



Aanpak evaluatie stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer

Uitgangspunten en opties voor een beleidsevaluatie

F.G. Boonstra, Th.C.P. Melman, W. Nieuwenhuizen & A.L. Gerritsen

| WOt-technical report 124



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Aanpak evaluatie stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Aanpak evaluatie stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer

Uitgangspunten en opties voor een beleidsevaluatie

F.G. Boonstra, Th.C.P. Melman, W. Nieuwenhuizen & A.L. Gerritsen

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, juli 2018

Wot-technical report 124

ISSN 2352-2739

DOI: 10.18174/455416

Referaat

Boonstra, F.G., Th.C.P. Melman, W. Nieuwenhuizen & A.L. Gerritsen (2018). *Aanpak evaluatie stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer; Uitgangspunten en opties voor een beleidsevaluatie*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOT-technical report 124. 40 blz.; 2 fig.; 1 tab.; 29 ref.

Dit rapport beschrijft methodische uitgangspunten, overwegingen en opties die benut kunnen worden bij het ontwikkelen van een concrete aanpak voor een ex post evaluatie van de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer. Geconcludeerd wordt dat een lerende beleidsevaluatie het meest geschikt is voor de evaluatie van agrarisch natuurbeheer vanwege de uiteenlopende belangen en opvattingen van betrokken actoren en de verschillende kennisclaims. Bij een lerende evaluatie wordt het evaluatieonderzoek zo uitgevoerd dat het bijdraagt aan het leerproces bij de betrokkenen én het resultaat benut kan worden voor beleidsverantwoording. Een lerende evaluatie vindt tijdens de beleidsontwikkeling of -uitvoering plaats en niet pas achteraf. Hierdoor kunnen betrokkenen opgedane inzichten tussentijds benutten en kan er op basis van opgedane inzichten tussentijds worden bijgestuurd.

Trefwoorden: stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer, agrarische collectieven, provincies, Lerende Evaluatie Natuurepact, responsieve evaluatie, klassieke doe-evaluatie, multi actor governance, multi level governance, biodiversiteit, VHR, maatschappelijke betrokkenheid

Abstract

Boonstra, F.G., Th.C.P. Melman, W. Nieuwenhuizen & A.L. Gerritsen (2018). *Evaluation of the Agri-environment Reform; Principles and options for policy evaluation*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WUR. WOT-technical report 124. 40 p.; 2 fig.; 1 tab.; 29 ref.

This report describes methodological principles, considerations and options for developing a method for ex post evaluation of the agri-environment reform. Given the wide range of interests and opinions of the actors involved and the diversity of knowledge claims, it is concluded that the most suitable approach is a reflexive policy evaluation. In a reflexive evaluation the study is carried out in such a way that it contributes to the learning of those involved while at the same time producing results that can be used in the policy accountability process. A reflexive evaluation is carried out during policy development or implementation, not ex post, thus allowing the actors to make use of the insights gained during the process and make interim amendments as appropriate.

Keywords: policy reform, agri-environment schemes, agri-environment cooperatives, provinces, Nature Pact Reflexive Evaluation, responsive evaluation, traditional policy evaluation, multi-actor governance, multi-level governance, biodiversity, Birds and Habitats Directives, social engagement

© 2018 **Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: froukje.boonstra@wur.nl

De reeks WOT-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research. Dit technical report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Naast het Natuurnetwerk is het stelsel voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer een belangrijke beleidsstrategie uit het Natuurpact. Strategieën waar met het Natuurpact de provincies volledig verantwoordelijk voor zijn geworden. Het stelsel is in 2016 volledig op de schop gegaan en moet zorgen voor een effectiever en efficiënter natuurbeheer. Het gaat daarbij om een bijdrage aan het voortbestaan van beschermde soorten en leefgebieden uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar ook om een bijdrage aan de maatschappelijke en economische betekenis van natuur in het agrarisch gebied. Wat dit precies omvat is niet uitgewerkt, maar collectieven kunnen bijvoorbeeld burgers actief betrekken bij dit beheer en agrariërs kunnen hun bedrijfsvoering daarbij zo vormgeven dat de natuur vitaal blijft.

Bij de ontwikkeling en uitvoering van de stelselvernieuwing zijn verschillende overheden als Rijk en provincies en tal van andere actoren betrokken zoals landbouw- en natuurorganisaties. Deze partijen hebben verschillende zienswijzen op wat dit beleid zou moeten opleveren en hoe het moet worden opgepakt, waarbij de gemoederen soms hoog kunnen oplopen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is gevraagd om het beleid dat voortkomt uit het Natuurpact te evalueren. Deze evaluatie is erop gericht om beleidsresultaten te verantwoorden, maar ook om te leren hoe de opgaven in het natuurbeleid aangepakt kunnen worden. Dat roept de vraag op hoe we het stelsel van Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer het beste zouden kunnen evalueren. PBL heeft daarom aan de WOT Natuur & Milieu van WUR gevraagd om samen te verkennen hoe we de resultaten van dit beleid in de toekomst kunnen evalueren. Dit rapport onderbouwt waarom een lerende aanpak nodig is en schetst een palet aan mogelijkheden om deze verder in te vullen.

Rob Folkert

Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	11
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Doelstelling	14
1.3 Werkwijze	14
1.4 Leeswijzer	14
2 Beleid agrarisch natuurbeheer	15
3 Uitgangspunten beleidsevaluatie	17
3.1 Begripsbepaling	17
3.2 Perspectieven op beleidsevaluatie	17
3.3 Lerende evaluatie van het natuurbeleid	20
4 Verwachte vraagstelling	23
5 Aanpak	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Beleidsontwikkeling en implementatie	25
5.3 Beleidsresultaten en -effecten	25
5.3.1 Algemeen	25
5.3.2 Bijdrage aan verbeteren biodiversiteit	26
5.3.3 Bijdrage aan versterken maatschappelijke betrokkenheid	28
5.3.4 Bijdrage aan versterken relatie natuur en economie	29
5.4 Slaag- en faalfactoren en neveneffecten	29
5.5 Verbetering uitvoering en stelsel	29
6 Conclusie en reflectie	31
6.1 Lerende evaluatie	31
6.2 Uitgangspunten evaluatiekader	32
6.3 Methodische keuzes	32
6.4 Aandachtspunten vervolg	33
Literatuur	35
Verantwoording	37

Samenvatting

In 2016 is het beleid voor agrarisch natuurbeheer ingrijpend gewijzigd. Naar aanleiding van deze zogeheten stelselwijziging worden niet langer individuele boeren gesubsidieerd voor hun beheer-inspanningen maar collectieven van agrariërs. Provincies sluiten met hen contracten over het gewenste agrarisch natuurbeheer. Provincies hebben verder de gebieden waar agrarisch natuurbeheer gesubsidieerd wordt beperkt, zetten over het algemeen in op zwaardere beheerpakketten en richten zich op zogenoemde kerngebieden. Hiermee willen ze de ecologische resultaten van de subsidie-regeling verhogen en de overheadkosten verminderen. Daarnaast zetten ze in op het versterken van de maatschappelijk betrokkenheid bij agrarisch natuurbeheer en het vergroten van de economische betekenis.

In de eerste rapportage van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact uit 2017 zijn de potenties van de stelselvernieuwing in beeld gebracht voor onder meer versterking van biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. Dit betrof een zogenaamde ex ante evaluatie. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) overweegt in de toekomst ook een ex post evaluatie van de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer uit te voeren, waarin de daadwerkelijke resultaten en effecten van het agrarisch natuurbeheer worden getoetst. Met het oog hierop wil het PBL weten hoe de aanpak van een dergelijke ex post evaluatie van agrarisch natuurbeheer er uit kan zien.

In dit rapport doen we verslag van onze zoektocht naar methodische uitgangspunten, overwegingen en opties die benut kunnen worden bij het ontwikkelen van een concrete aanpak voor een ex post evaluatie van de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer. Hierbij hebben we geput uit evaluatieliteratuur en onze eigen ervaringen met de evaluatie van natuurbeleid en agrarisch natuurbeheer.

Om een methodische aanpak voor beleidsevaluatie te ontwikkelen, is het belangrijk zicht te hebben op de kenmerken van het te evalueren beleid en van de beleidsomgeving. Het beleid voor agrarisch natuurbeheer is een typisch voorbeeld van multi-level en multi-actor governance. Bij de ontwikkeling en uitvoering van de stelselvernieuwing zijn verschillende bestuurslagen en tal van actoren betrokken, met deels overlappende maar deels ook conflicterende opvattingen over de stelselvernieuwing en over de benodigde kennis in de uitvoering. In een klassieke beleidsevaluatie worden de doelen van de verantwoordelijke beleidsactor benut als evaluatiekader. In een governance-setting zijn er meer actoren verantwoordelijk en is het niet verstandig de doelen van één van hen als uitgangspunt te nemen. Hierdoor zullen de andere actoren de resultaten van de evaluatie niet herkennen, zullen ze hiervan niet leren en kan in het slechtste geval de spanning tussen betrokken actoren verder oplopen. Een lerende beleidsevaluatie, waarin meervoudige betekenissen van betrokken actoren en onzekerheden expliciet een rol kunnen spelen in het evaluatieproces, is een dergelijke situatie geschikter.

Bij een lerende evaluatie wordt het evaluatieonderzoek zo uitgevoerd dat het bijdraagt aan het leerproces bij de betrokkenen bij het geëvalueerde beleid en dat het resultaat benut kan worden voor beleidsverantwoording. De evaluatie wordt hiertoe vormgegeven op basis van de verantwoordings- en leerbehoeftes van partijen wiens praktijk of beleid wordt geëvalueerd. De interactie tussen onderzoek en praktijk wordt voortgezet in alle fasen van de evaluatie. Door confrontatie en integratie van verschillende percepties, typen kennis en ervaringen kan een lerende evaluatie bijdragen aan een rijker en meer gedragen beeld van de (tussentijdse) resultaten van de stelselvernieuwing en mogelijke verbeteropties. Dit is van belang omdat de stelselvernieuwing nog lang niet uitontwikkeld is, er nog veel discussie is over doelen en maatregelen en er nog veel te verbeteren is door systematische analyse van de praktijkervaringen die er inmiddels mee zijn opgedaan op verschillende niveaus. Omdat de evaluatie wordt uitgevoerd tijdens de uitvoering en niet pas achteraf, bieden uitkomsten ook mogelijkheden om tussentijds bij te sturen.

Vooruitlopend op de precieze formulering van de evaluatievragen en criteria zijn wij ervan uitgegaan dat betrokkenen de stelselvernieuwing vanuit een breed perspectief zullen willen benaderen gezien de verschillende en deels conflicterende opvattingen over de doelen van het stelsel. Naast de bijdrage aan biodiversiteit zal hierbij ook de maatschappelijke en economische betekenis van de stelsel-

vernieuwing aan bod moeten komen evenals mogelijke trade off's tussen deze verschillende doelen en ambities. Verder zijn we ervan uitgegaan dat naast resultaten en effecten vooral ook de werking van de stelselvernieuwing in de praktijk in beeld gebracht moet worden. Hierbij gaat het om de wijze waarop provincies en collectieven de stelselvernieuwing hebben geïmplementeerd, de interactie met andere betrokkenen in de uitvoering en de slaag- en faalfactoren die hierbij optreden. Op basis van ervaren slaag- en faalfactoren kan gekomen worden tot aanbevelingen voor verbetering.

Om de werking, resultaten en effecten van de stelselvernieuwing te onderzoeken en hiervan te leren stellen wij een combinatie voor van generieke analyses, casestudy-onderzoek in gebieden en leerbijeenkomsten. De beleidsontwikkeling en -implementatie door provincies kan via een vergelijkende beleidsanalyse op landelijk niveau in beeld worden gebracht op basis van beleidsdocumenten en aanvullende interviews. Via een landelijke deskstudy kan verder worden bepaald in welke mate het agrarisch natuurbeheer in daarvoor geschikte gebieden plaatsvindt als benadering van de ecologische effectiviteit van de stelselvernieuwing. Via ecologisch veldwerk in een aantal zorgvuldig geselecteerde gebieden (casestudy) kan dit beeld worden verrijkt door te bepalen wat de daadwerkelijke gerealiseerde habitatkwaliteit is bij verschillende beheervormen. In dezelfde gebieden kunnen ook de effecten op maatschappelijke betrokkenheid en economie van de stelselvernieuwing in samenhang met de ecologische effecten in beeld gebracht worden middels een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve analyses. Bovendien is de casestudy-aanpak bij uitstek geschikt om de slaag- en faalfactoren in relatie tot het bereikte resultaat in beeld te brengen. Om nieuwe handelingsperspectieven op basis van de onderzoeksbevindingen te ontwikkelen, stellen we ten slotte voor op verschillende niveaus (gebied, provincie, landelijk) aparte leersessies met betrokkenen te organiseren.

Bij de verschillende onderzoeksactiviteiten is interactie met de gebruikers van de evaluatie, zoals het Rijk, de provincies, vertegenwoordigers van de collectieven en andere betrokkenen, gewenst om doorwerking van de evaluatieresultaten te bevorderen en een beter inzicht te krijgen in beleid en uitvoering. Zo kunnen gebruikers actief meedenken over de uitwerking van de onderzoeksopzet en beoordelingscriteria, informatie en kennis inbrengen en uitwisselen met elkaar en met de onderzoekers, bijdragen aan de gegevensverzameling, bijvoorbeeld door te participeren in het veldwerk, een rol krijgen in de interpretatie en beoordeling van onderzoeksresultaten of bijdragen aan de rapportage. Over wie waarin en wanneer participeert en in welke mate zullen bij een concrete opdracht nadere keuzes moeten worden gemaakt.

