

# Meten met meerdere maten

Monitoring en evaluatie kan meerdere doelen dienen: leren en verantwoorden. Maar het combineren van verschillende doelen roept snel spanningen op, zoals de evaluatie van het kennisnetwerk Bioconnect heeft laten zien. De evaluatie was erg leerzaam, en niet alleen voor Bioconnect zelf. Veel wrijving is te voorkomen door vooraf de doelen goed af te stemmen en duidelijk af te spreken welke vragen centraal staan, welke methoden er gebruikt zullen worden en hoe er gerapporteerd zal worden.

Dat Bioconnect geëvalueerd zou worden, hadden LNV en Bioconnect bij de start van het kennisnetwerk al afgesproken. De opdrachtgever van de projectevaluatie was uiteindelijk Bioconnect zelf. De belangrijkste doelstelling van Bioconnect was om te leren van de ervaringen tot dan toe (Klerkx en Leeuwis, 2007). De voorkeur was om een reflexieve evaluatiemethode uit te voeren, zoals reflexieve procesmonitoring waarbij de 'gemonitorde' actief mee gegevens verzamelen en hierop reflecteren, teneinde een actiever leerproces te kunnen doorlopen (zie Stromingen en methoden, p. 9 en Reflexieve procesmonitoring, p. 18). Dit bleek niet realiseerbaar, althans niet in de periode waarin gestart moest worden met de evaluatie. Daarom is gekozen voor plan B: een 'klassieke' ex-post aanpak, bestaande uit twee delen: een enquête over Bioconnect bij de achterban en een kwalitatief onderzoek via semigestructureerde interviews bij een aantal direct betrokkenen in het Bioconnectnetwerk (zie kader voor meer details over de gevolgde werkwijze). Nadat Bioconnect en de onderzoekers overeenstemming hadden bereikt over de evaluatieaanpak en ze

van start wilden gaan, kwam het ministerie met het verzoek om de insteek alsnog aan te passen. Dit verzoek kwam voort uit de voorbereiding van de Beleidsevaluatie Nota Biologische Landbouw 2005-2007. Voorzien werd dat een aantal te beantwoorden vragen ook meegenomen konden worden bij de evaluatie van Bioconnect. Daarmee veranderde het perspectief van de evaluatie van alleen leren naar leren én verantwoorden. De evaluatie zou waar mogelijk de vragen uit de nota meenemen, zonder de oorspronkelijke insteek radicaal om te gooien. Niettemin kwam er zo een aantal vragen in de enquête en de interviews terecht die in zekere zin 'vreemde eenden in de bijt' waren. De veranderde insteek had weliswaar geen invloed op de gesprekken, maar wel gevolgen voor de omgang met de rapportage.

## >> Leren en verantwoorden

Gedurende het evaluatieproces ontstonden spanningen, vooral over de relatie tussen het doel van de evaluatie (leren vs verantwoorden) en de gebruikte onderzoeksmethoden. Het kwantitatieve onderzoek

## Bioconnect in perspectief

Om de kennisontwikkeling voor de biologische sector te vergroten en onderzoeksresultaten beter te benutten is in 2005 het kennisnetwerk Bioconnect gestart. Overheidsgelden worden via dit netwerk in handen van de eindgebruikers gegeven. De overheid geeft kaders mee en blijft de uiteindelijke beslisser over de financiering. De belangrijkste karakteristiek van Bioconnect is dat het bedrijfsleven bepaalt wat er aan onderzoek moet gebeuren en hoe (Bioconnect, 2008, Noordduyn et al., 2007). Hoewel er vele voorbeelden zijn van vraaggestuurde kennisontwikkeling en -verspreiding (bijvoorbeeld Van de Fliert en Braun, 2002; Heemskerk et al., 2003; Johnson et al., 2003), zit het unieke van Bioconnect in de combinatie van een aantal factoren. Naast agrarisch ondernemers worden ook ketenpartijen consequent betrokken bij de agendering en uitvoering van kennisontwikkeling en -verspreiding. Een dergelijke mate van participatie is niet vanzelfsprekend. Elders is vaak maar een deel van de relevante actoren betrokken, waarbij de betrokkenheid veelal incidenteel is en

