, die als volgt kan worden omschreven: ‘Descriptive and normative forms of analysis are linked, as are methods designed to find as well as solve problems. Practically speaking, this means that policy analysts need to bridge the several main pillars of multidisciplinary policy analysis, especially economics and political science’ (Dunn 2004: 15). Een nuancering is overigens op zijn plaats. De mogelijkheid bestaat dat de resultaten van theoriegericht onderzoek bruikbaar zijn voor het oplossen van maatschappelijke problemen, terwijl de resultaten van gebruiksgericht onderzoek van nul en generlei waarde blijken te hebben.

---

5. In dat verband wordt ook wel onderscheid gemaakt tussen analyse *van* beleid en analyse *voor* beleid (zie bijv. Parsons 1995: 54-57). In de praktijk loopt dat onderscheid soms door elkaar. Het is goed mogelijk dat een analyse van beleid een essentieel onderdeel uitmaakt van een analyse voor beleid.

Figuur 1: *Plaatsing van beleidsanalyse*



Uit de figuur mag niet worden afgeleid dat de gemaakte analysevormen zich in de praktijk altijd duidelijk van elkaar laten onderscheiden. In een analyse kunnen zowel prospectieve als retrospectieve componenten voorkomen. Het is goed mogelijk dat een ex post analyse een essentieel onderdeel uitmaakt van een ex ante analyse. Zo geldt voor het ontwerpen van overheidsbeleid dat de beleidsalternatieven verschillend kunnen scoren in termen van de bijdragen die zij leveren aan doelstellingen, aan onbedoelde negatieve effecten of aan het budgettaire beslag dat realisatie met zich brengt. Om die reden dienen beleidsalternatieven tegen elkaar te worden afgewogen. Onderzoek en analyse die in dit verband worden verricht, hebben tot doel de beleidsalternatieven van een zeker argumentatiegehalte te voorzien om ze op die manier te kunnen laten concurreren met andere voorstellen. Het is niet zo dat slechts ex ante analyse hieraan een bijdrage kan leveren. Ex post analysevormen kunnen hierbij eveneens waardevol zijn. Daarbij geldt dan overigens wel de veronderstelling dat er een zekere continuïteit bestaat in het beleid en dat de omstandigheden waaronder het beleid ten uitvoer wordt gebracht geen drastische wijzigingen ondergaan. Discontinuïteit of sterk veranderende omstandigheden belemmeren dat oordelen, bijvoorbeeld over effectiviteit van beleid, doorgetrokken kunnen worden naar de toekomst. In de praktijk vervaagt het onderscheid dan ook dikwijls tussen zuivere vormen van ex post evaluatie en ex ante evaluatie. De heroverweging van overheidsuitgaven die in de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden is daarvan een goede illustratie.

Beleidsanalyse met een directe relatie tot beleidsvorming kan spanning opleveren bij het objectief uitvoeren van een analyse. Zo wijst Lynn op het gevaar van beïnvloeding door de beleidsanalist dat bestaat, indien een beleidsanalyse een relatie krijgt met het beleidsvormingsproces. Hij ziet liever dat beleidsanalyse een meer afstandelijke aangelegenheid blijft: 'Because of their prescriptive orientation, policy analysts tend to become advocates for their own views. Acting as advocates may lead policy analysts, consciously or unconsciously, to present arguments and evidence in a biased or even deceptive manner, which raises questions as to whether their advice can be trusted' (Lynn

1987, p. 166). De consequentie van deze erkenning dat sociaal-wetenschappelijk onderzoek niet waarde vrij is, is dat minder gehecht kan en mag worden aan de brugfunctie die met name door overheden geëntameerd onderzoek heeft. Het heeft meer een beleidsontwerpende dan beleidsondersteunende functie: 'The purpose of policy analysis is not to eliminate advocacy, but to raise the level of argument among contesting interests ... The end result, hopefully, would be a higher quality debate and perhaps eventually public choice among better known alternatives' (Wildavsky 1969, p. 190).

### **3. De institutionalisering van beleidsanalyse**

Een belangrijk moment voor institutionalisering van beleidsanalyse in Nederland was de oprichting van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) in 1971. Maatschappelijke kosten-batenanalyse, als de meest vergaande en geavanceerde vorm van beleidsanalyse werd beschouwd als het middel om de effectiviteit en doelmatigheid van overheidshandelen te toetsen. Door middel van een kosten-batenanalyse kon dan worden bepaald welke oplossing maatschappelijke gezien het meest gunstig was. Door overheidsuitgaven te bezien in het licht van hun functionaliteit in termen van kosten en baten werd eveneens verwacht dat beleidsanalyse een grote rol zou kunnen vervullen in het beheersen van de overheidsfinanciën. Dat was kortweg de missie van de COBA<sup>6</sup>.

Het beleidsanalytische bolwerk begon al ver voor de voltooiing scheuren te vertonen. De inspanning om voor alle overheidsuitgaven beleidsanalytische studies te verrichten bleek te groot. Voorts was de variëteit aan activiteiten die met de overheidsuitgaven samenhangen dermate groot dat men met het beleidsanalytisch instrumentarium daarop onvoldoende kon inspelen. Ook methodologische problemen werden steeds duidelijker, zoals de juiste hoogte van de disconteringsvoet, het meenemen van indirecte effecten, het ontbreken of onduidelijk zijn van beleidsdoelen, het ontbreken van duidelijke causaliteiten tussen beleidsinstrumenten en de doelen waarvoor ze worden ingezet, of het optreden van beleidsinterferentie in positieve of negatieve zin. Het hoge ambitieniveau van beleidsanalyse werd daarom al vroegtijdig bijgesteld. Beleidsanalyse zou worden tot het instrument ter facilitering van beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling (beleidsvorming).

In de jaren 90 zien we een steeds verdere afkalving van beleidsanalytische instituties. Organisatieonderdelen met een expliciete taak op het terrein van beleidsanalyse worden opgeheven en ondergebracht bij bestaande organisaties die zich direct bezighouden met beleidsvorming. Achterliggende redenering was dat de expertise op het terrein van de bij organisatieonderdelen in de lijn van voldoende niveau was geworden. En dat de methodologische ontwikkeling en de taken inzake de verspreiding van beleidsanalytische vaardigheden (de cursussen beleidsanalyse) door organisaties buiten de rijksdienst opgepakt zouden kunnen worden. Deze insteek heeft voor- en nadelen. Zo is de afhankelijkheid van professionele instituten bij het uitvoeren van complexe beleidsanalytische studies is groter geworden. Op sommige gebieden is expertise op het terrein van de toepassing zo geconcentreerd dat men zou kunnen spreken van ongewenste

