

Van theorie naar pragmatische indicatoren

Het evalueren van transitieprogramma's is lastig, omdat dit soort programma's processen willen initiëren, waarvan de impact pas op de lange termijn duidelijk wordt. Voor het onderzoeksprogramma Naar een maatschappelijke geaccepteerde veehouderij is een methode ontwikkeld op basis van logic charts, waarmee het mogelijk was concrete resultaten te meten en leereffecten in kaart te brengen. Daarmee draagt de evaluatie bij aan de verantwoordingsplicht naar opdrachtgevers en aan de verbetering van het vervolgprogramma.

Zijn leghennen gelukkig? Dierenbeschermers zullen direct 'nee' antwoorden. Consumenten stellen zichzelf deze vraag misschien ook wel, maar staand voor het schap in de supermarkt zullen zij het geluk van de kip tegen de prijs van het ei afwegen. Voor de kippenhouder zijn de economische overwegingen nog belangrijker. Een cent per ei extra heeft voor hem veel meer effect dan voor die ene consument. En hij ziet vanzelf wel aan de kip of zij al dan niet gelukkig is. Voor de gezondheidskundige is dat niet genoeg: die weet pas als hij meet. Een gelukkige kip is een kip die niet besmet is met ziekteverwekkers.

In Houden van Hennen, één van de projecten van het programma Naar een maatschappelijke geaccepteerde veehouderij (zie kader), kwamen al dit soort visies bij elkaar. Het ging er niet om wie het meeste gelijk heeft. Het uitgangspunt was juist dat 'iedereen een eigen waarheid heeft', en dat je vanuit ieders waarheid naar de pluimveehouderij moet kijken om een echte stap te zetten naar duurzamere veehouderijsystemen. Aldus discussieerden boeren, bedrijfsleven, onderzoekers, actiegroepen en consumenten samen

over de kernproblemen in de leghennenhouderij en over mogelijke oplossingen. Het doel was om uit de verschillende probleem-percepties nieuwe houderijconcepten te laten ontstaan, die kunnen rekenen op maatschappelijke acceptatie en waarmee pluimveehouders voldoende kunnen verdienen. De discussies hebben geleid tot een nieuw programma van eisen voor legstallen en nieuwe houderijconcepten zoals de Plantage (figuur 1) en het Rondeel. In de andere projecten van het programma zijn op een soortgelijke wijze nieuwe concepten ontstaan.

>> Evaluatiemethode

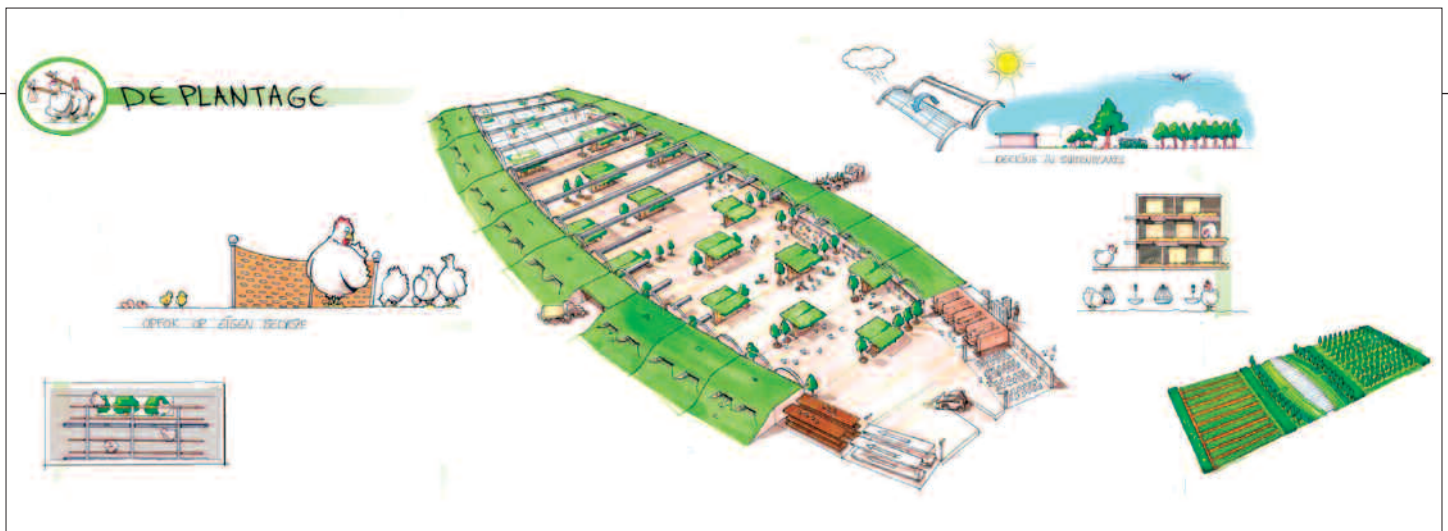
In 2006 vroeg de programmaleider aan de Universiteit Twente een programma-evaluatie uit te voeren, die aansluit bij het interactieve en multidisciplinaire karakter van het programma. De evaluatie was nodig ter verantwoording aan de financier van het programma (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en ter ondersteuning van het programma-management (Van der Meulen en Cuijpers, 2007).

