

1 Beleidsevaluatie: een introductie

‘Het definiëren en meten van resultaten bij overheidstaken is vaak razend ingewikkeld. Vervolgens uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid is nog ingewikkelder. (...) Maar dat is geen reden om niet ambitieus te zijn.’ (Minister van Financiën, 2019)

Introductie

Beleidsevaluatie richt zich op het beoordelen van nieuw en bestaand beleid en informeert beleidsmakers en bestuurders over de effecten, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Beleidsevaluatie leidt tot antwoorden op wezensvragen over beleid en de uitvoering van beleid en daarmee tot leren en verantwoordwoorden: Was het beleid zinvol? Wat zijn de effecten? Hoe beoordelen belanghebbenden het? Hoe kan het in de toekomst beter? Maar: *hoe* je evalueert, hangt af van *wat* je evalueert. We beginnen daarom met een korte plaatsbepaling van beleidsevaluatie en een typering van het lijdend voorwerp van beleidsevaluatie: beleid.

In paragraaf 1.1 introduceren we beleidsevaluatie, dat haar ontstaan en groei dankt aan een steeds ambitieuzere overheid en veeleisender burgers. Beleidsevaluatie is een expliciet normatieve activiteit: het waarderen van beleid en het streven naar verbetering – door middel van een ‘lerende overheid’ – staan centraal.

Paragraaf 1.2 beschrijft beleid als een georganiseerde poging van de overheid om met de inzet van mensen, middelen en tijd met maatregelen maatschappelijk afgesproken doelstellingen te realiseren. Veel overheidsbeleid is gestoeld op veronderstellingen over de relatie tussen beleid en effect: als we X doen, dan bereiken we Y. Tegelijkertijd is het meeste beleid nooit ‘af’ en vindt het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren ervan vaak plaats in niet één, maar in meerdere, elkaar opvolgende beleidscycli. Veel van de problemen die op het bord van de overheid belanden, zijn bovendien taai en ingewikkeld. Beleid is daarom in de meeste gevallen complex: niet alleen zijn er vaak veel actoren bij

de totstandkoming en uitvoering ervan betrokken, het vergt daarnaast ook regelmatig de inzet van meerdere instrumenten om een beleidsdoel te bereiken.

Er zijn veel perspectieven op beleidsvaluatie en goede beleidsvaluaties zijn altijd maatwerk in het verlengde van beleidstheorieën, -cycli en -complexiteit. Paragraaf 1.3 beschrijft de belangrijkste ervan. Lange tijd is de rationeel-analytische benadering van beleidsvaluatie leidend geweest. Daarbij staat het vaststellen van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering voorop. In zowel de evaluatieliteratuur als de praktijk is er echter steeds meer aandacht voor meervoudigheid, complexiteit en de context waarin maatregelen worden genomen. Dit leidde tot constructivistische en contextueel-realistische beleidsvaluatie.

Paragraaf 1.4 bevat een beschrijving van de *capita selecta* van het boek. Letterlijk: de hoofdstukken worden kort beschreven.

1.1 Beleidsvaluatie: een plaatsbepaling

Oorsprong

Evaluatie is al zo oud als de wereld. Zo zag God volgens het boek Genesis op de zevende dag ‘dat het goed was’. Een beoordeling die later in de evaluatieliteratuur leidde tot de vragen: wat waren eigenlijk de criteria? En hoe onafhankelijk was die beoordeling eigenlijk? (Patton, 1987; Swanborn, 1999).

Nu is dit natuurlijk een illustratie met een knipoog, maar lange tijd was ‘goddelijke voorzienigheid’ voor de mensheid wel degelijk leidend (het beginsel van natuurlijke selectie stamt uit de negentiende eeuw). Pas sinds de Verlichting verschoof de nadruk naar de menselijke ratio en vatte de idee post dat de mens geen speelbal is van natuurlijke omstandigheden of al dan niet goddelijk toeval, maar dat hij zijn eigen lot kan bepalen (of dat in elk geval kan proberen). Veel normatieve begrippen die de hoeksteen vormen van onze moderne idealen – het gelijkheidsbeginsel, mensenrechten en burgerrechten op het terrein van vrijheid en veiligheid – vinden hun oorsprong in die tijd. Hoewel er daarvoor natuurlijk ook al wel verstandige heersers en collectieve acties waren, is het vooral sindsdien dat mensen, vaak in collectieven en ‘overheden’ samenwerkend, de condities waaronder mensen leven bewust en gericht proberen te verbeteren.

