



LERENDE EVALUATIE IBP VP: ONDERZOEKSMETHODIEK VOOR HET EVALUEREN VAN TRANSFORMEREND LEREN EN HANDELEN

Evaluatiekader voor het Interbestuurlijk programma
Vitaal Platteland (PBL/VU Athena)

Achtergrondstudie

Hiddo Huitzing, Anne Loeber, Barbara Regeer

29 mei 2020

PBL

Colofon

Lerende evaluatie IBP VP: onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2020

PBL-publicatienummer: 3978

Contact

hiddo.huitzing@pbl.nl

Auteurs

Hiddo Huitzing (projectleider PBL), Anne Loeber (VU Athena), Lia van den Broek, Hilde Brouwers (VU Athena), Frank van Dam, Martha van Eerdt, Evelien de Hoop (VU Athena), Pia Nabielek en Barbara Regeer (projectleider VU Athena).

Met dank aan Rikke Arnouts, Arlette van den Berg, Thelma van den Brink, Saskia van Broekhoven, Petra van Egmond

Supervisoren

Femke Verwest, Ton Dassen en Rob Weterings

Stuurgroep

Hans Mommaas, Femke Verwest, Ton Dassen, Jeannette Beck, Femke Daalhuizen, Rob Weterings (vanaf januari 2020), Marc Hanou (tot december 2019).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Huitzing, H., Loeber, A., Broek, L. van den, Brouwers, H., Dam, F. van, Eerdt, M. van, Hoop, E. de, Nabielek, P., Regeer, B. (2020), Lerende evaluatie IBP VP: onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

In het kort

1	Inleiding	6
1.1	Een evaluatie van het IBP VP – verzoek en uitdaging	6
1.2	Vraagstelling, doelen en functies	8
2	Evaluatiekader	9
3	Onderbouwing van het evaluatiekader	17
3.1	Met empirie en theorie tot een geïntegreerd evaluatiekader	17
3.2	De empirie als input voor het evaluatiekader	20
3.3	Ambities van het IBP Vitaal Platteland	23
3.4	Stimuleren van reflectie middels de Dynamische Leeragenda	27
3.5	Betekenisvolle acties en aanjaagmechanismen	29
3.6	Reflectie op methodologie-ontwikkeling	30
4	Toepassen van het evaluatiekader	32
4.1	Doelen van evaluatiekader	32
4.2	Onderzoeksmethodiek	33
	Bijlagen	41

In het kort

Een lerende evaluatie voor het IBP Vitaal Platteland

In dit rapport lichten we toe hoe het evaluatiekader voor de lerende evaluatie van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) tot stand is gekomen.

Het IBP VP is een kortlopend beleidsprogramma (juni 2018 tot maart 2021) dat een impuls beoogt te geven aan de transitie naar een 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland'. In vijftien 'kansrijke' gebieden en in de overkoepelende landelijke programmaorganisatie is de veranderstrategie naar een vitaal platteland tweeledig. De inzet is om (1) concrete en structurele veranderingen voor de inhoudelijke opgaven in de gebieden te bereiken en (2) op een nieuwe manier te gaan werken als vier overheden (Rijk, provincie, waterschap, gemeente): op basis van gelijkwaardigheid samen opgave- en gebiedsgericht werken. De focus ligt op de uitwerking van de transitie in de regio, gefaciliteerd door het landelijk programma. In elk van de vijftien gebieden is een gebiedsplan opgesteld om 'opgavegericht en interbestuurlijk' de beoogde impuls aan de transitie te geven. Om de voortgang van het programma in kaart te kunnen brengen, en om gaande het proces reflectie op gang te brengen is het PBL in samenwerking met het Athena Instituut van de VU gevraagd om een lerende vorm van evalueren voor het IBP VP te ontwikkelen (zie voor meer informatie LNV, IPO, VNG & UvW 2019; PBL 2019a). Een belangrijke reden voor de keuze van een *lerende* vorm van evalueren is dat het past bij de aard van het onderzoeksobject, dat zich kenmerkt door een grote mate van complexiteit en prilheid van de aanpak van het programma.

Een uitdaging om te evalueren

Het IBP VP is te kenschetsen als een vorm van experimenteel bestuur, waarin door het stimuleren van nieuwe manieren van werken verschillende grote opgaven in het landelijk gebied geïntegreerd kunnen worden gerealiseerd. Deze opgaven 'vragen om forse en structurele veranderingen [...] gericht op verduurzaming van de landbouw, gezonde ecosystemen, klimaatdoelstellingen, kwaliteit en leefbaarheid, bodem, waterbeheer en -kwaliteit en op een gezonde en veilige leefomgeving' (Tweede Kamer 29 576-89). Het IBP VP biedt een tijdelijk kader waarin overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisorganisaties gestimuleerd worden als gemotiveerde *change agents* op een nieuwe manier aan de beoogde veranderingen te werken. Het legitimeert de voorgestane nieuwe manier van werken, en faciliteert deze, waardoor het gedurende de looptijd van het programma minder moeizaam is voor betrokkenen de confrontatie aan te gaan met gebruikelijke manieren van werken in bestaande institutionele *settings*.

Het programma is vanwege deze focus en aanpak op drie manieren complex:

1. Wat betreft de inhoudelijke ambitie: het doel om te komen tot een vitaal platteland vraagt om het integreren van ideeën voor handelingsopties die vaak gezien worden als inherent tegenstrijdig (óf goed voor de economie, óf duurzaam etc.);
2. Wat betreft de proces-gerelateerde aanpak: nieuwe (interbestuurlijke, en gebieds- en opgavegerichte) manieren van werken om het doel te realiseren vragen om een verandering van werkrouines binnen organisatorische en formele kaders die niet meteen en vanzelf meebewegen;
3. Wat betreft de organisatie van het programma: het veelomvattende langetermijndoel van een 'vitaal platteland' is belegd in een kortlopend programma met een relatief bescheiden budget (40 miljoen). Bovendien vergt het principe dat de inhoudelijke en proces-gerelateerde ambities op twee niveaus vorm krijgen, vanuit het landelijk programmateam en in de regionale samenwerkingsverbanden in vijftien gebieden, heel precieze afstemming tussen partijen en hun *sense of urgency* om 'anders' te gaan handelen.

Lerend evalueren

Lerend evalueren betekent dat de onderzoekers samen met provincies, Rijk, gemeenten en waterschappen onderzoeksvragen formuleren, het evaluatiekader opstellen, gegevens verzamelen, de analyses uitvoeren en samen handelingsopties opstellen (Van Veen et al. 2016; PBL & WUR 2017; Verwoerd et al. 2017; Folkert et al. 2018; PBL 2019a; Van der Steen et al. 2018). Het PBL is eindverantwoordelijk voor de opdrachtformulering, uitvoering en resultaten van het onderzoek om de onafhankelijkheid hiervan te waarborgen (OVV 2018; Diercks et al. 2018; PBL 2019a; Verwest et al. 2019; Kunseler & Verwoerd 2019). Lerende evaluaties hebben, omdat ze responsief van aard zijn, verschillende uitingsvormen. De vormgeving hangt af van de (complexiteit van de) opgave, het onderzoeksobject, het (gezamenlijk geformuleerde) doel van de evaluatie en de (leer)behoeften van de betrokkenen. Door dit onderzoek tijdens de beleidsontwikkeling en -uitvoering te doen zijn de inzichten ook meteen beschikbaar voor de betrokkenen en kunnen zij er – waar nodig – meteen mee aan de slag.

Evaluatiekader en onderzoeksmethodiek

In dit document presenteren we het kader voor het 'lerend evalueren' van het IBP VP-programma. Om het kader en de bijbehorende onderzoeksmethodiek te ontwikkelen bouwen we voort op het *small wins framework* van Termeer en Dewulf (2019) aangevuld met inzichten uit de transitieliteratuur met betrekking tot systemische belemmeringen, uitgewerkt vanuit een neo-institutioneel perspectief (Lowndes & Roberts 2013), in combinatie met het Dynamische Leeragenda-perspectief (Regeer et al. 2009) en inzichten uit organisatie-verandermanagement (Van der Steen et al., 2020). Het evaluatiekader verbindt de activiteiten van de betrokken actoren in het 'hier en nu' (op regionaal en op programmaniveau) met de transitiedoelen voor de lange termijn. Dit doet het door de probleemanalyse van de betrokken actoren (gevat in hun 'leervragen') te koppelen aan een analyse op systeemniveau, zodat kan worden bekeken in hoeverre de ondernomen acties bijdragen aan het helpen wegnemen van belemmeringen voor het transitieproces, of juist gunstige ontwikkelingen daarvoor ondersteunen ('aanjagen'). Een barrière is daarbij zowel het ontbreken van een faciliterende omgeving voor het benutten van kansen, als het tegenhouden van een ontwikkeling.

Het evaluatiekader maakt reflectie mogelijk op verschillende aspecten van het programma in hun onderlinge samenhang: a) de ambities van de betrokkenen, b) systeembarrrières (zowel uit de theorie als geformuleerd door betrokkenen in de vorm van leervragen) en c) de ondernomen acties en de resultaten in het licht van de ambities en barrrières. De onderzoeksmethodiek verbindt deze reflectie aan (in toenemende mate zelf-)evaluatie: in verschillende leercycli worden betrokkenen uitgenodigd na te gaan in hoeverre de ondernomen acties relevant zijn in het licht van de ambities, de ambities relevant zijn in het licht van ervaren problemen en barrrières, en barrrières en kansen in voldoende mate onderkend en geadresseerd worden in de ondernomen acties.

Leeswijzer

We beginnen met een korte introductie van de evaluatie (hoofdstuk 1), gevolgd door het evaluatiekader zelf (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 vindt u de onderbouwing van het evaluatiekader en de gebruikte methoden om het te ontwikkelen. Tot besluit wordt in hoofdstuk 4 de toepassing van het evaluatiekader in de tweede fase van het onderzoek besproken. In bijlage A staan de theoretisch geformuleerde belemmeringen en bijbehorende leervragen. In bijlage B en C vindt u een beschrijving van de programmaorganisatie IBP VP en de vijf geselecteerde gebieden. Bijlage D bevat een instructie voor het maken van *theories of change*, bijlage E de aanpak van de interviews en in bijlage F vindt u de lijst met respondenten, zowel geïnterviewden als deelnemers aan reflectiesessies.

1 Inleiding

1.1 Een evaluatie van het IBP VP – verzoek en uitdaging

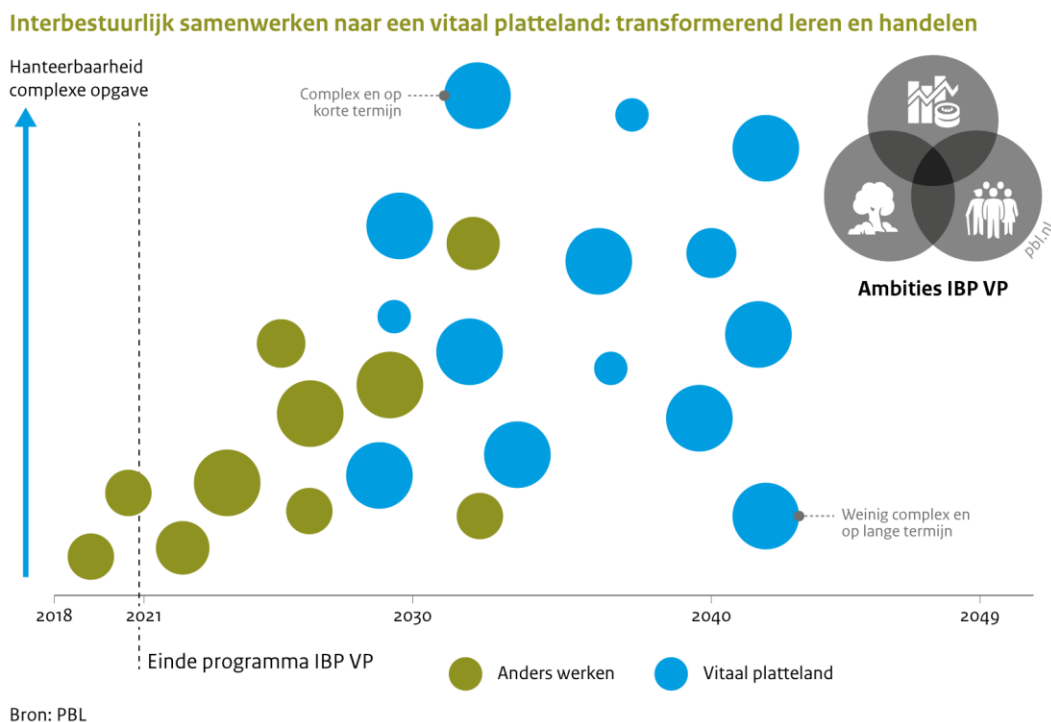
Het PBL en het VU Athena instituut hebben begin 2019 het verzoek gekregen om een lerende evaluatie uit te voeren voor het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP). De verzoekers van de lerende evaluatie zijn de opdrachtgevers van het programma IBP Vitaal Platteland: het ministerie van LNV, het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). Het programma IBP VP loopt van september 2018 tot begin 2021, de lerende evaluatie *ex durante* van mei 2019 tot februari 2021. De lerende evaluatie is opgedeeld in een verkenningsfase (fase 1, de eerste leercyclus, mei 2019-april 2020) waarin we komen tot een evaluatiekader, en een uitvoeringsfase (fase 2, mei 2020-feb 2021), die twee leercycli omvat waarin met behulp van het kader ontwikkelingen in het programma in kaart worden gebracht als basis voor reflectie en evaluatie.

Het IBP VP is één van tien Interbestuurlijke programma's (IBPs), die elk een specifieke opgave centraal stellen en daaraan werken als 'één overheid', dat wil zeggen, de vier verschillende overheden pakken een opgave gezamenlijk op. Aan deze manier van **opgavegericht werken** en **interbestuurlijk samenwerken** (Overhedenoverleg 2018) voegt het IBP Vitaal Platteland (IBP VP 2018) nog twee specifieke kenmerken toe. Ten eerste legt het IBP VP een accent op **gebiedsgericht werken**: 'Het initiatief ligt in de regio' (IBP VP 2018:4), dat wil zeggen in de vijftien betrokken gebieden, en het landelijk programma staat ten dienste van deze vijftien gebieden: 'De inhoud voor het landelijk programma wordt ... bottom-up gestuurd' (Ibid.). Dit betekent dus dat de opgave en de aanpak vijftien keer ontwikkeld worden, namelijk specifiek door, en voor, elk betrokken gebied. Ten tweede is het IBP VP gericht op het geven van een impuls aan een **transitie**, namelijk naar een 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam' (Ibid.) platteland. De ambitie van het IBP VP is dus tweeledig: 'op inhoud willen we stappen hebben gezet die de gewenste transitie ondersteunt en op aanpak, hoe doen we het interbestuurlijk samenwerken' (IBP VP 2018: 12). De woordkeus van de ontwerpers van het IBP VP is opvallend: een transitie is een structurele verandering waarbij "basiswaarden van een systeem op de helling [gaan]: een verandering in de structuur (institutionele hervorming), cultuur (mentale omslag) en werkwijze (praktische handelingen)" (Hoogland et al. 2008: 97). Deze specifieke invulling van het IBP VP als een transitiegeoriënteerd programma creëert een aantal complexe uitdagingen voor het ontwerpen en uitvoeren van een evaluatie. Van der Steen en collega's (2018) schrijven hierover: 'Bij transities wordt beleid gemaakt voor een onzekere en niet goed voorspelbare toekomst. Dat beleid is opgavegericht en doordacht, maar ook inherent open en onvoorspelbaar, zowel in de opbrengsten als in de dynamiek die het beleid in gang zet. [...] Als sturing incrementeel en *ex durante* vorm krijgt (op een manier die niet per se [een] vooraf 'vastgesteld' transitiepad volgt) dan vereist dat evaluatievormen die met die aangroeiende dynamiek mee kunnen bewegen' (Van der Steen et al. 2018:30).

Het IBP VP stelt ons voor een dergelijke uitdaging, omdat 'ankerpunten voor evaluatie ... niet vast [staan], maar ... net zo goed onderwerp van transitie [zijn]. Evaluatie is niet ... gericht op het vaststellen van doelbereik, maar ... op het vaststellen van de richting en snelheid van de bedoelde beweging en de kracht of dichtheid van de stroom' (Van der Steen et al. 2018:32). De doelen van het IBP VP zijn niet eenduidig en aan verandering onderhevig: voor het programma geldt dat zowel 'het opgang brengen van interbestuurlijke samenwerking' (anders werken) als het bewerkstelligen van 'structurele verandering in de gebieden' de doelen zijn (IBP VP 2018:6). Daarbij worden 'de inhoudelijke vraagstukken als motor van de interbestuurlijke samenwerking' gezien (Verzoekersbrief, LNV, IPO, VNG & UvW, 2019), maar deze inhoudelijke vraagstukken zijn gebiedsafhankelijk en (deels) veranderlijk (naar

aanleiding van de actualiteit, zoals stikstof, voortschrijdend inzicht of het oplossen van deelvragen).

