

Resultaten van onderzoek naar effecten van overheidsbeleid*

door Andries HOOGERWERF,

Gewoon Hoogleraar aan de Technische Hogeschool Twente.

★

1. Inleiding.

Zowel conservatieven als radicale en gematigde hervormers laten ons weten dat de verzorgingsstaat niet goed werkt. Men wijst op wat men noemt het falen van het overheidsbeleid ten aanzien van problemen als de werkloosheid, de inflatie, de arme landen, het binnenlandse en internationale geweld, de milieuverontreiniging, de energieschaarste en het onderwijs. Hoewel de financiële en andere middelen van de verzorgingsstaat de laatste tientallen jaren geweldig zijn toegenomen, spreken wetenschappelijke waarnemers over het tekortschieten van de staat als instrument voor de verwezenlijking van voor de burgers belangrijke waarden (1). Is deze bezorgdheid gerechtvaardigd?

In dit artikel wil ik trachten een bijdrage tot beantwoording van deze vraag te leveren door een summier overzicht van met name de resultaten van empirisch onderzoek naar effecten van overheidsbeleid te geven. Daarbij beperk ik mij tot enkele belangrijke onderzoeksprojecten uit de Verenigde Staten, waar het meeste onderzoek op dit gebied is gebeurd, en tot Nederland, waar dit onderzoek nog valt te overzien.

Op de methodisch-technische aspecten (2) van het onderzoek naar

* Enigszins gewijzigde tekst van een lezing, gehouden op uitnodiging van het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit te Leuven op 14 februari 1979.

(1) A. HOOGERWERF, Effecten van overheidsbeleid, in : *Beleid en maatschappij*, IV (11), november 1977, blz. 302-315.

(2) Over de methodisch-technische kanten van onderzoek naar beleidseffecten en van beleidsexperimenten zie men : H.M. in 't VELD-LANGEVELD en A. HOOGERWERF, Evaluatie van overheidsbeleid, in : A. HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 139-156, en : J.Chr. van DALEN, Experimenten en overheidsbeleid, in : *Overheidsbeleid*, t.a.p., blz. 332-352, en de daar genoemde literatuur, alsmede : M.Q. PATTON, *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills, Cal., 1978.

effecten van overheidsbeleid wordt in dit artikel nauwelijks ingegaan. Enkele korte inleidende opmerkingen hierover zijn echter wellicht nuttig.

Eén van de meest gestelde vragen in het evaluatie-onderzoek, d.w.z. onderzoek met het oog op de beoordeling van een beleid of een andere actie, is die naar de effecten van beleid. Daarbij komen vooral twee vragen aan de orde: 1° in hoever zijn de gestelde doeleinden bereikt? en 2° in hoever is dit te danken aan de gekozen middelen? De ideale opzet (3) van effecten-onderzoek is die van het klassieke experiment: het zogenaamde before-after ontwerp met een controlegroep. Er is een doelgroep, die aan het beleid wordt onderworpen, en een controlegroep, die niet aan het beleid wordt onderworpen. Beide worden vóór en na de uitvoering van het beleid onderzocht. De doelgroep en de controlegroep moeten ten aanzien van relevante variabelen een gelijkwaardige samenstelling hebben. Idealiter houdt dit in dat de te onderzoeken personen of andere eenheden « at random » aan de experimentele groep of de controlegroep zijn toegewezen.

In de praktijk van het beleidsonderzoek is dit klassieke experimentele ontwerp meestal niet goed te verwezenlijken. Het onderzoek van de situatie voorafgaande aan het beleid is vaak niet goed mogelijk, doordat de observatie pas start nadat het beleid al in uitvoering is genomen. Een identieke controlegroep ontbreekt nogal eens, doordat het beleid zich op de gehele bevolking richt. Om dergelijke redenen moet de onderzoeker vaak volstaan met zogenaamde quasi-experimentele onderzoeksontwerpen, zoals een before-after ontwerp zonder controlegroep, een after only ontwerp met een controlegroep, of zelfs een after only ontwerp zonder controlegroep. Verhoudingsgewijs goede kansen voor onderzoek naar beleids effecten zijn er bij een beleidsexperiment, d.w.z. een beleid of een deel daarvan dat als proef op een bescheiden schaal en voor een beperkte periode wordt uitgevoerd, onder meer met het doel de effecten van het beleid vast te stellen.

2. De Verenigde Staten.

Het onderzoek naar effecten van overheidsbeleid is in de Verenigde Staten vooral in de tweede helft van de jaren zestig opgekomen, in het voetspoor van een beleid, gericht op verbetering van de positie van negers en andere achtergebleven groeperingen. Het beleid kostte veel

(3) Voor een wat andere visie: M.Q. PATTON, *Utilization-focused Evaluation*, Beverly Hills / London, 1978.

geld en zowel voor- als tegenstanders waren benieuwd of het zijn doeleinden bereikte.