Dat een collectief bestuur of overheid ‘goede dingen’ kan doen voor een bevolking, is een notie die voorafging aan de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. De bescherming tegen hoog water door dijken is een treffend voorbeeld. In Nederland wordt al lange tijd met behulp van waterschappen geïnvesteerd in veiligheid en uitbreiding van land. Cornelis Lely is het prototype van een ‘staatsman’ die met rede en rationaliteit het land wilde verbeteren. Het is aan Lely te danken dat de ‘woeste Zuiderzee’ aan het begin van de twintigste eeuw werd getemd met een afsluitdijk en inpolderingen. De vele nota’s die hij schreef over de voor- en nadelen van de verschillende varianten zijn te beschouwen als de eerste evaluatiestukken.

Tegen de tijd dat de Afsluitdijk eindelijk klaar was, verkeerde de wereld in een diepe economische crisis. Dat leidde tot grootschalige programma’s om werklozen aan werk te helpen en tegelijkertijd publieke werken te verrichten. Er werden bossen aangelegd, kanalen gegraven en – in Rotterdam – een mooie Kralingse Plas. Na die fysieke ingrepen volgden sociale programma’s. Met de groeiende industrialisatie ontstonden nieuwe sociale misstanden en het begin van de verzorgingsstaat waarin de Staat verantwoordelijkheden neemt voor gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en sociale zekerheid. Betrouwbare informatie moest zorgen voor een fundering van beleidsingrepen om *la condition humaine* te helpen verbeteren en leiden tot een beter zicht op de nadelige effecten van overheidsingrepen, zoals de gevolgen voor de natuur.

Internationaal gezien zijn veel van de eerste initiatieven om beleid te evalueren te vinden in het onderwijs. Maar ook bij het armoedebeleid en bij het streven naar voldoende werkgelegenheid werd steeds meer kennis uit onderzoek ingezet. In de Verenigde Staten leidde dat na de oorlog tot de *Great Society* van Johnson en de *War on Poverty*-programma’s. Nieuw was ook de eis om de uitgaven systematisch volgens het zogenoemde *Programming-Budgeting*-systeem (PPBS) te onderbouwen en achteraf te evalueren. Nieuw was daarnaast de gevoelde noodzaak om ‘de werking’ van het nieuwe type beleid aan te tonen.

Ook in de Lage Landen, met Nederland voorop, ontstond in de jaren zeventig de eerste roep om systematische beleidsevaluaties. Niet vreemd: veel initiatieven werden vooral in het fysieke en economische domein genomen, met een grote rol voor kosten-batenanalyse bij weg- en waterbouw. In België kreeg beleidsevaluatie vooral impulsen dankzij de Europese Unie.

Wat is beleidsvaluatie?

Als het oogmerk van beleid is om met instrumenten, maatregelen of programma's te werken aan het realiseren van doelstellingen, dan is een hele logische en belangrijke – voor ons: de belangrijkste – vraag: lukt het ook? Slagen we erin om het probleem 'op te lossen' of 'beheersbaar te maken'? Hebben maatregelen het gewenste effect en zo ja: hoe tevreden mogen we eigenlijk zijn met dat succes? Wat vinden belanghebbenden van een beleidsprogramma? Welke lessen zijn er mogelijk om het beleid te verbeteren of juist om succes te herhalen?

Goede beleidsvaluatie biedt het antwoord op die vragen, of althans op een deel ervan. Beleidsvaluatie is het met behulp van gegevens en onderzoek systematisch waarderen van beleid, beleidsuitvoering en beleidsresultaten op basis van informatie, criteria en normen. Beleidsvaluatie voorziet beleidsmakers en besluitvormers van benaderingen en methoden om valide, betrouwbare en geloofwaardige antwoorden te kunnen geven op vragen over de onderbouwing, effectiviteit en uitvoering van beleid.

Kort en goed komt beleidsvaluatie neer op het op basis van gericht verzamelde informatie en aan de hand van specifieke criteria systematisch beoordelen van beleid. Die informatie en beoordeling kan worden gebruikt om ervan te leren en om verantwoording af te leggen over de uitvoering en effecten van beleid. Belangrijke functies van beleidsvaluatie zijn daarmee: informatie verzamelen, beleid waarderen of beoordelen, leren en verantwoording afleggen. De twee laatstgenoemde functies – leren en verantwoording afleggen – worden doorgaans als de belangrijkste functies van beleidsvaluatie gezien. Ook rationele analyse als zodanig en een evaluatieproces als dialoog tussen actoren die bij beleid betrokken en/of belanghebbend zijn, zijn functies van beleidsvaluatie (zie hoofdstuk 2).

