

Effectiviteitsonderzoek en beleidsverbetering*

J. Bressers

De vraag of het overheidsbeleid feitelijk tot de beoogde resultaten leidt, wordt slechts bij uitzondering diepgaand geanalyseerd.¹ Het belang van onderzoek naar de effectiviteit van beleid vindt wel steeds meer erkenning.² Dat belang kan stoeien op verschillende zaken. Men kan willen weten of het wel de moeite loont om met een bepaald beleids-onderdeel door te gaan.³ Daarenboven is het mogelijk dat men te weten wil komen op welke punten het beleid verbeterd zou moeten worden teneinde de effectiviteit ervan te verhogen. Patton noemt, in navolging van Scriven, dit onderscheid 'summative and formative evaluation questions'.⁴ Het onderscheid is niet alleen van belang vanwege het gebruik dat men van het effectiviteitsonderzoek wil maken, maar ook voor de probleemstelling van het onderzoek. Bij 'summative' onderzoek is de vraag of en in hoeverre het beleid de beoogde effecten heeft. Om 'formative' onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het nodig bovendien te weten hoe het komt dat het beleid in de geconstateerde mate effectief is en met name welke manipuleerbare factoren daarop van invloed zijn. Naast de vraag naar de mate van beleidseffectiviteit neemt bij zulk onderzoek de vraag naar de verklaring van effectiviteit een belangrijke plaats in.

Het is de bedoeling in dit artikel enkele problemen aan de orde te stellen die bij de beantwoording van de tweede vraag rijzen. Om dat in het — korte — bestek van een artikel mogelijk te maken zijn de problemen die zich voordoen bij het beantwoorden van de eerste vraag zoveel mogelijk omzeild. Dit is onder meer gebeurd door de keuze van het beleidsterrein waarop de pilot-study die besproken wordt betrekking heeft. Het gaat hier om het beleid ten aanzien van de zuivering van rioolafvalwater.

Effectiviteit in het afvalzuiveringsbeleid

Het afvalwaterzuiveringsbeleid is een onderdeel van het beleid inzake de kwaliteit van oppervlaktewateren. Het zuiveringsbeleid is er op gericht om met behulp van rioolzuiveringsinstallaties de vervuilende kracht (vervuilingswaarde) van het afvalwater terug te brengen. Het gaat hierbij doorgaans vooral om dat deel van de vervuiling dat biologisch afbreekbaar is.

Diverse personen, groepen en instellingen kunnen allerlei dingen voorhebben met een bepaald beleid.

In principe is het mogelijk beleid te evalueren vanuit al deze verschillende doelstellingen.⁵ Beleid, als zijnde een min of meer samenhangend geheel van doeleinden en middelen, bevat echter zelf ook doeleinden. Deze doelstelling bestaat uit dat deel van de doeleinden van alle betrokken personen, groepen en instellingen dat de openlijke rechtvaardiging is voor het voornemen bepaalde middelen toe te passen. Van deze doelstelling zullen in dit artikel de criteria voor de effectiviteit van het beleid worden afgeleid.

Bij het zuiveringsbeleid is dat doel de vermindering van de vervuilingswaarde van het afvalwater teneinde een bijdrage te leveren aan een goede waterkwaliteit. De kwaliteit van het oppervlaktewater wordt echter niet alleen bepaald door de vervuilingswaarde van het afvalwater dat er op wordt geloosd. Om enkele invloedrijke factoren te noemen: Een grote hoeveelheid neerslag verdunt het vuil en vermindert aldus de vervuilinggraad van het water. Stromend water voert het vuil af en is beter dan stilstaand water in staat zichzelf te reinigen. De vaak noodzakelijke inlaat van water uit de grote rivieren (bijvoorbeeld de Rijn!) kan de waterkwaliteit drastisch beïnvloeden. De omvang van de invloed van het terugbrengen van de vervuilingswaarde van het geloosde afvalwater op de waterkwaliteit is moeilijk precies aan te geven. Maar dat deze invloed bestaat valt niet te betwijfelen.⁶ Dat minder vuil in het water brengen goed is voor de waterkwaliteit is vanzelfsprekend. Daarom is er weinig bezwaar tegen om in dit artikel niet het

Drs. J. Th. A. Bressers (1953) is wetenschappelijk onderzoeker aan de Onderafdeling der Bestuurskunde van de Technische Hogeschool Twente, waar hij een dissertatie-onderzoek verricht naar de effectiviteit van het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid. Hij publiceerde eerder *Beleidsanalyse en de ontwikkeling van het waterkwaliteitsbeleid*, in *Bestuurswetenschappen* (maart/april 1979).

Adres: Onderafdeling der Bestuurskunde, TH Twente, Postbus 217, Enschede, telefoon 053—894622

einddoel van de verbetering van de waterkwaliteit maar het tussendoel van de vermindering van de vervuilingswaarde van de biologisch afbreekbare afvalstoffen in het afvalwater als het beoogde effect van het zuiveringsbeleid te beschouwen.

