

De waarde van lerend evalueren – een review van de lerende evaluatie van het Natuurpact (2014-2017)

Nederlandse samenvatting



Athena Instituut voor onderzoek
naar innovatie en communicatie op het
vlak van gezondheids,- en
levenswetenschappen

Dit rapport betreft een Nederlandse samenvatting van de studie: The value of reflexive evaluation – a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)

L. Verwoerd

R. De Wildt-Liesveld

B.J. Regeer

De waarde van lerend evalueren – een review van de lerende evaluatie van het Natuurpact (2014-2017)

1. Aanleiding review lerende evaluatie Natuurpact

In de afgelopen jaren is het natuurbeleid in Nederland gedecentraliseerd. Het Natuurpact (2013) vormt het bestuurlijk sluitstuk op dit decentralisatieproces. De twaalf Nederlandse provincies maken én implementeren beleid om samen met het Rijk de gestelde doelen te realiseren in 2027. Volgens het Natuurpact richten de provincies en Rijk zich op de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland, het halen van de internationale doelen (de Vogel en Habitat richtlijn, VHR, en de Kaderrichtlijn Water, KRW), het versterken van de betrokkenheid van de samenleving bij de natuur en de verbinding van economie en natuur. Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) – als vertegenwoordiger van de provincies – hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om eens in de drie jaar te evalueren hoe de afspraken uit het Natuurpact vorderen. PBL voert deze evaluatie uit in samenwerking met partner WUR. De eerste evaluatie periode heeft plaatsgevonden in de periode 2015 tot 2017 en heeft geresulteerd in het hoofdrapport *Lerende evaluatie van het Natuurpact*, drie achtergrondrapporten (*De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid; Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd en Potentiele bijdrage provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen*) en een themasite waar deze rapporten en meer achtergrond informatie over de evaluatie te vinden is¹.

De bestuurlijke context waarin natuurbeleid ontwikkeld en uitgevoerd wordt is de afgelopen jaren veranderd. Met de decentralisatie zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden verschoven van het Rijk naar de provincies (multi-level). Daarnaast wordt beleid door verschillende overheden steeds nadrukkelijker samen met andere partijen in het veld vormgegeven en uitgevoerd (multi-actor). Bovendien is de liggende opgave voor de VHR en KRW groot én is de ambitie verbreed: niet alleen biodiversiteit, maar het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie zijn doelen waar natuurbeleid naar streeft. Deze ontwikkelingen – de veranderde bestuurlijke context, de grote opgave voor de VHR en de KRW én de verbrede ambitie – zijn grote veranderingen waarbij nog veel te leren valt hoe hier goed invulling aan te geven. Vanwege deze transities hebben de opdrachtgevers samen met PBL geen reguliere impact evaluatie uit te voeren, maar een *lerende evaluatie*.

Lerend evalueren is een relatief nieuwe methode – ook voor het PBL. De onderzoekers stappen daarmee van hun rol als afstandelijke onderzoekers en zijn tijdens het evaluatie proces meer interactief betrokken geweest bij de provincies wiens beleid geëvalueerd is en andere maatschappelijke partijen die daarmee gemoeid zijn. Ook voor opdrachtgevers en partijen die actief

¹ Alle rapporten zijn te downloaden via: <http://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/>

bij de evaluatie zijn betrokken (met name de provincies, maar ook het Rijk, maatschappelijke organisaties, bedrijven) betekende deze evaluatie een andere rol; hen werd gevraagd actiever betrokken te zijn bij alle fasen van het evaluatieonderzoek.

Vanwege de nieuwe aanpak heeft PBL het Athena Instituut van de Vrije Universiteit (vanaf hier: de auteurs) gevraagd om het evaluatieproces mede te ontwerpen en faciliteren en de opbrengsten van de lerende evaluatie te evalueren. Onderdeel hiervan was een wetenschappelijke onderbouwing van het procesontwerp bestaande uit een theoretisch kader met daarin de belangrijkste karakteristieken van een lerende evaluatie (*Characteristics of reflexive evaluation – a literature review conducted in the context of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*)². In dit huidige rapport gebruiken we dit theoretisch kader om te reflecteren op de toepassing van lerend evalueren zoals uitgevoerd door PBL en de WUR. PBL en de WUR veronderstelden bij aanvang van de evaluatie dat lerend evalueren de kwaliteit van kennis, de bruikbaarheid en daardoor ook de impact van het onderzoek zou vergroten. In deze review geven we ten eerste inzage in wat de aanpak concreet heeft opgeleverd om te zien of de veronderstelde waarden van lerend evalueren daadwerkelijk zijn geogst en ten tweede welke aanpassingen het proces verder kunnen verbeteren. We beantwoorden daarmee de volgende twee hoofdvragen:

- I. Op welke wijze is de lerende evaluatie van het Natuurpact van waarde geweest voor het Rijk en de provincies en hoe verhouden deze waarden zich tot de beoogde waarden? (zie sectie 3)
- II. Hoe heeft sturing op basis van het theoretisch kader (Van Veen et al., 2016) bijgedragen aan het realiseren van waarde en welke andere factoren kunnen we onderscheiden die hebben bijgedragen aan de waarde van de evaluatie? (zie sectie 4)

Om deze vragen te beantwoorden hebben we de perceptie van waarden door beleidsbetrokkenen die deel hebben genomen aan de evaluatie in kaart gebracht. Onze data is gebaseerd op participatieve observatie gedurende de evaluatieperiode, de analyse van audio-opnamen, transcripten en samenvattingen van workshops en interviews met beleidsbetrokkenen waarbij wij niet aanwezig waren, 11 semi-gestructureerde interviews met deelnemers en onderzoekers en een focusgroep discussie met leden van de IPO werkgroep Natuurbeleid. Deze werkgroep bestaat uit één vertegenwoordiger uit elke provincie, een voorzitter (uit provincie Gelderland) en een secretaris vanuit het IPO. Data is geanalyseerd aan de hand van concepten uit het theoretisch kader. Daarnaast is er een analyse gedaan van leervragen – gearticuleerd tijdens de evaluatie periode – op basis van alle beschikbare transcripten. We hebben ons tijdens dit onderzoek beperkt tot de ervaringen en percepties van de beleidsbetrokkenen van de evaluatie. In een vervolgstudie brengen we de verschillende wijzen waarop de lerende evaluatie van waarde is geweest voor de evaluatieonderzoekers in kaart.

2. De Natuurpact lerende evaluatie

Het theoretisch kader

² Deze literatuur review is tevens te downloaden via: <http://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/wp-content/uploads/characteristics-of-reflexive-evaluation.pdf>

Voor we onze resultaten bespreken geven we eerst een korte beschrijving van a) het theoretisch kader naar Van Veen et al. (2016), op basis waarvan de Natuurpact lerende evaluatie is vormgegeven, en b) de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie. Figuur 1 geeft het theoretisch kader weer, met links de factoren die van belang zijn bij het vormgeven van een lerende evaluatie, en rechts de uitkomsten die worden verwacht van een dergelijk proces.

