

ARTIKEL

De rol van de beleidstheorie in het ontwerpen en evalueren van beleid

Frank Bongers*

1 Inleiding

De beleidstheorie is in de beleidswetenschap sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een bekend en centraal concept. Hoogerwerf et al. (2021) definiëren een beleidstheorie als het geheel van veronderstellingen waarop beleid berust. Deze veronderstellingen kunnen drie verschillende relaties betreffen, namelijk relaties tussen:

- 1 doeleinden en middelen (*finale relaties*);
- 2 oorzaken en gevolgen (*causale relaties*);
- 3 beginselen of waarden en in beleid gebruikte normen (*normatieve relaties*).

In veel evaluatieonderzoek valt de nadruk doorgaans op causale relaties in een beleidstheorie (op doelbereiking en in mindere mate op doelmatigheid). Aanverwante begrippen van de beleidstheorie zijn de *Logical Framework Approach* (LFA)¹ en de *Theory of Change* (ToC).²

De beleidstheorie speelt in zowel beleidsontwikkeling als beleidsevaluatie een rol. In de ontwerpfase expliciteert deze theorie de aannames van een beleidsmaker over de verwachte bijdrage(n) van verschillende instrumenten aan het realiseren van doelstellingen. In beleidsevaluaties is deze theorie een leidraad om te toetsen of deze veronderstellingen over de (bijdragen aan) doelbereiking juist zijn (gebleken) of tussentijds bijgesteld moeten worden (dus voor een ex-ante-, ex-post- en ex-durante-evaluatie; zie figuur 1). Daarnaast bestaan er (afgeleide) rollen voor dit hulpmiddel, bijvoorbeeld op het vlak van sturing en communicatie (deze laatste twee rollen staan niet in de figuur en komen later aan de orde).

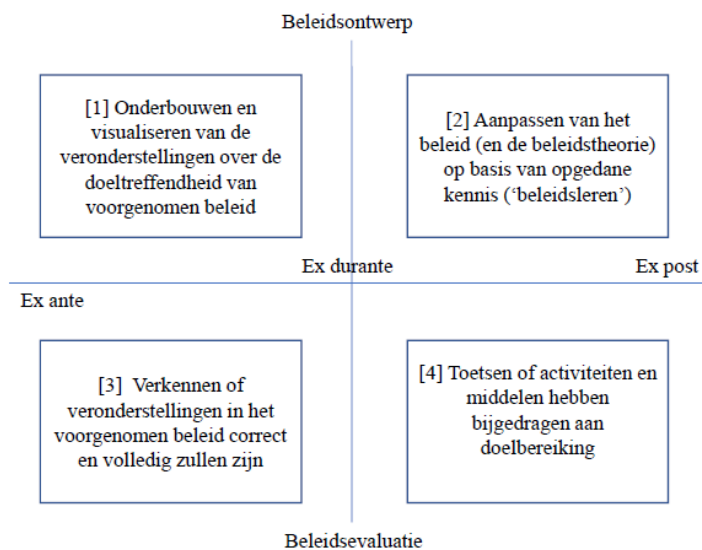
* Frank Bongers is beleidssocioloog en werkt als principal consultant bij het onderzoeks- en adviesbureau *Dialogic innovatie & interactie* te Utrecht. Hij heeft in de afgelopen 25 jaar talloze beleids-, programma- en instrumentevaluaties verricht in onder meer de domeinen van wetenschap, innovatie, omgeving en cultuur voor zowel Nederlandse als Vlaamse overheden.

- 1 De LFA is een methode gericht op een visuele benadering voor het ontwerpen, uitvoeren en beoordelen van projecten, die gebruikers aanmoedigt de relaties tussen beschikbare middelen, geplande activiteiten en gewenste veranderingen of resultaten in kaart te brengen en te overwegen (bron: <https://www.betterevaluation.org/methods-approaches/methods/logframe>).
- 2 De ToC is een methode gericht op een uitgebreide beschrijving en illustratie van hoe en waarom een gewenste verandering in een bepaalde context wordt verwacht. Zij is met name gericht op het in kaart brengen van de black box tussen wat een programma doet (de activiteiten of interventies) en hoe dit leidt tot het bereiken van de gewenste doelen (bron: <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/>).