Bij veel effectiviteitsonderzoek doet zich de moeilijkheid voor dat de beleidsdoeleinden zo vaag zijn dat er moeilijk criteria aan te ontleen vallen waarmee de mate van doelbereiking kan worden gemeten.⁷ De vermindering van de vervuilingswaarde van het afvalwater laat zich echter betrekkelijk gemakkelijk vertalen in een aantal criteria. De omvang van deze vermindering wordt allereerst beïnvloed door de gezamenlijke capaciteit (K) van de zuiveringsinstallaties in een bepaald gebied. Deze capaciteit geeft aan hoeveel vervuilingseenheden de installaties per jaar volgens de ontwerpers moeten kunnen verwerken.

Van groot belang is ook hoe goed deze capaciteit benut wordt. Zuiveringsinstallaties hebben een bepaald verzorgingsgebied. Wanneer ze vaak te groot gepland zijn of wanneer het vaak lang duurt voor alle woonkernen waarvoor ze bestemd zijn er op worden aangesloten zal er in het betreffende gebied veel overcapaciteit (OK) optreden, welke niet benut wordt. Zuiveringsinstallaties hebben een beperkende capaciteit onvoldoende capaciteit hebben voor de vervuiling die ze moeten verwerken. Er is dan sprake van overbelasting (OB). Overbelasting vergroot wel de hoeveelheid vervuiling die behandeld wordt ten opzichte van de capaciteit, maar vermindert het rendement van deze behandeling.

Het rendement (R) is de percentuele vermindering van de vervuilingswaarde van het behandelde afvalwater.

De vermindering van de vervuilingswaarde van het afvalwater in een bepaald gebied door zuivering (Z) is te bepalen met de volgende functie:

$$Z = \frac{R}{100} (K - OK + OB),^9$$

waarbij Z, K, OK en OB in inwoner-equivalenten¹⁰ worden uitgedrukt en R in percentages. De factoren die hierboven in hun onderlinge samenhang staan weergegeven vormen maten waarmee de mate van doelbereiking van het beleid kan worden gemeten.

Glasbergen en Simonis¹¹ stellen de mate van effectiviteit gelijk met deze mate van doelbereiking. In

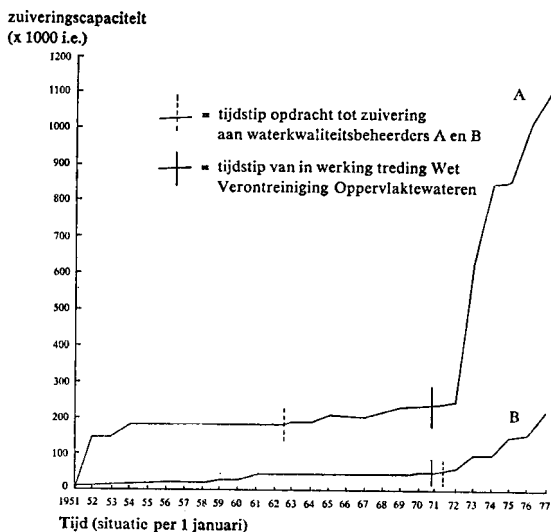
het algemeen spreekt men echter pas van beleids-effecten als de geconstateerde doelbereiking ook inderdaad aan het beleid te danken is.¹² Bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre het beleid effectief is vormt dit ook vaak de grootste moeilijkheid. Behalve beleid kunnen immers allerlei andere factoren bijdragen aan een verschuiving van een maatschappelijk verschijnsel in de gewenste richting.

Wederom is het de keuze van het beleidsterrein waardoor deze moeilijkheid wordt omzeild. Omdat het hier gaat om een in verregaande mate collectief goed is het zeer aannemelijk dat zonder overheidsbemoeienis nauwelijks rioolafvalwater gezuiverd zou worden.¹³ De overheid treedt hier zelf op als producent van het goed 'zuivering van afvalwater'. Daarom worden met de bovenvermelde maten niet alleen de doelbereiking, maar tevens de effectiviteit gemeten.

