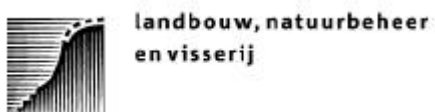


# Advies voor de inrichting van de evaluatie van het Programma Beheer

H. Lieffijn EC-LNV  
R. J. Wetting FEZ



landbouw, natuurbeheer  
en visserij

© 2002 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2002/130 E  
Ede/Wageningen, 2002

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Oplage *alleen elektronisch beschikbaar*

Samenstelling H. Lieflijn (EC-LNV) en R. J. Wetting (FEZ)

Productie Expertisecentrum LNV  
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie  
Bezoekadres : Marijkeweg 24  
Postadres : Postbus 30, 6700 AA Wageningen  
Telefoon : 0317 474801  
Fax : 0317 427561  
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Projectplan</b>	<b>7</b>
2.1	Definitie	7
2.1.1	Resultaat	7
2.1.2	Afbakening	7
2.2	Achtergrond	7
2.2.1	Aanleiding	7
2.2.2	Doelstelling van het project	7
2.2.3	Effecten van het project	8
2.2.4	Bruikbaarheid resultaat in het kader van de beleidsverantwoording	8
<b>3</b>	<b>Activiteitenplan</b>	<b>9</b>
3.1	Fasering	9
3.2	Fase 1: ontwerp van het bestek	9
3.2.1	Stap a: Reconstructie van het beleid	9
3.2.2	Stap b: Ontwikkeling van de evaluatiesystematiek	10
3.2.3	Stap c: Bestaande vragen integreren in systematiek	10
3.3	Fase 2: het evaluatieonderzoek	11
3.3.1	Stap d: Datalogistiek	11
3.3.2	Stap e: Uitvoering van het evaluatieonderzoek	11
3.3.3	Stap f: Opstellen van het evaluatierapport	11
3.4	Verantwoordelijkheidverdeling	11
<b>4</b>	<b>Beheersplan</b>	<b>13</b>
4.1	Algemeen	13
4.2	Geld	13
4.3	Tijd	13
4.4	Organisatie	13



# 1 Inleiding

Het Programma Beheer zal in 2003 worden geëvalueerd. Het project verkeert momenteel in de oriëntatiefase, waarin vooral wordt nagedacht over de wijze waarop de evaluatie het best kan worden uitgevoerd. Directie Natuur, die verantwoordelijk is voor het Programma Beheer, heeft van twee zijden advies gevraagd: van het departement zelf, bij monde van het Expertisecentrum LNV en FEZ en van de Stuurgroep Programma Beheer, waarin vooral de gebruikers van het Programma Beheer vertegenwoordigd zijn.

Onderhavig document bevat het advies van het departement. Bij de opstelling van het advies is speciaal rekening gehouden met de eisen die vanuit VBTB aan beleidsevaluaties worden gesteld. Daarnaast is aandacht besteed aan de beeldvorming bij de buitenwacht. Buitenstaanders hebben vaak geen zicht op de borging van de onafhankelijkheid van de evaluatie. Zij kijken vooral of het onderzoek door een instantie buiten LNV is uitgevoerd. Met die realiteit zal rekening moeten worden gehouden, maar in dit document is dit nog niet concreet uitgewerkt.

De invalshoeken van beide groepen verschillen. De LNV-opzet is ingegeven door de VBTB: wat waren de beleidsdoelen en in hoeverre zijn die gerealiseerd. Om hierover een samenhangende uitspraak te kunnen doen, wordt veel aandacht besteed aan de (impliciete) beleidsfilosofie die ten grondslag ligt aan Programma Beheer. De gebruikersgroep gaat uit van problemen waar ze bij de uitvoering tegenaan lopen. Die benadering levert wezenlijke vragen op, die o.i. in de aanpak zoals wij die voorstellen opgenomen kunnen worden.



## 2 Projectplan

### 2.1 Definitie

#### 2.1.1 Resultaat

- Het projectresultaat bestaat uit een document van maximaal 20 pagina's. Het bevat de tussentijdse evaluatie van het Programma Beheer. Het accent van de evaluatie ligt op de vraag of het Sturingsstelsel goed werkt, van planvorming tot uitvoering en op de vraag of het kans van slagen heeft.
- De evaluatie kan gebruikt worden voor beleidsverantwoording (VBTB).
- De onderbouwing van de evaluatie wordt opgenomen in een bijlage.

