

Lerend evalueren; een expeditieverlag.

Jurian Edelenbos & Arwin van Buuren

1. Inleiding

In 2003 hebben wij met enkele andere onderzoekers het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid van het Nederlandse Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) geëvalueerd met behulp van een lerende evaluatieaanpak (zie Edelenbos, e.a., 2003). Dit programma moest het milieubeleid meer van, voor en door de burger maken. We hebben dit onderzoek ‘anders dan anders’ aangepakt, met name om een grotere doorwerking van de studie te bewerkstelligen. Daarom hebben we gaandeweg een ‘lerende evaluatie’ vormgegeven, die gericht was op daadwerkelijke gedragsverandering en leermomenten voor het betrokken programmteam. Tegelijk was de evaluatie klassiek, in de zin dat de politiek-bestuurlijke top en de volksvertegenwoordiging moesten kunnen beoordelen of het programma voortgezet moest worden.

Doel van dit artikel is om via een reconstructie van onze empirische zoektocht naar een passende invulling van de lerende evaluatie en tot nadere conceptuele duiding van deze methodologische vernieuwende evaluatiestudies te komen. Om die reden starten we in paragraaf 2 met een korte beschrijving van het geëvalueerde programma. Paragraaf 3 beschrijft het uitgevoerde evaluatieonderzoek. In paragraaf 4 gaan we nader in op leerervaringen die we in het onderzoek hebben opgedaan. In paragraaf 5 vatten we de kenmerken van een lerende evaluatie samen, in het licht van de gangbare evaluatietypen.

2. Achtergronden van het project Burger en Milieubeleid

Het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid was een direct uitvloeisel van een door de Tweede Kamer bij de begroting van Milieu voor 2002 aangenomen motie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 XI, nr. 21) dat het milieubeleid meer ‘van, voor en door de burger’ zou moeten worden. Burgers zouden een meer coproducerende rol moeten krijgen bij de totstandkoming van het Nederlandse milieubeleid.

De eerste doelstelling was het versterken van de ‘burgeroriëntatie’ bij beleidsmakers van milieu- en duurzaamheidsbeleid. Beleidsmakers zouden meer rekening moeten leren houden in beleidsvorming met de effecten van beleidsmaatregelen op het dagelijkse leven van mensen. De tweede doelstelling van het Stimuleringsprogramma was het betrekken van burgers bij de beleidsvorming. Onder deze ‘coproducerende rol’ werd in het kader van dit programma een breed scala van vormen van burgerparticipatie in de beleidsvorming verstaan.

Het Stimuleringsprogramma kende verschillende projecten die door ons geëvalueerd moesten worden. Die projecten bevonden zich op de terreinen milieu, transitie en duurzame ontwikkeling. Zo waren er projecten als afvalbeleid, biodiversiteit in de provincie Zuid-Holland en omgang met veiligheidsrisico's. De evaluatie moest echter ook projectoverstijgend zijn; het moest bijdragen tot het tijdig kunnen bijsturen van het totale programma. Het Stimuleringsprogramma werd getrokken door een Programmteam. Dit team was ons aanspreekpunt voor het uitvoeren van de lerende evaluatie en het terugkoppelen van (tussen)resultaten.

3. Evaluatie van het Stimuleringsprogramma

In deze paragraaf beschrijven we het verloop en de uitkomsten van de evaluatie van het Stimuleringsprogramma. Eerst gaan we in op de opdrachtformulering. Vervolgens bespreken we de gebruikte methoden. Daarna gaan we uitgebreider in op het evaluatieproces.

Opdracht aan evaluatieteam

Er werd reeds in een vroeg stadium nagedacht over de vormgeving van het evaluatieonderzoek. Het programmteam wilde een evaluatie ‘tijdens de rit’. Daarmee wilde zij bereiken dat de evaluatie ook kon dienen om tijdens de begrotingsbehandeling voor 2004 een discussie over de middelen voor het programma te ondersteunen. Het programmteam wilde met name een evaluatie dat hen in staat stelde om tijdens het programma verschillende projecten bij te sturen.

De centrale evaluatievraag was in feite heel klassiek: “In hoeverre is het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid erin geslaagd om milieubeleid meer van, voor en door de burger te laten worden en welke adviezen kunnen worden gegeven om het Stimuleringsprogramma ten opzichte van deze hoofddoelstelling (nog) beter te doen functioneren.”

Het onderscheidende karakter van het onderzoek zat niet zozeer in de te beantwoorden evaluatievragen, maar veelmeer in de wijze waarop dit onderzoek werd uitgevoerd: sterk gericht op het tijdens de rit laten doorklinken van aanbevelingen, waarbij het evaluatieteam ook lette op de wijze waarop het team omging met deze geluiden (hun lerend vermogen).