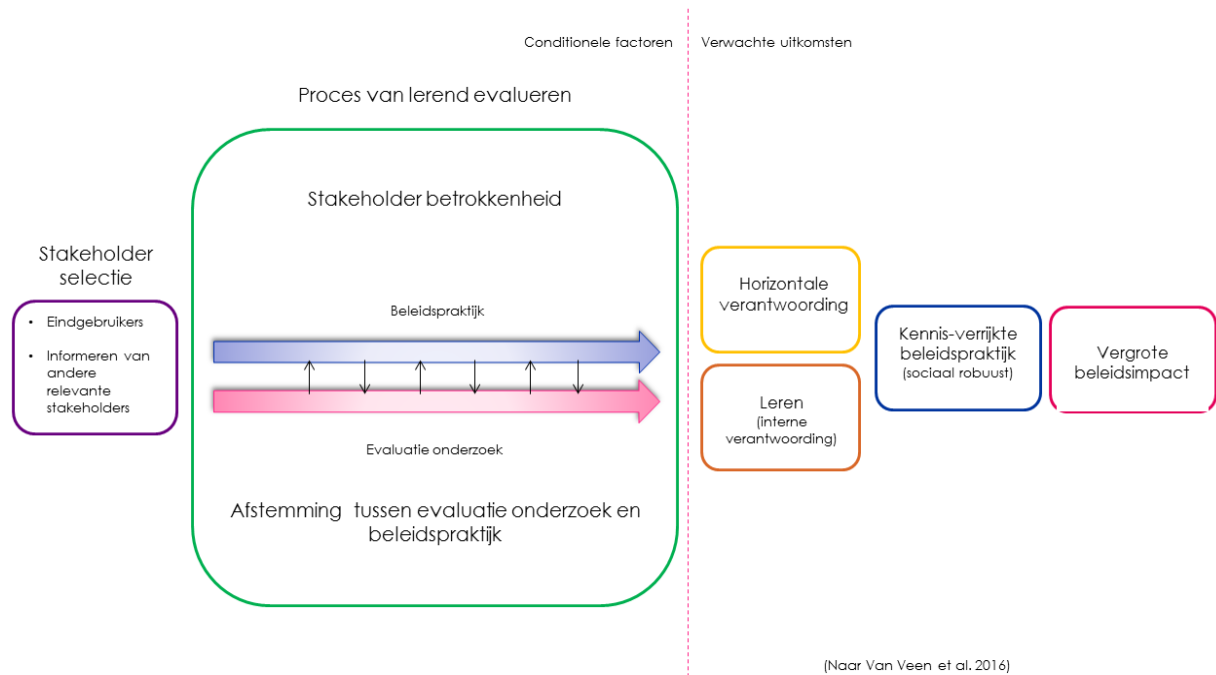
Om te beginnen met de uitkomsten (zie rechterhelft van figuur 1); de evaluatieonderzoekers verwachtten dat de evaluatie kennis zou produceren die sociaal robuust is (betrouwbaar, relevant en toepasbaar). Omdat deze kennis gezamenlijk met de betrokkenen wordt ontwikkeld, kunnen inzichten direct gebruikt worden om het beleid en/of de uitvoeringspraktijk tussentijds aan te passen. De verwachting is daarom dat een lerende evaluatie leidt tot bruikbaarere kennis, en daardoor *kennis-verrijkte beleidspraktijken* en uiteindelijk tot meer *beleidsimpact*. Daarnaast beoogden de onderzoekers middels een lerende evaluatie een brug te slaan tussen twee belangrijke functies van evalueren: *verantwoorden* van beleid (niet alleen 'omhoog', richting opdrachtgevers, maar juist horizontaal: richting alle partijen die betrokken zijn bij het beleid), en *leren* om beleid (de vormgeving en de uitvoering) te verbeteren.

Wat is er voor nodig om deze uitkomsten te realiseren? Onder conditionele factoren vallen, naast het selecteren van de relevante stakeholders, het realiseren van stakeholder betrokkenheid en het organiseren van continue afstemming tussen het evaluatieonderzoek en de geëvalueerde beleidspraktijk (zie linkerhelft Figuur 1). Met betrekking tot het selecteren van relevante stakeholders zegt



Scotse Hooglander op de Oostvaardersplassen in Flevoland

het theoretisch kader dat de primair te betrekken groep de eindgebruikers van de evaluatie zouden moeten zijn. Daarnaast is het van belang ook andere actoren geïnformeerd te houden en een goede relatie te onderhouden met de opdrachtgevers om politiek-bestuurlijke steun voor de lerende evaluatie te garanderen. Met betrekking tot het realiseren van stakeholder betrokkenheid dient er geïnvesteerd te worden in het creëren van betrokkenheid en eigenaarschap bij de eindgebruikers, door het creëren van een transparant onderzoeksproces en regelmatige communicatie hierover, waardoor wederzijds vertrouwen kan ontstaan. Continue afstemming tussen het evaluatieonderzoek en de beleidspraktijk wordt bereikt door het betrekken van de stakeholders in iedere fase van het onderzoek en het aanpassen van het onderzoeksontwerp en -proces naar aanleiding van stakeholder-input. Hiervoor is regelmatige interactie van belang, waarin wordt gereflecteerd op verschillende aspecten van de evaluatie en het leerproces wordt gestimuleerd.



Figuur 1. Theoretisch kader van lerend evalueren naar Van Veen et al. 2016.

Het verloop van de Natuurpact evaluatie

De lerende evaluatie van het Natuurpact kan grofweg onderscheiden worden in vier opeenvolgende fasen: het bepalen van de evaluatie-doelen en aanpak, de data verzameling, de data analyse en interpretatie en het formuleren van handelingsperspectieven en de verspreiding van het eindrapport. Tijdens elke fase zijn diverse workshops en andere interactie momenten geweest tussen de deelnemers van de evaluatie (met name de provincies, vertegenwoordigers van het Rijk en maatschappelijke partijen). Figuur 2 is een schematische weergave van het verloop van de evaluatie.

Tabel 1. Een overzicht van de evaluatieactiviteiten en betrokken actoren per fase.

Evaluatie fasen	0. Voor onderzoek			1. Bepalen evaluatie doelen en aanpak			2. Data verzameling			3. Data analyse en interpretatie			4. Formuleren handelingsperspectief en en verspreiding eindrapport	
	Vooronderzoek: interviews	Leersessie I	Leersessie II	Leersessie III	Interviews	Bilaterale consultatie	Case studies	Werkessie Kosteneffectiviteit	Werkessie Provinciale beleidsvernieuwingen	Werkessie Handelingsperspectieven	Groeps-review sessies	Expert sessie Handelingsperspectieven	Gevraagd voor feedback op rapport	
Provinciale beleidsmedewerkers	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Opdrachtgevers (EZ en IPO)	x	x	x	x					x	x	x	x	x	
Maatschappelijk partners	x		x	x	x		x		x	x				

Hoewel we ons realiseren dat we niet volledig zijn, geeft Tabel 1 de voornaamste evaluatie activiteiten weer waar onderzoekers en deelnemers aan de evaluatie bijeenkwamen om de evaluatie vorm te geven en uit te voeren. Een belangrijke toevoeging op de tabel zijn de overleggen met het BACVP (Bestuurlijke Advies Commissie Vitaal Platteland, bestaande uit 12 Gedeputeerden natuur) en het Informeel Bestuurlijk Overleg (waarbij naast de 12 Gedeputeerden ook de staatssecretaris van EZ aanwezig was) waarbij afstemming over de evaluatie plaatsvond, evenals het delen en interpreteren van de eerste evaluatie bevindingen. De eerste evaluatierapportage is afgerond in januari 2017.

3. De waarde van lerend evalueren

Welke waarde heeft de evaluatie volgens betrokkenen gehad?

De evaluatie is op verschillende manieren van waarde geweest voor de betrokkenen. We onderscheiden inhoudelijke waarde, affectieve waarde, strategische waarde, netwerk waarde en instrumentele waarde.

De betrokkenen geven ten eerste aan dat de evaluatie van *inhoudelijke waarde* is geweest voor hen; de evaluatie heeft bijgedragen aan kennis-verrijkte beleidspraktijken. In de eerste plaats heeft de evaluatie kennis opgeleverd over de stand van zaken met betrekking tot de potenties van het provinciale beleid voor het bereiken van de doelen, met name als het gaat om internationale biodiversiteitsdoelen. Met betrekking tot de andere twee ambities, maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie, is vooral helder geworden dat men belang hecht aan verdere uitwerking, maar dit is in deze evaluatieperiode nog nauwelijks gebeurd. In de tweede plaats heeft de evaluatie kennis opgeleverd over de verschillende mogelijke strategieën om beleidsdoelen te realiseren, en is hiermee transformationele kennis ontwikkeld. In dit kader heeft men ook geleerd over de eigen en elkaars denk- en handelingskaders en hoe die de beleidspraktijk beïnvloeden. Ten slotte zien we dat, als gevolg van het gezamenlijke leerproces, er zich een gezamenlijke taal en gedeelde ambitie heeft ontwikkeld.