Resteren er nog een drietal hardnekkige kwesties, die meer in het algemeen spelen bij evaluatie van natuurbeleid en bij de verdere uitwerking van de methode aandacht behoeven.

Op de eerste plaats is er sprake van onevenwichtigheid tussen aan de ene kant ver uitgewerkte biodiversiteitsdoelen en aan de andere kant globale ambities op het vlak van maatschappelijke betrokkenheid en economische betekenis. Bij een volgende evaluatie zal veel zorg besteed moeten worden aan het ontwikkelen van een evenwichtig evaluatiekader, waarin ook de zogenaamde nieuwe ambities verder worden uitgewerkt in samenspraak met betrokkenen.

Op de tweede plaats is er sprake van een fors naijleffect van minimaal acht jaar tussen de genomen beheermaatregelen en het effect op biodiversiteit in termen van een populatietoename van de VHR-doelsoorten. Omdat beleidsmakers en andere betrokkenen waarschijnlijk eerder willen weten wat het agrarisch natuurbeheer heeft opgeleverd, zal gekozen moeten worden voor een benadering van het beoogde effect. Wij stellen voor de met beheer gerealiseerde habitatkwaliteit als benadering te kiezen van het effect op de populatieomvang en die te vergelijken met de voor doelsoorten benodigde habitatkwaliteit.

Op de derde plaats zal het soms moeilijk zijn waargenomen veranderingen in habitatkwaliteit te verklaren uit de stelselvernieuwing. De stelselvernieuwing bouwt voort op eerder beleid voor agrarisch natuurbeheer en er zijn tal van andere factoren die het resultaat mede bepalen. Zuiver causale relaties tussen de stelselvernieuwing, veranderingen in beheer en het effect daarvan op soorten zijn moeilijk te leggen. Via de inzet van diverse onderzoeksmethoden en interactie met de beleidspraktijk stellen we daarom voor te komen tot een plausibele redenering over de samenhang tussen de beleidsinterventie en de beoogde effecten.

Summary

Agri-environment policy underwent a radical revision in 2016. As a result of this reform, subsidies for agri-environment management are no longer awarded to individual farmers, but to groups of farmers in agri-environment cooperatives. The provincial governments make contractual agreements with these cooperatives on the type of conservation management activities to be carried out. The provinces have reduced the area of land eligible for agri-environment subsidies, are opting in general for more intensive management packages and are focusing on a number of 'core areas'. Their aim is to raise the ecological effectiveness (results) of the subsidy scheme and reduce overheads. They also intend to raise the level of social engagement in agri-environment schemes and increase their economic significance.

The first report of the Nature Pact Reflexive Evaluation, published in 2017, identifies the potentials of the reform for, among other things, increasing biodiversity, improving social engagement and strengthening the link between nature and economy. This was an ex ante evaluation. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency is thinking about carrying out an ex post evaluation of the agri-environment reform in the future to evaluate the actual on-farm nature conservation results and impacts of the agri-environment schemes. With a view to this, PBL wants to obtain a picture of the type of ex post evaluation that would be possible and suitable.

This report describes our search for methodological principles, considerations and options for developing a method for ex post evaluation of the agri-environment reform, drawing on the evaluation literature and our own experiences with the evaluation of nature policy and agri-environment schemes.

To develop a policy evaluation method, it is important to have a clear picture of the characteristics of the policy to be evaluated and of the policy environment. Agri-environment policy is a typical example of multi-level and multi-actor governance. Different tiers of government and numerous actors are involved in the development and implementation of the reform, and while they have shared opinions, they also have conflicting ideas about the reform process and the knowledge needed to carry it through. In a traditional policy evaluation, the goals of the responsible policy actor form the framework for the evaluation. In a governance setting with multiple actors responsible for policy and implementation, it makes no sense to choose the goals of one of these actors as the starting point for evaluation. The other actors will not acknowledge the results of the evaluation and will not learn from them, and in the worst case scenario, tensions between the actors will increase. In such a situation, a more suitable approach is a reflexive policy evaluation, in which uncertainties and the multiple interpretations of the actors involved play an unequivocal role in the evaluation process.

In a reflexive evaluation the study is carried out in such a way that it contributes to the learning of the actors involved while at the same time producing results that can be used in the policy accountability process. The design of the evaluation is shaped by the accountability and learning needs of the parties whose policies or practices are being evaluated and the interaction between research and practice is carried forward throughout all phases of the evaluation. This process of confrontation and integration of different perceptions, types of knowledge and experiences enables a reflexive evaluation to build up a richer and more broadly supported picture of the (interim) results of the reform and of possible improvement options. This is important, because the reform still has a long way to go before it becomes fully bedded down, there is still much discussion about goals and the measures that need to be taken, and much can still be improved by making a systematic analysis of the experiences already gained in the field at various levels. Because the evaluation will be carried out during the implementation of the reform and not at the end of the process, results can also be used to make interim adjustments to the reform process itself.

In anticipation of the precise formulation of the evaluation questions and criteria, and given the differing and sometimes conflicting ideas about the goals of the policy, we assumed that stakeholders

will want to take a broad view of the reform. Besides the biodiversity objectives, the evaluation should also cover the social and economic significance of the policy reform and the possible trade-offs between these different objectives and ambitions. We also assumed that in addition to the results and impacts of the reform, it will be necessary to describe the operational aspects of putting it into practice: how the provinces and cooperatives have implemented the reform, the interaction with other stakeholders in the implementation process, and the success and failure factors. The success and failure factors identified from experience can then form the basis for recommendations for improvement.

To study and learn from the operational aspects, results and impacts of the reform, we propose a combination of generic analyses, case studies and learning meetings. The policy development and implementation by the provinces can be described by making a comparative policy analysis at the national level based on policy documents and supplementary interviews. In addition, to serve as an approximation of the ecological effectiveness of the reform, a desk study at the national scale can determine the degree to which agri-environment measures are being implemented in suitable areas. Ecological fieldwork in a number of carefully selected areas (case studies) can fill this picture in by describing the actual realised habitat quality resulting from different management regimes. In the same areas, the impacts of the reform on social engagement and the economy accompanying the ecological outcomes can also be identified by a combination of qualitative and quantitative analyses. Moreover, the case study approach is eminently suitable for identifying the success and failure factors associated with the results. Finally, to develop new action strategies from the research findings, we propose separate learning sessions for stakeholders at various levels of governance (area, province, national).

To facilitate uptake of the evaluation results into practice and to gain a better insight into policy and implementation, it would be advisable during the different research activities to encourage interaction with the users of the evaluation, such as national government, the provincial councils, representatives from the cooperatives and other stakeholders. This would allow users to contribute ideas on the study design and evaluation criteria, exchange knowledge and information with each other and the researchers, help with the data gathering, for example by participating in the field work, and play a part in the interpretation and evaluation of the research results or contribute to the reporting. Who should participate in what, when and to what degree will have to be decided as and when concrete situations arise.

There remain three seemingly intractable questions of a more general nature when evaluating nature policy and developing the methods to be used.

First, there is an imbalance between the highly detailed biodiversity objectives on the one hand and the more global ambitions for social engagement and economic impact on the other hand. The next evaluation should pay great attention to the development of a balanced evaluation framework in which the 'new ambitions' are specified in more detail in consultation with stakeholders.

Second, there is a significant time-lag of at least eight years between the implementation of management measures and their biodiversity outcomes in terms of an increase in population size of the species listed in the Birds and Habitats Directive. Because policymakers and other stakeholders will probably want to know the outcomes of the agri-environment schemes much sooner, a method for estimating their impacts will have to be found. We propose an approach based on the habitat quality resulting from the chosen management regime as an estimate for the impact on population size, and comparing this with the habitat quality required for the target species.

Third, it will sometimes be difficult to make a causal connection between observed changes in habitat quality and the reform of agri-environment policy. As the reform builds on previous agri-environment policy and numerous other factors also have an influence on the results, it will be hard to identify strictly causal relations between the reform and the changes in management and impacts on species. We therefore propose the use of different research methods and interaction with policy practice in order to come to a plausible analysis of the connection between the policy intervention and the intended impacts.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Voor de eerste rapportage van de Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN) van 2017 hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University and Research (WUR) het provinciale natuurbeleid sinds de decentralisatie geëvalueerd. Hierbij is de bijdrage van dit beleid getoetst aan de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en ambities op het vlak van maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. Voor deze evaluatie is een relatie gelegd tussen beleidsstrategieën van provincies, de uitvoering hiervan en de potentiële bijdrage aan onder meer de benodigde condities voor een gunstige staat van instandhouding van de VHR-soorten. Dit is gedaan door de bestuurskundige analyses van beleidsstrategieën en –uitvoering te verbinden aan de impact analyse met het model-instrumentarium van de Metanatuurplanner. Deze evaluatie had een overwegend ex ante karakter (PBL en WUR, 2017).

Ook de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer is in deze evaluatie meegenomen. Hiertoe zijn de verwachtingen van de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer van het Rijk, de provincies en andere stakeholders eerst onderzocht en voor zover mogelijk getoetst. Dat was beperkt mogelijk want de evaluatie vond in 2016 plaats terwijl het stelsel toen net van start ging. De getoetste verwachtingen gingen onder meer over de verhoging van de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer, het verlagen van de uitvoeringskosten, organisatorische vernieuwing, maatschappelijke betrokkenheid en de economische betekenis van agrarisch natuurbeheer. Voor de toetsing is een analyse gemaakt van de implementatie van het stelsel in provincies (Kuindersma *et al.*, 2017). Daarnaast is gebruik gemaakt van een inschatting van de te verwachten ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer op basis van de ruimtelijke ligging en de kwaliteit van afgesloten beheercontracten (Melman *et al.*, 2016). Ook is het provinciale beleid voor agrarisch natuurbeheer meegenomen in de berekening van het totale verwachte VHR-doelbereik op land (PBL en WUR, 2017). Deze deelanalyses sloten niet naadloos op elkaar aan omdat niet vanuit een gemeenschappelijk evaluatiekader is gewerkt.

Voor de tweede en volgende rapportages van de LEN zal de nadruk steeds meer verschuiven van een ex ante evaluatie naar een ex post evaluatie van daadwerkelijk met het provinciale beleid gerealiseerde resultaten en de wijze van totstandkoming hiervan. Hierbij wil het PBL wederom een link leggen tussen beleidsinterventies hun werking en hun impact om de effectiviteit van het gevoerde beleid te kunnen vaststellen en verklaren. Daarnaast wil het PBL ook de kosteneffectiviteit van het gevoerde beleid evalueren.

Er is echter weinig ervaring in het natuurbeleidsdomein met dergelijke ex post evaluaties gericht op het vaststellen en verklaren van de daadwerkelijk gerealiseerde (kosten)effectiviteit van het gevoerde beleid. Meestal worden onder de noemer van evaluatie wel analyses uitgevoerd van de toestand van de natuur (graadmeterstudies), van de mate van doelbereik en van de beleidsvoortgang op nationaal niveau (PBL, 2014; Briene *et al.*, 2015). Een uitzondering is de PBL-studie naar de ecologische effectiviteit van de toenmalige regeling agrarisch natuurbeheer van ruim tien jaar geleden (MNP, 2007).

Tegen deze achtergrond wil PBL de methodische uitdagingen rond ex post beleidsevaluatie verkennen en hiervoor oplossingsrichtingen ontwikkelen die in de LEN maar ook in andere producten, zoals de Balans van de Leefomgeving kunnen worden benut. In een gezamenlijk project 'Methodenontwikkeling ex post beleidsevaluatie' hebben betrokken PBL en WUR-onderzoekers in 2017 nagedacht over de vraag wat het methodisch vraagt om een ex post beleidsevaluatie naar de effectiviteit¹ van het natuurbeleid uit te voeren. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen drie beleidsthema's waarvan op dat moment werd verwacht dat ze in de tweede rapportage van de LEN centraal zouden staan:

¹ Het onderdeel kosteneffectiviteit is niet opgepakt in dit project. Dit vergt nog een extra slag.

Natuurnetwerk Nederland, agrarisch natuurbeheer en synergie water- en natuurbeleid. Rond deze thema's hebben drie werkgroepen van betrokken onderzoekers nagedacht over de aanpak van een ex post beleidsevaluatie. Inmiddels is duidelijk dat de laatste twee thema's niet in de volgende rapportage van de LEN van 2020 worden opgepakt maar mogelijk wel in latere rapportages. Om de methoden-ontwikkeling rond agrarisch natuurbeheer te borgen en breed beschikbaar te maken, schetsen we in dit rapport de bevindingen van de werkgroep agrarisch natuurbeheer².

1.2 Doelstelling

Dit rapport richt zich op het vastleggen van een aantal belangrijke methodische uitgangspunten, overwegingen en opties die benut kunnen worden bij de verdere uitwerking van een aanpak voor een lerende ex post evaluatie van de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer. Het wil daarmee vooral een redeneerlijn presenteren om tot verantwoorde methodische keuzes te komen. Die redeneerlijn begint bij de kenmerken van het te evalueren object, in dit geval de stelselvernieuwing van het agrarisch natuurbeheer, en mondt via een daarbij passende evaluatiebenadering en mogelijke vraagstelling, uit in voorstellen voor een methodische aanpak. Voor het verder uitwerken van deze aanpak is meer duidelijkheid nodig over de doelgroep van de evaluatie, de doel- en vraagstelling, de afbakening van het object en organisatorische randvoorwaarden.