Onderzoeksprogramma Naar een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij

Het programma Naar een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij is uitgevoerd van 2003 tot en met 2006, met een jaarlijks budget van 2,5 miljoen euro. De doelstelling van het onderzoeksprogramma was om systemen voor veehouderij te ontwikkelen, die aansluiten bij maatschappelijke waarden. Projecten waren onder meer:

- Houden van Hennen met concepten als de Plantage en het Rondeel;
- W€lzwijn met het houderijconcept Comfort Class-stal als blikvanger;
- Veerkrachtige Pluimveevleesproductie, dat tot acht nieuwe projectideeën heeft geleid;
- Koe en ondernemer in balans, waarbij melkveehouders drie duurzame innovatieve stalsystemen hebben ontwikkeld;
- Diergezondheidsrisico's hoge productie melkvee, waarvan de resultaten via wetenschappelijke publicaties, discussiebijeenkomsten en de Raad van Dierenaangelegenheden verspreid werden.

In een vervolgprogramma Reflexief Interactief Ontwerpen (RIO) zijn projecten gestart voor de varkenshouderij en de melkveehouderij. In deze projecten wordt verder gebouwd op de ervaringen die met de ontwerpende systeeminnovatieve aanpak zijn opgedaan.



Figuur 1. De Plantage: een nieuw houderijconcept voor leghennen dat voldoet aan schijnbaar tegengestelde eisen van stakeholders

Elke evaluatie van een programma dat zich op meer richt dan het creëren van (wetenschappelijke) kennis, krijgt met twee problemen te maken. Ten eerste worden de beoogde effecten nooit binnen de termijn van het programma gerealiseerd. Eén innovatieve stal is nog geen transitie. Twee nieuwe concepten maken nog geen dier-vriendelijke, economisch rendabele én milieuvriendelijke pluimvee-houderij. Ten tweede zijn de doelen van het programma niet stabiel. Innovaties zijn onzeker en pas tijdens het programma leren de betrokkenen welke innovaties haalbaar en wenselijk zijn.

Hoe is dan een transitieprogramma als Naar een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij met innovatieve projecten als Houden van Hennen toch goed te evalueren? Gekozen werd voor logic charts (zie kader). Het uitgangspunt is dat betrokkenen keuzes maken die gebaseerd zijn op theorieën over hoe (systeem-) innovaties tot stand komen en hoe het programma en zijn projecten die innovaties kunnen stimuleren. Door deze theorieën expliciet te maken wordt het mogelijk te evalueren in welke mate het programma bijdraagt aan innovatie en vooral hoe dat gebeurt. Dat laatste is belangrijk om te leren voor toekomstige programma's.

>> Logic charts

De evaluatie begon met interviews met de programmaleider, de projectleiders en de opdrachtgever LNV. Op basis van deze gesprekken werd met logic charts de relatie gelegd tussen de doelstellingen van het beleid, de doelstellingen van het programma, de programmaactiviteiten, de directe uitkomsten en de indirecte en langetermijnpact (Lauchlin and Jordan, 1998). Duidelijk wordt wat directe uitkomsten zijn en welke effecten pas op de lange termijn te verwachten zijn (en dus moeilijker evalueerbaar) en hoe deze tot stand komen.