2.1. *Gelijke kansen in het onderwijs*

Klassiek geworden is het onderzoek van Coleman c.s. inzake Equality of Educational Opportunity (1960) (4). Het ging aanvankelijk om effecten van de Civil Rights Act van 1964 in termen van gelijke onderwijskansen voor raciale en andere minderheden. De wet schreef in dit geval een evaluatie voor. Zij eiste namelijk : « a survey... concerning the lack of availability of equal educational opportunities for individuals by reason of race, color, religion, or national origin in public educational institutions at all levels in the United States... ». Het is voor een wetgever vrij gemakkelijk om te spreken van « gelijke onderwijskansen », vooral als hij het begrip niet behoeft te definiëren en te operationaliseren. De onderzoekers zaten er maar mee. Gekozen werd voor een operationele definitie, namelijk : « equality of educational results, given the same institutional input ». Het ging uiteindelijk dus om de verklaring van onderwijsresultaten (in termen van kennis en andere prestaties) uit onder meer de kenmerken van het onderwijsbeleid (bijvoorbeeld de uitgaven per leerling in verschillende onderwijssystemen).

De verrassende conclusie was dat de prestaties van de leerlingen weinig of geen samenhang vertoonden met de gebruikelijke indicatoren van de kwaliteit van de school zelf, zoals de kenmerken van de onderwijzers (bijvoorbeeld hun salaris), de uitgaven per leerling, het lesrooster, de ruimtelijke faciliteiten en zelfs de klassegrootte. In plaats daarvan vertoonden de prestaties van de leerlingen wel samenhang met de opleiding en de aspiraties van andere leerlingen in dezelfde scholen. M.a.w. : de factoren die het meest belangrijk zijn ter verklaring van de ontwikkeling van een kind in school zijn de cognitieve vaardigheden van zijn sociale omgeving op school, d.w.z. vooral van zijn medeleerlingen. Deze samenhangen bleken het sterkst te zijn bij leerlingen die buiten de school de minste hulpbronnen voor onderwijs hebben, dus bijvoorbeeld bij leerlingen met intellectueel zwak ontwikkelde ouders.

Dit Coleman Report heeft een grote invloed op het beleid gehad. Het is gebruikt als argument voor « busing », het per bus verplaatsen van leerlingen om raciale integratie op de scholen te bevorderen. Later heeft Coleman zelf geconcludeerd dat « busing » heeft geleid tot een vlucht

(4) J.S. COLEMAN *et al.*, *Equality of Educational Opportunity*, Washington, 1966 ; James D. COLEMAN, *Problems of Conceptualization and Measurement in Studying Policy Impacts*, in : Kenneth M. DOLBEARE (ed.), *Public Policy Evaluation*, Beverly Hills / London, 1976, blz. 19-40.

van blanken naar de voorsteden, m.a.w. dat « busing » een te geforceerd middel voor integratie en voor het verminderen van « educational inequality » was. In Europa is het onderzoek van Coleman ook gebruikt als een van de argumenten voor de middenschool (comprehensive school).

2.2. *Head Start*

Eveneens op het gebied van de gelijke onderwijskansen lag het project Head Start (5). Dit project omvatte aanvullend onderwijs — via een zomercursus of gedurende een heel jaar — voor kleuters uit achtergebleven milieus om ze op de school voor te bereiden. In 1968 waren er in de Verenigde Staten wel 13.000 Head Start centra. Daarvan werd een random sample van 225 centra gekozen, waarvan er tenslotte 104 geëvalueerd werden. Bijna 2.000 leerlingen die aan Head Start hadden deelgenomen, en die toen in de eerste drie klassen van het basisonderwijs zaten, werden geselecteerd. Uit de doelpopulatie van elk centrum werd een even groot aantal kinderen geselecteerd die niet aan Head Start hadden deelgenomen (m.a.w. een vergelijkbare, maar niet gelijke controlegroep). Deze groep werd « gematched » voor leeftijd, ras, sexe en het deelnemen aan de normale kleuterschool. Andere verschillen in de sociaal-economische achtergrond werden gelijk gemaakt via diverse statistische procedures.

De geselecteerde kinderen werden aan verschillende tests onderworpen. Conclusie: de kinderen die aan Head Start hadden deelgenomen, verschilden in cognitieve en emotionele ontwikkeling niet significant van kinderen die niet aan Head Start hadden deelgenomen. Er was één uitzondering: kinderen die een geheel jaar (in plaats van zes à acht weken) aan Head Start hadden geparticipeerd, waren significant enigszins superieur aan de niet-deelnemers voor wat betreft bepaalde metingen van cognitieve ontwikkeling. M.a.w. Head Start, waarvan de kosten alleen reeds in 1968 ongeveer f 325 miljoen dollar bedroegen, was deels wel, maar grotendeels niet effectief.