#### 2.1.2 Afbakening

De evaluatie zal zich niet richten op de gerealiseerde effectiviteit, omdat de looptijd van het programma daarvoor te kort is. Er zal wel een vragensystematiek worden ontwikkeld waarin ook dit niveau is opgenomen.

Kenmerkend voor een tussentijdse evaluatie is dat het onderdeel 'procesevaluatie' extra aandacht krijgt: de samenwerking tussen betrokken actoren. De evaluatie zal daar zich daar nadrukkelijk op richten.

### 2.2 Achtergrond

#### 2.2.1 Aanleiding

In 2000 is het Programma Beheer in werking getreden. Het programma is gebaseerd op drie regelingen: Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de ROS. Een belangrijke koerswijzing die met het Programma Beheer is ingezet, is dat het principe van resultaatgerichte sturing is ingevoerd. Gerealiseerde natuurdoelen worden gesubsidieerd. In het verleden werden beheersmaatregelen ondersteund.

Er is afgesproken dat de Tweede Kamer in 2003 een tussentijdse evaluatie zal krijgen. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren vele vragen gerezen over de uitvoering van het programma. De vragen zijn zowel door de Tweede Kamer gesteld als door uitvoerders van regelingen en begunstigen. Deze vragen zullen een integraal onderdeel vormen van de evaluatie.

#### 2.2.2 Doelstelling van het project

Het doel van het project is een tussentijds oordeel te geven over de werking van het Programma Beheer. Het object van de evaluatie is dus het hele programma en niet slechts de drie regelingen die er de kern van uitmaken; naast de drie regelingen zijn uitvoeringsinstrumenten ontwikkeld, zoals natuurdoeltypen, die ook onderdeel van het te evalueren stelsel uitmaken.

Het beleid moet worden beoordeeld volgens de VBTB-normen. Deze zijn vastgelegd in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Comptabiliteitswet). Deze regeling is per 01 januari 2002 in werking getreden. Een paar kenmerken van deze regeling zijn dat oordelen worden gevraagd die zijn gebaseerd op concrete meetbare doelstellingen. Daarnaast wordt niet slechts gevraagd naar meetbare resultaten op het niveau van beleidsprestaties (output), maar

ook op het niveau van het eigenlijke beleidsveld, i.c. de natuurkwaliteit in Nederland (outcome). Daarbij moet aannemelijk worden gemaakt in hoeverre het Programma Beheer van invloed is geweest op de gemeten veldeffecten: de sturingskracht van het instrument. Naast een beoordeling van de effecten wordt een oordeel over de doelmatigheid van het programma gevraagd: had meer resultaat voor het bestede bedrag bereikt kunnen worden, of had het bereikte resultaat tegen lagere kosten gerealiseerd kunnen worden.

Daarnaast gelden evaluatierichtlijnen van de Europese Commissie, omdat de SAN wordt gefinancierd met Europees geld. Deze richtlijnen komen goed overeen met het gedachtengoed van VBTB.

### **2.2.3 Effecten van het project**

De evaluatie geeft inzicht op drie onderdelen:

- is het waarschijnlijk dat het maatschappelijke probleem (kwaliteit van de natuur) wordt opgelost
- behoeft het ingezette beleid bijsturing
- verantwoording van de resultaten tot nu toe

Het accent zal liggen op de vraag of het beleid bijsturing behoeft. Het project wordt er op gericht dat het onderzoek vooral bruikbare sturinginformatie oplevert.

### **2.2.4 Bruikbaarheid resultaat in het kader van de beleidsverantwoording**

Programma Beheer maakt deel uit van een in de begroting genoemd Operationeel Doel. De relatie met dat Operationeel Doel en de middelen die met Programma Beheer in dat verband zijn aangewend, vormen voor de beleidsverantwoording de kern van de beleidsevaluatie. In het evaluatierapport moet daarom worden aangegeven onder welk Operationeel Doel Programma Beheer valt, welk beslag Programma beheer heeft gelegd op de begrotingsmiddelen in de periode die geëvalueerd wordt, en wat er met Programma Beheer, in het licht van het Operationele Doel, bereikt is in termen van beleidsprestaties en, zo mogelijk, beleidseffecten.