---

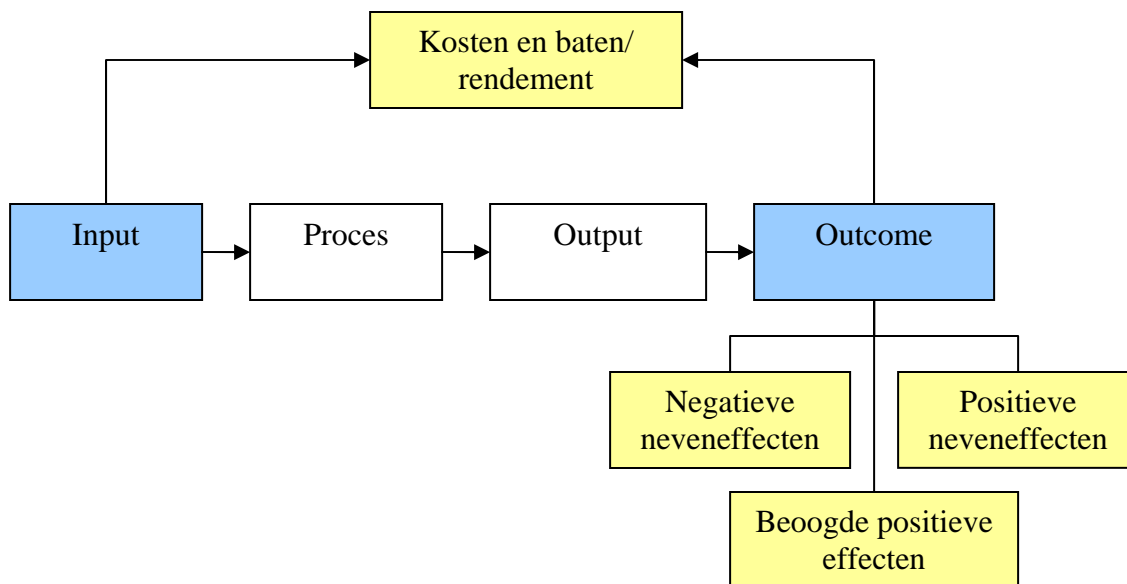
6. Een uitgebreide beschrijving van de geschiedenis van de COBA is te vinden in Obbink & Van Zwieten (1993). Zie tevens Klaassen en Van Nispen (1995).

concentratie (Buck, evaluatie OEI)<sup>7</sup>. Anderzijds is waarneembaar dat de ontwikkeling in methodologisch opzicht doorgang heeft gevonden (de ontwikkeling van OEEI (onderzoek economische effecten infrastructuur) en later OEI (onderzoek effecten infrastructuur), de ontwikkeling van kennisinstituten, e.d.).

#### 4. Beleidsanalyse als kosten-batenanalyse (kba): ‘input’ versus ‘outcome’

In de beginjaren was beleidsanalyse min of meer gelijk gesteld aan een kosten-batenanalyse (Jenkins-Smith 1990; Parsons 1995: 56). Op zich is dat niet vreemd, omdat het (nog) steeds kan worden beschouwd als één van de krachtigste beleidsanalytische instrumenten. In principe is dit instrument bruikbaar voor de afweging van zowel projecten als programma’s: de kba is een evaluatiemethode waarbij een zoveel mogelijk gekwantificeerd overzicht wordt gegeven van de voor- en nadelen over een langere periode van een project of programma. Bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt getracht te bepalen of de maatschappij in haar totaliteit een netto voordeel heeft bij het uitvoeren van het project of de maatregel. Uitgaande van de input-outputsysteematiek die gebruikelijk is bij de toepassing van kosten-batenanalyse, kan de opzet als volgt in beeld worden gebracht:

Figuur 2: Het concept kosten-batenanalyse



De inputs worden gevormd door de direct voor het project of maatregel op te offeren productiefactoren, uitgedrukt in geldtermen. De outputs zijn alle gevolgen (inclusief doorwerkingen) van het project of de maatregel. Uiteraard gaat het om de beoogde positieve effecten, maar de positieve en negatieve neveneffecten dienen ook te worden meegerekend. Uit de figuur blijkt de verbluffende eenvoud van de kosten-batenanalyse als

7. Buck Consultants constateerde onder andere dat de expertise op het terrein van kosten-batenanalyse geconcentreerd was bij het Nederlands Economisch Instituut (tegenwoordig Ecorys)

concept. In de praktijk van de kosten-batenanalyse doen zich echter lastige problemen voor:

- *Referentiesituatie*, in de vorm van de nulsituatie is soms niet of slechts onder extreme veronderstellingen voorstelbaar. Het uitblijven van additionele maatregelen voor waterberging in Nederland levert een referentiesituatie (nulsituatie) op die maatschappelijk gezien dermate onwenselijk is (ondergelopen steden e.d.) dat het zinniger is alternatieven niet ten opzichte van deze referentiesituatie te analyseren, maar ten opzichte van elkaar. Daarmee wordt wel afbreuk gedaan aan het uitgangspunt dat de kba een verschilanalyse is.
- *Afbakening van het relevante domein*. Het domein voor maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt uit praktisch oogpunt meestal afgebakend via de landsgrenzen. De gevolgen van maatregelen of projecten die zich voordoen buiten die grenzen worden niet expliciet opgenomen in de analyse.
- *Afbakening in termen van doorwerking*. Het te analyseren project of beleidsmaatregel heeft een aantal directe consequenties tot gevolg. Dit zijn de gevolgen die zo goed mogelijk gemonetariseerd in de analyse worden opgenomen. De consequenties van het project of beleidsmaatregel werken echter ook weer door (de indirecte effecten). En zo ontstaat een keten aan consequenties. Hoe verder in de keten des te groter is de kans op interveniërende variabelen en des te lastiger om een gevolg eenduidig aan het project of maatregel te verbinden. De stelregel om de afkapgrens voor het meenemen van gevolgen daar te leggen, waar een gevolg niet meer in staat is de rangorde van alternatieven te beïnvloeden, lijkt een heldere, maar negeert de (toenemende) onzekerheden in de analyse.
- *Rubricering van baten en kosten*. De wijze van rubricering van baten en kosten kan invloed hebben op de uitkomst van de analyse. Wordt gerekend met de baten-kostenverhouding als selectie criterium, dan maakt het uit of men de met het project of maatregel negatieve externe effecten rekent tot de offers die men zich moet getroosten om het project of de maatregel te realiseren, of dat men die opvat als de logisch met het project of maatregel samenhangende consequenties.
- *Waarderingsproblemen*. De toepassingsmogelijkheden van de kosten-batenanalyse worden grotendeels bepaald door de mate waarin de effecten op bevredigende wijze in geld uit te drukken zijn. De niet in geld te waarderen effecten kunnen immers niet in een selectie criterium als de baten-kostenverhouding tot uitdrukking worden gebracht. Er werd en wordt naarstig gezocht om moeilijk te waarderen effecten toch expliciet in de analyse te betrekken.
- *Beschikbaarheid en tijdigheid van informatie*. Ten behoeve van de opstelling van een kosten-batenanalyse is, zelfs voor betrekkelijk geringe complexe vraagstukken, veel informatie nodig. Het betreft informatie voor het in beeld brengen van die aspecten van de nul-situatie die door het project of de maatregel worden beïnvloed, gegevens voor de inhoud en vorm van de alternatieve oplossingen, gegevens voor het in beeld brengen van de doorwerkingen, etc.
- *Volgtijdelijkheid van potentiële oplossingen (alternatieven)*. De kosten-batenanalyse steunt op de gedachte dat alternatieven zich tegelijkertijd aandienen. In de praktijk is dit, zeker in wat complexere situaties, een minder realistische veronderstelling. De besluitvorming rond de Oosterschelde afsluiting is een goed voorbeeld van zich volgtijdelijk aandienende alternatieven.