Maar Head Start was wel populair. Dus ontstond, mede vanwege die populariteit, veel kritiek op het evaluatie-onderzoek. Bijvoorbeeld de kritiek dat de positieve effecten van Head Start verloren konden zijn gegaan door daarop volgende schoolervaringen. Of de kritiek dat de

(5) Zie over Head Start bijvoorbeeld Walter WILLIAMS, *Social Policy Research and Analysis*, New York, 1971; Walter Williams and John W. EVANS, *The Politics of Evaluation: The Case of Head Start*, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, September 1969, blz. 118-132; Lois Ellen DATTA, *The Impact of the Westinghouse / Ohio Evaluation of the Development of Project Head Start*, in: Clark C. ABT (ed.), *The Evaluation of Social Programs*, Beverly Hills, etc, 1976, blz. 129-181.

positieve effecten van Head Start als « spill-over-effect » waren uitgestraald naar niet-deelnemers die later in de klas bij de voormalige deelnemers zaten.

Resultaat : het Congres schonk minder vertrouwen aan de wetenschappelijke evaluators dan aan de publieke opinie en stelde opnieuw honderden miljoenen voor Head Start beschikbaar. Een winstpunt voor de onderzoekers was dat de zomerprogramma's werden omgezet in volle jaarprogramma's. Intussen was wel goed duidelijk geworden dat evaluatieonderzoek zich in een politieke context bevindt.

2.5. Negatieve inkomstenbelasting

Beroemd geworden zijn ook de beleidsexperimenten van de Amerikaanse regering in New Jersey en Pennsylvania met de negatieve inkomstenbelasting (6). Aan experimentele groepen van gezinnen met lage inkomens werden verschillende bedragen, gemiddeld honderd dollar per maand gedurende drie jaar, betaald terwijl controlegroepen met eenzelfde oorspronkelijk inkomen niet zo'n betaling ontvingen. Hoewel het onderzoek omvangrijk was en de conclusies dus complex zijn, was de tendentie, kort samengevat, dat geen van de acht systemen van aanvullende uitkeringen in het algemeen een belangrijk effect op de geneigdheid tot werken had. Wel bleek bijvoorbeeld dat blanke vrouwen met lage inkomens die aanvankelijk slechts weinig uren en tegen zeer lage inkomens werkten, ertoe kwamen hun werk en daarmee ook hun inkomen te verminderen. Afgaande op dit onderzoek, kan men niet in het algemeen stellen dat de verzorgingsstaat de drang tot werken vermindert. Wel kan dit het geval zijn bij een relatief laag loonpeil, een relatief hoog peil van uitkeringen en bij bepaalde situaties voor bepaalde categorieën van de bevolking.

2.4. Verkeersmaatregelen

Een voorbeeld van onderzoek naar beleidseffecten via de analyse van tijdreeksen in een onderzoek naar de verkeersveiligheid vóór en na de invoering van strengere straffen, onder meer voor het rijden onder de invloed van alcohol (7). In 1956 werd in Connecticut een aantal strenge maatregelen voor het rijden op snelwegen ingevoerd. Het aantal verkeersdoden daalde daarop van 324 in 1955 tot 284 in 1956. Deze daling van het dodental leek een effect van de snelheidsbeperking en andere

(6) Zie bijvoorbeeld Harold L. WILENSKY, *The Welfare State and Equality : Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, etc, 1975, blz. 108, 109 ; Evaluation Studies Review Annual, vol. 1, 1976, blz. 425-441.

(7) Zie hierover H.L. ROSS, Law, science and accidents : The British Road Safety Act of 1967, in : *Journal of Legal Studies*, 2, 1973, blz. 1-76.

maatregelen. Nader onderzoek leerde echter dat het aantal verkeersdoden in de jaren 1950 tot en met 1956 sterk geschommeld had en dat 1955 een topjaar was geweest. Waarschijnlijk zou in 1956 dus ook zonder snelheidsbeperking een daling van het aantal verkeersdoden zijn opgetreden. Echter: ook in de jaren na 1956 bleef het aantal verkeersdoden dalen. Het leek waarschijnlijk dat deze daling toch mede uit strengere verkeersvoorschriften te verklaren was. Daarop volgde een vergelijking met andere Amerikaanse deelstaten, om concurrerende hypothesen te toetsen. De conclusie: de daling van het aantal verkeersdoden was waarschijnlijk toch aan de verkeersvoorschriften van 1956 te danken.

Een enigszins vergelijkbaar onderzoek in Scandinavië (8) kwam echter tot de conclusie dat daar op grond van de cijfers geen adequaat bewijs valt te leveren voor de wijd verbreide veronderstelling dat de Scandinavische verkeersvoorschriften de mensen afschrikken van het rijden onder de invloed van alcohol. Het geloof dat dit bewijs bestaat wordt de « Scandinavische mythe » genoemd.