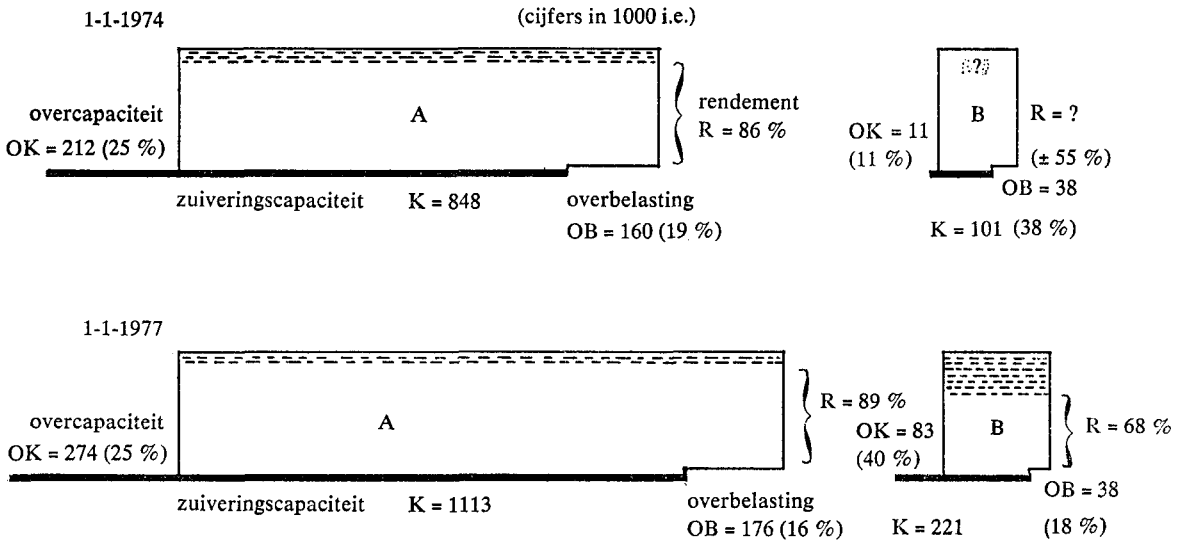
Effectiviteit van het zuiveringsbeleid in twee gebieden I

Uit de schriftelijke stukken (jaarverslagen, waterkwaliteitsplannen, overzichten van de werking van zuiveringsinstallaties) van twee waterkwaliteitsbeherende instanties werden gegevens berekend die een beeld geven van de hoogte van de prestaties op het gebied van het zuiveringsbeleid. In de figuren 1 en 2 worden deze gegevens gepresenteerd.

Figuur 1: Groei zuiveringscapaciteit bij twee waterkwaliteitsbeherende instanties



Figuur 2: zuiveringsresultaten van twee waterkwaliteitsbeherende instanties op twee tijdstippen



Figuur 1 toont dat na de invoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (eind 1970) de capaciteitsgroei bij waterkwaliteitsbeheerder A veel sterker is geweest dan bij waterkwaliteitsbeheerder B. In beide gebieden heeft al het afvalwater samen een ongeveer even grote vervuilingswaarde (± 1 miljoen inwonerequivalenten). De gegevens van beide gebieden mogen derhalve met elkaar worden vergeleken.

Figuur 2 toont voor twee tijdstippen alle onderscheiden aspecten van zuivering van afvalwater. Bij kwaliteitsbeheerder A was niet alleen het 'draagvlak', de zuiveringscapaciteit, groter, maar ook het rendement en waren de overcapaciteit en overbelasting in het algemeen relatief geringer. Hierdoor was de weggezuiverde verontreiniging (Z, het witte deel van de staaf) aanzienlijk groter bij A dan bij B. Kortom: er is in dit geval een aanzienlijk verschil in de hoogte van de zuiveringsprestaties. *Het zuiveringsbeleid is in het gebied van waterkwaliteitsbeheerder A véél effectiever dan in het gebied van B.*

Verklaring van de verschillen in effectiviteit I

Om de vraag te kunnen beantwoorden die bij 'formatieve' evaluatie hoort moet, nadat is vastgesteld dat er een verschil in effectiviteit is, dat verschil ook nog verklaard worden. De factoren die de mate van effectiviteit kunnen verklaren zijn voor een

deel manipuleerbaar in de uitvoeringsfase van het beleid. Deze bieden de beste aanknopingspunten om tot verbetering van de beleidseffectiviteit te komen. Deze worden hier ook wel bestuurlijke factoren genoemd. Men kan daarbij onderscheiden:

- UO, factoren betreffende de *uitvoerende beleidsorganisatie*¹⁴;
- BP, factoren betreffende het *uit te voeren beleidsprogramma*;
- SO, factoren betreffende de relaties van de uitvoerende organisatie met de *sociale omgeving* in ruime zin (bedrijfsleven, burgers, andere bestuurslichamen).

Daarnaast kunnen drie categorieën van niet-bestuurlijke factoren worden onderscheiden:

- AS, factoren betreffende de *aanvangssituatie* op het beleidsterrein met betrekking tot de eerder onderscheiden criteria;
- NO, factoren betreffende de *natuurlijke omgeving* (inclusief sociaalgeografische omstandigheden);
- T, het *aanvangstijdstip* van het beleid.

Wil het onderzoek een antwoord op kunnen leveren op de 'formatieve' evaluatievraag en op deze wijze bijdragen aan de verbetering van het beleid dan is het nodig om vast te stellen:

- a. welk deel van het verschil in effectiviteit niet verklaard wordt door de niet-bestuurlijke factoren. (Wanneer de niet-bestuurlijke factoren

vrijwel het hele verschil in effectiviteit kunnen verklaren blijft er weinig te verklaren over voor de bestuurlijke factoren en moet men dus de hoop opgeven door beïnvloeding van deze de beleidseffectiviteit te kunnen verbeteren);

- b. welke concrete bestuurlijke factoren in welke mate een rol spelen bij de verklaring van verschillen in de beleidseffectiviteit.