Ten tweede hechten de betrokkenen veel belang aan de *affectieve waarde* die de evaluatie heeft opgeleverd. Het samen leren van elkaars beleidspraktijk heeft een gevoel van saamhorigheid en onderling vertrouwen opgeleverd. Het bespreken van kansen maar ook van uitdagingen heeft ook gezorgd voor een gevoel van geruststelling ('wij zijn niet de enige die hier mee worstelen').

Naast inhoudelijke en affectieve waarde heeft de evaluatie, ten derde, *strategische waarde* gehad. Het gaat hierbij om het legitimeren van bepaalde keuzes (aan collega's en maatschappelijke organisaties) die provinciale beleidsmakers maken, met name met betrekking tot de verbrede ambities ('het staat in het PBL rapport, dus is het een juiste beslissing'). We zien inderdaad dat de beleidsdiscourse is opgeschoven naar een acceptatie van de verbrede ambities (naast biodiversiteitsdoelen, ook doelen op het gebied van natuur en samenleving en natuur en economie). Bovendien heeft de evaluatie een gevoel van urgentie gegeven aan de verbreding, en deze op de agenda gezet in verschillende provincies. Ten slotte zien we dat (hoewel het nadrukkelijk niet de intentie was van de evaluatie) de evaluatie op hogere overheidsniveaus bijdraagt aan de legitimering van de decentralisatie van natuurbeleid, middels de verwachte successen die kunnen worden geboekt met betrekking tot de Nederlandse biodiversiteit. Mogelijk draagt dit zelfs bij aan de legitimering van de verbreding van natuurbeleid op deze zelfde overheidsniveaus.

Ten vierde heeft de evaluatie *netwerk waarde* gehad voor de betrokkenen. Beleidsbetrokkenen hebben andere relevante actoren leren kennen en daarmee hun netwerk uitgebreid. Verder geven provinciale beleidsmedewerkers aan dat de onderlinge relaties zijn versterkt en dat de relatie met het ministerie van EZ is verbeterd als gevolg van het evaluatieproces.

Ten slotte heeft de evaluatie, in mindere mate, *instrumentele waarde* gehad. Instrumentele waarde is de vertaling van inhoudelijke waarde naar concrete acties en beslissingen. Het is op dit moment nog te vroeg om te kunnen zien hoe de eerste evaluatie van het Natuurpact doorwerkt in de beleidspraktijk. We hebben wel gezien dat provincies zich hebben laten inspireren door de evaluatie bij het formuleren van hun Natuurvisies en de staatssecretaris van EZ heeft in een formele brief, als reactie op vragen van de Eerste en Tweede Kamer, aangegeven dat Rijk en provincies met een plan van aanpak zullen komen waarin zij aangeven hoe ze om zullen gaan met de aanbevelingen uit het evaluatierapport.

De netwerk waarde en affectieve waarde zijn specifiek voor de lerende evaluatie. De lerende evaluatie heeft specifieke meerwaarde gehad door de combinatie van een doelevaluatie (doelbereik en efficiëntie) met een procesevaluatie (hoe worden deze doelen bereikt). Bij de procesevaluatie is deze evaluatie nog een stap verder gegaan door veel aandacht te besteden aan de vraag hoe deze doelen bereikt *kunnen* worden en door aandacht voor reflectie op eigen en andermans denk- en handelingskaders die het bereiken van deze doelen al dan niet dichterbij brengen. Dit maakt dat inhoudelijke en instrumentele waarde ook eerder worden herkend en geaccepteerd, wat kan leiden tot toepassing van de opgedane kennis in de beleidspraktijk. Daarnaast levert een lerende evaluatie, vanwege de interactie met de praktijk, nieuwe en andere kennis op, en daarmee een andere invulling van de inhoudelijke waarde dan bij een reguliere evaluatie. Vooral vanwege de toegenomen complexiteit van het natuurbeleid is interactie met andere partijen nodig om de kennis te verkrijgen die nodig is om het systeem te kunnen doorgronden.

Een andere opvallende waarneming is dat elk van de waarden is gemanifesteerd zowel op het niveau van de primaire eindgebruiker van de evaluatie (de provincies) en het collectief niveau van het gezamenlijk netwerk dat is ontstaan gedurende het evaluatieproces (zie Tabel 2). Deze onverwachte collectieve waarden zijn mogelijk karakteristiek voor de context zoals die van de Natuurpact evaluatie, namelijk die van een grootschalig, complex beleidsprogramma waarbij beleidsontwikkeling en uitvoering plaatsvindt op verschillende overheidsniveaus in verschillende regio's.

Tabel 2. Overzicht van de waarde die de evaluatie heeft gehad volgens betrokkenen, op twee niveaus (gearceerde roze vlakken geven aan waar de lerende evaluatie specifieke meerwaarde had ten opzichte van reguliere evaluatie)

	Netwerk waarde	Affectieve waarde	Inhoudelijke waarde	Instrumentele waarde	Strategische waarde
Provinciaal niveau	Netwerk uitbreiding	Opluchting en geruststelling Gevoel van saamhorigheid	Kennis over: <ul style="list-style-type: none"> Huidige stand van zaken (m.b.t. plan- en uitvoeringspotentieel) Variëteit aan strategieën Verheldering van: <ul style="list-style-type: none"> Onderliggende aannames Frame reflectie 	Aanvulling op en toevoeging aan Natuurvisies	Legitimatie verbrede ambitie Gevoel van urgentie Agendasetting
Collectief niveau	Versterkt interprofessionele relaties tussen verschillende overheden	Vertrouwen tussen verschillende overheden	Meer gedeelde conceptuele samenhang Gedeelde ambitie	Toegenomen samenhang van beleidsprocessen tussen verschillende overheden	Legitimatie van decentralisatie Mogelijk ook legitimatie van verbrede ambities op hogere overheidsniveau
Aan welke verwachte uitkomsten dragen waarden vooral bij?	Leren Horizontale verantwoording	Leren	Leren Kennis-verrijkte beleidspraktijken	Kennis-verrijkte beleidspraktijken Toegenomen beleidsimpact	Toegenomen beleidsimpact Horizontale verantwoording

Hoe verhouden deze waarden zich tot de verwachte uitkomsten?

De laatste rij in Tabel 2 geeft weer hoe de gevonden waarden zich verhouden tot de verwachte uitkomsten, zoals weergegeven in het theoretisch kader in Figuur 1. De verschillende waargenomen waarden, met name inhoudelijke en instrumentele, laten zien dat we inderdaad kunnen spreken van *kennis-verrijkte beleidspraktijken*. Wat betreft toegenomen *beleidsimpact* valt op dit moment nog weinig hard te maken; het is op dit moment nog te vroeg na de eerste evaluatie periode om in kaart te brengen hoe de evaluatie beleidsimpact heeft beïnvloed. Desalniettemin is al wel zichtbaar dat de aanbevelingen uit het eindrapport tot diverse acties aanzetten. Daarnaast zien we dat de evaluatie waarden heeft opgeleverd die niet geanticipeerd zijn, maar wel zeer gewaardeerd: de netwerk en affectieve waarde. Deze waarden hebben zich vertaald tot een *lerend beleidsnetwerk*. Naast het bevorderen van *leren* heeft de evaluatie ook de functie van *verantwoorden*. We hebben gezien dat verantwoord en snel wordt vertaald naar de angst te worden afgerekend op (tegenvallende) resultaten. Dit heeft het leren tot op zekere hoogte beperkt. Zo heeft men niet altijd het achterste van de tong laten zien in gezamenlijke leersessies. En, om een veilige situatie te creëren voor kennisuitwisseling tussen beleidsmakers van provincies is op sommige momenten de actorenselectie beperkt gebleven, wat kennisverrijking door betrokkenheid van een diverse groep stakeholders heeft

beperkt. Tegelijkertijd heeft deze angst voor afrekenen er ook voor gezorgd dat er een hoge opkomst en actieve betrokkenheid was van provinciale beleidsbetrokkenen bij gezamenlijke leersessies, wat het onderlinge leren heeft bevorderd. Een tweede voorbeeld waarbij verantwoord en leren elkaar in eerste instantie tegenwerkten, maar elkaar ook hebben versterkt heeft te maken met dataverstrekking door provincies. Het leveren van de benodigde gegevens door de provincies is, zeker in het begin, vrij moeizaam gegaan. De extra aandacht die er als gevolg hiervan is gegaan naar de provincies, middels bilaterale consultaties, heeft juist volgens de betrokkenen een groot aandeel gehad in het leren van de evaluatie. Wie zien dus dat de twee functies van de lerende evaluatie (verantwoorden en leren) elkaar zowel versterken als beperken.

