

De waarde van monitoring en evaluatie

Alleen door ingrijpende vernieuwingen kan de landbouw echt verduurzamen. Innovatie-experimenten leveren daar een belangrijke bijdrage aan. Maar is de bijdrage aan het veranderingsproces wel te meten, en hoe en wat meet je dan? En is het mogelijk leerinstrumenten te ontwikkelen die het succes van projecten vergroten? In dit artikel gaan we in op de betekenis van monitoring en evaluatie in innovatie-experimenten.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (VROM, 2001) zijn de contouren van het huidige transitiebeleid geschetst. Een van de vier noodzakelijk geachte transities is die naar duurzame landbouw. Transities zijn complex. Ze zijn het resultaat van op elkaar inwerkende en versterkende ontwikkelingen in diverse domeinen: van 'harde' technologische vernieuwing tot 'zachte' institutionele en politiek-bestuurlijke vernieuwing. Deze vernieuwingen spelen zich af

op meerdere niveaus (Geels en Kemp, 2000): op macroniveau (landschap: trends en alles overstijgende ontwikkelingen zoals globalisering), mesoniveau (regimes: stelsel van dominante praktijken en regels die het handelen van actoren beïnvloeden) en microniveau (niche: product- en procesinnovaties). Kenmerkend voor transities is de grote onzekerheid over de gewenste einduitkomst en de weg daar naartoe.

Op proefboerderij De Broekemahoeve van Wageningen UR in Lelystad wordt gewerkt aan systeemdoorbraken (nieuwe principes).



>> Innovatie-experimenten

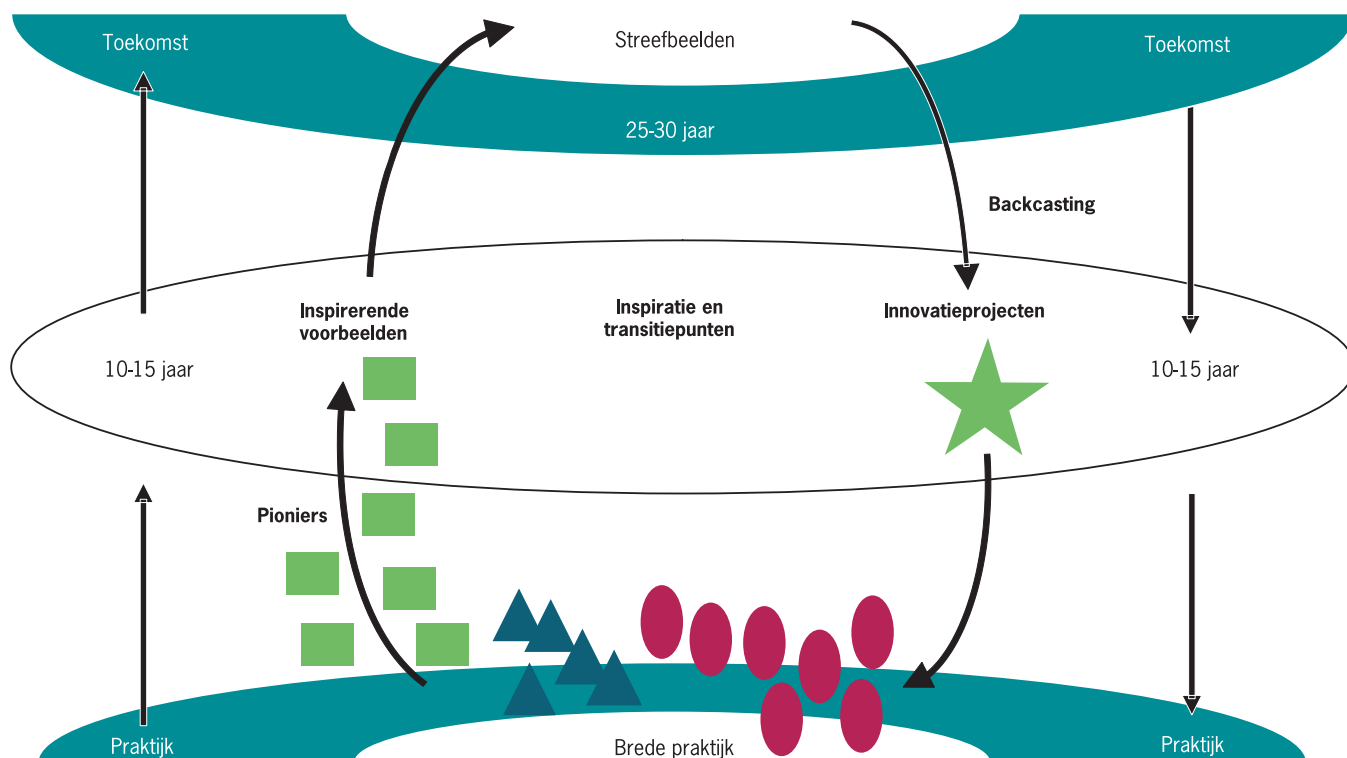
Projecten die een bijdrage moeten gaan leveren aan de transitie-opgave worden innovatie-experimenten genoemd. Dit kunnen innovatieprojecten zijn die werken aan het realiseren van toekomst-beelden (pad van toekomst naar praktijk) of netwerkprojecten die de innovatiekracht vanuit de praktijk bundelen (pad van praktijk naar toekomst). Meer over de twee paden: zie Syscope Extra, voorjaar 2005 en figuur 1. In beide situaties zijn het experimenten omdat (nog) onduidelijk is welke werkwijze het meest effectief is om tot de gewenste verandering te komen en hoe veranderingsprocessen verlopen. Ook het instrumentarium dat ingezet kan worden is nog volop in ontwikkeling.

