

COLUMN

Beleids- en evaluatieonderzoek zonder democratie: waartoe en voor wie?

*Peter van der Knaap**

Afgelopen september vond het tweejaarlijkse congres van de European Evaluation Society (EES) plaats. Met bijna duizend deelnemers, boeiende presentaties over onderzoek en talloze sessies rond het thema 'Better together' was het een groot succes. En toch ging ik met gemengde gevoelens naar huis.

Dat kwam door twee momenten. Het eerste was vlak na een sessie over het uitvoeren van evaluaties in het door oorlog verscheurde Oekraïne. Na indringende verhalen over praktische moeilijkheden maar vooral persoonlijke drama's zag ik tijdens de koffiepauze een Russisch vlaggetje prijken op de stand van een van de hoofdsponsors van het congres: de New Development Bank (NDB), een alternatief van de BRICS-landen voor de Wereldbank en andere ontwikkelingsbanken.

Het tweede moment was een terloopse opmerking van Zenda Ofir, nota bene op het hoofdpodium van het congres. Ofir, een gerespecteerd Zuid-Afrikaanse beleidsonderzoeker en voormalig voorzitter van de African Evaluation Association, stelde dat de beste vorm van bestuur er een is die zijn bevolking effectief dient. Dat hoefde wat haar betreft niet noodzakelijkerwijs een democratie of zelfs maar een bepaalde versie van democratie te zijn.

Nu is dat concept van 'prestatielegitimiteit' natuurlijk niet nieuw. Het is zelfs een steeds belangrijker criterium bij het onderscheiden van 'te rechtvaardigen' politieke bestuursvormen. Het idee is dat de legitimiteit en het gezag van een overheid ook kunnen voortvloeien uit het op adequate wijze voorzien in publieke goederen en diensten. En zo te voldoen aan de behoeften en verwachtingen van burgers.

Een soort sociaal contract dus, dat vanuit een context van extreme armoede niet onbegrijpelijk is. En dan ook nog een waar beleidsonderzoekers en evaluatoren zich deels in zullen herkennen: ons werk moet immers bijdragen aan het presteren van de overheid. Maar tegelijkertijd óók een sociaal contract dat, eenzijdig opgelegd, vooral populair is onder de groeiende groep autoritaire leiders. Zoals twee van de oprichters van de New Development Bank, de presidenten van Rusland en China. Populair gezegd komt het op het volgende neer: 'U bent dan weliswaar niet vrij, maar in materieel opzicht zorgt de staat voor u.'

* Peter van der Knaap is directeur van IOB-evaluatie en bestuurslid van de European Evaluation Society (EES).

Peter van der Knaap

Ik heb het opgezocht: nergens in de algemene strategie van de NDB voor 2022-2026 wordt melding gemaakt van democratisch bestuur. En toen ik de mensen achter de NDB-balie benaderde en hun mening vroeg over de relatie tussen beleids-evaluatie en democratie, konden – of wilden – ze geen antwoord geven.

Ik vond dat veelzeggend. Voor mij is de relatie tussen goed beleidsonderzoek en democratie juist wezenlijk. In de wereld van het beleids- en evaluatieonderzoek wordt een democratisch bestuur door de meesten ook als een universele waarde beschouwd. Lees de statuten van de EES of die van de Amerikaanse zusterorganisatie er maar op na:

- Het ‘Capabilities Framework’ van de EES is duidelijk: een professionele en ethische evaluator ‘handhaaft ethische normen en democratische waarden bij het uitvoeren van evaluaties’.
- Het National Evaluation Societies of Europe-netwerk (NESE) is eveneens duidelijk op dit punt en stelt op basis van een survey dat democratie een ‘horizontaal sleutelprincipe’ is voor professioneel evaluatieonderzoek.
- In zijn ‘Guiding Principles for Evaluators’ stelt de American Evaluation Association (AEA) dat evaluatoren ernaar moeten streven om bij te dragen aan het algemeen belang en de bevordering van een rechtvaardige en billijke samenleving. Volgens de AEA moeten onderzoekers potentiële bedreigingen van dat algemene belang identificeren en aanpakken, vooral die op gespannen voet staan met de doelen van een democratische en rechtvaardige samenleving.