Er zijn nog openstaande kennisbehoeften

Naast de verschillende wijzen waarop de evaluatie van waarde is geweest, zien we ook dat de evaluatie – in deze eerste periode – niet alle kennisbehoeften van de beleidsbetrokkenen voldoende heeft vervuld. Naast interviews met beleidsbetrokkenen hebben we op basis van participatieve observatie en documentanalyse een aantal terugkerende *leervragen* kunnen identificeren waar nog geen antwoord of handelingsperspectief voor is en waar een volgende evaluatie meer aandacht aan zou kunnen besteden.

Ten eerste zien we dat de bredere ambities van het Natuurpact (maatschappelijke betrokkenheid en verbinding natuur en economie) nog niet zijn vertaald naar concrete doelen en bijbehorende indicatoren. Hierbij is men bezorgd dat doelen te rigide geformuleerd zullen worden, waardoor ze niet effectief zijn voor het bereiken van meer maatschappelijke betrokkenheid en een verbinding tussen natuur en economie. Hoe behulpzame, niet-rigide doelen te ontwikkelen (die ruimte overlaten voor afweging en experimenteren) is niet helder; hier ligt een kennisbehoefte. Verder zien we dat direct betrokkenen de verbreding van de ambities van het Natuurpact hebben omarmd, maar hun collega's, maatschappelijke partners en relevante actoren in het bestuurlijke en politieke netwerk nog niet. Pioniers hebben handelingsperspectieven nodig om hier mee om te gaan.

Ten tweede liggen er vragen rondom de biodiversiteitsdoelen die momenteel voornamelijk worden ingevuld aan de hand van VHR-doelstellingen. Men ervaart dit als beperkend en niet altijd bijdragend aan het realiseren van biodiversiteit. Met name de focus op het realiseren van VHR-doelen in het Natuurnetwerk (en Natura 2000) roept de vraag op wat de rol van de gebieden eromheen is. Sommigen geven aan dat de volgende evaluatie zich niet zou moeten beperken tot het beleid dat in het Natuurpact omschreven staat, maar ook bijvoorbeeld het Rijksbeleid voor natuur en het waterbeleid moet omvatten. Deze meer integrale benadering, waarbij wordt gestart met biodiversiteit in de Nederlandse natuur, en niet met bestaande beleidskaders, roept nieuwe kennisvragen op en heeft ook consequenties voor de te betrekken actoren bij de volgende evaluatie.

Ten derde hebben we veel vragen gezien rondom de nieuwe rol van provincies bij het realiseren van meer maatschappelijke betrokkenheid bij natuurbeleid. Dit levert dilemma's op zoals, hoe kunnen we anderen meer eigenaarschap geven terwijl wij als provincies wel onze eigen doelstellingen hebben, en hoe gaan we om met verschillende, soms tegengestelde, belangen in een gebied? Het versterken van het leervermogen van provincies op dit gebied is gewenst, en wetenschappelijke kennis over het faciliteren van multi-stakeholderprocessen en de rolverschuiving van een presterende, rechtmatige overheid naar een participerende, faciliterende overheid kunnen hierbij een rol spelen.

4. Factoren die hebben bijgedragen aan waarde

Op basis van ons theoretisch kader onderscheidde we drie categorieën factoren die hebben bijgedragen aan de waarde van de evaluatie: stakeholder selectie, stakeholder betrokkenheid en afstemming tussen beleidspraktijk en evaluatieonderzoek. Deze laatste categorie bevat de factoren die bepalend zijn geweest voor het realiseren van de geobserveerde waarden, en bespreken we daarom eerst.

Afstemming tussen beleidspraktijk en evaluatieonderzoek

Ten eerste, met betrekking tot de inhoudelijke waarde van de evaluatie, hebben de onderzoekers actief gestuurd op afstemming op de behoeften uit de beleidspraktijk. Provincies zijn betrokken geweest tijdens de meeste evaluatiefasen en hebben bijvoorbeeld meegedacht en hun akkoord gegeven over de inhoud van de evaluatie en de inhoud van de werksessies. Echter, de rol van provincies is nog redelijk beperkt gebleven en veel van de inhoudelijke controle lag bij de onderzoekers. Zo hebben provincies bijvoorbeeld geen input gegeven op de keuzes voor evaluatiemethoden. Dit had enerzijds pragmatische overwegingen, anderzijds was het niet altijd makkelijk provincies te bewegen een actievere rol aan te nemen. Het is aannemelijk dat de inhoudelijke waarde van de evaluatie groter had kunnen zijn, hadden de provincies meer zeggenschap gehad. Om de afstemming op beleidspraktijk verder te vergroten, hadden onderzoekers veel aandacht voor de individualiteit van elke provincie. De onderzoekers' sensitiviteit voor de omstandigheden en behoeften van elke provincie was daarbij een belangrijke factor. Sensitiviteit wordt wel genoemd in literatuur, maar bleek in de praktijk van groter belang dan in eerste instantie verwacht en lijkt intuïtief aangevoeld te zijn door de onderzoekers. Dit kwam met name tot uiting tijdens de bilaterale consultaties (waarbij de onderzoekers elke provincie bezochten om data te verzamelen voor de evaluatie) – die werden zeer gewaardeerd door de gedetailleerde inhoudelijke afstemming waardoor de juiste data (en de juiste interpretatie en *framing* daarvan) overlegd kon worden en de uiteindelijke resultaten voor provincies herkenbaar waren. De consultaties waren van tevoren niet gepland, maar waren – hoewel tijdrovend – een belangrijke bepalende factor voor het inhoudelijke waarde én vertrouwen in de onderzoekers. Tevens kwam sensitiviteit tot uiting tijdens de groepsreview (waarin de voorlopige bevindingen van de biodiversiteitsanalyse en bijbehorende beleidsstrategieën werden gepresenteerd aan groepen van drie provincies per keer). Dat onderzoekers hier voorlopige resultaten deelden en zich kwetsbaar opstelden heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het vertrouwen en de transparantie van de evaluatie.

Ten tweede bleek voor de affectieve waarde het ontmoeten van andere professionals die als het ware 'in hetzelfde schuitje verkeren' een bepalende factor. Kunnen spreken met gelijkgestemden en ervaringen en ideeën uit kunnen wisselen tijdens de diverse workshops droeg bij aan een gevoel van saamhorigheid en geruststelling. De groepsreview sessies speelden hier wederom een belangrijke rol, met name door de veilige context waarin oprechte ervaringen gedeeld konden worden. Hier is actief op gestuurd door in de vormgeving van interactiemomenten expliciet het delen van uitdagingen, worstelingen en onzekerheden op te nemen.

De strategische waarde – ten derde – heeft met name geprofiteerd van de onafhankelijke status van PBL en het eindrapport. De onderzoekers hebben hun onafhankelijkheid en daarmee geloofwaardigheid bewaakt door diverse strategieën (e.g. meer interactieve en meer afstandelijke rollen zijn verdeeld binnen het onderzoeksteam, interne review bij PBL, gewerkt met externe

wetenschappelijke reviewers). Dat de aanbevelingen onomstotelijk 'van PBL' zijn, maakte dat provincies deze konden inzetten om hun beleidskeuzes mee te legitimeren. Als er twijfel had bestaan over PBL's onafhankelijkheid – bijvoorbeeld als de provincies coauteur waren geweest van het eindrapport, conform beschrijvingen van lerende evaluaties in de literatuur – had dit de strategische waarde van de evaluatie grotendeels teniet gedaan. Het bewaken van een zekere afstand, onder andere met betrekking tot het eindrapport, blijkt dus in de specifieke situatie van de Natuurpact evaluatie een belangrijke factor te zijn geweest, verbonden met de strategische waarde. Het hiermee gepaard gaande risico, van gebrek aan eigenaarschap over de bevindingen en aanbevelingen, is uitgebleven, dankzij de intensieve samenwerking in de fases van data verzamelen en analyse. Sommige provincies zijn kritisch op de *framing* van de bevindingen in het eindrapport: deze had scherper ('minder lief') mogen zijn, zodat deze meer urgentie had gegeven aan de verbreding. In hun perspectief had de strategische waarde van de evaluatie groter kunnen zijn. Vanwege de wens weg te blijven van het afrekenen van beleid, en juist het leren van de evaluatie centraal te zetten hebben onderzoekers hun bevindingen positief geformuleerd. Een 'positieve evaluatie' wordt in literatuur herkend als waardevol om het leren van evaluatie te vergroten – de conceptuele waarde van de evaluatie heeft in dit aspect voorrang gekregen op de strategische waarde.