Deze algemene definities en functies geven in al hun beknoptheid vier centrale begrippen aan die er samen voor zorgen dat beleidsvaluatie iets bijzonders is:

- a. Beleidsvaluatie is *normatief*: het gaat om oordelen en dus om de vraag 'Wat vinden we ervan: is het goed of kan het beter?'
- b. Beleidsvaluatie is *systematisch*: het vindt niet toevallig plaats of 'uit de losse pols', maar op bepaalde momenten en aan de hand van een bepaalde methodiek.

- c. Beleidsevaluatie maakt gebruik van *gegevens, informatie en kennis*: die informatie kan al beschikbaar zijn (bijvoorbeeld uit beleidsmonitor-systemen of algemene statistiek, zoals van het CBS), maar het kan ook nodig zijn om die informatie met behulp van onderzoek te verzamelen.
- d. Beleidsevaluatie hanteert *criteria en normen*: in het verlengde van de begrippen ‘systematisch’ en ‘normatief’ worden bij beleidsevaluatie maatstaven gebruikt om te bepalen of een bepaalde maatregel ‘effectief’ (‘doeltreffend’) of doelmatig is.

Zoals het woord zelf al aangeeft, zijn ‘beleid’ en ‘waarderen’ de centrale elementen van beleidsevaluatie. Daarbij gaat het in essentie om de vraag: doet de overheid de goede dingen en doet zij – de overheid is vrouwelijk – dat goed.

Daarbij is het trouwens mogelijk om verschillend te denken over de reikwijdte van beleidsevaluatie: spreekt een evaluator zich uit over de wenselijkheid of merites van beleidsdoelen, of niet? Wat ons betreft niet. Hoewel er altijd discussie mogelijk is over de afbakening tussen beide (en iedere evaluator ook ‘mens’ is en bepaalde doelen moreel kan verwerpen), kiezen we er in dit boek voor om een onderscheid te maken tussen ‘beleid en politiek’ enerzijds en ‘professionele beleidsevaluatie’ anderzijds. Beleid en politiek gaan over de wenselijkheid en merites, beleidsevaluatie richt zich op de ‘technische’ kant van het verhaal: de vraag of met het gekozen beleid de doelstellingen op een goede manier (kunnen) worden bereikt. Een evaluator stelt vragen als: wat is de interventielogica of beleidstheorie? Waarom verwachten we dat maatregel X kan leiden tot uitkomst Y?

Met andere woorden: met de vraag of de overheid ‘het goede’ doet, stellen we als evaluator louter de vraag of de gekozen maatregelen effectief zijn. En bij de vraag of zij dat goed doet, gaat het erom of de uitvoering van beleid efficiënt en zorgvuldig is. Beleidsuitvoering gaat immers over het daadwerkelijk implementeren van maatregelen, inclusief uitvoeringsorganisatie en de wijze waarop belanghebbenden betrokken zijn.

Het achterliggende doel van beleidsevaluatie is om bij te dragen aan de kwaliteit van beleid, de uitvoering van beleid en – daarmee – de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het gaat er uiteindelijk om ervoor te zorgen dat beleids-

maatregelen wérken: dat zij bijdragen aan het realiseren van democratisch afgesproken doelen en dat de kosten en eventuele negatieve effecten van beleid beperkt blijven tot het minimum. Anders gezegd: van beleid mogen we verwachten dat het de verwachte resultaten oplevert. Daarvoor is goede kennis nodig over de maatschappelijke problemen waarop beleid zich richt, maar ook over de omstandigheden waarbinnen maatregelen in de praktijk succesvol kunnen zijn.

Voor wie er met een financiële bril naar kijkt, moet beleidsvaluatie zorgen voor ‘goed bestede openbare uitgaven’. Concreet doel is dan: zorgen dat het geld van de belastingbetaler wordt uitgegeven aan zinnig beleid dat gewenste uitkomsten oplevert voor mensen, samenleving, dieren en natuur. Dat is misschien wel de kortste en – in alle eenvoud – beste beschrijving van waar het bij beleidsvaluatie om gaat.