2.5. *Ander Amerikaans onderzoek*

Belangrijk onderzoek naar beleidseffecten (9), althans in de zin van primaire beleidseffecten, d.w.z. beleidsprestaties, is tot nu toe ook verricht op het gebied van het vergelijkend onderzoek naar het beleid van Amerikaanse en andere steden en Amerikaanse deelstaten. Daarbij is in de eerste plaats gebleken dat de beleidsprestaties per stad of deelstaat sterk kunnen variëren. Zo blijken bijvoorbeeld de overheidsinspanningen voor stadsvernieuwing en voor bestrijding van de armoede tussen Amerikaanse steden sterk te verschillen. In de tweede plaats blijkt dat de verschillen in beleid en beleidsprestaties in mindere mate worden verklaard door verschillen in de locale of regionale politieke systemen dan door verschillen in het economisch ontwikkelingspeil, bevolkingsdichtheid, tempo van bevolkingsgroei en enkele andere sociaal-economische factoren (10).

(8) H.L. ROSS, *The Scandinavian Myth: The effectiveness of drinking- and driving legislation in Sweden and Norway*, in: Gene V. GLASS (ed.), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 1, 1976, blz. 578-604.

(9) Zie voor een kort overzicht ook Thomas D. COOK, Introduction, vooral blz. 17 en 18, in: Thomas D. COOK (ed.), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 3, 1978.

(10) Een voortreffelijk overzicht van onderzoek inzake gemeentelijke beleidsprestaties (m.a.w. primaire effecten) geeft Robert C. FRIED, *Comparative Urban Policy and Performance*, in: F. GREENSTEIN and N. POLSBY (eds), *Handbook of Political Science*, vol. 6, blz. 305-379. Voor een eveneens uitstekend overzicht van het vergelijkend onderzoek naar beleid van Amerikaanse deelstaten: Richard J. HOFFERBERT, *The study of public policy*, Indianapolis / New York, 1974.

3. Onderzoek.

Er volgt nu een kort overzicht van een aantal van de belangrijkste Nederlandse onderzoekingen inzake effecten van overheidsbeleid. De start daarvan ligt meer dan tien jaar na die in de Verenigde Staten.

3.1. *Profijt van de overheid*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceerde in 1977 het rapport *Profijt van de overheid*, een verkennende studie (11) in verband met de wens, vast te stellen wie er in welke mate van de overheidsbestedingen profiteren. Het rapport betreft de verdeling van overheidsuitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs in 1975. Het gaat hier om bepaalde effecten van overheidshandelen, namelijk om het verschil tussen de secundaire en de tertiaire inkomensverdeling. Het secundaire inkomen van een huishouden bestaat uit het geldinkomen uit beroep en bedrijf (primaire inkomens), gemuteerd voor de door de overheid gedane of verplicht gestelde overdrachten die niet aan het gebruik van goederen gebonden zijn, zoals bijvoorbeeld sociale voorzieningen en de inkomstenbelasting. Het tertiaire inkomen bestaat uit het secundaire inkomen plus alle overdrachten van goederen en diensten en aan goederen en diensten gebonden geld van en aan de overheid, zoals bijvoorbeeld overheidsuitgaven voor onderwijs en volkshuisvesting.

De belangrijkste bron van gegevens voor dit rapport is het proefonderzoek woningbehoefte van 1975, een enquête onder bijna 5.000 personen.

De secundaire inkomens zijn gegroepeerd naar decielen : alle beschouwde huishoudingen zijn gerangschikt naar de hoogte van hun inkomen, waarna ze in tien gelijke groepen werden gesplitst. Het eerste deciel wordt gevormd door de 10 % huishoudens met de laagste inkomens, het tiende deciel door de 10 % huishoudens met de hoogste inkomens.

Belangrijke conclusie : van de beschouwde overheidsuitgaven en -inkomsten op de gebieden van volkshuisvesting en onderwijs komt 1,7 % ten goede aan het onderste deciel en 23,9 % aan het hoogste deciel van de inkomens. In absolute bedragen betekent dit : 275 miljoen gaat naar de laagste 10 procent van de inkomens, terwijl f 3.387 miljoen terecht komt bij de hoogste tien procent van de inkomens. Het een en ander lijkt per overheidsuitgave te variëren. Individuele huursubsidies vloeien voornamelijk (69 %) naar de laagste drie inkomensdecielen. Maar

(11) *Profijt van de overheid ; De verdeling van overheidsuitgaven voor Volkshuisvesting en Onderwijs in 1975*, rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, 1977.

van de subsidies voor eigen woningen komt 68 % aan de top 30 % van de inkomens ten goede.

Deze en andere resultaten van het onderzoek kan men relativiseren, als men zich realiseert dat de grootte en samenstelling van de huishoudens in de lagere decielen sterk afwijkt van die in de hogere decielen. Tot de huishoudens met de laagste inkomens behoren relatief veel werkende jongeren die nog thuis wonen, alleenstaanden en bejaarden die geen of relatief lage uitgaven voor hun woning hebben te doen. Het een en ander hangt samen met de definitie van een huishouden waarvan men in het onderzoek is uitgegaan, namelijk : 1° volledige of onvolledige gezinnen ; 2° verdienende leden van een gezin die 18 jaar of ouder zijn, voor zover door de ouders in minder dan 10 % van de kosten van hun levensonderhoud wordt voorzien ; 3° gezinsleden van 27 jaar en ouder en 4° alleenstaanden.