Getoond zal worden dat beide zaken tot problemen kunnen leiden die in het kader van deze pilot-study niet bevredigend kunnen worden opgelost.

Ten gevolge van de deelvraag die hierboven onder a. naar voren is gebracht zullen de niet-bestuurlijke factoren het eerst worden besproken. De figuren 3 en 4 bieden een schematisch overzicht van de verklaring van de prestaties. De verklarende relaties worden zowel in de tekst als in de figuren weergegeven door alfabetische nummering.

De *aanvangssituatie* op het gebied van het zuiveringsbeleid was in het gebied van A gunstiger dan in het gebied van B. Toen A in 1962 met het zuiveringsbeleid begon bestond er voor ongeveer honderdduizend inwoner-equivalenten meer zuiveringscapaciteit dan toen B in 1971 begon. Bovendien hadden de installaties in het gebied van B gemiddeld een lager rendement dan die in het gebied van A. (a) Ook de *natuurlijke omgeving* was gunstiger voor A dan voor B. Het gebied van A bestaat hoofdzakelijk uit hoge, droge gronden waar het leggen van transportleidingen voor afvalwater en het bouwen van installaties gemakkelijker is dan in het gebied van B dat uit laaggelegen kleigronden bestaat. (b) Daarbij woont de bevolking in het gebied van A geconcentreerder dan in het gebied van B, zodat minder installaties behoeven te worden gebouwd en/of minder lange transportleidingen behoeven te worden aangelegd. (c) Tenslotte verschilt het *aanvangstijdstip* van het beleid aanzienlijk. Waterkwaliteitsbeheerder A kreeg al in 1962 de taak tot zuivering van afvalwater over te gaan, waterkwaliteitsbeheerder B begon pas in 1971! (d)

Bovenstaande drie groepen factoren zijn 'niet-bestuurlijk' genoemd, omdat ze niet tijdens de beleidsuitvoering beïnvloedbaar zijn. Wanneer de invloed van deze drie groepen factoren wordt verdisconteerd in de gemeten effectiviteit van het zuiveringsbeleid in de beide gebieden blijft van de voorsprong van A niet veel over. Integendeel: Wan-

neer de periodes direct na de taakopdracht met elkaar worden vergeleken (figuur 1) en het verschil in aanvangssituatie in aanmerking wordt genomen lijkt B zelfs een hogere prestatie te leveren dan A. In de periode 1972 tot 1977 heeft B meer zuiveringscapaciteit weten te realiseren dan A in de periode van 1963 tot 1968. Dit dan nog ondanks de moeilijker geografische omstandigheden in het gebied van B.

Toch gaat deze gedachtengang niet op. En wel omdat men niet zonder meer verschillende periodes aan elkaar gelijk mag stellen en vergelijken. Allerlei factoren kunnen deze periodes in wezen onvergelijkbaar maken. Dit wordt al meteen duidelijk wanneer de invloed van de eerste categorie van bestuurlijke factoren, *het uit te voeren beleid*, in de beschouwing wordt betrokken. Omdat het hier gaat om een tamelijk uniform landelijk beleid zou men op het eerste gezicht kunnen veronderstellen dat dit nooit verantwoordelijk gesteld kan worden voor verschillen in regionale beleidsprestaties. In de loop van de tijd is het beleid echter veranderd. Dit betekent dat A wel een poos eerder is kunnen beginnen dan B, maar gedurende deze tijd niet de beschikking heeft gehad over onder andere de juridische en vooral financiële beleidsmogelijkheden die de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren biedt met name als grondslag voor de zuiveringsheffingen. (e) Dit maakt de periodes 1963-1968 van A en 1972-1977 van B slecht vergelijkbaar. Wat resteert is dat A in tegenstelling tot B een lange periode de gelegenheid heeft gehad de zuiveringstechnische maatregelen voor te bereiden die na de in werking treding van de wet goed uitvoerbaar werden.

Na de bespreking van vier groepen van verklarende factoren van de beleidseffectiviteit is het beeld erg onduidelijk geworden. Het verschil in effectiviteit van het zuiveringsbeleid in beide gebieden leek aanvankelijk zeer groot. *Maar wanneer rekening gehouden wordt met bovenstaande factoren is het onduidelijk of er nog wel iets van dat verschil overblijft om verklaard te worden uit de nog niet genoemde factoren.*

Effectiviteit van het zuiveringsbeleid in twee gebieden II

Het is nu zaak om er achter te komen of er toch nog sprake is van een deel van het verschil in ef-

fectiviteit dat door de overige factoren (kenmerken van de uitvoerende organisaties en hun relaties met de sociale omgeving) wellicht kan worden verklaard.

Hiertoe moet de meting van effectiviteit worden aangevuld met maten die minder onder invloed staan van de eerder besproken factoren. Deze maten dan niet de effectiviteit als geheel, maar alleen het eventueel overblijvende deel nadat rekening is gehouden met de invloed van de reeds besproken groepen factoren. Wanneer deze maten hetzelfde resultaat zouden hebben als bij de eerdere meting, namelijk dat bij A het zuiveringsbeleid effectiever verloopt dan bij B, zal het meer voor de hand liggen te veronderstellen dat een deel van het verschil in effectiviteit niet door de vier al besproken groepen van factoren verklaard wordt.