Bovenstaande problemen moeten bij een concrete toepassing van een kosten-batenanalyse (ad hoc) worden opgelost. Dat betekent dat in de praktijk lastige keuzes moeten worden gemaakt. Een niet onbelangrijk neveneffect is dat daarmee ook de methode zelf in discussie kan komen, juist vanwege de gemaakte keuzes. Voor- en tegenstanders van het project of de maatregel kunnen daar op strategische manieren gebruik van maken. Dit is onvermijdelijk, maar wetenschappelijk gezien onvoldoende om in alle gevallen afstand te nemen van het instrument kosten-batenanalyse. Dit lijkt zich ook niet in die zin voor te doen. Het instrument kba wordt nog steeds toegepast, maar steeds meer in diffuse vormen en waarbij men zich meer en meer onttrekt aan de systematiek en de regels van de methode.

### **5. Beleidsanalyse als effectrapportage: ‘output’ versus ‘outcome’**

De methodische problemen die inherent zijn aan het waarderen van effecten op geld, heeft onder andere geleid tot allerlei niet-monetaire vormen van beleidsgericht onderzoek zoals effectenonderzoek (policy impact analysis) waaronder de milieu-effectrapportage<sup>8</sup>.

Alleen wanneer effecten op bevredigende wijze in geld kunnen worden uitgedrukt, kunnen ze worden meegenomen in een kosten-batenanalyse. Er is dus duidelijk sprake van een economische oriëntatie. Het is vooral deze oriëntatie geweest, die er toe heeft geleid dat bepaalde categorieën effecten in evaluatiestudies onderbelicht bleven. De noodzaak om de effecten in geld te vertalen, leverden dikwijls moeilijk oplosbare problemen op met betrekking tot het kwantificeren en waarderen van effecten. De analyse werd om die reden veelal (impliciet) beperkt tot de gemakkelijk op te nemen effecten. De categorie niet of moeilijk te waarderen effecten behoeft echter niet samen te vallen met de categorie minst relevante effecten. Zo bleven milieu-effecten – anders dan via de bekende ‘p.m.-post’ – voor een belangrijk deel onzichtbaar in evaluatiestudies, terwijl men tegelijkertijd besepte dat deze van wezenlijk belang zijn voor een deugdelijke afweging.

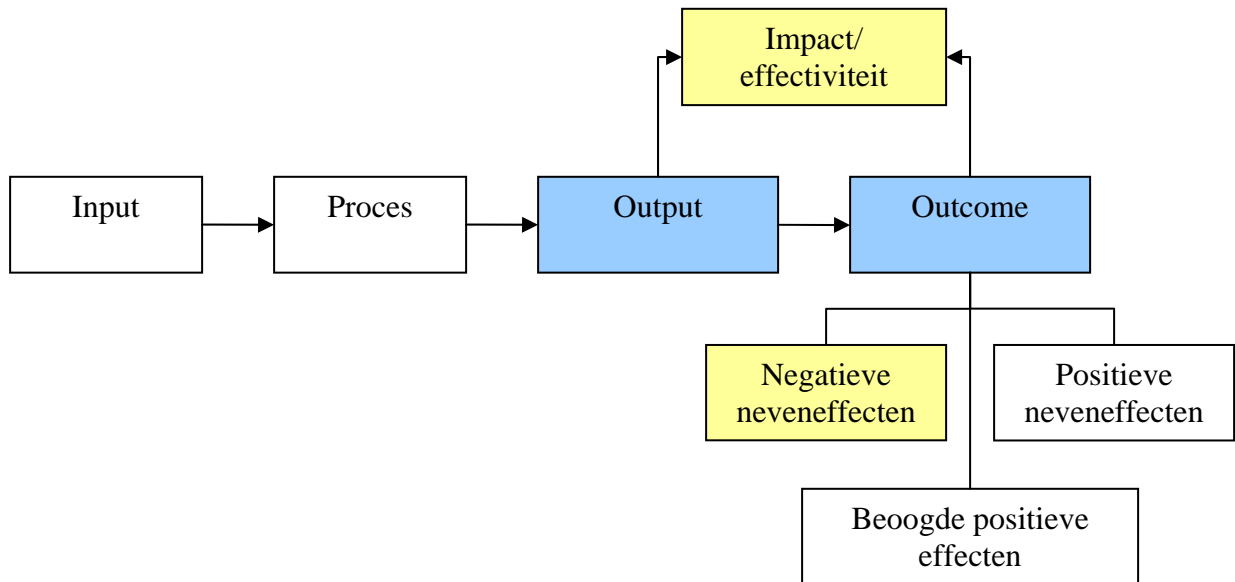
De perceptie dat in evaluatiestudies te veel de nadruk was komen te liggen op de op geld waardeerbare effecten, heeft geleid tot wat we eerder noemden 'een emancipatiebeweging binnen de evaluatiecultuur' (Klaassen & Van Nispen 1996). Door separate behandeling van moeilijk in evaluatiestudies op te nemen effecten of effecten die anderszins buiten beeld waren gebleven, is getracht het evenwicht in de behandeling van de gevolgen van beleidsmaatregelen te herstellen. Men kan dit opvatten als de bestaansreden voor effectrapportages. Methodisch gezien kan de werkwijze bij effectrapportage als volgt in beeld worden gebracht:

---

8. Een effectrapportage laat zich onderscheiden van effectenonderzoek. Het onderscheid hangt samen met het aantal effecten dat wordt meegenomen.



Figuur 3: *Het concept effectrapportage*



Een effectenonderzoek kan een opstap vormen voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse, een multicriteria-analyse of een ‘score-card’ (en vormen dan samen een evaluatie ex ante). De koppeling van effectenonderzoek en ex ante evaluatiemethoden is recent onderstreept door Tennekes en Hornis in hun leidraad voor ruimtelijke effectenanalyse van EU-beleid (2008, p. 31 e.v.)