Mede in dit licht moet men ook de gegevens over de uitgaven voor het onderwijs bezien : daarvan komt 23 % terecht bij de top, 10 % inkomens en 21 % bij de laagste 50 % van de inkomens.

De onderzoekers concluderen : « De ongelijkheid in de verdeling van het gecumuleerde saldo van overheidsuitgaven blijkt aanzienlijk te zijn. Daaraan kan niet zonder meer de conclusie verbonden worden, dat het gevolgde beleid ongewenste resultaten opleverde. De verdeling van de overheidsuitgaven over inkomensgroepen vormt slechts één van de vele doelstellingen die de overheid nastreeft. Zo streeft de overheid ook naar een goede woningvoorraad en een goed opgeleide beroepsbevolking ».

Te denken geven de onderzoeksresultaten echter wel, met name over de neven-effecten die het onderwijs- en volkshuisvestingsbeleid heeft voor de inkomensverdeling.

3.2. *Individuele huursubsidie*

Een meer gedetailleerd onderzoek naar de werking van individuele huursubsidies — die slechts een deel omvatten van de zojuist bedoelde overheidsuitgaven voor volkshuisvesting — hebben Lucassen en Priemus (12) ingesteld. Zij maken onderscheid tussen statische en dynamische effecten. Met het statische effect bedoelen zij het effect van de regeling voor zo ver daarbij geen verhuizingen in de beschouwing worden betrokken. Bij het dynamische effect gebeurt dit wel. M.a.w. bij het statische effect gaat het om de « herverdeling van woonlasten » en bij het dynamische effect om « herverdeling van woonruimte ».

Ten aanzien van de statische effecten concludeert het rapport dat de reductie van de huurquote, die de regeling beoogt, inderdaad optreedt en

(12) C.T.J. LUCASSEN en H. PRIEMUS, *Individuele huursubsidie : Evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid*, 's-Gravenhage, 1977.

dat vooral de laagste inkomenscategorieën in de sterkste mate van de reductie van de huurquote profiteren. Dit klopt met de conclusies van het rapport Profijt van de overheid ten aanzien van individuele huursubsidies.

Over het dynamische effecten concludeert het rapport : Als geen huursubsidie meer zou worden ontvangen, zou slechts ongeveer de helft van de huidige huursubsidie-ontvangers gewoon op het huidige adres blijven wonen. Zeer velen zouden in dat geval uitzien naar een goedkopere woning.

Over de uitvoering van het beleid concludeert het onderzoek dat het aanvraagformulier voor veel burgers te moeilijk is. In 70 tot 90 % van de gevallen blijken de bewoners niet in staat te zijn zelf het aanvraagformulier in te vullen. Dit leidt tot een arbeidsintensieve uitvoering en begeleiding en tot afhankelijkheid van de bewoners ten opzichte van de ambtenaren. Een niet beoogd effect.

3.3. Verstedelijkingsbeleid

Glasbergen en Simonis (13) hebben een onderzoek ingesteld naar het verstedelijkingsbeleid in Nederland, of preciezer gezegd : de effectuering van het nationale overheidsbeleid inzake suburbanisatie.

Onder suburbanisatie wordt hier verstaan het verschijnsel van de relatief snelle groei van de kleine kernen die gelegen zijn rond de grote steden annex werkgelegenheidscentra. De auteurs beginnen met de constatering dat het beleid van de rijksoverheid op dit punt niet effectief is geweest. De suburbanisatie is aanzienlijk verder voortgeschreden dan de rijksoverheid voor ogen stond. Onder invloed van de suburbanisatie is de centrale open ruimte tussen de stedelijke zones sterk aangetast.

Het onderzoek richt zich op het achterhalen van de oorzaken van het feit dat de doeleinden van de rijksoverheid op dit gebied niet bereikt zijn. Deze oorzaken liggen volgens de auteurs in dit geval niet in het beleidsprogramma als zodanig. Met andere woorden de theorie die aan het beleid ten grondslag ligt, is in dit geval niet onjuist. Het ontbreken van effectiviteit moet dan zijn veroorzaakt door het onjuist, onvolledig of niet gebruiken van de middelen m.a.w. in de sfeer van de uitvoering. De verklaring hiervan zoeken de auteurs in het naar rijksoogmerk te ruime aanbod van bouwlokaties in kleine kernen, de kennelijk positieve sanctienering van dit aanbod door provinciale overheden en de kennelijk onvoldoende gebleken overtuigingskracht en invloed van de rijksoverheid.

(13) P. GLASBERGEN en J.B.D. SIMONIS, *Verstedelijkingsbeleid in Nederland : Een studie naar de effectuering van het nationaal overheidsbeleid inzake suburbanisatie*, Utrecht, 1977.

