



# **Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden**

Methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding

**F.G. Boonstra  
W. Kuindersma**

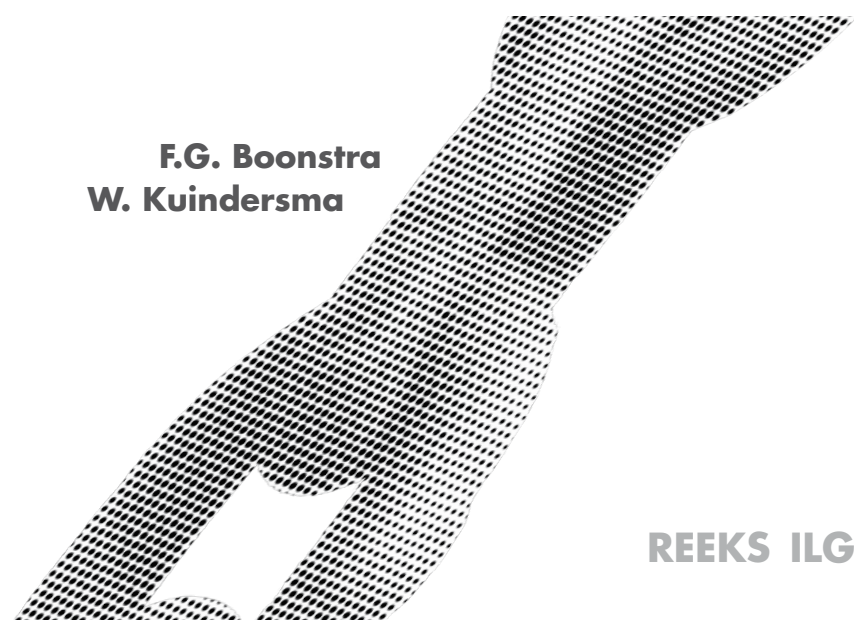
**REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 4**





# **Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden**

Methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding



**F.G. Boonstra  
W. Kuindersma**

# REFERAAT

Boonstra, F. G. en W. Kuindersma, 2008. *Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1691. 56 blz.

---

De evaluatie van de reconstructie zandgebieden die in 2007 werd aangeboden aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Tweede Kamer is een voorbeeld van een lerende evaluatie. Hierbij zijn beoordeling en leren even belangrijk en participeren stakeholders uit de beleidspraktijk nadrukkelijk in het evaluatieproces. In dit rapport wordt teruggeblikt op het onderzoeksproces. Het gaat in op de methodische keuzes en hun achtergrond en de politiek-bestuurlijke inbedding van het onderzoeksproces. Ook worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

## Trefwoorden:

reconstructie zandgebieden, beleidsevaluatie, lerende evaluatie, stakeholders, provincies.

ISSN 1566-7197



# INHOUDSOPGAVE

|                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>VOORWOORD .....</b>                                        | <b>4</b>  |
| <b>SAMENVATTING .....</b>                                     | <b>6</b>  |
| <b>1 Inleiding .....</b>                                      | <b>10</b> |
| <b>2 Typen beleidsevaluatie .....</b>                         | <b>14</b> |
| 2.1 Inleiding .....                                           | 15        |
| 2.2 Beleidsomgeving .....                                     | 16        |
| 2.3 Producenten en gebruikers.....                            | 17        |
| 2.4 Motieven.....                                             | 19        |
| 2.5 Timing .....                                              | 20        |
| 2.6 Focus.....                                                | 21        |
| <b>3 Evaluatie reconstructie als lerende evaluatie.....</b>   | <b>22</b> |
| 3.1 Achtergrond.....                                          | 23        |
| 3.2 Aanpak .....                                              | 25        |
| 3.2.1 Verkennende fase .....                                  | 27        |
| 3.2.2 Uitvoerende fase .....                                  | 33        |
| 3.2.3 Rapportage fase .....                                   | 34        |
| <b>4 Methodische lessen .....</b>                             | <b>36</b> |
| <b>5 Ervaringen met politiek-bestuurlijke inbedding .....</b> | <b>42</b> |

## BIJLAGE I

### LITERATUUR

### AFKORTINGEN

### RAPPORTEN IN DEZE REEKS





# VOORWOORD

**H**et Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar vooral ook een nieuwe werkwijze en verandering in de bestuurlijke verhoudingen. Het rijk bemoeit zich de komende jaren niet met de uitvoering van beleid voor de inrichting van het landelijk gebied. Dat is nu aan provincies en hun partners in de gebieden. Wel wil het Ministerie van LNV de provincies en gebieden hierbij ondersteunen, onder meer door het financieren van onderzoek en kennisuitwisseling.

De reeks *ILG en gebiedsprocessen* past in deze faciliterende rol. De reeks bevat resultaten van toegepast onderzoek naar sturingsvragen rond de implementatie van het ILG. Deze vragen gaan op de eerste plaats over de ILG-systematiek als geheel: welke betekenis krijgt de nieuwe sturingsfilosofie in de praktijk, wat levert deze decentralisatie-operatie nu op en hoe kan de verantwoording over de resultaten het beste worden vormgegeven? Op de tweede plaats gaat het om meer praktische vragen van provincies en gebiedspartijen, bijvoorbeeld over de organisatie van de uitvoering, publiek-private samenwerking of het betrekken van ontwerpers bij integrale gebiedsontwikkeling.

Het voorliggende rapport heeft een wat ander karakter. Het gaat in op de lessen die de evaluatie reconstructie zandgebieden van 2007 biedt voor de nog uit te voeren proces-

evaluatie ILG. Doel is goed beslagen ten ijs te komen: zowel methodisch als wat betreft politiek-bestuurlijke inbedding van het onderzoek. De auteurs doen daarvoor interessante aanbevelingen bijvoorbeeld op het punt van eigenaarschap. Een gevoel van eigenaarschap van het evaluatie-onderzoek verhoogt de kans dat de resultaten ook daadwerkelijk worden gebruikt in de beleidspraktijk. Omdat vooral provincies en gebiedspartijen aan zet zijn bij de implementatie van het ILG is het belangrijk hen vroeg en nauw bij het evaluatieproces te betrekken, zodat zij zich mede-eigenaar kunnen gaan voelen.

Maar de bevindingen uit het rapport zijn niet alleen toepasbaar in de procesevaluatie ILG. Doordat de aanpak, achtergronden en praktijk van de zogenaamde *lerende evaluatie* inzichtelijk worden gepresenteerd, kunnen deze inzichten worden benut in andere toekomstige evaluaties in het beleidsondersteunend onderzoek van LNV en daarbuiten.

#### **Aalke Drijfholt**

(LNV-thematrekker beleidsondersteunend onderzoek ILG en regionale vraagstukken)

#### **Froukje Boonstra**

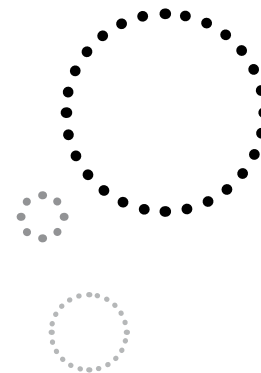
(WUR-themacoördinator beleidsondersteunend onderzoek ILG en regionale vraagstukken)





# SAMENVATTING





Dit rapport blikt terug op het onderzoeksproces van de evaluatie reconstructie zandgebieden (2005-2007), uitgevoerd door Alterra in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Aanleiding voor deze terugblik is de verwachting dat de in 2009 te starten procesevaluatie van de implementatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, veel raakvlakken heeft met deze evaluatie en er dus geleerd kan worden van opgedane ervaringen. Deze ervaringen betreffen achter-eenvolgens de theoretische achtergrond van de evaluatie, de methodische keuzes en de politiek-bestuurlijke inbedding van de evaluatie.

In dit rapport wordt betoogd dat beleidsevaluatie vele verschijningsvormen kent. De uiteindelijke vorm zou samen moeten hangen met de beleidsomgeving waarin de evaluatie plaatsvindt, de producenten en gebruikers van de evaluatie, de motieven voor de evaluatie en de timing en focus van de evaluatie. Zo is in het geval van de evaluatie reconstructie gekozen voor een lerende evaluatie. Dit is een evaluatievorm waarin verantwoording en leren even belangrijk zijn en stakeholders participeren in het evaluatieproces. Gezamenlijke reflectie op bijvoorbeeld tussenresultaten resulteert in nieuwe handelingsperspectieven. Wanneer die vervolgens worden toegepast in de beleidspraktijk,

kan dit aanleiding zijn voor nieuwe cycli van waarnemen, reflectie (evaluatie) en actie. Idealiter wordt de cyclus van actie en reflectie in een lerende evaluatie een aantal malen herhaald.

De keuze voor een lerende evaluatie komt op de eerste plaats voort uit het beleidsveld van de reconstructie. Dit kent vrij veel 'governance'-kenmerken. Governance verwijst naar een op samenwerking gerichte vorm van beleidsvoering waarbij vertegenwoordigers van overheid, markt en civiele samenleving deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken. Het wordt vaak afgezet tegen 'government', wat verwijst naar een situatie waarin een centrale overheid aan het roer staat en hiërarchische relaties overheersen.

In een governance situatie past een klassieke beleidsevaluatie minder goed omdat beleidsdoelen gedurende het beleidsproces als gevolg van onderhandelingen tussen uiteenlopende actoren veranderen. Er is dus geen vast referentiepunt waartegen de beleidsresultaten kunnen worden afgezet. Bovendien is er door de multi-actor betrokkenheid niet één overheidsactor die verantwoordelijk kan worden gesteld voor de beleidsresultaten. Lerende evaluaties waarin veel aandacht is voor interactie met stakeholders en stakeholders betrokken worden bij de ontwikkeling van evaluatie-



criteria, passen in deze context beter.

Een andere reden om te kiezen voor een lerende evaluatie, was dat de opdrachtgever LNV hechtte aan een evaluatie die naast de noodzakelijke verantwoording ook bijdroeg aan het leren van betrokken actoren bij de reconstructie ten behoeve van beleidsverbetering. De aandacht voor de perspectieven van de gebruikers en de cycli van reflectie en actie uit de lerende evaluatie, komen aan die wens tegemoet.

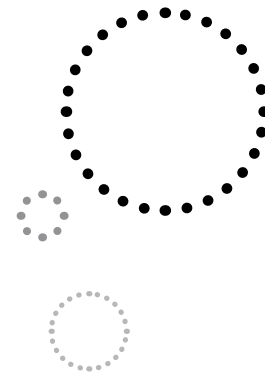


Voor het uitvoeren van een lerende evaluatie bestaat echter geen kant-en-klaar recept. In de evaluatie reconstructie is daarom gekozen voor een uitgebreide verkennende fase van een jaar. Hierin zijn de doel- en vraagstelling van het onderzoek aangescherpt, is het beoordelingskader in interactie met reconstructiebetrokkenden ontwikkeld en is de evaluatiemethodiek uitgewerkt. Het beoordelingskader bestond uit 6 deelperspectieven op de reconstructie en drie centrale criteria (integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk). In het tweede jaar stond de daadwerkelijke evaluatie op basis van dit kader centraal. Gekozen werd voor een globale analyse van de beleidsresultaten over de volle reikwijdte van de 6 deelperspectieven gecombineerd met een diepgaand casestudy-onderzoek in vier reconstruc-

tiegebieden. Parallel aan het casestudy-onderzoek vond een onderzoek plaats naar de omstandigheden die hadden geleid tot de reconstructie zandgebieden en naar het verdere verloop van het beleidsproces op overkoepelend niveau. In de eerste helft van het derde jaar werd de laatste hand gelegd aan de rapportages (1 hoofdrapport en 6 achtergrondrapporten).

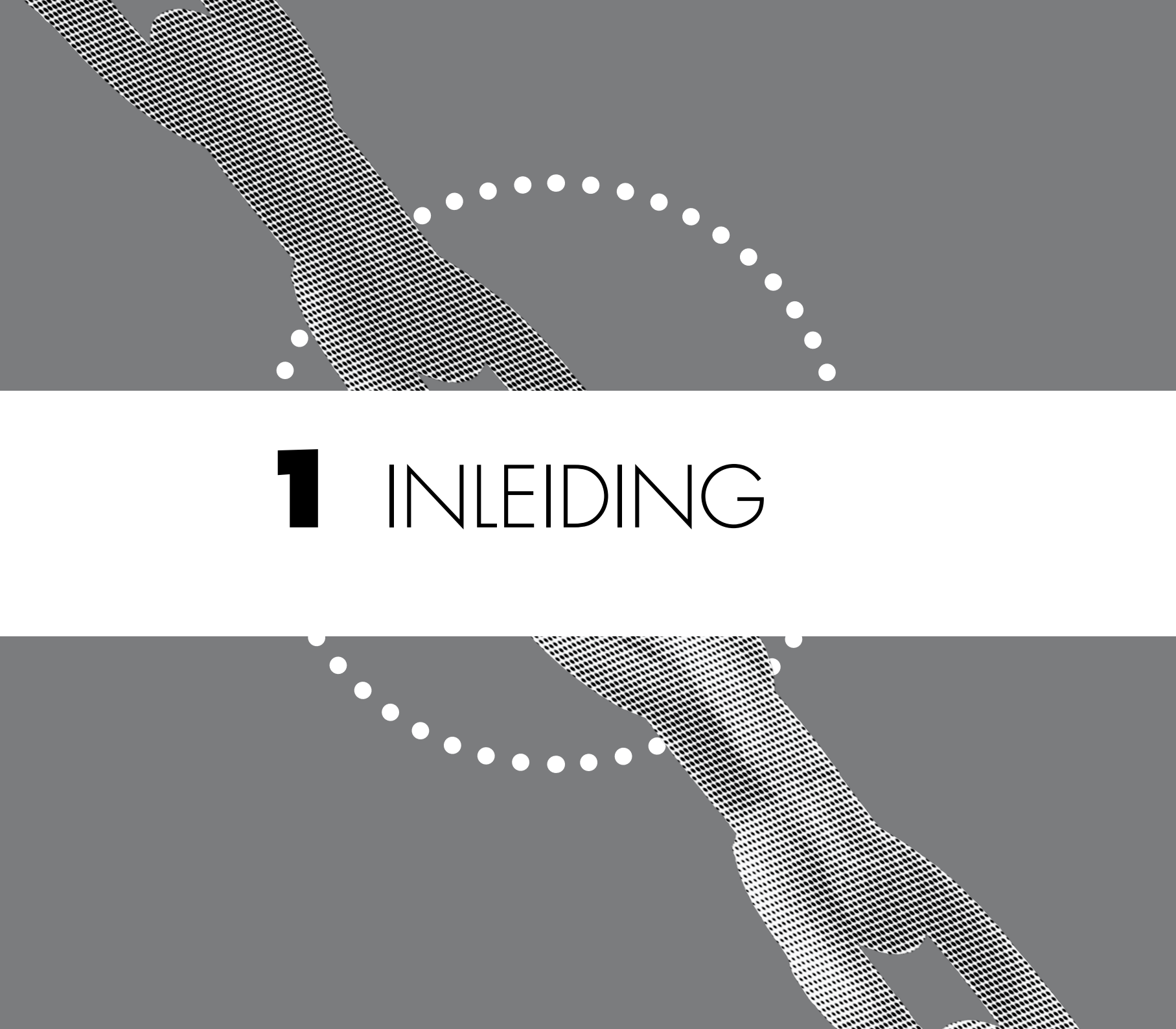
En wat levert deze werkwijze nu op? Het verantwoordingsdoel van de evaluatie is goed uit de verf gekomen. Het onderzoek heeft een rijk en deels kritisch beeld opgeleverd van de tussenresultaten van de reconstructie, slaag- en faalfactoren geïdentificeerd en aanbevelingen gedaan voor het vervolg. In verschillende fasen hebben stakeholders hierover meegedacht wat leidde tot een grote herkenbaarheid van de resultaten. Kanttekening is wel dat de meedenkers vooral 'insiders' waren, die reeds betrokken waren bij de besluitvorming over de reconstructie. Gezichtspunten van relatieve 'outsiders' of gedupeerden van de reconstructie zijn te weinig in het proces betrokken.