Zoals uit de woorden ‘goed’, ‘zinnig’, ‘effectief’ en ‘zorgvuldig’ al naar voren komt, vertrekt beleidsvaluatie altijd vanuit het normatieve ankerpunt dat het moet bijdragen aan ‘beter’ beleid: een ‘betere’ inhoudelijke onderbouwing en causale werking van het beleid, maar ook aan een ‘betere’ uitvoering ervan. In het verlengde daarvan ligt de eveneens normatieve verwachting dat de overheid een ‘lerende’ overheid’ zou moeten zijn: gericht op verbetering.

1.2 **Beleid als ‘evaluandum’: theorieën, cycli en complexiteit**

Beleid en beleidstheorieën

Het lijdend voorwerp van ‘beleid evalueren’ is beleid. Beleid laat zich definiëren als een georganiseerde poging van de overheid om met (1) de inzet van mensen, middelen en tijd (2) maatregelen uit te voeren om (3) democratisch afgesproken doelstellingen te realiseren (vgl. Bovens en ’t Hart, 2017). Uit deze beschrijving komt al naar voren dat ‘beleid’ een sterk rationeel begrip is. Het gaat om het doelbewust willen, initiëren en zo veel als mogelijk realiseren van maatschappelijke veranderingen: minder CO₂-uitstoot, minder criminaliteit, meer werkgelegenheid, meer biodiversiteit.

Beleid is gericht op verbetering. Of het nu gaat om het klimaat, veiligheid, jeugdwerkloosheid, gezondheidszorg of om de achteruitgang van weidevogels, met beleid proberen we als maatschappij oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen. Of positief geformuleerd: bepaalde successen te

behalen. De overheid neemt dan, vaak samen met andere actoren, het initiatief om bepaalde doelen te halen en daarmee maatschappelijke verbeteringen te bewerkstelligen.

Aan beleid liggen assumpties ten grondslag die een verband veronderstellen tussen beleid en effect. In de bestuurskunde wordt dit van oudsher een ‘beleidstheorie’ of ‘interventiologica’ genoemd: een stelsel aan veronderstellingen over het verband tussen de inzet van beleidsinstrumenten en het bereiken van doelstellingen (Hoogerwerf, 1984). Beleidstheorieën zijn daarmee lineaire exponenten van een rationele overheid: als we maatregel X nemen, dan zal dat leiden tot doelstelling Y:

$$X \longrightarrow Y$$

Figuur 1.1 Het archetype van een beleidstheorie

Met het opstellen van een beleidstheorie stelt een beleidsmaker een verwachting op over de wijze waarop de doelstellingen van beleid gerealiseerd zullen kunnen worden door de inzet van middelen en instrumenten. De eerste stap bij het opstellen van een beleidstheorie is het beschrijven van de maatschappelijke opgave, ook wel het strategische beleidsdoel genoemd (bijvoorbeeld het behoud van weidevogels). Daarna volgt een analyse van de oorzaken van problemen (verlies aan habitat, verstoorde nesten). Ten slotte worden er operationele beleidsdoelstellingen geformuleerd (behoud van habitat, nestbescherming), instrumenten gekozen en nagedacht over de organisatie van de uitvoering en de benodigde budgetten. Daarbij kunnen ook prestatiedoelen worden geformuleerd (het aantal nesten dat gemarkeerd wordt).

Al deze elementen lenen zich in principe als ‘evaluandum’: het object van evaluatie. Beslissend voor een goede evaluatie is een weloverwogen keuze van elementen, onderzoeksvragen en methoden.

Beleidscyclus: de drie cruciale fasen ontwikkeling, uitvoering en beoordeling

Het voeren van beleid wordt door mensen met een rationele kijk op de wereld graag als een ordentelijk proces gezien. Zo’n proces kent verschillende fasen, waarvan beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsbeoordeling (of beleidsevaluatie) de belangrijkste zijn.