Bij de evaluatie bleek dat vanuit een allesomvattende programma-

theorie op programmaniveau het beleidsdoel 'transitie naar duurzame landbouw' vertaald werd in een reeks van programma-doelen en activiteiten. Hoofddoel van het programma was het ontwerpen, realiseren en testen van integrale innovatieve systemen voor de veehouderij. Daaronder vielen vijf sub-doelen: 1) kennis-productie over maatschappelijk geaccepteerde veehouderij; 2) creëren van beelden van integrale innovatieve systemen; 3) opbouwen van capaciteit en competenties om innovatieve systemen te ontwikkelen bij de kennisinstelling; 4) creëren van voorbeelden en 5) ontwikkelen van (informele) netwerken. Het programma bestond uit een aantal grote projecten, die erop gericht waren om via het ontwikkelen en ondersteunen van concrete initiatieven kennis in context te creëren, nieuwe waarden te articuleren, nieuwe beelden te ontwikkelen, concrete voorbeelden te testen en netwerken tot stand te brengen. Uiteindelijk zal dit, volgens de programmatheorie, via nieuwe initiatieven en diffusie van innovaties leiden tot maatschappelijk geaccepteerde veehouderij.

Figuur 2 geeft een deel van de totale logic chart. Wat direct opvalt, is dat voor de verschillende onderdelen (weergegeven in de blokjes) geëvalueerd kan worden of deze zich hebben voorgedaan. Ook is te evalueren of de relaties tussen de onderdelen kloppen.

>> Leren van projecten

De projecten van Naar een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij waren vaak bescheidener in ambitie dan het programma als geheel. Ieder project is op te vatten als een klein experiment, waarin een deel van de programmatheorie getoetst wordt. Door het projectverloop en de ervaringen binnen de projecten in kaart te brengen, kon nagegaan worden of de veronderstelde verbanden tussen programmadoelen, activiteiten, en



Legkippenhouderij Lankerenhof van familie Borren heeft elementen uit de houderijconcepten de Plantage en het Rondeel in de nieuwe stal verwerkt

uitkomsten en impacts in de praktijk ook zo uitpakten. Zo werd veel geleerd dat in vervolgp programma's toegepast kan worden. Volgens de programmatheorie (en ook volgens sommige transitiedeskundigen) zijn er in de landbouw bijvoorbeeld veel lokale initiatieven die als ze ondersteuning krijgen, kunnen bijdragen aan transities. In het programma bleek deze route niet goed te werken. De lokale initiatieven richtten zich te veel op incrementele innovatie, waardoor ze niet echt kunnen bijdragen aan systeeminnovatie.

Het werken aan concrete concepten en ontwerpen voor de veehouderij droeg sterk bij aan het overbruggen van verschillen in opvattingen tussen uiteenlopende stakeholders. De ontwerpgerichte projecten hadden duidelijk een eigen aanpak voor het werken aan systeeminnovaties. De aanpak bestond uit het interactief ontwerpen van systemen en concepten, het verspreiden van deze concepten en systemen via sectorgerichte publicaties, het doen van onderzoek ter ondersteuning van het concept en het begeleiden van verdere initiatieven via reflexief projectmanagement. De projecten W€lzwijn met het houderijconcept Comfort Class voor

varkens en Houden van Hennen met het concept de Plantage waren daar de duidelijkste voorbeelden van.