Het leerdoel is tot op zekere hoogte ingevuld. Stakeholders hebben meegedacht over doel- en vraagstelling, het beoordelingskader, de tussenresultaten en conclusies en aanbevelingen. Hiermee werd een voedingsbodempotje gelegd voor



het daadwerkelijk gebruik van de evaluatie inzichten in de praktijk. Bovendien zijn er gedurende verschillende ontmoetingsmomenten in het onderzoeksproces naar hartelust kennis en ervaringen uitgewisseld. Het is echter niet gelukt de cyclus van waarneming, reflectie en actie te herhalen. Dit vergt onder meer een stabiele leergemeenschap en die is niet tot stand gekomen in het evaluatieproject. Hierbij speelde een rol dat er maar in beperkte mate sprake was van één gemeenschappelijke reconstructiepraktijk waarvan alle betrokkenen deel uit maakten. Bovendien won het verantwoordingsdoel gaandeweg aan gewicht; dit ging ten koste van de aandacht van de onderzoekers voor het leeraspect.

Cruciaal voor het slagen van de evaluatie reconstructie zandgebieden was tenslotte de stevige inbedding van het onderzoek in de beleidspraktijk. Het onderzoek is op cruciale momenten besproken in diverse formele ambtelijke, bestuurlijke en uiteindelijk ook politieke circuits. Succesfactoren voor deze goede inbedding waren de actieve rol van de contactpersoon van de opdrachtgever, de goede samenwerking tussen deze contactpersoon en de projectleider van het onderzoek en de actieve mobilisatie van politiek-bestuurlijke steun voor het onderzoek.



# **1** INLEIDING

**M**et het oog op de Mid Term Review van 2010 start in 2009 een procesevaluatie van de implementatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Tijdens de Mid Term Review vindt tussentijdse verantwoording plaats over de resultaten die provincies tot dan toe met de ILG-gelden hebben geboekt. De procesevaluatie moet vooral inzicht geven in het verhaal achter de cijfers: welke procesmatige factoren kunnen het tussentijdse resultaat of het gebrek daaraan verklaren? En welke procesmatige resultaten zijn er geboekt?

Het Ministerie van LNV verwacht dat de procesevaluatie veel raakvlakken zal hebben met de in 2007 afgeronde evaluatie van de reconstructie zandgebieden, zowel wat betreft inhoud, methodische aanpak als politiek-bestuurlijk context. Daarom gaf het opdracht nog eens stil te staan bij de opgedane ervaringen in deze evaluatie, zodat hiervan geprofiteerd zou kunnen worden bij de opzet van de procesevaluatie ILG.

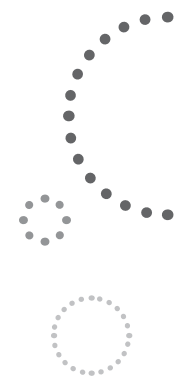
De evaluatie reconstructie zandgebieden vond plaats in de periode 2005-2007 en werd in opdracht van het Ministerie van LNV uitgevoerd door Alterra. Directe aanleiding voor de evaluatie vormt een bepaling in de Reconstructiewet die

stelt dat de minister van LNV binnen vier jaar na in werking treding van de wet verantwoording moet afleggen van de Tweede en Eerste Kamer over de resultaten van de reconstructie tot nu toe (art. 98a).

Naast deze wettelijke verplichting waren er ook andere redenen voor het evaluatieonderzoek. Door het tijdig signaleren van knelpunten en het bundelen van leerervaringen zou het evaluatieonderzoek kunnen bijdragen een verbetering van de uitvoering van de reconstructie en de ontwikkeling het gebiedsgerichte beleid in de toekomst.

De resultaten van de evaluatie reconstructie werden over het algemeen vrij goed ontvangen. Het evaluatierapport geeft uitgebreid inzicht in de achtergronden van de reconstructie, schetst de tussentijdse inhoudelijke en procesmatige resultaten, doet recht aan de complexe context waarin deze tot stand zijn gekomen en geeft concrete aanbevelingen voor het vervolg (Boonstra et al., 2007). Het werd besproken in de Tweede Kamer en de Minister van LNV onderschreef de hoofdconclusies en aanbevelingen.

Maar wat ging er aan het schrijven van dit evaluatierapport vooraf? In de voorliggende rapportage doen de twee pro-





jectleiders<sup>1</sup> van het onderzoek verslag van het proces dat ten grondslag ligt aan dit resultaat, de methodische keuzes en politiek-bestuurlijke inbedding en reflecteren hierop. Dit gebeurt door in hoofdstuk 2 in te gaan op de methodische achtergronden van de evaluatie reconstructie. Hieruit blijkt dat er veel verschillende typen evaluatie zijn, afhankelijk van de specifieke beleidsomgeving, de producenten en gebruikers, motieven, timing en het onderwerp van de evaluatie. Dit geheel overziend kan de evaluatie reconstructie worden getypeerd als lerende evaluatie. Hierbij zijn verantwoording en leren even belangrijk en participeren stakeholders nadrukkelijk in het evaluatieproces. Gezamenlijke reflectie op bijvoorbeeld tussenresultaten resulteert in nieuwe handelingsperspectieven. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in meer detail in op de methodische aanpak van de evaluatie reconstructie. Daarna volgt de evaluatie van de evaluatie: in hoofdstuk 4 worden de lessen op methodisch vlak behandeld en in hoofdstuk 5 staat de politiek-bestuurlijke inbedding centraal. Voor dit laatste is dankbaar gebruik gemaakt van de input van de contactpersoon van de opdrachtgever van de evaluatie reconstructie, Peter van Tilburg. In de bijlage staat tenslotte een verhaal van de projectleider van het onderzoek over haar ervaringen tijdens het eerste jaar van het evaluatieonderzoek, oorspronkelijk geschreven

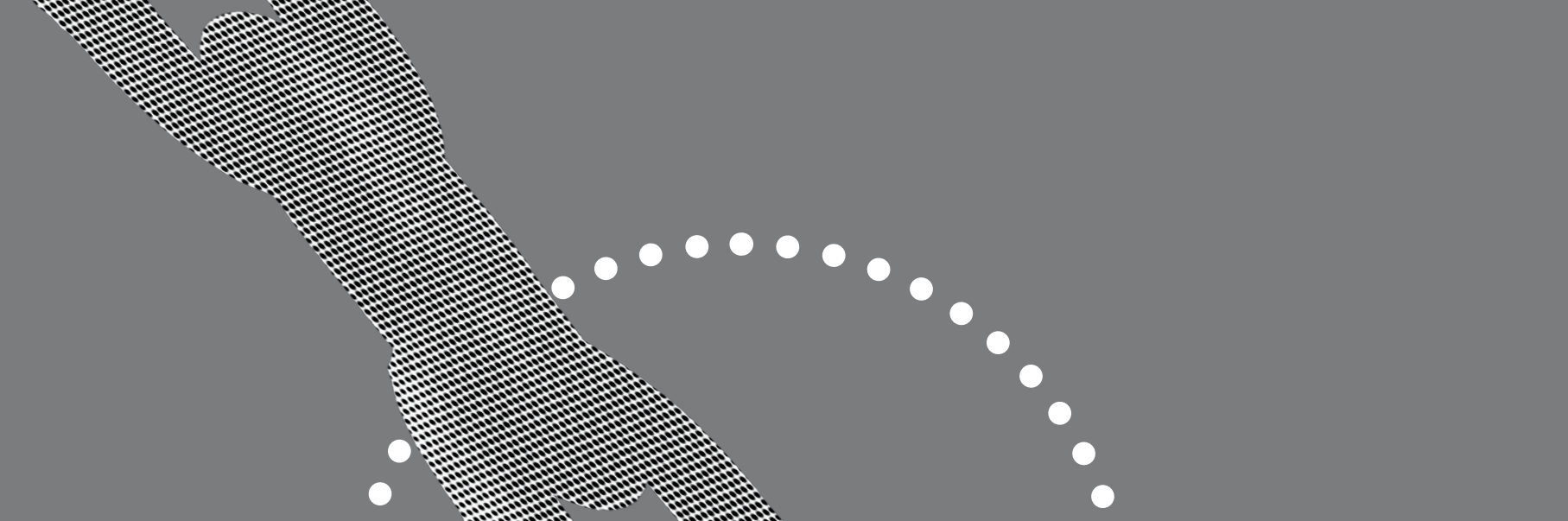
voor een rapportage voor het MNP over lerende evaluaties (Kuindersma et al., 2006).

<sup>1</sup> Froukje Boonstra was projectleider in de beginfase van het onderzoek (2004/ begin 2005), in 2006 en 2007. Wiebren Kuindersma verving haar medio 2005 als projectleider en was als onderzoeker nauw betrokken bij de opzet en uitvoering van het onderzoek.









## **2** TYPEN BELEIDSEVALUATIE

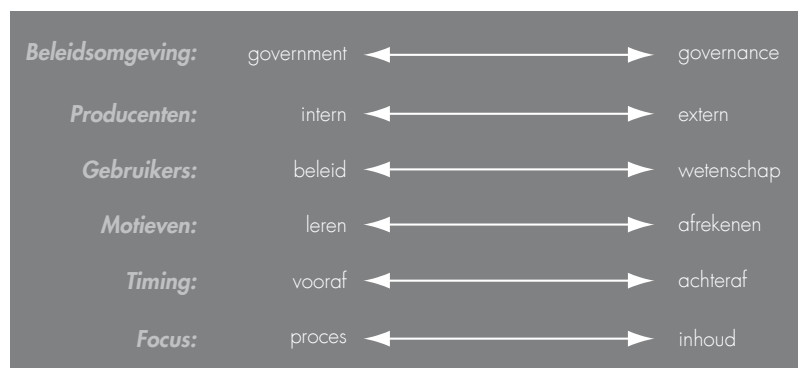


## 2.1 Inleiding

Beleidsevaluatie is de beoordeling van waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria (Bressers en Hoogerwerf, 1991). Dit is een nogal algemene omschrijving. De exacte betekenis van het begrip “beleidsevaluatie” varieert met het antwoord op de vraag: Wie evalueert wat voor wie, wanneer, waarom en hoe en in welke beleidsomgeving? Zo zijn er externe en interne evaluaties, wetenschappelijke en gebruiksgeschiedte evaluaties, ex post en ex ante evaluaties, lerende en afrekenende evaluaties, proces en doelevaluaties

en worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet (Verhoef, 1992).

Voor het begrijpen van de keuzes die in reconstructie-evaluatie zijn gemaakt zijn de volgende thema’s van belang: kenmerken beleidsomgeving, producenten en gebruikers van de evaluatie, motieven voor de evaluatie, timing evaluatie en focus van de evaluatie (zie figuur 1). Deze thema’s en hun mogelijke invullingen worden in paragraaf 2.2 tot en met 2.6 beschreven.



**Figuur 1:** bepalende elementen voor keuze evaluatietype

## 2.2 Beleidsomgeving

De eerste vraag die van belang is om te bepalen welk type evaluatie geschikt is, luidt: wat is de inhoud en organisatie van het beleidsveld waarvan het te evalueren beleid deel uit maakt? Wat zijn de formele beleidsdoelen, hoe verhouden doelen en middelen zich tot elkaar, welke discussies en onzekerheden spelen er, wie zijn naast de opdrachtgever de belangrijkste stakeholders, op welk bestuurlijk niveau opereren zij, wat is hun onderlinge relatie, wat zijn hun standpunten ten aanzien van het te evalueren beleid, in hoeverre zijn zij potentiële gebruikers van de evaluatieresultaten enzovoort. Dit alles moet duidelijk maken in hoeverre sprake is van een 'government', een 'governance'-omgeving of iets er tussenin. Government verwijst daarbij naar een situatie dat er een centrale overheid is die stuurt en hiërarchische relaties domineren. Governance is een op samenwerking gerichte vorm van beleidsvoering waarbij vertegenwoordigers van overheid, markt en civiele samenleving deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken. Naast een nieuwe vorm van overheidssturing verwijst de term naar een toenemende vervlechting tussen overheid, markt en civiele samenleving (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002).

In een governance-omgeving past een klassieke doe-evaluatie minder goed (zie ook: Kuindersma en Boonstra 2005; Van der Meer en Edelenbos 2002). In een dergelijke evaluatie ligt de nadruk op afrekenen. Beleidsdoelen worden als gegeven beschouwd en de evaluator bepaalt in welke mate deze doelen gehaald zijn en (eventueel) wat de redenen zijn voor het al dan niet behalen van de beleidsdoelen. Een klassieke evaluatie gaat er onder meer van uit dat één overheidsactor verantwoordelijk gesteld kan worden voor de behaalde beleidsresultaten en dat beleidsdoelen vooraf duidelijk zijn of gereconstrueerd kunnen worden.

In een governance-omgeving zijn actoren en bestuurslagen echter samen verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling en –uitvoering. Verder zijn beleidsdoelen vooraf meestal globaal en/of veranderen ze gedurende het proces door de onderhandeling met andere actoren. Kuindersma en Boonstra (2005) concluderen na een analyse van verschillende evaluatietypen dan ook dat lerende evaluaties bruikbaar zijn in een governance-omgeving. Dit is een verzamelnaam voor gebruiksgerichte evaluaties die zich richten op verantwoording én beleidsverbetering. Ze worden uitgevoerd in samenspraak met direct betrokkenen bij het beleidsproces, andere belanghebbenden en/of geïnteresseerde burgers. In plaats van een puur beoordelende wordt een meer open

of explorerende evaluatiestijl toegepast. Er is veel aandacht voor de werking en waardering van beleidsprogramma's en tussentijds leren. Evaluatiecriteria worden gaandeweg ontwikkeld. De wens van de gebruiker en zijn wereldbeeld zijn belangrijke sturende factoren in de opzet van evaluatieonderzoek.