De vergelijking tussen de werkelijk behaalde resultaten en de cijfers die in de plannen worden genoemd kan relevante aanvullende informatie opleveren. Men meet op deze manier in hoeverre de resultaten van het beleid de waterkwaliteitsbeheerende instanties mee- of tegenvallen. Men mag aannemen dat de waterkwaliteitsbeheerders in hun plannen rekening houden met de aanvangssituatie, de natuurlijke omstandigheden en, uiteraard bij planning, het aanvangstijdstip. Ook de mogelijkheden en onmogelijkheden van de wetgeving zullen in het algemeen verdisconteerd zijn. Volmaakt zal het rekening houden met deze factoren zeker niet zijn. Maar wanneer de resultaten ten opzichte van de plancijfers tegenvallen zal dat toch waarschijnlijk eerder een gevolg zijn van het functioneren van de uitvoerende organisatie zelf en haar relaties met de sociale omgeving dan van bijvoorbeeld een onjuiste inschatting van het tijdstip (dat is ten tijde van de planning al geweest), de aanvangssituatie, de natuurlijke omstandigheden of de wettelijke mogelijkheden.

Waterkwaliteitsbeheerder A is er steeds in geslaagd zijn planningsdoeleinden te bereiken. Deze waren zeker niet laag gesteld. Men wilde in 1963 binnen 15 jaar al het afvalwater kunnen zuiveren. Dat, terwijl gedurende meer dan de helft van deze tijd de wet met haar financiële en juridische beleidsmogelijkheden nog niet bestond.

Ook waterkwaliteitsbeheerder B beoogt in ongeveer vijftien jaar volledig te zuiveren. Maar al na enkele jaren bleek dat de streefcijfers niet gehaald

would kunnen worden, omdat er al een behoorlijke achterstand was opgelopen. Ook vergeleken met cijfers in landelijke plannen is A succesvoller dan B. A zuiverde in 1975 ruim 4 % meer vervuiling weg dan bij de samenstelling van het indicatief meerjarenprogramma¹⁵ werd aangenomen en B 42 % minder. *Op grond van deze gegevens kan voorzichtig worden geconcludeerd dat er ook nadat met de invloed van niet-bestuurlijke factoren rekening is gehouden een verschil overblijft in zuiveringsinstallaties tussen A en B, wat zijn verklaring zou kunnen vinden in de nog niet besproken factoren.*

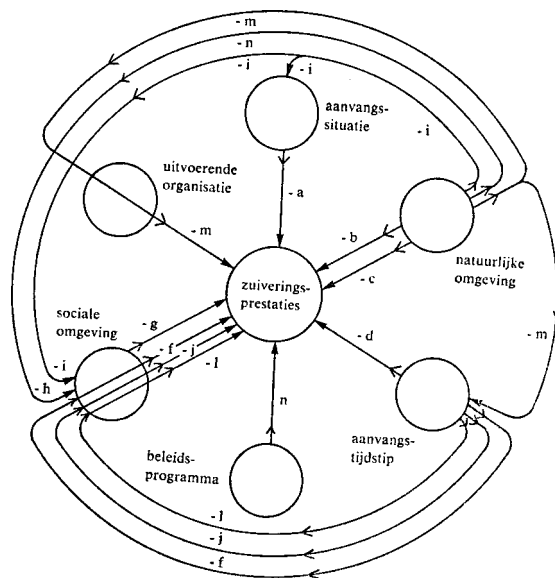
Verklaring van de verschillen in effectiviteit II

In de rest van dit artikel zal geprobeerd worden het resterende verschil in beleidsprestaties waarvan het bestaan aannemelijk is gemaakt te verklaren vanuit bestuurlijke factoren. Hierbij moet worden opgemerkt dat aan de ene kant een belangrijk deel van de invloed van het beleidsprogramma al aan de orde is geweest en dat aan de andere kant de niet-bestuurlijke factoren soms in de bespreking terug zullen keren vanwege hun invloed op bestuurlijke factoren en zodoende – indirect – op de zuiveringsprestaties.

De gegevens voor deze bespreking zijn grotendeels verkregen uit gestructureerde interviews met de leiding van de waterkwaliteitsbeheerende instanties. Zij werden aangevuld met informatie uit jaarverslagen.