Daarnaast is de evaluatie complex omdat er buiten het programma IBP VP ook veel sectoraal beleid is van Rijk, provincie(s), gemeente(n) en waterschap(pen) gericht op de leefomgeving in de vijftien betrokken gebieden (en het platteland daarbuiten). Dat betekent dat het lastig is om in de evaluatie een onderscheid te maken tussen beschouwd en niet-beschouwd beleid, naast overigens ook (landschaps)trends (economische conjunctuur, klimaatveranderingen, demografische ontwikkelingen, enzovoort) die van invloed zijn op de ontwikkelingen in de gebieden. Tot slot is het IBP VP een weg 'van de **lange adem** en met veel uitdagingen' (IBP VP 2018:4) terwijl het IBP VP een kortlopend programma is, gedurende één kabinetsperiode. Gezien deze relatief korte looptijd is een effectenanalyse (een klassieke ex-post evaluatie) niet realistisch of wenselijk: er zal nog maar op beperkte schaal effect te zien zijn van de ingezette acties.



Figuur 1.1

Verder doet deze korte doorlooptijd gecombineerd met de grote ambitie de vraag rijzen wat het programma IBP VP 'vermag' (zie figuur 1.1 voor een conceptualisering). De programma-organisatie spreekt over de eigen aanpak in termen van 'stappen [...] zetten', 'geen blauwdruk', dat er 'er kort-cyclisch gewerkt gaat worden' (Ibid.) om in te spelen op behoefte en actualiteit. Dit alles vanuit 'het omarmen van complexiteit' met als doel om 'in beweging te komen' (citaat reflectiesessie). Het platteland waar het programma op is gericht wordt gezien als een complex adaptief systeem met emergentie en feedbackloops (Wagenaar 2011, Geyer en Cairney 2015).

We constateren op basis van bovenstaande kenmerken, samen met anderen (o.a. Van der Steen et al. 2018; Termeer & Dewulf 2019; Van Veen et al. 2016; PBL & WUR 2017; Verwoerd et al. 2017; Folkert et al. 2018; PBL 2019a), dat dit transitiegerichte en experimentele beleid zich niet leent voor een klassieke, 'lineair-rationele' evaluatie die de mate van doelbereiking meet op basis van gegeven indicatoren. We hebben dus een andere methode nodig. Dat werd ook door de verzoekers geconstateerd, die ons hebben gevraagd de evaluatie 'lerend' in te richten, dat wil zeggen, om de evaluatie zodanig vorm te geven dat de

bevindingen eruit voortdurend en tijdig teruggekoppeld worden naar het programma, opdat daaruit lering kan worden getrokken en de invulling van het programma gaandeweg bijgesteld.

1.2 Vraagstelling, doelen en functies

Bij het uitwerken van de evaluatie zijn wij uitgegaan van de constatering dat de aanpak en de doelen van het IBP VP gedurende het programma vorm krijgen en op basis van opgedane ervaringen blijven wijzigen tijdens het traject. Daarnaast zal de inhoudelijke opgave, die integraal en complex is (een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland) op verschillende wijze gaandeweg concrete invulling krijgen in de betrokken gebieden, en met variaties tussen de gebieden. Gezien deze eigenschappen van het programma rijst de vraag hoe je generiek kunt evalueren of en hoe het programma bestaande processen ('anders werken') verandert en tevens, daarmee, structurele veranderingen richting een vitaal platteland in gang zet.

Daarbij hebben we ervoor gekozen om,

- gegeven de gebiedsgerichte, bottom-up aanpak de evaluatie te betrekken op het programma, dat wil zeggen, op de vijftien gebieden *plus* de programmaorganisatie, *niet* op de individuele gebieden;
- gegeven het experimentele karakter van het programma, en het nadrukkelijke verzoek van de verzoekers om bij te dragen aan het lerende en zoekende karakter van het programma ('houd ons scherp'), de evaluatie specifiek in te richten als lerende evaluatie. 'Leren' in dit verband betekent reflectie op de eigen werkwijze, en op de aannames en ideeën omtrent problemen, oplossingen en de eigen rol bij het adresseren daarvan (zie ook; Loeber 2018);
- gegeven de langetermijnambities in relatie tot de korte doorlooptijd van het programma, in de lerende evaluatie de nadruk te leggen op het kunnen identificeren van acties en resultaten die betekenisvol zijn voor het modifieren of wegnemen van belemmeringen, en het identificeren of creëren van kansen voor het verder brengen van de beoogde transitie.

Deze uitwerking en inkadering brengt ons tot drie evaluatievragen. De eerste vraag richt zich op ontwikkelingen in de gebieden, de tweede vraag op het programmaniveau en de derde vraagt naar de samenhang daartussen.

Op welke manier vertalen betrokkenen bij de IBP VP-gebieden de inhoudelijke en procesgerelateerde ambities in activiteiten en in leervragen, en in hoeverre helpen deze activiteiten de barrières uit de leervragen weg te nemen of te modifieren, en/of kansen te creëren of te benutten voor het realiseren van de ambities?

Op welke manier vertalen betrokkenen bij de IBP VP-programmaorganisatie de inhoudelijke en procesgerelateerde ambities in activiteiten en in leervragen, en in hoeverre helpen deze activiteiten de barrières uit de leervragen weg te nemen of te modifieren en/of kansen te creëren of te benutten voor het realiseren van de ambities?

In hoeverre en op welke manier hangen de ambities, geïdentificeerde leervragen en activiteiten op IBP VP-programmaniveau en gebiedsniveau samen en versterken zij elkaar, en op welke manier draagt deze interactie bij aan het gaandeweg vormgeven van condities waaronder de inhoudelijke en procesgerelateerde ambities in het IBP VP – naar verwachting – zich in toenemende mate eenvoudiger laten aanjagen?

Om deze evaluatievragen te kunnen beantwoorden hebben we een evaluatiekader ontwikkeld dat aan de ene kant dient om in kaart te brengen hoe het IBP VP 'transities in het landelijk gebied in samenhang [oppakt] (Samenwerkingsafspraken, 2018); en aan de andere kant dient om reflectie te bevorderen op de ontwikkelingen in de gebieden en bij het programmateam IBP VP.

2 Evaluatiekader

'Wat zie je als jullie op de goede weg zitten, op weg naar de ambitie?'
'Dan zie je energie, dan zie je beweging.'

Een transitie bevorderen betekent energie en beweging genereren in het licht van een lange-termijnambitie die een fundamenteel andere inrichting van (een deel van) de samenleving schetst. De vraag is hoe die beweging in beeld gebracht kan worden, op zo'n manier dat duidelijk wordt of het 'de goede kant' op gaat, en of de energie doelmatig wordt ingezet. Omdat uiteindelijke doelen in de verre toekomst liggen kunnen zulke evaluatieve vragen doorgaans niet beantwoord worden op basis van een doelbereikingsevaluatie. En aangezien bij het werken aan transities het bijstellen van doelen kan getuigen van voortschrijdend inzicht (doelen zijn vaak 'emergent'¹), lenen ook zogenoemde tussendoelen zich doorgaans niet voor het uitwerken van een summatieve evaluatie².

Transitie-inspanningen zijn bijzonder geholpen met een formatieve evaluatie (Scriven 1996), gericht op het gaandeweg informeren en helpen bijsturen van de inspanningen, door het bevorderen van reflectie en leerprocessen (Forrest en Wiek 2014; Taanman 2012; Van Mierlo et al. 2010). 'Leren' heeft in deze context betrekking op het vermogen de inzichten te ontwikkelen die nodig zijn voor het omgaan met een situatie die als problematisch wordt ervaren en waarvoor geen routinematige oplossing voorhanden is. Dat vergt niet alleen reflectie op de 'gebruikelijke' oplossingsstrategieën maar ook op de normatieve en theoretische overwegingen die ten grondslag liggen aan die handelingspatronen. Er is sprake van leren in de hier bedoelde betekenis als betrokkenen in staat zijn gebruikelijke handelingspatronen te herzien en nieuwe, alternatieve gedragsopties te conceptualiseren, en bovendien deze als zinvol gaan beschouwen (Loeber 2007).

Vanwege deze specifieke functies van evaluatie bij transities, in combinatie met de uitdagingen waar transitie-inspanningen evaluatoren voor stellen (zie bijv. Luederitz et al. 2017), heeft het onderwerp zich tot een aparte stroming in de transitieliteratuur ontwikkeld (zie Bussels et al. 2013). Wat opvalt aan dit terrein is dat de ontwikkelde evaluatiebenaderingen heel divers zijn. Dat komt deels door de enorme variatie aan perspectieven op transities en 'transitiemanagement' waar de evaluatievormen mee corresponderen (zoals het zogenoemde Multi-Levelperspectief (MLP; Geels 2002), de Technologische Innovatie Systeembenadering (TIS; Hekkert et al. 2007), en het *practice*-perspectief op systeemverandering (Spaargaren et al 2012; Hoffman en Loeber 2016)), en deels door de diversiteit van de te evalueren programma's en hun contexten. Immers, een evaluatiebenadering moet passend zijn bij het 'evaluand' (Stake 2004).

Vanuit die gedachte hebben we voor de evaluatie van het IBP VP gekozen voor een evaluatiebenadering die aansluit bij het perspectief op transities dat uit het programma IBP VP naar voren komt. Deze evaluatiebenadering is geïnspireerd op het *small wins framework* (Termeer en Dewulf, 2019) aangevuld met inzichten uit de transitieliteratuur met betrekking tot systemische belemmeringen, uitgewerkt vanuit een neo-institutioneel perspectief (Lowndes & Roberts 2013), in combinatie met het Dynamische Leeragenda-perspectief (Regeer et al. 2009) en inzichten uit organisatie-verandermanagement (Van der Steen et al., 2020). Leidend bij deze keuze is de gedachte dat het IBP VP-programma weliswaar eindigt in maart 2021, maar beoogt een structurele verandering te bewerkstelligen: de langetermijnambities moeten onderdeel gaan uitmaken van een reëel toekomstperspectief. Het programma wordt dus,

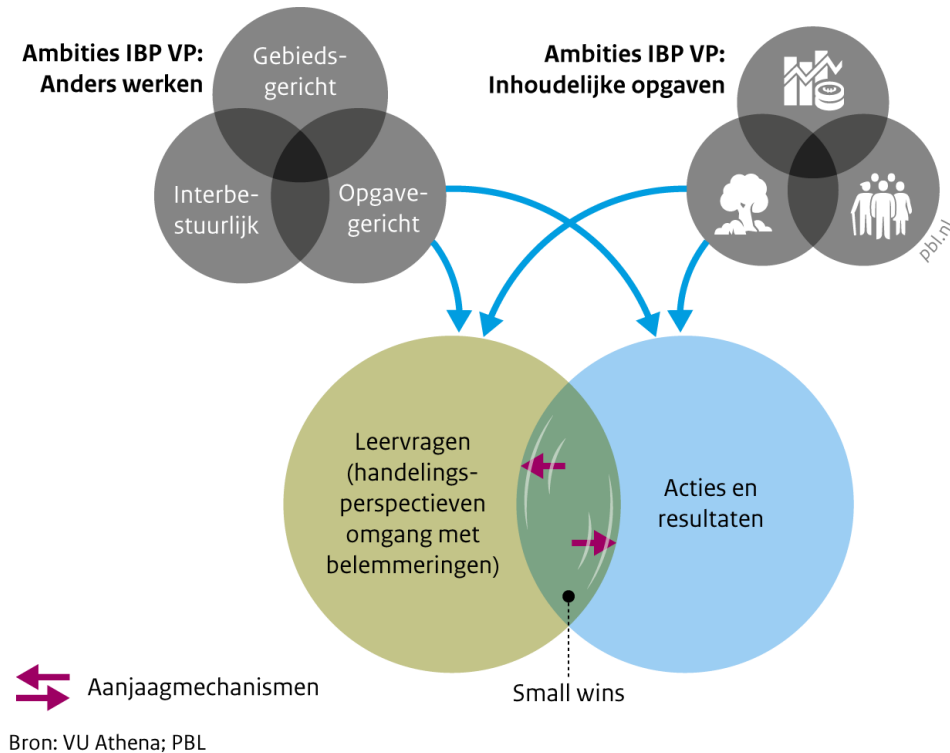
¹ Emergent: voortkomend uit het proces, niet van tevoren te bepalen.

² Een evaluatie kan summatief of formatief zijn. Bij een summatieve evaluatie wordt gekeken of van tevoren gestelde doelen zijn behaald, met de bedoeling verantwoording af te leggen over een beleidsprogramma. Bij een formatieve evaluatie wordt gekeken naar de voortgang en wat nodig is voor progressie, met de bedoeling het beleidsprogramma te verbeteren (Cousins en Shulha 2008, Scriven 1996).

paradoxaal, gekenmerkt door een langetermijnambitie in combinatie met een korte doorlooptijd. Om toch al nu (en niet pas over een aantal jaar) te evalueren of de in gang gezette acties bijdragen aan een 'structurele verandering' richting een Vitaal Platteland hebben we een evaluatiekader ontwikkeld dat het mogelijk maakt om acties en aanjaagmechanismen te identificeren die bijdragen aan het modificeren van belemmeringen die het streven naar geformuleerde ambities in de weg staan, of aan het benutten van kansen om deze te realiseren.

Het evaluatiekader (zie figuur 2.1) vormt een lens waarmee de ontwikkelingen in het IBP VP samenhangend in beeld kunnen worden gebracht. Het kader geeft richting aan de lerende evaluatie, waarin het wordt toegepast op gebiedsniveau en op programmaniveau. Op beide niveaus koppelen we zowel de inhoudelijke en proces-gerelateerde **ambities** ('waar willen betrokkenen op de lange termijn naartoe?') als de **leervragen** van de betrokkenen die uit die ambities voortkomen ('welke problemen ervaren betrokkenen op de weg daarheen?') aan de **acties en resultaten** die worden ondernomen in een regio of op programmaniveau in het kader van het IBP VP. Sommige van deze acties en resultaten kenmerken we als 'betekenisvol' (dat wil zeggen, als zogenaamde *small wins*, een term die we ontleen aan Termeer en Dewulf (2019, in navolging van Weick, 1984) omdat ze helpen de **systemische belemmeringen** die het realiseren van de beoogde transitieambities in de weg staan, weg te nemen en/of te modificeren, ofwel de **kansen** om deze ambities te realiseren helpen identificeren en benutten. Binnen deze groep acties onderscheiden we activiteiten die helpen de effecten en het potentieel van deze *small wins* verder te verspreiden en te versterken, zogenaamde **anjaagmechanismen**. 'Betekenisvol' is hierbij enerzijds gedefinieerd vanuit het perspectief van betrokkenen, gerelateerd aan de **belemmeringen** en **kansen** (handelingsperspectieven) die naar voren komen in de formulering van hun leervragen. Anderzijds is het gedefinieerd vanuit inzichten uit de transitieliteratuur en literatuur over de opgaven die de leefomgeving in het landelijk gebied kent. Daarmee wordt het mogelijk vanuit een buitenstaandersblik op te merken welke systemische barrières door betrokkenen niet in een leervraag worden benoemd, als basis voor reflectie en evaluatie.

Evaluatiekader voor het evalueren van transformerend leren en handelen in het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP)



Figuur 2.1

Uitleg van de inhoud van de verschillende, bovengenoemde, elementen volgt in Hoofdstuk 3. Hieronder beperken we ons tot een toelichting op de wijze waarop de onderdelen in het evaluatiekader (figuur 2.1) met elkaar verband houden:

Ambities

Het kader neemt de twee typen ambities als uitgangspunt: de **inhoudelijke ambities** (het dichterbij brengen van een vitaal platteland waarin ecologische duurzaamheid, economische vitaliteit en leefbaarheid samenkomen) en de **proces-gerelateerde ambities** (anders werken door een combinatie van gebiedsgericht, opgavegericht en interbestuurlijk (samen)werken). Voor het realiseren van beide typen ambities zijn structurele veranderingen nodig, ofwel **transities**. Bij de inhoudelijke ambities ligt een uitdaging in het herkennen van de verwevenheid van de drie componenten – economische vitaliteit, ecologische duurzaamheid en leefbaarheid – en het kunnen maken van integrale afwegingen hierover. Elke keuze die gemaakt wordt, heeft inherent implicaties voor alle drie de componenten, die eigenlijk niet uit elkaar losgetrokken kunnen worden. Deze complexe integraliteit en de frictie die daardoor kan ontstaan bij het maken van keuzes maakt dat het ideaal van een 'Vitaal Platteland' moeilijk te bereiken is. Bij de proces-gerelateerde ambities ligt een uitdaging in het (h)erkennen van de spanningen die voort komen uit de overlap en de verschillen tussen de drie vanuit het programma benoemde vormen van 'anders' werken en de manier waarop ze begrepen worden door betrokkenen.

Systemische belemmeringen, leervragen en handelingsperspectieven

De beoogde transitie naar een vitaal platteland en naar het 'mainstreamen' van wat nu nog (in het IBP VP) wordt aangeduid als 'anders' werken wordt gehinderd door **systemische belemmeringen**. **Leervragen** geven weer welke belemmeringen (van structurele aard)

worden ervaren door betrokkenen bij het werken aan projecten in het kader van het IPB VP (zie tabel 2.1). **Handelingsperspectieven** om hiermee om te gaan behelzen het identificeren of creëren van kansen voor het realiseren van de ambities.