### 2.3 Producenten en gebruikers

De tweede vraag die bepalend is voor het type evaluatie luidt: wie evalueert voor wie? Wat betreft de *producenten* van de evaluatie is het gebruikelijk een onderscheid te maken tussen interne- en externe evaluaties. Bij interne evaluatie vervullen de geëvalueerden zelf een centrale rol in het bepalen van de vraagstelling en aanpak van de evaluatie en in het beoordelen van de resultaten ervan. Bij externe evaluatie voert een onafhankelijke of toezichhoudende instantie de evaluatie uit (Edelenbos en Van Buuren, 2005). Wanneer echter getracht wordt verantwoording met leren te combineren, dan vervaagt het onderscheid tussen intern en extern evalueren en wordt het evaluatieproces een coproductie tussen geëvalueerden en externe onderzoekers. Dat betekent overigens niet dat er geen verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn in de verschillende fasen van

het proces. Zo kan worden afgesproken dat de geëvalueerden een rol spelen in het beoordelen van de resultaten van de evaluatie, maar dat de evaluatoren deze beoordeling aanvullen met externe observaties en reflecties. Hiermee wordt enerzijds voorkomen dat externe evaluatoren conclusies trekken die niet gerechtvaardigd zijn volgens de geëvalueerde organisatie en daardoor in de spreekwoordelijke la verdwijnen. Anderzijds wordt op deze manier het interne leerproces verrijkt door "onafhankelijke" observaties (Van der Meer en Edelenbos, 2002).

Wat betreft de *consumenten* van de evaluatie kan op de eerste plaats onderscheid gemaakt worden tussen 'de wetenschap' en 'het beleid' als doelgroep. Maar ook als we ons beperken tot het beleid als primaire doelgroep, dan zijn we er nog niet. Naast de directe opdrachtgever(s) van de evaluatie zijn er, zeker in een governance-omgeving, tal van andere betrokkenen bij het beleidsproces die als gebruiker kunnen worden aangemerkt. Ook de notie van opdrachtgever verdient nuancering. Zo is er waarschijnlijk een verschillende behoefte aan evaluatie tussen de beleid-sambtenaar die de evaluatieopdracht uitzet, zijn directeur of directeur-generaal en zijn politieke baas. Wat betreft de andere betrokkenen in het beleidsproces maken Guba en Lincoln (1989) onderscheid tussen drie typen stakeholders:



“agents”, “beneficiaries” en “victims”. Agents zijn de direct betrokkenen in het beleidsproces zoals de opdrachtgever van de evaluator, andere beleidsmakers, uitvoerende diensten, vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen, bestuurders en politici. Beneficiaries zijn de mensen die direct of indirect profiteren van het te evalueren beleid. Victims zijn degenen die negatief worden beïnvloed door het beleid. Deze verschillende stakeholders zullen uiteenlopende behoeften hebben aan het evaluatieonderzoek.



Evaluatieonderzoek in een governance-omgeving dat een bijdrage wil leveren aan beleidsverbetering, impliceert dat sommige stakeholders meer moeten zijn dan passieve consumenten van het evaluatieonderzoek. Oorzaak is de gespreide verantwoordelijkheid voor de beleidsresultaten die het kenmerk is van een governance-omgeving. Het volstaat dan niet dat één instantie leert dan wel zijn gedrag aanpast; de herkenning en acceptatie van evaluatieresultaten door andere sleutelactoren is cruciaal. Bovendien beschikken deze stakeholders over waardevolle informatie die evaluatoren nodig hebben. Dit betekent dat zij, net als de directe opdrachtgever, nauw bij het evaluatieproces betrokken moeten worden. Dit kan in verschillende gradaties. Mede-opdrachtgeverschap gaat het verst. Hierbij bepalen stakeholders gezamenlijk de probleemstelling van het onderzoek bepalen en sturen het

onderzoek gezamenlijk aan. Verder kunnen stakeholders het beoordelingskader mee-ontwikkelen, worden betrokken bij de interpretatie en beoordeling van de verzamelde gegevens of deze gegevens zelf verzamelen. Het minst ver gaat een rol als informant.

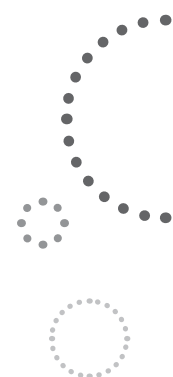
Natuurlijk zitten er grenzen in het betrekken van stakeholders bij het evaluatieproces. Het is bijvoorbeeld in de context van opdrachtonderzoek meestal niet haalbaar om stakeholders te blijven betrekken tot het verzadigingspunt qua informatievoorziening is bereikt (zie bijv. Guba en Lincoln, 1989). Een geschikt criterium voor afbakening vormt wederzijdse afhankelijkheid. Van welke actoren is de opdrachtgevende instantie sterk afhankelijk bij het doorvoeren van eventuele beleidsveranderingen? Het is zaak in ieder geval deze een belangrijke rol te geven in het evaluatiearrangement.

Verder brengt het betrekken van stakeholders automatisch meerstemmigheid met zich mee. Stakeholders hebben immers meestal verschillende verwachtingen van de evaluatie, van het te evalueren beleid en komen tot verschillende beoordelingen. Hoewel het nuttig is op hoofdlijnen overeenstemming tot stand te brengen, betekent deze meerstemmigheid niet dat alle stakeholders het met alle onderdelen

van de evaluatieopzet eens hoeven te zijn. Wel moeten er genoeg elementen in zitten die het interessant maken om te participeren. Een mogelijkheid om recht te doen aan meerstemmigheid is deze te laten doorklinken in het beoordelingskader. Dit betekent dat dit criteria en indicatoren omvat die gebaseerd zijn op verschillende verwachtingen en doelen van stakeholders. Een andere optie is het combineren van verschillende evaluatieactiviteiten die in het belang zijn van verschillende stakeholders. Denk aan een combinatie van effectevaluaties met proces evaluaties of een evaluatie op centraal niveau met evaluaties op regionaal en lokaal niveau. In het geval van een evaluatie op centraal en regionaal niveau kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het organiseren van gezamenlijke reflectie met actoren van beide niveaus over gemeenschappelijke beoordelingscriteria. Dit heeft als positief neveneffect dat communicatie en samenwerking tussen de niveaus wordt bevorderd, waar coördinatie in de beleidspraktijk vaak weerbarstig is (Van der Meer en Edelenbos, 2002). Ook heeft het toelaten van meerstemmigheid consequenties voor de verslaglegging. Daarin moet ruimte zijn voor verschillende perspectieven.

## 2.4 Motieven

De derde vraag betreft het waarom van de evaluatie. Er zijn verschillende motieven voor het uitvoeren van een evaluatie onderzoek. Op de eerste plaats kan aan het onderzoek een verantwoordings- of zelfs afrekenbehoefte ten grondslag liggen. De politiek wil weten of het beleid werkt en wat het heeft opgeleverd. Via de beoordeling van beleidsresultaten kan evaluatie een argument voor of tegen het beleid leveren. De consequentie hiervan kan zijn dat het beleid wordt uitgebreid of ingekrompen. Deze vorm wordt wel summatieve evaluatie genoemd. Probleem is echter dat een dergelijke evaluatie in het geval beleid niet goed werkt, nog geen alternatieve aanpak oplevert voor het beleidsprobleem. Bovendien kunnen er vele andere, politieke, redenen zijn waarom het goed is zulk beleid voor te zetten dan geen enkel beleid meer te voeren. Evaluatie als beoordeling én verklaring (formatieve evaluatie) gaat in op de vraag hoe het komt dat het beleid goede dan wel slechte resultaten boekte. Juist dit streven naar verklaring kan informatie opleveren waarmee ook adviezen kunnen worden ontwikkeld voor verbetering van beleid (Bressers en Hoogerwerf, 1991).





De leerbehoefte kan ook minder instrumenteel zijn. Zo kunnen beleidsevaluaties bijdragen aan reflectie op de aansluiting van de beleidsdoelen op bredere maatschappelijke wensen, doelen en arrangementen en een rol spelen in de constructie van rationele ideologieën (zie Fischer, 1995; Verhoef, 1992). Ook kan een evaluatie bedoeld zijn om het lerend vermogen van de betrokkenen bij het beleidsproces te verhogen (zie Edelenbos en Van Buuren, 2005). Een evaluatietype waarbij het verantwoordingsmotief vrijwel geheel uit beeld is verdwenen is responsieve evaluatie. Hierbij gaat het om het op gang brengen van een dialoog tussen stakeholders om daarmee de beleidspraktijk te verbeteren (Abma, 1996 en 2000).



Naast beleidsinhoudelijke motieven zijn er overigens nog andere motieven, die meer betrekking hebben op tactisch of strategisch gebruik van het onderzoek. Zo kunnen onderzoekopdrachten worden verstrekt om bepaalde beleidsbeslissingen te vertragen (de ijskastfunctie van onderzoek) of te vermijden. Verder kunnen onderzoeksresultaten worden aangewend om bijvoorbeeld de positie in interdepartementaal overleg te versterken (de vijgenbladfunctie) of die van anderen te verzwakken (Arentsen, 1991). In de praktijk zal het overigens vaak gaan om een mix van inhoudelijke en strategische motieven.

## 2.5 Timing

Een vierde vraag van belang voor het bepalen van het type evaluatie betreft de timing van de evaluatie. Uitgaande van verouderde ideeën over het volgtijdelijk verloop van de beleidscyclus wordt in de literatuur wel onderscheid gemaakt tussen ex ante, ex durante en ex post evaluaties. Ex ante evaluatie beoogt dan om tijdens de beleidsvorming een min of meer complexe beslissituatie inzichtelijk te maken voor de beleidsmakers. Ex durante evaluatie betreft het beleid in uitvoering. De vergaarde en geïnterpreteerde gegevens wordt teruggekoppeld naar hetzij de beleidsmakers in de beleidsvorming hetzij de beleidsuitvoerders in het implementatieproces. Ex post evaluatie gaat om evaluatie op een moment dat het beleid uitgevoerd is, of tenminste gedurende langere tijd in uitvoering is en de effecten zichtbaar zijn (Verhoef, 1992).

Als beleid wordt beschouwd als doorgaand proces en beleidsontwikkeling en –uitvoering steeds vaker gelijktijdig plaats vinden wordt het onderscheid tussen ex ante, ex durante en ex post kunstmatig. Bovendien is het de vraag in hoeverre pure ex post evaluaties voldoen aan het doel van een benuttingsgerichte evaluatie. In beginsel is ex post evaluatie alleen interessant om in analoge toekomstige



situaties van te leren (Verhoef, 1992). Het is de vraag of die bestaan.

Is leren een belangrijk motief dan is evaluatie 'tijdens de rit' eigenlijk de enige optie omdat er sprake is van onmiddellijke, korte termijn terugkoppeling en reflectie over wat wordt beoogd en wat feitelijk wordt bereikt. Nog tijdens de rit kan de beleidsontwikkeling of – uitvoering zo worden aangepast. Om een goede timing mogelijk te maken is een gedetailleerd inzicht in bestuurlijke en politieke besluitvormingsproces en de ambtelijke voorbereiding een absolute vereiste. Bovendien kan de gewenste timing per gebruiker verschillen.

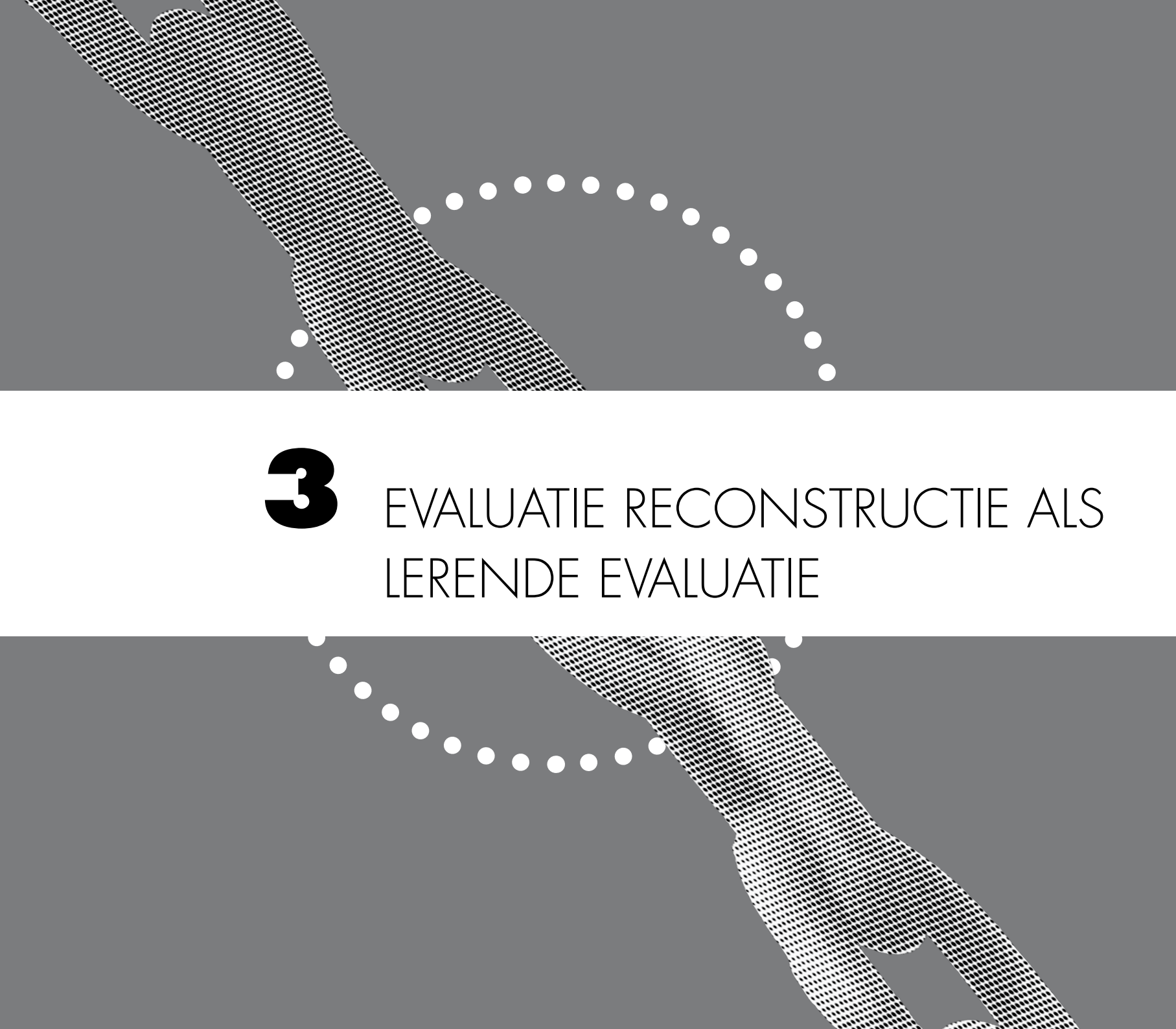
## 2.6 Focus

De vijfde en laatste vraag betreft de focus van de evaluatie. Afhankelijk van het doel van de evaluatie kan het voorwerp van evaluatie worden bepaald. Gangbaar is het onderscheid tussen inhoud, proces, organisatie en effecten van beleid. Bij een inhoudsevaluatie kan het gaan om de ontworpen doel-middel structuur of kan de complete beleidstheorie worden beoordeeld. In procesevaluaties kunnen in beginsel alle deel- of aspectprocessen voorwerp

van evaluatie zijn. In evaluaties van de organisatie gaat het om het functioneren van organisaties die het beleid maken of uitvoeren. In effectevaluatie gaat het om het vaststellen van effecten van beleid of beleidsprogramma's. Hieronder vallen doelbereik-, doeltreffendheids- en doelmatigheids-onderzoek, maar ook onderzoek naar niet door het beleid beoogde neveneffecten (Arentsen, 1991; Verhoef, 1992). Soms is het niet mogelijk om beleidseffecten vaststellen en wordt volstaan met het meten van beleidsprestaties.