De sociale omgeving kan op verschillende manieren van invloed zijn op de zuiveringsprestaties. Een van de belangrijkste zaken waarvoor de uitvoerende organisatie mede afhankelijk is van de medewerking van derden is het vinden van een bouwplaats voor de zuiveringsinstallaties. Bij waterkwaliteitsbeheerder B leverde dat nogal wat moeilijkheden op. Actiegroepen kwamen vaak in geweer tegen voorgenomen bouwplaatsen (f). Gezien de zware planologische procedures betekent dit vaak een aanzienlijk uitstel voor de bouw. De medewerking van de gemeenten en de hogere overheid is niet altijd volledig (g). Daarbij komt dat door de vlakke terreingesteldheid waardoor het rioolwater niet één kant op stroomt en door de vele plaatsen waar het gezuiverde afvalwater geloosd kan worden op de grote rivier waaraan het gebied ligt, er geen 'voor de hand liggende' bouwplaatsen voor

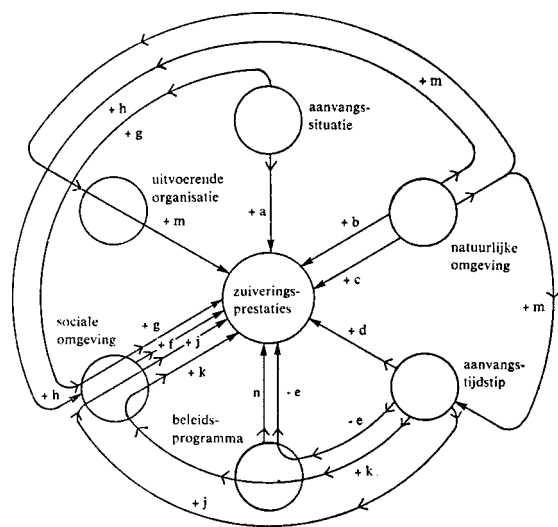
Figuur 3: factoren van invloed op zuiveringsprestaties van B



zuiveringsinstallaties zijn (h). Overigens zorgde deze ligging aan een grote rivier er ook voor dat men er zich vroeger altijd gemakkelijk van het afvalwater had kunnen ontdoen, terwijl de schadelijke effecten daarvan op de waterkwaliteit door de omvang van deze rivier niet direct merkbaar waren. Dit heeft waarschijnlijk de aanvangssituatie op het gebied van zuiveringstechnische werken en de bereidheid van de sociale omgeving om daarin verandering te brengen negatief beïnvloed (i).

In het gebied van waterkwaliteitsbeheerder A is de situatie heel anders. Het vinden van bouwplaatsen heeft voor A relatief weinig problemen opgeleverd. Het terrein glooit zacht en er zijn niet zo veel wateren waarop het gezuiverde afvalwater milieuhygiënisch verantwoord geloosd kan worden. Daardoor ligt de bouwplaats van de zuiveringsinstallaties vaak al min of meer vast door natuurlijke omstandigheden (h). Daar komt nog bij dat in het gebied van A al tientallen jaren een keurregel van kracht was die de lozing van afvalwater verbood. Deze werd weliswaar nauwelijks nageleefd, maar had wel tot gevolg dat in het midden van de zestiger jaren bijna alle gemeenten in hun bestemmingsplannen al bouwplaatsen voor zuiveringsinstallaties hadden opgenomen (g). Bovendien werden deze vastgesteld in een tijd dat er minder snel actiegroepen in het geweer kwamen dan in de tijd dat B

Figuur 4: factoren van invloed op zuiveringsprestaties van A



haar installaties ging plannen (f). Dat deze actiegroepen vaak legitieme (milieu)belangen verdedigen wordt overigens door beide instanties erkend, wat niet wegneemt dat ze de bouw van zuiveringsinstallaties soms vertraagd hebben. De acties tegen de milieuheffing die vooral in het begin van de zeventiger jaren grote vormen aannamen, werden door beide organisaties wel als lastig en tijdrovend gezien, maar niet als vertragend voor de ontwikkeling van het zuiveringsbeleid.

In veel gevallen werden bij de voorbereiding van installaties technische adviesbureaus' ingeschakeld. In de tijd dat A de installaties voorbereidde was er van deze zijde veel meer tijd beschikbaar dan in de tijd waarin B dat deed. In deze jaren begon immers in heel het land tegelijk het zuiveringsbeleid op gang te komen (j).

Toen A de zuiveringsinstallaties ging bouwen bestond er de zogenaamde Korthals-regeling waarbij door de hogere overheid flink werd bijgedragen in de investeringskosten. Deze regeling liep echter op 'n gegeven moment af. De hieruit voortkomende haast heeft het bouwproces versneld. Dit gebeurde onder meer door de volledige medewerking van de betrokken gemeenten en bedrijven die hierin een mogelijkheid zagen om de toekomstige hoogte van de zuiveringsheffingen te beperken (k). In tegenstelling daarmee zit B momenteel met sterk

gestegen bouwkosten en een economisch moeilijke situatie. Om de toch al zeer sterke stijging van de milieulasten te beperken is het extra hard nodig om telkens naar de goedkoopste oplossingen voor zuiveringsproblemen om te zien wat in sommige gevallen vertragend kan werken (l).