Het belang van effectrapportages is met name gelegen in het in kaart brengen van de mogelijke gevolgen van beleidsmaatregelen, en dan wel in het bijzonder gericht op het in beeld brengen van één categorie effecten. Methodisch gezien maakt het uit of er sprake is van één alternatief dan wel meerdere alternatieven. Elke opzet waarbij meer dan één alternatief in beschouwing wordt genomen, biedt de mogelijkheid tot onderlinge vergelijking. De effectscores van een alternatief kunnen dienen als referentiepunt voor de beoordeling van de andere. Kwalificaties als meer/minder, beter/slechter hebben betekenis bij dergelijke analyses in de zin dat de alternatieven daardoor ten opzichte van elkaar kunnen worden gepositioneerd. Uiteraard vervalt deze mogelijkheid indien nog slechts één alternatief in het onderzoek wordt betrokken. De effectscores dienen dan in ‘absolute’ zin te worden gewaardeerd, dat wil zeggen, er moet worden geoordeeld over waarden die het alternatief bewerkstelligt.

Methodische problemen bij effectrapportages en effectenonderzoek doen zich met name voor bij het bepalen van de causaliteit. Het optreden van een effect na het realiseren van een project of na het nemen van een beleidsmaatregel hoeft niet oorzakelijk samen te hangen. Ook het niet optreden van een effect kan impliceren dat het project of de maatregel ineffectief is. Immers gelijktijdig veranderende omstandigheden of gelijktijdig optredende effecten van andere maatregelen of projecten kunnen het oorspronkelijke effect mitigeren.

Bij een eerdere gelegenheid hebben wij al gesproken over de ongebreidelde groei die zich heeft voorgedaan in de diverse verschijningsvormen van effectrapportages. Behalve de

milieueffectrapportage spreken we nu over bestuurseffectrapportage, economische effectrapportage, consumenteneffectrapportage, rechtsplegingseffectrapportage, veiligheidseffectrapportage, wapenbeheersingseffectrapportage en vrouweneffectrapportage en. In dat verband spraken we over een wildgroei van effectrapportages (Klaassen & van Nispen, 1996). Elke belangengroep verzekert zich van analytische ondersteuning, zodat elke expertise met contra-expertise kan worden bestreden (Goemans, 1985: 351). Zo heeft de aandacht van economische overwegingen geleid tot een emancipatie van de niet-economische overwegingen in de vorm van milieu-effectrapportage. Het resultaat is een amalgaam van effectrapportages, hetgeen een zware wissel trekt op het integratievermogen van de overheid, omdat niet alleen wordt uitgegaan van andere probleemdefinities en daardoor andere oplossingsrichtingen, maar soms ook andere uitgangspunten worden gehanteerd. Zij maken daarnaast gebruik van verschillende van andere methoden van onderzoek en meetinstrumenten (Van Hoesel & Mevissen 2005: 146). De kunst is om die vervolgens weer op een noemer te krijgen.

De proliferatie van beleidsanalyse heeft daarnaast geleid tot een ingrijpende verandering van het speelveld (Lindblom en Cohen, 1979: 86). De ervaring leert dat een effectrapportage alleen wordt opgesteld wanneer er sprake is van een duidelijk aanwijsbare groep, die de voor- dan wel de nadelen van een maatregel ondervindt. Het is bovendien niet ongebruikelijk om gebruik te maken van de afwezigheid van een duidelijk aanwijsbare groep, bijvoorbeeld omdat de effecten zijn gespreid over de gehele bevolking of omdat er sprake is van een toekomstige generatie, om de handen voor een beleid op elkaar te krijgen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de resultaten van een effectrapportage zich dikwijls kenmerken door een zekere vooringenomenheid. Zo wordt in een milieu-effectrapportage zelden aandacht besteed aan de positieve gevolgen voor het milieu. De negatieve gevolgen worden echter breed uitgemeten. Een effectrapportage krijgt hierdoor het karakter van 'policy advocacy', hetgeen overigens – zoals Wildavsky terecht heeft opgemerkt – niet per se negatief behoef te zijn.

Tenslotte bestaat het gevaar dat de proliferatie van beleidsonderzoek leidt ook tot een politisering van het gebruik van de resultaten van effectenonderzoek. De kans mag niet worden uitgesloten dat zij leiden tot een '*battle of analyses*' (Goemans 1988: 351) ook wel '*dueling swords*' genoemd (Radin 2000: 31), waarbij de partiële analyses als wapen worden gebruikt. 'We are a field with multiple languages, values, and forms and with multiple individuals and groups as clients for the analyst. We confront conflict between analysts who strive for objectivity and those who begin with an advocacy posture. Often our work involves dueling between analysts' (Radin 2000: 51). De consequenties van de proliferatie van beleidsanalyse laten zich goed illustreren aan de hand van de gang van zaken rond de uitbreiding van de luchthaven Schiphol die door Van Eeten eerder is getypeerd als een '*dialogue of the deaf*' (Van Eeten 1999; Van Nispen 2000: 57-59).

Een nuancering is wel op zijn plaats. In een aantal gevallen kan worden volstaan met een partiële analyse, omdat een integraal effectenonderzoek niet relevant is voor het onderhavige probleem en/of de baten niet tegen de kosten van een dergelijk effectenonderzoek opwegen. Wij zullen ons voortdurend moeten afvragen of een integraal effectenonderzoek wel nodig is, hetgeen - naar analogie - wel de 'kosten-batenanalyse van

de kosten-batenanalyse' wordt genoemd. Verder dient te worden bedacht dat een volledig integraal effectenonderzoek niet mogelijk is, al was het maar omdat de gevolgen van een maatregel nu eenmaal niet allemaal van tevoren zijn te voorspellen.

## **6. Beleidsanalyse als performance management: 'input' versus 'output/outcome'**

Het gedachtegoed van beleidsanalyse heeft een nieuwe impuls gekregen door de zgn. 'performance movement' welke onder andere is gericht sturing op resultaten: '*funding outcomes, not inputs*' (Osbourne & Gaebler 1993: 138). De focus op prestaties en effecten is, aldus Bouckaert & Halligan, internationaal gezien al zo'n honderd jaar oud. Zij onderscheiden drie typen van performance. In de beginperiode had performancemeting de vorm van productiviteitsmeting. Zij noemen dat '*performance administration*'. Kern van productiviteitsmeting is het kunnen leggen van een verbinding tussen een toename in output en een toename in input. Productiviteitsmetingen waren zeker in de beginperiode te kenschetsen als een mechanistische benadering (cf. scientific management denken). In de loop van de tijd is het mechanistische model vervangen door een model met een lossere koppeling tussen in management van de organisatie en het bereiken van prestaties. Kwaliteit, ambigüiteit, aandacht voor outputs zonder de directe link te leggen met inputs zijn kenmerkend voor wat Boeckeaert & Halligan '*management of performance*' hebben genoemd. Tenslotte onderscheiden zij nog '*performance management*' waarbij een organisatie intern interactief en open is en open staat voor ijkpunten van derden (benchmarks), ratio's tussen input, proces, output en outcome hanteert, een micro en meso-oriëntatie heeft, voor indicatoren naast technische ook functionele en intern gelegitimeerde standaards hanteert (Bouckaert & Halligan 2008).