Bij al deze vormen van evaluatie hoort een specifiek beoordelingskader. Dit beoordelingskader kan worden ontleend aan het beleid zelf, algemene uitgangspunten of normen (zoals algemene beginselen van behoorlijk bestuur), theoretische inzichten of aan de percepties van stakeholders.

Verder kan een analyse van de beleidsinhoud, het beleidsproces en of de beleidsorganisatie(s) deel uit maken van de verklaring van beleidseffecten of –prestaties. Ze zijn dan geen zelfstandig voorwerp van beoordeling, maar de analyse ervan draagt bij aan een beter begrip van de beleidsresultaten of het gebrek daaraan. Andere onderzoeksobjecten die hiervoor in aanmerking komen zijn de institutionele context waarin het beleid tot stand komt en onderliggende maatschappelijke processen.



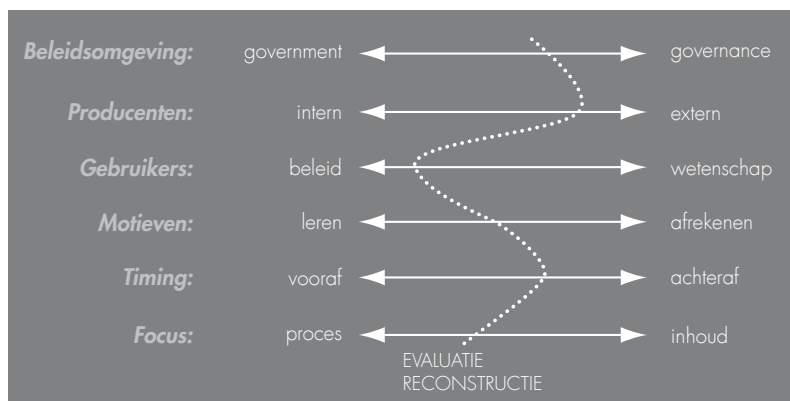
# **3** EVALUATIE RECONSTRUCTIE ALS LERENDE EVALUATIE

### 3.1 Achtergrond

De evaluatie reconstructie zandgebieden kan worden getypeerd als lerende evaluatie. Hierbij zijn verantwoording/beoordeling en leren even belangrijk en participeren stakeholders uit de beleidspraktijk nadrukkelijk in het evaluatieproces. Gezamenlijke reflectie op bijvoorbeeld tussenresultaten resulteert in nieuwe handelingsperspectieven. Wanneer die vervolgens worden toegepast in de beleidspraktijk, kan dit aanleiding zijn voor nieuwe cycli van waarneming, reflectie en actie. Idealiter worden in een lerende evaluatie meerdere cycli van actie en reflectie doorlopen (Edelenbos

en Van Buuren, 2005). De evaluatie reconstructie is bovendien een beleidsgerichte, externe evaluatie, uitgevoerd door onafhankelijke evaluatoren, met een ex durante karakter. Verder richt de evaluatie zich zowel op de procesmatige en instrumentele resultaten van de reconstructie als op de inhoudelijke of fysieke resultaten (zie figuur 2).

We staan nu wat langer stil bij de keuze voor een lerende evaluatie. Deze komt voort uit de kenmerken van het beleidsveld en de wensen van de opdrachtgever. Maar natuurlijke speelden ook eerdere evaluatie-ervaringen van de onderzoekers een rol (zie bijvoorbeeld bijlage 1).



**Figuur 1: bepalende elementen voor keuze evaluatietype**



Analyseren we het beleidsveld dan is de reconstructie een typisch voorbeeld van multi-actor en multi-level governance. De Minister van LNV nam weliswaar het initiatief voor de ingrijpende ruimtelijke herstructurering van de zandgebieden, maar het was al snel duidelijk dat het rijk dit proces niet alleen zou trekken. Het zag een belangrijke rol weggelegd voor provinciale en lokale overheden en maatschappelijke organisaties in de betreffende gebieden. De wet refereert expliciet aan de gebiedsgerichte aanpak zoals die is gevolgd in ROM- en WCL-gebieden, inclusief de daarbij behorende regisseursrol van de provincie. Het provinciaal bestuur moest, in nauwe samenwerking met lokale overheden en maatschappelijke sectoren, een reconstructieplan op te stellen waarin de zogenaamde rijksuitgangspunten worden vertaald in concrete, op het gebied, toegesneden, maatregelen en acties. Voor zichzelf zag het rijk naast een wetgevende, vooral een financierende en toetsende rol: de reconstructieplannen moeten worden goedgekeurd door de Ministers van LNV en VROM. De verantwoordelijkheid voor de resultaten van de reconstructie wordt dus gedeeld door diverse bestuurslagen, overheden en maatschappelijke partijen.

Daarnaast uit de complexiteit zich in het feit dat de reconstructie niet de enige factor is die ingrijpt op problemen op

het gebied van milieu, natuur, landschap, water en economie. Naast de reconstructie is er een woud aan generiek, sectoraal en ander gebiedsgericht beleid dat ongeveer dezelfde doelen dient. Bovendien zijn er maatschappelijke ("autonome") ontwikkelingen die ingrijpen op de problematiek. Een positief beleidsresultaat op een van de benoemde gebieden kan hierdoor niet simpelweg worden toegeschreven aan de reconstructie.

Tenslotte zijn de formele reconstructiedoelen globaal van karakter en zijn prioriteiten en verwachtingen door allerlei maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in de loop van de tijd verschoven. Ook geven stakeholders verschillende betekenissen aan de reconstructie, samenhangend met uiteenlopende referentiekaders of 'beliefsystemen'. Dit bemoeilijkt de definitie van duidelijke criteria en indicatoren aan de hand waarvan beleidsresultaten kunnen worden beoordeeld. Ze zijn in ieder geval niet rechtstreeks af te leiden van de beleidsdoelen van het rijk.

Dit alles maakt een klassieke doelevaluatie minder geschikt om aan de verantwoordingsvraag van de Tweede Kamer te voldoen (zie ook: Kuindersma en Boonstra 2005; Van der Meer en Edelenbos 2002): Een dergelijke evaluatie gaat er onder meer van uit dat één overheidsactor verantwoordelijk

gesteld kan worden voor de behaalde beleidsresultaten en dat beleidsdoelen vooraf duidelijk zijn of gereconstrueerd kunnen worden.

Een andere reden om te zoeken naar meer interactieve vormen van evaluatie, is dat opdrachtgever LNV hechte aan een evaluatie die naast de noodzakelijke verantwoording ook bijdraagt aan het leren van betrokken actoren bij de reconstructie ten behoeve van beleidsverbetering. De reconstructie was ten tijde van de formulering van de evaluatieopdracht nog volop aan de gang, de uitvoering van de regionale reconstructieplannen was nog maar net begonnen. Hierdoor ontstond een goede kans evaluatieresultaten tussentijds toe te passen in de reconstructie en aanpalende beleidsprocessen als de ontwikkeling van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

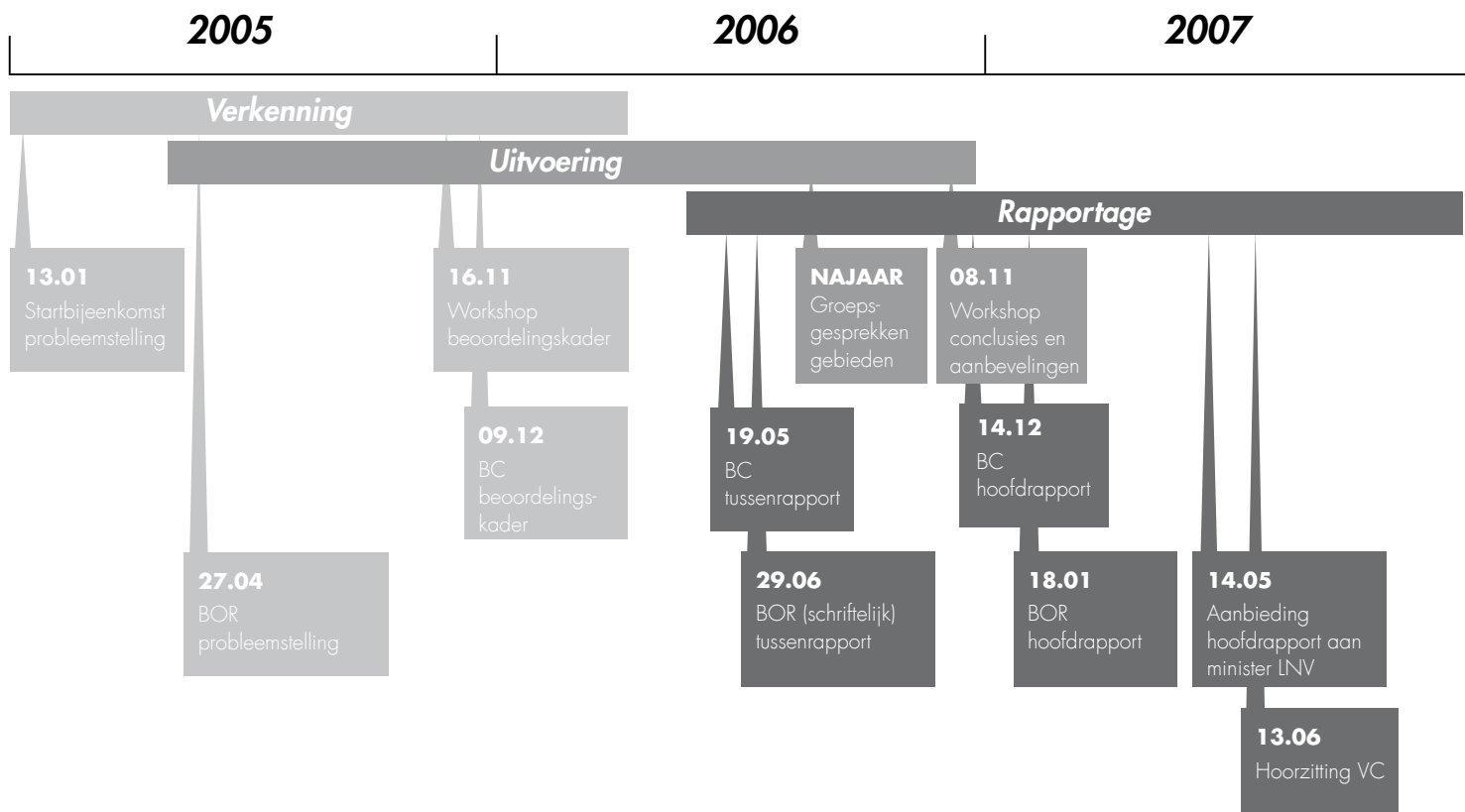
### 3.2 Aanpak

Voor het uitvoeren van een lerende evaluatie bestaat geen kant-en-klaar recept. De invulling hangt af van onder meer de wensen en behoeften van de opdrachtgever, de kenmerken van het beleidsnetwerk, de wensen van de overige sta-

keholders en de fase van het beleidsproces. In de evaluatie reconstructie is gekozen voor een uitgebreide verkennende fase van een jaar (2005), waarin de doel- en vraagstelling van het onderzoek zijn aangescherpt, het beoordelingskader is ontwikkeld en de evaluatie-methodiek is uitgewerkt. In het tweede jaar (2006) stond de daadwerkelijke evaluatie op basis van dit kader centraal en in de eerste helft van het derde jaar (2007) werd de laatste hand gelegd aan de rapportages. Om de wetenschappelijke kwaliteit van de aanpak en uitvoering van het onderzoek te borgen is verder een wetenschappelijke klankbordgroep ingesteld bestaande uit evaluatie-experts<sup>2</sup>.

In het navolgende beschrijven we de aanpak per fase: verkenning, uitvoering, rapportage. Dit heeft louter een structurerende functie. Er mag niet uit worden geconcludeerd dat we deze fasen netjes na elkaar doorliepen. In de praktijk vonden activiteiten vaak parallel plaats. Zo voerden we tijdens de verkennende fase al een documentenanalyse uit voor de uiteindelijke geschiedschrijving en rapporteerden we over belangrijke onderdelen al in concept tijdens de uitvoerende fase (zie ook figuur 3).

<sup>2</sup> Katrien Termeer (WU), Jurrian Edelenbos (EUR), Paul Pestman (algemene Rekenkamer), Jan Ros (MNP).



Figuur 3: fasering en belangrijke gebeurtenissen in de tijd

### 3.2.1 Verkennende fase

#### Wensen opdrachtgever

In de eerste fase van het onderzoek werden de wensen, behoeften en randvoorwaarden van de opdrachtgever geëxploreerd. De wettelijke verplichting tot evaluatie leek voor zich te spreken, maar welke randvoorwaarden bracht deze verplichting precies met zich mee? Wat was de relatie tussen de evaluatie en een verantwoorde toekomstige beleidsinzet? Beperkte die beleidsinzet zich tot de uitvoering van de reconstructie, of ging het ook om lessen voor de ontwikkeling van het Investeringsbudget Landelijk Gebied of sectoraal beleid voor het landelijk gebied? En waarom wil de opdrachtgever andere reconstructiepartners betrekken en in welke rol dan? Betekende dit bijvoorbeeld dat ook een gedeeld opdrachtgeverschap tot de mogelijkheden behoorde?

De manier om hier achter te komen was uiteraard via gesprekken met de vertegenwoordiger van de opdrachtgever, het Ministerie van LNV. Deze moest op zijn beurt binnen zijn eigen organisatie, met rijks- en andere partners een standpunt over de evaluatie ontwikkelen en afstemmen. De onderzoekers ondersteunden dit besluitvormingsproces door heldere keuzes, mogelijkheden en onderzoeksmatige

consequenties te (helpen) formuleren en tussentijds resultaten van de behoeftepeiling onder andere stakeholders in te brengen.

Hieruit kwam onder meer naar voren dat de opdrachtgever geen gedeeld opdrachtgeverschap met de provincies wenst. Wel was LNV van zins haar rijkspartners, provincies en andere stakeholders bij het evaluatieproces te betrekken. De onderzoeksmethode zou hier ruimte voor moeten bieden. Daarnaast stelde LNV een beleidsmatige begeleidingscommissie (BC) in, waaraan rijks-, provinciale en gemeentelijke partners op managementniveau deelnamen. Tenslotte werd het Bestuurlijk Overleg Reconstructie (BOR), een overleg van rijk, provincies, VNG en Unie van Waterschappen als bestuurlijk gremium geïdentificeerd waar het evaluatieonderzoek kon worden besproken.