Een uitgebreide versie van de tabel, inclusief leervragen van de gebieden en het programma-team is te vinden in bijlage A. De huidige tabel is niet bedoeld uitputtend te zijn. De inhoudelijke invulling van het evaluatiekader is dynamisch: de tabel is het resultaat van een confrontatie van de empirische bevindingen uit de eerste leercyclus (inventarisatie van de leervragen) met theoretische inzichten uit de literatuur over transitiedynamiek, inhoudelijke opgaven en opgavegericht, gebiedsgericht en interbestuurlijk werken. Het vormt een startpunt voor nadere reflectie en monitoring in twee leercycli in de volgende fase, en zal gedurende deze fase worden aangevuld en aangescherpt.

Acties en resultaten -> small wins en aanjaagmechanismen

Het formuleren van leervragen vertaalt zich in het identificeren van kansen en handelingsperspectieven om om te gaan met de systemische belemmeringen. De activiteiten (**acties** en **resultaten**) die betrokkenen in die lijn ondernemen, en die belemmeringen helpen verminderen of weg nemen, noemen we **small wins** (betekenisvolle acties en resultaten). Een betekenisvol resultaat kan zijn het realiseren van institutionele veranderingen, middels het herformuleren van formele regels en richtlijnen, het ontwikkelen van nieuwe financieringsinstrumenten, enzovoort. Maar het kan ook betrekking hebben op het doorbreken van handelingspatronen in de praktijk en van geassocieerde dominante culturen en denkwijzen, of wijzigingen in materiële elementen, op zo'n manier dat toekomstige acties in het licht van de gewenste transitie makkelijker zijn vorm te geven. De **anjaagmechanismen** vormen een specifieke groep activiteiten (op gebiedsniveau en op programmaniveau) die bijdragen aan het versnellen en aanjagen van betekenisvolle acties en resultaten. Anjaagmechanismen zijn bijvoorbeeld 'energizing', het stimuleren van leren-door-doen, olievlekwerking bevorderen, en 'verbinden'. Dit is kenmerkend voor het IBP VP: iedereen die bekend is met het programma herkent deze termen uit de praktijk.

Het dynamische karakter van het kader geldt ook voor de waardering van de acties en resultaten die in IBP VP-verband ondernomen worden: welke 'betekenisvol' zijn hangt af van de ervaren (en als zodanig herkende) belemmeringen, gerelateerd aan de inhoudelijke invulling van de inhoudelijke ambitie. Aangezien deze invulling gaandeweg wordt uitgewerkt (ze is 'emergent') is niet alleen de inhoudelijke invulling dynamisch, maar ook de waardering van acties en resultaten als betekenisvol (dat wil zeggen, als *small wins*). Gaandeweg wordt duidelijk of en hoe acties helpen om belemmeringen te modificeren of weg te nemen, en om kansen te identificeren of te creëren en te benutten. Dit laatste is uitgewerkt in termen van handelingsperspectieven (tabel 2.2). Voor de beoordeling van acties en resultaten geldt: naarmate er meer energie gestoken wordt in het versterken van de betekenisvolle acties en resultaten (*small wins*) voor het verder brengen van de transitiedynamiek, en minder in overige acties en resultaten, is het aanjagen van ontwikkelingen doelmatig en efficiënt.

In het volgende hoofdstuk staat de methodologische en theoretische onderbouwing van het evaluatiekader. Wat is er onderzocht, op welke manier, welke keuzes zijn gemaakt en op basis van welke literatuur heeft dat geleid tot het ontwikkelen van het evaluatiekader.

Tabel 2.1
(Potentiële) systemische belemmeringen bij het realiseren van de IBP VP-ambities

Belemmeringen zoals geïdentificeerd in relevante literatuur	Belemmeringen zoals geïdentificeerd vanuit ervaringskennis van betrokkenen bij het IBP VP
I. Ambities inzake de inhoudelijke opgave: 'naar een vitaal platteland'	
<ul style="list-style-type: none"> • 'Ambitie als beleidsmythe': de ambitie inspireert tot gezamenlijke actie maar het potentieel conflicterende karakter van deelambities (leefbaarheid, economische vitaliteit en ecologische duurzaamheid) wordt voelbaar <i>du moment</i> deze vertaald worden in concrete doelen (Yanow, 1992). • <i>Closure</i>-dilemma: concretisering van de inhoudelijke opgave geeft richting aan het betrekken van actorgroepen maar met het verbreden van de groep betrokkenen wordt de concretisering van de opgave opnieuw ter discussie gesteld (Grin et al., 1997). • <i>Lock-in</i>-probleem: bestaande structuren (deze zijn in de rechterkolom verder gespecificeerd voor het IBP VP) belemmeren het werken aan de ambities, doordat de transitie hoge transactiekosten (energie van betrokkenen, verandering van denkpatronen en wetgevingen, financiering) vraagt waardoor er eerder voor wordt gekozen om de bestaande situatie in stand te houden dan deze te veranderen (Grin et al., 2010). • De verleiding van 'laaghangend fruit': de hoge transactiekosten (zie vorige <i>bullet</i>), gepaard aan tijdsdruk (die sterk is, gezien de korte doorlooptijd van een programma versus lange termijn-transitieambities), kanaliseert de inspanningen richting 'dat wat nu mogelijk is' – met het risico dat dit enkel het laaghangend fruit is (Loeber en Vermeulen, 2016). • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexiteit en risico op sectoraal beleid, moeite met het expliciteren van keuzes en afwegingen tussen ecologisch/economisch/leefbaarheid. • Onduidelijk wie (goed) aangehaakt is in het proces, en hoe met elkaar de ambitie moet worden ingevuld. • Waarde van grond, inkomensdruk op boeren (en de daarvoor benodigde schaalvergroting), markt-afzet (<i>willingness to pay</i> van consumenten, hoge exportbalans).
II. Ambities inzake proces-gerelateerde opgave: 'naar een andere manier van werken'	
<p>Werken aan 'nieuwe' geïntegreerde doelen, met 'ongebruikelijke partners', is complex:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vanwege onduidelijkheid over rolverdelingen: tussen partijen die initiëren (en aanvankelijk trekker zijn) en partijen die volgen maar eigenaarschap moeten ontwikkelen, wil er energie behouden blijven. 	<ul style="list-style-type: none"> • Invulling rol van verbinder (of programma-team of gebiedstrekker) (balans vinden tussen aanjagen en eigenaarschap laten ontstaan).

<ul style="list-style-type: none"> • Vanwege het ontbreken van de 'nieuwe' kennis en vaardigheden die horen bij een nieuwe geïntegreerde inhoud, werkwijze en rolinvulling. • Vanwege relatieve onbekendheid met de wereld van 'nieuwe' partners. • Vanwege een mismatch tussen individuele taakopvatting en specialisatie enerzijds en gezamenlijke missie anderzijds. • Vanwege de onzekerheden die 'nieuwe' doelen en partners met zich meebrengen. • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis & vaardigheden op het gebied van integraal werken, verticale afstemming, burgerparticipatie (draagvlak), opschalen van pilots/experimenten. • Binnen bestuurslagen en tussen bestuurslagen onderling, overheid, ondernemers, bestaande processen, buitenwereld. • o.a. Waterschappen die twijfelen over hun rol in het IBP VP in relatie tot hun – normaal gesproken – thematisch afgebakend, specialistisch werk. • Omgaan met open processen en ambities op processen, coördinatie in processen.
<p>Werken aan 'nieuwe' geïntegreerde doelen, met 'ongebruikelijke partners', is complex vanwege de confrontatie met dominante praktijken en cultuur in de thuisbasis en de systemische inbedding daarvan met betrekking tot</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenen zitten aan tafel met 'een opdracht'. • Betrokkenen worden tegengehouden door de eigen organisatiecultuur/-context. • Externe dynamieken, zoals de politiek-bestuurlijke context, ondernemerscontext of (kennis)infrastructuur zorgen voor systematische belemmeringen. • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Verschil tussen opdrachten per organisatie. • Verschil logica Rijk en andere overheden: bv. Kasystemen en financieringen die uitblijven door gebrek aan passende instrumenten, sectorale organisatie/inhoudelijke scheidslijnen binnen bestuurslagen die kennisdelen in de weg staan, verantwoordingsvormen, collega's met 'oude' werkwijze. • Regionale toepasbaarheid en coördinatie van kennis, opeenstapeling van beleidstrajecten, vertrouwen (tussen bestuurslagen, overheid, ondernemers), verloop in organisaties, onduidelijke of veranderlijke beleidskaders.

Tabel 2.2

Beknopt overzicht van de inhoudelijke invulling van het evaluatiekader – vooralsnog enkel vanuit (een beperkt deel van de) theorie geïnformeerd – met betrekking tot betekenisvolle acties, resultaten en aanjaagmechanismen.

Tijdens fase 2 van het onderzoek wordt de tabel aangescherpt, aangevuld en gedeeld met betrokkenen bij het programma.

Belemmeringen (theoretisch geïnformeerd)	Handelingsperspectieven (theoretisch geïnformeerd)
I. Inhoudelijke opgave	
<p>Inhoudelijke opgave</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conflicterend karakter van doelen (leefbaarheid, economische vitaliteit en ecologische duurzaamheid) • Formulering inhoudelijke opgave hangt samen met wie zijn betrokken. • Bestaande structuren houden staande situatie in stand. • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Praat over de spanningen tussen economische, ecologische en leefbaarheidsaspecten. Alleen dan kan er gepraat worden over waar de ontwikkelen naartoe moeten en een stimulerend perspectief geschetst worden (Mommaas & Eweg 2010). • Maak de inherente politiek van keuzes die gemaakt worden omtrent de opgave expliciet (Van der Steen 2020). • Neem iedereen vanaf het begin mee (in meer of mindere mate) die deel moet uitmaken van de oplossing (Regeer et al. 2011). • Systeemaanpassingen die de afweging <i>economisch, ecologisch en leefbaar</i>, in acht nemen en/of minder conflicterend maken (Mommaas & Eweg, 2010), zoals: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ontwikkeling van gewassen/rassen die aangepast zijn aan (veranderingen in) het klimaat, landschap of benodigde milieuecondities; ○ Herorganiseren van productie- en distributieketen (gebruik van reststromen, aanpassen van consumptiepatronen en herindelen van zeggenschap en afhankelijkheid in de keten) .
II. Anders werken	
<ul style="list-style-type: none"> • Spanning tussen trek- kersrol en stimuleren van eigenaarschap • Ontbreken van beno- digde kennis & vaardig- heden 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een sterk verhaal: een verhaal dat economische, eco- logische en leefbaarheidsbelangen integreert en aansluit bij be- staande gebiedsprocessen en instituties (Mommaas & Eweg 2010). Zoiets kan gestimuleerd worden door een gedeeld gevoel voor urgentie en ondersteunende structuren die voor feedback- loops zorgen (een lerende aanpak). • Maak ruimte voor partijen die bezig zijn met de opgave/het ge- bied, ook als dit (nog) geen bijdrage levert aan de overheids- ambitie. Wees hier wel expliciet over (Van der Steen 2020). • Draag zorg voor vertrouwen (Van der Steen 2020). • Zoom in (om de details te zien) en zoom uit (om te zien hoe de details in het grotere verhaal passen) (Van der Steen 2020). • Organiseer prikkels voor het meedoen aan participatieve (bur- ger)processen én geef ruimte voor het ontwikkelen van de vaar- digheden die nodig zijn voor het deelnemen aan deze processen (Fischer 2006).

<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende bekendheid met elkaars wereld • Individuele taakopvatting en specialisatie staan haaks op gezamenlijke missie • Moeilijk om om te gaan met onzekerheid • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Sluit aan bij wat er gaande is in de praktijk en wees je bewust van deze historie (Van der Steen 2020). • Blijf (veel) schakelen, zowel binnen als tussen organisaties en zowel binnen gebieden als tussen Rijksoverheid en gebied (zowel horizontaal als verticaal) (Van der Steen 2020). • In het proces: focus op een structureel model voor de beoogde verandering om verantwoordelijkheid te dragen voor het geheel. Zonder focus op een duurzaam doel lekt energie weg naar procesaspecten, zoals organisatorische verdeling van verantwoordelijkheden (Mommaas & Eweg 2010). • Reflecteer op systemische barrières en op hoe het huidige handelen bijdraagt aan het wegnemen daarvan. Draag zorg dat wat nu gedaan wordt, bijdraagt op de lange termijn (Sharpe et al. 2016; De Wildt-Liesveld et al. 2015): <ul style="list-style-type: none"> ◦ Inventariseer hoe de opgave raakt aan andere opgaven en hoe dit kan veranderen in de toekomst; ◦ Inventariseer hoe je je invloed op deze barrières kunt vergroten.
<p>Confrontatie met dominante praktijken in thuisbasis en contexten daarvan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiële instrumenten en kaders • Kennisinfrastuctuur • Dominante economische logica • Organisatiecultuur • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Wees bewust van de keuzes die zijn gemaakt wanneer de nieuwe manier van werken botst met de dominante praktijk. Deze momenten zijn cruciaal voor verandering (Van der Steen 2020). • Blijf schakelen met de eigen organisatie, zodat deze mee komt met het anders werken (Van der Steen 2020). • Zorg voor ondersteunende systemen (zoals routines en verantwoordingsystemen), anders blijft het anders werken niet hangen op de lange termijn (Van der Steen 2020). • Laat bestuurlijke afspraken zo mogelijk aansluiten op huidige processen, maar wees transparant als dat niet gaat (Van der Steen 2020). • Borg een stabiele samenwerking, zelfs als leden veranderen (bijvoorbeeld als gevolg van verkiezingen) (Feldman 2000).

3 Onderbouwing van het evaluatiekader

In dit hoofdstuk geven we een theoretische onderbouwing van het evaluatiekader dat in hoofdstuk 2 is uitgeschreven, en beschrijven we hoe we in samenhang daarmee dit evaluatiekader empirisch hebben ontwikkeld. Het evaluatiekader is op maat gemaakt voor de paradox in het programma: de langetermijnambitie van het IBP VP in combinatie met de korte doorlooptijd. Hoe valt nu (en niet over een aantal jaar) al te evalueren of de in gang gezette acties een 'structurele verandering' zijn en echt bijdragen aan een vitaal platteland?

Het evaluatiekader is gebaseerd op een dialoog tussen de praktijk van het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP), empirisch opgehaald met documentanalyse, interviews en reflectiesessies, en theoretische literatuur. Hoe we dit gedaan hebben staat beschreven in sectie 3.1. Het ophalen en verzamelen van empirisch materiaal, inclusief de casusselectie, interviewmethoden en reflectiesessie-beschrijvingen, lichten we toe in sectie 3.2. Vervolgens, in sectie 3.3, lichten we toe welke theoretische lenzen er ten grondslag liggen aan het evaluatiekader. We beginnen met het uitsplitsen van de ambities: de inhoudelijke opgaven en het anders (samen) werken. De volgende stap is te kijken naar wat het bereiken van de ambitie belemmert – immers, als het vanzelf ging, is er geen programma voor nodig. De belemmering worden in het evaluatieproces geformuleerd in de vorm van leervragen van de betrokkenen. Deze bekijken we in samenhang met de al ondernomen acties en behaalde resultaten. Welke dragen bij aan een 'structurele verandering'? In sectie 3.4 lichten we toe hoe we reflectie beogen te stimuleren zodat betrokkenen de systemische aard van de belemmeringen (leren) herkennen. Om antwoord te kunnen geven op de vraag welke acties in het programma bijdragen aan een 'structurele verandering' en aan het toewerken naar een 'vitaal platteland' vullen we het *small wins framework* uit het transitiewerk van Termeer en Dewulf (2019) aan met inzichten uit de transitieliteratuur over systemisch belemmeringen voor fundamentele maatschappelijke verandering (zie sectie 3.5). Tot slot, geven we een reflectie op de methodologie die gebruikt is om te komen tot dit evaluatiekader (3.6).

3.1 Met empirie en theorie tot een geïntegreerd evaluatiekader

Een lerende evaluatie vertrekt vanuit de kennisbehoeften van betrokken partijen en de ambities die zij met hun activiteiten nastreven om op basis hiervan een relevant en breed gedragen evaluatiekader te creëren. We hebben er bewust voor gekozen om niet op basis van de literatuur een evaluatiekader te maken en vervolgens de praktijk langs die 'theoretische' meetlat te leggen. Dit doet geen recht aan de complexiteit en dynamiek van de (dubbele) opgave. Bovendien laten we daarmee onmisbare ervaringskennis liggen, met het risico dat het kader onvoldoende aansluit bij de praktijk van het IBP VP.

Gezien de opzet van het programma, met een landelijke programmaorganisatie en vijftien lokale gebieden, kijken we naar beide onderdelen. In vijf gebieden en voor de programmaorganisatie hebben we middels documentanalyse, interviews en reflectiesessies een zogenaamde verandertheorie (*Theory of Change*, zie box 1 en bijlage D: hoe maak je een *Theory of Change*). Deze manier van werken stimuleerde reflectie bij betrokken actoren en gaf ons inzicht in de samenhang tussen ambities, acties en uitdagingen.