zich beperkt tot bepaalde delen van de agendering en/of uitvoering (bijvoorbeeld pas na de agendering). Voordelen van de Bioconnect-aanpak (netwerksturing) zijn een verhoogde toepasbaarheid van kennis en een gevoel van eigenaarschap van het kennisontwikkelings- en -verspreidingsproces (Sperling en Ashby, 2001; Braun, 2003). Een centraal platform voor de agendering van onderzoek per sector of productgroep, is de productwerkgroep (PWG). Hier komen allerlei relevante actoren in een bepaalde productieketen (toelevering, handel, verwerking, retail en maatschappelijke organisaties, oftewel 'de kennisvraagkant') samen met vertegenwoordigers vanuit de onderzoekinstellingen en de adviesorganisaties ('de kennisaanbodkant') en de overheid (zowel 'kennisvrager' als 'financier'). De PWG wordt gefaciliteerd door een 'kennismanager'. Een overkoepelende commissie kennis geeft randvoorwaarden voor prioritering van het onderzoek, bundelt de kennisvragen en adviezen van de PWG's en leidt deze door naar het clusterbestuur Biologische Landbouw bij het ministerie van LNV en andere financiers.

(enquête onder boeren, ketenpartijen en kenniswerkers) vond plaats toen Bioconnect al een tijd actief was. Hoewel het onderzoek een goede indicatie gaf van hoe Bioconnect ervaren werd, was niet exact te bepalen in hoeverre door Bioconnect de tevredenheid over kennisontwikkeling en kennisverspreiding was veranderd.

In het kwalitatieve evaluatieonderzoek kreeg de evaluatie door het toevoegen van het secundaire doel verantwoording naast leren, een grotere politieke lading. Er kwamen effectiviteitsvragen bij, met de daarbij horende 'dreiging' van financieringscontinuïteit. Doordat het onderzoek twee 'heren' met verschillende belangen diende (Bioconnect en LNV), ontstond er een spagaat over de wijze van rapporteren. Na lezing van het eerste concept vroeg Bioconnect het evaluatierapport een intern document te laten blijven met een gecontroleerde verspreiding vanwege de wijze van presenteren van de bevindingen. Vanuit het perspectief van leren, gaven de respondenten grote openheid. De onderzoekers – die sterk hechtten aan de oorspronkelijk leeropzet – toonden deze openheid ook expliciet in het rapport met veelvuldige (soms tamelijk krasse) citaten. Deze presentatievorm kan in een leerproces verhelderend werken, maar het brengt het risico met zich mee dat externe mensen de informatie anders interpreteren dan het bedoeld is en/of uitspraken uit hun verband halen. Als zo'n rapport als verantwoordingsinstrument wordt gebruikt, bestaat het gevaar dat er onjuiste conclusies worden getrokken. Dit risico wordt nog eens versterkt doordat de evaluatie als leerinstrument zich expliciet richt op het signaleren van knelpunten, waardoor verbeterpunten prominenter in de rapportage aanwezig zijn dan successen.

## Klassieke ex-post evaluatie

De evaluatie van Bioconnect is gedaan met een klassieke ex-post evaluatie, bestaande uit twee delen.

- 1) Om de perceptie van de 'achterban' van Bioconnect (boeren, ketenpartijen en kenniswerkers) te meten is in een enquête gevraagd naar de bekendheid met Bioconnect, de tevredenheid over kennisontwikkeling en -verspreiding ten behoeve van de biologische sector en de invloed die de sector hier zelf op kan uitoefenen. Dit kwantitatieve onderzoek stond op zichzelf: bij de start van Bioconnect was geen nulmeting gedaan waarmee de resultaten vergeleken konden worden. Dit is ondervangen door in de enquête een aantal vragen op te nemen over in hoeverre men veranderingen had ervaren.
- 2) Om de mening over de werkwijze van Bioconnect te onderzoeken, is onder direct betrokkenen in het Bioconnectnetwerk een kwalitatief onderzoek gehouden via semi-structureerde