Methoden van onderzoek

Het evaluatieonderzoek werd gekenmerkt door het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden:

- twee telefonische steekproefsgewijze enquêtes om de bekendheid van het Stimuleringsprogramma te testen en de burgeroriëntatie te achterhalen;
- vragenlijst onder gesubsidieerde projecten van maatschappelijke organisaties om de opzet, uitvoering en geboekte resultaten te achterhalen;
- documentenanalyse;
- interviews met projectleiders en leden van het programmteam;
- observaties van een scala aan programmagerelateerde bijeenkomsten;
- zes leersessies, voornamelijk met het programmteam.

Evaluatieproces

De evaluatie betrof met name de startfase van het Stimuleringsprogramma: januari tot en met mei 2003, en het halfjaar daaraan voorafgaand (augustus – december 2002) toen het programma ambtelijk in de steigers werd gezet. Het definitieve evaluatierapport werd uiteindelijk opgeleverd in oktober 2003.

1. Eerste ronde (januari – februari 2003): verkenning

Een evaluatie ‘tijdens de rit’ met expliciete aandacht voor tussentijdse terugkoppeling sprak de opdrachtgever erg aan. Dit was een vruchtbare basis voor het evaluatieteam om met elkaar na te denken over de vormgeving van dit evaluatietraject. De evaluatoren hebben veel tijd gestoken in het expliciteren van de logica en ambities van het Stimuleringsprogramma. Deze verkenning en voorbereiding was nodig om met de opdrachtgever mee te kunnen denken in de verdere ontwikkeling van het Stimuleringsprogramma.

2. Tweede ronde (maart – juni 2003): toewerken naar een aanpassing van het programma

Na de verkennende fase startte het evaluatieteam haar evaluatiewerkzaamheden. Een eerste ronde interviews onder de projectleiders van de verschillende in gang gezette burger en milieuprojecten en de uitkomsten van de eerste ‘leersessies’ met het programmteam leidde haar al snel tot de conclusie dat het team weliswaar veel initiatieven had ontwikkeld, maar dat het effect daarvan nauwelijks zichtbaar was. In het kort kwam de boodschap erop neer dat

het programma te gefragmenteerd was en de projecten te weinig aansloten bij de agenda van de burger. Op deze wijze zou het Stimuleringsprogramma haar algemene doelstelling om milieubeleid meer van, voor en door de burger te maken niet halen.

Het programmateam heeft op deze interventie van het evaluatieteam gereageerd met een notitie waarin zij pleitte voor een aantal aanpassingen. Daarbij werd met name ingegaan op een sterkere oriëntatie op de burger van de agenda (vraaggericht beleid).

3. Derde ronde (juli – september 2003): ver(ant)woording onderzoeksresultaten

In deze derde ronde is voor het eerst een concept-eindrapportage met de leden van het programmateam besproken. Deze rapportage is, vergeleken met het intensieve contact met de opdrachtgever in de eerste twee ronden, in relatieve distantie geschreven. Het conceptrapport veroorzaakte veel commotie bij de leden van het programmateam. Er kwam veel kritiek op de wijze waarop een en ander was verwoord. De evaluatoren hadden steeds meegedacht met het programmateam, maar stelden zich nu wat afstandelijker op en kwamen ‘opeens’ met confronterende analyses en conclusies.

De twistpunten waren niet zozeer inhoudelijk, maar vooral semantisch van aard. De wijze van verwoorden werd vaak kort door de bocht en weinig subtiel gevonden. Er is toen besloten om het rapport meer in samenspraak met de programmateamleden betekenis te geven. Het evaluatieteam heeft gekozen voor deze strategie van gezamenlijke verwoording, omdat zij dit nodig achtte voor een goede doorwerking van de onderzoeksresultaten. Het evaluatierapport is uiteindelijk zonder veel ophef in het management van het ministerie en in de Tweede Kamer behandeld. Besloten werd om het Stimuleringsprogramma voort te zetten.

4. Evaluatie ‘lerende evaluatie’

In deze paragraaf blikken we aan de hand van vijf aspecten terug op het verloop van het evaluatieproces. We passen een ‘zelfevaluatie’ toe op een door onszelf vormgegeven en uitgevoerde evaluatie. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van inzichten die uit een evaluatiegesprek met het programmateam in oktober 2003 naar voren kwamen.

Leren en bijsturen als kernpunten

De startcondities voor het uitvoeren van een lerende evaluatie waren gunstig. De opdrachtgever accepteerde de open insteek en het explorerende karakter van de lerende evaluatie. Met name het idee dat de evaluatie gericht was vervlechting met het programma en de projecten die daaronder vielen, sprak de opdrachtgever aan. Dit uitgangspunt gaf het programmateam de mogelijkheid om het programma bijtijds bij te sturen.