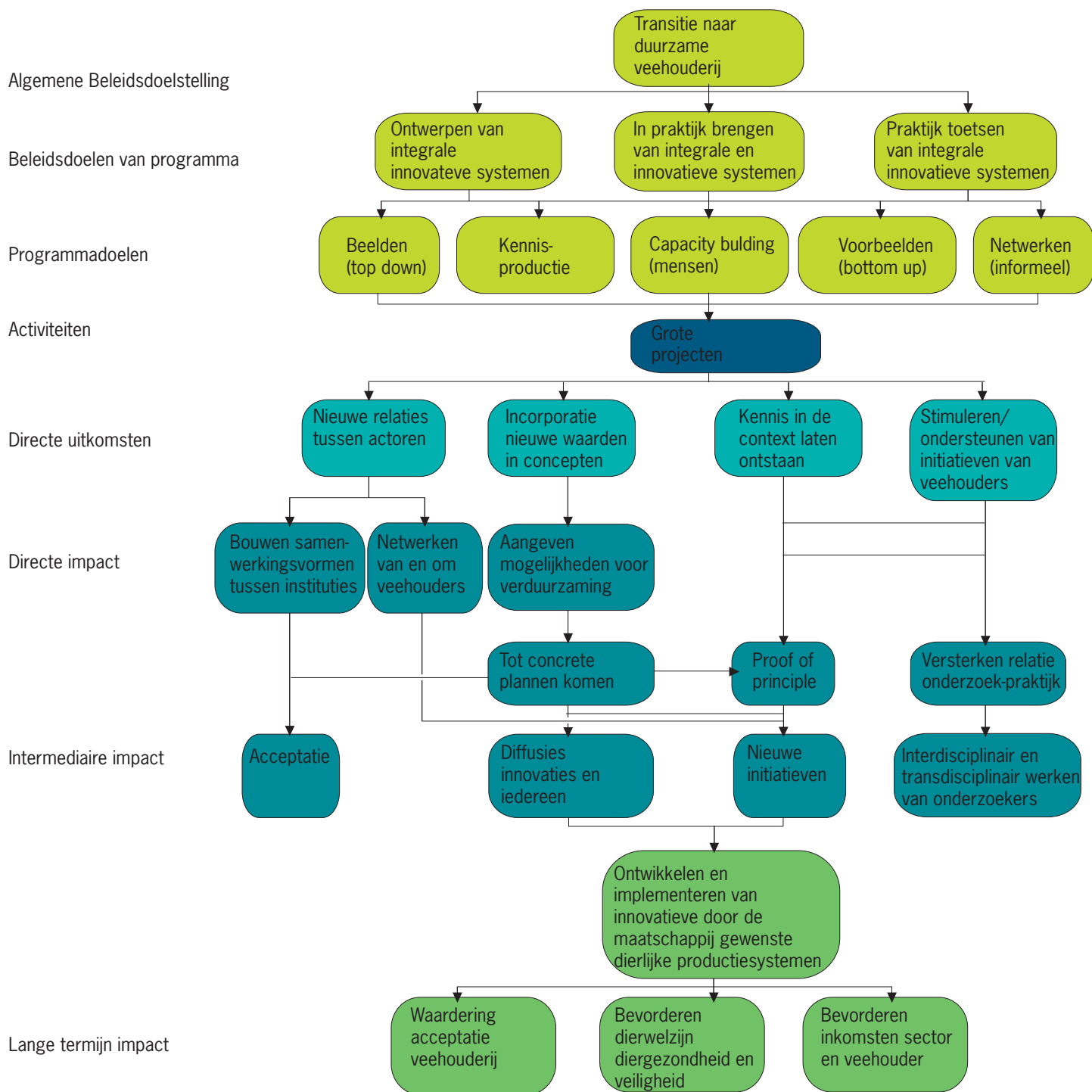
Het programmamanagement liep tegen een aantal problemen aan. In meerdere projecten kwam naar voren dat veehouders alleen in nieuwe veehouderijssystemen kunnen investeren als er afspraken in de hele keten worden gemaakt. Voor de programmaleiding was het lastig binnen een looptijd van vier jaar de ingezette processen en projecten tot volledige wasdom te laten komen. Ook bleek dat projecten een natuurlijke neiging hebben om te versmallen. De focus komt daardoor te liggen op één initiatief met kleine groep koplopers. Eén initiatief maakt echter geen transitie. De evaluatie doet de aanbeveling meer oog te hebben voor de gehele keten en er voor te zorgen dat er voldoende diversiteit/breedte in de projecten zit.

>> Meten van resultaten

De programmatheorie is ook gebruikt als basis voor een meer traditionele evaluatie. De stappen in de logic charts tussen

Logic charts

Een logic chart is een instrument uit het evaluatieonderzoek. Daarmee stel je vast welke indicatoren (de te verwachten uitkomsten en effecten en de manier waarop verwacht wordt tot deze effecten te komen) in een evaluatie gebruikt kunnen worden. Een logic chart wordt weergegeven als diagram met daarin de relaties tussen doelen, activiteiten, verwachte output en effecten (zie bijvoorbeeld figuur 2). Het instrument is tevens te gebruiken bij het ontwerpen van programma's, omdat het de logische verbanden (aannames) tussen doelen van opdrachtgever, project of programma en uitkomsten (een 'theory of action') verheldert. Bij het evalueren van onderzoeksprogramma's worden logic charts ook wel gebruikt om de doelen en interpretaties van verschillende stakeholders in kaart te brengen. Zo is niet alleen na te gaan of een programma consistent is, maar ook of de verwachtingen van de verschillende stakeholders consistent zijn. In de evaluatie van Naar een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij zijn de logic charts gebruikt om de programmatheorie (theory of action) duidelijk te krijgen en om de succesindicatoren te bepalen.