## >> Beoordeling vaak niet waarde vrij

Omdat het kwalitatieve onderzoek vooral op het niveau van de productwerkgroepen, de PWG's, binnen Bioconnect (zie ook kader en figuur 1) focuste, liet het vooral de visie van PWG-leden op het functioneren van Bioconnect zien. En die visie was niet altijd even positief. Op de kritische uitspraken van PWG-leden reageerde het Bioconnect-management vaak normatief. Het wel of niet 'correct zijn' van bepaalde kritiekpunten mat zij af aan een bepaald beeld van 'Bioconnect zoals het bedoeld en opgezet is'. Daarmee werd in feite een onderscheid gemaakt tussen 'terechte en geoorloofde kritiek' en 'onterechte en ongeoorloofde kritiek'. Hierbij vergat het management soms dat Bioconnect weliswaar anders bedoeld kan zijn of zelfs bewijsbaar anders in elkaar zit, maar dat deelnemers binnen Bioconnect bepaalde aspecten nou eenmaal zo ervaren. Die beleving moet wel serieus genomen worden en biedt goede aanknopingspunten voor een verbeteragenda. Dat werd ook uiteindelijk de insteek van Bioconnect in de omgang met de kritiek. De reactie van Bioconnect is op zichzelf niet onbegrijpelijk vanuit het perspectief dat de resultaten van de evaluatie van Bioconnect ook meegenomen zouden worden in de beleidsevaluatie biologische landbouw. En daarmee een rol zouden spelen bij de beslissingen van LNV over voortzetting van Bioconnect. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de positie die een beoordelaar heeft ten opzichte van het geëvalueerde proces of de geëvalueerde organisatie, de interpretatie, inschatting en waardering van de resultaten beïnvloedt.

interviews. Tevens werd er geobserveerd bij bijeenkomsten. Dit kwalitatieve onderzoek focuste zich vooral op drie productwerkgroepen (de PWG's Akkerbouw en Vollegrondsgroente, Glastuinbouw en Varkensvlees), maar er is ook gekeken naar andere lagen in de Bioconnectstructuur, zoals het Bioconnectmanagement, de commissie kennis en het cluster Biologische Landbouw bij het ministerie van LNV. Van de drie PWG's zijn zowel de kennismanager als de deelnemers uit alle geledingen geïnterviewd, dus boeren, ketenpartijen, maatschappelijke organisaties, onderzoekers, adviseurs. De geïnterviewden waren graag bereid om mee te werken, deels gemotiveerd door de kennismanagers die benadrukt hadden dat het van belang was voor de ontwikkeling van Bioconnect om de ervaringen tot dan toe te documenteren. De geïnterviewden waren doorgaans open en kritisch over Bioconnect. Soms was deze kritiek reactief, defensief en negatief van toon, maar meestal was deze opbouwend.