Beleidsontwikkeling begint nadat een maatschappelijk probleem op de politieke agenda is gekomen. Het opstellen van een beleidstheorie en het aan de hand daarvan instrumenteren van beleid vormen de fase van beleidsontwikkeling. Beleidsontwikkeling vindt plaats door beleidsmakers, al dan niet in samenspraak of in onderhandeling met belanghebbende actoren (zoals belangorganisaties, maatschappelijke sectoren en medeoverheden). Nadat de beslissing is genomen en middelen beschikbaar zijn gesteld, begint de uitvoeringsfase. De maatregelen worden dan daadwerkelijk genomen, door de overheid of door andere actoren: subsidieaanvragen worden behandeld en al dan niet toegekend, natuurgebieden worden beschermd en nesten worden gemarkeerd. Tussentijds wordt er waar nodig bijgestuurd. Op een gegeven moment is het beleid gereed, of is er een formeel evaluatiemoment bereikt, en is het tijd om het beleid te beoordelen:



Figuur 1.2 Drie fasen van beleid in een lineaire relatie

De fasen van ontwikkeling, uitvoering en verbetering (of: vernieuwing of stopzetting) van beleidsprogramma's bieden een zowel praktische als herkenbare analytische kapstok voor beleid en beleidsevaluatie. Niet voor niets zijn de drie hoofdcategorieën van beleidsevaluatie gekoppeld aan deze drie fasen. Zoals in figuur 1.3 is aangegeven, vindt beleidsevaluatie voorafgaand, tijdens en na afloop van beleid plaats. De driedeling tussen ex ante, ex durante en ex post beleidsevaluatie vormt dan ook de ruggengraat van dit boek: bij elk van de drie 'archetypen' geven we een toegankelijke toelichting op geschikte methoden en technieken.

Tegelijkertijd schetst figuur 1.1 ook een simpel beeld. Dat doen we bewust: ook anno 2020 heeft veel beleid kenmerken van een lineair proces. De overheid ontwikkelt beleid, stelt een beleidsprogramma op, neemt maatregelen of voert een project uit en bereikt daarmee al dan niet het gestelde doel, waarna dat kan worden beoordeeld. In zo'n lineair proces is beleid iets dat na uitvoering eindigt of 'finish': het wordt ontwikkeld, uitgevoerd en vervolgens worden de resultaten beoordeeld. Er is daadwerkelijk beleid dat zo verloopt en slechts een enkele cyclus doorloopt. De aanleg van een oeververbinding, een overheidscampagne of een beleidsexperiment; het zijn stuk voor stuk beleidsinterventies met een kop en een staart.

Strikt genomen is er daarbij nog geen sprake van een 'beleidscyclus', waarin de fasen van ontwikkeling, uitvoering, beoordeling elkaar steeds opvolgen. Bij een groot deel van die enkele beleidsprojecten (vooral bij beleidsexperimenten en pilots) zal na afloop de vraag echter zijn: moeten we er niet mee doorgaan? Is het verstandig om op te schalen? Welke verandering zou kunnen leiden tot een verbetering? Het einde van een project betekent dan niet het einde van de beleidscyclus, maar het begin van een nieuwe ronde:



Figuur 1.3 Drie fasen in een beleidscyclus

Vaak is er in de praktijk sprake van mengvormen: een project is onderdeel van een programma, het ene programma volgt het andere op. In wezen is er sprake van elkaar opvolgende en vaak zelfs parallel verlopende fasen van ontwikkeling, uitvoering en beoordeling. Dit is logisch: de inrichting en het leefbaar houden van een land en samenleving zijn nooit klaar. Ook kun je geen essentiële functies van de overheid stopzetten, louter omdat er geëvalueerd moet worden.

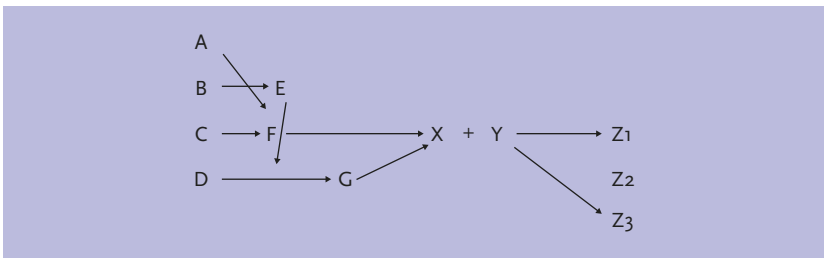
Beleidscomplexiteit: meervoudigheid en meerstemmigheid

Hiervoor schreven we dat beleidstheorieën 'exponenten van een rationele overheid' zijn met een overwegend lineaire relatie: als we maatregel X nemen, dan zal dat leiden tot doelstelling Y. Maar zoals Van der Steen in Intermezzo 1.1 en In 't Veld in Intermezzo 1.2 treffend verwoorden, is de werkelijkheid vaak niet zo eenvoudig. Dat heeft twee oorzaken. Op de eerste plaats heeft een beleidsmaatregel altijd een uitwerking op verschillende aspecten. In plaats van een keu die een biljartbal rechtlijnig doet wegschieten, is veel beleid een poging om een ingewikkeld probleem op te lossen: als de oorzaken van dat

probleem complex zijn, zal dat vaak ook gelden voor de uitwerking van een beleidsmaatregel.

