

Workshop

Evaluatie Reconstructie Zandgebieden

Kiezen voor resultaten

16 november 2005, kasteel Groeneveld, Baarn



Workshop

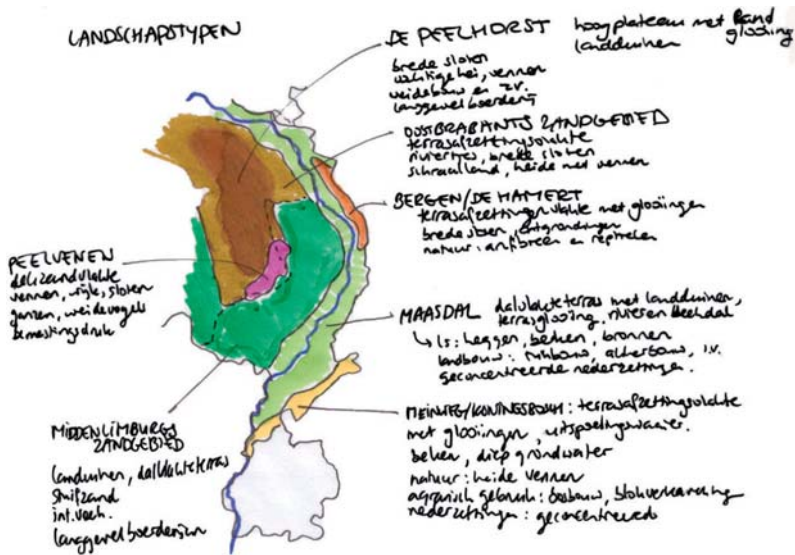
Evaluatie Reconstructie Zandgebieden

Kiezen voor resultaten

16 november 2005, kasteel Groeneveld, Baarn



LANDSCHAPSTYPEN



Inhoudsopgave

1. Programma Workshop	4
2. Voorbereiding voor de workshop: vragen en criteria voor evaluatie	5
3. Groepsindeling werkgroepen evaluatiecriteria	18
4. Deelnemerslijst met e-mailadressen	19
5. Kaartje reconstructiegebieden	21
6. (Plattegrond) kasteel Groeneveld	22

1. Programma Workshop

- 9.15 Ontvangst
- 9.30 Opening (*Herman Wierenga, Directie Platteland, LNV*)
- 9.45 Ik kan de evaluatie gebruiken om(Kennismaking)
- 10.30 Hoofdpijnen uit de interviews en onze kwesties: "*Kiezen voor resultaten*" (*Froukje Boonstra, Alterra*)
- Vragen die de evaluatie dient te beantwoorden (Discussie)
 - Criteria om reconstructieresultaten te beoordelen:
Aanvullen en concretiseren van de evaluatiecriteria uit de interviews (Werken in subgroepen)
- 12.30 De 10 prioritaire evaluatiecriteria (Uitwisselen resultaten subgroepen)
- 13.00 **Lunch**
- 14.00 Evalueren is ook leren:
- "*Reconstructie zandgebieden: waar ik nu toch tegenaan loop...*" (Stille wand discussie)
 - Kennisuitwisseling over brandende kwesties (Leergroepen)
- 15.45 Pauze
- 16.00 "Terugkijken is vooruitzien: rondetafel discussie over de hete hangijzers van de reconstructie en de evaluatie ervan" met:
- *Herman Wierenga (Directie Platteland, LNV)*
 - *Bertus Hesselink*
(Voorzitter gebiedscommissie pilot Neede - Borculo)
 - *Katrien Termeer*
(Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen UR)
- 17.00 Afsluiting (*Herman Wierenga, Directie Platteland, LNV*)

Borrel

2. Voorbereiding op workshop evaluatie reconstructie zandgebieden: Vragen en criteria voor evaluatie

Het afgelopen halve jaar hebben onderzoekers van Alterra ruim 40 betrokkenen van rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties geïnterviewd in het project evaluatie reconstructie zandgebieden. Deze interviews maakten deel uit van de eerste, inventariserende, fase van het onderzoek en moeten bijdragen aan de bepaling van de doel- en vraagstelling van het onderzoek en de te gebruiken beoordelingscriteria. Achtergrond voor deze interactieve onderzoeksopzet is de wens van opdrachtgever LNV dat de resultaten van de evaluatie breed benut worden. Genoemde partijen zijn immers vooral aan zet in de uitvoering van de reconstructie en kunnen mogelijk van de evaluatie profiteren.