1.3 Werkwijze

Het rapport is gebaseerd op de methodische inzichten en onderzoekservaringen van een groep onderzoekers van WENR en PBL die werken of gewerkt hebben aan diverse evaluaties van natuurbeleid en/of agrarisch natuurbeheer. Zij hebben in een vijftal werksessies hun inzichten met elkaar gedeeld en al doende gewerkt aan een gezamenlijk kader. De groep bestond uit mensen met een ecologische of natuurwetenschappelijke achtergrond en uit bestuurskundigen. Vooral deze diverse samenstelling maakte het mogelijk om tot een meer integrale benadering van de evaluatie te komen dan in het verleden. Hierin krijgen naast de ecologische effecten, ook de maatschappelijke effecten, de uitvoeringsprocessen en bestuurlijke en organisatorische aspecten van de stelselvernieuwing aandacht. Naast de inzichten en ervaringen van de betreffende onderzoekers werden theoretische inzichten over beleidsevaluatie benut uit beschikbare literatuur. Omdat er nog geen evaluatieopdracht ligt, werden waar nodig aannames gedaan over bijvoorbeeld het object van evaluatie, de doel- en vraagstelling van de evaluatie en de te hanteren evaluatiecriteria..

1.4 Leeswijzer

De opzet van dit rapport is verder als volgt. In hoofdstuk 2 beschrijven we het object van evaluatie: het beleid voor agrarisch natuurbeheer. In hoofdstuk 3 gaan we in op de theoretische uitgangspunten voor beleidsevaluatie. Hoofdstuk 4 beschrijft de verwachte vraagstelling voor een evaluatie van de stelselwijziging agrarisch natuurbeheer. In hoofdstuk 5 komt de methodische aanpak voor beantwoording van de onderzoeksvragen aan bod. We sluiten in hoofdstuk 6 af met conclusies en reflectie op een aantal hardnekkige kwesties die aan de orde zijn bij de evaluatie van het agrarisch natuurbeheer.

² Deze werkgroep bestond uit Hendrien Bredenoord (PBL), Froukje Boonstra, Alwin Gerritsen, Dick Melman en Wim Nieuwenhuizen (allen WENR).

2 Beleid agrarisch natuurbeheer

Provincies subsidiëren agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk Nederland. Deze subsidie wordt deels gefinancierd vanuit de Europese Unie via het Plattelandsontwikkelingsprogramma. Met de ondersteuning van het agrarisch natuurbeheer hebben provincies over het algemeen twee ambities: versterken van biodiversiteit en het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Voor het agrarisch natuurbeheer is in 2016 een landelijke 'stelselwijziging' doorgevoerd als reactie op de tegenvallende ecologische resultaten van de vorige subsidieregeling en de hoge overheadkosten. In lijn hiermee hebben provincies de omvang van de gebieden waar agrarisch natuurbeheer gesubsidieerd wordt beperkt, zetten ze over het algemeen in op zwaardere beheerpakketten en richten ze zich op zogenoemde kerngebieden. Provincies sluiten nu contracten over het gewenste agrarisch natuurbeheer af met collectieven van agrariërs in plaats van met individuele boeren (PBL en WUR, 2017).

Het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer en een nieuwe werkwijze waarin agrarische collectieven een belangrijke rol hebben. De stelselvernieuwing is landelijk voorbereid en afgestemd en in alle provincies in 2016 van start gegaan. Binnen dit algemene stelsel kunnen provincies wel verschillende keuzes maken en doen dat ook. Sommige provincies hebben de gebieden waarin de agrarische collectieven met agrariërs beheerscontracten mogen afsluiten ruimtelijk strak begrensd om het proces goed te kunnen sturen. Andere provincies hanteren juist een ruime begrenzing zodat het collectief flexibeler afspraken kan maken met de deelnemers en gemakkelijker kan inspelen op veranderende omstandigheden (Kuindersma *et al.*, 2017). Ook collectieven zullen verschillende strategieën hebben en op verschillende manieren samenwerken met andere gebiedsactoren.

Het agrarisch natuurbeheer is hiermee een typisch voorbeeld van multi-actor en multi-level governance (Kuindersma *et al.*, 2002). Hoewel de stelselvernieuwing door het Rijk is voorbereid, is in de implementatie een belangrijke rol voor provincies weggelegd. De agrarische collectieven zijn verder de centrale actor in de feitelijke planning en uitvoering van het agrarisch natuurbeheer. Provincies stimuleren de collectieven om daarbij samen te werken met andere gebiedsactoren, zoals terreinbeheerders. Daarnaast is de EU medefinancier en speelt ze een kaderstellende rol. De verantwoordelijkheid voor de resultaten van het agrarisch natuurbeheer wordt daarmee gedeeld door diverse bestuurslagen, overheden, maatschappelijke partijen en agrarische ondernemers.

De verwachtingen van het nieuwe stelsel zijn hooggespannen. Het nieuwe stelsel moet allereerst zorgen voor een effectiever en efficiënter agrarisch natuurbeheer. Hierbij gaat het om de bijdrage aan de Europese verplichtingen op het gebied van soorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn in het landelijk gebied. Door op grond van ecologische criteria de beste leefgebieden aan te wijzen in hun natuurbeheerplannen en de beschikbare middelen hierop te concentreren, kunnen provincies hiervoor zorgen. Collectieven kunnen in deze gebieden vervolgens op vrijwillige basis beheerpakketten afsluiten met agrariërs. Om de efficiency te vergroten moeten de uitvoeringskosten van agrarisch natuurbeheer verder omlaag.

Een andere verwachting is dat de stelselvernieuwing zorgt voor organisatorische vernieuwing in het landelijk gebied. De agrarische collectieven kunnen volgens Rijk en provincies als nieuwe uitvoeringsstructuur een veel bredere rol vervullen dan alleen voor agrarisch natuurbeheer. Rijk en provincies zien bijvoorbeeld mogelijkheden in het waterbeheer, het landschapsbeheer en bij de realisatie van recreatie- of milieudoelen.

Ten slotte is de verwachting dat de agrarische collectieven ook de maatschappelijke betrokkenheid bij en economische betekenis van het agrarisch natuurbeheer kunnen vergroten, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen (Kuindersma *et al.*, 2017).

Over hoe deze verwachtingen en doelen zich precies tot elkaar verhouden bestaat geen consensus. Wel wordt de versterkte focus van de stelselvernieuwing Europese VHR-verplichtingen breed onderschreven. Voor agrarische collectieven is daarbij inpasbaarheid van het beheer in de agrarische bedrijfsvoering heel belangrijk. Ook hebben zij soms meer affiniteit met landschap dan met biodiversiteit (Nieuwenhuizen *et al.*, 2016). Onduidelijk is verder wat de precieze bijdrage aan VHR-verplichtingen vanuit het agrarisch natuurbeheer moet zijn. Daarover zijn geen afspraken gemaakt. Ook voor het verminderen van de uitvoeringskosten is geen streefbedrag afgesproken. Ook de verwachtingen op het vlak van organisatorische vernieuwing, maatschappelijke betrokkenheid en economie zijn niet uitgewerkt.

3 Uitgangspunten beleidsevaluatie

3.1 Begripsbepaling

Het woord beleidsevaluatie is al verschillende keren gevallen, maar wat verstaan we er nu precies onder? In dit rapport hanteren we in navolging van Crabbé en Leroy (2008) de volgende definitie:

Beleidsevaluatie is een wetenschappelijke analyse van een bepaald beleid (of deelveld van beleid), dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd.

Belangrijk in deze definitie is dat om beleid te evalueren een *analyse* van het beleid nodig is. Dat betekent dat het wat, hoe, wie en waarom van een bepaalde beleidssituatie onderzocht moet worden. Deze analytische vragen moeten altijd beantwoord worden vóórdat de eigenlijke evaluatie van bijvoorbeeld de doeltreffendheid, de legitimiteit of uitvoerbaarheid van een bepaald beleid kan worden uitgevoerd. Vaak wordt te makkelijk over deze beleidsanalyse gedacht. Het te evalueren beleid staat toch beschreven in formele beleidsnota's of wetsteksten? Er wordt dan voorbij gegaan aan het verschijnsel dat 'beleid' niet altijd eenduidig is, bestaat uit verschillende aspecten of onderdelen en er onder beleidsbetrokkenen verschillende en soms zelfs betwiste opvattingen over bestaan. Het reconstrueren van het beleid en het delen van deze analyse met beleidsbetrokkenen is daarmee een belangrijke stap die niet alleen noodzakelijk is vanuit analytisch oogpunt, maar ook voor de herkenbaarheid van de uiteindelijke resultaten van de beleidsevaluatie bij de beoogde gebruikers en stakeholders.

Om het beleid te evalueren zijn verder *criteria* nodig. Welke dat zijn zal bij elke evaluatie moeten worden bepaald. Naast gangbare criteria als effectiviteit of doeltreffendheid en efficiency kan je daarbij denken aan rechtmatigheid, rechtvaardigheid, legitimiteit, participatie en responsiviteit. Deze beoordeling draagt bij aan de verantwoordingsfunctie van beleidsevaluaties.

Ook richt beleidsevaluatie zich vrijwel altijd op verbeteren van beleid of beleidsprocessen. Het doen van *aanbevelingen* of het aanreiken van handelingsperspectieven aan de beleidsverantwoordelijken is daarvoor essentieel. Dit wordt ook wel de leerfunctie van beleidsevaluatie genoemd (Crabbé en Leroy, 2008).

Deze algemene definitie van beleidsevaluatie laat onverlet dat er verschillende perspectieven op het fenomeen beleidsevaluatie bestaan, die samenhangen met hoe 'beleid' wordt gezien. Hierover gaat de volgende paragraaf.

3.2 Perspectieven op beleidsevaluatie

Er bestaan verschillende perspectieven op beleidsevaluatie. Het meest bekend is het rationele perspectief, met als belangrijkste evaluatievorm de klassieke doelevaluatie (Crabbé en Leroy, 2008). Deze evaluatie is primair gericht op verantwoording. Centraal staat de vraag of en in welke mate de doelstellingen van een beleid door dit beleid zijn of worden gerealiseerd en of dit op efficiënte wijze gebeurt. Om een oordeel te kunnen vellen over de mate van effectiviteit van een beleid vergelijkt de evaluator de doeleinden van het beleid met de feitelijke of verwachte effecten van het beleid (Kuindersma en Boonstra, 2005). Beleid wordt in dit perspectief opgevat als een proces van welbewuste en doel rationele probleemoplossing onder de verantwoordelijkheid van een centrale, sturende actor, waarbij het proces kan worden weergegeven als een cyclus. Een maatschappelijk vraagstuk is via een proces van agendering een beleidsprobleem geworden, er zijn beleidsdoelstellingen bepaald en op grond daarvan verschillende opties voor de aanpak ontwikkeld. Deze opties kunnen worden vergeleken en gewogen op basis van de beleidsdoelstellingen (ex ante

evaluatie), waarna de gekozen optie wordt geïmplementeerd. Aan het eind van het proces kan op grond van ex post evaluatie worden beoordeeld of en in welke mate het initiële probleem is opgelost en de doelen zijn gehaald. Zo niet, dan dient de beleidscyclus opnieuw te worden doorlopen (Crabbé en Leroy, 2008).

Deze vorm van beleid en beleidsevaluatie past goed bij gestructureerde beleidsproblemen waarbij er overeenstemming is over de probleemsituatie, de normen waarmee die beoordeeld moet worden, de doelen en de benodigde kennis voor de aanpak van het probleem (Hisschemöller en Hoppe, 1998).

Vaak is hiervan echter geen sprake. De complexiteit en dynamiek van de netwerksamenleving zorgen voor een toename van zogenaamde ongestructureerde of ongetemde beleidsproblemen. Dit zijn problemen waarmee uiteenlopende belangen en opvattingen gemeoid zijn en bovendien onzekerheid bestaat over de benodigde kennis voor te ontwikkelen oplossingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan vraagstukken als klimaatverandering of voedselzekerheid. Betrokkenen zijn het hierbij vaak grondig met elkaar oneens, wetenschappelijke feiten worden betwist en er zijn geen kant-en-klare oplossingen voorhanden. De besluitvorming over dit soort ongetemde problemen vindt steeds meer plaats in samenwerking tussen overheden, burgers, maatschappelijke partijen en bedrijven. Bovendien is er interactie tussen beleidsprocessen op verschillende niveaus (EU, Rijk, provincie, regio). Door de verscheidenheid van betrokken actoren, percepties en strategieën volgen dit soort processen niet netjes de fasen van de beleidscyclus maar verlopen ze grillig. Ook na politieke besluitvorming blijven actoren zich met het vraagstuk bemoeien en/of treden nieuwe actoren toe tot de beleidsarena.

Voor de evaluatie van dit soort multi-actor en multi-level beleidsprocessen en -uitkomsten schiet klassieke doe-evaluatie te kort. Er is in een governance-situatie immers niet één centrale (overheids)actor die verantwoordelijk gehouden kan worden voor de geboekte beleidsresultaten of het gebrek daaraan. Deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld met de instanties en partijen op verschillende beleidsniveaus die bij de beleidsvoering betrokken zijn en hun kennis en andere hulpbronnen inbrengen (Van der Meer en Edelenbos, 2006). Beleidsdoelen staan in een governance-situatie bovendien niet vast, maar ontwikkelen zich op basis van de onderhandelings- en leerprocessen tussen betrokken stakeholders. Eenzijdig toetsen aan initiële doelen van één van de betrokken actoren zal in zo'n situatie leiden tot onherkenbare uitkomsten voor andere stakeholders, bij hen geen leereffect teweeg brengen en in het slechtste geval de beleidscontroverse eerder vergroten dan verkleinen.