Aan deze drie factoren liggen allerlei andere factoren ten grondslag. De auteurs zoeken ze met name in de besluitvormingsprocessen. Zij onderscheiden drie typen besluitvormingsprocessen, waarin respectievelijk het lokale bestuur, het provinciale bestuur en private belangengroepen (met name projektontwikkelaars) een grote mate van invloed uitoefenen. Een driedeling die enige verwantschap vertoont met de indeling van Allison (14) : het model van respectievelijk de rationele actor, het organisationele proces en het politieke proces. In alle drie gevallen kan het bereiken van de rijksdoeleinden gefrustreerd worden.

3.4. *Inspraakbeleid*

Korsten en Kropman (15) hebben een onderzoek ingesteld naar effecten van het inspraakbeleid bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland. Het beleid van de provincie was er op gericht inspraak van de burgers in het beleid te bevorderen en daarmee onder meer de mogelijkheden voor de burgers om het beleid te beïnvloeden te vergroten. Wat levert het evaluatie-onderzoek nu als conclusies over de effecten van het inspraakbeleid en daarmee ook van de inspraak op ? « De inspraakresultaten hebben een steunfunctie gehad : er is in de inspraakresultaten geen aanleiding gezien van de vóór de inspraak aangegeven uitgangspunten (van het provinciale bestuur-A.H.) af te wijken » en « De vertrouwensdemocratie (aanvaarding beleidskeuze) is meer gebaat geweest met de inspraak dan de participatiedemocratie (inspraak als middel tot beïnvloeding van beleid) ».

3.5. *Ander Nederlands onderzoek*

De weinige andere Nederlandse onderzoekingen die zich met effecten van overheidsbeleid bezig houden, komen eveneens tot een weinig positief beeld. Zo leidde een evaluatie van de voorlichtingscampagne voor de verstedelijkingsnota (16) tot de conclusie dat inspraak voor een belangrijk deel oude wijn in nieuwe zakken is, d.w.z. inspraak is een nieuw middel voor personen die reeds participeerden, meer dan een middel voor personen die nog niet participeerden. De commissie ex artikel 56 van de Wet Universitaire Bestuurshervorming constateerde

(14) Graham T. ALLISON, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, 1971.

(15) A.F.A. KORSTEN en J.A. KROPMAN, *Participatie en politiek : Verslag van een onderzoek naar effecten van inspraak bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland*, Nijmegen, 1977, vooral blz. 394 en 447.

(16) *Eerst U, dan de minister : Evaluatie van de voorlichtingscampagne voor de Verstedelijkingsnota*, N.V. v / h Nederlandse Stichting voor Statistiek, 's-Gravenhage / Amsterdam, 1976, blz. 17, 18.

dat deze wet, ruim zes jaar nadat zij het Staatsblad bereikte, zelfs nog maar zeer tendele is ingevoerd (17).

Als onderzoeken naar beleidseffecten kan men ook de kosten-effectiviteitsanalyses, kosten-batenanalyses (18) en de milieu-effect-rapportages (19) beschouwen. Deze onderzoeken zijn hier niet aan de orde gesteld, omdat zij voorafgaande aan het te voeren beleid plegen te worden ingesteld, dus voor een belangrijk deel op schattingen berust, en strikt genomen niet als empirisch onderzoek naar effecten van overheidsbeleid kunnen worden beschouwd.

Daarentegen vormen de vele beleidsexperimenten een potentieel arsenaal van veel kennis over effecten van overheidsbeleid. Een verkenning over de jaren 1972 tot en met 1977 leidde tot een inventarisatie van 73 beleidsexperimenten, of althans als zodanig bedoelde beleidsactiviteiten van de Nederlandse rijksoverheid (20). De onderwerpen varieerden van bijvoorbeeld experimenten met keuzewerktijden in de burgerlijke rijkdienst en proefgebieden voor nationale landschapsparken tot experimenten met de middenschool en experimentele fietsroutes. De opzet blijkt echter veelal niet aan de wetenschappelijk vereiste opzet van experimenten te voldoen en de conclusies ten aanzien van de effectiviteit kunnen dus slechts een zeer beperkte waarde hebben.

Voor zo ver de beleidsexperimenten tot nu toe enigszins betrouwbare conclusies hebben opgeleverd, komen die er veelal weer op neer dat de gekozen doeleinden met de gekozen middelen slechts in beperkte mate zijn bereikt. Illustratief zijn de experimenten met vervroegde pensionering in de bouwnijverheid en de metaalindustrie. Van de mogelijkheid om op de leeftijd van 63 of 64 jaar met pensioen te gaan, heeft iets meer dan de helft van de daarvoor in aanmerking komende bouwvakkers gebruik gemaakt. Van de door uittreding vrijgekomen arbeidsplaatsen is iets minder dan de helft daadwerkelijk weer opgevuld (Voor ca. 21 % van

(17) Een planmatige aanpak van de verdere invoering van de WUB, 's-Gravenhage, 1977.