De tweede oorzaak hangt daarmee samen: wanneer een beleidsopgave ingewikkeld is, gelden er vaak meerdere doelstellingen, op strategisch, maar ook op operationeel niveau. Maar behalve dat er meerdere doelen kunnen zijn, worden er dikwijls ook verschillende maatregelen genomen. Voor een veiliger verkeer heb je bijvoorbeeld niet alleen veilig ingerichte wegen en straten nodig, maar ook een vrijliggende fietsinfrastructuur langs doorgaande routes en goed ingerichte snelwegen. Daarnaast moet je investeren in veilige voertuigen, goede verkeerseducatie en handhaving.

In plaats van een eenvoudig causaal verband als $X \rightarrow Y$ kent veel overheidsbeleid een meervoudigheid aan maatregelen, instrumenten, beoogde resultaten en te realiseren doelstellingen:



Figuur 1.4 Voorbeeld van een complexe beleidstheorie met meerdere doelstellingen (bijvoorbeeld de verkeersveiligheid of de langdurige zorg)

Voorbeelden van dergelijke meervoudige programma's zijn het verkeersveiligheidsbeleid in Nederland, de hervorming van de langdurige zorg en het energiebeleid van de gemeente Utrecht.

In 2019 hebben het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en twee regio's het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 gepresenteerd: 'Veilig van deur tot deur'. Hoewel deze ambitie duidelijk is, bevat het plan negen strategische beleidsthema's: veilige infrastructuur, heterogeniteit in het verkeer, technologische ontwikkelingen, kwetsbare verkeersdeelnemers, onervaren verkeersdeelnemers, rijden onder invloed, snelheid in het

verkeer, afleiding in het verkeer en verkeersovertreders. Voor elk van de thema's is een stelsel van samenhangende, proactieve en risicogestuurd maatregelen voorzien. Naast overheden van gemeente tot Europese Unie wordt ook van het bedrijfsleven en – belangenorganisaties van – weggebruikers verwacht dat zij binnen verkeersveiligheidsbeleid actief zullen bijdragen aan het realiseren van de ambities.

Om tegemoet te komen aan 'veranderende eisen' van de samenleving aan langdurige zorg en om de financiële houdbaarheid ervan te borgen, is de langdurige zorg in 2015 hervormd. Het langer zelfstandig blijven wonen van mensen en het toegankelijk blijven van de zorg voor de meest kwetsbare mensen zijn de belangrijkste inhoudelijke doelstellingen. Tegelijkertijd werd ingezet op beheersing van de uitgaven en op meer inzet van mantelzorgers en vrijwilligers. Het idee was dat mensen die zorg nodig hebben – 'cliënten' – zelf de regie zouden kunnen voeren over de zorg die zij nodig hebben en de weg naar de zorg en ondersteuning die ze nodig hebben, zouden weten te vinden. In het programma zijn vijftien thema's benoemd die een zogeheten 'domeinoverstijgend' karakter hebben: samenwerking tussen verschillende partijen wordt daarbij als noodzakelijk gezien.

Utrecht is een stad die zo snel mogelijk klimaatneutraal wil zijn. Dat houdt in dat er energie bespaard moet worden en tegelijkertijd met duurzame energiebronnen moet worden opgewekt. De gemeente doet dit door te streven naar energieneutrale woningen, naar kantoren die minder energie verbruiken en het stimuleren van openbaar vervoer, fietsen en wandelen. Zonnepanelen en windmolens moeten zorgen voor het duurzaam opwekken van energie. Doordat er verschillende maatregelen worden genomen op uiteenlopende terreinen, neemt het aantal betrokken belanghebbende actoren toe. Woningbouwcorporaties, verenigingen van eigenaren, bedrijven, bouwondernemingen, ov-bedrijven en wegbeheerders raken betrokken, met in hun kielzog bewoners, ondernemers en forenzen. Een relatief eenvoudige ambitie leidt zo al snel tot een ingewikkeld beleidsprogramma.