Deze verandering in de aard van beleidsprocessen (grillig, multi-actor, multi-level, doelzoekend) leidt tot (hernieuwde) belangstelling voor meer participatieve en gebruiksgesichte evaluatietypen die zich richten op het betrekken van alle stakeholders bij het te evalueren project of programma en niet alleen de opdrachtgever of financier (Guba en Lincoln, 1989; Patton, 1997). Evaluatie vindt daarbij niet achteraf plaats maar zoveel mogelijk gedurende de ontwikkeling of uitvoering van een programma. Een voorbeeld van een dergelijke evaluatiebenadering is responsieve evaluatie (Abma, 1996; 2005; Abma en Stake, 2001). Uitgangspunt van deze benadering is dat een beleidsproject of -programma vaak uiteenlopende en soms conflicterende betekenissen heeft voor belanghebbenden. Consensus over bijvoorbeeld beleidsdoelen wordt dus niet vooraf verondersteld zoals in een klassieke beleidsevaluatie. De evaluator is vooral een facilitator die zorgt voor condities voor een open dialoog tussen stakeholders en met hen onderhandelt over betekenisvolle inzichten. Stakeholders worden hiertoe actief betrokken als partners in de evaluatie van het project of programma. Ze bepalen samen de vraagstelling van de evaluatie, zijn betrokken bij de selectie van deelnemers, interpreteren de bevindingen en passen die toe in hun praktijk. De initiële issues of leervragen zoals verwoord door de verschillende belanghebbenden verschuiven hierdoor en het evaluatieontwerp ontwikkelt zich gaandeweg (Abma, 2005).

Duidelijk is dat klassieke doe-evaluatie en responsieve evaluatie twee uitersten vertegenwoordigen op de as die loopt van verantwoord (of afrekenen) naar leren en van government naar governance. Klassieke doe-evaluatie is aantrekkelijk vanwege eenvoud van het onderliggende beleidsmodel, de heldere vraagstelling en beoordelingscriteria en is vooral geschikt in situaties waarin de verantwoordelijkheid voor beleidsresultaten duidelijk is belegd, de doelen eenduidig zijn en beleidsinterventies en effecten makkelijk met elkaar in verband te brengen zijn. Responsieve evaluatie

scoort goed op het benutten van diverse inzichten en kennisbronnen en het versterken van wederzijds begrip tussen betrokken stakeholders in complexe beleidssituaties.

Een poging om de kracht van beide typen evaluaties te benutten is de zogenaamde lerende evaluatie. Dit is in feite een tussenvorm tussen een klassieke doelevaluatie gericht op verantwoording over de effectiviteit van beleid en responsieve vormen van evaluatie gericht op gezamenlijke betekenisvorming en leren over de werking van beleid onder beleidsbetrokkenen (tabel 1) (Kuindersma *et al.*, 2006; Edelenbos en Van Buuren, 2006). In een lerende evaluatie wordt de evaluatie vormgegeven op basis van de verantwoordings- en leerbehoeftes van partijen wiens praktijk of beleid geëvalueerd wordt. Onderzoekers stellen in een lerende evaluatie samen met beleidsbetrokkenen een evaluatiekader op, brengen de (tussen)resultaten van het beleid in beeld, toetsen het beleid aan de overeengekomen criteria en ontwikkelen in een gezamenlijk leerproces nieuwe handelingsperspectieven en beleids-opties. Naast effectiviteit of efficiëntie staan meestal ook andere beoordelingscriteria als transparantie, responsiviteit of leervermogen centraal in een lerende evaluatie. Er is verder veel aandacht voor de vraag hoe beleidsresultaten tot stand komen, voor het onderling delen van ervaringen en interpretatiekaders en gezamenlijke reflectie op de eigen werkpraktijk. Een lerende evaluatie vindt tijdens de beleidsontwikkeling of -uitvoering plaats en niet pas achteraf. Hierdoor kan op basis van opgedane inzichten worden tussentijds worden bijgestuurd (PBL en WUR, 2017).

Tabel 1: Overzicht typen beleidsevaluatie

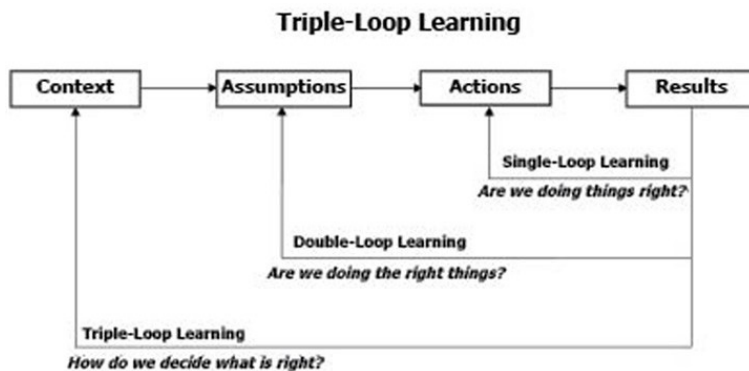
	Klassieke doelevaluatie	Lerende evaluatie	Responsieve evaluatie
Doel	Verantwoorden over beleidsresultaten	Verantwoorden en leren	Leren/ verbetering beleidspraktijken
Type beleidsprobleem	Gestructureerd	Matig gestructureerd	Ongestructureerd
Evaluatiedesign	Op basis van formele beleidstheorie	Op basis van gemeenschappelijke verwachtingen stakeholders	'Emergent design'
Type evaluatievragen	Draagt beleid bij aan de doelen?	Hoe draagt beleid bij aan gemeenschappelijke verwachtingen? Hoe kan het beter?	Wat zijn verschillende perspectieven en onderliggende normen en waarden stakeholders?
Rol evaluator	Onafhankelijk expert	Expert en facilitator	Facilitator
Rol stakeholders	Informatieverstrekkers	Informatieverstrekker en partner in de evaluatie	Actieve partners in de evaluatie
Type kennis	Expertkennis	Expert- en ervaringskennis	Ervaringskennis
Basis criterium	Effectiviteit en efficiency	Naast effectiviteit ook andere good governance criteria	Issues belanghebbenden
Timing	Ex ante/ Ex post	Ex durante	Ex durante

Naar: Van Veen *et al.*, 2016; Kuindersma en Boonstra, 2005

Leren vindt in een lerende evaluatie idealiter plaats op verschillende niveaus (figuur 1). Argyris & Schön (1978) maken onderscheid in single, double en triple loop leren. Bij single loop leren gaat het vooral om het bijstellen van bestaande maatregelen om vastgesteld beleid uit te voeren en "om de dingen beter te doen". Bij double loop leren staan de aannames en uitgangspunten van het beleid ook ter discussie en gaat het om de vraag "of we wel de juiste dingen doen". Bij triple loop leren wordt er gereflecteerd op het leren zelf. De vraag die hierin centraal staat is "hoe we eigenlijk weten en bepalen wat goed is". Hoe hoger de leerambitie, des te meer aandacht er zal moeten zijn voor het organiseren van het leren. Zo heeft double loop leren ook een sterke politieke component en raakt triple loop leren aan kernwaarden rond leren en kennisontwikkeling. Het organiseren van reflexiviteit is dan van groot belang. Bij klassieke doelevaluaties zijn hogere ordes leren niet aan de orde. De doelen staan niet ter discussie en als er wordt geleerd dan gaat dat over de wijze waarop de doelen

effectiever bereikt kunnen worden³. Bij responsieve en lerende evaluaties kan wel geleerd worden over de doelen en uitgangspunten van beleid en wordt idealiter ook gereflecteerd op het leren zelf van de betrokkenen en hun organisaties.

Lerend evalueren is vooral een perspectief op beleidsevaluatie en is geen vaststaande methodiek of aanpak. Afhankelijk van de beleidssituatie en de verantwoordings- en leerbehoeften van betrokkenen zullen een concrete evaluatie aanpak en procesontwerp moeten worden ontwikkeld. Hierbij kan geput worden uit tal van bestaande kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden (zie voor een overzicht Crabbé en Leroy, 2008). Hierbij zijn nadrukkelijk ook methoden aan de orde die in klassieke evaluaties veel worden toegepast zoals effectmonitoring. De setting waarin ze worden toegepast en de wijze waarop verschilt echter wel. Bovendien zal door de nadruk op verschillen in betekenisgeving en ervaringen met de werking van beleid ook altijd sprake zijn van kwalitatieve onderzoeksmethoden en procesfacilitatie.



Figuur 1: Overzicht van verschillende niveaus van leren (Argyris & Schön, 1978). Alle niveaus komen bij lerend evalueren aan de orde.

3.3 Lerende evaluatie van het natuurbeleid

De evaluatie van het Natuurpact is vormgegeven als lerende evaluatie. Rijk en provincies hebben hiervoor gekozen omdat zij in het natuurbeleid voor nieuwe uitdagingen staan. Processen als decentralisatie en vermaatschappelijking zorgen voor andere verhoudingen en nieuwe thema's. Traditionele partijen worden gevraagd nieuwe rollen te vervullen en nieuwe partijen nemen initiatieven voor natuur en brengen daarmee nieuwe perspectieven in. Bovendien zijn sommige beleidsambities en -strategieën uit het Natuurpact, zoals rond maatschappelijke betrokkenheid en nieuwe verbindingen tussen natuur en economie te weinig uitgekristalliseerd om op klassieke wijze te evalueren (Van Veen *et al.*, 2016). De gedecentraliseerde bestuurlijke context waarbij twaalf provincies op hun eigen manier hun natuurbeleid uitwerken en uitvoeren biedt verder bij uitstek kansen om van elkaars ervaringen te profiteren. PBL en WUR verwachtten met een lerende evaluatie bovendien de kwaliteit van de vergaarde kennis, de bruikbaarheid en impact ervan te vergroten vergeleken met meer traditionele evaluatievormen (PBL en WUR, 2017).

Wanneer de evaluatie van de stelselvernieuwing onderdeel wordt van een volgende evaluatie van het Natuurpact, zal dit een lerende aanpak met zich meebrengen. Maar ook los van de specifieke context van de LEN zijn er volgens ons goede redenen om voor lerend evalueren van de stelselvernieuwing te kiezen. Deze hebben te maken met de kenmerken van het nieuwe stelsel en de beleidsomgeving. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk heeft het beleid voor agrarisch natuurbeheer een governance-karakter. Er zijn tal van actoren op verschillende beleidsniveaus bij betrokken die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de resultaten maar verschillende perspectieven inbrengen.

³ Omdat klassieke doelevaluaties meestal worden uitgevoerd door externe evaluatoren en de resultaten openbaar zijn, zijn geëvalueerden vaak meer geneigd hun beslissingen te verdedigen dan dat ze de evaluatieresultaten internaliseren en ervan leren (Van der Meer en Edelenbos, 2006)

De Minister zal willen rapporteren over de bijdrage van het stelsel aan VHR-doelen. Ook voor de provincies staan de beleidsdoelstellingen ten aanzien van biodiversiteit centraal. De collectieven denken vaak primair vanuit de agrarische bedrijfsvoering en hoe de beheermaatregelen hier in kunnen passen. Ze hebben vaak andere perspectieven op natuur, dan natuur als biodiversiteit (Nieuwenhuizen *et al.*, 2016). Bovendien is er nog veel te leren over de aansturing door provincies, de rol van de collectieven, de omgang met de Europese kaders en het geschikte beheer in de praktijk. Lerend evalueren heeft in deze situatie belangrijke voordelen boven een klassieke doe-evaluatie. Betrokkenen op verschillende niveaus denken mee over het evaluatiekader, delen verwachtingen en perspectieven, brengen kennis in en verrijken daarmee de bevindingen. Door gezamenlijke betekenisgeving sluiten de evaluatieresultaten beter aan bij de (beleids)praktijk van de betrokken stakeholders wat de acceptatie en bruikbaarheid van bevindingen verhoogd. Door de evaluatie te organiseren als gezamenlijk proces van onderzoekers en stakeholders op verschillende niveaus wordt bovendien de samenwerking rond agrarisch natuurbeheer versterkt.

We gaan er in dit rapport vanuit dat bij een komende evaluatie van het agrarisch natuurbeheer er gekozen zal worden voor een lerende evaluatie. Dit betekent dat de evaluatievragen en beoordelingscriteria in nauwe samenwerking met de (beleids)praktijk zullen worden uitgewerkt, gebruik zal worden gemaakt van de inzichten en ervaringen van betrokkenen op verschillende niveaus en gezamenlijke betekenisgeving zal plaatsvinden. Ook gaan we ervan uit dat de focus zal liggen op het bepalen van de effectiviteit van de stelselvernieuwing en leren van ervaringen met de beleidsuitvoering. In tegenstelling tot de vorige rapportage van de LEN zal het in deze evaluatie echter niet meer gaan om verwachte effecten van de stelselvernieuwing en kansen en risico's voor de uitvoering, maar om daadwerkelijk opgetreden effecten en slaag- en faalfactoren. Een echte *ex post* evaluatie is het daarmee niet, omdat de evaluatie tijdens de uitvoering plaatsvindt en niet achteraf. Vraag is overigens nog wel wie er allemaal moeten leren, op welk niveau dit leren plaats zal moeten vinden en welke vorm dit moet hebben. Naast provincies en Rijk, zal er ook een belangrijke rol zijn weggelegd voor agrarische collectieven wegens hun centrale rol in de uitvoering. Dit zal rond een concrete opdracht verder moeten worden uitgewerkt.