Frank Bongers

Het is de vraag of een beleidstheorie één of meerdere van deze rollen altijd vervult in een beleidscyclus (en of dat ook nodig is). De praktijk (een belangrijke inspiratiebron voor dit artikel) blijkt immers weerbarstig te zijn. De inzet van dit instrument kent uitdagingen. Een beleidstheorie vertegenwoordigt bijvoorbeeld meestal een dominant gezichtspunt van een (centrale) actor en is daardoor nauwelijks een uitdrukking van andere of concurrerende perspectieven. In dit verband is het onderscheid dat Tirion (2021) maakt tussen normatieve en feitelijke veronderstellingen in een beleidstheorie relevant. Normatieve veronderstellingen hebben betrekking op de aanvaardbaarheid van een overheidsinterventie. In deze overwegingen gaat het om een waardering. Dat kan onderdeel zijn van een politiek debat waarbij breder geaccepteerde waarderings sneller hun weg vinden naar een beleidstheorie. Feitelijke veronderstellingen gaan in navolging van Tirion over overwegingen die te maken hebben met de oorzaken van een probleem en met de verwachte werking van de interventie. Deze en andere observaties over het gebruik van dit concept roepen de vraag op welke rol en meerwaarde aan dit hulpmiddel toegewezen kunnen worden.

Figuur 1 Rollen van de beleidstheorie in beleidsontwikkeling en -evaluatie



In dit artikel wordt op basis van eigen ervaringen en literatuur nader beschouwd welke rol een beleidstheorie in beleidsprocessen in het algemeen, en in het bijzonder in evaluaties, speelt of kan spelen (en of dit hulpmiddel altijd nodig is).

2 De beleidstheorie is geen wetenschappelijke theorie

Een beleidstheorie beschrijft de veronderstellingen van beleidsmakers over de oorzaken en oplossingen van een bepaald (maatschappelijk) probleem. Deze veronder-

stellingen hebben niet noodzakelijk een wetenschappelijk fundament. De Britse politicoloog Peter John vat dit nog eens kernachtig samen: ‘Policy-makers select instruments according to their theories of how the world works’ (2005: 152). ‘Their theories’ kunnen ook afgeleid zijn van de ervaring, intuïtie, ideologie of persoonlijke voorkeur van een beleidsmaker. Deze veronderstellingen kunnen (wetenschappelijk) worden getoetst (als hypothesen). Veel beleidsmakers maken gebruik van wetenschappelijke inzichten. In die zin kan wel worden gesteld dat het gebruik van een beleidstheorie past in het belang dat gegeven wordt aan het verbinden van kennis aan beleid (zie bijv. Van Ommeren et al., 2022; Derksen, 2011). Wanneer er niet nagedacht wordt over de toegepaste interventie kan er ook geen sprake zijn van een beleidstheorie (Tirion, 2021). Beleidstheorieën maken bij voorkeur ook gebruik van wetenschappelijke inzichten (Van de Graaf, 1988). Daar staat tegenover dat vanuit de praktijk waardevolle aanvullingen kunnen worden gedaan bij de reconstructie van deze theorieën. Het is vaak ook diezelfde praktijk die graag voorzien wordt van ‘harde’ zekerheden, terwijl beleidsonderzoekers altijd zullen wijzen op onzekerheden die gepaard gaan met ontwikkeling en onderzoek van beleid. Die spanning geldt ook voor beleidstheorieën. Daarin worden aannames gevisualiseerd over de verwachte werking van instrumenten, maar of die aannames correct zijn, zal pas in de uitvoering (of de evaluatie) blijken.

3 Reconstrueren van een (kwaliteitsvolle) beleidstheorie

Bij beleidsontwikkeling en -evaluatie kan het opstellen en gebruiken van een beleidstheorie meerwaarde opleveren. Het is te beschouwen als een kapstok waaraan alle ingebrachte informatie uit het veld gehangen kan worden, in verband met elkaar kan worden gebracht en gewogen kan worden (en dat eventueel met een bredere groep van betrokkenen) (Van Hoesel & Herold, 2020).