Figuur 2. Dit gedeelte van de logic chart van het onderzoeksprogramma laat zien hoe beleids- en programmadoelen, projecten en uitkomsten samenhangen

Resultaten van Naar een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij

- Nieuwe aanpak voor management van innovaties die én doorbrekend zijn én realiseerbaar geacht worden,
- Bewustzijn dat maatschappelijk geaccepteerde veehouderij mogelijk is, is vergroot door de grote projecten en de communicatie,
- 21 concrete initiatieven zijn geïnitieerd via de grote projecten,
- Aantoonbare netwerkeffecten, leereffecten en attitude-effecten,
- Inzicht in (on)mogelijkheden van innovaties,
- De inhoudelijke betrokkenheid van opdrachtgever zou verder versterkt moeten worden.

programma-activiteiten en de uiteindelijke impact (de directe en indirecte uitkomsten) zijn vertaald naar indicatoren het meten van behaalde en te verwachten resultaten. Met behulp van de reconstructies van het verloop van projecten en de projectdocumentatie konden directe uitkomsten en effecten van de programma-activiteiten worden gemeten. Twee voorbeelden ter illustratie.

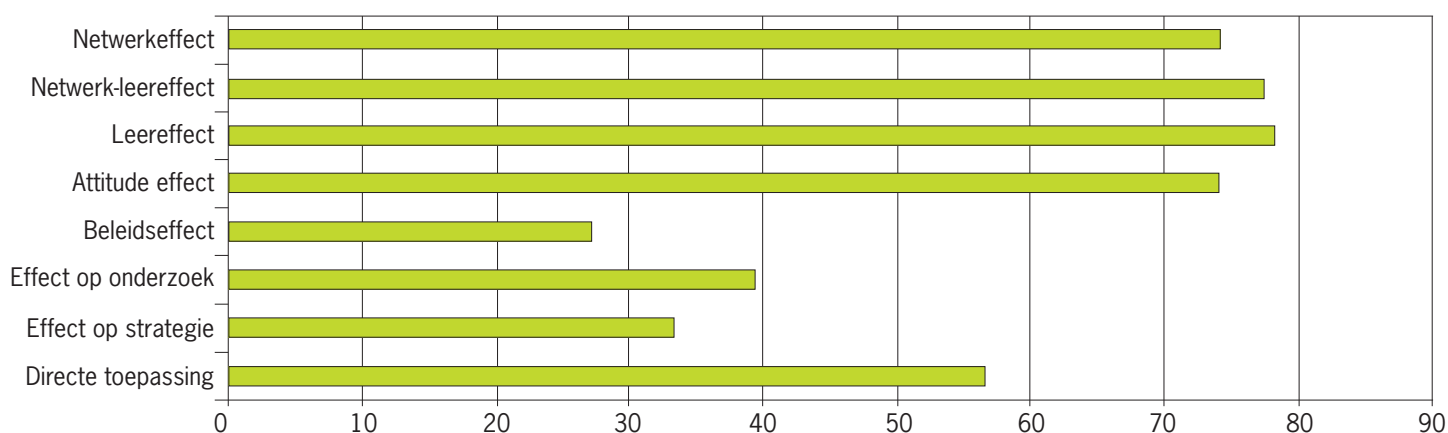
1. Elf projecten zijn in detail onderzocht. De belangrijkste directe uitkomsten van deze projecten waren: participatie van de sector in de projecten, publiciteit gericht op de sector en publieke media, en 26 nieuwe concepten voor maatschappelijke geaccepteerde veehouderij. Deze concepten hebben geleid tot 21 concrete initiatieven om de veehouderij te verbeteren en ook waren er bij 6 projecten concrete aanwijzingen dat de houding in de sector veranderd was. Veehouders zagen meer mogelijkheden in het ontwikkelen van geaccepteerde systemen; een effect dat ook in de enquête gevonden werd. Op basis van de logic charts en de interviews zijn 30 mogelijke effecten gevonden, die konden worden geclusterd in 8 type effecten (zie tabel 1).
2. In een enquête onder 321 betrokkenen bij 7 projecten (respons 34 procent) werd gevraagd in hoeverre deze effecten bij de geënquêteerde had plaatsgevonden. Figuur 3 laat zien dat het