Ook u heeft waarschijnlijk aan deze interviewronde meegewerkt. We zijn met u ingegaan op de aanleiding van de evaluatie, uw wensen en verwachtingen over de evaluatie en uw beeld van de reconstructie. Uit deze interviews hebben we een aantal hoofdvragen voor de evaluatie en een aanzet voor evaluatiecriteria gedistilleerd. Daarover gaat dit stuk:

- deel I behandelt de vraagstelling;
- deel II gaat in op de evaluatiecriteria.

In de workshop van 16 november gaan we hier dieper op in. De volgende vragen staan hierbij centraal:

Herkent u zich in de genoemde centrale vragen en evaluatiecriteria?

Welke aanvullingen of aanscherpingen zijn nodig?

Welke vragen en criteria hebben wat u betreft prioriteit?

I Op welke vragen moet de evaluatie een antwoord geven?

De antwoorden van geïnterviewden op de vraag waar de evaluatie van de reconstructie zandgebieden over moet gaan laten zich samenvatten in drie hoofdlijnen.

- Op de eerste plaats willen geïnterviewden dat het evaluatieonderzoek zoveel mogelijk concrete resultaten van de reconstructie toont. Voor de verantwoording richting de Tweede Kamer en de Provinciale Staten is dit belangrijk. Men vraagt zich echter af of de reconstructie ver genoeg gevorderd is om deze resultaten te laten zien. Met andere woorden, komt het evaluatieonderzoek niet te vroeg?
- Dit leidt tot de tweede hoofdlijn: de evaluatie moet een genuanceerd verhaal opleveren dat begrip kweekt voor de bestuurlijke en maatschappelijke context waarin deze resultaten wel of (nog) niet tot stand zijn gebracht. Speciale aandacht verdient het feit dat die context in de loop van de tijd veranderd is.
- Op de derde plaats wil men van de evaluatie leren, bijvoorbeeld voor de uitvoering van de reconstructie (proces en inhoud) en het toekomstig gebiedsgericht plattelandsbeleid, zoals vormgegeven in het ILG en de WILG.

Vertaald in onderzoekstermen betekenen deze hoofdlijnen dat de evaluatie antwoord moet geven op de volgende vragen:

- a. Hoe heeft de reconstructie zich in de loop van de tijd ontwikkeld wat betreft doelen, verwachtingen, betrokken actoren, spelregels, beschikbaar instrumentarium en politiek-bestuurlijke context?
- b. Wat zijn de beleidsprestaties en/of (verwachte) effecten van de reconstructie?
- c. Hoe kunnen we deze beleidsprestaties en/of effecten verklaren?

d. Welke aanbevelingen kunnen we op basis van de antwoorden op 2 en 3 doen voor het vervolg van de reconstructie (proces en inhoud), het ILG, de functie van de reconstructiewet in relatie tot de WILG etc.

Door bovendien te kiezen voor een interactieve onderzoeksopzet waarin genoemde partners meedenken over het beoogde doel van de evaluatie, de wijze van evalueren en (tussentijdse) onderzoeksresultaten kan het leerproces gedurende het onderzoeksproces worden versterkt.

De term “reconstructie zandgebieden” vatten we, in lijn met de interviewresultaten, breed op. Het gaat niet alleen om de reconstructiewet, maar ook om de reconstructieplannen, het in de reconstructie ingezette instrumentarium en het doorlopen plan- en uitvoeringsproces en de samenhang met andere instrumenten zoals de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken.

De vier vragen worden hieronder toegelicht.