Ten vierde profiteerde de netwerk waarde van de vele georganiseerde workshops waar verschillende partijen samenkwamen en waar inspirerende verhalen werden verteld over nieuwe samenwerkingen. Hier was in de plan-fase reeds op geanticipeerd en is expliciet op gestuurd.

Ten slotte onderscheiden we voor instrumentele waarde dezelfde factoren als voor de inhoudelijke waarde (waarvan instrumentele waarde in het verlengde ligt) en voegen we daar de factor timing aan toe. De opdrachtgevers hebben strak gestuurd op tijdige oplevering van resultaten. Interessant was dat timing niet alleen de verantwoordelijkheid was van de evaluatoren - sommige provincies gaven aan dat ze bij de planning van het ontwikkelen van de natuurvisie rekening hielden met de verschijningsdatum van het eindrapport.

Stakeholder selectie

Om afstemming tussen beleidspraktijk en evaluatieonderzoek te bereiken was dus regelmatige interactie tussen evaluatoren en stakeholders van groot belang. Hoe deze stakeholders zijn geselecteerd, en hun betrokkenheid gestimuleerd, zullen we hieronder toelichten.



Boerenwaluw

Aangezien de evaluatie plaatsvond in een context waarin natuurbeleid is gedecentraliseerd naar de provincies, zijn zij door de onderzoekers aangewezen als de voornaamste deelnemers – de primaire eindgebruikers – van de evaluatie (het proces en het eindrapport). De invulling van eindgebruikers is daarmee smaller dan in de literatuur bedoeld. Het Rijk is beperkter betrokken geweest – als opdrachtgever en

daarnaast met name als observant tijdens collectieve sessies – en daardoor zijn behoeften van het Rijk minder aan bod gekomen gedurende deze evaluatie periode, zoals leerbehoeften ten aanzien van haar nieuwe rol als systeemverantwoordelijke. Eveneens is de betrokkenheid van maatschappelijke actoren nog redelijk beperkt geweest; zij hebben kennis geleverd en hebben meegedacht over handelingsperspectieven naar aanleiding van de evaluatie resultaten, maar hun (leer)behoeften zijn niet meegenomen in de evaluatie. In wetenschappelijke literatuur wordt echter aanbevolen een brede selectie aan stakeholders te betrekken om zo gebruik te maken van zoveel mogelijk verschillende kennis. Bovendien wordt zo gezorgd dat alle relevante actoren deel uitmaakt van de ontwikkeling van nieuwe kennis én wordt voorkomen dat partijen zich buitengesloten en niet gehoord voelen, en daardoor gaandeweg dwars gaan liggen. In de context van de verbrede ambities van het Natuurpact, waarbij een toenemend aantal maatschappelijke actoren betrokken is, van waterschappen tot LTO en Natuurmonumenten, zou een bredere invulling van het begrip ‘eindgebruikers’ voor de hand liggen.

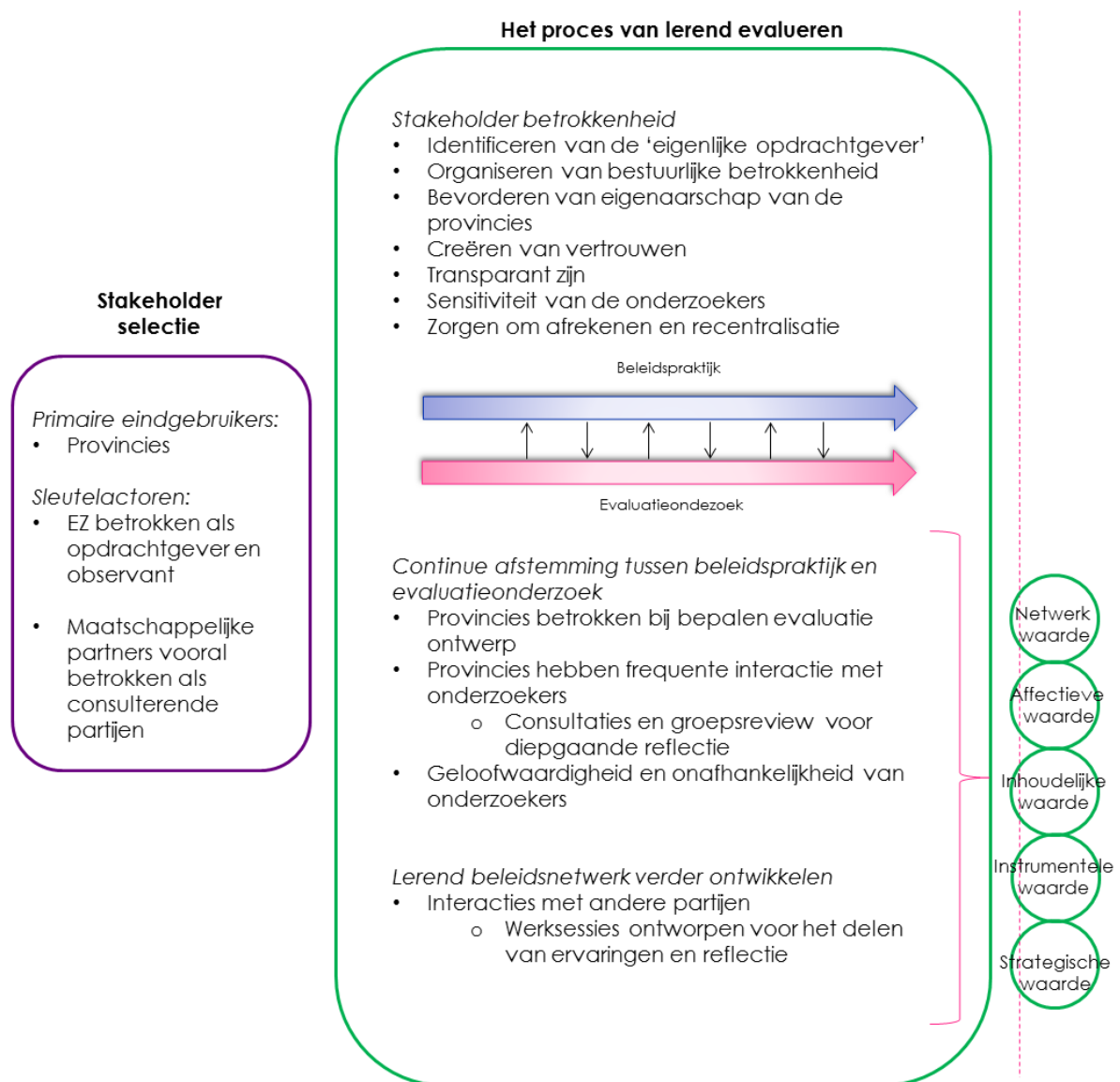
Belangrijk is om op te merken dat de gevoelige bestuurlijke context (de gespannen verhoudingen tussen Rijk en provincies) niet toestond een bredere stakeholderselectie aan te houden tijdens deze eerste evaluatieperiode. De provincies hun ervaringen laten delen met PBL – door sommigen van de provincies waargenomen als verlengstuk van het Rijk – en elkaar was al vooruitstrevend en vereiste een veilige omgeving. Het vergaand betrekken van Rijk en maatschappelijke partijen had deze veilige omgeving teniet gedaan, en had mogelijk deelname van de provincies ontmoedigd.