Co-evolutie

Centraal element van de lerende evaluatie is het *leervermogen* van actoren die een centrale rol spelen bij de uitvoering van (beleids)programma's. Het gaat in het geval van het geëvalueerde programma om de *wil* en de *mogelijkheid* om de verkregen inzichten te vertalen in bijsturing van het programma en de projecten daarbinnen. Lerende evaluaties gaan minder uit van afrekenen (een doelstelling is niet gehaald), maar benadrukken vooral leren (hoe kan een doelstelling wel worden behaald?). Een leerevaluatie is daarmee sterk aan verandering onderhevig. Indien een leerpunt door het Programmateam werd opgepakt, veranderde hiermee tegelijkertijd weer de focus en locus van de evaluatie. Onze interventie dat de projecten meer vanuit de beleving van de burgers moesten worden opgezet en uitgevoerd werd opgepakt, waarna we gingen kijken hoe dat precies in de praktijk werd gebracht.

Lerende evaluaties vertonen dan ook een sterk co-evolutionair karakter: de evaluatie verandert mee met de ontwikkelingen in het te bestuderen object. Leeronderzoek heeft in

zich dat zij blootstaat aan grote dynamiek, de ontwikkelingen in de beleidspraktijk actief moet volgen en constatering en conclusies beperkt houdbaar zijn.

Strategie van interactie

Bij aanvang van de lerende evaluatie was het de bedoeling om frequent terug te koppelen naar het programmteam om hen de gelegenheid te geven om op basis van het evaluatiemateriaal het Stimuleringsprogramma bij te kunnen sturen. Het programmteam gaf aan dat de terugkoppeling van de onderzoeksresultaten frequenter had gekund. Het programmteam had graag meer tussentijdse resultaten gezien om 'vinger aan de pols' van de projecten te kunnen houden.

In de verkennende ronde van het evaluatietraject hebben we veel tijd geïnvesteerd in het inzichtelijk krijgen van de dominante beelden van de leden van het programmteam over het Stimuleringsprogramma en hun bedoelingen met dit programma. Er was toen nog geen gelegenheid voor terugkoppeling van datgene wat wij via onderzoek hadden waargenomen. Daar hadden we meer tijd voor kunnen en moeten inruimen. Toen wij uiteindelijk in de derde ronde van het evaluatietraject intervenueerden, kwam dat tamelijk onverwacht. Ook was de evaluatietijd (5 maanden!) te kort om ook de bijgestuurde acties van het programmteam intensief te kunnen monitoren en hierover terug te kunnen rapporteren.

Evalueren in het hart en niet aan de zijlijn van het beleidsproces

Evalueren is een activiteit die niet los kan worden gezien van de praktijk zelf waarin ervaringen cumuleren. In het proces zijn reflectie en actie in de context van een praktijkprobleem voortdurend onderling op elkaar betrokken. Evalueren is niet zozeer het systematisch langs een van tevoren uitgezet traject een gewenst doel bereiken, als wel het vanuit een open grondhouding, vertrekkend vanuit globale onderzoeksdoelen, op een intelligente en creatieve wijze omgaan met de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in een voortdurend veranderende werkelijkheid (betreffende de bestaande en beoogde situatie). We opereerden als 'reflective practitioners' (Schön, 1983); we poogden een grote mate van situationele responsiviteit ('situated responsiveness', Alkin, 1990, p.74) ten toon te spreiden. Evalueren zagen we niet zozeer als een gestandaardiseerde decompositie van het probleem in fases en delen, maar meer als een voortdurende iteratie, het lerend zoeken, het inpassen van creatieve vondsten in het groter geheel.

Tijdens de evaluatie vervulden we diverse rollen. Soms waren we beoordelaars (daar vroeg de opdrachtgever vaak expliciet om) door positief en soms negatief uit te spreken over hoe het programma en de projecten daarbinnen verliepen. Dan traden we weer op als expert op het vlak van burgerbetrokkenheid door hen te wijzen op de mogelijkheden om burgers te betrekken bij de vorming van milieubeleid. Dan weer namen we de rol aan van coach/facilitator door leden van het programmteam actief te begeleiden in hun gedeelde zoektocht naar ideevorming over het programma.