## >> Statisch evalueren past niet bij dynamisch leren

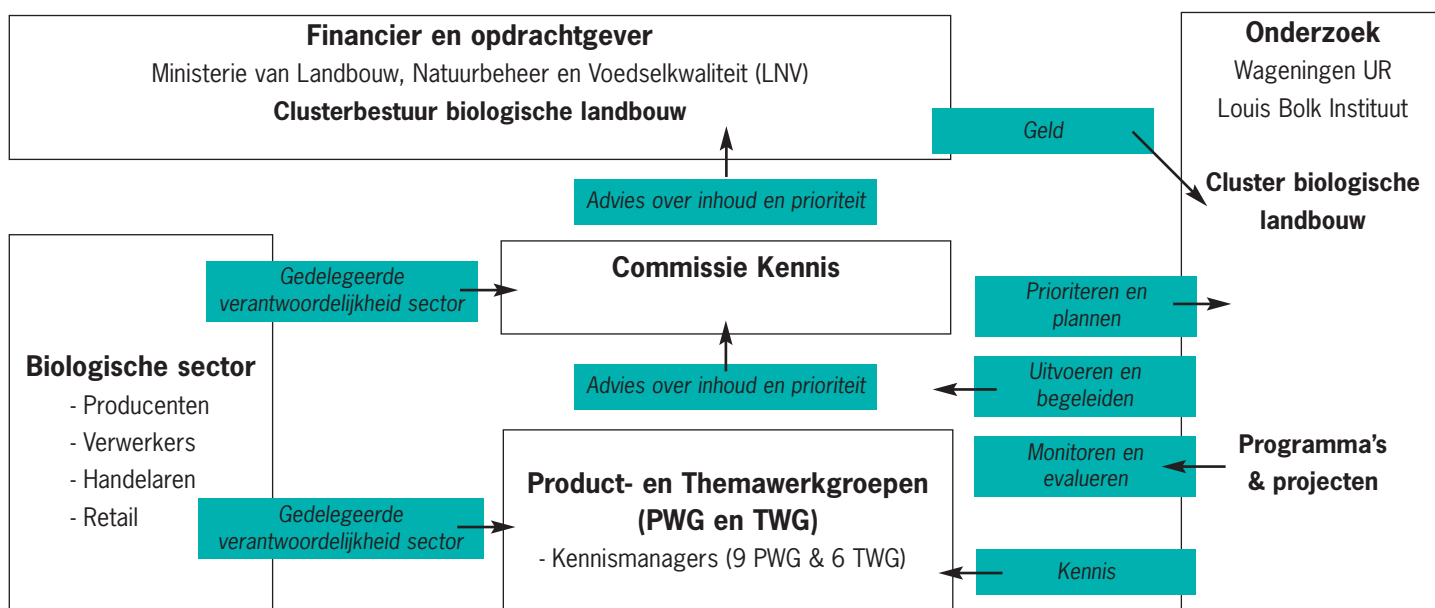
Bioconnect legt een grote nadruk op zelfreflectie, waardoor voortdurend knelpunten worden gesignaleerd en aan oplossingen wordt gewerkt. Een evaluatie zonder actieve reflectie loopt daarom continu achter de feiten aan en kan ook geen expliciete bijdrage leveren aan een optimalisatieproces. Impliciet gebeurt dit wel, via terugkoppeling met de klankbordgroep van het onderzoek. Dit kan betekenen dat bij het verschijnen van het evaluatierapport het probleem al niet meer bestaat. Zo zijn bijvoorbeeld bepaalde coördinatielieptrajecten binnen Bioconnect en competentieproblemen van PWG-leden gedurende het hier beschreven evaluatietraject aangepakt. Niettemin kan een externe evaluatie, ook al is die vrij conventioneel van opzet, ervoor zorgen dat een reeds gesignaleerd probleem in brede kring onder de aandacht komt of nog extra aandacht krijgt. Maar soms is het mosterd na de maaltijd en zou het beter zijn om een aantal reflexieve momenten in het monitorings- en evaluatieproces in te bouwen. Temeer omdat een externe evaluatie vaak als de absolute stand van zaken wordt beschouwd, terwijl er in werkelijkheid sprake is van continue aanpassingen en waar sommige aanbevelingen tot verbetering al zijn opgepikt voordat bij wijze van spreken de inkt van het rapport droog is.

## >> Geleerde lessen

Binnen de evaluatie van Bioconnect bleek het lastig om meerdere monitorings- en evaluatiedoelen te verenigen. Er ontstond spanning tussen het leren en het verantwoorden, die zich onder andere

doorvertaalde naar de omgang met de resultaten en de wijze van verslaggeving: openheid over knelpunten en hierop afgestemde verslaggeving versus een meer uitgebalanceerd verslag. De evaluatie liet ook zien dat in een lerende, zelfreflecterende organisatie de ontwikkelingen sneller gaan dan ze opgeschreven kunnen worden. De ervaringen met Bioconnect maken duidelijk dat a) doelen en criteria voor monitoring en evaluatie eenduidig moeten zijn; b) dat monitoring en evaluatie verschillende doeleinden kunnen dienen, maar dat de informatie verzameld voor een bepaald doel niet automatisch geschikt is voor een ander doel en dat ook de rapportage afgestemd dient te worden op de doelen; en (c) dat er kritisch nagedacht moet worden wat de meest geschikte aanpak is in een gegeven situatie, daarbij rekeninghoudend met het zelfreflecterende vermogen van de te monitoren of te evalueren organisatie. In het geval van een nieuw instrument zoals Bioconnect kan het ook goed zijn om het af te zetten tegen vergelijkbare ervaringen elders (benchmark). Het zou mooi zijn als bij aanvang van een monitoring- en evaluatietraject over al dit soort dingen goede afspraken worden gemaakt, maar tegelijkertijd illustreert het doorlopen traject dat dit niet altijd mogelijk is. Omstandigheden en wensen van direct en indirect betrokkenen kunnen veranderen gedurende de rit, en dan moet ook de monitoring en evaluatie kunnen worden aangepast. Ook dat is een vorm van leervermogen.

