

De waarde van de Publieke Waarde Scan Circulaire Economie

Prof.dr. M. Herweijer , hoogleraar bestuurskunde, Radboud Universiteit

21 september 2020, Nijmegen

1. verzoek

Aan ondergetekende werd de proeve van de eerste Publieke Waarde Scan toegezonden. Het betrof de beoordeling van het al enige tijd lopende beleidsprogramma Circulaire Economie. Na bestudering van de onderliggende stukken heeft ondergetekende twee interviews afgenomen met functionarissen die vanwege het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Financiën bij het opstellen van deze Publieke Waarde Scan betrokken zijn geweest. Allereerst is beoordeeld of de gevolgde werkwijze transparant is en of de verzamelde gegevens een toereikende onderbouwing leveren voor de conclusies en aanbevelingen. Nadat dit oordeel positief was uitgevallen, werd aan ondergetekende de mogelijkheid geboden kort te reflecteren op het nieuwe evaluatie instrument Publieke Waarde Scan dat zich thans nog in een experimentele fase bevindt.

2. typering publieke waarde scan

In een Publieke Waarde Scan wordt aan het beleidsvoerende ministerie dat verantwoordelijk is voor het betreffende artikel op de rijksbegroting gevraagd om aan te geven: 1. wat de waarde is die met het gevoerde beleid wordt toegevoegd aan de samenleving; 2. wat de middelen en taakverdeling zijn die voor het toevoegen van deze waarde worden ingezet; 3. wat het draagvlak voor het gevoerde beleid bij doelgroepen en stakeholders is; en 4. hoe het beleid wordt aangepast aan ontwikkelingen die in de nabije toekomst zijn te voorzien? Bij de beantwoording van deze vragen wordt niet alleen gebruik gemaakt van de gebruikelijke financiële verantwoordingsdocumenten en het beschikbare beleidsonderzoek, maar wordt ook gebruik gemaakt van inzichten van diverse experts en de betrokken beleidsfunctionarissen. De conclusies komen voor een deel tot stand na dialoog en interactie met deze gesprekspartners. De focus ligt daarbij niet primair op de bereikte resultaten en uitkomsten (productevaluatie), maar meer op de ontplooiende activiteiten en gepleegde inspanningen (procesevaluatie). Verder ligt de nadruk ook meer op de actualiteit van de huidige beleidsvoering en ligt de focus minder op een ex post verantwoording van het tot dan toe gevoerde beleid. Daarmee valt de publieke waarde scan te typeren als een vorm van ex durante evaluatie.

In de proeve die aan ondergetekende werd voorgelegd, ging het om een beoordeling van een op kennisontwikkeling gericht beleidsprogramma. Het programma circulaire economie is te plaatsen in de fase van kennisontwikkeling, experimenteren en het zorgvuldig voorbereiden van meer concrete maatregelen voor afzonderlijke sectoren van de economie (zoals landbouw, bouwnijverheid, maakindustrie, afvalverwerking, etc.). Een beoordeling op basis van concrete resultaten komt in een dergelijk geval van beleidsvoorbereiding nog wat vroeg. Veeleer is het de vraag of het beleidsconcept circulaire economie inspireert tot gerichte kennis- en beleidsontwikkeling en of deze inspanningen naar mag worden verwacht meer concrete beleidsmaatregelen zullen voortbrengen. Hoe vruchtbaar is de hier tot ontwikkeling gebrachte oplossingsrichting? In hoeverre wordt er samengewerkt met de relevante productiebedrijven? Op deze relevante vragen geeft de Publieke Waarde Scan een duidelijk antwoord.

3. sterke punten

Na kennisname van de onderliggende documenten kan worden vastgesteld dat deze Publieke Waarde Scan relatief snel werd uitgevoerd. Stimulerend zal zijn geweest dat deze scan werd uitgevoerd door

medewerkers van de beide ministeries en niet werd uitbesteed aan een extern bureau. Stimulerend voor het tempo zal ook zijn geweest dat het hier een eerste pilot betrof waarnaar werd uitgekeken.

De brede vraagstelling heeft ertoe geleid dat ook de bijdrage van andere departementen dan I&W in de beschouwing werd betrokken. Ook kwamen de activiteiten van de ketenpartners, deels bij gemeenten en provincies maar ook in het bedrijfsleven, goed in beeld.

Een derde voordeel is dat de Publieke Waarde Scan relatief veel aandacht geeft aan maatregelen die binnen afzienbare tijd hun beslag zullen krijgen. Het gaat dus om actuele en toekomstgerichte informatie. De lezer van het rapport krijgt de nodige relevante en actuele informatie.

4. aandachtspunten

In de rapportage is relatief veel gebruik gemaakt van de input van interne en externe deskundigen. Op zich is dit een verrijking wanneer we dat vergelijken met een traditionele beleidsdoorlichting die juist sterk georiënteerd is op bestaande documenten. Maar bij het inschakelen van interne en externe deskundigen is het ook zaak om hun oordelen met elkaar te confronteren. In het kader van de zogeheten Delphi-studies die ook deels een toekomstgerichte toepassing kennen zijn procedures ontwikkeld waarbij deskundigen op elkaars inschattingen kunnen reageren. Wellicht dat dit een aandachtspunt kan zijn bij een volgende Publieke Waarde Scan.

Een positief aspect van de Publieke Waarde Scan is dat deze tot stand komt in een dialoog met het beleidsdepartement. Dit leidt tot relatief veel begrip van de evaluator voor de omstandigheden waaronder het beleidsdepartement zijn taken vervult. Zo'n nabijheid tot de beleidsvoering maakt het wat moeilijker om harde, negatieve oordelen naar buiten te brengen. Het formuleren van harde, negatieve oordelen wordt ook bemoeilijkt door het feit dat de open vragen van deze Scan vaak kwalitatieve antwoorden generen waardoor er op onderdelen weinig kwantitatieve informatie wordt aangeboden. Kwantificering maakt het eenvoudiger om negatieve oordelen te vellen.

Ter relativering kan worden opgemerkt dat deze Publieke Waarde Scan een element is in een uitgebreide evaluatie-architectuur. Aan de ex ante kant vinden er diverse toetsingen plaats onder andere op grond van het Integraalafwegingskader. Op latere momenten zullen er ook ex post productevaluaties plaatsvinden al was het maar omdat bij de ontwikkeling van het programma Circulaire Economie gebruik wordt gemaakt van diverse subsidie-instrumenten.

Literatuur:

Ministerie van Financiën, Rapport Publieke Waarde Scan: Circulaire Economie, september 2020

M. Moore, Creating public value, Cambridge, MA, 1995.

P.G. Swanborn, Evalueren, Amsterdam 2007.

H.B. Tirion, Beleidseffectmeting en legitimiteit, proefschrift, Universiteit Twente, Enschede, 2006.