1. Hoe heeft de reconstructie zich in de loop van de tijd ontwikkeld?

Veel geïnterviewden verwachten dat de evaluatie in ieder geval een soort geschiedschrijving van de reconstructie oplevert. Achtergrond voor deze wens is dat de reconstructie vanaf de prilste ideeën tot nu toe al ruim 8 jaar is gevorderd en er in de loop van die tijd veel is veranderd. Pregnant voorbeeld is het op de achtergrond raken van de veterinaire aanleiding voor de reconstructie. Het is volgens betrokkenen belangrijk inzicht te hebben in deze ontwikkeling om de huidige stand van zaken op waarde te kunnen schatten.

Onderwerpen aan de hand waarvan deze ontwikkeling kan worden beschreven zijn: doelen, verwachtingen, betrokken actoren/netwerk, spelregels, beschikbare instrumentarium en politiek-bestuurlijke context.

2. Wat zijn de beleidsprestaties en/of (verwachte) effecten van de reconstructie?

Voor het vaststellen van de resultaten of “meerwaarde” van de reconstructie (in onderzoekstermen: beleidsprestaties en effecten) hebben we beoordelingscriteria nodig. In traditionele beleidsevaluaties is het gebruikelijk deze criteria te ontleen aan de formele doelen van het beleid. De doelen uit de reconstructiewet zijn echter globaal van karakter. Bovendien zijn prioriteiten en verwachtingen van de reconstructie zandgebieden door allerlei maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in de loop van de tijd verschoven. Verder geven betrokkenen ook nog eens verschillende betekenissen aan de reconstructie. Daarom is gekozen voor een beoordelingskader dat is gebaseerd op formele doelen én nieuwe verwachtingen.

Een andere kanttekening betreft de mate waarin nu al resultaten zijn vast te stellen. Voor een echte effectmeting (bijv. hoeveel extra werkgelegenheid heeft de reconstructie in gebied x opgeleverd? Welke ammoniakemissie heeft de reconstructie teweeg gebracht? In hoeverre is de leefbaarheid toegenomen?) is de reconstructie volgens veel geïnterviewden nog niet ver genoeg gevorderd. Hooguit kunnen we iets zeggen over het verwachte effect. Wat vaak wel kan is het vaststellen van beleidsprestaties, dat wil zeggen inspanningen, inzet van instrumenten en acties om de beoogde effecten te bereiken. Hierbij gaat het om zaken als: het aantal verdrogingsprojecten, het aantal gerealiseerde kulturhus, gerealiseerde natuuraankopen, aantal verplaatste bedrijven etc. Voor zowel effecten als prestaties geldt overigens dat het vaak moeilijk te bepalen is in hoeverre ze aan de reconstructie zijn toe te rekenen.

De interviews bevatten tal van (aanzetten voor) criteria die gebruikt kunnen worden om de resultaten van de reconstructie vast te stellen. Deze lichten we verder toe in het onderdeel II.

Naast gewenste effecten veroorzaakt de reconstructie ook onvoorziene of mogelijk zelfs ongewenste effecten. Denk bijvoorbeeld aan zaken als bestuurlijke drukte of verstoring van gebiedsprocessen die al liepen. Ook deze verdienen aandacht in de evaluatie.

3. Hoe kunnen we deze beleidsprestaties en/of effecten verklaren?

Vaststellen van resultaten is één ding, veel verder gaat het verklaren van het bereikte resultaat of het gebrek daaraan. Toch is dit een essentieel onderdeel willen we van de evaluatie leren. We kunnen naar verschillende zaken kijken als we zoeken naar het waarom van geleverde beleidsprestaties en behaalde effecten in de reconstructie. Voorbeelden zijn:

- het proces van wetgeving, planvorming en -uitvoering (denk bijvoorbeeld aan de verhouding tussen rijk en provincies)
- de organisatie van plan- en uitvoering op verschillende niveaus (denk bijvoorbeeld aan de instelling en het functioneren van diverse gebiedsbureaus)
- de inhoud van de reconstructiewet en de reconstructieplannen
- (ontwikkelingen in) de beleidscontext (denk bijvoorbeeld aan het ammoniak- en stankdossier)
- diverse maatschappelijke ontwikkelingen (denk bijvoorbeeld aan de komst van nieuwkomers op het platteland, de afname van het aantal landbouwbedrijven etc.)