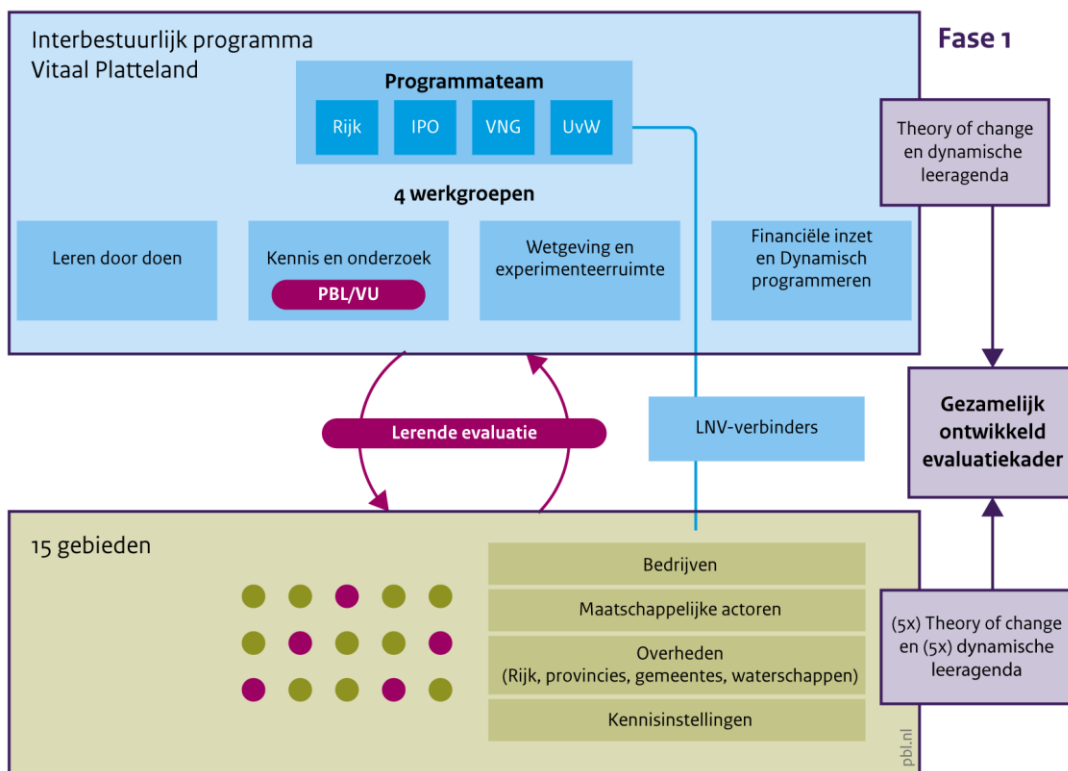
De inzichten die we in de casuonderzoeken (voor toelichting welke casuonderzoeken we hebben uitgevoerd, zie sectie 3.2) hebben opgedaan vormden input voor het evaluatiekader.

Ten eerste heeft de data-verzameling geholpen bij het verhelderen van de ambitie van het IBP VP, met name het vaststellen dat het om een dubbele transitie gaat: een inhoudelijke (naar een vitaal platteland) en een proces-gerelateerde (naar een andere manier van werken: gebieds- en opgavegericht en interbestuurlijk), die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Op deze manier hebben we door responsief te zijn, relevante literatuur geïdentificeerd (zoals complexiteits- en transitietheorie, multi-level governance, opgave- en gebiedsgericht werken en over de opgaven in het landelijk gebied). Hiermee hebben we de brede contouren van het evaluatiekader geschetst op basis van ons bredere beeld van het programma als geheel - op basis van interviews, reflectiesessies, en het bijwonen van werkplaatsbijeenkomsten en werkgroepen - en onze bestudering van relevante literatuur. Tot slot hebben we uit de afzonderlijke, casus-specifieke leeragenda's een geïntegreerde leeragenda (zie bijlage A) kunnen formuleren. Dit noemen we expliciet geen generieke leeragenda maar een casus-relevante leeragenda, omdat deze leervragen bevat die relevant worden bevonden door betrokkenen in het kader van de beoogde ambitie (die voor elke casus specifiek is). Hiermee kregen we zicht op het type belemmeringen dat betrokkenen identificeren en ervaren bij het uitvoeren van acties om de beoogde ambities te realiseren. Deze leeragenda hebben we verder uitgewerkt op basis van inzichten over casus-relevante systemische belemmeringen uit literatuur. De leeragenda biedt een basis voor betrokkenen om tot handelingsperspectieven te komen en geeft zicht op welke veranderingen er nodig zijn om tot de transitie te komen.

Het evaluatiekader is, met andere woorden, tot stand gekomen op basis van een wisselwerking tussen empirisch materiaal, theorie en inductieve reflectie en is daarmee **transdisciplinair**³ van aard - het is gevoed door zowel de theorie als de praktijk.

³ Methode van kennisproductie waarbij kennis van wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke actoren wordt geïntegreerd.

Onderzoeksmethode Fase 1 lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland



Bron: PBL

Figuur 3.1

Tekstkader 3.1

Theory of Change (ToC)

Een ToC beschrijft de relatie tussen de activiteiten, de directe effecten en (gewenste) uitkomsten van een programma vanuit het perspectief van (groepen) betrokkenen. Bij het reconstrueren van een ToC worden ook de onderliggende aannames en normatieve argumenten in kaart gebracht, die aan de opvattingen over de relatie tussen problemen, oplossingen en doelen ten grondslag liggen. Een belangrijk uitgangspunt van een ToC is dat er niet één 'ware' theorie over de werking van het programma bestaat, maar dat verschillende actoren hier verschillende (aanvullende, maar soms ook tegengestelde) gedachten over kunnen hebben die, gebaseerd op voortschrijdend inzicht, ook nog eens kunnen veranderen. Een ToC wordt daarom niet opgesteld door de evaluatoren, maar in samenspraak met betrokkenen. Een eerste reconstructie van een ToC is onderwerp van gezamenlijke reflectie, waarna deze kan worden bijgesteld. Op die manier is een ToC een 'vehikel' om leren, in de zin van reflectie op het eigen denkkader en dat van anderen, te bevorderen.

Tekstkader 3.2

Dynamische Leeragenda (DLA)

Gelijktijdig met het ToC-proces formuleerden we een Dynamische Leeragenda voor het IBP VP-programmaniveau en voor de geselecteerde gebieden. Bij het formuleren van beoogde uitkomsten hoort de vraag: welke uitdagingen zien we bij het realiseren van deze uitkomsten? En wat ligt er aan deze uitdagingen ten grondslag? De uitdagingen worden geformuleerd als leervragen en komen op een Leeragenda. Doordat de leervragen in de loop der tijd zullen veranderen (specifieker worden of verdwijnen) ontstaat er een *Dynamische* Leeragenda.

Door de DLA te volgen kunnen we identificeren welke hardnekkige vragen er spelen in de verschillende gebieden en op programmaniveau, en welke strategieën de actoren inzetten om om te gaan met de uitdagingen. Hardnekkige leervragen zijn vragen die langer op de DLA blijven staan, omdat ze niet makkelijk op te lossen zijn door één actor, binnen één bestuurslaag, in één domein en derhalve heel goed passen bij de doelstellingen van het IBP Vitaal Platteland-programma en de lerende evaluatie. De DLA laat ook zien welke leervragen in gebieden en niveaus met elkaar overeenkomen.

3.2 De empirie als input voor het evaluatiekader

In deze sectie lichten we toe hoe we tot de empirie zijn gekomen die als input heeft gediend voor het evaluatiekader.

Documentanalyse en participatieve observaties

We zijn begonnen met een analyse van geschreven empirische bronnen: de programma aanpak IBP VP (IBP VP 2018) en de plannen van de gebieden. Op deze manier verkregen we de eerste inzichten ten aanzien van de ambitie, de aanpak, acties en voorziene uitdagingen. Tevens volgen we sinds begin 2019 het programma *ex durante*: we zijn aangeschoven als participierend observant bij de IBP VP werkgroepen (Kennis en Onderzoek, Leren door Doen en Financiën/Dynamisch programmeren van de programmaorganisatie), we lazen meerdere iteraties van de gebiedsplannen, financiële paragrafen en (concept-)samenwerkingsovereenkomsten, en we bezochten de werkplaatsen (vier keer voor directe betrokkenen in 2019, plus één keer een bestuurlijke werkplaats), een expertsessie over de plannen van de vijftien gebieden en schoven aan bij de interdepartementale afstemming (waar LNV de IBP VP gebiedsplannen probeert te verbinden met de regionale plannen van BZK, OC&W, IenW en EZK).

Interviews en reflectiesessies

Op zowel gebiedsniveau als programmaniveau zijn er interviews en reflectiesessies gehouden (in totaal 44 interviews en zes reflectiesessies). De interviews vonden plaats in 2019 en hadden tot doel te verkennen wat volgens de geïnterviewden de belangrijkste ambities zijn, wat de voorgenomen acties zijn om die ambities te realiseren en wat daarbij potentiële belemmeringen, spanningen en dilemma's zijn. Dit werd gedaan door een eerste, ruwe opzet van een persoonlijke verandertheorie (de Theory of Change) te maken. Zo werd ook reflectie van de betrokkenen gestimuleerd op de samenhang tussen acties en ambities te stimuleren. De interviews werden afgenomen door twee onderzoekers, waarbij telkens gewerkt is met een combinatie van PBL-onderzoekers en VU-onderzoekers.

In de reflectiesessies, gehouden tussen november 2019 en februari 2020, werden de individuele verandertheorieën samengebracht, om te komen tot een gezamenlijk en gedeeld beeld van de situatie, ambitie, leervragen en het evaluatiekader in het gebied. Zo werd een verdiepende slag geslagen, in de praktijk met name op de uitdagingen en benodigde acties. Bij het vijfde gebied is het niet tijdig gelukt om alle interviews af te ronden en de reflectiesessie te organiseren. Voor de voortgang van het evaluatiekader is besloten om eerst het evaluatiekader af te ronden en daarna door te gaan met de interviews en de reflectiesessie.

Gebiedsniveau:

Om interviewkandidaten in de gebieden te kunnen selecteren was de eerste stap in elk gebied om contact te zoeken met de trekker(s) of initiator(s) van het gebiedsproces. In een kennismakingsinterview met deze persoon werd een overzicht gecreëerd van wat er speelt in een gebied en wie de betrokken partijen zijn. Hieruit werd een selectie gemaakt voor vijf à zes interviews met sleutelpersonen. Het streven was om per gebied elk van de betrokken overheidslagen te interviewen en daarnaast een aantal actief deelnemende maatschappelijke partijen. Als vertegenwoordiger van het Rijk in het gebiedsproces is gekozen voor de persoon van de LNV-verbinder, omdat zij een belangrijke schakel vormen in het gebiedsproces.

Programmaniveau:

In 2019 hebben het PBL en de VU interviews gehouden met een aantal kernspelers binnen de programmaorganisatie. Het gaat hier om in totaal elf interviews met de ambtelijke opdrachtgevers van het programma, de programmanager, de LNV-verbinders en een vertegenwoordiger van de werkgroep kennis en onderzoek. Reflectiesessies zijn gehouden met de ambtelijke opdrachtgevers van het programma (de verzoekers van deze lerende evaluatie) en met de LNV-verbinders.

In bijlage E is een nadere toelichting op de interviews te vinden. De geïnterviewden en deelnemers aan de reflectiesessies zijn te vinden in de respondentenlijst in bijlage F. Voor een snel overzicht is in tabel 3.1 deelname aan interviews en reflectiesessies van de verschillende overheden en andere betrokkenen weergegeven.

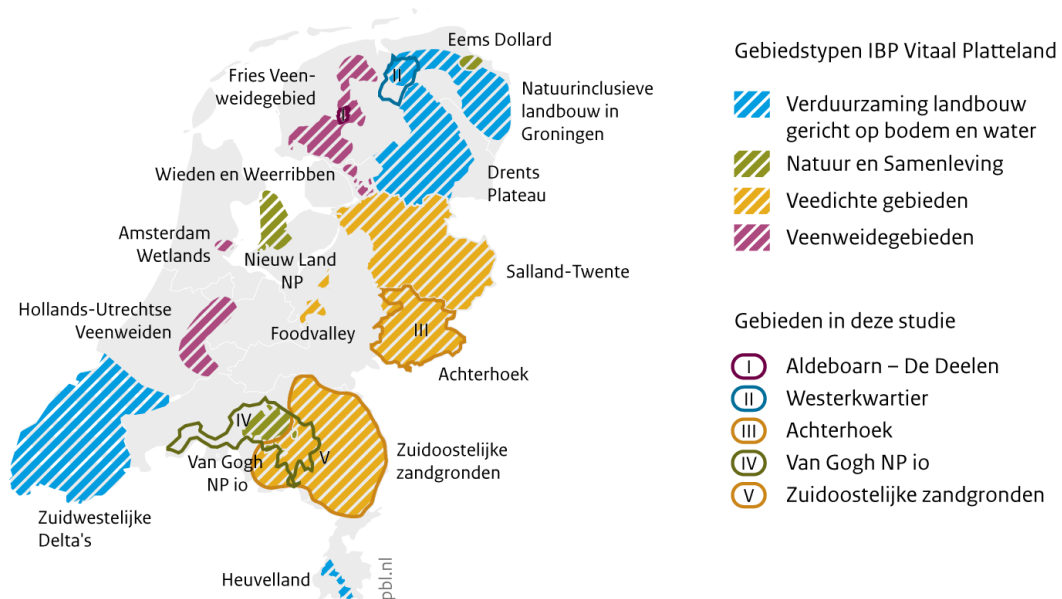
Tabel 3.1
Overzicht deelname interviews (●) en reflectiesessies (◇) uit de vijf gebieden

	Provincie	Gemeente	Waterschap	Rijk	Bewoners / overig	Boeren	Natuur & landschap	Adviseur
Westerkwartier	● ◇	● ◇	◇	◇	● ◇	● ◇		● ◇
Aldeboarn – De Deelen	●● ◇	● ◇	●	◇◇	● ◇	●	●	
Van Gogh	●● ◇	●● ◇	●●	● ◇		●●● ◇◇	● ◇	
Zuidoostelijke zandgronden	●	●●●	●					
Achterhoek	● ◇	●● ◇◇	● ◇◇	◇ ●	●	● ◇		◇

Toelichting IBP VP-Gebieden en casusselectie

In het programma IBP-VP zijn vijftien 'kansrijke' gebieden geselecteerd waar de vier overheden in samenwerking met andere gebiedspartners gaan werken aan de realisering van de ambities ten aanzien van een vitaal platteland (Samenwerkingsafspraken IBP VP 2018). Deze gebieden zijn onderverdeeld in vier categorieën, met ieder een eigen complex van uitdagingen: veenweidegebieden, veedichte gebieden, 'natuur en samenleving'-gebieden, en gebieden gericht op 'verduurzaming van de landbouw', met name op het terrein van bodem en water). Deze gebieden zijn verspreid over heel Nederland.

Zoekgebieden IBP Vitaal Platteland, september 2019



Bron: IBP Vitaal platteland

Figuur 3.2

Keuze vijf gebieden

Het PBL/VU heeft uit de vijftien gebieden vijf geselecteerd om in deze lerende evaluatie nader te volgen. Deze selectie is gebaseerd op de gedachte dat de vijf geselecteerde casusgebieden zoveel mogelijk representatief zijn voor alle gebieden, dit volgens het principe van *maximum variation*: 'To obtain information about the significance of various circumstances for case process and outcome; e.g., selecting ... cases that are very different on one dimension: size, form of organization, location, budget, etc.' (Flyvbjerg 2011:307). Gegeven de doelstelling van het IBP VP hebben we onze keuze enerzijds gebaseerd op de variatie en breedte in inhoudelijke problematiek in de gebieden, en anderzijds op de mate van complexiteit van de (inter)bestuurlijke samenwerking in de gebieden op basis van de toen beschikbare informatie.

De variatie in 'bestuurlijke breedte' is afgeleid uit het aantal betrokken overheden. In elk gebied zijn vier overheidslagen betrokken, maar in het ene gebied is een gemeente, een waterschap en een provincie actief en in het andere gebied zijn dat drie provincies, twee waterschappen en meer dan een dozijn gemeenten. Het eerste hebben we bestuurlijk smal genoemd en het tweede bestuurlijk breed.

De variatie in inhoudelijke breedte is afgeleid uit de beschreven thema's en ambities in de gebiedsplannen (versie april 2019). In het ene gebied was de focus vooral gericht op één uitdaging, bijvoorbeeld het stimuleren van natuurinclusieve landbouw, en in andere gebieden waren dat meerdere thema's, bijvoorbeeld ook klimaatadaptatie en -mitigatie, natuurdoelen, recreatie, bodemdaling en leefbaarheid.

Figuur C.1 in bijlage C is een assenkruis waarin de IBP Vitaal Platteland gebieden ingedeeld zijn in bestuurlijke en inhoudelijke breedte op basis van de gebiedsplannen van april 2019.

De uiteindelijke keuze en selectie van de vijf nader te volgen gebieden is geschied in overleg met de 'LNV-verbinders' en betrokkenen in de gebieden. Dit zijn:

- Van Gogh Nationaal Park (in oprichting)
- Natuurinclusief Westerkwartier
- Friese veenweiden - Aldeboarn / De Deelen
- Zuidoostelijke Zandgronden
- Achterhoek

Een omschrijving van de vijf gebieden en hun ambities is te vinden in bijlage C.