Stakeholder betrokkenheid

De gevoelige bestuurlijke context had ook invloed op de betrokkenheid van de provincies: deze was niet vanzelfsprekend. De provincies en het Rijk wantrouwden elkaar, wat maakte dat de provincies niet bepaald stonden te springen om deel te nemen aan de evaluatie, zeker daar een aantal van hen het PBL zien als een verlengstuk van het Rijk. De provincies waren bezorgd dat de evaluatie met name gebruikt zou worden door het Rijk om recentralisatie van het beleid te legitimeren.

De onderzoekers hebben verschillende strategieën toegepast om betrokkenheid van de provincies te stimuleren. Eén zeer belangrijke strategie begon met de constatering dat de provincies niet vertegenwoordigd zouden moeten worden door een tussenpartij – zoals het IPO – maar liever zelf een belangrijke rol zouden spelen tijdens de evaluatie. Onderzoekers hebben provincies actief rollen toebedeeld om actieve betrokkenheid van de provincies en eigenaarschap over de evaluatie aan te moedigen. Wij onderscheiden het organiseren van (provinciaal) bestuurlijk commitment, het aanmoedigen van eigenaarschap en het bouwen van vertrouwen als de belangrijkste succesfactoren tijdens deze evaluatie periode. De onderzoekers hebben vanaf het begin relaties gelegd met provinciale bestuurders en bestuurlijke platforms om het belang van de lerende evaluatie extra kracht bij te zetten en ambassadeurs te identificeren die het belang van leren ondersteunden. Verder herkennen we het groeien van vertrouwen in de onderzoekers, middels transparant onderzoek en communicatie, en de sensitiviteit van de onderzoekers richting individuele provincies, als essentiële factoren. De aandacht die onderzoekers hebben besteed aan het bezoeken van individuele provincies, om helder te maken welke informatie nodig was en waarvoor, heeft in grote mate bijgedragen aan het vertrouwen. De onderzoekers zijn ervaren als toegankelijk en bereid om alle vragen te beantwoorden en mee te denken over zorgen. Ook het feit dat onderzoekers voorlopige

resultaten hebben gepresenteerd, en zich daarbij kwetsbaar opstelden, heeft bijgedragen en het opbouwen van de relaties tussen onderzoekers en de provincies.



Figuur 2. Overzicht van de factoren (zie ook linkerkant Figuur 1) die hebben bijgedragen aan het creëren van waarde ten aanzien van 1) stakeholder selectie, 2) het faciliteren van stakeholder betrokkenheid en 3) de afstemming tussen de beleidspraktijk en het evaluatieonderzoek.

De gevoelige bestuurlijke context en de zorgen om recentralisatie weerhieldd provincies dus in eerste instantie van actieve deelname aan de evaluatie. Interessant is dat deze angst voor afrekening er eveneens voor zorgde dat provincies aanwezig waren bij alle bijeenkomsten. Het voorzag de evaluatie van een zekere urgentie; een behoefte van provincies om een vinger aan de pols te houden bij de evaluatie. Enigszins paradoxaal heeft de verantwoordingsfunctie van evalueren op deze wijze bijgedragen aan de leerfunctie van evalueren. Wederom speelde de onafhankelijke status van het PBL hierbij een rol: meerdere malen hebben provincies aangegeven dat de status van PBL de bijeenkomsten van urgentie voorzag, wat hun motiveerde deze bij te wonen. Provincies geven te kennen dat zonder een partij als PBL, werksessies om ervaringen met betrekking tot natuurbeleid uit

te wisselen en te leren van elkaar niet tot stand zouden zijn gekomen, hoe waardevol deze ook worden gevonden.

Kortom, we zien dat de evaluatieonderzoekers met name actief gestuurd hebben op het realiseren van stakeholder betrokkenheid en continue afstemming tussen beleidspraktijk en het evaluatieonderzoek. Zeker stakeholder betrokkenheid vroeg veel aandacht en heeft in deze context meer invulling gekregen dan de noties van 'bereidheid' en 'urgentie' zoals uit het theoretisch kader. De onderzoekers hebben effectieve strategieën toegepast om betrokkenheid van de provincies te realiseren. Onverwacht was hoe de zorg voor recentralisatie en de status van PBL bijdroegen aan het realiseren van betrokkenheid. Dit is een waardevol inzicht dat gebruikt kan worden bij het vervolg van de evaluatie. Ook wat betreft continue afstemming tussen beleidspraktijk en evaluatieonderzoek heeft dit onderzoek bijgedragen aan een concretere invulling ten opzichte van het theoretisch kader. Eindgebruikers zijn actief betrokken geweest bij de opstelling van het evaluatiekader en er is actief gestuurd op regelmatige interactie en tussentijdse terugkoppeling van resultaten. Naast continue afstemming tussen beleidspraktijk en evaluatieonderzoek zijn er ook factoren te onderscheiden die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van een lerend beleidsnetwerk, zoals de interactiemomenten met diverse stakeholders en de manier waarop deze frame-reflectie en interactie aanmoedigden. Deze factoren vormen een aanvulling op het theoretisch kader.

5. Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

Stakeholder selectie en betrokkenheid

Maatschappelijke partijen zijn beperkt betrokken geweest in de evaluatie tot dusver. Vanwege de toegenomen complexiteit van het natuurbeleid en het groeiend aantal actoren dat een rol speelt in beleidsvorming en -uitvoering is het echter van belang om te interacteren met andere partijen, omdat zij de kennis hebben die nodig is om het systeem beter te kunnen doorgronden. Wanneer deze partijen niet worden meegenomen, zal de ontwikkelde kennis minder sociaal robuust zijn, zal er minder draagvlak zijn voor de bevindingen en de toepassing ervan, wat uiteindelijk zal leiden tot verminderde beleidsimpact.

- Voor de volgende evaluatieperiode is het volgens ons raadzaam een bredere groep van stakeholders (zoals maatschappelijk partners betrokken bij de ontwikkeling en uitvoer van natuurbeleid, maar ook vertegenwoordigers van het Rijk) te betrekken bij het vaststellen van het evaluatiekader en het uitvoeren van het evaluatieonderzoek.

We hebben gezien dat er veel aandacht uit is gegaan naar het creëren van betrokkenheid van stakeholders bij de evaluatie. Een aantal factoren heeft daaraan bijgedragen zoals het identificeren van ambassadeurs en het creëren van vertrouwen door transparantie en de sensitiviteit van onderzoekers.

- Wanneer andere potentiële eindgebruikers een grotere rol krijgen bij de tweede evaluatie, moet er opnieuw aandacht besteed worden aan het realiseren van betrokkenheid van deze partijen en het creëren van vertrouwen in de evaluatoren. Zorgvuldige communicatie en transparantie, het identificeren van ambassadeurs, het organiseren van bestuurlijke steun zullen wederom belangrijke strategieën zijn. In het procesontwerp zal rekening gehouden

moeten worden met de toenemende complexiteit die gepaard gaat met een groter aantal actoren en meer heterogeniteit in perspectieven en belangen.

Afstemming tussen beleidspraktijk en evaluatieonderzoek

In alle fases van het evaluatieonderzoek zijn de eindgebruikers in meer of mindere mate betrokken geweest. In fase 1 (vaststellen evaluatiekader en methoden) is er veel interactie georganiseerd tussen onderzoekers en eindgebruikers, wat waardevolle inzichten heeft opgeleverd die voor een groot deel zijn meegenomen in het evaluatiekader, al is dit niet geheel systematisch gebeurd. Door regelmatige interactie tussen onderzoekers en beleidsbetrokkenen sluit de eindrapportage grotendeels aan bij de kennisbehoeften van de betrokkenen, met name als het gaat om kennis over planpotentieel, uitvoeringspotentieel, beleidsstrategieën en de agendering van de verbrede ambities. Volgens sommigen is door het gekozen schaalniveau (landelijk) het handelingsperspectief voor provinciaal niveau beperkt inzichtelijk. Dit hangt ook samen met de keuze voor de gebruikte onderzoeksmethoden (met name de Metanatuurplanner), die maar beperkt ter discussie stonden.