De uitvoerende organisatie B was aanvankelijk ernstig gehandicapt doordat zij voor deze taak nieuw opgericht moest worden en dus niet alleen op het taakgebied van de afvalzuivering, maar ook als organisatie zonder ervaring moest beginnen. Daardoor was het noodzakelijk om naast het externe doel de eerste jaren ook veel aandacht te schenken aan het interne doel van de opbouw van de organisatie. Dit alles kwam mede door de waterrijkdom van het gebied, waardoor vele kleinere waterschappen belast waren met het waterkwantiteitsbeheer. De betreffende provincie oordeelde dat het waterzuiveringsbeheer te versnipperd zou raken als het niet ondergebracht zou worden bij een grotere bestuurlijke eenheid, die daartoe nieuw opgericht moest worden (m). De concentratie van het waterkwantiteitsbeheer in het gebied van A in een grote bestuurlijke eenheid zorgde er voor dat deze organisatie al vroeg als geschikt werd gezien voor het waterkwaliteitsbeheer, wat het aanvangstijdstip van het beleid daar waarschijnlijk ten goede is gekomen en waardoor er geen nieuwe organisatie behoefde te worden opgericht (m).

Tot slot nog een opmerking over de inhoud van het beleid op landelijk niveau. Er zijn geen aanwijzingen dat dit te zelfder tijd voor de ene waterkwaliteitsbeheerder gunstiger is geweest dan voor de ander. De invloed ervan op de verklaring van verschillen in de hoogte van de zuiveringsprestaties kan dan ook als neutraal worden beschouwd (n).

Slotbeschouwing

Met 'summative evaluation' beoogt men vast te stellen in hoeverre beleid effectief is. De relevantie voor de bestuurspraktijk ligt dan in de argumenten voor continuëring of stopzetting van het bestaande beleid welke op deze wijze verkregen worden. Bij 'formative evaluation' wordt nog een vraag extra gesteld: hoe komt het dat het beleid in de geconstateerde mate effectief is? Hierbij komen dan niet alleen factoren aan de orde waaraan toch niets (meer) te doen valt, maar ook juist nog steeds veranderbare factoren. Wanneer het mogelijk is vast

te stellen welke van deze laatste factoren veel verklaren van de mate van effectiviteit, dan kunnen deze de bestuurskundige de weg wijzen naar beleidsadviezen ter verbetering van het beleid. Problemen die hierbij aan de orde komen zijn:

1. Evenals bij 'summative evaluation' moet men beginnen met het vaststellen van de mate van effectiviteit. Grotendeels door de keuze van het beleidsterrein zijn de moeilijkheden die zich hierbij vaak voordoen omzeild in dit artikel.
2. De invloed van niet veranderbare factoren op de effectiviteit kan zo groot zijn dat het niet met zekerheid valt te zeggen of de wel manipuleerbare factoren samen van meer dan triviale invloed zijn. Overigens behoeft ook een marginale invloed nog niet onbelangrijk te zijn. De smalle marges van het bestuur zijn geen onbekenden. Het probleem is alleen dat het dan zo moeilijk wordt om vast te stellen dat er zelfs ook maar sprake is van enige invloed.
3. Het relatieve belang van de manipuleerbare factoren bij de verklaring van effectiviteit is zeer moeilijk vast te stellen. Daardoor is het niet mogelijk om aan te geven welke van deze factoren het beste gebruikt kunnen worden om de effectiviteit van het beleid te verbeteren.

Beleids-effectiviteit vormt een voor de hand liggend onderzoeksveld tegen de achtergrond van de enorme overheidsuitgaven. Niet in de laatste plaats ten bate van het effectiviteitsonderzoek zelf moet echter gewaarschuwd worden tegen al te hoge verwachtingen. Anders zullen de resultaten zeker teleurstellen vanwege de grote problemen waarvoor de onderzoeker komt te staan. Het risico is groot dat het effectiviteitsonderzoek dan slechts een korte hausse beschoren is, een soort voorbijgaande wetenschappelijke modetrend.¹⁶ Het soort onderzoek verdient echter een blijvend belangrijke plaats in het bestuurskundig onderzoek.

Noten

* Voor hun opmerkingen bij eerdere versies van dit artikel zeg ik dank aan drs. G. J. M. Janssen, prof. dr. A. Hoogerwerf, drs. J. A. M. Maarse en drs. J. G. A. van Mierlo.

¹ U. Rosenthal, M. C. P. M. van Schendelen en G. H. Scholten, *Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alphen aan den Rijn, blz. 209.

² A. Hoogerwerf, *Effecten van overheidsbeleid*, ora-

tie in *Beleid en Maatschappij*, 4 (1), november 1977, blz. 302-315.

³ Dat na een negatieve beoordeling van de effectiviteit kritiek op het evaluatie-onderzoek waarschijnlijker is dan beëindiging van het beleid wordt geïllustreerd door het geval van 'Head Start': Walter Williams en John W. Evans, *The Politics of Evaluation: the case of Head Start*, in James E. Anderson, *Cases in Public Policy-Making*, Londen 1975, blz. 292-309.