programma een breed scala van effecten had, waarvan sommige effecten (leereffecten, netwerkeffecten, attitude-effecten) ook indicaties zijn dat het programma ook op de langere termijn zal bijdragen aan een verandering in de landbouw.

>> Arbeidsintensief

De evaluatie was uitgebreid en tijdrovend. Eerst werd een reconstructie gemaakt van de programmatheorieën, door articulatie van theorieën en ervaringen van betrokkenen. Daarbovenop werden de gerealiseerde resultaten in termen van de verschillende programmatheorieën (zowel processen, producten, als effecten) geëvalueerd. In totaal werd meer dan een half jaar aan menskracht geïnvesteerd in de evaluatie. De medewerking van projectleiders aan de interviews was goed. Naar aanleiding van deze evaluatie is onder meer besloten om in de toekomst voor nieuwe projecten de veronderstelde verbanden tussen doelen en uitkomsten van tevoren op te gaan stellen, zodat deze gebruikt kunnen worden als basis voor monitoring.

Barend van der Meulen, Universiteit Twente en Yvonne Cuijpers, Wageningen UR



Figuur 3. Percentage respondenten dat aangeeft dat het project waaraan ze deel hebben genomen een effect heeft. De vraag is gesteld aan deelnemers van zeven projecten en ze reageerden op acht mogelijke groepen effecten.

Tabel 1. Type effecten en effecten van de projecten van Naar een maatschappelijke geaccepteerde veehouderij. Op basis van de logic charts en de interviews met de programma-directeur, projectleiders en de opdrachtgever LNV zijn dertig effecten gevonden die de projecten mogelijk konden bewerkstelligen. Deze dertig effecten zijn geclusterd in acht typen.

Type effect	Effect
Directe toepassing	Daadwerkelijk in praktijk brengen van de oplossingen die in het project ontwikkeld zijn Praktische toepassing van delen van de oplossingen die in het project ontwikkeld zijn Concrete plannen voor een ander houderijsysteem Gebruik van ideeën uit het project voor eigen bedrijf/organisatie Nieuwe initiatieven voor maatschappelijk geaccepteerde veehouderij
Effect op strategie	Steun vanuit het project bij uw eigen initiatief Betere profilering van uw eigen activiteiten doordat de naam van Wageningen eraan verbonden is. Verandering van strategie van uw bedrijf/organisatie
Effect op onderzoek	Nieuwe onderzoeksprojecten Verandering in de methode van onderzoek Betrokkenheid in interdisciplinaire onderzoeksprojecten
Beleidseffect	Ideeën over beter overheidsbeleid voor de veehouderij Concrete beleidsmaatregelen Inzetten van een ander type beleidsinstrumenten
Attitude-effect	Enthousiasme en energie voor verandering Inspiratie voor verandering Versterken van al bestaande interesses in verandering van de veehouderij
Leereffect	Beeldvorming van uitdagingen voor de veehouderijsector Helderheid van mogelijke handelingsstrategieën voor de toekomst Bewustwording van meerdere mogelijkheden voor het houden van vee Nieuwe manier van denken over veehouderij Gebruik van resultaten als voorbeeld voor verandering in de veehouderij
Netwerkleereffect	Leren van activiteiten van andere partijen Leren over standpunten van verschillende partijen Inzicht in de rollen van verschillende partijen Breder zicht op uw eigen positie binnen de ontwikkelingen in de sector
Netwerkeffect	Nieuwe contacten Nieuwe samenwerking Betrokkenheid bij andere initiatieven voor maatschappelijk geaccepteerde veehouderij Gesprekken over dit onderwerp met uw omgeving



Sierk Spoelstra

Wageningen UR

Het begon met een traditionele programmaevaluatie, maar in de begeleidingscommissie van het programma Naar een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij ontstond gaandeweg de behoefte ook de gezamenlijke leerprocessen, die nu eenmaal deel zijn van transitieonderzoek, te evalueren. Programmaleider Sierk Spoelstra over wat Wageningen UR, opdrachtgever LNV en stakeholders ervan hebben opgestoken.