Evaluatoren kunnen deze beleidstheorieën dus opsporen, reconstrueren en vervolgens beoordelen op volledigheid, consistentie en geldigheid. Er bestaan verschillende stappenplannen hoe een beleidstheorie te reconstrueren (Van Thiel, 2021; Tirion, 2021; Van der Knaap et al., 2020; Van Hoesel & Herold, 2020). In hoofdlijnen komt het reconstrueren neer op het:

- 1 verzamelen van bronnen (documenten, interviews) die uitspraken bevatten over doelen en instrumenten (en eventueel onderlinge samenhang);
- 2 groeperen van deze uitspraken in de vorm van ‘als-dan’-veronderstellingen (betreft een vorm van argumentanalyse);
- 3 integreren van deze veronderstellingen tot een samenhangend geheel zodat duidelijk wordt via welke middelen (*input*), instrumenten (*throughput*) welke resultaten (*output*) en effecten (*outcome*) worden bereikt (bijvoorbeeld in de vorm van een doelenboom of pijlenschema; zie figuur 2).

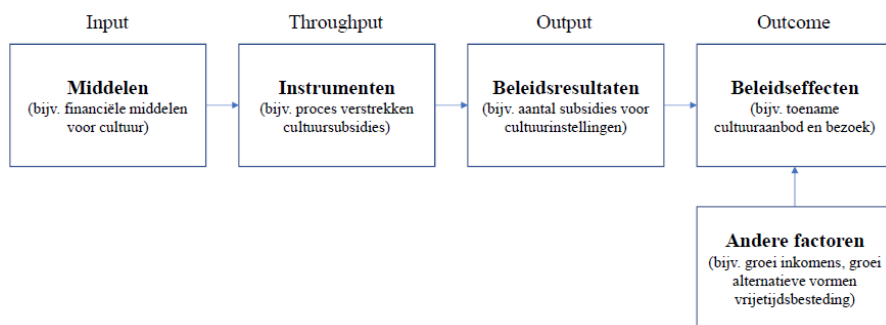
De ervaring is dat gesprekken met beleidsmakers waardevolle informatie opleveren voor een reconstructie. Veronderstellingen over de werking van beleid bereiken vaak het papier niet of krijgen pas meer kleur en actualiteit wanneer beleidsmakers daar mondeling op reflecteren. Het opstellen van een beleidstheorie is dus vaak een

Frank Bongers

iteratief proces waarin opeenvolgende versies circuleren tussen bijvoorbeeld beleidsmakers onderling of tussen beleidsmakers en evaluatoren (en andere betrokkenen) om tot een finale versie te komen. De beleidstheorie die vervolgens het daglicht ziet, voldoet bij voorkeur aan een aantal kwaliteitseisen (Van de Graaf, 1988). De theorie:

- bevat zo precies mogelijk geformuleerde begrippen;
- sluit hypothetische situaties zo veel mogelijk uit;
- is intern consistent (uitspraken mogen onderling niet tegenstrijdig zijn);
- bouwt zo veel mogelijk op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

Figuur 2 Weergave van een sterk vereenvoudigde beleidstheorie



Een ander kwaliteitscriterium betreft dat de theorie bruikbaar moet zijn voor de praktijk. Hier doet zich de uitdaging voor dat beleidstheorieën voor de praktijk toch een relatief theoretische/technocratische connotatie hebben. Dat maakt dat zij niet systematisch opgesteld en gebruikt worden of dat de inbedding in beleid niet goed is. De dynamiek van beleidsprocessen kan een theorie ook snel verouderd maken.

Een van de kanttekeningen bij deze aanpak en bij de gestelde kwaliteitscriteria is dat het beschrijven van een beleidstheorie verwordt tot een bureauoefening. Het resultaat is een statische beleidstheorie die weinig rekening houdt met de dynamiek van beleidsprocessen. De nadruk ligt dan eerder op het ex-post of ex-ante gebruik van een beleidstheorie, terwijl een beleidstheorie eerder een ‘levende theorie’ zou moeten zijn die tussentijds (ex-durante) aangepast kan worden. Dat ‘levende’ perspectief sluit ook aan bij de gedachte dat beleid eerder organisch tot stand komt in langdurige processen van bedenken, onderhandelen, beslissen en aanpassen. Er is vaak geen duidelijk startpunt van beleid aan te wijzen.