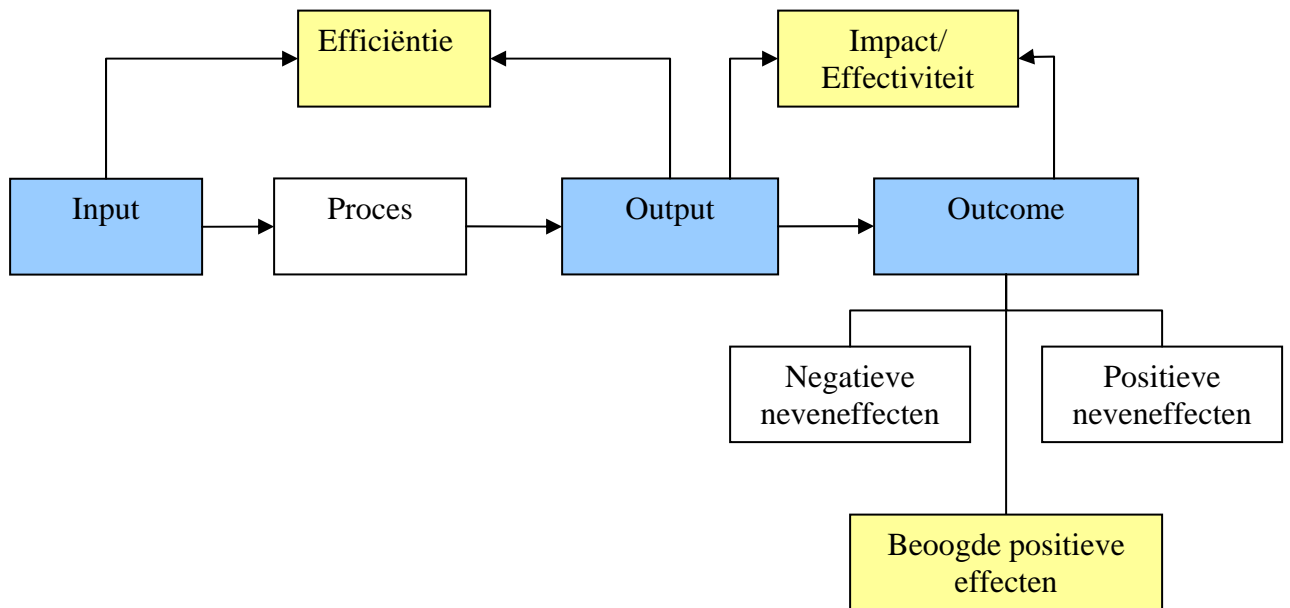
De kern van sturing op resultaten is gelegen in een koppeling van middelen aan prestaties (producten) en aan de gewenste maatschappelijke effecten. De ratio tussen input en output (maat voor efficiëntie), respectievelijk tussen input en outcome (maat voor effectiviteit), vormt het ijkpunt voor sturen op resultaat.

Methodische problemen op het terrein van performance management zijn, als het gaat om de relatie tussen middelen en outcome overeenkomstig de problemen bij effectrapportages. Het gaat met name om de causaliteitsvraag tussen middelen en effecten. Figuur 4 refereert aan de gebruikelijke voortbrengingsketen (input, proces, output) van producerende eenheden. De relatie tussen indicatoren over het proces en de inputs voor dat proces geeft aan hoe zuinig men met de inputs omgaat. De relatie tussen de inputs en de gewenste output geeft een indicatie van de beoogde efficiëntie. De kosteneffectiviteit wordt gevormd door de verhouding tussen de input en de effecten die uiteindelijk worden beoogd.<sup>9</sup>

---

9. Uiteraard is het denkbaar dit figuur ook te gebruiken voor ex post doeleinden (verantwoordingsdoeleinden). Het gaat dan om daadwerkelijk gebruikte inputs, gerealiseerde output en gerealiseerde outcome. In dit artikel beperken wij ons tot de ex ante varianten van de verschillende analysevormen.

Figuur 4: *Het concept performance management*



In een vergelijking van prestatiesturing tussen landen plaatsen Boukaert en Halligan de Anglo-Saksische landen – Australië , Canada, Groot-Britannië en de Verenigde Staten – in de categorie performance management. Nederland en Zweden plaatsen zij in de categorie management van performance, hetgeen overeenkomt met een in 2006 verricht vergelijkend onderzoek onder 17 noordwest Europese gemeenten (Klaassen, 2007). Een dergelijke conclusie trekken Van Nispen en Posseth voor Nederland in hun onderzoek naar budgetary reform op rijksniveau<sup>10</sup> Er is in hun ogen veeleer sprake is van ‘performance-informed budgeting’ dan van ‘performance budgeting’. Als argument wordt aangevoerd dat het niet realistisch is om te verwachten dat een directe relatie kan worden gelegd tussen inputs (middelen) en outputs (prestaties) omdat deze veelal heterogeen zijn. Het verband tussen inputs en outcomes (effecten) is nog lastig vast te stellen omdat allerlei interveniërende variabelen een rol spelen. Een conclusie van hun onderzoek luidt dan ook dat ‘performance budgeting’ zich enkel leent voor dat deel van de begroting waarvoor geldt dat sprake is van homogene activiteiten. In het geval van heterogene activiteiten lijkt ‘performance informed budgeting’ het maximaal haalbare, hetgeen overigens een majeure stap voorwaarts is ten opzichte van de traditionele ‘line-item’ begroting (Van Nispen & Posseth 2006).

De ervaring die met de VBTB is opgedaan leert dat het vrijwel onmogelijk is om de doelmatigheid van het beleid te bepalen, omdat de effecten niet of nauwelijks zijn te

10. Sturing op resultaat is op dit moment uiterst populair. In Nederland vindt men dit op alle niveaus overheidsbemoedigen terug. Op departementaal niveau moet bij begrotingen zo concreet mogelijk worden aangegeven wat er wordt nagestreefd, welke middelen men daarvoor inzet, wat de kosten van deze inzet zijn, en welke concrete beleidsprestaties moeten worden geleverd (de huidige VBTB). Op provinciaal en gemeentelijk niveau is hetzelfde gedachtegoed ook omarmd. Ook de publieke uitvoeringsorganisaties besteden op diverse niveaus aandacht aan resultaatsturing (Van Lindenberg et al, 2008).

meten<sup>11</sup>. De commissie die een tussentijdse evaluatie heeft uitgevoerd, pleit onder andere voor een andere strategie, waarin sprake is van (de programmering van) beleidsanalyse, respectievelijk evaluatie-onderzoek. Zij merkt daarbij op dat een beleidsanalyse zich niet dient te beperken tot een beschrijving van bestaand beleid, maar ook een synthese dient te bevatten van het beschikbare evaluatie-onderzoek naar de effecten van het beleid. Een evaluatie-onderzoek maakt derhalve deel uit van een beleidsanalyse. Een beleidsanalyse gaat over in een interdepartementaal beleidsonderzoek wanneer op grond daarvan mogelijke alternatieven worden ontwikkeld voor het tot dan toe gevoerde beleid (TK 29 949, nr. 1)<sup>12</sup>.