⁴ Michael Quinn Patton, *Utilization Focused Evaluation*, Beverly Hills/Londen 1978, blz. 81. Hij maakt het onderscheid in navolging van Michael Scriven, *The Methodology of Evaluation*, in Ralph W. Tyler, Robert M. Gagne en Michael Scriven (red.), *Perspectives of Curriculum Evaluation*, Chicago 1967, blz. 40-43.

⁵ Rosenthal heeft hierop nog gewezen in zijn bijdrage aan het 1979-congres van de Vereniging voor Bestuurskunde: *Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit: Twentsch effectenonderzoek noodzakelijk, niet voldoende*. Onder meer vanwege de maatschappelijke relevantie ken ik echter een hogere prioriteit toe aan het evalueren van beleid tegen de achtergronden van de doeleinden van het beleid zelf dan de — ruimere — doeleinden met het beleid van bijvoorbeeld ambtenaren en politici.

⁶ Hoewel zelfs dit enigszins gerelativeerd wordt door het in de natuurwetenschappelijke literatuur gesignaleerde gegeven dat het bodemslib als 'buffer' op kan treden, bijvoorbeeld bij fosfaten, waardoor nog lang nadat de lozingen gestopt zijn met name in stilstaand water tamelijk hoge concentraties fosfaat zich kunnen handhaven. Binnen het kader van dit artikel is de bewering echter correct.

⁷ Zie bijvoorbeeld David Twain, *Developing and Implementing a Research Strategy*, blz. 27-52, in Elmer L. Struening en Marcia Guttentag (red.), *Handbook of Evaluation Research - Volume I*, Beverly Hills/Londen 1975, blz. 38.

⁸ Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat een beperkte overcapaciteit vaak niet onwenselijk is gezien de stijging van de vervuiling die in de toekomst te verwachten is door bevolkingsgroei en toename van de recreatie. Bovendien is hier sprake van de gemiddelde jaarlijkse belasting. De piekbelasting kan ook bij gemiddeld onderbelaste installaties vaak hoger zijn dan de capaciteit.

⁹ Deze functie is betrekkelijk eenvoudig gehouden. Zo is er bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan de rioleringsgraad van het gebied. Dit is te verdedigen omdat rioolaanleg op de eerste plaats een gemeentelijke taak is en niet een van de waterkwaliteitsbeheerders.

¹⁰ In 'De bestrijding van de verontreiniging van het oppervlaktewater, indicatief meerjarenprogramma 1975-1979' wordt een inwoner-equivalent omschreven als:

'de vervuilingswaarde, gelijkwaardig aan de hoeveelheid afvalstoffen die door één inwoner gemiddeld per dag wordt geloosd' (blz. 92).

¹¹ P. Glasbergen en J. B. D. Simonis, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat*, dissertatie, Amsterdam 1979, blz. 33.

¹² Dit is de reden dat met name in de literatuur over effectiviteitsonderzoek zoveel aandacht wordt besteed aan het onderzoeksontwerp. De bedreigingen van de geldigheid van een eventuele concludering tot een causaal verband tussen beleid en 'effect' zijn talrijk. Een 'klassiek' werk op dit terrein is: Donald T. Campbell en Julian C. Stanley, *Experimental and Quasi-Experimental Design for Research*, Chicago 1966 (eerder gepubliceerd in 1963).

¹³ Theoretische ondersteuning voor deze gedachte is bijvoorbeeld te vinden in: Richard A. Musgrave en Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Tokio 1973, hoofdstuk 3.

¹⁴ Soms blijkt de uitvoerende bestuursorganisatie effectiviteitsonderzoek als bedreigend te ervaren omdat zij er — vaak ten onrechte — het eerst en het meest op wordt aangezien wanneer de resultaten van het beleid tegenvallen. Zie: Jerome T. Murphy, Title V of ESEA: the Impact of Discretionary Funds on State Education Bureaucracies, in: *Harvard Educational Review*, august 1973, blz. 362-385. De beleidsuitvoerders kunnen echter wel degelijk doeleinden hebben die niet geheel overeenkomen met wat de politici als beleid formuleren of met wat de burgers willen. Van den Doel wijst hierop in zijn oratie *Ekonomie en democratie in het staatsbestuur*, Deventer 1973. Hoogerwerf onderscheidt in zijn Enschedese oratie naast het aspect van doelgerichtheid, ook aspecten betreffende informatie, machtsverdeling en integratie als zijnde van mogelijke invloed op de resultaten van het beleid.

¹⁵ Bron: *Indicatief meerjarenprogramma 1975-1979*, blz. 70-74.

¹⁶ De geschiedenis van de synoptische beleidsontwikkeling die als 'planning, programming, budgetting system (P.P.B.S.)' in 1965 in de Verenigde Staten werd voorgeschreven is een bekend voorbeeld van een wetenschappelijke richting die aan te hoge verwachtingen bijna ten gronde is gegaan. De term modetrend is wellicht wat ongebruikelijk. Toch kan men zich afvragen of de wetenschapsbeoefening wel zoveel minder dan de andere cultuuruitingen van de moderne samenleving aan mode onderhevig is.