4 Matige institutionalisering in de beleidspraktijk

Een goed beleidsontwerp omvat een uitspraak over hoe de doelstellingen bereikt gaan worden. Een beleidstheorie is weliswaar geen wetenschappelijke theorie maar stimuleert wel dat beleid op kennis – ook ervaringskennis – wordt gebouwd. Een beleidstheorie heeft dus ook een ex-ante functie in beleid: vooraf goed doordacht

beleid vergroot de kans op doelbereiking (een volledige en consistente beleidstheorie met correcte veronderstellingen over causale relaties). Met een goed door-dachte theorie kan een beleidsmaker de eerste treden bereiken van de zogenoemde effectenladder.³ Een beleidstheorie kan al helpen om beleid meer (potentieel) effectief te maken en dat ook vast te stellen (Koeman & Koopmans, 2019). Hogere treden op deze ladder worden bereikt wanneer er meer (quasi-)experimenteel evaluatieonderzoek wordt verricht, waardoor de effectiviteit betrouwbaarder kan worden bepaald. Experimentele evaluatiemethoden zijn lastig toepasbaar in de praktijk, onder andere vanwege de kosten en de uitdaging om in evaluaties vergelijkbare experimentele en controlegroepen samen te stellen (Van der Knaap et al., 2020; Webbink, 2006). Desondanks worden er in beleidsevaluatie steeds vaker pogingen ondernomen om te controleren voor selectiviteit en exogene invloeden door econometrische methoden toe te passen (met gebruik van controlegroepen) (Ministerie van EZK, 2022).

Het ontbreekt vaak aan goed uitgewerkte (of beter gezegd geformaliseerde) beleidstheorie in beleid. Van Hoesel (2017) stelt vast dat er in Nederland maar weinig ex-ante-evaluaties worden uitgevoerd en dat het in de meeste gevallen gissen blijft naar de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de beleidsmaatregelen. Deze kritiek richt zich niet alleen op beleidsmakers. Ook in evaluaties ontbreekt vaak een beleidstheorie:

‘Opvallend is dat in veel beleidsdoorlichtingen een schematische weergave van de beleidstheorie, die de theoretische relatie tussen *input* en *impact* weergeeft, ontbreekt. Dit terwijl de handreiking beleidsdoorlichting en de Algemene Rekenkamer (ARK) expliciet vermelden dat de beleidstheorie idealiter in een doelenboom of een resultatenketen wordt opgenomen. Het *ex ante* opstellen van een schematische weergave van een beleidstheorie helpt de evaluator *ex post* om het beleid te toetsen.’ (Koeman & Koopmans, 2019)⁴

Het ontbreken van een beleidstheorie heeft – naast de beperkte aandacht voor ex-ante-evaluaties – verschillende redenen, onder meer dat de theorie ‘tussen de oren’ van beleidsmakers zit of dat de theorie verspreid is over uiteenlopende bronnen. Het gebrek aan beleidstheorieën ontlokte Van Hoesel zelfs tot de uitspraak:

‘dat beleidstheorieën doorgaans niet rusten op wetenschappelijke of praktijkkennis, maar op min of meer vrijblijvende gesprekken tussen insiders –

- 3 De effectenladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe ‘hard’ de uitkomsten van een evaluatie (ex ante en ex post) zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie <https://www.nji.nl/effectieve-jeugdhulp/werken-aan-effectiviteit>.
- 4 Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting (https://archieffinancijs.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen?language_content_entity=nl). De meerjarenplanning beleidsdoorlichtingen is in 2021 vervangen door de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Zie <https://www.rijksfinancijs.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/IX/onderdeel/1075313>.

Frank Bongers

bestuurders, politici, ambtenaren, journalisten en lobbyisten. “Eigenlijk ben ik nog nooit een uitgeschreven beleidstheorie tegengekomen, waarin de veronderstellingen in kwestie expliciet worden genoemd. Laat staan een toetsing van die theorie aan de hand van feiten en onderzoek.”⁵

Het is juist van belang om duidelijk te maken welke veronderstellingen er aan beleid ten grondslag liggen. Wanneer deze deels of geheel niet blijken te kloppen, berust beleid op drijfzand (Van Hoesel & Herold, 2020).

De term beleidstheorie heeft ook een wat technische connotatie en roept mogelijk daardoor weinig politieke belangstelling op. Dat er vaak geen uitgewerkte beleidstheorie bij beleids- en wetsvoorstellen gevoegd wordt bij de behandeling in de Tweede Kamer, helpt daarbij ook niet (Veerman, 2022).