3.3 Ambities van het IBP Vitaal Platteland

Het IBP-VP-programma combineert een inhoudelijke met een proces-gerelateerde ambitie. In deze paragraaf brengen we deze ambitie in kaart en interpreteren we deze op basis van bestaande literatuur over duurzaamheidsambities en structurele verandering (transities). We beginnen met de inhoudelijke ambitie (een vitaal platteland), om vervolgens in te gaan op de proces-gerelateerde ambitie van anders (samen)werken.

Inhoudelijke ambitie (I): een 'vitaal' platteland

Inhoudelijk streeft het IBP VP 'naar een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland'. Deze formulering bouwt voort op de 'grote' internationale opgaven rond klimaat, milieu en biodiversiteit, die zich laten vertalen in de energietransitie, klimaatadaptatie, natuurbescherming en -ontwikkeling, de overgang naar een duurzame landbouw (en een circulaire economie) en leefbaarheid. Het zijn institutionele, systemische uitdagingen die ook een ruimtelijke relevantie hebben: de uitdagingen en beoogde transitie-effecten op het uiterlijk van het buitengebied, het landschap. In de afgelopen jaren zijn deze onderwerpen veranderd van technisch geformuleerde vraagstukken uit wetenschappelijke gremia, ambtelijke overleggen en internationale onderhandelingen, in issues die onderwerp van politiek en maatschappelijk debat vormen van nationaal tot lokaal niveau (PBL 2018; PBL 2019c). Ze zijn gerelateerd aan bredere discussies rond de energietransitie en klimaatadaptatie, natuurbescherming en -ontwikkeling, de overgang naar een duurzame landbouw (en een circulaire economie) en leefbaarheid.

De theorie die de inhoudelijke ambitie 'vitaal platteland' verder helpt begrijpen legt dus niet zozeer uit wat de afzonderlijke componenten 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam' precies inhouden, maar helpt begrijpen waarom de afwegingen tussen de verschillende componenten zo lastig is en waarom de omslag bemoeilijkt wordt.

Vitaal platteland: een verweving van drie componenten

De drie componenten van een vitaal platteland - economische vitaliteit, ecologische duurzaamheid en leefbaarheid - zijn met elkaar verweven zoals te zien is in tekstkader 3.3. Deze verwevenheid betekent dat elke gemaakte keuze gevolgen heeft voor alle drie de componenten. Dit maakt dat de weg naar een vitaal platteland met de componenten in balans moeilijk te bereiken is en frictie zal geven.

Deze frictie is te kenmerken in een aantal structurele uitdagingen. Zo kunnen langetermijnambities worden onderschreven door een uiteenlopende groep actoren, maar zodra deze concreet gevat worden in doelen springen de conflicterende elementen weer in het oog. Zo concludeert het PBL in de Lerende evaluatie Natuurrpact 'Een uitdaging bij deze integrale aanpak is dat de opgaven verschillende beleidsarena's kennen, met andere verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbehoeften, verschillende issues rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond' (Folkert et al. 2020). Deze spanningen belemmeren de samenwerking, maar ook de voortgang in het maken van keuzes (vgl. Yanow 1992).

In de IBP VP-praktijk gaat dit om de spanningen tussen ecologische, economische en leefbaarheidscomponenten en de afwegingen die daarin gemaakt moeten worden. Daarbij wordt de inhoudelijke agenda veelal bepaald door de aanwezigen in het proces. Het uitsluiten van actoren, of het niet op voorhand meenemen van groepen die onherroepelijk onderdeel moeten zijn van de oplossing, leidt tot een focus waar mogelijk niet iedereen zich in kan vinden (Grin et al. 1997). Dan, zelfs wanneer de agenda onderschreven wordt en een focus heeft die tot ieders tevredenheid stemt, zorgen bestaande koppelingen ervoor dat de omslag niet gemaakt kan worden. Dominante structuurelementen, zoals de inrichting van het platteland, productiewijzen, subsidies gekoppeld aan grondoppervlakte of marktwerking waarbij milieu-externaliteiten niet worden meegenomen in prijsvorming, staan nieuwe vormen in de weg. Nieuwe koppelingen zullen gemaakt moeten worden die sterk genoeg zijn (of een zichzelf versterkend effect hebben) om uit het huidige spoor van het systeem te raken (Verstegen et al. 2005).

Tekstkader 3.3

Drie componenten van een 'Vitaal Platteland'

Wat houden de drie componenten van een vitaal platteland – vitaal, ecologisch duurzaam, leefbaar – kort gezegd in?

De ambitie economisch vitaal betekent voor het landelijk gebied een gezond landbouw- en voedselsysteem, niet alleen vanwege de voedselvoorziening en leefomgeving, maar ook met het oog op werkgelegenheid en economie. Naast de landbouw heeft een deel van het landelijk gebied ook een belangrijke rol voor de recreatiesector, als groen gebied nabij de stad (bijvoorbeeld Van Gogh NP i.o. of het Groene Hart) of als vakantiebestemming (bijvoorbeeld Drenthe of Heuvelland). Een economisch vitaal landelijk gebied heeft in die delen ook een bloeiende recreatiesector. Daarnaast vragen de klimaatdoelen om duurzame energiebronnen; een deel van de benodigde windmolens en zonnepanelen heeft ruimte nodig in het landelijk gebied.

Een ecologisch duurzaam platteland vraagt om een bestendig herstel van natuurkwaliteit en het bereiken van bepaalde ruimtelijke, water- en milieucondities om afgesproken natuurdoelen (zoals de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn) te halen. Natuuropgaven zijn sterk verbonden met andere opgaven, zoals klimaatverandering en landbouw. Een ecologisch duurzaam platteland impliceert tevens aanpassing op de al voorziene klimaatverandering, met adaptatiestrategieën (zoals meer ruimte voor water) en mitigatiestrategieën (zoals het aanplanten van bossen en het tegengaan van veenoxidatie).

Een leefbaar platteland drukt de wens uit dat op het platteland wordt geleefd (gewoond en gewerkt) en dat aan het platteland daarom bepaalde eisen aan de omgevingskwaliteit worden gesteld, om een aangenaam 'leven en wonen' mogelijk te maken. De invulling van het begrip leefbaarheid is in de loop van de tijd enigszins verschoven (zie voor een overzicht Van Dam 2000), maar globaal gezegd gaat het om de volgende aspecten (dimensies) van het dagelijkse bestaan: de kwaliteit van de woonomgeving, de werkgelegenheid, het voorzieningenniveau, de kwaliteit van de fysieke omgeving, en de kwaliteit van de sociale omgeving. Hoe die precies vorm krijgen is per gebied verschillend. Dientengevolge is het begrip leefbaarheid meerdimensionaal, meerschallig, subjectief en relatief.

Proces-gerelateerde ambitie (II): anders (samen)werken

In relatie tot de inhoudelijke ambitie ten aanzien van een 'vitaal platteland', waarvoor 'klassieke sturingsmechanismen' tekort lijken te schieten of in ieder geval aangevuld dienen te worden (Van de Walle en Wassenaar 2015), wordt het IBP VP gekenmerkt door een ambitieus streven naar nieuwe vormen van *governance* middels het bevorderen van een *andere* manier van werken: naast het 'interbestuurlijk' samenwerken uit de naam van het programma kenmerken 'gebiedsgericht' en 'opgavegericht' werken de ambitie van het

programma. Door de naamgeving van het IBP VP lijkt de nadruk te liggen op het interbestuurlijke – de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen van de overheid. Maar het programma stimuleert ook sterk de samenwerking met niet-overheidsactoren. Het erkent de regio als het schaalniveau waar alle opgaven samenkomen, en waar de inhoudelijke invulling van de opgave 'Vitaal Platteland' bottom-up, vanuit lokale initiatieven, vorm krijgt. Een geïntegreerde invulling van de ambitie voor een 'vitaal platteland' in de vijftien gebieden hangt niet alleen af van een goede samenwerking tussen en binnen overheden, maar ook van samenwerking tussen en met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De ogen zijn op hen gericht als het gaat om innovatieve oplossingen en integrale doelen in een gebiedsproces (AEF 2020).

Net zoals de inhoudelijke opgaven te herleiden zijn naar (inter)nationale, regionale en lokale politieke, wetenschappelijke en maatschappelijke discussies over transitie met betrekking tot energie, klimaatadaptatie enzovoort, is het streven naar een nieuwe manier van werken te relateren aan verschillende benaderingen tot nieuwe vormen van governance, met elk een eigen zwaartepunt.

Gebiedsgericht werken als beleidsconcept vindt zijn oorsprong in de herintroductie van het gebiedsgericht beleid dat in de jaren '90-'00 in Nederland en andere landen in Europa opkwam. Toen bleek dat de traditionele hiërarchische en generieke sturing in het landelijk gebied vastliep begon men te experimenteren met 'gebiedsgericht geïntegreerd beleid' (GGB; Boonstra & Kuindersma 2008)⁴. Kern van 'gebiedsgericht beleid is dat de overheid geen nieuw generiek beleid oplegt, maar dat het met decentrale overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie' (Boonstra & Kuindersma 2008: 51).

Opgavegericht werken is werken aan oplossingen voor maatschappelijke problematieken op een manier die voorbijgaat aan formele geografische en de eigen sectorale indelingen (Van der Steen et al. 2020). Opgavegericht werken vergt dat partijen voorbij hun specialistische taak kijken. Dit vormt een majeure opgave, omdat de overheidsorganisaties voor een belangrijk deel juist georganiseerd zijn vanuit traditionele lijnorganisaties met sectorale beleidsverantwoordelijkheden (AEF 2020). Opgavegericht werken vergt dat partijen voorbij hun specialistische taak kijken: 'Het breekt door deze organisatieprincipes heen. Rondom concrete maatschappelijke opgaven komen die mensen samen die kunnen bijdragen aan het aanpakken of oplossen van de opgave: professionals uit verschillende delen van het ministerie, maar ook andere overheden en maatschappelijke organisaties. Betrokkenen zullen deels hun eigen taak en specialisatie moeten loslaten om het mogelijk te maken dat de opgave centraal komt te staan en het in eerste instantie gaat over de bedoeling' (Van der Steen et al. 2020:6).

Interbestuurlijk samenwerken is een kenmerkende ambitie in het IBP VP. Hiermee wordt bedoeld dat de verschillende bestuurslagen – Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten – sectorale beleidsopgaven (rond landbouw, energie, biodiversiteit en water) in samenhang en met elkaar oppakken. Het streven is om een andere manier van werken te ontwikkelen, namelijk om te opereren als 'één overheid' met als doel een omgeving te creëren waarin regionale initiatieven floreren en van elkaar leren. De nadruk in het interbestuurlijk programma ligt op verticale afstemming tussen formele bestuurslagen.

⁴ Volgens Boonstra & Kuindersma (2008) vertrekt het GGB vanuit twee doelstellingen: '(a) het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening [...]) en (b) het scheppen van een ... 'draagvlak' onder betrokkenen [...]' (Boonstra & Kuindersma, 2008: 51). De GGB *governance*-aanpak lijkt raakvlakken te hebben met 'gebiedsgericht werken'. We zien verschillende verwachtingen die volgens Boonstra & Kuindersma nauw verbonden zijn met het GGB terugkomen in de IBP VP-leervragen: hoe te zorgen voor toenemende betrokkenheid van actoren, betere samenwerking tussen bestuurslagen, en hoe te komen tot meer regionaal maatwerk in regelgeving en een breder beleidsdiscours dat een specifiek (sectoraal) probleem overstijgt. Deze verwachtingen hebben Boonstra & Kuindersma getoetst aan de praktijk. Hun conclusies waren onder meer dat ondanks het GGB er veel zaken bij het oude bleven (2008: 67) en dat er juist op het niveau van burgerparticipatie en verticale afstemming tussen bestuurslagen nauwelijks voortgang geboekt werd (2008: 66).

Alle drie deze manieren van werken betekenen in de praktijk vaak een breuk met de gebruikelijke werkwijze van professionals (zowel ambtenaren als andere betrokkenen). Weliswaar is het opzetten van de interbestuurlijke programma's, waaronder deze gericht op het platteland, te begrijpen als een manifestatie van het inzicht dat voor het realiseren van de hierboven genoemde inhoudelijke opgaven de 'klassieke' sturingsmechanismen, waaronder standaardisatie van werkprocessen, van uitkomsten en van waarden, tekortschieten. Maar dat betekent niet dat de klassieke manieren van werken met dit inzicht als sneeuw voor de zon verdwijnen: dit vereist inspanning.

Ambities en structurele verandering: een 'transitie'

Zoals gezegd wordt het programma gekenmerkt door het streven naar twee met elkaar samenhangende ambities: de inhoudelijke ambities van een vitaal platteland (waarin ecologische duurzaamheid, leefbaarheid en economische vitaliteit samenkomen) en de procesgerelateerde ambitie van een (radicaal) andere manier van werken. Deze manier van werken stelt de opgave (een vitaal platteland, in al zijn verscheidenheid) centraal, en betekent dat verschillende bestuurslagen met elkaar samenwerken als één overheid en waarbij lokale en regionale betrokkenen en partijen ook aan tafel zitten.

Het realiseren van ambities zoals deze vergt structurele veranderingen, als het niet mogelijk is ze binnen bestaande kaders vorm te geven. In dat geval is er sprake van een streven naar een transitie, dat wil zeggen, een proces waarbij gegeven structuren in delen van de samenleving ter discussie worden gesteld en gewijzigd. Dergelijke structuren kunnen het werken aan de beoogde transitie bevorderen, maar ook ernstig belemmeren. Een voorbeeld: actoren die zich hebben gecommitteerd aan de beoogde verandering richting een vitaal platteland, en daar samen werk van maken (zoals de gebiedstrekkers, partners, en het programmateam in het kader van IBP VP) moeten navigeren tussen wat er vanuit de thuisbasis (op basis van de daar geldende formele en informele regels zoals resultaatverplichtingen) van hen wordt verwacht en wat het werken aan de transitie van hen vraagt, waarbij gezamenlijk gezocht wordt naar nieuwe vormen van afstemmen en het ontwikkelen van routines en (in)formele regels daarvoor.

Sommige institutionele belemmeringen zijn extreem complex, bijvoorbeeld doordat het onduidelijk is wat precies in de bestaande structuren belemmerend werkt (omdat wat problematisch is, bijvoorbeeld specifieke regelgeving of het instrumentarium voor cofinanciering van regionale plannen door het Rijk, in ander verband of eerder juist gewaardeerd werd) of doordat er een hoge mate van verdeeldheid bestaat over hoe dergelijke 'vanzelfsprekendheden' aan te pakken. De hardnekkigheid van 'bestaande kaders' en *rules of the game* leidt tot systemische stabiliteit waardoor zelfs de ideeën waar mensen zich nadrukkelijk aan committeren en zich hard voor inzetten niet snel gerealiseerd worden. Het lukt vaak niet om het systeem open te breken en anders in te richten (Arkesteijn, Van Mierlo & Leeuwis 2015; Klein Woolthuis et al. 2005).

Dit kan verlamdend werken. Betrokkenen ervaren gevoelens van frustratie en machteloosheid (Weick 1984). Wanneer betrokkenen druk ervaren om deze problemen op te lossen is een ander fenomeen omschreven in de literatuur dat betrekking heeft op het overschatten van eigen kunnen. We denken dat we in staat zijn cognitief ingewikkelde beslissingen te nemen, maar zijn niet in staat oplossingen te bedenken voor conflicterende waarden. Hierdoor zijn mensen geneigd om het probleem te versimpelen en zich sterk te focussen op één aspect van het probleem. Als het dan nog niet behapbaar genoeg is, blijft het een zichzelf versterkend effect (omdat het gevoel ontstaat dat verdere simplificatie nodig is; Lindblom 1959). Alhoewel (over)simplificatie geen recht doet aan de complexe problematiek is het tegelijkertijd wel nodig dat er concrete stappen worden gezet; simplificatie moet worden afgewisseld met complexificatie (Joosse & Teisman 2020). Het vergt een werkwijze die wordt gekenmerkt door experimenteren en uitproberen en op basis daarvan pas analyseren en begrijpen (Snowden & Boone, 2007). Dit alles betekent dat de actoren die samen werken aan structurele verandering in het kader van IBP VP (gebiedstrekkers, programmateam,

partners) al werkende weg een nieuwe werkwijze ontwikkelen, waarvoor zij nog geen routines of praktijken hebben, en waarin zij gevoelens van verlamming (door complexiteit) en neiging tot simplificatie het hoofd moeten bieden terwijl zij niet terug kunnen vallen op hun vakgebied of specialisme. Daarnaast zullen zij elkaar moeten leren kennen en vertrouwen, en met elkaar een nieuwe taal ontwikkelen.

3.4 Stimuleren van reflectie middels de Dynamische Leeragenda

In deze sectie lichten we toe waarom het Dynamische Leeragenda-perspectief gebruikt wordt in dit evaluatiekader. Eerst lichten we kort toe waarom transitiewetenschap suggereert dat reflectie nodig is. Hierna wordt toegelicht wat een DLA is en waarom deze eigenaarschap stimuleert bij betrokkenen om systemische belemmeringen te herkennen en op te lossen. Er wordt ook toegelicht hoe en waarom een DLA kan veranderen door de tijd heen (en dus dynamisch is) en hoe dit de evaluatie ten dienste staat.

Waarom reflectie stimuleren?