De interviews leveren verder tal van ideeën over factoren die van invloed zijn op het behaalde resultaat. Deze kunnen door verder onderzoek (bijvoorbeeld casestudies) verder worden onderzocht.

4. Welke aanbevelingen kunnen we doen?

De beantwoording van vraag 2 en 3 bepaalt de reikwijdte van de aanbevelingen. Voorbeelden van aanbevelingen liggen op het vlak van de hierna uit te werken evaluatiethema's en criteria. Zo zouden ze kunnen gaan over een betere benutting van beschikbare uitvoeringsinstrumenten of de afstemming van verschillende (overheids)rollen.

II Evaluatiecriteria

De aan de interviews ontleende (aanzetten voor) evaluatiecriteria om beleidsprestaties of effecten te beoordelen, hebben we onderverdeeld in zeven evaluatiethema's. De criteria zijn vaak nog niet zo concreet geformuleerd dat ze ook "onderzoekbaar" zijn. Dat voert in deze fase van het onderzoek ook nog te ver. Belangrijker is het ons af te vragen of de thema's herkenbaar zijn, of de er onder genoemde criteria verder kunnen worden aangevuld en mogelijk aangescherpt en welke thema's/criteria extra aandacht behoeven in het onderzoek. In een tweede slag, wanneer prioriteiten zijn gesteld en keuzes zijn gemaakt, kunnen de criteria dan nog verder worden uitgewerkt.

De evaluatiethema's zijn hieronder in willekeurige volgorde gerangschikt. Dit hebben we bewust gedaan. We hebben namelijk gemerkt dat de positionering en prioritering van thema's sterk afhangt van ieders individuele visie op de reconstructie en dat deze visies verschillen. Zo staat voor sommige geïnterviewden het bereiken van de omgevingsdoelen voorop, andere inhoudelijke en procesmatige aspecten zijn een middel of voorwaarde om deze te bereiken. Anderen zien de reconstructie vooral als instrument voor sociaal-economische vitalisering van het landelijk gebied. Het instandhouden van een goede omgevingskwaliteit functioneert in die visie als randvoorwaarde. Weer anderen vinden procesmatige en organisatorische vernieuwing en gebiedsverantwoordelijkheid belangrijke doelen op

zichzelf, die niet alleen moeten worden afgerekend op hun bijdrage aan de fysieke inrichting van het landelijk gebied of sociaal-economische doelen. Kortom, overeenstemming op dit vlak is er niet. De evaluatie moet wat ons betreft zo worden ingericht dat er aan de verschillende visies recht wordt gedaan.

Tijdens de workshop willen we de onderstaande vragen beantwoorden. Hierop kunt u zich vast voorbereiden.

- Zijn er naast de 7 genoemde evaluatiethema's nog andere belangrijke thema's?
- Met welke criteria kunnen we voor ieder thema inzichtelijk maken wat de reconstructie heeft opgeleverd?
- Welke thema's/criteria verdienen de meeste aandacht van de onderzoekers?

1. Integraliteit planvorming en uitvoering

Integraliteit is volgens veel geïnterviewden een cruciaal kenmerk van de reconstructie. Plannen, uitvoeringsprogramma's en -projecten moeten tot op zekere hoogte integraal zijn en kunnen daar dus op worden beoordeeld. Maar wat integraliteit precies inhoudt, blijft vaak diffuus. Termen als "samenvoegen", "koppelen", "afstemmen" en "clusteren" van functies, beleidsterreinen of initiatieven passeerden de revue. Ook zijn duidelijk twee invalshoeken bij de functie van integraliteit. Bekeken met een "Haagse" bril beoogt de reconstructie het tot uitvoering brengen van voornamelijk sectoraal omgevingsbeleid door het op regionale basis af te stemmen en te integreren. Bekeken met een "gebiedsbril" gaat de reconstructie vooral over het vinden van integrale oplossingen voor door regionale en lokale partijen gedefinieerde (integrale) problemen. De verschillende opvattingen over integraliteit leiden tot verschillende beoordelingscriteria. In het kader staan hiervan een aantal voorbeelden die zijn genoemd in de interviews.