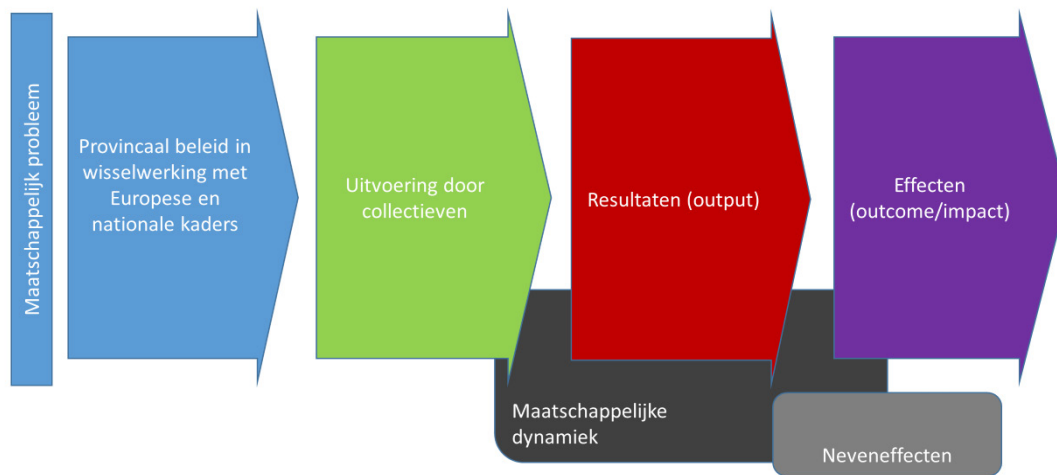
4 Verwachte vraagstelling

Op basis van de eerste rapportage van de LEN en de uitgangspunten voor het vervolg verwachten we dat een komende evaluatie van het agrarisch natuurbeheer zich zal richten op de effectiviteit van de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer voor het behalen van de VHR-doelen. Daarnaast zullen de provincies en het Rijk willen weten hoe en in welke mate de stelselvernieuwing bijdraagt aan zogenaamde verbrede doelen van het natuurbeleid. Bovendien zullen ze willen leren van de uitvoering in de praktijk (slaag- en faalfactoren) om de effectiviteit en efficiency van het stelsel te vergroten. Vertaald naar een onderzoeksvraagstelling verwachten we dat de komende evaluatie van de stelselvernieuwing voor agrarische natuurbeheer zich zal richten op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ontwikkelt het provinciale beleid voor agrarisch natuurbeheer zich in de periode 2016 tot heden in wisselwerking met Europese en nationale beleidskaders?
2. Welke verschillen en overeenkomsten zijn er in de provinciale uitwerking?
3. Wat zijn beleidsresultaten en effecten van de stelselvernieuwing op het vlak van biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding natuur en economie?
4. Welke faal- en slaagfactoren treden er op in de uitvoering?
5. Welke neveneffecten heeft het stelsel?
6. Hoe kunnen het Rijk, de provincies en de agrarische collectieven inspelen op de slaag- en faalfactoren in de uitvoering om daarmee de effectiviteit van het stelsel in het licht van de verschillende doelen en ambities te vergroten?
7. Welke aanpassingen in het stelsel en de onderliggende beleidstheorie zijn nodig om de ambities op het vlak van biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie te realiseren?

Figuur 2 schetst een beeld van de bouwstenen en relaties die in beeld moeten worden gebracht om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden. Het provinciaal beleid voor agrarisch natuurbeheer bestaande uit subsidie en organisatorische keuzes kan gezien worden als input. Het zorgt ervoor dat er agrarische collectieven zijn ontstaan die beheermaatregelen uitvoeren. Deze collectieven boeken resultaten zoals een bepaalde oppervlakte beheerd gebied of een vorm van samenwerking met terreinbeheerders. Deze resultaten monden uiteindelijk uit in effecten op vlak van biodiversiteit, maatschappelijke betrokkenheid en/of economie. Slaag- en faalfactoren, zoals de beschikbaarheid van relevante expertise, kunnen zich zowel voordoen bij de provinciale implementatie van het nationale stelsel als bij de uitvoering door collectieven. Ze zijn een belangrijke verklarende factor voor mate waarin gewenste resultaten geboekt worden. Inzicht in slaag- en faalfactoren biedt aanknopingspunten voor leren en verbeteringen binnen het stelsel. De maatschappelijke dynamiek, maar ook ongewenste neveneffecten, kunnen er ten slotte voor zorgen dat het stelsel en de onderliggende beleidstheorie niet meer houdbaar zijn en er aanpassingen nodig zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan veranderingen in de landbouw.

Deze vraagstelling en bouwstenen zijn nog erg globaal. De verwachte beleidsresultaten en effecten op het vlak van biodiversiteit en verbrede doelen zullen samen met betrokkenen verder geoperationaliseerd moeten worden om een valide meting te kunnen uitvoeren. Zo is het bij biodiversiteit de vraag of het Rijk en de provincies de bijdrage aan brede biodiversiteit willen weten of alleen aan de VHR-doelsoorten en welke dan. Wij gaan er hier voorlopig van uit dat het Rijk en de provincies in ieder geval zullen kiezen voor het in beeld brengen van de bijdrage van het nieuwe stelsel aan de gunstige staat van instandhouding van de 67 VHR-doelsoorten uit het stelsel maar ook willen weten wat de effecten zijn op het vlak van maatschappelijke betrokkenheid en economie. Ook deze verbrede doelen behoeven een verdere uitwerking om te kunnen evalueren of de stelselvernieuwing daaraan heeft bijgedragen.



Figuur 2: Bouwstenen voor evaluatie van stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer

Omdat het niet mogelijk is een vastgestelde verandering in doelsoorten of maatschappelijke betrokkenheid direct te relateren aan de beleidsinterventie (zoals een subsidieregeling of organisatorische vernieuwing) is het verder zaak naar meer dingen te kijken dan naar de interventie en de beoogde verandering alleen. Vraag is via welke tussenstappen⁴ we verwachten dat de stelselvernieuwing leidt tot de beoogde effecten. De gedeelde veronderstellingen hierover zijn de beleidstheorie. In de beleidstheorie van het nieuwe stelsel nemen de collectieven bijvoorbeeld een cruciale plek in. Verwacht wordt onder meer dat de ecologische effectiviteit toeneemt doordat zij zullen kiezen voor zwaardere pakketten dan in het oude stelsel en hun beheer meer zullen afstemmen met het beheer van terreinbeheerders in aangrenzende natuurgebieden.

Deze en andere veronderstellingen over de beoogde werking van het beleid worden in een beleids-evaluatie getoetst om de bijdrage van de beleidsinterventie aan de doelen te kunnen vaststellen. Hiermee is het mogelijk om vast te stellen in hoeverre een eventueel beleidsfalen te wijten is aan een verkeerde beleidsuitvoering (bijv. bepaalde instrumenten werden niet ingezet) of een verkeerde beleidstheorie (bijv. de doelgroep reageerde anders op de instrumenten dan verwacht, de beleids-ambities zijn onrealistisch) of dat er andere, onverwachte, institutionele of fysieke factoren, in het spel zijn die de doelrealisatie beïnvloeden (Bressers en Hoogerwerf, 1991).

De operationalisatie van doelen en veronderstellingen uit de beleidstheorie leidt tot een verdere aanscherping van bovenstaande vraagstelling. Vervolgens is het de vraag welke methodische aanpak geschikt is om deze aangescherpte vraagstelling te beantwoorden. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

⁴ In internationale literatuur wordt dit ook wel het vaststellen van een 'accountability track' genoemd, zie bijvoorbeeld Regeer *et al.*, 2016.

5 Aanpak

5.1 Inleiding

In een lerende evaluatie zal het evaluatiekader, bestaande uit de doelen waarop het beleid getoetst moet worden, de onderzoeksvragen en de te toetsen veronderstellingen uit de gezamenlijk gereconstrueerde beleidstheorie, ontwikkeld worden in samenspraak met de belangrijkste stakeholders bij het beleid. Dit proces is dus in feite fase 1 van de evaluatie. Op basis van het gezamenlijk ontwikkelde evaluatiekader en organisatorische randvoorwaarden kan de methodische aanpak voor de beantwoording van de onderzoeksvragen uitgewerkt worden. Om in dit rapport, vooruitlopend op de uitkomsten van dit proces, toch iets te kunnen zeggen over mogelijke methodische keuzes en aanpak hebben we de globale vraagstelling uit hoofdstuk 4 als uitgangspunt genomen en doen we waar nodig aanvullende aannames over te toetsen veronderstellingen en doelen. In het navolgende beschrijven we per onderzoeksvraag of combinatie van onderzoeksvragen een globale aanpak en methodische keuzes.

5.2 Beleidsontwikkeling en implementatie

De eerste twee onderzoeksvragen over de wijze waarop het stelsel zich ontwikkelt, kunnen beantwoord worden door een update van de beleidsanalyse die reeds is gedaan voor de eerste rapportage van de LEN. Via deze beleidsanalyse is de stelselvernieuwing en de implementatie door provincies in beeld gebracht (Kuindersma *et al*, 2016). De update richt zich op de belangrijkste veranderingen die zich sinds de invoering in 2016 hebben voorgedaan in de Europese en nationale beleidskaders voor agrarisch natuurbeheer, het beleidsinstrumentarium en de organisatie, en de (verschillen in de) wijze waarop provincies en collectieven hiermee zijn omgegaan. Een voorbeeld van een verandering in instrumentarium is het extra geld dat het Rijk heeft uitgetrokken voor beheer (22 miljoen euro) en inrichting (9 miljoen euro). Aanleiding was de motie Grashoff-Leenders uit 2015 waarin werd gevraagd om een landelijk plan voor de instandhouding van weide- en akkervogels naar aanleiding van zorgwekkende cijfers over de weidevogelstand. In het kader van deze motie is door BoerenNatuur.nl, de overkoepelende organisatie van de collectieven, een project gestart om tot optimalisatie van het agrarisch natuurbeheer te komen. Hierin spelen de collectieven een centrale rol. Onderzocht kan worden tot welke veranderingen in beheer en beoogde effecten dit heeft geleid. Bronnen voor de update zijn documentenanalyse en interviews met beleidsbetrokkenen en collectieven.

5.3 Beleidsresultaten en -effecten

5.3.1 Algemeen

Onderzoeksvraag 3 en 4 gaan over de beleidsresultaten en -effecten van het nieuwe stelsel. De beleidsresultaten (output), zoals het aantal gecertificeerde collectieven, het aantal afgesloten contracten, de oppervlakte gesubsidieerd beheer, aantallen beheermaatregelen, het type beheermaatregelen, de relaties met terreinbeheerders etc. kunnen grotendeels in beeld gebracht worden door middel van een deskstudy en aanvullende interviews. Welke outputgegevens precies relevant zijn is afhankelijk van de te toetsen veronderstellingen. Zo zal voor het toetsen van de veronderstelling dat het nieuwe stelsel bijdraagt aan een verschuiving naar zwaardere beheermaatregelen en dat dit bijdraagt aan het verhogen van de ecologische effectiviteit, gegevens over het type genomen beheermaatregelen nodig zijn. Belangrijke bron zijn de RVO-gegevens over de afgesloten contracten.

Bij effecten (outcome) zal het in ieder geval gaan over de bijdrage aan de VHR-doelstellingen wegens de versterkte focus van het nieuwe stelsel hierop. Daarnaast kunnen maatschappelijke en economische effecten in beeld gebracht worden. Een effectmeting alleen is echter niet voldoende om de vraag naar de bijdrage van het nieuwe stelsel aan de doelen in beeld te brengen. Veranderingen in bijvoorbeeld weidevogel-broedparen kunnen immers ook andere oorzaken hebben dan de stelselvernieuwing. Om wel conclusies te kunnen trekken over de bijdrage van de stelselvernieuwing aan de gemeten effecten dient gecorrigeerd te worden voor de effecten van externe factoren zoals ontwikkelingen in de landbouw en het milieubeleid bijvoorbeeld door percelen met en zonder agrarisch natuurbeheer met elkaar te vergelijken. Ook is inzicht nodig in de slaag- en faalfactoren in de uitvoering (zie paragraaf 5.4)

5.3.2 Bijdrage aan verbeteren biodiversiteit

Bij de bijdrage aan biodiversiteit zullen betrokkenen naar verwachting kiezen voor het in beeld brengen van de bijdrage van het gesubsidieerde beheer aan de gunstige staat van instandhouding van de 67 VHR-soorten die door het Rijk en de provincies binnen het stelsel zijn aangewezen. Idealiter zou het effect van het nieuwe stelsel af te lezen moeten zijn aan een toename van de populatieomvang van de doelsoorten behorend bij de vier leefgebieden (open grasland, open akker, droge en natte dooradering) waar het stelsel zich op richt. Dit is echter te simpel gedacht. Er gaat tijd overheen voordat de genomen maatregelen een effect kunnen hebben op de populatieomvang van de doelsoorten (naijleffect). Eerst moet door beheer de vereiste habitatkwaliteit worden gerealiseerd en vervolgens kan een populatie daar gebruik van maken. Met beide stappen is tijd gemoeid. Met realisatie van het habitat is voor bijvoorbeeld graslandbeheer al gauw 3-6 jaar en (vaak nog meer) gemoeid.

Voordat een weidevogel populatie zich op de nieuwe omstandigheden heeft ingesteld is naar schatting ook nog een eens periode van minimaal van 5-10 jaar nodig. De stelselvernieuwing kan dus pas na minimaal 8 jaar (en vaak nog veel langer) een zichtbaar effect hebben op de populatieomvang. Een bijkomend probleem is de beperkte beschikbaarheid van monitoringsgegevens. Hoewel er landelijke meetnetten zijn, waarin de verspreiding van de doelsoorten in kaart wordt gebracht, is er nog geen monitoring operationeel, waarmee de effecten van het stelsel landelijk of op gebiedsniveau eenduidig kunnen worden vastgesteld. Zo ontbreekt het in veel gebieden aan nulmetingen en wordt niet overal dezelfde inventarisatiemethode met dezelfde intensiteit gehanteerd, worden niet-beheerde gebieden niet of slechts gedeeltelijk bij de inventarisatie meegenomen en loopt de ervaring en kwaliteit van de inventarisatie medewerkers soms sterk uiteen.