Wat de innovatie-experimenten gemeen hebben is dat ze altijd zijn gericht op het realiseren van een samenhangende verandering in het denken én doen van verschillende stakeholders. Via het opbouwen van netwerken met relevante stakeholders en een gezamenlijk zoekproces wordt er gewerkt aan het realiseren van innovaties. Stakeholders komen in beweging of juist niet, nieuwe partners

worden gevonden, nieuwe rollen worden opgepakt. Eén ding is zeker: dit soort processen vergen een lange adem, uithoudingsvermogen en grote stuurmanskunst.

De resultaten van innovatie-experimenten zijn vaak niet op korte termijn zichtbaar en niet altijd direct te herleiden tot de inspanningen. Vooral de 'zachte' kant van de veranderingsopgave is lastig 'hard' te maken, zoals verandering in houding en gedrag van stakeholders en toegenomen openheid van en verbeterde relaties tussen actoren. Tegelijkertijd zijn dit aspecten die essentieel zijn in het gezamenlijke veranderingsproces.

Voor de projectleider zijn innovatie-experimenten ook een groot experiment. Want hoe weet hij of hij op de goede weg is? Maakt hij de goede strategische keuzes of moet hij iets anders gaan doen? En meer aan de uitvoeringskant: hoe kan hij de dingen nog beter gaan doen? Allemaal relevante vragen voor deze experimentele projecten. Monitoring en evaluatie (M&E) helpt om deze vragen te beantwoorden. In toenemende mate maken de projecten uit de systeeminnovatieprogramma's dan ook gebruik van M&E-methoden.



Figuur 1. Transitiemodel met de twee paden die naar de gewenste duurzame toekomst leiden: van toekomst naar praktijk (rechts) en van praktijk naar toekomst (links). In het pad rechts wordt in de innovatieprojecten gewerkt aan het overwinnen van transitiepunten. In het pad links ontwikkelen pionierende ondernemers en hun partners begaanbare wegen naar de toekomst. Gezien vanuit de huidige brede praktijk zijn beide ontwikkelingen van betekenis voor de middenlange termijn. Het verbinden van innovatoren en innovatieprojecten in een lerend netwerk brengt alle beschikbare expertise en ervaring samen. Zo kan versneld en gericht gewerkt worden aan het bevorderen van innovatie voor de transitie naar een duurzame landbouw.

De begrippen monitoring en evaluatie (M&E)

De woorden 'monitoring' en 'evaluatie' worden vaak in één adem genoemd. Ze verwijzen samen naar het geheel van waarnemingsactiviteiten, reflectiemomenten en feedbackmechanismen die ervoor zorgen dat betrokkenen meer inzicht krijgen in de voortgang van het innovatieproces. Bij monitoring wordt de voortgang van het project constant bijgehouden en bekeken en worden geplande en ongeplande effecten geregistreerd. Evaluatie is een periodieke beoordeling van de relevantie, effectiviteit en efficiëntie van een project of programma. Lessen uit evaluaties worden veelal gebruikt om de strategie aan te passen of om verantwoording af te leggen aan de opdrachtgever. Bij monitoring en evalueren kunnen twee invalshoeken centraal staan: **wat** zijn de resultaten van het project of programma (verantwoording), en **hoe** heeft het project of programma bijgedragen aan deze resultaten (het proces).