### **7. De veranderende rol van de beleidsanalyse, i.c. de beleidsanalist**

In het voorafgaande is beleidsanalyse omschreven als beleidsgericht onderzoek. De resultaten dienen beleidsrelevant te zijn. De vraag is niet alleen of en, zo ja, in hoeverre de variabelen manipuleerbaar zijn, maar ook of de resultaten daadwerkelijk worden gebruikt. De doorwerking van de resultaten van beleidsgericht onderzoek is, aldus Hoppe in navolging van Lindblom en Weiss<sup>13</sup>, beperkt: 'De invloed van professionele beleidsanalyse is gering en voegt weinig toe aan de praktijkkennis van politici, bestuurders en ambtenaren. Het enige wat beleidsanalisten rest, is hun onderzoek en adviezen zo goed mogelijk afstemmen op de praktijk ('research as argument'), af en toe – bij toeval gekruid – met een briljant idee ('enlightment')' (Hoppe 1988: 25)

De doorwerking van de resultaten van beleidsgericht onderzoek geschiedt meestal indirect en vindt plaats op de lange termijn. Zij verhelderen de situatie of worden gebruikt als munitie in de beleidsarena, zoals Weiss reeds lang geleden heeft vastgesteld: 'It becomes ammunition for the side that finds its conclusions congenial and supportive. Partisans flourish the evidence in an attempt to neutralize opponents, convince waverers, and bolster supporters. Even if conclusions have to be ripped out of context (with suppression of qualifications and of the evidence on the other hand) research becomes grist to the mill' (Weiss 1979: 429). In dat verband dient te worden bedacht dat de uitkomst van een beleidsanalyse slechts een brokje informatie is dat bovendien moet concurreren met informatie uit andere bronnen. De informatie fungeert voornamelijk als argument, dan wel als contra-argument in de politieke arena (Van Nispen 2003: 61).

In de rol van de beleidsanalist treedt als gevolg van de proliferatie van beleidsanalyse een verandering op. Hij is niet langer de objectieve, neutrale onderzoeker, maar een geëngageerd meedenker die als 'hired gun' fungeert om iedere gewenste positie te verdedigen (bijvoorbeeld het belang van de opdrachtgever). De resultaten van onderzoek worden gebruikt voor de onderbouwing van een reeds vooringenomen standpunt, dan wel

---

11. In het kader van de VBTB wordt een ruime definitie van doelmatigheid, i.c. de ratio tussen input en outcome, gehanteerd.

12. De doorlichting van beleid geschiedt aan de hand van een vragenlijst van 10 vragen (TK 29 949, nr. 1, p. 42-43), welke vergeleken kan worden met de beleidsanalytische toets die de Raad van State hanteert (RvS 2003, Bijlage 4)

13. De toon is gezet door Carol Weiss. Zij heeft zes vormen van gebruik van (de resultaten van) onderzoek onderscheiden (Weiss 1979). Zij komt tot de conclusie dat knowledge creeps' (Weiss 1979; Weiss 1980). Zie ook de recente literatuur op het gebied van 'boundary arrangements' (Wittrock 1991; Hoppe 2005).

de ondermijning van het standpunt van een tegenstander. De vraag in hoeverre hij er in slaagt om een bijdrage te leveren aan de oplossing voor een maatschappelijk probleem wordt ontlopen (Post & Schmidt 2005; 25). Actoren proberen de resultaten van onderzoeken te gebruiken om hun eigen machtspositie te versterken. De adviezen zijn onderdeel van de politieke strijd, en staan er niet ‘boven’, zoals min of meer wordt verondersteld in het rationele model (Bekkers et al. 2004: 14). Tenslotte kan worden uitgesloten dat het nimmer de bedoeling dat het onderzoek tot resultaten leidt. Het is een middel om een probleem in ‘de ijskast te zetten’ in de hoop dat uitstel leidt tot afstel.

## 8. Conclusie en reflectie

In het voorafgaande hebben wij aandacht besteed aan verschillende invalshoeken voor beleidsanalyses: de klassieke kosten-batenanalyse, effectrapportages en de performancemeting. De onderscheiden vormen kunnen als volgt kort worden getypeerd:

<b>Benadering</b>	<b>Domein</b>	<b>Focus</b>
KBA	Input vs outcome	Monetaire effecten
Effectrapportages	Output vs outcome	Negatieve neveneffecten
Performance management	Input vs output/outcome	Positive beoogde effecten

Hoewel er methodologisch grote verschillen zijn aan te wijzen, zoals ook al bij de behandeling van de verschillende vormen naar voren is gekomen, beschouwen wij ze toch alle drie lid van dezelfde familie. Een onderlinge vergelijking leert dat zij alle drie een eigen vertekening kennen. Een kosten-batenanalyse bestrijkt in beginsel het hele spectrum van input tot outcome, maar beperkt zich tot de monetaire effecten. Niet op geld te waarden effecten worden als ‘p.m.-post’ opgevoerd. Een ‘p.m.-post’ is echter niet gelijk aan nul. In het gunstigste geval wordt een schaduwprijs opgevoerd. Een effectrapportage beperkt voornamelijk tot de relatie tussen output en outcome – het rechter gedeelte van het basisschema – en in het bijzonder tot de negatieve neveneffecten. Het streven van performance management is gericht op een allocatie van middelen op basis van de gewenste effecten. De neveneffecten blijven buiten beschouwing. In de praktijk beperkt performance management zich echter voornamelijk tot de band tussen input vs output, voor zover al een relatie valt te leggen. Het risico bestaat daarnaast dat performance management perverse effecten oproept bijvoorbeeld omdat alleen wordt gemeten wat valt te meten. Wat niet valt te meten wordt buiten beschouwing gelaten. In dat verband wordt ook wel gesproken over de ‘performance paradox’ (De Bruijn 2001; Van Thiel & Leeuw 2002).

### *KBA versus effectrapportages*

Het is het verschil tussen een integrale analyse en een partiële analyse. Vanuit de optiek van facilitering van beleidsvormingsprocessen, hebben beide een eigenstandige functie. Met een kba wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan het proces van afweging van alternatieven: welke optie werkt maatschappelijk gezien het beste uit. Bedacht moet worden dat het hoe men het wendt of keert het een economische studie blijft.