'Waarde van monitoren en evaluatie bewezen'

'Duurzame ontwikkeling vraagt onderzoek dat gericht is op leren van stakeholders. Een aanpak die binnen de systeeminnovatieprogramma's wordt toegepast, is het zoeken met belanghebbende naar veehouderijssystemen, die de nadelen van de huidige systemen met betrekking tot milieu, dierenwelzijn, rentabiliteit en dergelijke niet of veel minder hebben. Dit proces van incorporeren van belangen en waarden leidt in eerste instantie vaak tot schetsontwerpen en in tweede instantie tot meerdere en verschillende initiatieven van ondernemers in de praktijk. Deze initiatieven proberen we zo in te richten dat de betrokkenen er zo veel mogelijk van leren.'

'Hoewel wij overtuigd zijn dat dit een goede aanpak kan zijn voor transitieprocessen, is nog zeker niet iedereen zover', ervaart Spoelstra: 'We hebben een stevige discussie gehad in de programmabegeleidingscommissie! Is dit nog onderzoek, werd er met name vanuit het bedrijfsleven gezegd, en wie beoordeelt dat dan?'

>> Workshop

Om de discussie verder te brengen is er een workshop georganiseerd met de begeleidingscommissie en enkele hoogleraren systeeminnovatie. Het programma was: wanneer is een programma dat

transities op gang wil brengen geslaagd en hoe beoordeel je dat? Transitieonderzoek is nogal wat anders dan analytisch onderzoek op basis van empirisch verkregen resultaten. Bij 'transitieonderzoek' is dat veel minder het geval, omdat samen met veel verschillende mensen wordt geprobeerd te leren. De discussie heeft uiteindelijk geleid tot, wat je zou kunnen noemen, een experimentele evaluatie.' Om te beoordelen of een programma inderdaad 'goed' is, vroeg de begeleidingscommissie bij opdrachtgever LNV om naast de gewone programma-evaluatie ook om het leerproces te evalueren. Spoelstra kwam hiervoor uit bij de Universiteit Twente, waar veel expertise over evaluatie van onderzoek is opgebouwd. Voor dit onderzoeksprogramma is een evaluatiemethode ontwikkeld. 'De methode is ons uitstekend bevallen', zegt Spoelstra. 'We hebben hem gebruikt om te leren én te verantwoorden.'

>> Meer stakeholders nodig

Over het leren zegt Spoelstra: 'In het begin werd nog gedacht dat systeeminnovatie met alleen de primaire sector bereikt kan worden. Dat is niet zo. We hebben meer stakeholders nodig. Maatschappelijke

partijen hebben we erbij gehaald, maar dat is nog niet genoeg. Ketenpartijen (ook retail) heb je nodig. Dan gaat het sneller. De primaire producent is degene die investeert, maar kan dat niet doen als de risico's te groot worden. Hij heeft daarom ook andere partijen nodig.' In Houden van Hennen is het gelukt een ketenpartij te betrekken. Dit leidde tot een aanzienlijke versnelling bij implementatie.

>> Kwalitatieve effecten

Wat betreft verantwoorden: kwantitatieve effecten zijn in transitieprogramma's lastig te meten. 'Wel kunnen we zeggen of lange termijneffecten kunnen optreden, hoe aannemelijk het is dat 't gebeurt', aldus Spoelstra. 'Ook is gemeten hoeveel initiatieven het heeft opgeleverd. Of ze succesvol worden, is niet te zeggen.' Er is goed achterhaald wat de programmatheorie was, er is goed gereconstrueerd wat in de projecten is gebeurd, bij stakeholders is nagegaan hoe de projecten hebben gefunctioneerd. Deze en andere monitoring en evaluaties van systeeminnovatieprogramma's hebben ertoe geleid dat nieuwe projecten in het vervolprogramma nu standaard een monitoring en evaluatie hebben.'