#### Wensen stakeholders

Vervolgens was de vraag welke stakeholders we verder in het evaluatieproces zouden moeten betrekken, in welke rol en welke behoeften aan evaluatie zij hadden. Guba en Lincoln (1989) onderscheiden drie typen stakeholders: "agents", "beneficiaries" en "victims". Agents zijn de direct betrokkenen in het beleidsproces zoals de opdrachtgever van de evaluator, andere beleidsmakers, uitvoerende dien-





sten, vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen, bestuurders en politici. Beneficiaries zijn de mensen die direct of indirect profiteren van het reconstructiebeleid zoals terreinbeheerders (door versnelde aankoop EHS), boeren die betere perspectieven krijgen door de reconstructie, recreanten etc. Victims zijn degenen die negatief worden beïnvloed door de reconstructie: denk bijvoorbeeld aan boeren in extensiveringsgebieden die niet verplaatst worden maar ook niet kunnen uitbreiden, bewoners uit landbouw-ontwikkelingsgebieden die een megastal naast hun deur krijgen etc. Deze groepen actoren kunnen verschillende rollen vervullen in de evaluatie. Zo kunnen ze functioneren als: informant, gegevensverzamelaar, mede-ontwikkelaar van het evaluatiekader, mede-evaluator of gebruiker van de evaluatieresultaten. De vraag of stakeholders participeren in de evaluatie en in welke rol hangt af van factoren als: praktische randvoorwaarden, de wens van de opdrachtgever en de stakeholders zelf en het doel van de evaluatie (Edelenbos en Van Buuren, 2005).



Het identificeren van de verschillende groepen stakeholders en hun onderlinge relaties kan met een actorenanalyse. Dit deden we in eerste instantie op basis van bestaande literatuur en kennis van het projectteam en de opdrachtgever. Vervolgens werden deze stakeholders geclassificeerd aan

de hand van de positie die ze innemen in de reconstructie (agents, beneficiaries, victims). De belangrijkste sleutelfiguren (bestuurlijk, ambtelijk) op overkoepelend reconstructieniveau (LNV, VROM, V&W, reconstructieprovincies, VNG, Unie van Waterschappen, LTO en milieufederaties) werden vervolgens geïnterviewd over hun behoefte aan evaluatie, hun eventuele zorgen en verwachtingen en de rol die ze willen spelen in het evaluatieproces. De uiteindelijke selectie van stakeholders en hun rol in het evaluatieproces werd bepaald door opdrachtgever en onderzoekers samen.

#### Doel- en vraagstelling

Vervolgens moesten de doel- en vraagstelling van het evaluatie-onderzoek verder worden uitgewerkt. Input hiervoor was het evaluatie-artikel in de reconstructiewet, de gesprekken met de opdrachtgever en de interviews met stakeholders. De opdrachtgever koos dan wel voor een combinatie van verantwoording en leren, maar ook de opvattingen van andere stakeholders moesten in de doelstelling worden verwerkt om de evaluatie een bredere functie te kunnen geven. Zij drongen aan op aandacht voor de context waarin de reconstructieresultaten al dan niet tot stand zijn gekomen en vroegen rekening te houden met de vroege fase in het uitvoeringsproces.

Op basis van deze informatie werd uiteindelijk voor de volgende onderzoeksdoelstelling gekozen: Het onderzoek moet inzicht geven in de realisatie van beleidsprestaties en -effecten en eventuele niet-voorzienende effecten. Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in de slaag- en faalfactoren van de reconstructie en bijdragen aan (tussentijdse) beleidsverbetering en aan een leerproces bij betrokkenen bij de reconstructie.

Uitgewerkt in onderzoeksvragen:

1. Welke omstandigheden liggen ten grondslag aan de reconstructie en hoe heeft de reconstructie zich gaandeweg ontwikkeld?
2. Wat zijn de belangrijkste verwachte beleidsprestaties en -effecten van de reconstructie, in hoeverre en op welke wijze worden deze verwachtingen tot nu toe waargemaakt en welke verklaringen kunnen we hiervoor geven?
3. Hoe kunnen deze beleidsprestaties en/of verwachte effecten worden beoordeeld?
4. Welke aanbevelingen kunnen we op basis van de antwoorden op 2 en 3 doen voor het vervolg van de reconstructie?

### Beoordelingskader

Maar met welke beoordelingscriteria kunnen de resultaten van de reconstructie worden beoordeeld? In klassieke beleidsevaluaties wordt dit beoordelingskader afgeleid uit de formele, oorspronkelijke, beleidsdoelen. Als deze beleidsdoelen onvoldoende concreet zijn, worden ze op basis van de informatie van betrokken beleidsmakers door de evaluatoren gereconstrueerd (Bressers en Hoogerwerf, 1991). Deze werkwijze levert bij de reconstructie problemen op. De beleidsdoelen uit de reconstructiewet zijn heel algemeen omschreven. Bovendien zijn verwachtingen en prioriteiten gaandeweg verschoven. Zo trad er eerst een verbreding op van veterinaire kwesties en structuurversterking van de intensieve veehouderij naar bijkans alle thema's die spelen in het landelijk gebied: grondgebonden landbouw, natuur, milieu, water, leefbaarheid enz. Daarna vond weer een versmalling plaats, vooral ingegeven door de keuze van het rijk om de eigen bijdrage te beperken tot natuur, water en duurzame landbouw.

Guba en Lincoln (1989) introduceren voor doelzoekende beleidsprocessen daarom als alternatief een methodiek om via de 'claims', 'concerns' en 'issues' (CCI's) van diverse belanghebbenden te komen tot een evaluatiekader. Ook in de verkennende fase van de evaluatie reconstructie gebruikten



we deze methodiek. We gingen middels documentenanalyse en ca. 40 diepte-interviews op zoek naar de huidige en vroegere CCI's van de geselecteerde stakeholders. De individuele CCI's werden vervolgens met elkaar gedeeld en omgezet in perspectieven en beoordelingscriteria in een workshop. De onderzoekers hadden bij de workshop vooral een faciliterende rol. Bovendien adviseerden zij over de uitwerking van CCI's in hanteerbare perspectieven en criteria. Daarbij zijn ook de doelen uit de reconstructiewet, de reconstructieplannen en literatuur over gebiedsgericht beleid betrokken. Het beoordelingskader (perspectieven en criteria) is vervolgens teruggekoppeld met de begeleidingscommissie.

Het perspectief waarmee we naar de reconstructie hebben gekeken bestond zodoende uit de volgende onderdelen:

- Procesmatige en organisatorische vernieuwing;
- Instrumentele vernieuwing;
- Uitvoering omgevingsbeleid;
- Vermindering veterinaire kwetsbaarheid;
- Versterking landbouwontwikkeling;
- Verbetering sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

De criteria waarmee de beleidsprestaties en verwachte effecten volgens bovenstaande perspectieven konden worden beoordeeld zijn: integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk. Basisveronderstelling is namelijk dat de reconstructie via diverse procesmatige, instrumentele en inhoudelijke vernieuwingen zorgt voor meer integraliteit, voor een betere uitvoerbaarheid en voor meer regionaal maatwerk dan een traditionele, sectorale en generieke beleidsaanpak.

### Onderwerp van evaluatie

De keuze voor het onderwerp is grotendeels afhankelijk van de vraagstelling en beoordelingscriteria. De genoemde perspectieven zijn zowel inhoudelijk als procesmatig van aard. We moesten dus naar inhoudelijke of fysieke, procesmatige en instrumentele prestaties en effecten kijken. Bovendien bracht het leerdoel met zich mee dat ook gezocht moest worden naar verklaringen voor behaalde resultaten in het beleidsproces, het beleidsnetwerk en de beleidsorganisatie. Verder moest bekeken worden naar wat praktisch haalbaar is in de afgesproken projectperiode en het beschikbare budget. Het reconstructieproces voltrekt zich immers op verschillende bestuurlijke niveaus (nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal) en binnen verschillende netwerken. Ook de beleidsresultaten konden op verschillende schaalniveaus worden benoemd.

Gekozen is voor een getrapte aanpak: we startten met een analyse van de beleidsresultaten over de volle reikwijdte van de 6 deelperspectieven. De nadruk lag daarbij op de breedte niet op de diepte. Daarna moest een nadere uitwerking van het beeld volgen in 4 gebieden. Naast meer inzicht in de beleidsresultaten moest dit casestudy-onderzoek ook bijdragen aan de verklaring van de beleidsresultaten (slaag- en faalfactoren) uit het gebiedsproces. Parallel aan deze onderzoekssporen kozen we voor een nadere analyse van de aanleiding van de reconstructie en het overkoepelend reconstructieproces tussen rijk en provincies.

### Casusselectie

Ook de casusselectie maakte deel uit van de verkennende fase. Gekozen is voor het doen van een meervoudige casestudy naar vier gebiedsprocessen met daarin 4-5 zogenaamde ingebedde casus naar uitvoeringsprojecten/instrumenten/deelprocessen. De casus moesten:

1. de resultaten van de overkoepelende analyse naar beleidsresultaten specificeren en verder uitwerken.
2. voor zover mogelijk inzicht geven in (verwachte) beleidseffecten op bepaalde onderdelen
3. verklaren waarom deze beleidsprestaties en/of -effecten wel/niet gehaald worden.

### Gebiedscasus

"Gebieden" waren in dit onderzoek de regionale eenheden/deelgebieden waar reconstructieplannen zijn voorbereid en worden uitgevoerd (Brabant: 7, Overijssel: 3, Gelderland: 3 waarvan 1 samen met Utrecht, Limburg: 1/6). De gebieden verschillen sterk qua omvang. Dit heeft te maken met provinciale keuzes voor de organisatie van de planvorming maar maakt de processen, netwerken en inhoud niet per definitie onvergelykbaar.

De selectie van gebiedscasus was verder gebaseerd op een vergelijkend casestudyontwerp en het principe maximale variantie op de onafhankelijke variabele. Dit is een geschikte selectiemethode als we inzicht willen krijgen in de betekenis van verschillende omstandigheden voor het casusproces en de uitkomst of als we de reikwijdte van hypothesen onder verschillende condities willen bepalen (Boonstra, 2004). Deze wijze van selectie verhoogt de mogelijkheid tot generalisatie of overdraagbaarheid. Als onder verschillende omstandigheden eenzelfde redenering opgaat is de kans groot dat in een analoog geval de redenering ook op gaat (Maso en Smaling 1998: 76-77).

De eerste relevante onafhankelijke variabele is de provincie of het landsdeel bleek uit de oriënterende gesprekken en



documentenanalyse. We moesten dus zorgen voor voldoende spreiding over provincies/landsdelen. Dit pleitte voor een casus in Brabant, in Noord- en Midden-Limburg, in Overijssel in Gelderland en in Utrecht. De tweede relevante onafhankelijke variabele is ervaring met gebiedsgericht beleid. Uit eerder onderzoek (zie bijv. Boonstra 2004; Pleijte et al., 2000) bleek dat een belangrijke succesfactor voor procesverloop en –resultaat.

Uit dit selectieproces kwamen de volgende casus naar voren: Salland, Gelderse Vallei/Utrecht-Oost, Peel en Maas en Nederweert.

#### Ingebedde casus



Binnen de gebiedscasus kozen we per gebiedscasus een “nested case” of ingebedde casus. Deze “casus in casus” waren concrete maatregelen of projecten, zoals een geplande verplaatsing of een verdrogingsproject, een deelproces of instrument. Onze verwachting was dat we door onderzoek naar dit soort typerende voorbeelden in de reconstructie ook iets kunnen zeggen over (verwachte) effecten (en dus een stapje verder te komen dan alleen de vaststelling van beleidsprestaties).

De te selecteren projecten, deelprocessen en instrumenten fungeerden als extreme casus in ons onderzoek. Een extreme casus is een voorbeeld waarin het te bestuderen fenomeen zich bij uitstek manifesteert (in positieve of negatieve zin!). Anders dan bij de gebiedscasus hierboven gaat het bij deze extreme casus dus niet om onderlinge vergelijking. De extreme casus wordt zo gekozen dat hij op zichzelf een goed beeld geeft voor het bestudeerde verschijnsel, de oorzaken en gevolgen.

Er waren volgens de begeleidingscommissie 5 thema's uit ons beoordelingskader die extra aandacht behoefden. Met uitzondering van “integraliteit” waren dit zaken die onderzocht konden worden met extreme casus. Per thema en per gebied staat hiervan een aansprekend voorbeeld in tabel 1. De mate van integraliteit van plan-, uitvoering en beleidscontext kon beter worden meegenomen in de analyse van de gebiedscasus.

| Thema                                        | Casus                                                     | Gebied                           |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Uitvoering omgevingsbeleid                   | Verdrogingsproject in uitvoering                          | Salland                          |
| Sociaal-economische ontwikkeling landbouw    | Verplaatsing IV-bedrijf van extensiveringsgebied naar LOG | Peel en Maas                     |
| Instrumentele vernieuwing                    | Vormgeving integrale kavelruil                            | Gelderse Vallei/<br>Utrecht-Oost |
| Procesmatige en organisatorische vernieuwing | Samenwerking in planvorming en uitvoering in een pilot    | Nederweert                       |
| Integraliteit                                | -                                                         | -                                |

**Tabel 1: Selectie ingebedde casus**

### 3.2.2 Uitvoerende fase

De uitvoerende fase begon met een globale analyse van de beleidsresultaten over de volle reikwijdte van de 6 deelperspectieven. Belangrijke bronnen daarbij waren de reconstructiewet, reconstructieplannen, uitvoeringsprogramma's, andere evaluaties en de ruim 40 interviews uit de inventariserende fase.

De interviews waren letterlijk uitgewerkt en zijn in deze fase gecodeerd met behulp van het coderingsprogramma Atlas. We startten de analyse per deelperspectief met een omschrijving van het perspectief, de achtergrond ervan en de verwachtingen op basis van dit deelperspectief. Vervolgens gingen we na welke projecten of maatregelen werden voorzien of al in gang waren gezet op dit terrein en welke resultaten hiervan werden verwacht of al waren geboekt. We reflecteerden daarbij op de vraag wat de meerwaarde van de reconstructie was voor het bereiken van deze resultaten. Ook kwamen opmerkelijke verschillen tussen de aanpak van de provincies en/of gebieden aan bod en werden zo mogelijk verklaard. We sloten de analyse af met een reflectie op het geheel van de reconstructieresultaten volgend uit de 6 deelperspectieven en een beoordeling op integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk.



Geïnterviewden en leden van de begeleidingscommissie konden reageren op de conceptanalyse en hun commentaar en aanvullingen zijn grotendeels verwerkt in de definitieve versie van de tussenrapportage die op basis van deze analyse tot stand kwam en in 2007 als achtergrondrapport (Boonstra et al., 2006) is uitgebracht.

Daarop volgden het casestudy-onderzoek in vier gebieden. Hiervoor werd een inperking gemaakt op twee punten. Besloten werd om in het casestudy-onderzoek geen aandacht meer te schenken aan het perspectief vermindering veterinaire kwetsbaarheid. Dit omdat op basis van de globale analyse kon worden geconcludeerd dat dit perspectief geen rol meer speelde in de reconstructie. Verder werden het aantal te toetsen verwachtingen per deelperspectief ingekrompen om het casestudy-onderzoek behapbaar te maken en voldoende diepgang te kunnen bereiken.