Houppermans stelt hiertegenover dat ‘maatschappelijke vraagstukken bijzonder complex [zijn] en zo ook het beleid. Beleid is vaak langlopend, ondergaat vele wijzigingen, is verweven met andere beleidsterreinen, wordt beïnvloed door externe factoren, is vaak niet ontstaan vanuit een vooraf geconstrueerde beleidstheorie, et cetera. Een reconstructie van een initiële beleidstheorie is meestal niet eens mogelijk omdat er vooraf geen duidelijk plan lag’ (2018a). Beleid kan ook het resultaat zijn van een expliciete politieke keuze waardoor een beleidstheorie ontbreekt en niet te reconstrueren is (Houppermans, 2018b).

Een beleidstheorie is – blijkens de evaluatiepraktijk in de breedte en enkele beleidsdoorlichtingen in het bijzonder – geen standaardonderdeel van evaluaties (laat staan van beleidsontwerpen). Beleidsdoelen worden veelal in algemene termen opgenomen in beleidsplannen, maar er vindt vaak geen gedetailleerde uitwerking plaats waarin impacts, resultaten, activiteiten en middelen aan elkaar gekoppeld worden (en dat zowel op beleids- als instrumentniveau). Dit troffen we aan in verschillende beleidsdoorlichtingen (Significant APE & Dialogic, 2022; Dialogic, 2021).

In steeds meer evaluaties worden beleidstheorieën opgenomen en getoetst, bijvoorbeeld omdat (online) handleidingen er steeds meer op wijzen⁶ en omdat de kwaliteit van evaluaties steeds verder toeneemt, mede als gevolg van de professionalisering van dit vakgebied (Van Hoesel et al., 2014). Bovendien zou – in navolging van Houppermans – gesteld kunnen worden dat een beleidstheorie geen panacee is voor elk beleid en voor elke evaluatie. Van Vliet (2022) stelt onder meer dat het lineaire karakter van modellen als de beleidstheorie geen recht doet aan de complexiteit van de beleidspraktijk en dat dit soort modellen voorbijgaat aan onenigheid over beleid. Een model als de beleidstheorie omvat uiteindelijk alleen maar doelen en relaties waarover overeenstemming bestaat (aldus Van Vliet).

5 Zie <https://sprankmagazine.nl/beter-beleid-begint-niet-in-den-haag/>.

6 Zie bijvoorbeeld: <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/>.

5 Beleidstheorie als communicatie- en sturingsmiddel

Een beleidstheorie is niet alleen geschikt om beleid te ontwerpen en te evalueren. In de praktijk bestaan er ook andere rollen. Zo is de beleidstheorie geschikt als een *communicatiemiddel*. De visualisatie van doelen en middelen werkt als een soort routekaart die inzichtelijk maakt waar de overheid mee bezig is en welke stappen gezet zullen worden om doelen te bereiken. De beleidstheorie kan daarin ook als een spiegel werken, bijvoorbeeld omdat duidelijk wordt dat voor een bepaalde doelstelling volop instrumenten ingezet worden, terwijl andere doelen onderbelicht blijven in het instrumentarium. Deze blik kan ook helpen bij meta-evaluaties (vooral bij beleidsdoorlichtingen), bijvoorbeeld wanneer blijkt dat het zwaartepunt van de uitgevoerde evaluaties op een deel van de beleidstheorie ligt, terwijl andere delen nooit geëvalueerd zijn of dat evaluaties eenzijdig gericht zijn op doelbereiking. Dit is bijvoorbeeld geconstateerd in de doorlichtingen van het onderzoeks- en wetenschapsbeleid (Dialogic, 2021), het cultuur(deelname)beleid (Significant APE & Dialogic, 2022) en het agrobeleid (SEO, 2019).

Een beleidstheorie is ook een *sturingsmiddel* dat een basis biedt voor monitoring (gebruik van indicatoren). Vraag is of het wel altijd goed gekozen indicatoren zijn waarop gestuurd wordt. Zij zijn doorgaans kwantitatief (met nadruk op wat voorhanden is), terwijl fluctuaties op scores niet noodzakelijk te herleiden zijn tot het gevoerde beleid. Ook is het gebruik van louter kwantitatieve indicatoren gebonden aan methodologische en praktische bezwaren (Bongers & Verlet, 2013). Inadequate indicatoren kunnen leiden tot perverse prikkels. Ook zijn veranderingen in de waarde van indicatoren niet altijd te herleiden tot beleid. De KNAW (2018) pleit er dan ook voor om een narratieve benadering te gebruiken die een meer kwalitatieve beschrijving geeft van de impact, bijvoorbeeld op basis van opgedane ervaringen. De effecten zoals beschreven in een beleidstheorie zouden dan verhalend kunnen worden beschreven. Deze aanpak vindt ook zijn weg richting evaluatieprotocollen, bijvoorbeeld in het *Strategy Evaluation Protocol* (SEP) voor de evaluatie van wetenschappelijke instituten (VSNU, KNAW & NWO, 2020).