Verdelingsaspecten (hoe werkt het uit voor verschillende landsdelen, regio's, steden, wijken, bevolkingsgroepen) blijven buiten beschouwing. Budgettaire consequenties maken geen onderdeel uit van een kba. En strikt genomen is ook het probleemoplossend vermogen geen aspect in een kba. Het gaat bij een kba immers om het bepalen van een alternatief dat maatschappelijk gezien het meeste bijdraagt. Deze kanttekeningen maken duidelijk dat een goed uitgevoerde kba bij kan dragen aan een afweging, maar niet in de plaats kan treden van de afweging zelf. Dit lijkt nog al eens te worden vergeten in de debatten over de aanleg van nieuwe infrastructuur, zoals blijkt uit de verhitte debatten die zijn gevoerd over de aanleg van nieuwe railinfrastructuur naar het noorden van het land en de aanleg van infrastructuur voor de LNG-aanlanding.

In tegenstelling tot een kba wordt met een effectrapportage getracht de aandacht te vestigen op negatieve neveneffecten van projecten of maatregelen. Een groot voordeel van een effectrapportage kan zijn dat het leidt tot diepgaande inzichten in de gevolgen van een project of maatregel. Dit voordeel is tegelijkertijd het nadeel. De neiging zal bestaan om vanuit de optiek van de in beschouwing genomen effecten een oordeel te vellen, hetgeen andere effectrapportages kan uitlokken. Achterliggend argument: de balans terug te brengen in het debat. Het is vanuit deze waarneming dat wij in het verleden een pleidooi hebben gehouden voor integrale analyses.

### *KBA versus performance management*

Bij performance management ligt de nadruk op de te bereiken prestaties en beoogde effecten. De vorm en betekenis die performance management heeft gekregen komt met name tot uiting in de allocatiefunctie van begrotingen (en later bij de verantwoording). Ontegenzeggelijk heeft performance management daarmee een zeer belangrijke plaats verworven in het proces van beleidsvorming. En performance management heeft in dat opzicht ook veel bijgedragen aan het verhelderen van begrotingdebatten. Daarin schuilt direct het grote gevaar. Immers, performance management is ten principale gericht op de beoogde effecten. Op zich is dat nog geen probleem, maar het lijkt er in veel gevallen op dat er simplificatie optreedt: lineaire verbanden worden verondersteld tussen de ingezette middelen en de gevolgen. Kortom de beleidstheorie ontbreekt in veel gevallen. Nog wezenlijker is dat negatieve neveneffecten buiten beschouwing blijven. Daarvoor is simpelweg geen plaats bij performance management. Tenslotte is er een verschil in tijdsdimensie. Een kba is gericht op een weging van offers en effecten over een bepaalde periode als gevolg van een alternatief. Bij performance management gaat het om min of meer routinematig handelen van een organisatie teneinde bepaalde effecten te bereiken, en die op basis van indicatoren over het voortbrengingsproces te optimaliseren.

### *Effectrapportages versus performancemeting*

Methodisch gezien is ligt bij zowel de effectrapportage als bij performance management de nadruk op output en outcome. Het verschil is met name gelegen in de effecten in

beschouwing worden betrokken. In een effectrapportage ligt op negatieve effecten als gevolg van handelen, terwijl het bij prestatie management gaat om de beoogde effecten. Methodisch gezien is dit verschil echter niet principieel. Het gaat in beide gevallen om effecten als gevolg van overheidsoptreden. Met andere woorden, dit betreft de causaliteitsvraag. Wat betreft het overheidsoptreden zelf is er wel een verschil. Bij performance management wordt de link gelegd tussen de inputs en de output en outcome, zodat zicht ontstaat op de efficiëntie respectievelijk de kosteneffectiviteit van de voortbrenging. Bij effectrapportages gaat het veeleer om de verbinding tussen een alternatief en de (mogelijk negatieve) gevolgen daarvan. De causaliteitsvraag speelt bij beide: is de outcome een direct gevolg van het handelen.

Het beleidsanalytisch instrumentarium dat in deze paper aan de orde is gesteld, verschilt in reikwijdte en betekenis. En dit impliceert ook dat de rol van de beleidsanalist een andere is geworden. Zoals gesteld zien we twee veranderingen in de setting waarin beleidsanalyse plaatsvindt. Ten eerste de herkenning en erkenning dat de verschillende overheden deel zijn van een netwerk. De overheden zijn wat betreft de realisering van de ambities afhankelijk van andere spelers. Het is niet zo dat die afhankelijkheid noodzakelijkerwijs groter is geworden de afgelopen decennia (dat vereist een afzonderlijk onderzoek), maar vormt wel een verklaring waarom er in de bloeitijd van de beleidsanalyse grote discrepanties konden ontstaan tussen de uitkomsten van beleidsanalytische studies (in het bijzonder de kba's) en de uitkomsten van het feitelijke besluitvormingsproces. De rol van de beleidsanalist verandert mee. Hij verricht nog steeds onderzoek, maar hij treedt meer op als belangenbehartiger dan als waarheidsvinder en neutraal dienaar van het algemeen belang. De tweede verandering in de setting waarin beleidsanalyse plaatsvindt is die aangaande de toenemende betekenis van management informatie bij sturing en beheersing van beleidsuitvoering. Ook hier zien we een nieuwe rol voor de beleidsanalist. De inhoud is een andere geworden: het gaat om het in beeld brengen van de performance van organisaties.

Tenslotte dient te worden gewezen op het politiek gebruik van de resultaten van beleidsanalyse. Een kosten-batenanalyse kan bijvoorbeeld uitmonden in een dominant alternatief, dat desondanks niet wordt gerealiseerd omdat daarvoor onvoldoende politieke en maatschappelijke steun bestaat. In dat verband dient te worden bedacht dat de overheid slechts een van de vele spelers is in een netwerk van actoren. Zij zal de andere actoren moeten zien te overtuigen van haar gelijk – 'speaking truth to power' – maar zelfs dan hoeft zij nog geen gelijk te krijgen. De uitslag wordt niet zo zeer bepaald door de macht van de argumentatie, als wel door de macht van de sterkste. Een actor kan gelijk krijgen bij de gratie van ongelijk hebben (voor zover al valt vast te stellen of iemand gelijk heeft). De strijd is daarmee overigens nog niet gestreden, omdat daarmee voorbij zou worden gegaan aan eventuele perverse effecten. Actoren leren om te gaan met onwelgevallig beleid, waardoor het beleid als het ware wordt uitgehold<sup>14</sup>. Wie niet sterk is, moet slim zijn!

---

14. Het optreden van perverse effecten is door In 't Veld de 'wet van de afnemende effectiviteit' gedoopt. Hij speelt haasje over met de 'wet van de beleidsaccumulatie', die er van uitgaat dat beleidsmakers op eenzelfde manier reageren op effectiviteit als op een gebrek aan effectiviteit.