Laurens Klerkx, Wageningen UR en  
Arjan Monteny, kennismanager Bioconnect



Kennisnetwerk Bioconnect in relatie tot de biologische sector, de overheid en onderzoeksinstituten

Meer informatie: Arjan Monteny, t 06 5123 0438, e monteny@biologica.nl



Jacob van Vliet  
LNV Directie Kennis



Jac Meijs  
Commissie Kennis Bioconnect

## ‘Evaluatie is goed stuk werk’

*De evaluatie van Bioconnect door Communicatie en Innovatiestudies van Wageningen Universiteit, is gezien de evaluatieopdracht een goed stuk werk, vindt Jacob van Vliet van LNV Directie Kennis.*

Van Vliet was betrokken bij de evaluatie-opzet van het hele biologische landbouwbeleid van LNV en dus ook bij de evaluatie van Bioconnect. ‘Vooraf gaven de onderzoekers inzicht in de aanpak en de methodiek die ze wilden gebruiken. Ook was er een goede interactie tussen de onderzoeker en de begeleider van LNV voor de Bioconnect-evaluatie.’ LNV heeft zeker baat bij de evaluatie-uitkomsten. ‘Onze belangrijkste vraag was of Bioconnect werkt. Het onderzoek toont dingen aan die goed gaan en een aantal probleempunten.’ Zo kwam naar voren dat Bioconnect vooral kortetermijnvraagstukken oppakt en zich te weinig richt op de lange termijn. Ook werd in de evaluatie het gevaar gesignaleerd op een toenemende bureaucratie binnen Bioconnect door allerlei overleggen. ‘De uitkomsten zijn niet zozeer nieuw, maar bevestigden onze vermoedens. Er was zelfs al overleg gestart om de knelpunten op te lossen.’ Van Vliet geeft aan dat

Bioconnect als opdrachtgever van de evaluatie de eerste is om de aanbevelingen op te pakken. Dat is niet de taak van LNV.

In de evaluatie is nauwelijks gekeken of boeren of andere doelgroepen de ontwikkelde kennis daadwerkelijk benutten. Deze vraag had LNV graag beantwoord gezien, maar het bleek niet binnen de opzet van de evaluatie te passen. ‘Die wens moesten we dus laten vallen.’

Van spanning tussen LNV en Bioconnect over de uitkomsten van de evaluatie heeft Van Vliet niets gemerkt. ‘Er was op een gegeven moment wel een duidelijk verschil van mening over de herkenbaarheid van geïnterviewden bij sommige passages in de rapportage. Dat wilde Bioconnect niet, wat ook begrijpelijk is.’

### >> ‘Gedateerd bij uitkomst’

*‘De evaluatie heeft minder opgeleverd dan wij aanvankelijk hadden verwacht’, zegt Jac Meijs van de commissie Kennis van Bioconnect. Dat komt omdat we bij Bioconnect een continu zelfreflecterend proces doormaken. Als we merken dat iets niet goed gaat, proberen we dat direct te verbeteren.’*

Het oorspronkelijke idee van de monitoring en evaluatie was om

een nulmeting uit te voeren en na drie jaar nog eens een meting te doen. Maar de opzet ervan liep vertraging op en uiteindelijk was een nulmeting niet meer mogelijk. Het is toen een soort halfwegmeting geworden. Een momentopname dus, via een serie interviews. Meijs: ‘Na de meting is het proces bij Bioconnect voortgerold, waardoor een deel van de analyses al weer achterhaald waren toen ze op papier verschenen. Er zat dan ook niet zoveel nieuws in voor ons. Ook was het jammer dat de evaluatie niet interactief was, waarbij wij actief mee zouden helpen gegevens te verzamelen en daar weer op konden reflecteren.’ Bioconnect had verwacht dat de onderzoekers nieuwe instrumenten in zouden zetten om de kennisbenutting te meten. Maar nu zijn de resultaten eigenlijk alleen gebaseerd op interviews en diepte-interviews. Verder zag Meijs wél het spanningsveld van ‘twee heren dienen’, waarmee de onderzoekers worstelden. ‘Als je een evaluatie doet zoals voor LNV is gebeurd kijk je wat positief en wat negatief was. Bij zelfreflectie, wat wij wilden, is er meer aandacht voor de verbeterpunten. Dat is een accentverschil.’