In het casestudy-onderzoek is gebruik gemaakt van diepte-interviews (ca. 10-15 per casus), schriftelijke bronnen en een groepsgesprek. De interviews zijn letterlijk uitgewerkt in verband met de controleerbaarheid en het gebruik van citaten. De verslagen zijn ook ter controle voorgelegd aan de geïnterviewden. Na de analyse van de interviews en schriftelijke bronnen is een concept-rapportage opgesteld.

Deze is naar alle geïnterviewden opgestuurd voor commentaar. Tevens konden alle geïnterviewden deelnemen aan een groepsgesprek over het concept-rapport. Het casestudy-onderzoek resulteerde in vier achtergrondrapporten (De Boer, 2007; Boonstra, 2007; De Groot en Kuindersma, 2007; Kuindersma, 2007).

Parallel aan het casestudy-onderzoek vond een onderzoek plaats naar de omstandigheden die leiden tot de reconstructie en het verdere verloop op overkoepelend niveau. Aan de hand van interviews, krantenberichten en de Kamerbehandeling beschreven en analyseerden we de belangrijkste gebeurtenissen en verschuivingen in (het denken over) de Reconstructiewet (onderzoeksvraag 1). Het conceptrapport is teruggekoppeld aan geïnterviewden en hun commentaar is verwerkt in het uiteindelijke achtergrondrapport (Bleumink, 2007).

### 3.2.3 Rapportage fase

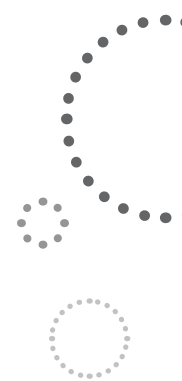
In de rapportage fase is het hoofdrapport (Boonstra et al., 2007) van het onderzoek geschreven en is de laatste hand gelegd aan de 6 achtergrondrapporten. Begonnen is met het formuleren van conclusies per deelperspectief op basis van de bevindingen uit de casestudy, globale analyse van de tussenrapportage en de geschiedschrijving. Deze

conclusies zijn eind 2006 besproken met betrokkenen uit de reconstructiepraktijk (grotendeels dezelfde groep als bij workshop 2005) tijdens een workshop. Bovendien hebben workshopdeelnemers tijdens deze dag aanbevelingen geformuleerd op basis van de conclusies en gewerkt aan een prioritering van de geformuleerde aanbevelingen.

Na deze workshop is het concept-hoofdrapport geschreven. Hierbij is in grote lijnen dezelfde structuur gevolgd als die van de tussenrapportage en casestudyrapporten. Per deel-perspectief zijn aan de hand van de belangrijkste verwachtingen van de reconstructie de tussenresultaten beschreven en verklaard. In kaders is de algemene lijn geïllustreerd met specifieke ervaringen uit de casestudygebieden. Hieraan vooraf gaat een hoofdstuk over de omstandigheden die leiden tot de reconstructie, op basis van het achtergrondrapport over de geschiedenis van de reconstructie. De conclusies en aanbevelingen sluiten het rapport af.

Het concept-hoofdrapport is op 14 december 2007 besproken in de begeleidingscommissie. Opmerkingen zijn zoveel mogelijk verwerkt, waarna het rapport op 18 januari 2007 is gepresenteerd en besproken in het Bestuurlijk Overleg Reconstructie. Hierin werd de wens geuit de bevindingen op een aantal onderdelen te actualiseren. De onderzoekers

hebben enkele kleine wijzigingen aangebracht en het rapport 14 mei 2007 aangeboden aan Minister Verburg. Kort daarop is het onderzoek gepresenteerd in de Vaste Kamercommissie van LNV en VROM en behandeld tijdens een Algemeen Overleg van de Tweede Kamer op locatie.







# 4 METHODISCHE LESSEN

W e hebben geprobeerd de evaluatie reconstructie vorm te geven als lerende evaluatie: naast verantwoording en beoordeling beoogt dit type evaluatie de organisatie van een leerproces waarin 'gebruikers' samen met de evaluatoren komen tot betekenisvolle inzichten, die tussentijds kunnen worden toegepast in de beleidspraktijk. Een dergelijke evaluatie vergt veel interactie tussen evaluatoren en geëvalueerden en frequente cycli van waarneming, reflectie en actie.

Het verantwoordingsdoel van de evaluatie is goed uit de verf gekomen. Het onderzoek heeft een rijk gedocumenteerd en op onderdelen kritisch beeld opgeleverd van de tussenresultaten van de reconstructie, slaag- en faalfactoren geïdentificeerd en aanbevelingen gedaan voor het vervolg. Anders dan in een klassieke doe-evaluatie was hierbij het beoordelingskader niet alleen op formele beleidsdoelen gebaseerd, maar ook op de verwachtingen van stakeholders. Het achterhalen van CCI's van stakeholders was daartoe een goed middel. Op basis hiervan konden de belangrijkste verwachtingen ten aanzien van de evaluatie en het beleid worden achterhaald. De onderzoekers waren primair verantwoordelijk voor de stap van verwachtingen naar een evaluatiekader. Het bleek moeilijk stakeholders actief mee te laten denken over criteria. Waarschijnlijk was het beter ge-

weest een selectie van stakeholders die interesse of ervaring hebben met een dergelijke analytische slag hierbij te betrekken. Desondanks was het evaluatiekader voor betrokkenen herkenbaar en is het nooit ter discussie gesteld.

Kanttekening hierbij is wel dat de meedenkers voor het merendeel tot de 'insiders' behoorden, die betrokken waren bij de besluitvorming over de reconstructie. Gezichtspunten van relatieve 'outsiders' zoals Tweede Kamerleden, journalisten of getroffen burgers in LOG's zijn achteraf gezien misschien te weinig in de evaluatie betrokken. Achteraf bleek namelijk dat sommigen onder hen het brede perspectief op de reconstructie niet herkenden en de reconstructie vooral beschouwden als uitbreidingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderij.

Het is verder gelukt enerzijds meerstemmigheid toe te laten in het evaluatiekader, maar anderzijds ook te komen tot een eenduidige beoordeling. De meerstemmigheid was nodig omdat er weinig consensus was onder betrokkenen over wat de reconstructie is of zou moeten zijn. De reconstructie is daarom bekeken vanuit verschillende perspectieven. Dit is ook duidelijk zichtbaar in de verschillende rapportages. Deze werkwijze zorgde er voor dat de lezer tot verschillende oordelen kon komen over de reconstructie. Daarnaast





hebben de onderzoekers een meta-beoordeling uitgevoerd op de aspecten uitvoerbaarheid, regionaal maatwerk en integraliteit.

Verder heeft de combinatie van een globale, overkoepelende analyse, een verdiepende casestudy in vier gebieden en een onderzoek naar de geschiedenis van de reconstructie goed gewerkt. De overkoepelende analyse gaf zicht op de verwachtingen van de reconstructie en de voorlopige resultaten. Met de casestudy is het algemene beeld ingekleurd en hebben we daadwerkelijk inzicht gekregen in de eerste uitvoeringsresultaten en –problemen. De geschiedschrijving gaf inzicht in de verschuivingen die er in de reconstructie optraden in de loop van de tijd, waardoor we de tussenresultaten beter konden duiden en verklaren.



Het beeld van het leeraspect van de evaluatie is minder eenduidig. De interactie met gebruikers is in ieder geval goed uit de verf gekomen. Stakeholders hebben meegedacht over de doel- en vraagstelling, het beoordelingskader, de tussenresultaten en conclusies en aanbevelingen. Argwaan maakte hierdoor plaats voor belangstelling en betrokkenheid (zie ook bijlage 1). Hiermee werd een voedingsbodemp gelegd voor het daadwerkelijk gebruik van de inzichten uit de evaluatie in de praktijk. Bovendien was er tijdens de on-

derzoekswerkshops en groepsgesprekken ruimte voor uitwisseling van kennis en ervaringen tussen deelnemers en tussen deelnemers en onderzoekers. Hierdoor heeft het onderzoek ongetwijfeld ook tussentijds leereffecten opgeleverd, al hebben we deze niet daadwerkelijk kunnen ‘meten’.

Het is echter niet gelukt de cyclus van waarneming, reflectie en actie te herhalen. Dit vergt onder meer een stabiele leer-gemeenschap, waarin onderzoekers de tussentijdse inzichten uit de evaluatie inbrengen, waarna op deze inzichten gezamenlijk wordt gereflecteerd en acties worden ingezet. Deze nieuwe handelingspatronen worden weer waargenomen en geanalyseerd door de onderzoekers, waarmee een nieuwe cyclus in gang is gezet.

Het is in de evaluatie reconstructie niet gelukt een dergelijke stabiele leergemeenschap te creëren die frequent bij elkaar kwam om op het eigen handelen te reflecteren. Dit heeft verschillende redenen. Uiteindelijk werd het onderzoek en de onderzoekers vooral afgerekend op hun bijdrage aan beleidsverantwoording aan de Tweede Kamer (zie ook verplichting in reconstructiewet). Hierdoor wilden zij in ieder geval onderzoek doen waarop wetenschappelijk niets aan te merken was. Dit werd nog eens versterkt door de complexiteit van de reconstructie. De onderzoekers moesten alle

zeilen bij zetten om hiervan een goede analyse te maken en tot een geloofwaardige beoordeling te komen.

Zeker in het begin van het onderzoek speelde verder een rol dat veel betrokkenen weinig behoefte hadden aan een evaluatie-onderzoek en de mogelijke meerwaarde voor hun eigen praktijk niet herkenden. In het 'veld' heerste een tamelijk traditioneel beeld van evaluatie als afrekenexercitie. Dit werd nog eens versterkt door het feit dat de Tweede Kamer de uiteindelijke doelgroep was en het opdrachtgeverschap eenzijdig bij LNV lag. Ondanks het feit dat betrokkenheid sterk toenam gedurende het traject, zijn maar weinigen zich echt "eigenaar" van het onderzoek gaan voelen. In deze context had het creëren van een echte leergemeenschap veel meer tijd en energie gekost dan daadwerkelijk beschikbaar was

Ook werd onze verwachting bewaarheid dat ondanks de gemeenschappelijke noemer van de reconstructie er slechts tot op zekere hoogte sprake was van een gemeenschappelijke praktijk waarvan betrokkenen deel uit maken en op konden reflecteren. Hierdoor was uitwisseling van ervaringen meestal het hoogste haalbare.

De leerbehoefte van betrokkenen was bovendien heel divers en overlapte slechts gedeeltelijk met de evaluatieve vraagstelling. Zo hadden betrokkenen vaak sterk instrumenteel getinte vragen (hoe betrekken we gemeenten beter? wat is de beleidsruimte bij de ontwikkeling van landbouwonwikkelingsgebieden en hoe kunnen we die benutten?), terwijl de bevindingen uit het evaluatie-onderzoek meestal algemener en beschrijvender van aard waren en niet direct adviezen voor concrete interventies opleverden. Een poging om hier iets aan te doen door het evaluatie-onderzoek uit te breiden met een extra leerspoor rond concrete problemen in (deel)gebieden, strandde helaas. Redenen waren gebrek aan menskracht in het projectteam om dit spoor verder te ontwikkelen en een gebrek aan urgentie bij opdrachtgever en doelgroep. Wel ontstond náást het evaluatie-onderzoek uitwisseling rond dit soort thema's georganiseerd door anderen. Deze bijeenkomsten hadden echter overwegend een eenmalig karakter, zodat geen sprake was van de eerder genoemde herhaalde cycli van waarneming, reflectie en actie.

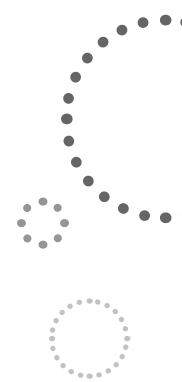
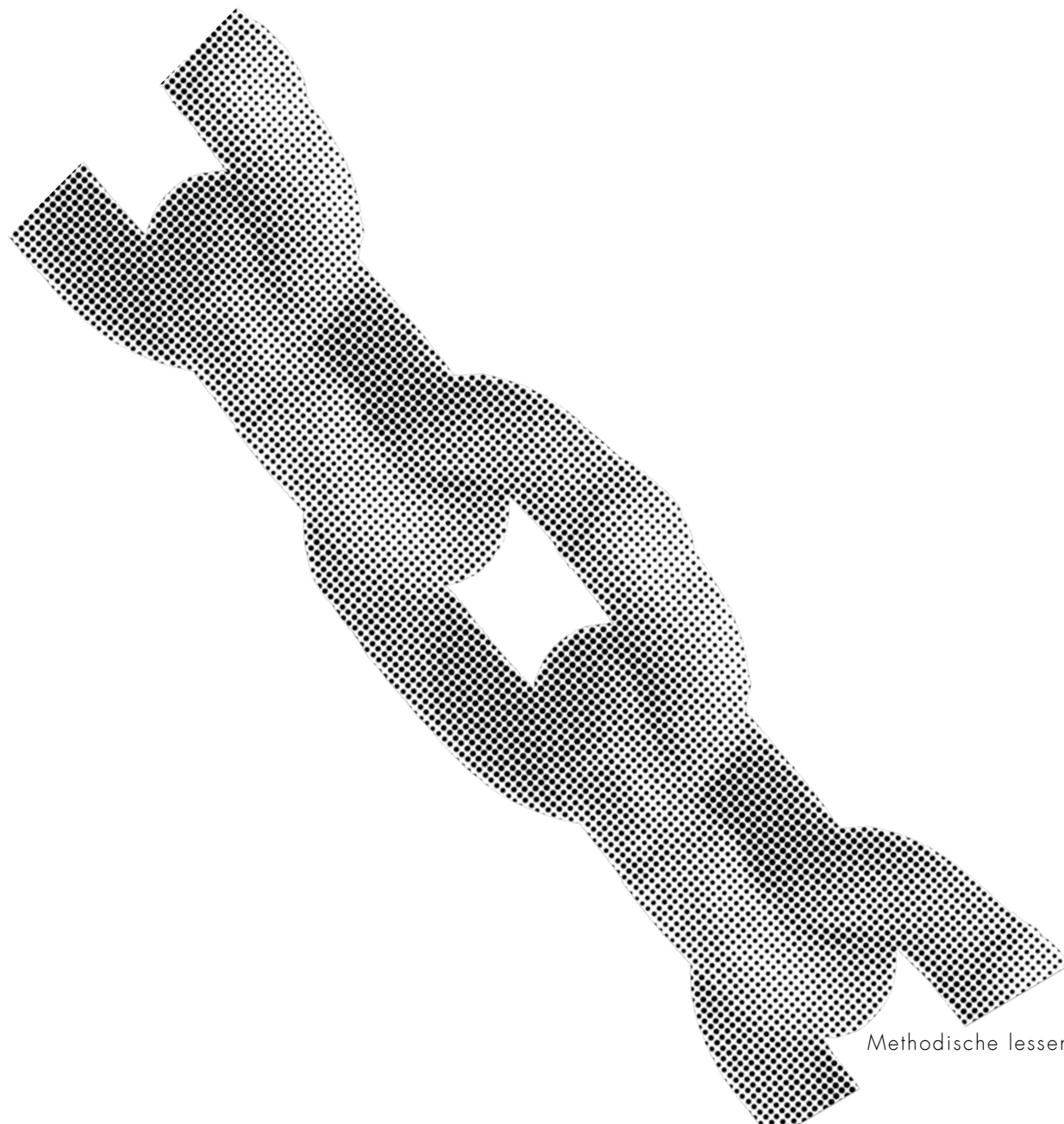
De methodische les hieruit is dat voor het creëren van een goede balans tussen leren en verantwoorden het belangrijk is de leerdoelstelling goed te expliciteren en operationaliseren. Omdat lerende evaluaties nog geen gemeengoed





zijn, verdient communicatie over deze leerdoelstelling continue aandacht. Worden frequente cycli van reflectie en actie beoogd dan vergt dit een heldere afbakening van de leergemeenschap (gebaseerd op een gemeenschappelijke praktijk) en een goede mix van evaluatieve vragen en leervragen van betrokkenen. Hiervoor lijkt het noodzakelijk dat de leergemeenschap zich ook mede-opdrachtgever voelt van het onderzoek. Dit vergt een grote investering in netwerkvorming bij aanvang van het onderzoek, zeker in het geval het evaluatie-onderzoek gevoelig ligt. Ook dient het projectteam competenties te hebben die zijn aangepast op zowel de verantwoording- als leerbehoefte: naast onderzoek en procesfacilitatie, zullen vaak ook advies of “verandermanagement”competenties nodig zijn. Tenslotte zou het leerproces zelf ook gemonitord en geëvalueerd moeten worden, om de inspanningen op dit punt achteraf te kunnen verantwoorden en te kunnen aantonen wat de meerwaarde is van een dergelijke combinatie van externe analyses, procesfacilitatie en advies.