Meer informatie: Arkesteijn et al., 2007.

>> Verantwoorden of leren?

Monitoring en evaluatie gebeurt niet alleen vanuit het perspectief om ervan te leren en om experimenten bij te sturen, maar ook om te verantwoorden richting opdrachtgever. De informatie die nodig is om van M&E te kunnen leren of om te kunnen verantwoorden is verschillend en heeft gevolgen voor de keuze van de methode.

Want wat wil je weten voor wie, en wat gaat die gebruiker met de informatie doen? Projectleiders krijgen vaak de vraag om te leren zien wat met het geld is gedaan en wat een project of programma heeft opgeleverd (zie Naar een verantwoorde veehouderij, p. 24, Innovatieprojecten, p. 31 en Waardewerken, p. 36). Wat er precies beoordeeld wordt (de evaluatiecriteria) hangt samen met de doelen van projecten, maar ook met de verwachtingen van wat projecten kunnen opleveren en afspraken die daarover gemaakt zijn.

Bij verantwoording ligt het accent van monitoring en evaluatie veelal op *resultaten* (de *wat-vraag*).

Maar leren kan ook een specifiek doel zijn van een innovatie-experiment. Bijvoorbeeld als men wil weten hoe en waarom bepaalde processen in nieuwe situaties verlopen of hoe een nieuwe aanpak om veranderingen te stimuleren (de interventiestrategie) uitpakt (zie Netwerken in de Veehouderij, p. 12, vier innovatieprojecten, p. 31 en Bioconnect, p. 40). Belangrijke vragen zijn dan: wat werkt en wat werkt niet en zijn geleerde lessen te gebruiken in andere situaties? Het accent ligt in dit geval op het *proces* (de *hoe-vraag*).

>> Drie stromingen

In de wereld van M&E zijn drie methodologische stromingen te onderscheiden: resultaatgericht, constructivistisch en reflexief (Arkesteijn et al., 2007). De keuze voor een bepaalde methode hangt in belangrijke mate af van de doelstelling van de monitoring en evaluatie – verantwoorden of leren – én met welke bril je naar

het project wilt kijken: wil je vaststellen wat er tot stand gebracht is, hecht je meer aan de betekenis die stakeholders geven aan de gebeurtenissen waar zij bij betrokken waren, of wil je meer zien van de doorwerking van activiteiten op huidige praktijken en instituties? In de praktijk worden vaak verschillende methoden gecombineerd om de sterke punten te bundelen. Het actieonderzoeksteam van het programma Netwerken in de Veehouderij ontwikkelde zelfs een eigen set van instrumenten voor monitoring en evaluatie als aanvulling op de tijdlijnmethode van *Learning Histories* (Zaalink et al., 2007).

>> Een steen in het water

Projecten hebben naast directe resultaten (output) via hun activiteiten ook een doorwerking naar mensen, organisaties en omstandigheden (outcome). Uiteindelijk leiden alle steeds indirecter wordende doorwerkingen samen tot concrete veranderingen in de realiteit (impact). De verschillen tussen output, outcome en impact is goed uit te beelden met het effect dat een steen geeft die in het water wordt gegooid (zie figuur 2, Geerling-Eiff et al., 2007, waarvoor Cox et al., 2002 als voorbeeld hebben gediend). De steen en degene die gooit vormen de *input* ofwel de middelen van een project. De directe effecten van het project zijn het opspattende water: de *output*. De golfjes die zich door het water voorplanten zijn te beschouwen als de *outcome*. Als tenslotte de rimpelingen de vijverrand bereiken, zijn we bij de *impact*. De beeldspraak is nog verder door te trekken om andere belangrijke aspecten te benoemen. De spetters van de output beslaan maar een klein deel van de vijver. De golfjes hebben *tijd* nodig om de oever te bereiken en hun *bereik* wordt steeds groter. Ook kunnen hindernissen in het water de golven tegenhouden of juist versterken, zij vormen de omstandigheden (*context*) van het project.