De transitiewetenschap suggereert dat beoogde fundamentele veranderingen vragen om bewuste reflectie op de structuren die onbewust keuzes sturen. Het doorbreken van routines van bestaande praktijken en werkwijzen maakt het mogelijk om kritisch te reflecteren op wat kan, mag en haalbaar is, op de *rules of the game*, waardoor het mogelijk is om nieuwe ideeën in praktijken om te vormen (Wilk 2009; Loeber et al. 2007). Dit vraagt inspanning: zoals opgemerkt is het vaak moeilijk om te zien wat vanzelfsprekend is (Schön & Argyris 1994), zoals een vis het water waarin hij zwemt niet ziet. Het vereist enige kritische afstand. Betrokken actoren zijn haast vanzelfsprekend zich niet volledig bewust van hun eigen praktijken, regels en conventies, de belemmerende en faciliterende factoren die hun praktijken sturen en hun keuzes informeren (Schön & Argyris 1994). Ze werken in wat Bourdieu (1977:19) een 'learned ignorance' noemt, door Risseuw (1988:170) puntig omschreven als 'a mode of practical knowledge that excludes knowledge of its own principles.'

Met andere woorden, zowel het vinden van een nieuw pad als het afwijken van de bestaande paden vragen beide om reflectie op de beperkingen die de eigen structuren en werkwijzen ('praktijken') onbewust opleggen. Het anders werken (interbestuurlijk, opgave- en gebiedsgericht) in het IBP VP vraagt om het doorbreken van de *rules of the game* door reflectie op onderliggende principes, conventies en institutionele kaders. De Dynamische Leeragenda (DLA) helpt de betrokkenen hier tijdens deze evaluatie bij.

DLA: praktijkgerichte reflectie op systemische belemmeringen

We gebruiken de methodiek van de Dynamische Leeragenda (Regeer et al. 2009; Van Mierlo et al. 2010) – afgekort DLA – in deze evaluatie om verschillende redenen. We weten dat, ondanks de beschikbare literatuur over nieuwe vormen van governance, het vormgeven van anders werken in de praktijk inherent uitdagingen met zich meebrengt, die alleen in de praktijk, in een proces van leren door doen, opgelost kunnen worden. Het heeft derhalve geen zin om in een lerende evaluatie een vergelijking te maken tussen wat men zou moeten doen (kader vanuit de literatuur) en wat men doet in de praktijk. Deze deficit georiënteerde evaluatie-aanpak kan wellicht discrepanties tussen theorie en praktijk aan het licht brengen, maar zal de betrokkenen in de praktijk niet noodzakelijkerwijs verder helpen – zeker als er langere tijd zit tussen het ophalen van observaties en het terugkoppelen van bevindingen; het werkende weg vormgeven aan een nieuwe aanpak is een zeer dynamisch proces en bovendien sterk contextgebonden; abstracte theoretische concepten sluiten, in de ogen van de betrokkenen, niet altijd goed aan. Een leeragenda volgt de dynamiek van het project: het laat zien hoe de leervragen die gesteld worden in de loop van een programma veranderen, als gevolg van toegenomen inzichten of als gevolg van het feit dat ervaren barrières (daardoor) veranderen. Een tijdens het programma veranderende DLA is op zichzelf al een evaluatieresultaat – het zegt iets over het leerproces en de kennis die is opgedaan (Regeer et al. 2009).

De DLA bestaat uit leervragen die aan het licht brengen met welke problemen betrokkenen worstelen, en zetten hen aan tot reflectie op de eigen rol: 'hoe kan ik de belemmeringen helpen wegnemen die in de weg staan om de doelen van een project, en de ambities van waaruit die doelen zijn geformuleerd, te realiseren?'. Leervragen bevorderen daarmee eigenaarschap (het volstaat niet om te denken 'de condities zijn niet in orde en daarom halen we de projectdoelen niet'; de vraageigenaar moet aan de slag). Het formuleren en reflecteren op leervragen bevordert daarmee capaciteit tot handelen en het maken van keuzes (*agency*⁵) en geeft richting aan het handelen (Van Veen et al. 2016) in een proces waarbij de enige zekerheid is dat 'het huidige systeem ... een stolling is van het netwerk rond vorige probleem patronen' (Van Twist et al. 2017:18), en waarin alleen op emergente wijze duidelijk kan worden welke nieuwe kaders de gewenste verandering mogelijk maken, en welke acties de ontwikkeling daar naartoe kunnen versnellen.

Er is nog een reden om het evaluatiekader uit te werken op basis van leervragen. Een leervraag heeft typisch de vorm van een vraagzin waarin een ervaren tegenstelling wordt benoemd tussen een gewenste situatie (een doel, of ambitie) en een huidige (belemmerende) omstandigheid. Deze tegenstelling komt naar voren door gebruik van het woordje *terwijl*. Een leervraag is bijvoorbeeld 'hoe kan een extensivering van de landbouw een vliegwiel zijn in de verandering en de druk op het landschap verminderen terwijl de consument tot nu toe niet bereid lijkt om meer te betalen en het aandeel van de buitenlandse afzet zo groot is?' De ondergeschikte zin, die begint met het voegwoord *'terwijl'*, is een aanduiding van kenmerken of elementen die door betrokkenen als belemmerend worden ervaren. Deze kunnen het karakter hebben van voorbijgaand ongemak. Maar de leervragen die leidend zijn in deze evaluatie duiden op structurele aspecten die het realiseren van doelen en ambities fundamenteel in de weg staan. Bij elkaar opgeteld geven deze leervragen zo enerzijds een beeld van de (kortetermijn)doelen en (langetermijn)ambities, en anderzijds een beeld van de belemmeringen die het realiseren van die doelen en ambities structureel in de weg staan.

De belemmeringen zijn veelal van institutionele aard: het kan gaan om juridische of systemische belemmeringen, maar het kan ook gaan om belemmeringen van sociaal-culturele of sociaal-economische aard (geaggregeerd gedrag, publieke normen en waarden) die moeilijk veranderbaar zijn (zie bijvoorbeeld Salet 2018). Dit betekent dat betrokkenen bij het IBP VP die zich richten op de 'andere' manier van werken – gebiedsgericht, vanuit de opgave, in nauwe samenhang met burgers, boeren en bedrijven, en in nauwe samenspraak met collega's uit andere bestuurslagen – niet alleen onderling nieuwe regels en gebruiken moeten zien uit te werken, en zelfs nieuwe beleidsinstrumenten, financieringsregelingen enzovoort die passen bij de opgavegerichte aanpak, maar tevens daarvoor ruimte moeten zien te overerven in weerwil van wat door de eigen organisatie van hen wordt verwacht. Dit laatste issue kan enorme spanningen met zich meebrengen, en de voortgang van een project gebaseerd op een andere manier van werken belemmeren. Tegelijkertijd kan die nieuwe manier van werken – interdisciplinair, interactief, tussen ongebruikelijke gesprekspartners die elkaar treffen buiten de gebruikelijke arena's voor besluitvorming – ook binnen de gedifferentieerde groep actoren afkomstig uit allerlei verschillende organisaties en werkvelden) zorgen voor spanningen en belemmeringen met zich mee brengen. Immers, men heeft nog geen routines opgebouwd; het wiel moet worden uitgevonden terwijl de kar rijdt. Om die reden is in het evaluatiekader, dat gestoeld is op praktijkervaringen van betrokkenen in het IBP VP, de proces-gerelateerde ambitie van het IBP VP ten aanzien van interbestuurlijk en gebieds- en opgavegericht werken samengebracht in een categorisering van (potentiële) struikelblokken, waarbij de belemmeringen die direct te maken hebben met het in de praktijk tot uitvoer brengen van 'nieuwe manieren van werken' (project-intern) onderscheiden worden van de belemmeringen die te maken hebben met de confrontatie van deze nieuwe manier van werken met dominante praktijken in thuisbasis en contexten daarvan (dat wil zeggen, systemen, structuren, culturen die van invloed zijn op het project-interne proces en de interactie tussen projectbetrokkenen en hun respectieve organisaties).

⁵ De capaciteit van een actor om te handelen (Sztompka 2014).

In het evaluatiekader hebben we theoretisch geïnformeerde belemmeringen en casus-relevante⁶ specificatie van deze belemmeringen (op basis van ervaringskennis van de betrokkenen) met elkaar gecombineerd, waarmee het kader een transdisciplinaire invulling krijgt, zoals weergegeven in tabel 2.1 in hoofdstuk 2. Een uitgebreide versie van deze tabel, inclusief leervragen van de gebieden en het programmateam is te vinden in bijlage A. Het is zoals gezegd nadrukkelijk geen uitputtend overzicht; het vormt een begin en zal gedurende de evaluatie worden aangevuld en aangescherpt; de inhoudelijke invulling van het kader is dynamisch. Dit geldt voor zowel de theoretisch geïnformeerde belemmeringen als de casus-relevante specificaties.

3.5 Betekenisvolle acties en aanjaagmechanismen

Acties van nu die bijdragen aan het veranderen van structurele condities noemen we *small wins*, een term die we ontleen aan Termeer en Dewulf (2019). Zij gebruiken deze term, in navolging van Weick (1984), voor 'kleine, maar betekenisvolle stappen met tastbare resultaten' (2019). De charme van een focus op concrete acties die potentieel een vergaande impact hebben, betogen Termeer en Dewulf, is het doorbreken van het verlamdende gevoel dat kan optreden als men het eigen handelen beoordeelt in het licht van noodzakelijke, complexe veranderingen. De auteurs adopteren Weick's concept van *small wins* vanwege zijn stelling dat een serie van kleine veranderingen sneller de status quo kan doorbreken dan één grootschalige beleidsverandering (Weick 1984). De *small wins*-aanpak komt uit de organisatieverandering literatuur en gaat uit van drie uitgangspunten:

- Veranderingen kunnen niet tegelijkertijd diepgaand, systeembreed en snel zijn. Diepgaande veranderingen vragen veel van het aanpassingsvermogen van mensen.
- Kleine, diepgaande incrementele veranderingen in complexe, niet-lineaire systemen kunnen uiteindelijk grootschalige veranderingen teweegbrengen (Weick & Quinn 1999, Bryson 1988 in Termeer & Dewulf 2017)
- Incrementele veranderingen zonder vaststaand einddoel kunnen sneller plaatsvinden, want het wekt minder weerstand op dan grootschalig ingezette veranderingen.

Small wins moeten aangejaagd worden. Ze moeten een vliegwieleffect krijgen, door opschaling, aantrekken van middelen of door te verbreden naar andere domeinen of contexten. Termeer en Dewulf werken dit procesmatig uit: om gewenste 'veranderingen' structureel te kunnen noemen moet er een systeem gegenereerd worden dat zorgt voor het ontstaan van nieuwe *small wins* én dat in gang gezette *small wins* aanjaagt om een vliegwieleffect te creëren (2019). Een *small win* draagt dus potentieel bij aan de gewenste verandering, maar is op zichzelf mogelijk niet genoeg om de gewenste structurele verandering te bewerkstelligen.

Over de inhoudelijke kant van transitieprocessen zijn Termeer en Dewulf minder uitgesproken: ze verbinden het *small wins* concept niet aan de vraag wàt nu precies dient te veranderen, om een transitie in gang te zetten. Om in beeld te krijgen welke structurele veranderingen nodig zijn voor een beweging richting een 'vitaal platteland', en zo voorbij te komen aan de fase van goede ideeën en pilot projecten, behoeft het *small wins*-framework van Termeer en Dewulf aanvulling vanuit inzichten uit de institutionele theorie. Daarvoor gebruiken we het onderscheid dat Lowndes en Roberts (2013) maken tussen verschillende soorten institutionele belemmeringen, van vastgelegde formele regels, via informele regels en gedragsnormen tot vluchtige, meer ongrijpbare aspecten van een systeem, zoals narratieven (zie tabel 3.2). De categorieën van structurerende elementen zoals Lowndes en Roberts die onderscheiden, lopen in feite in elkaar over als op een glijdende schaal. In de blik van Lowndes & Roberts ontbreekt nog één structurerend element dat invloed uitoefent op hoe mensen handelen, en dat van belang is om mee te nemen bij een onderwerp als de

⁶ Niet casusspecifiek (en ook niet generiek) zijn maar wel casusrelevant, want opgebouwd uit leervragen van de vijf gebieden/programmaorganisaties zoals tot nu toe opgehaald.

transitie van het platteland: de materialiteit. Denk aan bodemgesteldheid, grondwater, bebouwing, infrastructuur, enzovoort.

Tabel 3.2
Soorten institutionele belemmeringen

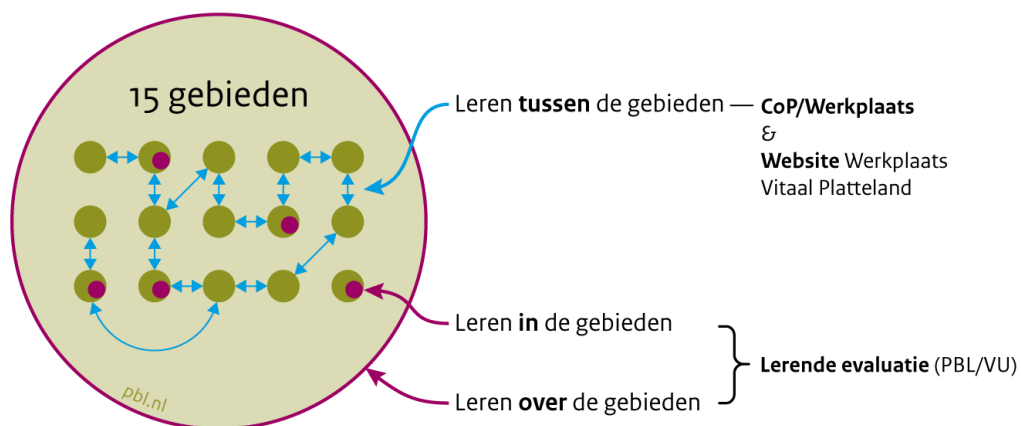
	Te observeren in	Feedbackmechanisme wanneer kaders worden bekrachtigd resp. geschonden
Formele regels	Vastgelegde regelgeving: wetten en richtlijnen	Formele beloningen/ straffen
Gedragsregels	Manieren van werken, gedrag	Uitingen van waardering / ongemak of afkeuring,
Ideeën / discoursen narratieven	Gesproken en geschreven woord	Onbegrip, spotten, pogingen autoriteit en geloofwaardigheid onderuit te halen
Materiële structuren	Empirisch waarneembare objecten: dat wat tastbaar is (bodemgesteldheid, bebouwing, infrastructuur)	Fysieke en natuurlijke beperkingen.

3.6 Reflectie op methodologie-ontwikkeling

“We leren door te doen.” Dat is een belangrijk adagium in het IBP VP. Vandaar dat het organiseren van zogenaamde Werkplaatsen voor het uitwisselen van kennis, inzichten en ervaringen een centraal element is in het programma. Het PBL leert hier op zijn beurt ook van, zei PBL-directeur Hans Mommaas vorig jaar op de bestuurlijke werkplaats IBP Vitaal Platteland in Zegveld. Een lerende evaluatie wordt iedere keer op maat ontworpen. In de praktijk betekent dat toch dat er geschakeld moet worden tussen een bekende lerende evaluatie en een nieuwe manier van uitvoeren.

Een in het oog springend voorbeeld van het verschil van deze lerende evaluatie ten opzichte van bijvoorbeeld de Lerende evaluatie Natuurpact is de rol van adviesbureau Wing in het leren tussen de gebieden (zie figuur 3.4). De lerende evaluatie IBP VP is gericht op het leren in en over de gebieden.

Leren in het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP)



Bron: PBL

Figuur 3.4

Bij de lerende evaluatie IBP Vitaal Platteland speelt ook nog de worsteling met de 'leefomgeving-inhoudelijke' opgave. Wat is nu eigenlijk een 'vitaal platteland'? In tegenstelling tot een onderwerp als brede welvaart is daar geen uitgebreide literatuur over beschikbaar. Eind 2018 is het PBL benaderd vanwege de kennisontwikkeling van de inhoudelijke opgave op het platteland op nationale schaal, maar in de bottom-upbenadering van het IBP resulteert dit in minimaal vijftien regionale of subregionale opgaven, een schaalniveau waar het PBL niet vertrouwd mee is, en een diversiteit (vijftien verschillende invullingen van de transitie naar een vitaal platteland) waar we alleen op hoofdlijnen mee om kunnen gaan. Ook voor het PBL speelt de vraag uit het IBP VP over kennis voor regionale processen en decentrale overheden, of zoals een betrokkene het verwoordde: 'Het Rijk heeft moeite om concreet genoeg te worden en de regio heeft moeite om abstract genoeg te worden.' De uitdaging rondom de opgave gaan we verder aan in fase 2 van het onderzoek.

Daarnaast speelt de vraag: hoe sluiten de regionale ambities en activiteiten aan op de programma-ambities en activiteiten en kunnen we de activiteiten in een gebied wel evalueren aan de hand van de ambitie van het programma? Het antwoord op een deel van die vraag is aan het programma. Een programma heeft als doel om vanuit de ambitie een nieuw scala aan mogelijkheden te bieden om de ambitie dichterbij te brengen. Van daaruit gekeken is de rol van het programma om te zien of: 1) Projecten bijdragen aan de ambitie en het creëren van nieuwe mogelijkheden; of 2) er slimme combinaties van projecten zijn te maken en 3) of er niet belangrijke elementen/projecten ontbreken die moeten worden ingebracht als 'missing link' (Teisman 2017).