- Enerzijds bieden de eindrapportage en deze review al een set van uitgangsvragen voor het nieuwe evaluatiekader; het ligt voor de hand om de nulmetingen op te volgen met vervolgmetingen, na te gaan in hoeverre en op welke manier aanbevelingen vorm hebben gekregen in de praktijk (zie het evaluatie eindrapport), en aandacht te besteden aan het leren rondom de geïdentificeerde leerbehoeften (zie ook hieronder bij 'lerend beleidsnetwerk verder ontwikkelen'). Anderzijds is het voor de tweede evaluatie van het Natuurpact aan te bevelen fase 1 (vaststellen evaluatiekader en methoden) wederom zorgvuldig in te richten, waarbij de input van verschillende betrokkenen *systematisch* moet worden ingebed in het evaluatiekader. We bedoelen hiermee dat er voldoende tijd en ruimte beschikbaar dient te zijn in deze fase om vraagarticulatie door stakeholders te ondersteunen, hun input te analyseren en te vertalen naar gedeelde onderzoeksvragen.
- Vooral omdat het zal gaan om een groter aantal, wellicht tegenstrijdige, perspectieven en nieuwe kennis- en leerbehoeften bij andere partijen is het zaak dat het procesontwerp rekening houdt met deze belangrijke vertaalslag.
- Als gevolg van de verbreding van input door het betrekken van meerdere actoren, zullen ook de geschiktheid van gebruikte onderzoeksmethoden moeten worden bezien.

In fase 2 (data verzamelen) en fase 3 (data analyse / interpretatie) is er ook regelmatig interactie geweest tussen onderzoekers en beleidsbetrokkenen, wat heeft geleid tot onderling vertrouwen, met als gevolg een hoge kwaliteit van informatie, sociaal robuuste kennis en geaccepteerde bevindingen. De gekozen vormen van interactie hebben hier een belangrijke rol in gespeeld. Deze review heeft de waarde van verschillende vormen van interactie – bilaterale consultaties, groepsreviews, leersessies – voor verschillende doeleinden aangetoond.

- Met deze kennis kunnen dataverzameling en -analyse efficiënt en effectief worden ingevuld, op zo'n manier dat ze ook bijdragen aan het gezamenlijk leerproces. Daarnaast is het efficiënt en effectief gebleken om gebruik te maken van bestaande overlegstructuren, o.a. van provinciale beleidsmakers (zoals de Werkgroep Natuurbeleid).
- Regelmatige interactie blijft van belang in fase 2 en 3. Verschillende vormen van interacties (bijvoorbeeld bilaterale consultaties, groepsreview sessies) kunnen worden ingezet voor verschillende doeleinden, inclusief het gebruik van bestaande overlegstructuren.

De onderzoekers hadden de hoofdrol tijdens fase 4 (disseminatie); het eindrapport is nadrukkelijk een PBL rapport, en geen gezamenlijke productie. Dit werd door de beleidsbetrokkenen van groot belang geacht, omdat het de onafhankelijkheid van de onderzoekers, en daarmee de geloofwaardigheid van de resultaten, onderstreepten. Nadeel van deze strategie zou een gebrek aan draagvlak voor de bevindingen en aanbevelingen kunnen zijn. Door de regelmatige interacties in de eerdere fases was hier echter geen sprake van.

- De strategische waarde van een onafhankelijk PBL-rapport moet niet worden onderschat. De genomen strategieën om onafhankelijkheid te bewaken dienen te worden voortgezet.
- Tegelijkertijd kan onafhankelijkheid op gespannen voet staan met het benodigde draagvlak dat voortkomt uit een proces van co-creatie. Dit kan worden ondervangen door intensieve interactie in de eerdere fases van het evaluatieonderzoek.

Lerend beleidsnetwerk verder ontwikkelen

Een belangrijke bevinding is dat de lerende evaluatie van het Natuurpact netwerk waarde en affectieve waarde heeft opgeleverd; er heeft zich een lerende beleidsnetwerk gevormd waarin men uitdagingen, worstelingen, kansen en mogelijkheden met elkaar heeft gedeeld, met aan de basis daarvan onderling vertrouwen en wederzijdse geruststelling. De provincies en vertegenwoordigers van het Rijk hebben aangegeven het lerende karakter van de evaluatie te willen behouden. De combinatie van het belang van de evaluatie (wat zich vertaalde in de angst voor afrekenen) enerzijds en de mogelijkheid om te leren van andere actoren anderzijds, maakt dat de context van de evaluatie van het Natuurpact geschikt is (het geeft urgentie) om het leren rondom ontwikkelen en uitvoeren van natuurbeleid verder vorm te geven. Tijdens de eerste evaluatie is gebleken dat een aantal leerbehoeften onvoldoende zijn geadresseerd, wat consequenties heeft voor de gerealiseerde inhoudelijke en instrumentele waarde. Het gaat hierbij enerzijds om leerbehoeften van de primair betrokkenen (provincies), bijvoorbeeld met betrekking tot het concreter invulling geven aan de verbrede ambities, en bijbehorende indicatoren, en met betrekking tot de nieuwe rol als faciliterende overheid. Anderzijds gaat het om de leerbehoeften van andere actoren. Bijvoorbeeld, vertegenwoordigers van het Rijk hebben te kennen gegeven te willen leren over de invulling van hun nieuwe rol als systeemverantwoordelijke, zoals beschreven in het Natuurpact. Van andere actoren zijn de leerbehoeften nog niet in beeld.

- Het is raadzaam om de inhoud van de lerende evaluatie te laten meebewegen naar ontwikkelende leerbehoeften van de betrokken actoren, met aandacht voor onderwerpen waar nog veel meer te leren is en die tot nu toe buiten beeld zijn gebleven.
- Om daar zicht op te krijgen, alsmede op de leerbehoeften van 'nieuwe' actoren, kunnen de leervragen van deze partijen in beeld worden gebracht.
- Specifiek benadrukken we het in kaart brengen en adresseren van de leervragen van vertegenwoordigers van het ministerie van EZ (als (mede)opdrachtgever en tevens stakeholder)
- Het monitoren van de leeragenda's van betrokken actoren (en dus hun leervragen) vergroot het inzicht in de impact van de evaluatie op de beleidspraktijk. Bovendien biedt dit houvast voor invulling van de weer volgende evaluatieperiode (2021-2024). We raden aan het monitoren van leervragen expliciet op te nemen als een evaluatiedoel. Tussentijdse rapportages (halfjaarlijks) in de vorm van verschuivende leeragenda's zorgen voor tijdige feedback en reflectie.

- Om rekening te houden met nieuwe leervragen is er ruimte nodig in het procesontwerp van de nieuwe evaluatie; mogelijkheden tot het bijstellen van planning en budget als gevolg van nieuwe leervragen kunnen bijvoorbeeld opgenomen worden in de opdrachtovereenkomst.
- Een mogelijke keuze voor een meer integrale insteek van de evaluatie, gericht op het geheel van Nederlands natuurbeleid in plaats van uitsluitend de afspraken uit het Natuurpact, brengt ook nieuwe kennisbehoeften en een vraag naar aanvullende expertises met zich mee. We raden aan hier bewust van te zijn.

Balans blijven zoeken tussen leren en verantwoorden

De resultaten tonen aan dat er een fragiele balans is gevonden tussen leren en verantwoorden. Diverse leerprocessen hebben zich voltooid bij de primair betrokkenen van de evaluatie. Tegelijkertijd zien we dat de evaluatie succesvol wordt gebruikt voor verantwoording van natuurbeleid op diverse overheidsniveaus. We zien dat leren en verantwoorden elkaar zowel versterken als tegenwerken. De gespannen verhoudingen tussen de provincies en het Rijk, en het feit dat sommige provincies PBL zien als een verlengstuk van het Rijk, maakten dat provincies verantwoorden vertaalden naar een zorg om afrekenen. De evaluatie kreeg hierdoor urgentie, wat bijdroeg aan de hoge opkomst van provincies tijdens evaluatie bijeenkomsten, met een positief effect op hun leerprocessen als gevolg. Anderzijds heeft de angst voor afrekenen ervoor gezorgd dat betrokkenen niet altijd het achterste van hun tong lieten zien; ze waren soms terughoudend in het delen van informatie, wat het evaluatie proces bemoeilijkte. De gespannen verhoudingen tussen de provincies en het Rijk lijkt gedurende de evaluatieperiode te zijn verbeterd. Ook het PBL heeft aan vertrouwen gewonnen deze evaluatieronde. Tegelijkertijd zou het naïef zijn te denken dat de angst voor afrekenen verdwenen is. Zeker gezien de aard van de tweede evaluatie, waarbij er niet alleen *ex-ante* wordt getoetst, maar ook *ex-post*, zal de verantwoordings-toets eerder een grotere dan een kleinere rol gaan innemen. Door het *ex-post* karakter zal meer worden gekeken naar de werkelijke resultaten die de provincies hebben geboekt, wat potentieel de zorg om afrekenen en recentralisatie hoger doen oplopen. Dit heeft onvermijdelijk consequenties voor hoe leren en verantwoorden zich tot elkaar verhouden, en daardoor ook voor de opgebouwde relaties tussen onderzoekers en eindgebruikers van de evaluatie.