(18) Zie bijvoorbeeld Normen en maatstaven voor kosten-batenanalyses, eerste en tweede deelrapport, in: *Beleidsanalyse*, '74-1 en '75-4; J. van den DOEL, Tweeërlei kosten-batenanalyse, in: A. HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 270-289.

(19) Zie bijvoorbeeld *Milieu-effectrapportering, Advies van de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne*, 's-Gravenhage, 1977; *Vooronderzoek inzake proefnemingen milieu-effectrapportage en aanvullend onderzoek*, Rapport van het Raadgevend bureau Twijnstra en Gudde B.V., tezamen met Ingenieursbureau Dwars, Heederik en Verheij B.V., 's-Gravenhage, 1977; *Voorlopig Milieu-effectrapport berging baggerspecie*, Den Haag / De Bilt, 1978.

(20) A. HOOGERWERF, De « experimenterende » staat, in: *Beleid en maatschappij*, V (3-4), maart/april 1978, blz. 78-89; zie ook de andere artikelen in dit themanummer over beleidsexperimenten; voorts: J.Chr. van DALEN, Experimenten en overheidsbeleid, in: A. HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, t.a.p., blz. 332-352.

de vrijgekomen plaatsen wilde de werkgever wel een vervanger aantrekken, maar is hem dit niet gelukt.) Voor zo ver het doel was nieuwe werkgelegenheid te scheppen, is dit dus slechts voor ongeveer een kwart van de betreffende functies bereikt (21). Een experiment met vervroegde uit-treding van werknemers in de metaal leidde tot soortgelijke conclusies (22).

4. Samenvatting en conclusies.

Zowel in Nederland als in de Verenigde Staten komt empirisch onderzoek naar effecten van overheidsbeleid tot nu toe bijna steeds tot de conclusie dat de nagestreefde doeleinden met de gekozen middelen niet of slechts in zeer beperkte mate bereikt zijn. Deze conclusie geldt voor zeer uiteenlopende gebieden, zoals het onderwijs, de verkeersveiligheid, de inkomensverdeling, het huursubsidiebeleid, het verstadelijkingsbeleid. Op het eerste gezicht is dit nogal deprimerend. Enigszins uitdagend geformuleerd: de hypothese dat de tientallen miljarden die de verzorgingsstaat in Nederland jaarlijks uitgeeft tot weinig of niets leiden en grotendeels als weggegooid geld moeten worden beschouwd, lijkt niet minder plausibel dan dat de mensen er allemaal gelukkig door worden. De meer dan tweeduizend jaar oude vraag van de Prediker: « Welk voordeel heeft de mens van al zijn zwoegen, waarmee hij zich aftobt onder de zon? », is voor het beleid van de Nederlandse overheid nog steeds actueel, evenals wellicht ook het antwoord: « Alles is ijdelheid en najagen van wind ».

Toch zou het te ver gaan te concluderen dat de verzorgingsstaat over de gehele linie faalt. Er is nog slechts weinig onderzoek naar effecten van overheidsbeleid uitgevoerd. Een aantal van de verrichte onderzoeken leidt tot de conclusie dat bepaalde doeleinden wel degelijk met bepaalde middelen bereikt kunnen worden althans tot op zekere hoogte. Zo bijvoorbeeld: bevordering van de ontwikkeling van een schoolkind door het tussenbrengen van medeleerlingen te plaatsen; idem door kinderen een geheel jaar in plaats van slechts enkele weken aan aanvullend onderwijs te laten deelnemen; vermindering van het aantal verkeersdoden door bepaalde verkeersvoorschriften; herverdeling van woonlasten door middel van individuele huursubsidies; bevordering van de legitimiteit van beleid

(21) Experiment onder bouwvakkers: Effecten van vervroegde uittreding op werkgelegenheid onzeker, in: *Nederlandse Staatscourant*, 25 september 1978.

(22) *NRC Handelsblad*, donderdag 8 februari 1979: « Een vijfde van banen bij eerder vertrek gaat verloren ».

door middel van inspraak ; enige uitbreiding van werkgelegenheid door vervroegde pensionering.

Bovendien heeft het onderzoek naar effecten ons inzicht vergroot in verwachte (en niet-verwachte neven-effecten. De veronderstelling dat verminderen van de drang tot werken een neven-effect van sociale voorzieningen is, wordt door de conclusies uit het experiment met de negatieve inkomstenbelasting gerelativeerd. Een neveneffect van het onderwijs- en volkshuisvestingsbeleid blijkt vergroting van de inkomensongelijkheid of althans het tegengaan van inkomensnivellering te kunnen zijn. Een neven-effect van het inspraakbeleid is vergroting van de legitimiteit.

Als het effectenonderzoek tot de conclusie komt dat het overheidsbeleid veelal niet of weinig effectief is, kan de verklaring daarvan in verschillende richtingen worden gezocht (23).