Reconstructie beoordeeld op de integraliteit van planvorming en uitvoering:

- “Breedte” van reconstructieplannen en individuele projecten: aantal betrokken functies en/of beleidsdoelen.
- Mix van groen en rood: mate waarin naast groene ook rode functies zijn betrokken.
- Beleidsbeïnvloeding: mate waarin sectoraal beleid in plannen wordt aangepast op basis van regionale afwegingen/keuzes.
-

2. Instrumentele vernieuwing

De reconstructiewet introduceert nieuwe beleidsinstrumenten zoals de integrale zonerings-, varkensvrije zones en herverkaveling. In de reconstructieplannen worden deze instrumenten verder ingevuld. Daarnaast zetten provincies en andere reconstructiepartners extra uitvoeringsinstrumenten in om hun plannen tot uitvoering te brengen, denk aan gebiedsfondsen etc. De reconstructie kan beoordeeld worden op de wijze waarop en de mate waarin het instrumentele vernieuwing teweeg heeft gebracht en de prestaties die er met deze instrumenten zijn geboekt. In het kader staan een aantal voorbeelden van criteria voor instrumentele vernieuwing ontleend aan de interviews.

Reconstructie beoordeeld op bijdrage aan instrumentele vernieuwing:

- Integrale zonerings-: wijze waarop deze vorm krijgt in reconstructieplannen, gerealiseerde “duidelijkheid” voor agrarische ondernemers, mate van doorwerking in bestemmingsplannen.
- Varkensvrije zones: wijze waarop deze vorm krijgen in reconstructieplannen en mate van doorwerking in bestemmingsplannen.

- Bedrijfsverplaatsingsregeling: vormgeving regeling, aantal geplande/gerealiseerde bedrijfsverplaatsingen, gerealiseerde “afwaartse beweging”, ...
- Ruimte voor ruimte regeling: vormgeving regeling, gerealiseerde ha's ontstening, ...
- Kavelruil:
-

3. Veterinaire kwetsbaarheid

Het verminderen van de veterinaire kwetsbaarheid van de intensieve veehouderij is een belangrijk doel uit de reconstructiewet. Aanleiding voor de ruimtelijke herstructurering vormde immers de varkenspest van 1997. Voor de meeste geïnterviewden is het veterinaire doel echter een gepasseerd station nu enten weer mag. Een voorbeeld van een criterium waarmee de vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid kan worden beoordeeld dat door een geïnterviewde wordt genoemd is de gerealiseerde clustering van varkenshouderij, voerproductie en afnemers. Ook de eerder genoemde varkensvrije zones kunnen als een criterium voor de vermindering van veterinaire kwetsbaarheid dienen.

4. Uitvoering bestaand omgevingsbeleid

De reconstructie is volgens veel geïnterviewden vooral bedoeld om de uitvoering van het vigerende omgevingsbeleid afkomstig van provincie, rijk en EU een impuls te geven. Het gaat hierbij om de realisatie van natuur-, water, milieu- en landschapsdoelen. De reconstructie voegt hieraan nauwelijks inhoudelijke doelen toe en kan volgens hen dus ook beoordeeld worden aan de hand van beoordelingscriteria ontleend aan het vigerende omgevingsbeleid. Voorbeelden hiervan staan in het volgende kader.

Reconstructie beoordeeld op bijdrage aan uitvoering bestaand omgevingsbeleid:

- Doorwerking omgevingsdoelen in reconstructieplannen
- Versnelling realisatie EHS
- Realisatie beekherstel
- Oppervlakte retentiegebied (in plannen/gerealiseerd)
- Oppervlakte verdrogingsbestrijding
- Regionale vermindering ammoniakemissie
- Vermindering aantal stankgehinderden
- Realisatie nieuwe landgoederen
-

5. Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het platteland

Naast de bijdrage aan de omgevingskwaliteit benadrukken veel geïnterviewden het belang van de reconstructie voor de sociaal-economische vitaliteit: "Er moet ook geld verdiend worden". Anders dan voor de omgevingskwaliteit heeft het rijk hiervoor geen concrete, afrekenbare beleidsdoelen geformuleerd. In de reconstructieplannen en bij bijvoorbeeld de geïnterviewde provinciemensen is er wel veel aandacht voor. Bij sociaal-economische vitaliteit gaat het enerzijds om perspectief voor traditionele plattelandssectoren als de intensieve en grondgebonden veehouderij en anderzijds om "nieuwe" functies als recreatie en toerisme, verbrede landbouw, hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing etc. Ook leefbaarheid is belangrijk thema dat is ingevuld in het bottom-up proces. Voorbeelden van beoordelingscriteria ontleend aan de interviews voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid staan in het kader hiernaast.

Reconstructie beoordeeld op bijdrage aan sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid:

- Duurzaam perspectief intensieve veehouderij: verruiming mogelijkheden bedrijfsontwikkeling door verplaatsing of technische maatregelen, gerealiseerde clusters, vermindering aantal bedrijfslocaties, versterking ondernemerschap.
- Structuurverbetering grondgebonden veehouderij: verruiming mogelijkheden bedrijfsontwikkeling (incl. verbreding), verbetering verkaveling, versterking ondernemerschap
- Economische diversificatie platteland: verruiming mogelijkheden bedrijfsontwikkeling recreatieve en toeristische bedrijvigheid, hergebruik vrijgekomen agrarische bebouwing,
- Realisatie “Kulturhus”
-

6. Procesmatige en organisatorische vernieuwing

De reconstructie beoogt volgens veel geïnterviewden niet alleen instrumentele of inhoudelijke vernieuwing. In de reconstructiewet staan reeds een aantal spelregels voor proces en organisatie van de reconstructie. Zo refereert de wet expliciet aan de gebiedsgerichte aanpak die is gevolgd in ROM- en WCL-gebieden, inclusief de daarbij horende regisseursrol van de provincie. De provincies moeten samen met andere overheden en maatschappelijke partijen de reconstructie verder vormgeven. De vraag die veel geïnterviewden nu stellen is of de reconstructie inderdaad heeft geleid tot nieuwe rollen, werkwijzen, bestuurlijke verhoudingen, netwerken en organisatievormen en welke dan. Voorbeelden van beoordelingscriteria, ontleend aan de interviews, die hierbij horen staan in het volgende kader.

Reconstructie beoordeeld op bijdrage aan procesmatige en organisatorische vernieuwing:

- Vernieuwing netwerk betrokkenen bij besluitvorming over inrichting platteland
- Gerealiseerde samenwerking: tussen landbouw- en natuur/milieu-organisaties, tussen stedelijke gemeenten en plattelandsgemeenten, ...
- Erkenning wederzijdse afhankelijkheid
- Wederzijds vertrouwen tussen rijk - provincie, provincie - gemeenten
- Cultuuromslag ambtelijke organisaties naar ontwikkelingsgericht werken
- Kennisuitwisseling
-

7. Mobilisatie van lokaal/regionaal initiatief

Voor het slagen van de reconstructie is het volgens geïnterviewden nodig dat lokale en regionale actoren (burgers, maatschappelijke organisaties, lagere overheden) initiatieven nemen. Door particuliere initiatieven te koppelen aan reconstructiedoelen, kunnen deze laatste dichterbij worden gebracht. Sommige geïnterviewden spreken van "gebiedsverantwoordelijkheid". De reconstructie moet de mobilisatie van initiatieven van onderop faciliteren. Voorbeelden van beoordelingscriteria ontleend aan de interviews staan in het kader hiernaast.

Reconstructie beoordeeld op mobilisatie van lokaal/regionaal initiatief:

- Aantal projectinitiatieven van onderop
- Aantal nieuwe samenwerkingsverbanden van ondernemers/bewoners
- Gegeneerde particuliere geldstromen voor projecten
- Regionale visievorming
- Facilitering initiatief van onderop: gebiedsmakelaars, “plattelandshuizen” etc.
- Gerealiseerde beleidsruimte voor lokaal/regionaal initiatief
-



Alterra

Postbus 47
6700 AA Wageningen

Ministerie van LNV

Postbus 20401
2500 EK Den Haag