In de evaluatie van de ecologische effectiviteit van de toenmalige regeling voor agrarisch natuurbeheer uit 2007 (MNP, 2007) is overigens wel veldwerk gedaan. De vraagstelling was toen generieker en richtte zich op de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer over een veel langere periode (1981-2006). Ook destijds bleek het lastig om een zuiver beeld te krijgen van de effecten (zie bijv. Melman *et al.*, 2007, 2010), vanwege de sterk uiteenlopende omstandigheden waarin het beheer werd toegepast. Deze ervaring noopt tot nadenken over een andere methode voor het in beeld brengen van biodiversiteitseffecten.

Als daadwerkelijk meten van veranderingen in de populatieomvang niet mogelijk of prematuur is, blijven er in principe twee opties over die (eventueel in combinatie) kunnen worden toegepast om vast te stellen in welke mate het beheer een bijdrage zal leveren aan de gunstige staat van instandhouding namelijk (1) via een beoordeling van de ligging van het gevoerde beheer en (2) via een beoordeling van de daadwerkelijk met het beheer gerealiseerde habitatkwaliteit. Pas op langere termijn zou daar de ontwikkeling van de populaties zelf aan kunnen worden toegevoegd.

Optie 1 - Ligging beheer via landsdekkende deskstudy

Bij deze analyse wordt bepaald in hoeverre het beheer wordt uitgevoerd in voor de doelsoorten geschikte gebieden (afgeleid uit potentiële habitatkwaliteit en aanwezigheid van doelsoorten). Waar mogelijk wordt ook aangegeven welke verbetering aan de habitatkwaliteit van het beheer mag worden verwacht en daarmee in totaliteit: het te verwachten areaal waar het habitat wordt verbeterd. Door de huidige beheersituatie te vergelijken met de situatie op tijdstippen van voor de stelselvernieuwing

(beheergegevens van 2015 en 2010 zijn beschikbaar) kan worden aangegeven in hoeverre in de loop der tijd een verbetering van de lokalisatie van het beheer is gerealiseerd (bijvoorbeeld in de vorm van toenemende concentratie van het beheer in gebieden met een hogere geschiktheid (potentie) en een toename van het beheerde areaal). Hiervoor wordt een deskstudy met behulp van GIS ingezet. Bronnen zijn contractgegevens die landelijk beschikbaar zijn (bij RVO, SCAN-gis) en van de zogenaamde q35-kaarten⁵.

Voor weidevogels (open grasland) kan gebruik worden gemaakt van de kaarten met potentiële habitatkwaliteit, zoals die in het Kennissysteem Beheer-op-Maat beschikbaar zijn. Deze kaarten met potentiële habitatkwaliteit worden in regionale sessies besproken, aangevuld en verbeterd met de betrokken regionale partijen, zoals de agrarische collectieven, de provincies en terreinbeheerders. Voor de andere leefgebieden is beduidend minder operationele kennis voorhanden. Voor de evaluatie van de ligging van het beheer in deze leefgebieden kunnen de al genoemde q35-kaarten worden gebruikt. Deze zijn voor alle vier de leefgebiedtypen in een eerste vorm beschikbaar (Melman *et al*, 2015). Deze kaarten geven het verspreidingsgebied (de beste 35%) voor de soorten van de vier leefgebiedtypen. Deze beelden zijn vrij grof, want ze verbeelden het geheel van soorten. Voor een verfijning van deze kaarten naar de afzonderlijke soorten kan gebruik gemaakt worden van de verspreidingskaarten van de individuele soorten. Deze kaarten zijn in beginsel beschikbaar. De analyseresultaten kunnen op verschillende ruimtelijke niveaus worden gepresenteerd: (a) landelijk niveau, (b) provinciaal niveau en (c) collectief (gebieds)niveau. Ook deze potentiële kaarten kunnen in de genoemde regionale sessies worden besproken en verbeterd.

In de regionale sessies zal ook aandacht zijn voor de motivatie voor gemaakte keuzes voor ligging en type beheer, zowel op ecologisch als op economisch (zoals beschikbare budgetten en impact op bedrijfsvoering) en sociaal vlak (zoals deelnamebereidheid). Deze informatie zal gebruikt worden om de ecologische analyses te duiden en door te beschrijven welke regionale processen en keuzes hieraan ten grondslag liggen en zo te leren over de adequaatheid van de gehanteerde beleidstheorie en de eventuele benodigde aanpassingen daarin om de effectiviteit te vergroten.

Optie 2 - Gerealiseerde habitatkwaliteit via veldwerk in gebieden

Bij deze analyse wordt bepaald wat de daadwerkelijk gerealiseerde habitatkwaliteit is. Bij het in beeld brengen hiervan gaat het er om de relatie vast te stellen tussen het gevoerde beheer en de feitelijke habitatkwaliteit, gegeven de landschappelijke uitgangssituatie. Daartoe wordt *in het veld* vastgesteld wat bij de verschillende beheervormen de feitelijke habitatkwaliteit is, en in hoeverre die aan de randvoorwaarden van de doelsoorten voldoet. Het ligt voor de hand dat naast de aard van het beheer ook de tijdsduur waarover het aangepaste beheer plaatsvindt en de potentiële habitatkwaliteit van invloed zijn op de grootte van het beheereffect⁶. Deze kenmerken worden bij de analyse meegenomen.

Om de habitatkwaliteit voor bijvoorbeeld het leefgebiedtype 'open grasland' eenduidig in verschillende kwaliteitsklassen te onderscheiden, zal eerst een geobjectiveerde klasse-indeling moeten worden opgesteld. Om het goed hanteerbaar te houden zal worden gestreefd naar een onderscheid in drie à vier kwaliteitsklassen. Voor open grasland, dat wil zeggen vochtig weidevogelgrasland, zal dit relatief goed te doen zijn, omdat de daarin voorkomende soorten gemeenschappelijke habitatkenmerken hebben en er veel onderzoek beschikbaar is. Kwaliteiten van de vegetatiestructuur en soorten-samenstelling en -rijkdom, de drooglegging en landschappelijke openheid zullen de belangrijkste kenmerken zijn.

Voor de overige leefgebiedtypen lopen de habitateisen van de doelsoorten meer uiteen, en zal het minder eenvoudig zijn om een robuuste kwaliteitsklasse indeling op te stellen die voor alle doelsoorten hanteerbaar is. Deze indeling zal daarom een meer voorlopig karakter hebben. Ook voor deze leefgebiedtypen zal de te hanteren indeling maximaal geobjectiveerd worden. De habitatbeschrijving

⁵ Q35-kaarten geven het kleinste gebied weer waarbinnen 35% van de doelsoorten voorkomt. Anders verwoord: de gebieden met de hoogste dichtheid aan doelsoorten. Voor elk van de leefgebiedtypen is een dergelijk kaart beschikbaar.

⁶ Aangenomen mag worden dat de habitatkwaliteit met behulp van proxy's kan worden beschreven. Voor grasland bijvoorbeeld zijn dat de soort- en structuurkenmerken van de vegetatie. Feitelijk gaat het voor de doelsoorten natuurlijk ook om aantal en grootte van de daarin voorkomende voedselsoorten (insecten, wormen ed).

voor deze soorten (kwalitatieve en kwantitatieve kenmerken) zal in eerste aanleg worden gebaseerd op de informatie zoals die is vastgelegd in de zogenaamde soortenfiches over de doelsoorten, inclusief de literatuur die voor deze fiches is gebruikt.

Het is noodzakelijk om de kwaliteitsklasse-indeling gereed te hebben in het seizoen voorafgaand aan het inventariserende veldwerk. Het opstellen van deze indeling zal plaatsvinden in samenwerking tussen onderzoekers en betrokkenen van de provincies, collectieven en terreinbeheerders.

Aan de hand van de geobjectiverde habitatkenmerken wordt in het veld vastgesteld in hoeverre van gerealiseerd habitat sprake is en of deze realisatie door het agrarisch natuurbeheer daadwerkelijk toeneemt.

Het landsdekkend uitvoeren van het veldwerk is zeer omvangrijk en dus kostbaar, daarom zal dit via een meervoudige casestudy, op gebiedsniveau worden gedaan. Bij de selectie van gebieden hiervoor moet worden gezorgd voor een evenwichtige, landelijke afspiegeling en spreiding over de verschillende leefgebieden om uiteindelijk meer generieke uitspraken te kunnen doen. Gekeken zal worden of het mogelijk is om de collectieven zelf metingen van de voorgestelde klassenindeling te laten doen. Deze data kunnen dan gevalideerd en verdiept worden met veldwerk dat door onderzoekers op een beperkt aantal locaties.

Het veldwerk in gebieden biedt zodoende veel aanknopingspunten voor gezamenlijke betekenisgeving en leren door onderzoekers en collectieven. Onderzoekers kunnen daarbij ecologische kennis inbrengen over bijvoorbeeld landelijke of provinciale kwaliteitscriteria en monitoring. Collectieven kunnen hun kwaliteitscriteria inbrengen en hun afwegingen voor de plek en het type beheer nader toelichten. Ook de beoordeling van de habitatkwaliteit kan als gezamenlijk proces worden georganiseerd. Hierbij is het wenselijk niet alleen onderzoekers en collectieven, maar ook de provincies en regionale terreinbeheerders te betrekken, als belangrijke spelers in het agrarisch natuurbeheer.

5.3.3 Bijdrage aan versterken maatschappelijke betrokkenheid

De verwachtingen van het nieuwe stelsel op het vlak van maatschappelijke betrokkenheid zijn veel minder scherp omschreven dan die voor biodiversiteit en zullen in samenspraak met stakeholders nader moeten worden ingevuld om evaluatie ervan mogelijk te maken. Vooruitlopend hierop valt te denken aan zaken als een toename in de deelnamebereidheid van boeren aan agrarisch natuurbeheer, de totstandkoming van brede gebiedscoalities waarin collectieven, terreinbeheerders en vrijwilligers samenwerken op het vlak van agrarisch natuurbeheer, het opgebouwde sociaal kapitaal en de tevredenheid van betrokken partijen over de samenwerking.

Op gebiedsniveau kan de deelnamebereidheid en de factoren die daaraan ten grondslag liggen onderzocht worden via een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve analyse. Feit is dat het aantal deelnemers afgenomen is in het nieuwe stelsel, maar dat heeft overwegend budgettaire redenen. De deelnamebereidheid in relatie tot de daadwerkelijke deelname is daarmee een betere benadering van betrokkenheid bij agrarisch natuurbeheer onder boeren, dan de daadwerkelijke deelname. Door de deelnamebereidheid in relatie tot de daadwerkelijke deelname onder het huidige stelsel af te zetten tegen die onder het oude stelsel en de belangrijkste verklarende factoren hiervoor te achterhalen kan de rol van de collectieven hierbij worden onderzocht. Om dit soort relaties te kunnen leggen is een casestudy op gebiedsniveau het meest geschikt. Hierbij kan aangesloten worden op de casestudy genoemd bij par. 5.3.2, zodat ook dwarsverbanden kunnen worden gelegd tussen maatschappelijke en ecologische effecten. Bronnen die hiervoor kunnen worden benut zijn interviews, beschikbare documenten en administratieve gegevens.

Ook de vraag naar de vorming van brede gebiedscoalities en de rol van het nieuwe stelsel daarbij kan in eerste instantie via een casestudy naar de activiteiten van agrarische collectieven op gebiedsniveau worden onderzocht. Tevredenheid over samenwerkingsrelaties kan daarin worden meegenomen.

Delen en bespreken van tussenresultaten uit het onderzoek met collectieven en ander stakeholders kan bijdragen aan gezamenlijke betekenisgeving en ideeën opleveren voor het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid. Het leerproces kan worden versterkt door gemeenschappelijke leersessies te organiseren voor verschillende collectieven.

Door onder meer zorgvuldige selectie van de cases kunnen de uitkomsten ook een meer algemene geldigheid krijgen. Kwantitatieve toetsing kan plaatsvinden door bepaalde uitkomsten van de casestudy via een brede enquête onder collectieven te toetsen.

5.3.4 Bijdrage aan versterken relatie natuur en economie

Ook wat betreft de bijdrage van het nieuwe stelsel aan het versterken van de verbinding tussen natuur en economie zijn verwachtingen minder scherp geformuleerd in beleidsstukken. Sommige partijen verwachten echter dat de agrarische collectieven nieuwe verdienmodellen ontwikkelen voor agrarisch natuurbeheer en daarmee de economische basis van het agrarisch natuurbeheer verstevigen. Deze verwachting kan, desgewenst, in het casestudy-onderzoek naar de activiteiten van agrarische collectieven worden meegenomen.

5.4 Slaag- en faalfactoren en neveneffecten

Casestudy-onderzoek, zoals hierboven genoemd, is bij uitstek geschikt om een relatie te leggen tussen beleid zoals bedoeld, uitvoeringsprocessen en daadwerkelijke resultaten en effecten. De casestudy op gebiedsniveau naar de resultaten, effecten, activiteiten, beweegredenen en ervaringen van collectieven en hun partners kan benut worden om veronderstellingen over de beoogde werking van het beleid te toetsen en daarbij optredende slaag- en faalfactoren en neveneffecten (onderzoeksvraag 4 en 5) op het spoor te komen. Een belangrijke premisse van het stelsel is bijvoorbeeld dat agrarische collectieven beschikbare kennis en informatie benutten om het beheer te optimaliseren. Een andere veronderstelling luidt dat agrarische collectieven en terreinbeheerders hun beheer op elkaar gaan afstemmen. Deze en andere veronderstellingen kunnen getoetst worden in de genoemde casestudy naar de werkwijze van collectieven. Pakt dit ook zo uit in de praktijk, wat zijn eventuele obstakels of kansen die hierbij optreden? Bronnen zijn interviews/focusgroepen en documenten. Ook hiervoor geldt, dat bij een zorgvuldige keuze van de cases de bevindingen breder geldend zijn dan alleen voor de betreffende cases. Kwantitatieve toetsing kan plaatsvinden door daarvoor geschikte bevindingen te toetsen in een enquête onder alle collectieven en hun partners.