# 4 ERVARINGEN MET POLITIEK- BESTUURLIJKE INBEDDING

**K**enmerkend voor de evaluatie reconstructie was de stevige inbedding van het onderzoeksproces in de ambtelijke, bestuurlijke en politieke praktijk. Het onderzoek is op cruciale momenten besproken in achtereenvolgens het Bestuurlijk Overleg Reconstructie (bestaande uit LNV, VROM, V&W, provincies, VNG en UvW), een begeleidingscommissie (vertegenwoordigers van LNV, VROM, provincies, gemeenten, waterschappen), het Management Team Reconstructie (LNV, VROM). Uiteindelijk is het onderzoek aangeboden aan de Minister van LNV en zijn de onderzoeksresultaten besproken met 9 kamerleden tijdens een hoorzitting van de Vaste Kamercommissie van LNV en VROM. Daarnaast waren er de workshops en groeps gesprekken met praktijkbetrokkenen uit de reconstructie.

Succesfactoren voor de goede inbedding waren de invulling van het opdrachtgeverschap en projectleiderschap en de mobilisatie van politiek-bestuurlijke steun.

#### **Invulling opdrachtgeverschap**

LNV/DP was opdrachtgever en wees een contactpersoon voor het onderzoek aan met de reconstructie als hoofdtak. De persoon in kwestie (Peter van Tilburg) zag het onderzoek vooral als kans om het verhaal van de reconstructie voor het voetlicht te krijgen en zette zich er actief voor in.

Hij ondersteunde de besluitvorming over het onderzoek op verschillende niveaus en zorgde er voor dat benodigde onderzoeksmiddelen beschikbaar kwamen. Bovendien selecteerde hij, voor zover mogelijk, de gremia waar het onderzoek besproken werd zorgvuldig: ze moesten voldoende niveau hebben (management of bestuurlijk niveau) en een juiste mix van personen bevatten. Het Management Overleg Reconstructie (een vooroverleg voor het BOR) werd bijvoorbeeld gepasseerd. Hij schuwde verder niet directe lijntjes (met de DG, de griffier van de Tweede Kamer, de politiek adviseur van de Minister) te mobiliseren, wanneer nodig. Belangrijk hierbij was dat hij alle steun kreeg van zijn leidinggevende (Herman Wierenga), tevens voorzitter van de begeleidingscommissie.

Over de wijze waarop het onderzoek het beste gecommuniceerd kon worden bestond continu overleg tussen contactpersoon en projectleider. Ondanks de complexe politiek-bestuurlijke omgeving, zorgde de contactpersoon voor een eenduidige aansturing van het onderzoek. De onderzoekers hadden daardoor weinig last van tegenstrijdige signalen, deze werden over het algemeen zorgvuldig 'afgevangen' of 'begeleid' door de contactpersoon.





Verder betrachtte hij zoveel mogelijk openheid. Zowel naar de buiten toe, als richting onderzoekers. Het onderzoeksplan werd bijvoorbeeld niet dichtgetimmerd in een onderonsje tussen opdrachtgever en opdrachtnemers. Tijdens de eerste bijeenkomst met reconstructiecontactpersonen uit de provincies en van de VNG was er nog helemaal geen onderzoeksplan om op te reageren. Hierdoor konden betrokkenen vrijelijk praten over hun verwachtingen en zorgen over het onderzoek. De contactpersoon communiceerde verder open en frequent met de onderzoekers over zijn ervaringen met de reconstructie, de contacten met provincies, de overleggen met MTR, DG of Minister. Ook mailwisselingen, beleidsstukken, vergaderverslagen en notities werden voor zover relevant meteen doorgestuurd. Hierdoor hielden de onderzoekers voeling met het beleidsproces en kregen ze een waardevol kijkje in de keuken, waar zij in het onderzoek hun voordeel mee deden.

### Invulling projectleiderschap



De projectleider van het onderzoek was zich ervan bewust dat het onderzoek plaats vond in een politiek-bestuurlijk gevoelige context en zag het als een wezenlijk onderdeel van haar taak hier op een goede wijze mee om te gaan. Dit vertaalde zich naast de eerder behandelde methodische

keuzes, voornamelijk in meedenken met de opdrachtgever over de politiek-bestuurlijke inbedding, meeschrijven aan notities over het onderzoek en het tijdig signaleren en bespreken van kansen en knelpunten. Zo ontstond er op een gegeven moment gedoe over een gebiedsstudie. De betreffende gedeputeerde was hevig ontstemd over de kritische analyse van de betrokken onderzoeker. In nauw overleg tussen opdrachtgever, projectleider en de betrokken onderzoeker werd bekeken hoe de gemoederen tot bedaren konden worden gebracht, zonder de analyse geweld aan te doen. Wat hierbij hielp was dat de opdrachtgever gedurende het hele proces vertrouwen toonde in de aanpak van de onderzoekers en zich nooit bemoeide met onderzoeksmatige keuzes. Bovendien konden de onderzoekers terugvallen op een duidelijk onderzoeksprotocol met spelregels over de momenten waarop stakeholders konden reageren en de wijze waarop de onderzoekers met de reacties om zouden gaan. Tenslotte hielp het 'toeval'<sup>3</sup> een handje: een hoge ambtenaar van de betreffende provincie was ook lid van de begeleidingscommissie. Hij kanaliseerde de boosheid intern bij de provincie en voorkwam daarmee dat het 'incident' centraal stond in de laatste vergadering van de begeleidingscommissie.

<sup>3</sup> De provincies waren met twee personen in de begeleidingscommissie vertegenwoordigd: een uit 'zuid' en een uit 'oost'.

### Mobiliseren van politiek-bestuurlijke steun

Cruciaal voor het slagen van de evaluatie reconstructie was de mobilisatie van steun voor het onderzoek op voldoende hoog niveau. Het was voor de buitenwacht duidelijk dat LNV dit onderzoek wilde en zou doorzetten. Dit resulteerde in een constructieve meedenk houding. De wettelijke verplichting tot evalueren was hierbij een steun in de rug.

Maar het succes kent ook keerzijden. Terwijl de ambtelijke en bestuurlijke inbedding gedurende het hele onderzoeksproces veel aandacht kreeg, werd de Tweede Kamer pas aan het eind met het onderzoek geconfronteerd. Er bleek spanning tussen de verwachtingen van de kamerleden van het onderzoek en de onderzoeksopdracht. De kamerleden waren niet betrokken geweest bij de interactieve vraagontwikkeling en tussentijds niet op de hoogte gehouden van de wijze waarop de onderzoeksopdracht werd ingevuld. Dit gebrek aan verwachtingsmanagement werd pijnlijk duidelijk tijdens de hoorzitting van over het evaluatierapport. Zo hadden sommige Kamerleden geen boodschap aan de procesmatige resultaten van de reconstructie en vonden het maar raar dat daar onderzoek naar was gedaan.

Het is ook onvoldoende gelukt om dwarsverbanden aan te brengen tussen de verschillende gremia waarin het onder-

zoek wel is besproken. Zo is getracht de begeleidingscommissie te betrekken bij de workshops. Dit is maar beperkt gelukt. Hierdoor waren betrokkenen onvoldoende op de hoogte van de discussie over het onderzoek op andere niveaus.

Een ander discussiepunt is het opdrachtgeverschap van LNV. Ondanks alle interactie over het onderzoek op verschillende niveaus bleef het toch een onderzoek van LNV. Het vermoeden bestaat dat het “onderzoekseigenaarschap” bij andere betrokken partijen gering was, waardoor het gebruik van de onderzoeksresultaten niet optimaal is. Dit is te voorkomen door een vorm van gedeeld opdrachtgeverschap te organiseren. Wel is het aanbevelingswaardig uit de groep van opdrachtgevers één contactpersoon af te vaardigen die het onderzoek begeleid.

Een andere manier om het gebruik van onderzoeksresultaten te verhogen is door nog meer aandacht te besteden aan de formulering van conclusies en aanbevelingen. Nu is deze formulering in een relatief kort tijdsbestek tot stand gekomen, waardoor opdrachtgever en andere betrokkenen maar beperkt input konden leveren.

# BIJLAGE I

## Evaluatie reconstructie zandgebieden

**D**e evaluatie reconstructie zandgebieden komt voort uit een bepaling in de reconstructiewet. Hierin staat dat de wet vier jaar na inwerkingtreding geëvalueerd moet worden. Het Ministerie van LNV is opdrachtgever en belast Alterra met de klus. De onderzoekers krijgen twee jaar om de beleidseffecten van de reconstructie in kaart te brengen, want begin 2007 wil Minister Veerman hierover verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer.



Dit is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. De reconstructie zandgebieden heeft tal van typische governance kenmerken. Hoewel het rijk, getuige de wet, initiatiefnemer is van de ruimtelijke herinrichting van de zandgebieden, is het bij verdere ontwikkeling en uitvoering van dit beleid afhankelijk van lagere overheden, maatschappelijke ondernemers, boeren, burgers en buitenlui. Deze actoren en bestuurslagen hebben ieder zo hun eigen opvattingen over de reconstructie. Bovendien raakt de reconstructie aan een groot aantal andere beleidsdossiers in het omgevingsbeleid.

De onderzoekers besluiten daarom in overleg met de opdrachtgever LNV tot opdeling van het onderzoeksproces in twee fasen: een verkennende fase (2005) en een uitvoerende fase (2006). In de verkennende fase willen zij zich oriënteren op het complexe beleidsdossier en bijbehorende

beleidsnetwerk en op interactieve wijze een evaluatiekader voor het onderzoek ontwikkelen. Tijdens de uitvoerende fase staat de daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek op basis van het evaluatiekader centraal.

Het navolgende verhaal speelt zich af tijdens de verkennende fase. De projectleider van het onderzoek vertelt over haar worsteling tussen betrokkenheid en distantie en trekt daaruit lessen voor de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie.

### Van moeten naar willen

**F.G. Boonstra**

“Waarom doet het rijk dit? Als provincie zitten we niet te wachten op een evaluatie, we willen nu eindelijk met de uitvoering van de reconstructie aan de gang”. Aan het woord is de programmaleider uitvoering reconstructie van de provincie Overijssel. Vertegenwoordigers van andere provincies knikken instemmend. Argwaan is voelbaar in het volle zaaltje van LNV DRZ-West in Utrecht. Het is 13 januari 2005. Ambtelijke betrokkenen bij de reconstructie van LNV, VROM, VNG, Brabant, Overijssel en Gelderland zijn een dag bijeen rond de start van de evaluatie reconstructie. Zelf

ben ik aanwezig als projectleider van het evaluatieonderzoek samen met enkele van mijn teamleden.

Wat voor veel aanwezigen in Utrecht de eerste confrontatie is met de evaluatie, begint voor mij al in de zomer van 2004. In de zogenaamde kaderbrief, waarmee het Ministerie LNV zijn onderzoeksvragen bij de DLO-instituten uitzet, staat ook de vraag naar een evaluatie van de reconstructiewet. Achtergrond vormt een verplichting uit de reconstructiewet tot evaluatie van de beleidseffecten, vier jaar na inwerkingtreding van de wet.

Je hoeft geen insider te zijn om het problematische gehalte van deze bepaling in te zien. De inkt van de verplichte provinciale reconstructieplannen is nog maar amper droog en de uitvoering moet nog beginnen. Wat valt er in deze fase dan te evalueren? Hoe zullen partners van LNV in het reconstructieproces hierop reageren, druk als ze zijn om hun plannen goedgekeurd te krijgen door datzelfde LNV? Voor mij is zonneklaar dat wil de evaluatie impact hebben op de beleidspraktijk, sleutelfiguren uit provincies en gebieden er over mee moeten denken. In mijn promotieonderzoek naar besluitvormingsprocessen in gebiedsgericht beleid ben ik nadrukkelijk geconfronteerd met de afstand tussen Den Haag en de gebiedspraktijk. Er is veel miscommunicatie, wrijving en soms zelfs strijd. Een evaluatie die uitsluitend

uitgaat van Haagse behoeften, doelen en wensen, kan de broze vertrouwensrelatie wel eens te zwaar op de proef stellen. Bovendien zijn nu de provincies en gebieden aanzet in de uitvoering van de reconstructie en ander gebiedsgericht beleid. Zij moeten dus iets kunnen met eventuele aanbevelingen.

### Doorleefde geschiedenissen

Ik tref in mijn opdrachtgever van LNV een medestander. Wat hem betreft moet de evaluatie geen verplichte oefening worden. Ze moet naast verantwoording ook een aanzet geven tot beleidsverbetering en leren. Dat daarvoor betrokkenheid van in ieder geval provincies nodig is, staat voor hem als een paal boven water. Op de bewuste startbijeenkomst zegt hij: "Provinciemensen kunnen heel goed concreet maken wat er gebeurt met de reconstructie. De uitdaging voor deze evaluatie is om doorleefde geschiedenissen te schetsen, die dat ook op landelijk niveau duidelijk maken." Ook ik probeer in mijn inleiding tijdens het interactieve middaggedeelte onrust weg te nemen en zeg: "Het zou jammer zijn als alleen LNV straks iets aan de resultaten van de evaluatie heeft. Daarom willen we wensen en ideeën voor de evaluatie van stakeholders actief peilen en zoveel mogelijk meenemen in de projectdefinitie. Vanmiddag maken we daarmee een start." Hoewel de aanwezigen constructief

# BIJLAGE I -vervolg-

aan de slag gaan in kleine groepjes en voorstellen formuleren voor het doel van de evaluatie, het gewenste resultaat en de rol van stakeholders, blijft het voor sommigen moeilijk de evaluatie te zien als kans. Keer op keer komt de onbeantwoorde vraag bovendrijven wat LNV nu eigenlijk wil met de evaluatie.