>> Van output naar impact

Opdrachtgevers willen steeds vaker weten of en in welke mate een project bijdraagt aan hun uiteindelijke doelen. In andere woorden: of er echt impact is en of er concrete, liefst blijvende veranderingen in de realiteit tot stand komen. Die vraag is niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Vaak ontstaat de impact op een indirecte manier. Dus niet alleen direct via projectactiviteiten, maar ook indirect via activiteiten van vele betrokken stakeholders. Dat is ook bij de innovatie-experimenten het geval.

Kenmerkend van deze projecten is dat ze zich richten op strategische vernieuwingen. Er wordt intensief samengewerkt met stakeholders en het is nodig huidige handelingspraktijken of zelfs wet- en regelgeving te veranderen. In die situaties wordt de impact van een project pas na enige tijd zichtbaar (langetermijneffecten). Bovendien zijn de precieze resultaten en effecten niet voorspelbaar. De innovatie-experimenten zetten namelijk in op een ontwikkelrichting en niet op een nauw omschreven eindsituatie. Om bij de beeldspraak te blijven: de steen, de manier van gooien en de spetters heb je aardig onder controle, over wat er daarna gebeurt veel minder. Het is lang niet altijd mogelijk veranderingen één op één te herleiden naar bepaalde projectactiviteiten. Toch vragen financiers in toenemende mate of en in hoeverre de nieuwe aanpak effectief geweest is en in welke mate de activiteiten hebben bijgedragen aan het 'hogere' doel waaraan het project gekoppeld is. Begrijpelijk, maar het stelt M&E-systemen voor een grote uitdaging

>> Projectaanpak en M&E

Bij de start van een innovatie-experiment maakt het projectteam, vaak samen met de opdrachtgever, allerlei keuzes. Wat zijn de

doelen van het project, hoe gaan we die bereiken en welke aanpak past daar het beste bij? Met andere woorden er wordt een idee geformuleerd over hoe de gewenste impact bereikt zou kunnen worden (Theory of Change, Mason and Barnes, 2007; Keystone, 2002) en wat de best daarbij passende interventiestrategie is. De gewenste output, outcome en impact kunnen dan langs deze lijnen van tevoren worden beschreven en worden uitgedrukt in termen van verandering (meer/minder/beter) of in absolute streefcijfers. Evaluatie-indicatoren leiden dus tot antwoorden die *kwalitatief* of *kwantitatief* van aard zijn. Een voorbeeld van zo'n uitwerking is beschreven in het kader output-outcome-impact voor het project Telen met toekomst. Een M&E-systeem zal voor Telen met toekomst dus de hypothesen verifiëren en eventuele voortgang op deze punten willen documenteren.

Een kenmerk van transitie is dat de processen taai en complex zijn en dat veranderingen daardoor niet altijd gaan zoals van tevoren is bedacht. Het projectteam moet dan ook tijdens de uitvoering van een project blijven reflecteren op de vraag of het ontwerp van het project en de achterliggende veranderingstheorie nog wel kloppen. Dat kan met M&E. Het kan in beeld brengen of de gekozen interventiestrategie daadwerkelijk werkt. Maar misschien nog wel belangrijker is, dat door het kijken naar de outcome en impact van een project veel beter zichtbaar wordt wat er bereikt is. En dat blijkt soms meer te zijn dan op het eerste oog lijkt.