Ten eerste : *het beleid* ondermijnt de eigen effectiviteit. Het beleid bestaat uit doeleinden en middelen en berust dus op veronderstellingen over oorzaken en gevolgen. Deze veronderstellingen — de beleidstheorieën — zijn doorgaans niet of zeer onvoldoende empirisch onderbouwd en onderzocht. Vaak heeft men met de doeleinden te hoog gemikt en met de middelen te laag, of althans niet juist.

Ten tweede : *het beleidsproces* ondermijnt de effectiviteit van het beleid. Bijvoorbeeld : de beleidsvoorbereiders hadden weliswaar een goede beleidstheorie, maar de beleidsbepalers zijn daarvan afgeweken. Of : de beleidsuitvoerders zijn alles behalve daadwerkelijke uitvoerders van het beleid (24).

Ten derde : *de maatschappij* ondermijnt de effectiviteit van het overheidsbeleid. Want zij is weerbarstig. De overheidsorganisatie vindt vele krachtige particuliere en overheidsorganisaties tegenover zich. Bovendien verandert de maatschappij voortdurend, zodat zelfs een beleid, gebaseerd op een aanvankelijk juiste theorie, al spoedig achterhaald kan zijn en daardoor niet effectief.

Ten vierde : het *onderzoek* naar beleidseffecten is niet feilloos. Het kan zijn dat een beleid wel de beoogde effecten heeft, maar dat de wetenschap er niet in slaagt deze goed vast te stellen, bijvoorbeeld doordat men beleidsprogramma's vergelijkt die nominaal identiek, maar realiter zeer verschillend zijn. Veel onderzoek naar beleidseffecten berust ook op een onvoldoende analyse van de doeleinden en de middelen van het beleid.

(23) Zie hierover H.M. in 't VELD-LANGEVELD en A. HOOGERWERF, Evaluatie van overheidsbeleid, in : *Overheidsbeleid*, t.a.p., blz. 139-156 ; A. HOOGERWERF, Effecten van overheidsbeleid, t.a.p.

(24) J.A.M. MAARSE, De uitvoering van beleid, in : *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 122-138 ; voorts *Overheidsbeleid*, blz. 143, 147, 149 en 150, en GLASBERGEN en SIMONIS, t.a.p.

Men komt dan met globale conclusies, die zelfs als ze juist zijn toch weinig bruikbaar zijn.

Ten vijfde : doorgaans houdt evaluatie-onderzoek zich bezig met effecten op korte termijn, terwijl het zeer wel denkbaar is dat beleid op langere termijn wel degelijk ingrijpende effecten heeft. De daling van de zuigelingensterfte, de verbetering van de huisvesting, de stijging van het reële inkomen en de toenemende participatie aan het voortgezet onderwijs sinds het begin van de twintigste eeuw zijn onmiskenbaar en het is niet aannemelijk dat die geheel uit andere factoren dan het overheidsbeleid te verklaren zouden zijn.

Ten zesde : Evaluatie-onderzoek beperkt zich veelal tot één beleidsprogramma. Het gaat dan voorbij aan de gecumuleerde effecten van verschillende beleidsmiddelen en verschillende « policies » in verschillende beleidsonderdelen en sectoren. Denkbaar is dat het gecumuleerde effect van bijvoorbeeld het onderwijsbeleid, het volkshuisvestingsbeleid, het economisch beleid en het sociale beleid resulteert in een aanzienlijke verbetering van het lichamelijke en geestelijke welzijn van de bevolking.

Samenvattend : de stelling dat de verzorgingsstaat bestuurlijk faalt, in die zin dat hij zijn doeleinden door de gekozen middelen niet bereikt, is nog evenzeer onbewezen als de stelling dat de verzorgingsstaat bestuurlijk een succes is, in die zin dat hij zijn gekozen doeleinden door de gekozen middelen wel bereikt. Er is echter reden tot twijfel over het succes. En, zelfs als dit succes er is, kan men twijfelen over de keus van de middelen. Daarom is er ook alle reden tot een krachtige uitbreiding en verbetering van het empirisch onderzoek naar effecten van overheidsbeleid.

Summary : Results of research concerning effects of public policy.

This article gives a survey of results of research concerning effects of public policy in the Netherlands. This survey is preceded by a summary of some important American projects (Equality of Educational Opportunity, Head Start, the Negative income tax).

The Dutch research reported concerns effects of educational and housing policy on income distribution, effects of sururbanization policy, participation policy, and still other policies.

In both countries the dominant conclusion is that the goals of public policy are at least partially realized by the means chosen. However, the conclusion that the welfare state is totally failing would go too far. Research concerning effects of public policy is still rare. Moreover, it is clear that some goals are realized at least in part by the chosen means.

When public policy appears not to be effective, this can be explained from several factors: the contents of policy and the underlying theory, the policy process, the society, the research, and a view which is too narrow because it takes only short term effects of one particular policy program into account.