Een andere vraag die speelt is: kunnen kleine veranderingen wel leiden tot grote systeemveranderingen? Ja, dat kan, als je de aanpak ziet als sturen in een complex systeem zoals het IBP VP het zegt te zien. Onze aanpak sluit aan op de geschreven en verwoorde ambities van het programma én op de literatuur.

Tot besluit, hoe verder? Het evaluatiekader is ook bedoeld als (zelf)monitoringskader voor de IBP VP-gebieden en programmaorganisatie (zie hoofdstuk 4). Dat betekent aan de ene kant dat het kader moet kunnen worden bijgesteld gaandeweg aan de ontwikkeling van het programma, om het evaluatiekader meerwaarde te laten hebben in de dagelijkse praktijk. Vanuit het adagium dat 'niets zo praktisch is als goede theorie' hebben we inzichten uit de literatuur vertaald in een praktisch hanteerbaar evaluatiekader. Tijdens het toepassen van het evaluatiekader (zie hoofdstuk 4) zullen we deze praktische bruikbaarheid verder in acht nemen en het evaluatiekader meenemen in de ontwikkeling van de nieuwe taal die nodig is voor betrokkenen bij het IBP VP om te reflecteren op de eigen en gezamenlijke ambities, belemmeringen en acties.

4 Toepassen van het evaluatiekader

4.1 Doelen van evaluatiekader

Dit evaluatiekader dient een drievoudig doel:

1. Ten eerste fungeert het kader als **reflexief monitoringskader voor de (actoren in de) gebieden** om de eigen ontwikkelingen te kunnen monitoren en evalueren met het oog op de ambities zoals die in het gebied zijn vastgesteld.
2. Ten tweede fungeert het als **reflexief monitoringskader voor het programmateam IBP VP** om de eigen activiteiten te monitoren en evalueren met het oog op de doelen zoals die in het programma zijn vastgelegd: 'structurele veranderingen in [...] gebieden' waarbij de 'inhoudelijke opgaven in samenhang worden opgepakt' en het 'op gang brengen van interbestuurlijke samenwerking'.
3. Ten slotte fungeert het – **voor de onderzoekers – als transdisciplinair evaluatiekader** voor het duiden en beoordelen van de wijze waarop en de mate waarin het programma IBP VP bijdraagt aan het realiseren van de door hen geformuleerde doelen met betrekking tot het geven van een impuls aan de transitie) op het platteland, en aan het stimuleren van een interbestuurlijke, opgabe-gerichte en gebiedsgerichte manier van werken.

Wat betreft het derde doel – gebruik als transdisciplinair evaluatiekader door de onderzoekers – maakt het kader het mogelijk te evalueren in welke mate het IBP VP-programma bijdraagt aan het realiseren van de middels dit programma gestelde doelen, middels het beantwoorden van vragen als:

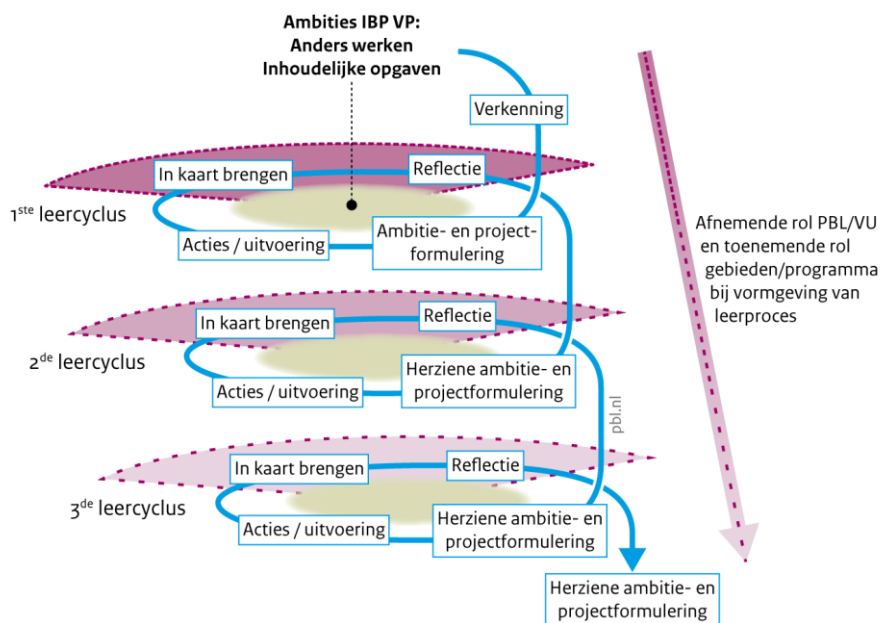
- Wat zijn de **ambities** die door betrokkenen op programmaorganisatieniveau en gebiedsniveau gearticuleerd worden? Hoe staan de inhoudelijke en proces-gerelateerde ambities in verhouding tot elkaar? Hoe integraal zijn de ambities, zowel inhoudelijk als in de keten (hoe verhouden inhoudelijke ambities zich onderling tot elkaar, worden conflicterende ambities herkend)? In hoeverre sluiten de ambities op gebiedsniveau aan bij de ambities op programmaniveau?
- Welke **problemen** ervaren betrokkenen, zoals weergegeven in de leervragen, waarvoor een structurele oplossing nodig is? En welke systeembarrrières in bestaande structuren zijn er vanuit de theorie en op basis van kennis en ervaringen van betrokkenen te identificeren voor het realiseren van de ambities op programmaorganisatieniveau en op gebiedsniveau? Zijn er barrrières geïdentificeerd door betrokkenen die we niet terugzien in de literatuur, en vice versa?
- Hoe relateren de **acties en resultaten** in de gebieden zich tot de ambities en geïdentificeerde (systeem)barrrières; in hoeverre sluiten de acties en resultaten aan bij de geformuleerde leervragen? En bij de mogelijke handelingsperspectieven? Welke activiteiten ondernemen betrokkenen om de doelen te realiseren en hoe *betekenisvol* zijn deze? Welke resultaten kunnen we identificeren als *small wins*, die bijdragen aan het dichterbij brengen van de ambities, bijvoorbeeld door het doorbreken van bestaande patronen van handelen en doen, dominante culturen en ideeën of materiële barrrières? En welke activiteiten kunnen worden aangemerkt als *aanjaagmechanismen*, die bijdragen aan het versnellen en aanjagen van betekenisvolle resultaten? Welke randvoorwaarden zijn er te identificeren – in de praktijk en literatuur – voor het creëren van de omstandigheden waarin *small wins* en de bijbehorende aanjaagmechanismen tot bloei komen?

- We kijken ook naar de **dynamiek** in leervragen in relatie tot acties en resultaten. Zoals het programma zich blijft ontwikkelen, zo zullen leervragen worden bijgesteld en acties zullen worden toegevoegd, uitgevoerd, enzovoort. De vragen die daaraan vasthangen zijn dan ook: hoe persistent zijn de leervragen en geïdentificeerde belemmeringen door de tijd heen? Groeit de mate waarin acties een doelmatig antwoord bieden op de uitdagingen, zoals die worden geïdentificeerd in de leervragen?
- Ten slotte, en op basis van voorgaande, kijken we naar hoe het *programma* IBP VP in z'n integraliteit, dus met alle bijbehorende activiteiten, processen en structureren in de gebieden en de programmaorganisatie, **bijdraagt** aan het vormgeven van de **condities** waaronder de ambities naar verwachting zijn te realiseren.

4.2 Onderzoeksmethodiek

Omdat we met de lerende evaluatie zo veel mogelijk aansluiten bij de (beleids)praktijk, zetten we de ontwikkelingen in die praktijken centraal en conceptualiseren we de bijdrage van de evaluatie hier, op gezette tijden, middels observatie en reflectie, zoals in figuur 4.1 is weergegeven. De gebieden en het programma gaan dus door meerdere opeenvolgende 'actie-leercycli', die in de praktijk niet zo netjes lineair verlopen als de figuur suggereert. Onderscheid maken tussen verschillende actie-leercycli helpt echter wel om de analyse middels dit evaluatiekader te faciliteren.

Actie-leer cycli in de omgang met belemmeringen bij het werken aan de ambities



Bron: PBL/VU


Figuur 4.1

De eerste leercyclus is bijna afgerond: we hebben een eerste uitgebreide set observaties gedaan, door individuele interviews, document-analyse, en gezamenlijke reflectiesessies (zoals uitgebreider beschreven in hoofdstuk 3). Hieruit is onder andere de eerste dynamische leeragenda (DLA) en een set aan ambities en acties gedestilleerd, per gebied en voor de programmaorganisatie. Deze observaties gaan we in de loop van 2020 aan de hand van het in dit stuk gepresenteerde evaluatiekader analyseren, en de inzichten worden terugkoppeld aan de betrokkenen van het programma.

Tijdens de tweede leercyclus wordt wederom een set observaties gedaan, dit keer door in elk gebied en met de programmaorganisatie een 'self-check' (om het evaluatiekader te testen als monitoringskader) en een reflectiesessie te organiseren, per gebied en op programmaorganisatieniveau. Het beoogde resultaat hiervan is een herziene DLA (DLA2) en een set aan ambities en acties die weerspiegelen waar de gebieden en programmaorganisatie op dat moment staan. In de reflectiesessies staan we ook stil bij de verschillende manieren waarop observaties en reflecties (aan de hand van het monitoringsinstrument) structureel ingebed kunnen worden in de reguliere overleggen of projectencyclus van de gebieden/het programma. Hiermee wordt de basis gelegd om te blijven leren en reflecteren in de derde leercyclus en na afloop van het programma. Tijdens de derde leercyclus stellen de gebieden en programmaorganisatie dus zelf een DLA en een set aan ambities en acties op die weerspiegelen waar de gebieden en programmaorganisatie op dat moment staan. Die dienen als input voor de derde analyse die wij als onderzoekers met dit kader gaan maken. Deze afnemende rol van PBL/VU en toenemende rol van de gebieden/de programmaorganisaties in de vormgeving van het leren en reflecteren is gevisualiseerd in figuur 4.1.

Schematisch zien de activiteiten die we zullen uitvoeren, met dit evaluatiekader in de hand, er dan uit zoals in tabel 4.1. Hieronder lichten we de drie hoofdactiviteiten, te weten dataverzameling (observaties, ophalen DLA inclusief ambities en acties), analyses en terugkoppeling (reflecties), nader toe.

Tabel 4.1
Schema van activiteiten voor de lerende evaluatie

Afronding leercyclus 1		Leercyclus 2			Leercyclus 3			
Analyse ambities fase 1	Terugkoppeling naar programma en 5 gebieden + 10 gebieden	Opstellen DLA 2 incl. ambities en acties	Vergelijking ambities 2 met ambities 1	Terugkoppeling naar programma en 5 gebieden + 10 gebieden	Opstellen DLA 3 incl. ambities en acties	Vergelijking ambities 3 met ambities 2	Terugkoppeling naar programma en 5 gebieden + 10 gebieden	Eindrapportage
Analyse leervragen fase 1			Analyse DLA 2 in het licht van DLA 1			Analyse DLA 3 in het licht van DLA 2		
Analyse acties fase 1			Analyse acties en resultaten in het licht van de DLA (zijn het <i>small wins</i> ?)			Analyse acties en resultaten in het licht van de DLA (zijn het <i>small wins</i> ?)		
Analyse samenhang			Analyse samenhang			Analyse samenhang		
Tijd 								

Dataverzameling (observaties)

De dataverzameling voor de eerste leercyclus vond plaats tijdens (en ten bate van) de ontwikkeling van dit evaluatiekader en is beschreven in hoofdstuk 3. Na de publicatie van dit kader organiseren we in elk gebied en voor de programmaorganisatie een 'self-check'. Hiertoe ontwikkelen we een reflectietool op basis van het evaluatiekader. Dit betekent dat we een tabel zullen ontwikkelen, met instructies en een *evolving checklist* met inzichten uit de literatuur, waarin gebieden zelf hun leervragen, doelen, belemmeringen, acties, *small wins* en

aanjaagmechanismen kunnen identificeren, inventariseren en onderwerpen aan reflectie. Ook gebieden die niet onderzocht zijn, kunnen deze tabel gebruiken. In een reflectiesessie in elk van de vijf gebieden en met de programmaorganisatie scherpen we de inhoud uit de ingevulde tabel vervolgens aan om te komen tot een helder gearticuleerde DLA2 en een bijbehorende set ambities en acties. Op basis van deze ervaring passen we de reflectietool aan. De gebieden en programmaorganisatie ontvangen deze tool aan het begin van fase 3 om hiermee in een periode van een aantal maanden, gedurende leercyclus 3, zelf DLA3 met bijbehorende set aan ambities en acties op te stellen.

Analyses

Met het evaluatiekader in de hand kijken we ten eerste naar de ambities van de gebieden en de programmaorganisatie. In hoeverre overlappen de ambities en waar zitten de (grote) verschillen? Vervolgens analyseren we de ambities op inhoudelijke en participatieve integraliteit. Inhoudelijke integraliteit draait in eerste instantie om de drie inhoudelijke ambities van economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam en daarnaast om het passen van de ambities in de systemische uitdagingen van Nederland (PBL 2018) en in hoeverre de keten in de ambities meegenomen wordt (PBL 2019b). Een ambitie die afwentelt in tijd, ruimte of leefomgevingsdomein is niet integraal. Een ambitie die grote systemische uitdagingen (klimaatverandering, stikstofcrisis, wereldmarkt) niet meeneemt ook niet. Idem voor een ambitie waarin de oplossing gezocht wordt binnen beleid zonder dat de keten (van bord tot boer, van bank tot toeleverancier) meegenomen wordt.

Naast de inhoudelijke opgave is er ook de opgave van het anders werken: interbestuurlijk samenwerken en opgave- en gebiedsgericht werken. Bij interbestuurlijk samenwerken draait het om het meenemen van de betrokken overheden; koepelorganisaties die de uitvoerende overheden meenemen bijvoorbeeld en vice versa. Bij gebiedsgericht werken draait het om het meenemen van de betrokkenen van een opgave binnen een gebied. Bij opgavegericht werken gaat het onder andere om de relatie tussen anders werken enerzijds en de inhoudelijke ambitie anderzijds. Opgavegericht werken veronderstelt dat de inhoudelijke opgave (vitaal platteland) centraal staat en het anders werken vorm krijgt op zo'n manier dat de inhoudelijke opgave daarmee effectiever en efficiënter kan worden gerealiseerd (Van der Steen 2020).

Ten tweede kijken we met behulp van het evaluatiekader naar de omgang van betrokkenen met systeembarrrières. Worden die barrrières gesignaleerd? Wordt er actief gehandeld om de barrrières te slechten of te omzeilen? Dit wordt gedaan met de leervragen van de betrokkenen, deze worden gevolgd en geanalyseerd. De analyse draait om de diepgang van de leervragen; adresseren de leervragen daadwerkelijk systeembarrrières, worden ze gedurende de looptijd van het programma concreter? Missen er leervragen (inhoudelijk, financieel, participatiegraad, draagvlak, kennis) die op basis van literatuur bij de ambities te verwachten zijn? We houden veranderingen in de dynamische leeragenda (DLA) bij op gebieds- en programmaorganisatieniveau en gebruiken die informatie als input voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Tijdens dit vervolgonderzoek zullen we namelijk zien hoe leervragen worden aangevuld, aangescherpt en verwijderd, zoals dat hoort bij een dynamische leeragenda. De basis hiervoor vormen de casusrelevante leervragen die tot nu toe zijn opgesteld (bijlage A), samen met een discussiedocument met observaties.

Ten derde gebruiken we het kader om te reflecteren op de ondernomen acties en bereikte resultaten in de gebieden en om deze te evalueren. In hoeverre kunnen ondernomen acties en de resultaten daarvan als *betekenisvol* worden gezien (geven energie, tastbaar resultaat, slechten barrrières), met andere woorden: geven ze een impuls aan veranderingen die leiden naar een vitaal platteland? Gaat het om veranderingen die doorgaan, ook na beëindiging van het programma? Het evaluatiekader gebruikt de begrippen *small wins* en *aanjaagmechanismen* en kijkt of de condities worden geschapen waarin de kort-cyclische, stapsgewijze aanpak leidt tot de beoogde continue transformatieve verandering. We gebruiken hierbij een *evolving checklist* met inzichten uit de literatuur met betrekking tot handelingsperspectieven – betekenisvolle acties en aanjaagmechanismen – in de context van het slechten van de in de empirie en in literatuur geïdentificeerde systeembarrrières. Onze vertaling van het *small wins*-verhaal van Termeer en Dewulf naar een evaluatiekader dat zicht biedt op institutionele

belemmeringen en kansen maakt het mogelijk om onderscheid te maken tussen resultaten die wel en die niet bijdragen aan het doorbreken van systeembarrrières. Deze aanpak biedt ook handvatten om te onderscheiden of er aanjaagmechanismen aanwezig zijn voor de opschaling, verdieping of verbreding van de bereikte resultaten en dus voor de continuïteit na beëindiging van het programma. We kijken daarbij ook welke handelingsruimte de vier overheden (hebben) ervaren bij de invulling van het 'anders werken' en op welke manieren deze ruimte in de toekomst verbreed kan worden. We doen dit door een speelveldanalyse uit te voeren.