>> Systemen én mensen

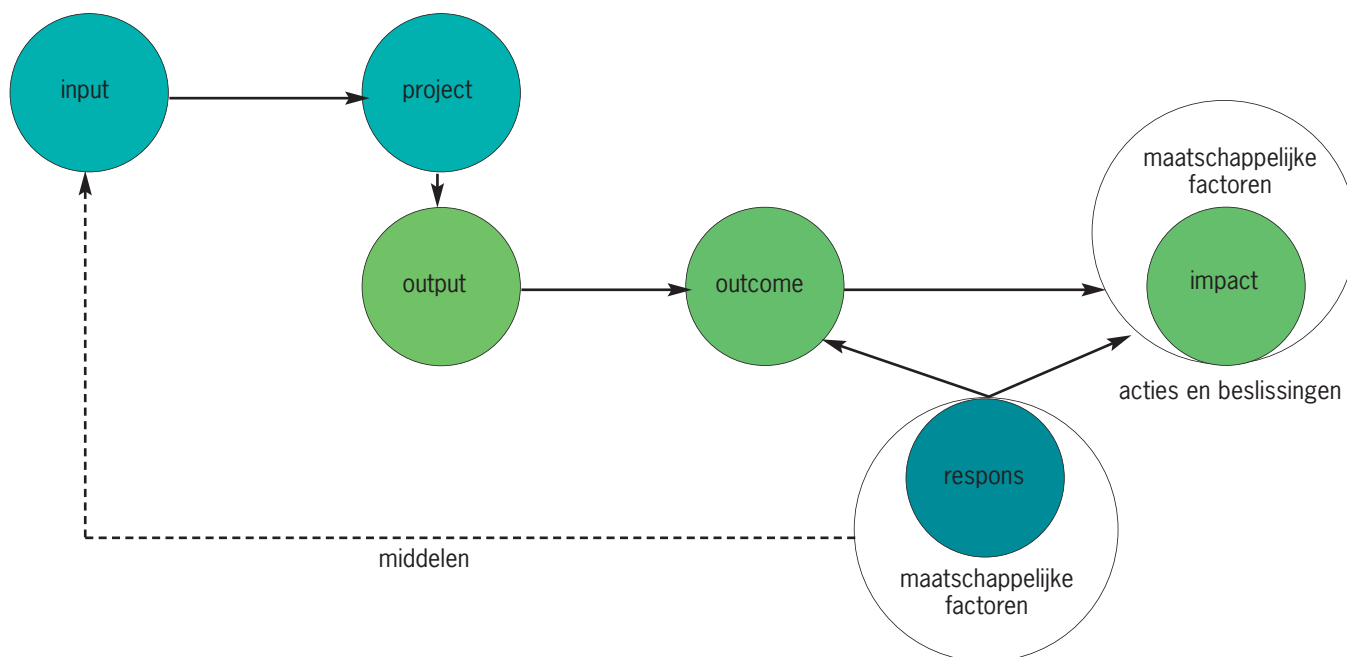
Bij de opzet van M&E is het belangrijk rekening te houden met het gegeven dat innovatie-experimenten tot doel hebben bij te dragen aan de langjarige transitie opgave (Koch et al., 2007). Een

innovatie-experiment is een zoek- en leerproces dat zich zowel op project- als op maatschappelijk niveau afspeelt. Voor M&E betekent dat dat de wisselwerking tussen de *schaalniveaus*, maar ook de niveaus afzonderlijk in beeld moeten worden gebracht. Omdat het in innovatie-experimenten gaat om het veranderen van het *handelingsperspectief* van stakeholders, is het van belang daar aandacht aan te schenken. Bovendien is het van belang het te beschouwen object goed af te bakenen: de *systemafbakening*. In transitieprocessen gaat het dus om het veranderen van *systemen* en het veranderen van het handelen van *mensen*. M&E dient daarom op beide te focussen. De monitor heeft een 'systeem-blik' nodig om inzicht en overzicht te krijgen over complexe processen. De monitor stapt als het ware in een helikopter en gaat boven en buiten het systeem hangen om processen in hun samenhang te observeren. Abstraheren en analyseren zijn hierbij kernkwaliteiten. Een 'actorblik' is nodig om oog te hebben voor de beleving en meningen van mensen in veranderingsprocessen. Ontwikkelingen krijgen immers pas betekenis als mensen er iets van vinden of er iets bij voelen. Inleven en open dialoog zijn hierbij kernkwaliteiten.

>> Afstandelijke of participatieve M&E?

Een vraag die bij alle projecten opduikt die starten met monitoring en evaluatie, is die van de gewenste relatie tussen degene die monitoring uitvoert en de gemonitorden. Er zijn diverse argumenten