- Om de balans te bewaken tussen leren en verantwoorden is het raadzaam om deze beide concepten op te nemen in het procesontwerp van de evaluatie. Een voorbeeld hiervan is de scheiding tussen teamleden die zich primair richten op het verantwoorden van beleid (en daarmee wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid) en teamleden die zich primair richten op interactie met beleidsbetrokkenen, zoals werd aangehouden in de afgelopen evaluatie periode.

Tot dusver heeft verantwoorden met name betrekking gehad op de biodiversiteitsambitie van het natuurbeleid. De beschikbare beleidskaders geven hiervoor urgentie en sturing. Als gevolg hiervan lag de nadruk op het realiseren van hectares en mogelijke perverse prikkels. Voor de twee nieuwe ambities staan er nog geen kaders vast en is er dus de mogelijkheid deze meer gezamenlijk invulling te geven. Er is behoefte aan concrete, niet-vaststaande doelen en relevante, niet-rigide indicatoren; in andere woorden, er is behoefte aan doelen en indicatoren die houvast bieden voor verantwoording, maar voldoende ruimte over laten om te leren en bij te sturen.

- Het is raadzaam deze doelen en indicatoren gezamenlijk te ontwikkelen met relevante stakeholders (zowel provincies als maatschappelijke partners). Zonder hun betrokkenheid is er een risico op een gebrek aan eigenaarschap van de doelen en de indicatoren, en daarmee een vergrote kans op perverse prikkels.

Er is vooral sprake geweest van verantwoording richting hogere overheidsniveaus (opwaartse verantwoording), in mindere mate richting maatschappelijke partijen. Een meer horizontale vorm van verantwoorden zou inhouden dat provincies natuurbeleid ontwikkelen dat rekening houdt met de perspectieven en belangen van maatschappelijke partijen. Zoals we al eerder schreven is het een risico maatschappelijk partners beperkt te betrekken tijdens de evaluatie. Zij zijn niet meegenomen in de leerprocessen en de daarmee gepaarde ontwikkeling van het gedachtegoed over de verbrede ambities van natuurbeleid. Het achterblijven van de leerprocessen van maatschappelijke partijen heeft consequenties voor het realiseren van horizontale verantwoording; de perspectieven en belangen van deze partijen zijn beperkt inzichtelijk en divergeren mogelijk van het beoogde beleid. Daarnaast zijn provincies in belangrijke mate afhankelijk van maatschappelijke partners voor het ontwikkelen en uitvoeren van natuurbeleid en dus het realiseren van de ambities; horizontale verantwoording kan daardoor een positief effect hebben op doelbereik en op opwaartse verantwoording, mits er in voldoende mate sprake is van een gedeelde ambitie.

- Zoals we al eerder benadrukten is het van belang maatschappelijk partners mee te nemen in de volgende evaluatie periode en de daarmee gepaarde ontwikkeling van een verbreed perspectief, ten goede van sociaal robuuste kennis en draagvlak, maar ook voor de balans tussen leren en verantwoorden. Zoals we al eerder stelden, is het raadzaam om in het procesontwerp rekening te houden met de toenemende complexiteit die gepaard gaat met een groter aantal actoren en meer heterogeniteit in perspectieven en belangen. Naast organisatorische complexiteit en het omgaan met grote hoeveelheden, wellicht tegenstrijdige, informatie en perspectieven, gaat het ook om de bereidheid om kennis te delen én de veiligheid om dat te kunnen doen.
- Ten bate van deze veiligheid is het zinvol af te wisselen tussen homo,- en heterogene groepen. Deelnemers voelen zich doorgaans veiliger in homogene settings. Door daar mee te starten kunnen nieuwe partijen in een veilige omgeving bekend(er) worden met de evaluatie en een band opbouwen met de onderzoekers, alvorens te interacteren met andere stakeholders. Diverse consensus methodieken kunnen behulpzaam zijn (e.g. Delphi-studies, dialogsessies, etc.), hoewel niet alle verschillen in perspectieven hoeven worden opgelost.

De lerende evaluatie van het Natuurpact heeft veelbelovende uitkomsten laten zien. Gezamenlijke leerprocessen, gedeeld tussen de provincies, maar ook het Rijk en maatschappelijke partners, zijn in gang gezet. De komende jaren kunnen deze processen worden voortgezet, waarbij sociaal robuuste kennis wordt ontwikkeld die de beleidspraktijk verder kan verrijken. Daarnaast kan de lerende evaluatie ook in de toekomst bijdragen aan het verder vormen en verdiepen van het lerend beleidsnetwerk. Dit biedt perspectief voor het vergroten van de beleidsimpact van natuurbeleid om zo de resterende opgaven en de verbrede ambities te realiseren in 2027.

Dit rapport betreft een Nederlandse samenvatting van de studie: The value of reflexive evaluation – a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017) Athena Instituut, VU Universiteit Amsterdam, in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving

Externe reviewers

Prof. Dr. Jurien Edelenbos (EUR)

Prof. Dr. Hens Runhaar (WUR)

Prof. Dr. Bas Arts (WUR)

Interne reviewers

Rob Folkert (projectleider lerende evaluatie van het Natuurpact, PBL)

Froukje Boonstra (plaatsvervangend projectleider lerende evaluatie van het Natuurpact, WUR)

Femke Verwest (supervisor lerende evaluatie van het Natuurpact, PBL)

Ton Manders (chief scientist, PBL)

Eva Kunseler (project adviseur, PBL)

Contact

Lisa Verwoerd (l.verwoerd@vu.nl), Barbara Regeer (b.j.regeer@vu.nl)

Auteurs

Lisa Verwoerd, Renée de Wildt-Liesveld en Barbara Regeer (allen Athena Instituut, VU Universiteit Amsterdam)

Met dank aan:

Alle respondenten (beleidsbetrokkenen van het Rijk en provincies, vertegenwoordigers van maatschappelijk partners, evaluatie onderzoekers van het PBL en de WUR) voor deelname aan onze interviews.

Alle natuurfoto's in deze publicaties met toestemming van *Unsplash*: <https://unsplash.com/>

Athena Instituut

Het Athena Instituut is een onderzoek en opleiding afdeling aan de Bèta Faculteit van de Vrije Universiteit Amsterdam. Het Instituut onderzoekt en ontwikkelt transdisciplinaire aanpakken voor gezamenlijke leerprocessen van relevante stakeholders met een diversiteit aan perspectieven, belangen en waarden met betrekking tot technologische en maatschappelijke innovatie. Zo draagt het Athena Instituut bij aan oplossingen voor gestagneerde, complexe maatschappelijke problemen op een duurzame en rechtvaardige wijze.

July 2017

The authors bear full responsibility for the content of the review but accept no liability whatsoever for any damages that may occur as a consequence of using the information in this publication. The Creative Commons license 4.0 for the Netherlands (attribution, non-commercial, no derivative works) is applicable to this work. *The value of reflexive evaluation – review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)* by Lisa Verwoerd, Renée de Wildt-Liesveld & Barbara Regeer, is licensed under a creative commons attribution-noncommercial-nd/4.0 INTERNATIONAL LICENSE

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