## 3 Activiteitenplan

### 3.1 Fasering

Het bedrag dat met het evaluatieonderzoek gemoeid zal zijn zal waarschijnlijk in een orde van grootte liggen dat Europese aanbesteding aan de orde is. Voor een dergelijke aanbesteding zal eerst een 'bestek' (onderzoeksopzet) moeten worden ontwikkeld. Het project kan daarom het best in twee fasen worden gesplitst: een fase waarin opdracht wordt gegeven om een bestek aan te leveren en een fase waarin op basis van een Europese aanbesteding de opdracht voor het eigenlijke onderzoek wordt gegeven.

Dit levert de volgende indeling op, die daarna nader is uitgewerkt:

#### Fase 1

- a. Reconstructie van het beleid
- b. Ontwikkeling van de evaluatiesystematiek
- c. Bestaande vragen integreren in systematiek

#### Fase 2

- d. Datalogistiek
- e. Uitvoering van het evaluatieonderzoek
- f. Opstellen van het evaluatierapport

In de volgende paragrafen worden de onderscheiden fasen toegelicht

### 3.2 Fase 1: ontwerp van het bestek

#### 3.2.1 Stap a: Reconstructie van het beleid

De beleidsfilosofie van Programma Beheer staat slechts zeer gedeeltelijk op papier. Er is daarom een 'reconstructie van het beleidsbouwwerk' nodig, om de aannames van het beleid (een interventie zal een bepaald effect hebben) te kunnen toetsen.

In de eerste plaats zullen schriftelijke en mondelinge bronnen moeten worden geraadpleegd.

Schriftelijke bronnen zijn:

- de drie regelingen met de bijhorende toelichtingen
- de Nota Programma Beheer
- Kamerstukken uit de periode 1997 - 2000
- de evaluatiesystematiek die in het kader van het Plattelands Ontwikkelingsplan (POP) is ontwikkeld voor de SAN
- het controlememorandum van LASER/DLG

Mondelinge bronnen betreffen personen binnen en buiten de LNV-organisatie die betrokken waren bij de ontwikkeling van het Programma Beheer. De bedoeling is om via gerichte interviews het gedachtengoed waarvan destijds werd uitgegaan schriftelijk vast te leggen.

Als de bronnen zijn geraadpleegd, zullen veel puzzelstukken beschikbaar zijn gekomen. Hoewel de elementen van het systeem dan geïdentificeerd zijn en een aantal relaties, is daarmee nog niet het gehele systeem in beeld gebracht. Voordat dit

gebeurt is het nodig de terminologie (jargon) die bij de elementen behoort uit te leggen, zodat ook buitenstaanders kunnen meedenken.

Als de elementen beschikbaar en inzichtelijk zijn, kan het totaalbeeld worden geconstrueerd. Dit kan het best gebeuren in een workshop, met inhoudelijk deskundigen en met meer methodisch onderlegde personen (mogelijkheid: projectgroep met klankbordgroep). Het doel van de workshop is de kern van de beleidsfilosofie in beeld te brengen, op effectniveau (dus beleidsinhoudelijk). Het beeld maakt de volgende zaken inzichtelijk:

- de instrumenten
  - de samenhang tussen de instrumenten
  - de werking van de instrumenten
  - de doorwerking van de instrumenten naar het gewenste effect
  - de impliciete aannames die met de evaluatie kunnen worden getoetst
- Het product is het causaliteitsschema van Programma Beheer. De functie ervan is driedig:

- er is een gedeeld beeld beschikbaar gekomen als startpunt van de evaluatie;
- de logica van het beleid is in beeld gebracht, zodat naar aanleiding daarvan evaluatievragen kunnen worden ontwikkeld;
- er is een eerste indruk van de consistentie van het beleid: is het geheel aannemelijk of zijn er lacunes en/of tegenstrijdigheden geïdentificeerd.

Omdat het geconstrueerde beeld het startpunt is van het verdere onderzoek, is het een beslisdocument voor de begeleidingsgroep.

### **3.2.2 Stap b: Ontwikkeling van de evaluatiesystematiek**

Per relatie tussen de elementen in het schema uit stap a. worden evaluatievragen bepaald. De vragen betreffen de aannemelijkheid dat een actie tot het gewenste *effect* zal leiden, of dat een tusseneffect tot het uiteindelijke effect zal leiden. Het zijn dus toetsende vragen over inhoudelijke effecten.