om te kiezen voor een participatieve insteek, waarbij projectleden zelf de monitoring uitvoeren. Een argument is bijvoorbeeld dat een groot aantal aspecten niet vanuit één enkel specifiek domein kan worden belicht. Participatie zorgt ervoor dat een onderwerp vanuit meerdere invalshoeken wordt bekeken, waardoor nieuwe en betere kennis kan ontstaan. Een tweede argument is dat monitoring in het algemeen leidt tot interventies waar meerdere partijen mee te maken krijgen. Via participatieve monitoring kunnen die partijen zelf invloed uitoefenen op de projectaanpak. Een derde argument is dat alle betrokkenen moeten kunnen leren van monitoring en evaluatie. Dat gaat aan hen voorbij als zij niet rechtstreeks bij de M&E betrokken zijn. Bij een participatieve M&E zullen zij de resultaten beter herkennen en ontstaat er (meer) draagvlak voor de interventies. Er zijn ook tegenargumenten die er juist voor pleiten om monitoring (deels) door 'externe' specialisten te laten uitvoeren. Niet alleen brengen externe monitors unieke professionele vaardigheden in, zij nemen ook meer afstand tot de betrokken stakeholders. Daardoor zal de verzamelde informatie minder gekleurd zijn dan wanneer projectmedewerkers informatie verzamelen. Het delen van deze informatie kan overigens weer prima samen gedaan worden (zie hierboven). In het vierjarige programma Netwerken in de Veehouderij namen netwerkbegeleiders steeds meer zelf de reflectie op zich, maar tegelijkertijd bleek het waardevol een backup te hebben van iemand die van tijd tot tijd was 'in te vliegen'.



Figuur 2. Relatie tussen Output – Outcome – Impact
Bron: Geerling-Eiff et al. 2007; Cox et al., 2002 heeft als voorbeeld gediend evenals de pressure-state-response benadering van de OECD, 1993.



>> Van project- naar procesmanagement

Binnen onze systeeminnovatieprogramma's is het denken over en gebruik van M&E langzamerhand geëvolueerd. We zien het nu meer als een kwaliteitsbevorderend analyse instrument dat leidt tot inzicht en overzicht. Monitoring en evaluatie dwingt projectmanagers er namelijk toe op verschillende manieren naar hun project te kijken. M&E bevordert het systeemdenken, het stimuleert gerichtheid op bijdragen van stakeholders en het helpt projectresultaten in termen van output-outcome-impact te analyseren. Al direct bij de opzet van projecten heeft M&E waarde: er moet preciezer worden geformuleerd wat en waarom je wat doet en wat het zou moeten opleveren. Met andere woorden: welke interventiestrategie ligt ten grondslag aan het projectontwerp? Hoe denk je dat je je doelen gaat bereiken? Hoe ga je dat vastleggen? In latere fases van projecten genereert M&E inzichten (de kritische succesfactoren) die kunnen worden overgedragen naar andere projecten en die

bruikbaar zijn voor verantwoording naar de opdrachtgever. Het behoeft geen betoog dat het leiden van complexe innovatie-experimenten als in de systeeminnovatieprogramma's basisvaardigheden vergt die bèta's vaak ontberen. Wageningen UR heeft hier lessen uit getrokken. Bij de selectie van projectmanagers is het accent zwaarder komen te liggen bij de competenties als procesbegeleider dan op de inhoudelijke expertise. Daarnaast kunnen projectmanagers ter ondersteuning nu ook een opleidingsprogramma volgen om de kneepjes van het innovatiemanagement in de vingers te krijgen en er zijn 'transitlabs' opgezet voor het vergroten van vaardigheden onder projectmanagers op gebied van monitoring en evaluatie. Wageningse onderzoekers zijn daardoor beter voorbereid om de rol van procesmanager op een goede manier te vervullen.

José Vogelesang en Frank Wijnands

Output-Outcome-Impact in Telen met toekomst

Telen met toekomst is een netwerk gericht op meer duurzame gewasbescherming en bemesting in de praktijk. De basis vormen 35 studiegroepen met zo'n 400 agrarische ondernemers uit alle plantaardige sectoren. In Telen met toekomst wordt ervan uitgegaan dat een verminderde milieubelasting (**impact**) tot stand komt via het anders handelen van ondernemers en loonwerkers. Dat andere gedrag van ondernemers zal via toeleveranciers en andere intermediären tot stand komen doordat zij meer duurzame strategieën adviseren (**outcome**). Zij op hun beurt veranderen in houding en gedrag mede vanwege de dialoog die Telen met toekomst met hen aangaat over duurzaamheid en de technische mogelijkheden daaraan te werken. Deze technische mogelijkheden zijn samen met ondernemers beproefd tot haalbare en effectieve Best Practices (**output**).

Meer informatie: José Vogelesang, t 0317 481245, e jose.vogelesang@wur.nl