## Literatuur

- Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fengers, V.M.F. Homburg & K. Putters (2004), *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit Tilburg.
- Börzel, Tanja A. (1997), What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance, *European Integration Online Papers*, Vol. 1, Issue 16.
- Bouckaert, Geert & John Halligan (2008), *Managing Performance. International Comparisons*, Routledge, London and New York.
- Boorsma, Peter B. F.C.M.M. Maessen & J.A. Schild (1999), Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording in relatie tot beleidsanalyse en prestatiebegroting: een historische vergelijking vanuit een beleidsanalytisch perspectief, *Beleidsanalyse*, Vol. 28, Issue 1-2, p. 15-28.
- Bruijn, H. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*, Lemma, Utrecht, Netherlands.
- Buck Consultants International, *Evaluatie OEEI-leidraad*, mei 2002, Nijmegen
- Dunn, William N. (2004), *Public Policy Analysis. An Introduction*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey (3<sup>rd</sup> edition).
- Eeten, M. van (1999), *Dialogues of the Deaf. Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft.
- Fischer, Frank (2003), *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberate Practices*, Oxford University Press, Oxford and New York.
- Goemans, Tom (1988), Beleidsanalyse op weg naar volwassenheid, in: A.F.A. Korsten & Theo A.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*, Stenfert Kroese, Leiden.
- Hajer, Maarten & Hendrik Wagenaar (eds.), (2003), *Deliberate Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hoesel, Peter van & Jos Mevissen, Beleidsonderzoek onder vuur, in: P.H.M. van Hoesel, F.L. Leeuw & J.W.M. Mevissen (red.) (2005), *Beleidsonderzoek in Nederland. Kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*, Van Gorcum, Assen.
- Hoppe, Rob (1988), *De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse*, inaugurale rede, Universiteit Twente, Enschede.
- Hoppe, Rob (2005), Rethinking the science-policy nexus: From Knowledge Utilization and Science Technology Studies to Types of Boundary Arrangement, Poiesis & Praxis. *International Journal of Technology Assessment and Ethics of Science*, Vol. 3, Issue 3, p. 199-215.
- Jenkins-Smith, Hank (1990), *Democratic Politics and Policy Analysis*, Brooks/Cole, Pacific Grove.
- Kersbergen, Kees van & Frans van Waarden (2004), 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, *European Journal of Political Research* 43: 143-171, 2004.
- Klaassen, H.L. Begrotingen vergeleken. Een vergelijking van vorderingen, *TPC, Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control*, jaargang 5, nr. 4 augustus 2007, pp. 12-17.
- Klaassen, Henk L. & Frans K.M. van Nispen, *Drowned as Icarus? The Flight of Policy Analysis*, paper at a conference on the Transformation of Values in a Pluriform Society, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, October 19, 1994.
- Klaassen, Henk L. & Frans K.M. van Nispen (1995), *Policy Analysis in the Netherlands*, George Mason University, Policy Analysis Center.
- Klaassen, Henk L. & Frans K.M. van Nispen (1996), De wildgroei van effectrapportages: een rapportage, *Bestuurskunde*, Vol. 5, Issue 7, p. 308-316.
- Klijn, Erik-Hans (1996), *Regels en Sturing in Netwerken*, Eburon, Delft.
- König, T., Introduction: Modeling Policy Networks, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 10, Issue 4, p. 387-388.
- Lindblom, Charles E. & David K. Cohen (1979), *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, New Haven/London.
- Lindenberg, P. van, J. van den Burg, B. van 't Hoog, J. Yu, A. Kleijn en B. Eising, *Sturen op resultaat. Op weg naar meer doelmatigheid en doeltreffendheid bij publieke uitvoeringsorganisaties*. Sdu Uitgevers, Den Haag 2008.
- Lynn, Laurence E. (1987), *Managing Public Policy*, Little Brown and Company, Boston/Toronto.
- Mayer, I.S., C.E. van Daalen & P.W.G. Bots (2002), De verbeelding van de beleidsanalyse, *Beleidswetenschap*, Vol. 16, Issue 2, p. 95-113.

- Minister van Financien (2004), Evaluatie VBTB, Tweede Kamer 29 949, nr. 1.
- Nispen, Frans K.M. (2003), Beleidsanalyse tussen idealisme en realisme, in: Victor Bekkers & Arthur Ringeling (red.), *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*, Lemma, Utrecht.
- Nispen tot Pannerden, F.K.M. van, & Posseth, J.J.A. (2006). Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. *OECD Journal on Budgeting*, 6(4), 1-26.
- Obbink, N.S.T. & M.T.W. van Zwieten (1993), *Institutionalisering van beleidsanalyse. Opkomst en ondergang van de COBA*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Osbourne, David & Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Books, Harmondsworth, UK
- Parsons, Wayne (1995), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Peterson, John, (2003) *Policy Networks*, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford (2<sup>nd</sup>. Edition).
- Post, Hedda M. & Julia Schmidt (2005), Geschiedenis van het beleidsonderzoek in de Verenigde Staten, in: Van Hoesel et al., op. cit. 2005, p. 14-34.
- Raad van State (2003), *Jaarverslag 2003*, 's-Gravenhage.
- Radin, Beryl A. (2000), *Beyond Machiavelli. Policy Analysis Comes of Age*, George Washington Press, Washington D.C.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance*, Open University Press, Buckinghame.
- Stone, Deborah A. (2002). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, Norton, New York (etc.).
- Tennekes, J en W. Hornis, *Ruimtelijke effectanalyse van EU-beleid: een Leidraad*, Beleidsadviezen 08, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2008
- Thiel, Sandra van and Frans L. Leeuw (2002), The Performance Paradox in the Public Sector, *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, No. 3, pp. 267-281.
- Veld, Roeland J. in 't (1998), The Dynamics of Policy Instruments, in: B. Guy Peters & Frans K.M. van Nispen (eds.), *Public Policy Instruments. Evaluation the Tools of Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton.
- Weimer, David L. & Aidan R. Vining (1999), *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey (3<sup>rd</sup> edition).
- Weiss, Carol H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, Vol. 39, Issue 5 (September/October), p. 426-431.
- Weiss, Carol H. (1980). Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, Vol. 1, Issue 3, p. 381-404.
- White House (2008), The President's Management Agenda: The Scorecard, [www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html](http://www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html)
- Wildavsky, Aaron (1969), Rescuing Policy Analysis from PPBS, *Public Administration Review*, Vol. 29, Issue 2, p. 189-202.
- Wildavsky, Aaron (1979), *The Art and Craft of Policy Analysis: Speaking Truth to Power*, Little, Brown and Co, Boston.
- Wittrock, B. (1991), Social Knowledge and Public Policy: Eight Models of Interaction, in Peter Wagner (ed.), *Social Sciences sand Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 28-85.