5.5 Verbetering uitvoering en stelsel

Voor de analyse van slaag- en faalfactoren in de uitvoering kan aanknopingspunten bieden om de uitvoering of verbetering van het stelsel te versterken (onderzoeksvraag 6 en 7). In gesprek met beleidsbetrokkenen (Rijk, provincies, collectieven) kan aan de hand van de bevindingen gekeken worden op welke wijze de uitvoering binnen het stelsel en het stelsel zelf versterkt kan worden in het licht van de gemeenschappelijke doelen. Om dit gesprek op gang te brengen kunnen op verschillende niveaus leersessies georganiseerd worden. Het is hiervoor nodig om andere kennisuitwisselings-initiatieven⁷ goed in kaart te brengen, zodat de genoemde leersessies aanvullend hierop zijn en/of hierop kunnen voortbouwen.

⁷ Zo is rond lerend beheer in 2017/18 door Van Hall Larenstein (HVHL), Boeren natuur.nl en WUR reeds aandacht besteed aan het versterken van het weidevogelbeheer (Manhoudt *et al.*, 2018; Melman *et al.*, 2018). Na een introductie zijn collectieven aan de slag gegaan met een online kennissysteem dat te gebruiken is bij het opstellen, evalueren en onderling vergelijken van beheerplannen.

6 Conclusie en reflectie

6.1 Lerende evaluatie

Op basis van een analyse van de evaluatieliteratuur en de kenmerken van het beleidsveld stellen wij voor de evaluatie van de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer vorm te geven als lerende beleidsevaluatie. Bij een lerende evaluatie wordt het evaluatieonderzoek zo uitgevoerd dat het bijdraagt aan het leerproces bij de betrokkenen bij het geëvalueerde beleid én het resultaat benut kan worden voor beleidsverantwoording. De evaluatie wordt hiertoe vormgegeven op basis van de verantwoordings- en leerbehoeftes van partijen wiens praktijk of beleid geëvalueerd wordt.

Onderzoekers stellen in een lerende evaluatie samen met hen een evaluatiekader op, brengen de (tussen)resultaten van het beleid in beeld, toetsen het beleid aan de overeengekomen criteria en ontwikkelen in een gezamenlijk leerproces nieuwe handelingsperspectieven en beleidsopties. Naast effectiviteit of efficiëntie staan meestal ook andere beoordelingscriteria als transparantie, responsiviteit of leervermogen centraal in een lerende evaluatie. Er is verder veel aandacht voor de vraag hoe beleidsresultaten tot stand komen, voor het onderling delen van ervaringen en interpretatiekaders en gezamenlijke reflectie op de eigen werkpraktijk. Een lerende evaluatie vindt tijdens de beleidsontwikkeling of -uitvoering plaats en niet pas achteraf. Hierdoor kunnen betrokkenen opgedane inzichten tussentijds benutten en kan er op basis van opgedane inzichten tussentijds worden bijgestuurd (PBL en WUR, 2017).

Redenen om te kiezen voor een lerende evaluatie zijn de kansen die deze benadering biedt voor zowel beleidsverantwoording, als beleidsleren en versterking van de samenwerking in een context van slecht of matig gestructureerde beleidsproblemen. Agrarisch natuurbeheer heeft veel weg van een matig gestructureerd probleem: er is op hoofdlijnen weliswaar overeenstemming over ambities, doelen en aanpak, maar er bestaat ook nog veel discussie onder betrokkenen over de meest effectieve wijze van sturing en de geschikte maatregelen in de praktijk. Door confrontatie en integratie van verschillende percepties, typen kennis en ervaringen kan een lerende evaluatie bijdragen aan een rijker en meer gedragen beeld van de (tussentijdse) resultaten van de stelselvernieuwing en daarmee benut worden voor verantwoording op verschillende niveaus.

Door inzicht te verwerven in de slaag- en faalfactoren in de aansturing en organisatie van agrarisch natuurbeheer en de effectiviteit van genomen beheermaatregelen kunnen daarnaast eerste orde leerprocessen worden gevoed gericht op het optimaliseren van de uitvoering binnen de huidige beleidskaders. Dit is van belang omdat de stelselvernieuwing nog lang niet uitontwikkeld is, er nog veel discussie is over doelen en maatregelen en er nog veel te verbeteren is door systematische analyse van de praktijkervaringen die er inmiddels mee zijn opgedaan op verschillende niveaus en in verschillende gebieden. Een lerende evaluatie biedt daarbij bovendien kansen om voort te bouwen op de samenwerking die tot nu toe is ontstaan tussen betrokken overheden, collectieven en andere maatschappelijke organisaties en deze verder te versterken. In een setting waarin verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende bestuurslagen en actoren is dit een belangrijke voorwaarde voor succesvolle uitvoering.

Afhankelijk van de precieze invulling, kan een lerende evaluatie ook bijdragen aan meer fundamentele leerprocessen. Door de verschillende ambities van de stelselvernieuwing inzichtelijk te maken en de resultaten van de verschillende inspanningen hieraan te toetsen, kan de (politieke) discussie over deze ambities en de onderliggende waarden, de gewenste verhouding tussen de verschillende ambities en de eventuele noodzaak van aanvullende of alternatieve interventies beter worden gevoerd (tweede orde leren). Ook kan de evaluatie bijdragen aan reflectie op de wijze waarop überhaupt tot een oordeel gekomen wordt over de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer (derde orde leren). Dit vergt expliciet aandacht in het evaluatieonderzoek voor de wijze waarop processen van kennisontwikkeling en kennisdelen verlopen en de waarden en uitgangspunten die daarin een rol spelen.

6.2 Uitgangspunten evaluatiekader

Met de keuze voor een lerende evaluatie zijn we er echter nog niet. Afhankelijk van de precieze invulling van de evaluatievragen en criteria zijn er nog tal van methodische keuzes te maken. Vooruitlopend hierop zijn wij ervan uitgegaan dat betrokkenen de stelselvernieuwing vanuit een breed perspectief zullen willen benaderen. Naast de bijdrage aan biodiversiteit zal hierbij ook de maatschappelijke en economische betekenis van de stelselvernieuwing aan bod moeten komen evenals mogelijke trade off's tussen deze verschillende doelen en ambities. Verder zijn we ervan uitgegaan dat naast resultaten en effecten vooral ook de werking van de stelselvernieuwing in de praktijk in beeld gebracht moet worden. Hierbij gaat het om de wijze waarop provincies de stelselvernieuwing hebben geïmplementeerd maar ook om de uitvoering van de agrarische collectieven en de rol van andere betrokkenen. Op basis van ervaren slaag- en faalfactoren kan gekomen worden tot tussentijdse aanbevelingen voor verbetering.

6.3 Methodische keuzes

Om de werking, resultaten en effecten van de stelselvernieuwing te onderzoeken en hiervan te leren, stellen wij een combinatie voor van generieke analyses, casestudy-onderzoek in gebieden en leerbijeenkomsten. De beleidsontwikkeling en -implementatie door provincies kan via een vergelijkende beleidsanalyse op landelijk niveau in beeld worden gebracht op basis van beleidsdocumenten en aanvullende interviews. Via een landelijke deskstudy kan verder voor het leefgebied open grasland en in mindere mate voor de andere leefgebieden⁸ worden bepaald in welke mate het agrarisch natuurbeheer in daarvoor geschikte gebieden plaatsvindt als benadering van de ecologische effectiviteit van de stelselvernieuwing. Via ecologisch veldwerk in een aantal zorgvuldig geselecteerde gebieden (casestudy) kan dit beeld worden verrijkt door te bepalen wat de daadwerkelijke gerealiseerde habitatkwaliteit is bij verschillende beheervormen in verschillende leefgebieden. In dezelfde gebieden kunnen ook de effecten op maatschappelijke betrokkenheid en economie van de stelselvernieuwing in samenhang met de ecologische effecten in beeld gebracht worden middels een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve analyses. Bovendien is de casestudy-aanpak bij uitstek geschikt om de slaag- en faalfactoren in relatie tot het bereikte resultaat via een procesanalyse in beeld te brengen. Om nieuwe handelingsperspectieven op basis van de onderzoeksbevindingen te ontwikkelen, stellen we ten slotte voor op verschillende niveaus (gebied, provincie, landelijk) aparte leersessies met betrokkenen te organiseren.

Bij de verschillende onderzoeksactiviteiten zijn verschillende gradaties mogelijk van participatie van de gebruikers van de evaluatie. Zo kunnen zij actief meedenken over de uitwerking van de onderzoeksopzet en beoordelingscriteria, informatie en kennis inbrengen en uitwisselen met elkaar en met de onderzoekers, bijdragen aan de gegevensverzameling, bijvoorbeeld door te participeren in het veldwerk, een rol krijgen in de interpretatie en beoordeling van onderzoeksresultaten of bijdragen aan de rapportage. Over wie waarin en wanneer participeert en in welke mate zullen bij een concrete opdracht nadere keuzes moeten worden gemaakt. Grosso modo geldt: Hoe groter de mate van participatie van opdrachtgevers en gebruikers in de evaluatie, hoe groter het gevoelde eigenaarschap en hoe groter de kans op doorwerking van de evaluatieresultaten in hun praktijk. Bovendien toont de ervaring met de eerste evaluatie van het Natuurpact dat een lerende benadering door de interactie met de praktijk een veel rijker inzicht oplevert dan een reguliere evaluatie. Verwoerd *et al.* (2017), die het proces evalueerden, concluderen dan ook dat door de toegenomen complexiteit van het natuurbeleid interactie met andere partijen nodig is om kennis te verkrijgen die nodig is om het systeem te doorgronden. Zo is een lerende evaluatie zonder nauwe betrokkenheid van het Rijk, de provincies en de collectieven moeilijk voorstelbaar.

⁸ Wegens onvoldoende ecologische kennis over de benodigde condities in deze leefgebieden.

6.4 Aandachtspunten vervolg

Onze verkenning van methodische keuzes rond de evaluatie van de stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer legt ook een aantal hardnekkige methodische uitdagingen bloot, die meer in het algemeen spelen bij beleidsevaluatie. We behandelen ze hier, niet om te ontmoedigen, maar wel om te dienen als aandachtspunten bij de verdere uitwerking van een onderzoeksaanpak en in de gesprekken met mogelijke opdrachtgevers.

Er is in het natuurbeleid sprake van een grote onevenwichtigheid tussen vrij concreet uitgewerkte biodiversiteitsdoelen en zeer globale beleidsambities op het vlak van maatschappelijke betrokkenheid en economische betekenis (PBL en WUR, 2007). Wij stellen in onze aanpak voor deze nieuwe beleidsambities samen met beleidsbetrokkenen verder uit te werken in concrete, toetsbare verwachtingen. Het is echter de vraag in welke mate dit gaat lukken. De nieuwe beleidsambities zijn waarschijnlijk niet voor niets weinig uitgewerkt. Zo kan het zijn dat beleidsbetrokkenen nog niet toe zijn aan verdere uitwerking van deze ambities omdat ze er niet op afgerekend willen worden. Bovendien is het de vraag of het wenselijk is de nieuwe ambities tot op het zelfde detailniveau uit te werken als de biodiversiteitsdoelen. Het verschil in mate van uitwerking maak het ook lastig trade-off's tussen doelen goed in beeld te brengen. Wel kunnen neveneffecten van bijvoorbeeld het doelbereik op het ene terrein op het doelbereik op het andere terrein in kwalitatieve zin in beeld worden gebracht.

Uit het voorgaande blijkt dat het evalueren van de bijdrage aan VHR-doelen in termen van veranderingen in de populatieomvang van doelsoorten twee jaar na invoering van het stelsel niet realistisch is. Dit heeft te maken met de zogenaamde najieffect van minimaal acht jaar tussen veranderingen in beheer en effecten op de habitatkwaliteit en vandaar op de populatieomvang. De effecten op de populatie die nu gemeten kunnen worden zijn daardoor niet zozeer het effect van de stelselvernieuwing maar vooral van 'oud beleid'. Wel is het mogelijk al eerder veranderingen in habitatkwaliteit vast te stellen voortkomend uit beheermaatregelen en te toetsen aan de habitatkwaliteit die nodig is voor de doelsoorten. Effecten op de habitatkwaliteit doen zich al vanaf drie jaar voor na de verandering in het beheer en zijn een goede maat voor effecten op de populatie-omvang. Ook voor de effecten op maatschappelijke betrokkenheid en economie zal, het najieffect-probleem spelen al verwachten wij dat, afhankelijk van de precieze uitwerking van deze ambities, effecten hier eerder zichtbaar zijn. Dit probleem is overigens niet voorbehouden aan de evaluatie van het agrarisch natuurbeheer, het geldt voor het meeste natuur- en milieubeleid. Ecologische en milieuprocessen spelen zich soms af op een zeer lange termijn, waardoor fysieke effecten van beleid pas zeer laat zichtbaar zijn. Bij een ex post beleidsevaluatie dient de te bekijken tijdsperiode overeen te stemmen met de tijd die het kost voordat effecten zich voordoen. Die voor beleidsresultaten (output) kan eventueel verschillen met die voor effecten (outcome) (Crabbé en Leroy, 2008).