6 Bezwaren bij het gebruik van een beleidstheorie

De beleidstheorie baseert zich op formele documenten en op uitspraken van beleidsmakers. Beleidstheorieën worden regelmatig bijgewerkt op basis van nieuwe omstandigheden en inzichten tijdens de uitvoering (*ex-durante*) waardoor bijvoorbeeld blijkt dat sommige relaties tussen middelen en doelen niet meer correct zijn of omdat een nieuw beleidsinstrument wordt ingezet. De beleidstheorie hanteert meestal het perspectief van een centrale actor (bijvoorbeeld een minister) en richt zich doorgaans op het eigen instrument of eigen beleidsterrein. Een beleidstheorie sluit aan bij het idee dat een beleidsproces rationeel en volgens achtereenvolgende fasen verloopt: vooraf goed nadenken over beleid, dat beleid uitvoeren volgens afspraak en het achteraf evalueren en bijstellen. Het komt echter maar weinig voor dat beleid volgens deze achtereenvolgende fasen tot stand komt (en gestuurd

Frank Bongers

wordt door een centrale actor). Er is eerder sprake van een arenamodel waarin concurrerende perspectieven en belangen van uiteenlopende actoren strijden om aandacht, om doelen en om de inzet van middelen (zie o.m. 't Hart et al., 1995; Tirion, 2021). Enserink et al. wijzen op beleidstheorieën 'that seem to contradict any rationality or chronology in policy-making; rather they suggest there are plural forms of rationality, e.g. political rationality. They sketch the dynamic and unpredictable nature of policy-making that analysts have to deal with' (2022: 37). In die arena staan doelstellingen (en dus de beleidstheorie) steeds ter discussie.

Sommige beleidswetenschappers stellen zelfs dat beleid pas vorm krijgt op het uitvoeringsniveau als een resultante van de interactie tussen uitvoerders en doelgroepen. Zeker wanneer deze uitvoerders over beleidsvrijheid beschikken. Deze uitvoerders (*street-level bureaucrats*) 'usually make decisions on the spot (although some try not to) and their determinations are focused entirely on the individual. In another sense, in delivering policy street-level bureaucrats make decisions about people that affect their life chances' (Lipsky, 1992: 479-480). Deze wisselwerking tussen verschillende partijen (ook met andere doelgroepen dan burgers) is uiteindelijk bepalend voor de manier waarop beleid tot stand komt en uitgevoerd wordt (zie ook Hoogwout, 2010).

Beleidsprocessen zijn dynamisch en worden continu beïnvloed door factoren die de geldigheid van een beleidstheorie doen veranderen. In dit arenamodel kan een evaluator dus niet alleen vertrouwen op formele documenten en is de beleidstheorie eerder een resultante van een wisselwerking tussen verschillende actoren (en belangen). De evaluator zou hier meer gebruik kunnen maken van het vierde generatie evalueren, waarin veel meer ruimte bestaat voor het betrekken van verschillende actoren in zowel de opzet als de uitvoering van evaluaties (Bongers & Den Hertog, 2007) en bij het opstellen en aanpassen van beleidstheorieën. Een dynamische in plaats van statische beleidstheorie toont ook een adaptief c.q. leervermogen van de beleidsmaker ('beleidsleren'). In dit verband is het van belang dat evaluatoren een bestaande theorie ter discussie moeten stellen en ook mogen adviseren over een aanpassing van de beleidstheorie. Het risico bestaat anders dat beleidsmakers blijven vasthouden aan beleid dat niet doeltreffend is (Korsten, 2013).