Terugkijkend op de dag analyseren we als projectteam dat de argwaan van sommige provinciemensen voortkomt uit angst dat het rijk de evaluatie zal aangrijpen om aanvullende eisen te stellen aan bijvoorbeeld reconstructieplannen ('van maatwerk naar uniformiteit'). Sommige provincies willen bovendien niet terugblikken op het eigen proces, omdat ze bang zijn daarmee oude discussies op te raken. Achtergrond van deze zorgen is dat ze volop bezig zijn met de start van de uitvoering en niet willen dat een te kritische evaluatie die uitvoering verstoort. Ondanks de weerstand zijn we niet ontevreden over de dag: we weten nu beter wat we kunnen verwachten en uit andere processen weten we dat voor het bijstellen van opvattingen meer interactie nodig is. Dit is slechts het begin van een proces dat minimaal twee jaar gaat duren.

## Politiek-strategisch gehalte

Welgemoed beginnen we daarom met een eerste ronde diepte-interviews met bestuurlijke betrokkenen en managers van verschillende partijen. Deze interviews moeten, voortbouwend op de startbijeenkomst, wensen voor de doel- en vraagstelling van de evaluatie opleveren. Bovendien willen we de interviews, à la Guba en Lincoln, benutten als input voor beoordelingscriteria. Hiervoor laten we mensen praten over hun verwachtingen van de reconstructie, hun zorgen en discussievragen. Ook vragen we ze naar cruciale gebeurtenissen in het afgelopen reconstructieproces. De gesprekken verlopen voorspoedig. Over de reconstructie raakt men niet uitgepraat: ondanks de complexiteit roept het proces veel enthousiasme op. Wel is het politiek-strategisch gehalte van sommige gesprekken hoog en praten veel geïnterviewden in abstracte termen. Er is verder waardering voor de interactieve wijze waarop we deze verkenning uitvoeren, maar er is ook kritiek. Een gedeputeerde is ronduit tegen de evaluatie. Hij is bang dat het zijn ambtenaren teveel tijd gaat kosten, waarop de interviewer in de ongemakkelijke positie terecht komt dat hij het evaluatieonderzoek moet gaan verdedigen.

Gelukkig heeft de opdrachtgever voorzien in agendering van het evaluatieonderzoek op bestuurlijk niveau. Voor het bestuurlijk overleg reconstructie van mei 2005, een overleg

tussen Minister Veerman, de staatssecretarissen Van Geel en Schultz en de verantwoordelijke gedeputeerden van de reconstructieprovincies, schrijf ik een korte notitie met daarin een voorstel voor de evaluatie op hoofdlijnen op basis van de interviews. Ik vermijd zoveel mogelijk wetenschappelijk jargon en probeer me in te leven in de belevingswereld van bestuurders. Wat minister Veerman precies zegt over de evaluatie krijg ik niet te horen en evenmin of de genoemde gedeputeerde de discussie is aangegaan. Wel hoor ik achteraf van mijn opdrachtgever, dat we verder kunnen volgens de geschetste hoofdlijn.

### Vuurproef

Voor de zomervakantie starten we een tweede ronde interviews. Nu zijn de “praktijkmensen” in de reconstructie aan de beurt: de gebiedscoördinatoren, programmaleiders, voorzitters, reconstructiecommissieleden enzovoort. Onze verwachting dat deze mensen de abstracties uit de eerste ronde kunnen concretiseren en aanvullen, komt grotendeels uit. Men is ook opener en bereid de hand in eigen boezem te steken over zaken die niet goed lopen. De houding over de evaluatie is verder een stuk positiever. Is het de interventie van de minister in het Bestuurlijk Overleg Reconstructie, onze interactieve insteek of is de reconstructie in een rustiger vaarwater beland doordat de reconstructieplannen

inmiddels zijn goedgekeurd? Wie zal het zeggen.

De vuurproef moet echter nog komen. Op 16 november staat een bijeenkomst gepland in Kasteel Groeneveld in Baarn waarin we de aanzet voor het evaluatiekader dat we op basis van de interviews hebben opgesteld, met geïnterviewden willen bespreken. De aanloop naar de bijeenkomst voelt goed. Het projecteamlid dat de workshop voorbereid steekt er veel tijd en energie in. Samen met een ander projecteamlid analyseer ik de interviews. De opdrachtgever toont zich uitermate betrokken. Beoogde deelnemers willen graag komen. Even dreigt een potentieel conflict als de opdrachtgever zich bemoeit met de deelnemerslijst. Begaan met de bestuurlijke inbedding van de evaluatie wil hij vooral mensen uitnodigen die er op politiek-bestuurlijk niveau toe doen. Als projectleider wil ik echter het evaluatiekader een stapje verder helpen. Daarvoor zijn mensen nodig met praktijkervaring én analytisch vermogen. Bovendien wil ik putten uit de ruim 40 geïnterviewden (incl. deelnemers aan de startbijeenkomst), anders ben ik bang dat de dag onttaardt in een herhaling van zetten. Uit de literatuur over lerende evaluaties weet ik bovendien dat het voor “leren” essentieel is een zogenaamde leergemeenschap te creëren, die meerdere malen bij elkaar komt zodat cycli van gezamenlijke reflectie en actie mogelijk worden.

# BIJLAGE I -vervolg-



Hoewel deze ambitie misschien te hoog gegrepen is, wil ik dat de 16 november groep ook een rol krijgt bij de interpretatie van tussenresultaten volgend jaar en dat we samen iets opbouwen. Of mijn argumenten werkelijk aankomen bij de opdrachtgever weet ik niet. Als het puntje bij het paaltje komt laten "zijn favorieten" het stuk voor stuk afweten zodat ik "mijn favorieten" er probleemloos in kan fietsen. Ik neem me voor dit een volgende keer niet weer te laten gebeuren en van te voren een duidelijke rolverdeling af te spreken. Ik ben als projectleider verantwoordelijk voor methodische keuzes, zoals de deelnemerslijst voor de workshop. Hij is opdrachtgever van het onderzoek en mag suggesties doen voor afzonderlijke onderdelen, maar is niet verantwoordelijk voor de inhoud en organisatie daarvan.

## Taaie kost

De dag zelf verloopt als een trein. Na een korte introductie vraagt de procesbegeleider de deelnemers meteen in de benen te komen. Aan de hand van verschillende voorgestructureerde antwoorden op de vraag "Ik kan de evaluatie gebruiken om ..." moeten de deelnemers bij "ja" of "nee" gaan staan en vervolgens zichzelf introduceren en hun antwoord toelichten. De positieve vraagstelling pakt goed uit, de antwoorden die we op basis van de interviews hebben geformuleerd zijn goed getroffen en de ervaring van de

procesbegeleider doet de rest. De sfeer voor de rest van de dag is gemaakt. 's Ochtends bijt men zich blijmoedig vast in de taaie kost van het evaluatiekader. 's Middags gaat het gesprek over door deelnemers zelf aangedragen brandende kwesties in de uitvoering en vindt kennisuitwisseling plaats. Ook wij hebben er wat aan: tal van slaag- en faalfactoren die we volgend jaar nader kunnen onderzoeken passeren de revue.

Tijdens de gebruikelijke borrel na afloop concludeer ik voor mezelf dat de evaluatie al lang niet meer eng is. Over "te vroeg" heb ik ook niemand meer gehoord. Zijn we daarmee geslaagd in onze opzet? Ik ben te moe om hierop een goed antwoord te formuleren. Later kom ik met aanwezige wetenschappelijke klankbordgroepleden en projectteamleden terug op deze vraag. De interviews, workshop en bestuurlijke inbedding tijdens de verkennende fase hebben bijgedragen een bredere acceptatie van de evaluatie en de evaluatoren, daarover is iedereen het eens. Ook hebben workshopdeelnemers kennis kunnen uitwisselen: er is geleerd. Maar aan het interactieve proces kleven ook risico's. Als we volgend jaar kritische uitspraken doen over de reconstructie kan dit de goede sfeer bederven. Wat als de huidige medestanders zich dan ontpoppen als criticiasters en de evaluatie-uitkomsten naast zich neerleggen? Tot

nu toe hebben we voornamelijk geluisterd en een proces gefaciliteerd, hiermee zijn mogelijk verwachtingen gecreëerd die niet stroken met de rol van externe beoordelaar die we onherroepelijk gaan innemen. Ik neem me voor in het vervolg van deze evaluatie meer aandacht te besteden aan het “management” van deze verwachtingen en dit aspect ook met onze opdrachtgever te bespreken.

**Uit: Kuindersma, W. (2006) et al. Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau.**





# LITERATUUR

**Abma, T.A. (1996)**, Responsief evalueren, Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne.

**Abma, T.A. (2000)**, Onderhandelend evalueren. 'Fourth Generation Evaluation' van Egon Guba en Yvonna Lincoln, In: *Bestuurskunde*, jrg. 9, nr. 8: pp. 393-403.

**Arentsen, M.J. (1991)**, De voorbereiding van evaluatieonderzoek. In: J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, *Beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn.

**Bleumink, H. (2007)**, De geschiedenis van de reconstructie. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Alterra-rapport 1441.2, Wageningen.

**Boer, S. de (2007)**, Casestudy Nederweert. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Alterra-rapport 1441.6, Wageningen.

**Boonstra, F.G. (2004)**, Laveren tussen regio's en regels. Veranker van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest-Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland, Assen.

**Boonstra, F.G. (2007)**, Casestudy Salland. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Alterra-rapport 1441.3, Wageningen.

**Boonstra, F.G., Kuindersma, W. en H. Bleumink (2006)**, Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Alterra-rapport 1441.1, Wageningen.

**Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007)**, Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden, Alterra-rapport 1441, Wageningen.

**Bressers, J.Th.A., en A. Hoogerwerf (1991)**, *Beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn.

**Edelenbos, J. en A. van Buuren (2005)**, "Evalueren als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'." In: *Bestuurskunde*, 14/6: pp. 2-12.

**Fischer, F. (1995)**, *Evaluating Public Policy*, Nelson-Hall Publishers, Chicago.

**Groot, A.M.E. en W. Kuindersma (2007)**, Casestudy Peel en Maas. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Alterra-rapport 1441.5, Wageningen.

**Guba, E.G. en Y.S. Lincoln (1989)**, *Fourth generation evaluation*, Beverly Hills, Sage Publ.

**Kuindersma, W. (2007)**, Casestudy Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Alterra-rapport 1441.4, Wageningen.

**Kuindersma, W. en F.G. Boonstra (2005)**, *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe evaluatievormen voor het Milieu- en Natuurplanbureau*, Planbureau-rapport nr. 26, Wageningen.

**Kuindersma, W., Boonstra, F.G., Boer, S. de, Gerritsen, A.L., Pleijte, M. en T. Selnes (2006)**, *Evalueren in interactie: de mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu en Natuurplanbureau*, Planbureau-rapport nr. 19, Wageningen.

**Maso, I. en A. Smaling (1998)**, *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, Boom, Amsterdam.

**Meer, F-B. van der en J. Edelenbos (2002)**, *Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and cooperation*, Paper presented for the 2002 EES Conference, Seville.

**Pleijte, M., R.P. Kranendonk, F. Langers en Y. Hoogeveen (2002)**, *WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*, Alterra, Wageningen.

**Verhoef, R. (1992)**, *Evaluatie in de beleidscyclus*, In: H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Muiderberg.

**Zouwen, M. van der, en J.P.M. van Tatenhove (2002)**, *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Planbureau studies nr. 1, Natuurplanbureau vestiging Wageningen.



# AFKORTINGEN

|       |                                                                |
|-------|----------------------------------------------------------------|
| BC    | Begeleidingscommissie                                          |
| BOR   | Bestuurlijk Overleg Reconstructie                              |
| CCI's | 'Claims', 'concerns' en 'issues'                               |
| DG    | Directeur Generaal                                             |
| EHS   | Ecologische Hoofdstructuur                                     |
| EUR   | Erasmus Universiteit Rotterdam                                 |
| ILG   | Investeringsbudget Landelijk Gebied                            |
| IV    | Intensieve Veehouderij                                         |
| LNV   | Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit            |
| LOG   | Landbouwonwikkelingsgebied                                     |
| LTO   | Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland                        |
| MNP   | Milieu en Natuur Planbureau                                    |
| MOR   | Management Overleg Reconstructie                               |
| MTR   | Management Team Reconstructie                                  |
| ROM   | Ruimtelijke Ordening en Milieu                                 |
| VC    | Vaste Kamer Commissie                                          |
| VNG   | Vereniging van Nederlandse Gemeenten                           |
| VROM  | Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu |
| V&W   | Ministerie van Verkeer en Waterstaat                           |
| WCL   | Waardevolle Cultuur Landschappen                               |
| WU    | Wageningen Universiteit                                        |

# RAPPORTEN IN DEZE REEKS

- 1 **Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2008)**, *De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies*. Alterra-rapport 1688, Wageningen.
- 2 **Kuindersma, W., Boonstra, F.G. en D. Brunt (2008)**, *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord*. Alterra-rapport 1689, Wageningen.
- 3 **Kamphorst, D.A. (2008)**, *Sturen op afstand: Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied*. Alterra-rapport 1690, Wageningen.
- 4 **Boonstra, F.G. en W. Kuindersma, (2008)**, *Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden: methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding*. Alterra-rapport 1691, Wageningen.

Deze rapporten zijn digitaal beschikbaar op [www.alterra.wur.nl](http://www.alterra.wur.nl), onder 'Alterra-rapporten'.

# COLOFON

Dit rapport is digitaal beschikbaar via [www.alterra.wur.nl](http://www.alterra.wur.nl), onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1691.

In opdracht van het ministerie van LNV, directie Regionale Zaken en het beleidsondersteunend onderzoek van het Cluster Vitaal Landelijk Gebied, thema ILG en regionale vraagstukken (BO-01-008).

## Vormgeving

Van Betuw Grafisch Ontwerp

## Druk

Digigrafi, Wageningen

## © 2008, Alterra

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel 0317 47 47 00

Fax 0317 41 90 00

email [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)



ALTERRA

WAGENINGEN **UR**







De evaluatie van de reconstructie zandgebieden die in 2007 werd aangeboden aan de Minister van LNV en de Tweede Kamer is een voorbeeld van een lerende evaluatie. Hierbij zijn beoordeling en leren even belangrijk en participeren stakeholders uit de beleidspraktijk nadrukkelijk in het evaluatieproces. Maar hoe pakt een dergelijke aanpak nu uit in de praktijk? In dit boekje beschrijven de betrokken onderzoekers het onderzoeksproces, de methodische keuzes en de politiek-bestuurlijke inbedding en reflecteren hierop.