Om de vragen te kunnen beantwoorden worden vervolgens per element in het schema indicatoren met bijbehorende streefwaarden ontwikkeld. De indicatoren geven aan op welke onderwerpen gemonitord zal moeten worden; de streefwaarden zijn nodig om aan de hand van de monitoringsgegevens een uitspraak te kunnen doen over de mate van succes van ingezette acties.

Naast effectvragen moeten *doelmatigheidsvragen* worden ontwikkeld. Om een oordeel te kunnen geven over de doelmatigheid zijn maatstaven nodig aangaande de kosten waartegen prestaties geleverd worden.

Een belangrijk onderdeel van de evaluatie is het onderdeel *proces*: is de interactie tussen betrokken actoren zodanig dat de uitvoering van het programma naar tevredenheid loopt. Procesvragen richten zich op het gedrag van actoren in het beleidsveld. Dat gedrag kan een verklaring bieden voor de gevonden effecten en daarmee mogelijk handvatten voor verbeteringen. Procesvragen zullen via onderzoek beantwoord moeten worden.

Het is niet ondenkbaar dat op outcomeniveau bijvoorbeeld interviews naar effecten nodig zullen zijn, om invloed naar andere factoren te kunnen uitsluiten. Die kunnen gecombineerd worden met de procesvragen.

### **3.2.3 Stap c: Bestaande vragen integreren in systematiek**

In het voorbereidingstraject zijn veel vragen omtrent Programma Beheer verzameld en gecategoriseerd; deze zijn voor een groot deel afkomstig van de Stuurgroep Beheer en zijn opgenomen in het advies dat deze stuurgroep uitbrengt over de voorgenomen evaluatie. Na stap b. kunnen deze vragen in de ontwikkelde systematiek worden ondergebracht. De vragen behoeven nog wel operationalisering. Er zijn bijvoorbeeld geen criteria beschikbaar aan de hand waarvan een reproduceerbaar antwoord kan worden gegeven.

Als deze stap is afgerond kunnen vragen, indicatoren en streefwaarden in tabellen worden ondergebracht.

Het product van b. en c. vormt het tweede beslisdocument voor de begeleidingsgroep: de begeleidingsgroep zal zich moeten uitspreken over breedte van de evaluatieopzet en over de vraag of ze er mee akkoord gaat dat het beleid op basis van de ontwikkelde systematiek zal worden beoordeeld. Het document moet geschikt zijn als bestek voor de openbare aanbesteding.

### **3.3 Fase 2: het evaluatieonderzoek**

Deze fase betreft het feitelijke onderzoek, dat is gebaseerd op het bestek dat fase 1 heeft opgeleverd.

#### **3.3.1 Stap d: Datalogistiek**

Na de stappen in fase 1 is het duidelijk welke informatie benodigd is om de evaluatie te kunnen uitvoeren. De volgende stap is te verkennen of de gewenste monitoringsgegevens beschikbaar zijn, waar ze zich bevinden, of de projectgroep er over kan beschikken, welke afspraken daarover worden gemaakt, wie ze verzamelt etc. Met potentiële gegevensleveranciers worden oriënterende afspraken gemaakt. Daarnaast zijn er veel procesvragen die nog omwerking nodig hebben naar een operationele onderzoeksopzet.

#### **3.3.2 Stap e: Uitvoering van het evaluatieonderzoek**

Het evaluatieonderzoek zelf bestaat uit het verzamelen van de monitoringsgegevens en het uitvoeren van het onderzoek (bijvoorbeeld interviews of discussiegroepen over de procesvragen) over twee perioden: 2000 (0-meting) en 2003. Aan de hand van het gereconstrueerde beleidsbouwwerk worden de gegevens in logisch verband met elkaar gebracht.

Het onderzoek leidt tot herkenbare en reproduceerbare conclusies. Het wordt afgesloten met aanbevelingen, met name over eventuele noodzaak tot bijsturing van het beleid.

#### **3.3.3 Stap f: Opstellen van het evaluatierapport**

De resultaten van het onderzoek worden eerst op hoofdlijnen voorgelegd aan klankbordgroep en begeleidingsgroep. Vervolgens wordt een beknopt hoofdrapport opgesteld, dat het beoogde eindproduct vormt.

De voorgestelde fasen behoeven nog uitwerking tot operationele projectplannen.