7 Hoe nu verder

In dit artikel zijn vier rollen van een beleidstheorie geïdentificeerd en beschreven, namelijk het ondersteunen van het *ontwikkelen*, *evalueren*, *sturen* van en het *communiceren* over een beleid. Ook is het belang van de onderbouwing van een beleidstheorie met wetenschappelijke kennis over het voetlicht gebracht. Aan het gebruik van beleidstheorieën kleven ook beperkingen. Dat is mogelijk ook een reden dat zij geen vaste voet hebben gevonden in beleidsprocessen (en mogelijk nooit zullen krijgen).

Redenen daarvoor zijn:

- lineaire karakter van beleidstheorieën;
- beperkte aandacht voor ex-ante-evaluaties;
- geringe formalisering van beleidstheorieën;
- weinig politieke aandacht voor beleidstheorieën.

De belangrijkste conclusie is echter dat maatschappelijke vraagstukken complex zijn, en dat heeft grote invloed op de interventiemogelijkheden van een overheid. Een beleidstheorie is eerst en vooral een schematische en statische beschrijving van een beoogd of uitgevoerd beleid. Dat doet onvoldoende recht aan het feit dat beleidsprocessen in een maatschappelijke context plaatsvinden waar verschillende actoren met uiteenlopende perspectieven en belangen beleid proberen te sturen maar van wie de veronderstellingen niet automatisch in de beleidstheorie belanden. Sommige beleidsprocessen hebben een lange geschiedenis (kennen dus geen echt begin en eind), zijn niet gebaseerd op een specifiek beleidsplan (met een beleidstheorie) en worden al helemaal niet aangestuurd door een centrale actor.

Dit betoog gaat dan ook niet afronden met een oproep om de beleidstheorie een grotere rol te geven in beleidsprocessen (zowel in het ontwerp als in de evaluatie van beleid). Een beleidstheorie is geschikt om veronderstellingen over beleid te ordenen en te reflecteren op de vraag of de interventie compleet, samenhangend en doordacht is. Wat betreft evaluatie bewijst een beleidstheorie haar meerwaarde door de mogelijkheid te bieden enkele (centrale) relaties tussen instrumenten en doelen te toetsen (en dat zowel vooraf, tijdens als achteraf). De gemiddelde beleidstheorie bevat al snel enkele tientallen relaties. Vrijwel geen enkele beleidsonderzoeker is in staat deze allemaal te toetsen (en zou ook niet die pretentie moeten hebben). Bovendien zijn in de praktijk de mogelijkheden voor goede doelbereikings-evaluaties binnen een beleidstheorie beperkt (bijvoorbeeld weinig mogelijkheden voor het samenstellen van experimentele en controlegroepen).

Het gebruik van een beleidstheorie kan dus ook geen verplichting zijn in beleidsontwikkeling en in een evaluatieonderzoek. Het gaat er – in geval van beleidsontwikkeling – veel meer om dat beleidsmakers zich zouden moeten afvragen waarom ze doen wat ze doen en zich bewust zijn van de mogelijkheden en beperkingen die een (nieuw) beleid biedt. Beleid is gebaat met het gebruik van wetenschappelijke kennis en andere bewezen inzichten (bijvoorbeeld uit de praktijk). De robuustheid van beleid is niet alleen afhankelijk van een beleidstheorie. Voor zover een beleidstheorie wel wordt gebruikt (er zijn genoeg redenen om dat wel te doen), biedt zij een kader om bijvoorbeeld enkele centrale hypothesen over de werking van beleid te toetsen (en dus niet om alleen beleid te beschrijven), bijvoorbeeld door enkele belangrijke (causale) relaties tussen middelen en doelen te identificeren en daar de evaluatie op te richten. Bovendien kan een beleidstheorie tekortkomingen in beleid lokaliseren, bijvoorbeeld doordat duidelijk wordt dat sommige doeleinden niet of nauwelijks bediend worden met eigen instrumenten. Het biedt de overheid (en andere betrokkenen) een 'plattegrond' van beleid. De beleidstheorie kan de praktijk dus zeker helpen om beleid effectiever te maken. Uiteindelijk is er niets zo praktisch als een goede beleidstheorie.