Eigenlijk was er sprake van een dubbel traject in de evaluatiestudie: een leertraject gericht op interactie met de centrale doelgroep, en een evaluatietraject waarin de evaluatoren zich meer op afstand opstelden en de tijd namen waarnemingen te verzamelen. De beide sporen zijn tijdens het evaluatieproces lichtelijk van elkaar vervreemd geraakt. De waarneming in het tweede traject hadden we meer moeten inbrengen in het eerste traject van de evaluatie. Het was moeilijk om de balans te vinden tussen een afstandelijke houding (in onze rol van beoordelaars) en een betrokken houding (in onze rol van coach, facilitator, adviseur). Vooral in het begin namen we een meedenkende rol aan, adviseren, coachen, faciliteren. Maar aan het eind traden we meer op als beoordelaars, toen we onze ervaringen en bevindingen moesten rapporteren. In die fase namen we ook meer afstand van het programmteam.

Het zou goed geweest zijn als we binnen het evaluatieteam een rolverdeling hadden doorgevoerd waarbij een aantal leden meer de adviserende en coachende rol had gespeeld en de andere leden meer de klassieke evaluerende of beoordelende rol. Dit had ook meer duidelijkheid geschapen naar onze opdrachtgever, en had verkeerde verwachtingen en miscommunicatie over het verloop en de uitkomsten van de lerende evaluatie kunnen voorkomen.

5. Conclusie

Dit artikel wilde voorzien in een empirische beschrijving van wat wij een lerende evaluatie hebben genoemd. Terugkijkend kunnen we concluderen dat de lerende evaluatie een hybride vorm van evaluatiestudie is, die tegelijkertijd valt te benoemen als:

- een rationele evaluatie (Provus 1971), omdat zij focust op de vraag of (eventueel tijdens de rit gewijzigde) doelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd;
- een constructivistische evaluatie (Fischer en Forester 1993) omdat zij het beleidsproces benadert als het resultaat van een proces van vormgeving en zingeving door actoren met verschillende interpretatiekaders;
- een responsieve evaluatie (Stake 1983) omdat het erop gericht is voortdurend informatie met gebruikers van de studie uit te wisselen en daarmee kiest voor een open, adaptieve aanpak van de evaluatiestudie;
- een participatieve evaluatie (House en Howe 2000) omdat zij er naar streeft participanten een stem te geven in de vormgeving en uitvoering van de evaluatiestudie om daarmee de bruikbaarheid en de kwaliteit van de studie te vergroten;
- een op doorwerking georiënteerde evaluatie (Patton 1997) omdat het focust op het maximaliseren van de bruikbaarheid van haar conclusies, adviezen en aanbevelingen voor de beleidspraktijk.

Daarenboven heeft de lerende evaluatie aar eigen waarde, omdat zij ook het leervermogen en het adaptatievermogen van de betrokken actoren tracht te waarderen. Daarnaast is zij uniek omdat zij niet voorafgaand of na afloop van een beleidsprogramma wordt uitgevoerd, maar tijdens de rit. Als de lerende evaluatie erin slaagt de verschillende kenmerken van de diverse evaluatietypen vruchtbaar te combineren, resulteert dat in een spannende, maar tegelijk ook relevante evaluatiebenadering, die in potentie voor zowel de praktijk als de wetenschap meerwaarde heeft.

Referenties

- Alkin, M.C. 1990. *Debates on Evaluation*, London: Sage.
- Edelenbos, J., M.W. van Buuren, M. van As, M. Duijn, A. Slob, en W. Vermeulen. 2003. *milieubeleid meer van, voor en door de burger. Resultaten van de lerende evaluatie van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Fischer, F. en J. Forester, eds. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham/London: Duke University Press.
- Guba, E. en Y. Lincoln. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- House, E.R. en K.R. Howe. 2000. Deliberative democratic evaluation. *New Directions for Evaluation* 85:3–12.
- Patton, M.Q. 1997. *Utilization-focused Evaluation. The next century text*. 3th edition. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Provus, M.N. 1971. *Discrepancy evaluation*. Berkeley, CA: McCutcheon.
- Schön, D.A. 1983. *The reflective practitioner: how professionals think in action*, New York: Basic Books.

Tweede Kamer, 2001-2002. Motie Feenstra, Klein Molenkamp en Augusteijn-Esser, 28 000 XI: 21.

Stake, R.E. 1983. Program evaluation, particularly responsive evaluation. In *Evaluation models*, , edited by G.F. Madaus, M. Scriven, and D.L. Stufflebeam, 287–310. Boston: Kluwer-Nijhoff.

Auteursnoot

Dr. Jurian Edelenbos (e-mail: edelenbos@fsw.eur.nl) en drs. Arwin van Buuren (e-mail: vanbuuren@fsw.eur.nl) zijn werkzaam aan de Opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Postadres: Opleiding Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam. Postbus 1738. 3000 DR Rotterdam.