### **3.4 Verantwoordelijkheidverdeling**

Uit de voorbereidende gesprekken over de evaluatie van het Programma Beheer is duidelijk geworden dat veel van de benodigde informatie 'in de hoofden' van betrokkenen zit. Het is cruciale informatie. Een kritische succesfactor voor het slagen van het project is de mate waarin deze 'tacit knowledge' beschikbaar komt voor de projectgroep. Het is daarom van belang dat de kennishebbers worden getraceerd en dat afspraken met hen worden gemaakt over beschikbaarheid.

Uit het verleden is tevens gebleken dat binnen de Directie Natuur de factor tijd een knelpunt is. Door de hectiek van de dag komen langduriger projecten onder druk te staan. Dat wreekt zich extra in de situatie dat veel informatie uit personen moet komen, die weinig beschikbaar zijn. Hiervoor zal een oplossing moeten worden gevonden, bijvoorbeeld via prioritering door de directeur en tijdige planning.

De opdrachtgever zal zich ook op dit punt moeten comitteren aan het project, het is aan hem ervoor te zorgen dat personen volgens afspraak beschikbaar zijn en volgens planning de gewenste producten opleveren.

De projectleider en zijn groep zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het projectplan. Dat betekent dat de beslisdocumenten op de afgesproken tijdstippen beschikbaar zijn voor de klankbordgroep en de begeleidingsgroep.

De projectleider is daarbij afhankelijk van de informatieleveranciers.



## 4 Beheersplan

### 4.1 Algemeen

Uit de beschrijving van de verantwoordelijkheidsverdeling vloeit voort dat voortgang van het project afhankelijk is van de inzet van zowel de projectgroep als van de Haagse counterparts. Dat betekent dat de uitkomst van 'go/no go'- momenten zowel door de opdrachtgever als door de projectleider kan worden bepaald:

- opdrachtgever: op basis van de kwaliteit die wordt geleverd
- projectleider: als de benodigde medewerking van de Haagse counterparts onvoldoende blijkt om verdere stappen te kunnen maken

### 4.2 Geld

Zoals aangegeven in 3.1 zal met het evaluatieonderzoek een wezenlijk bedrag gemoeid zijn, waarschijnlijk in die omvang dat Europese aanbesteding aan de orde is. Het tijdpad van het project dient daarmee rekening te houden. Dit is uitgewerkt in 4.3. De SAN is opgenomen in het POP. In de begroting van het POP staat een post opgenomen voor evaluaties. Het is aan te raden contact op te nemen met het Regiebureau POP om te zien of een deel van de kosten van het evaluatieonderzoek met deze gelden kan worden gedekt.

### 4.3 Tijd

Het beoogde oplevertijdstip is 13 december 2002

Om dat tijdstip te kunnen realiseren geldt het volgende kritieke pad:

15 februari 2002: offertevragen fase 1  
01 maart 2002: offerte gegund  
01 april 2002: fase 1 opgeleverd  
15 april 2002: vaststelling bestek  
01 mei 2002: openbare aanbesteding fase 2  
01 augustus 2002: start uitvoering fase 2  
15 november 2002: oplevering conceptrapport  
29 november 2002: bespreking conceptrapport  
13 december 2002: oplevering rapport

### 4.4 Organisatie

Begunstigde:	bewindspersoon
Opdrachtgever:	Directeur Natuurbeheer
Gedelegeerd opdrachtgever:	operationeel verbindingpersoon bij LNV met voldoende gewicht, niet betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van Programma Beheer
Projectleider(s):	extern

Naast personen moeten groepen worden benoemd.

1. Een begeleidingsgroep. Taak: go/no go geven over de beslisdocumenten. Het voorstel is deze groep te laten bestaan uit directeuren die geen relatie hebben met het Programma Beheer. Gedacht kan worden aan de AD, FEZ en GRR.
2. Een klankbordgroep. Taak: bewaking van het realiteitsgehalte en de herkenbaarheid van (tussen)producten. Deze groep wordt geraadpleegd voordat een beslisdocument wordt voorgelegd aan de begeleidingsgroep. Voorstel voor bemensing: vertegenwoordigers van uitvoerders en begunstigden.
3. Informanten. Deze groep betreft medewerkers die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het Programma Beheer. Zij zijn vooral tijdens fase 1 van belang als kennisbron.
4. Projectgroep. Er is in principe sprake van twee externe projectgroepen: één voor de eerste fase (product: het bestek voor de openbare aanbesteding) en één voor de uitvoering van het evaluatieonderzoek (product: het evaluatierapport).

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de instelling en de inzet van deze groepen.