Frank Bongers

Literatuur

- Bongers, F.J. & Den Hertog, P. (2007). Vernieuwing van methoden voor beleidsevaluatie. *Bestuurswetenschappen*, 61(3), 29-44.
- Bongers, F.J., & Verlet, D. (2013). Indicatoren en beleid: Doe meer met ongeveer. *Bestuurswetenschappen*, 67(1), 36-55.
- Derksen, W. (2011). *Kennis en beleid verbinden: Praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Dialogic. (2021). *Evalueren, leren en sturen: Doorlichting van het onderzoek en wetenschapsbeleid*. Utrecht: Dialogic.
- Enserink, B., Bots, P., Van Daalen, E., Hermans, L., Kortmann, R., Koppenjan, J., Kwakkel, J., Ruijgh-van der Ploeg, T., Slinger, J., & Thissen, W. (2022). *Policy analysis of multi-actor systems*. Den Haag: Eleven.
- 't Hart, P., Metselaar, M., & Verbeek, B. (1995). *Publieke besluitvorming*. Den Haag: VUGA.
- Hoogerwerf, A., Herweijer, M., & Van Monfort, A.J.G.M. (2021). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Hoogwout, M. (2010). *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*. Nieuwegein: Réunion.
- Houppermans, M. (2018a). Wat is de toegevoegde waarde van de onafhankelijk deskundige bij beleidsdoorlichtingen? *Beleidsonderzoek Online*, juni, DOI:10.5553/BO/221335502018000005001
- Houppermans, M. (2018b). Operatie Inzicht in Kwaliteit: Dwing de cultuuromslag af met een vernieuwde RPE. *Beleidsonderzoek Online*, februari, DOI:10.5553/BO/221335502018000002001
- John, P. (2005). *Analysing public policy*. London: Continuum.
- KNAW. (2018). *Maatschappelijke impact in kaart*. Amsterdam: KNAW.
- Koeman, N., & Koopmans, C. (2019). De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen. *Beleidsonderzoek Online*, juli, DOI:10.5553/BO/221335502019000007001
- Korsten, A. (2013). Wat evaluatoren van kritiek kunnen leren. *Beleidsonderzoek Online*, december, DOI:10.5553/Beleidsonderzoek.000030
- Lipsky, M. (1992). Street-level bureaucracy: The critical role of street-level bureaucrats. In J.M. Shafritz & A.C. Hyde, *Classics of public administration* (pp. 476-484). Belmont: Wadsworth Publishing.
- Ministerie van EZK. (2022). *Durf te leren, ga door met meten: Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- SEO. (2019). *Beleidsdoorlichting agroteleid*. Amsterdam: SEO.
- Significant APE, & Dialogic. (2022). *Cultuur van en voor iedereen. Beleidsdoorlichting OCW: Onderdeel cultuurdeelname 2001 tot en met 2020*. Utrecht: Significant APE.
- Tirion, H.B. (2021). De beleidstheorie. In A. Hoogerwerf, M. Herweijer, & A.J.G.M. van Monfort (Red.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 241-255). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Van de Graaf, H. (1988). Beleid en de beoordeling van beleidstheorieën. *Beleid en Maatschappij*, 15(1), 7-19.
- Van der Knaap, P., Pattyn, V., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Van Hoesel, P. (2017). Beleidsevaluatie als ritueel. *Beleidsonderzoek Online*, januari, DOI:10.5553/BO/221335502017000001001
- Van Hoesel, P., & Herold, M. (2020). *Beleidsontwikkeling in de 21e eeuw: Hoe het anders kan (en zou moeten)*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

- Van Hoesel P., Mevissen, J., & Bekker, B. (2014). *Kennis voor beleid: Beleidsonderzoek in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Van Ommeren, F., Roovers, D., De Jong, B., & Coster, A. (2022). *Wetenschap en overheidsbeleid: Een spanningsvolle relatie*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho Uitgeverij.
- Van Vliet, H. (2022). *De voorbeschouwing: Over impact, valorisatie en doorwerking*. Lectorale rede, Hogeschool van Amsterdam. Utrecht: Eburon.
- Veerman, G. (2022). Wetenschappelijk onderbouwde wetgeving, dat spreekt. In F. van Ommeren, D. Roovers, B. de Jong, & A. Coster (Red.), *Wetenschap en overheidsbeleid: Een spanningsvolle relatie* (pp. 53-66), Den Haag: Boom bestuurskunde.
- VSNU, KNAW, & NWO. (2020). *Strategy Evaluation Protocol 2021-2027*. Den Haag: NWO.
- Webbink, H.D. (2006). Causale effecten van beleid: Over gecontroleerde en natuurlijke experimenten. *Justitiële Verkenningen*, 31(8), 72-84.