Geen misverstanden dus. En ook de essentie van democratie als bestuursvorm is duidelijk: de bevolking kiest zijn bestuurders en legitimeert hen daarmee tot het voeren van beleid en het uitoefenen van macht. Belangrijke waarden zijn verder de vrijheid van meningsuiting, het verbod op censuur, de vrijheid om te vergaderen en het briefgeheim. Allemaal waarden die naar mijn mening óók noodzakelijk zijn voor goed beleids- en evaluatieonderzoek.

Ook essentieel: in een democratie leggen bestuurders verantwoording af. Beleids- en evaluatieonderzoek vervult daarbij belangrijke rollen. Het onafhankelijk in kaart brengen van resultaten, het benoemen van ongewenste effecten en het luisteren naar de ongehoorde stemmen en vergeten belangen: het zijn stuk voor stuk cruciale functies. ‘Speaking truth to power’, net wat u zegt. Voor democratieën onmisbaar, voor autocratische regimes alleen maar lastig. Het fundamentele probleem bij beleids- en evaluatieonderzoek zonder democratie is daarmee voor mij: waartoe doen we het en voor wie?

Of vergis ik me? Immers: is het doel van onze onderzoeken en rapporten niet ook om bij te dragen aan prestatielegitimiteit? Het helpen verbeteren van de prestaties van een overheid en de effecten van beleid, daar doen we het toch voor? Met mischien ook nog een mogelijkheid voor ‘het volk’ om via de onderzoekers gehoord te worden? Oké, die onderzoekers zijn dan niet vrij in wat zij rapporteren, maar is dat niet toch voldoende?

Ik meen van niet. Natuurlijk moet beleidsonderzoek en -evaluatie leiden tot leren en tot beter presterend beleid. Nogal wieses. Maar dat leren en verbeteren moet gepaard gaan met democratische controle. Anders kan het zich ook tégen de bevolking richten en, scherp geformuleerd, ook leiden tot een zo effectief mogelijke onderdrukking. Daarbij: als we het afleggen van verantwoording willen bevorderen, moet er wel ergens verantwoording aan kunnen worden afgelegd.

Natuurlijk, ik weet dat de superioriteit van het westerse democratische model anno 2025 wordt bekritiseerd. Vooral vanuit wat de 'global majority' wordt genoemd en dat zijn niet zelden autocratische regimes. Maar ook hier is er een toenevend wantrouwen jegens verkiezingen, gekozen vertegenwoordigers en democratische instellingen en besluitvormingsprocessen. En zelfs jegens wetenschappelijke kennis en beleidsonderzoek. Daarbij wordt grif gebruik gemaakt van de door post-modernisten opgezette deuren naar 'post-truth werkelijkheden'.

Dat alles geldt niet alleen voor de VS van Trump, maar ook voor Europa. Toch is het juist tegen dit verguizen van kennis en *evidence-informed policy* dat beleids- en evaluatieonderzoekers een stevig antidotum moeten bieden. En hoewel daarbij geen sprake is van een *one-size-fits-all*-model van de ideale democratie, zijn er wel kwaliteiten die een overheid moet hebben om die rol te kunnen uitoefenen. Voor alles zijn dat: vrijheid van wetenschappelijk (beleids)onderzoek, onafhankelijke beleids-evaluatie en een democratische controle op de uitoefening van publieke macht.

De NDB is inmiddels uitgesloten als toekomstige sponsor van congressen van de EES. Maar de discussie over de relatie tussen democratische en presterende legitimiteit en de rol van beleidsonderzoek daarbij is wat mij betreft nog maar net begonnen. Een mooi thema voor het EES-congres van 2026!