Samenhangend met het vorige punt, zal een zuivere ex post evaluatie van de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer in termen van de beoogde veranderingen in de populatie-omvang van doelsoorten pas kunnen worden uitgevoerd op het moment dat het beleid misschien al lang is afgerond of grondig is gewijzigd. Beleidsmakers en politiek zullen hier waarschijnlijk niet op willen wachten en eerder inzicht willen hebben op de resultaten van de stelselwijziging. Naast het beperkte leereffect van een dergelijke ex post evaluatie, is dit een extra argument om te kiezen voor tussentijds evalueren. Hierbij kan terugkijken op daadwerkelijk geboekte beleidsresultaten worden gecombineerd met een geïnformeerde inschatting van potentiële effecten.

Een terugkerende fundamenteel knelpunt in beleidsevaluatie is de causaliteitskwestie. Dit betekent het kunnen beantwoorden van de vraag of de waargenomen effecten inderdaad door het beleid, in dit geval de stelselvernieuwing, zijn veroorzaakt. Dit is om verschillende redenen lastig. Beleid bestaat zelden uit een enkele interventie, maar meestal uit een hele kluit interventies of maatregelen van verschillende actoren op verschillende schaalniveaus en bouwt meestal voort op eerdere beleidsinspanningen waardoor het waargenomen effect lastig toerekenbaar is. Bovendien is er van beleidsvaststelling tot eindeffecten vaak sprake van lange causale ketens, waarin de doorslaggevende factoren lastig identificeerbaar zijn (Crabbé en Leroy, 2008). Dit is ook aan de orde bij het natuurbeleid. Vaak wordt in het natuurbeleid dan maar gekozen voor het beperken van de evaluatie

tot een doelbereikingsmeting. Er wordt dan alleen gekeken naar de mate waarin de beleidsdoelen worden bereikt, maar het wordt niet goed duidelijk of en in welke mate dit doelbereik aan het gevoerde beleid te danken is. Nadeel hiervan is dat het leereffect van een dergelijke evaluatie beperkt is omdat de oorzaken van succes of falen onvoldoende worden achterhaald. Via de toepassing van diverse onderzoeksmethoden en interactie met de beleidspraktijk stellen wij voor tot plausibele redeneringen te komen over de effectiviteit van de stelselherziening en de factoren die daarop van invloed zijn. Hiermee kunnen we praktisch gezien de gevraagde causaliteit het dichtst benaderen en daarbij een bijdrage aan een doorgaand leerproces.

Literatuur

- Abma, T.A. (1996). *Responsief evalueren, Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*. Eburon Uitgeverij B.V., Delft.
- Abma, T.A. (2005). Responsive evaluation: Its meaning and special contribution to health promotion. *Evaluation and Program Planning* 28 (2005) 279–289.
- Abma, T. A. and R. E. Stake (2001). 'Stake's Responsive Evaluation: Core Ideas and Evolution', *New Directions for Evaluation* 92: 7–22.
- Argyris, C., and Schön, D.(1978). *Organisational learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison Wesley.
- Bressers, J.Th.A., en A. Hoogerwerf (1991). *Beleidsevaluatie*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Briene, M., Doornbos, H., Olde Wolbers, M., Witmond, B. en D.Wuite (2015). *Beleidsdoorlichting Natuur en regio. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 18 van de Rijksbegroting Ministerie van Economische Zaken, Den Haag*.
- Crabbé, A. en P. Leroy (2008). *The handbook of environmental policy evaluation*. Tayler & Francis, Abingdon, UK.
- Edelenbos, J. en A. van Buuren (2006). Evalueren als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. *Bestuurskunde*, 14 (2005/6) 2-12.
- Guba, A.G. and Y. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. London, New Delhi: Sage Publications.
- Hisschemöller, M. en R. Hoppe (1998). Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en -analyse. In: Hoppe, R. en A. Peterse (red), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, 's Gravenhage, pp.53-78.
- Kuindersma, W., & Boonstra, F. G. (2005). *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu-en Natuurplanbureau. Planbureauroporten 26. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen. WUR, Wageningen*.
- Kuindersma, W., Boonstra, F. G., Boer, S. De, Gerritsen, A. L., Pleijte, M., en T.A. Selnes (2006). *Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu-en Natuurplanbureau. WOt-rapport 19. WOT Natuur & Milieu, WUR, Wageningen*.
- Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen (2017). *De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid: Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving*.
- Kuindersma, W., Selnes, T.A., Liefferink, J.D., Tatenhove, J.P.M., Hajer, M.A., Buunk, W.W., Volker, C.M & M. Pleijte (2002). *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid. Planbureaustudies nr. 3. Natuurplanbureau-vestiging Wageningen. WUR, Wageningen*.
- Manhoudt, A., I. Klein, J. Versteegh (2018). *Beheer op Maat 2017-2018. Lectoraat Weidevogels. Van Hall-Larenstein, University of applied sciences*.
- Meer, F.B. van der and Edelenbos J. (2006). Evaluation in multi-actor policy processes: Accountability, learning and co-operation. *Evaluation* 12(2): 201–218.
- Melman, Th.C.P., C.Grashof-Bokdam, H.P.J. Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th.Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007). *Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 2. WOt-rapport 56. WOT Natuur & Milieu, WUR, Wageningen*.
- Melman, T.C.P., Huiskes, H.P.J., Grashof, C.J. (2010). *Evaluatie botanisch graslandbeheer. Landschap* 27: 17-27.

-
- Melman, Th.C.P., A.M. van Doorn, A.G.M. Schotman, F.F. van der Zee, H. Blanken, S.G. Martens, H. Sierdsema, R.A. Smidt (2015). Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer; ex ante evaluatie provinciale natuurbeheerplannen. Alterra-rapport 2633, Alterra, Wageningen-UR.
- Melman, T. C. P., A. G. M. Schotman, H. A. M. Meeuwssen, R. A. Smidt, B. Vanmeulebrouk & H. Sierdsema (2016). Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer : een eerste blik op de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel. Wageningen, Wageningen Environmental Research.
- Melman, Th.C.P., T. Visser en I. Staritsky (2018). Rapportage werkzaamheden kennissysteem BoM 2017. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2865.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2007) Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer; Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006.
- Nieuwenhuizen, W., Westerink, J., Gerritsen, A.L. en R.A.F. van Och (2016). Goed voor elkaar: over omgaan met krachtenvelden en lerend beheren in het nieuwe stelsel ANLB. Wageningen : Alterra, Wageningen-UR. Rapport 2709.
- Patton, M. Q. (1997). Utilization-Focused Evaluation. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- PBL (2014). Biodiversiteit bekeken: hoe evalueert en verkent het PBL het natuurbeleid? Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- PBL en WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving.
- Regeer, B.J., Wildt-Liesveld, R. de, Mierlo, B. van and J.F.G. Bunders (2016). Exploring ways to reconcile accountability and learning in the evaluation of niche experiments. *Evaluation* 22 (1) 6–28.
- Veen, S.C. van, Verwoerd, L. and B.J. Regeer (2016). Characteristics of reflexive evaluation - a literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation. Amsterdam, Athena institute.
- Verwoerd, L., Wildt-Liesveld, R. de, B.J. Regeer (2017). The value of reflexive evaluation – a review of the Nature pact evaluation (2014-2017). Amsterdam, Athena institute.

Verantwoording

De kwaliteit van dit rapport is geborgd door samen te werken in een brede groep onderzoekers van Wageningen Environmental Research (WENR) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) die werken of gewerkt hebben aan diverse evaluaties van natuurbeleid en/of agrarisch natuurbeheer. Zij hebben in een vijftal werksessies hun inzichten en ervaringen met elkaar gedeeld en al doende gewerkt aan een gezamenlijke benadering. De groep bestond uit mensen met een ecologische of natuurwetenschappelijke achtergrond en uit bestuurskundigen. Vooral deze diverse samenstelling maakte het mogelijk om tot een meer integrale benadering van de evaluatie te komen dan in het verleden. Hierin krijgen naast de ecologische effecten, ook de maatschappelijke effecten, de uitvoeringsprocessen en bestuurlijke en organisatorische aspecten van de stelselvernieuwing aandacht. Naast de inzichten en ervaringen van de betreffende onderzoekers werden theoretische inzichten over beleidsevaluatie benut uit beschikbare literatuur. Het conceptrapport is bovendien uitgebreid gereviewed door Rob Folkert (PBL) en Joep Dirkx (WOT Natuur & Milieu).

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2017

WOT-technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOT-technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

88	Mol-Dijkstra, J.P.& G.J Reinds (2017). <i>Technical documentation of the soil model VSD+; Status A</i>
89	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2017). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2016</i>
90	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2017). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2014. Berekeningen met het model NEMA</i>
91	Os van, J., M.G.T.M. Bartholomeus, L.J.J. Jeurissen & C.G. van Reenen (2017). <i>Rekenregels rundvee voor de landbouwtelling. Verantwoording van het gebruik van I&R gegevens voor de landbouwtelling</i>
92	Haas, W. de, R.J. Fontein & M. Pleijte (2017). <i>Is eenvoudig beter? Twee essays natuur en landschap in het nieuwe omgevingsbeleid</i>
93	Schuilings, C., A.M. Schmidt, I.J. La Rivière & R.A. Smidt (2017). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie, Status A.</i>
94	Henkens, R.J.H.G., M.M.P. van Oorschot en J. Ganzevles (2017). <i>Bijdrage van Green Deals aan de beleidsdoelen voor natuur en biodiversiteit</i>
95	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2017). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2017</i>
96	IJsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, L. Solé & A. Gröne (2017). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2016.</i>
97	Verburg, R.W., W.H.G.J. Hennen, L.F. Puister, R. Michels & K. van Duijvendijk (2017). <i>Estimating costs of nature management in the European Union; Exploration modelling for PBL's Nature Outlook</i>
98	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2017). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2015. Berekeningen met het model NEMA</i>
99	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2017). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2016/2017</i>
100	Adriaanse, P.I. & W.H.J Beltman (2017) <i>Comparison of pesticide concentrations at drinking water abstraction points in The Netherlands simulated by DROPLET version 1.2 and 1.3.2 model suites</i>
101	Daamen, W.P., A.P.P.M. Clercx & M.J. Schelhaas (2017). <i>Veldinstructie Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (2017-2021).</i>
102	Boer, T.A. de & F.L. Langers (2017). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017</i>
103	Buijs, A.E., B.H.M. Elands & C.S.A. van Koppen (2017) <i>Vijfentwintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak</i>
104	Cremer, J.S.M., S.M.J.M. Brasseur., A. Meijboom, J. Schop & J.P. Verdaat (2017). <i>Monitoring van gewone en grijze zeehonden in de Nederlandse Waddenzee, 2002-2017</i>
105	Glorius, S.T., A. Meijboom, J.T. van der Wal & J.S.M. Cremer (2017). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2016</i>
106	Hennekens, S.M., W.A. Ozinga & J.H.J. Schaminée (2017). <i>BioScore 3 – Plants. Background and pre-processing of distribution data</i>
107	Melman, Th.C.P., M.H.C. van Adrichem, M. Broekmeyer, J. Clement, R. Jochem, H.A.M. Meeuwssen, F.G.W.A. Ottburg, A.G.M. Schotman & T. Visser (2017). <i>Natuurcombinaties en Europese natuurdoelen; Ontwikkeling van een methode om natuurdoelen te realiseren buiten het Natuurnetwerk Nederland</i>

108	Vries, S. de, W. Nieuwenhuizen & J.M.J. Farjon (2017) <i>HappyHier: hoe gelukkig is men waar?; Gegevensverzameling en bepaling van de invloed van het type grondgebruik - deel I.</i>
109	Overbeek, M.M.M., E. Smeets & D. Verhoog (2017). <i>Biobased materialen, circulaire economie en natuurlijk kapitaal.</i>
110	Pouwels, R., G.W.W. Wamelink, M.H.C. van Adrichem, R. Jochem, R.M.A. Wegman en B. de Knegt. (2017). <i>MetaNatuurplanner v4.0 - Status A; Toepassing voor Evaluatie Natuurpact</i>
111	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2017). <i>Advies Mestverwerkingspercentages 2018.</i>
112	Koffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Nienhuis, H. Schekkerman, J. Postma & K. Oosterbeek (2017). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee. Resultaten 2015-2016 en trends in broedsucces in 2005-2016.</i>
113	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2018). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2018</i>
114	Bos-Groenendijk, G.I. en C.A.M. van Swaay (2018). <i>Standaard Data Formulieren Natura 2000-gebieden; Aanvullingen vanwege wijzigingen in Natura 2000-aanwijzingsbesluiten</i>
115	Vonk, J. , S.M. van der Sluis, A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar & G.L. Velthof (2018.) <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands – update 2018. Calculations of CH4, NH3, N2O, NOx, PM10, PM2.5 and CO2 with the National Emission Model for Agriculture (NEMA)</i>
116	IJsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, & A. Gröne (2018). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2017. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>
117	Mattijssen, T.J.M. & I.J. Terluin (2018). <i>Ecologische citizen science; een weg naar grotere maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur?</i>
118	Aalbers, C.B.E.M., D. A. Kamphorst & F. Langers (2018). <i>Bedrijfs- en burgerinitiatieven in stedelijke natuur. Hun succesfactoren en knelpunten en hoe de lokale overheid ze kan helpen slagen.</i>
119	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2018). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2016. Berekeningen met het model NEMA</i>
124	Boonstra, F.G., Th.C.P. Melman, W. Nieuwenhuizen & A. Gerritsen (2018). <i>Aanpak evaluatie stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer; Uitgangspunten en opties voor een beleidsevaluatie</i>



Thema Periodieke
Evaluatie Natuurbeleid
Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
P.O. Box 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