Small wins leiden, mede dankzij specifieke aanjaagactiviteiten en resulterende vliegwieleffecten, tot veranderingen die niet beheersbaar of planbaar zijn (Weick 1984). Dit vraagt om betrokkenheid van alle relevante stakeholders zodat een veelheid aan probleemstellingen en opvattingen geïncorporeerd wordt, zodat niet in een later stadium – wanneer ontwikkelingen misschien niet meer terug te draaien zijn – groepen buiten de boot vallen.

Bovenstaande ambities, systeembarrrières, acties, enzovoort bekijken we niet alleen op programmaniveau en gebiedsniveau afzonderlijk maar juist ook in interactie en samenhang met elkaar. We gebruiken daarom ten slotte het evaluatiekader om te evalueren hoe het *programma* IBP VP in z'n integraliteit, dus met alle bijbehorende activiteiten, processen en structureren in de gebieden en de programmaorganisatie, bijdraagt aan het vormgeven van de condities waaronder de ambities naar verwachting zijn te realiseren. Dit doen we onder andere door te kijken naar de manier waarop de acties van het programmateam de *small wins* aanjagen die in de gebieden geboekt kunnen worden.

Het evaluatiekader biedt zo handvatten om het programma IBP VP te analyseren, daar op te reflecteren door en met betrokkenen, en om te evalueren of ambities, acties en resultaten congruent en vol te houden zijn.

Terugkoppeling (reflecties)

In de zomer en het najaar van 2020 zullen we de tussentijdse evaluatie-bevindingen terugkoppelen aan de betrokkenen; we nemen hierbij ook de niet onderzochte gebieden mee. We zullen de tussentijdse bevindingen voorleggen in de werkplaatsen en/of speciaal belegde (online)sessies zodat we kunnen bezien of de geobserveerde (potentiële) effecten van het programma IBP VP herkenbaar zijn voor alle vijftien gebieden en welke gezamenlijke reflecties en lessen we daaruit kunnen trekken. Deze sessies noemen we groepsdialogen.

We zullen naast deze dialogen ook een dialoog met LNV-verbinders organiseren. Als input voor de dialoogsessies zal een reflectiedocument met observaties worden gebruikt. Tijdens de dialoogsessies zal het reflectiedocument verrijkt worden met kennis en ervaringen van de direct betrokkenen. Deze informatie zal gebruikt worden voor het eindrapport dat voorjaar 2021 gereed zal zijn.

Referenties

- AEF (2020), *Waarom moeilijk doen als het samen kan. Onderzoek naar de ervaringen van twee jaar Interbestuurlijk Programma (IBP)*. Utrecht: Andersson, Elffers Felix.
- Argyris, Ch. & D. Schön (1994), *Theory in Practice. Increasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Arkesteijn, M., B. van Mierlo & C. Leeuwis (2015), 'The need for reflexive evaluation approaches in development cooperation'. *Evaluation*, 21(1): 99-115.
- Boonstra, F.G., & W. Kuindersma (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid'. *Bestuurswetenschappen*, 62(5): 51-71.
- Born, G.J. van den, A. van Hinsberg & F. van Dam (2019) 'Veenweidegebieden in transitie', *Landschap*, 2019/4: 223-227.
- Bourdieu, P. (1977), *Towards a Theory of Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, J. (1988). 'Strategic planning: Big wins and small wins'. *Public Money and Management*, 8(3), 11-15.
- Bussels M., S. Happaerts & H. Bruyninckx (2013), *Evaluating and monitoring transition initiatives. Lessons from a field scan. Research paper 5*. Leuven: Policy Research Centre Transitions for Sustainable Development.
- Cousins, J.B. & L.M. Shulha (2008), *Complexities in Setting Program Standards in Collaborative Evaluation*, in: N.L. Smith and P.R. Brandon (eds.), *Fundamental issues in evaluation*. New York and London: The Guildford Press, 139-157.
- Diercks, G., P. Faasse, B. van der Meulen & P. Diederens (2018), *Met gepaste afstand. Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Faber A., G.A. Rood & J.P.M. Ros (2004), *Evaluation of early processes in system innovation*, in: Jacob, K., M. Binder & A. Wiczorek (eds.), *Governance for industrial transformation, Proceedings of the 2003 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, Berlin: Environmental Policy Research Centre; 163-179.
- Feldman, M.S. and A.M. Khademia (2000), *Managing for inclusion: balancing control and participation*. *International Public Management Journal*, 3:149 -167
- Fischer, F. (2012). *Participatory Governance: From Theory To Practice*. *The Oxford Handbook of Governance*. September 2012. Oxford University Press. 1-18.
- Flyvbjerg, B. (2011), *Case study*, in: Denzin, N.K. & Y.S. Lincoln (eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 301-316.
- Folkert, R. et al (2020), *Lerende evaluatie Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, in samenwerking met WUR met bijdragen van de VU.
- Folkert, R., L. Verwoerd, & F. Verwest (2018), 'Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoordwoorden en leren'. *Beleidsonderzoek Online*, <https://doi.org/10.5553/BO/221335502018000007001>.
- Forrest, N., & A. Wiek (2014), 'Learning from success—toward evidence-informed sustainability transitions in communities'. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 12: 66-88.
- Gebiedscoöperatie It Lege Midden & Stichting Beekdallandschap Koningsdiep | de Nije Boarn (2017) *Romsicht, een ruimere kijk op veenweide*.
- Geels, F.W. (2002), 'Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study'. *Research policy*, 31(8-9): 1257-1274.
- Geyer en Cairney (2015).
- Grin, J., H. van de Graaf, & R. Hoppe (1997), *Interactieve Technology Assessment. Een eerste gids voor wie het wagen wil*. (Werkdocument nr. 57). Den Haag: Rathenau Instituut.
- Grin, J., J. Rotmans & J. Schot (2010), *Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change*. London: Routledge: 11-101.

- Hekkert, M.P., R.A. Suurs, S.O. Negro, S. Kuhlmann, & R.E. Smits (2007), 'Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change'. *Technological forecasting and social change*, 74(4): 413-432.
- Hoffman, J., & A. Loeber (2016), 'Exploring the micro-politics in transitions from a practice perspective: The case of greenhouse innovation in the Netherlands'. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5): 692-711.
- Hoogland, C., H. te Riele, J. Rotmans (2008), *De Eiwittransitie. Dertig jaar issue, kans op take-off*. Rotterdam: Drift, Erasmus universiteit.
- IBP VP (2018) *IBP Vitaal Platteland. Landelijke programma aanpak 2018-2021. Definitief 29 september 2018*.
- Joose, H. & G. Teisman (2020), 'Employing complexity: complexification management for locked issues', *Public Management Review*.
- Klein Woolthuis, R.J.A., V. Gilsing & M. Lankhuizen (2005), 'A system failure framework for innovation policy design'. *Technovation*, 25(6): 609-19.
- Kuindersma, W. & F.G. Boonstra (2005), *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep; een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen: Natuurplanbureau – vestiging Wageningen.
- Kunseler, E. & L. Verwoerd (2019), *Reflexiviteit in publieke kennisorganisaties. Kennis voor beleid en samenleving in verandering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lindblom, C.E. (1959), 'The Science of "Muddling Through"'. *Public Administration Review*, 39: 79-88.
- LNV, IPO, VNG, UvW (2018), *Samenwerkingsafspraken Interbestuurlijk programma "Naar een Vitaal Platteland"*. Den Haag.
- LNV, IPO, VNG & UvW (2019), *Verzoek Lerende evaluatie IBP Vitaal Platteland*
- Loeber, A. (2007), 'Designing for phronèsis: experiences with transformative learning on sustainable development'. *Critical Policy Studies*, 1(4): 389-414.
- Loeber, A. (2018), *Wijs worden uit het methodenpalet van het PBL: Overwegingen bij het kiezen van een project-aanpak. Achtergrondstudie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Loeber, A., B. van Mierlo, J. Grin & C. Leeuwis (2007), *The practical value of theory: conceptualising learning in the pursuit of a sustainable development*. In: Wals, A. & T. van der Leij (eds.), *Social learning towards a sustainable world. Principles, Perspectives, and Praxis*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 83-98.
- Lowndes, V. & M. Roberts (2013), *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in political Science*. London: Palgrave Macmillan.
- Loeber, A. & T. Vermeulen (2016), 'Reflexive project management in high-ambition projects: Exploring the competences for managing innovative sustainable designs'. *Social Business*, 6(1): 15-37
- Luederitz, C., N. Schöpke, A. Wiek, D.J. Lang, M. Bergmann, J.J. Bos, S. Burch, A. Davies, J. Evans, A. König, M.A. Farrelly, N. Forrest, N. Frantzeskaki, R.B. Gibson, B. Kay, D. Lorbach, K. McCormick, O. Parodi, F. Rauschmayer, U. Schneidewind, M. Stauffacher, F. Stelzer, G. Trencher, J. Venjakob, P.J. Vergragt, H. von Wehrden & F.R Westley (2016), 'Learning through evaluation - a tentative evaluative scheme for sustainability transition experiments'. *Journal of Cleaner Production*, 169: 61-76.
- Mierlo, B.C. van, B. Regeer, M. van Amstel, M.C.M. Arkesteijn, V. Beekman, J.F.G. Bunders, T. de Cock Buning, B. Elzen, A.C. Hoes, & C. Leeuwis (2010), *Reflexive monitoring in action. A guide for monitoring system innovation projects*. Wageningen/Amsterdam : Communication and Innovation Studies, WUR; Athena Institute.
- Mommaas, H. & R. Eweg (2010), *Organizing innovations and transitions*, in: Lateststeijn, H. van & K. Andeweg (eds.), *The TransForum Model: Transforming Agro Innovation Toward Sustainable Development*. Dordrecht: Springer, 41-18.
- Overhedenoverleg (2018), *Programmastart IBP, Overhedenoverleg 14 februari 2018*.
- OVV (2018), *Onafhankelijk Onderzoek. In het publiek belang*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- PBL & WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact: Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018), *Nederland duurzaam vernieuwen. Balans voor de Leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2019a), *Lerende evaluatie Natuurpact*, website: <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/lerend-evalueren>. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019b), *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019c), *Zorg voor landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Fryslân (2015) *Veenweidevisie. Een duurzame toekomst voor het Friese Veenweidegebied*.
- Regeer, B.J., A.C. Hoes, M. van Amstel-van Saane, F.F. Caron-Flinterman & J.F. Bunders (2009), 'Six guiding principles for evaluating mode-2 strategies for sustainable development'. *American Journal of Evaluation*, 30(4): 515-537.
- Regeer, B. J., Mager, S., & Van Orsouw, Y. (2011). *Licence to grow: innovating sustainable development by connecting values*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Zoetermeer: TransForum.
- Risseuw, C.I. (1988), *The fish don't talk about the water. Gender transformation, power and resistance among women in Sri Lanka*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Salet, W.G.M. (2018), *Public Norms and Aspirations: The Turn to Institutions in Action*. New York and London: Routledge-RTPI Library Series.
- Scriven, M. (1996), 'Types of evaluation and types of evaluators'. *American Journal of Evaluation*, 17(2): 151-161.
- Sharpe, B., A. Hodgson, G. Leicester, A. Lyon & I. Fazey (2016), 'Three horizons: a pathways practice for transformation'. *Ecology and Society*, 21(2): 47.
- Snowden, D.J. & M.E. Boone (2007). 'A Leader's Framework for Decision Making'. *Harvard Business Review*, 11: 69-76.
- Spaargaren, G., P. Oosterveer & A. Loeber (eds.) (2012), *Food Practices in Transition. Changing Food Consumption, Retail and Production in the Age of Reflexive Modernity*. New York: Routledge.
- Stake, R.E. (2004). Stake and responsive evaluation. In: Alkin, M. (Ed.), *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 203-217.
- Steen, M. van der, A. Faber, A. Frankowski & F. Norbruis (2018), *Opgavegericht evalueren. Beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, M. van Delden & E. van Schaik (2020), *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*. Den Haag: NSOB.
- Stichting Beekdallandschap Koningsdiep e.a. (2019) *Aanvraag Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland, Kansrijk Gebied Aldeboarn / De Deelen*.
- Sztompka, P. (2014). *Agency and Structure. Reorienting Social Theory*. London: Routledge.
- Taanman M. (2012), *Working in the science-policy interface: transition monitoring in the Dutch energy transition program*. In: Verbong, G. & D. Loorbach (eds.), *Governing the energy transition: reality, illusion or necessity?*. London: Routledge, 251-276.
- Teisman, G. (2017) *Complex systeembenken als ongewenste noodzaak in: Sturen in een verweven dynamiek. Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Termeer, C. J., A. Dewulf & G.R. Biesbroek (2017), 'Transformational change: governance interventions for climate change adaptation from a continuous change perspective'. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(4): 558-576.
- Termeer, C.J. & A. Dewulf (2019), 'A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems'. *Policy and Society*, 38(2): 298-314.
- Tweede Kamer (2019), 29 576 nr 89 *Agenda Vitaal Platteland, Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 20 december 2019*
- Twist, van M., M. van der Steen & N. Chin-A-Fat (2017) *Sturing en complexiteit: leren door doen in: Sturen in een verweven dynamiek. Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Veen, S.C. van, L. Verwoerd & B.J. Regeer (2016), *Characteristics of reflexive evaluation: A literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation*. Amsterdam: Athena Instituut, Vrije Universiteit.
- Verstegen, J., P. van Seters & J. Grin (2005), *Globalisering als draaggolf voor een duurzame ontwikkeling van het tuinbouwcluster. De Tuinbouwdelta als bijdrage aan de transitie van*

- de Nederlandse landbouw. Position paper BSIK-voorstel "Procesinnovatie Tuinbouwdelta". Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Verwest, F., E. Kunseler, P. Diederens & P. Faasse (2019), Van procedure naar praktijk. Inzet op effectieve onafhankelijkheidsborging bij het Planbureau voor de Leefomgeving. *Bestuurskunde*, 28(4), 19 – 31.
- Verwoerd, L., R. De Wildt-Liesveld & B.J. Regeer (2017), The value of reflexive evaluation: A review of the Natuurpact evaluation (2014-2017). Amsterdam: Athena Institute, Vrije Universiteit.
- VNG (2019), Kennis voor en van Gemeenten. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Wagenaar, H. (2011), *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Walle, S. van de & T. Wassenaar (2015), Coördinatie binnen de overheid. Overzicht van trends en literatuur, en implicaties voor verantwoording en responsiviteit. Achtergrondstudie bij het ROB-advies 'Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid'. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Weick, K. E. (1984), 'Small wins: Redefining the scale of social problems'. *American Psychologist*, 39(1), 40.
- Weick, K. E., & R.E. Quinn (1999), 'Organizational change and development'. *Annual review of psychology*, 50(1): 361-386.
- Wildt-Liesveld, R. de, J.F.G. Bunders & B.J. Regeer (2015), 'Governance strategies to enhance the adaptive capacity of niche experiments'. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 16: 154-172.
- Wilk, R. (2009), The Edge of Agency: Routines, habits and volition. In: Shove, E., F. Trentmann & R. Wilk (eds.), *Time, consumption and everyday life: Practice, materiality and culture*, Oxford & New York: Berg, 143-156.
- Yanow, D. (1992), 'Silences in Public Policy Discourse: Organizational and Policy Myths'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(4): 399-423.

Bijlagen

Bijlage A: Systemische belemmeringen (voor beide opgaven) en leervragen (gebieden en programmaniveau)

1. Leervragen op programmaniveau, inhoudelijke opgave

De inhoudelijke opgave: transitie naar een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland		
Belemmeringen (theoretisch geïnformeerd)	Casusrelevante specificatie van verwachte belemmeringen, geformuleerd als leervraag (op basis van ervaringskennis) <i>N.B. we zijn actoren op programmaniveau.</i>	
	Doel	Belemmering
<p>a. <u>'Ambitie als beleidsmythe'</u>:</p> <p>De ambitie inspireert tot gezamenlijke actie, maar zodra deze concreet gemaakt worden in doelen voor ecologische, economische of leefbaarheidscomponenten, springt het conflicterend karakter van de samenstellende delen in het oog. Dit belemmert de samenwerking en voortgang. De ambitie leidt dus af van de spanningen en afwegingen die gemaakt moeten worden (Yanow, 1992).</p> <p>b. <u>Closure-dilemma</u>:</p> <p>Concretisering van de inhoudelijke opgave geeft richting aan het betrekken van actorgroepen maar met het verbreden van de groep betrokkenen wordt de concretisering van de opgave opnieuw ter discussie gesteld (Grin et al. 1997).</p>	<p>Hoe kan een specifiek gebied binnen een regio zo worden ingericht dat het verschillende functies combineert ...</p> <p>Hoe komen we los van sectorale invulling...</p>	<p>... terwijl de infrastructuur en materiële randvoorwaarden voor de ene functie zich niet (goed) laten combineren met die voor een andere functie (bijv. grondwaterpeil)?</p> <p>... terwijl concrete projecten en projectdoelen waarin we 'alles met elkaar in samenhang' brengen leiden tot een (te) grote complexiteit en (daarom) bestaat het risico terug te vallen op sectorale manieren van werken?.</p>

c. Lock-in-probleem:

Bestaande structuren (deze zijn in de rechterkolom verder gespecificeerd voor het IBP VP) belemmeren het werken aan de ambities, doordat de transitie hoge transactiekosten (energie van betrokkenen, verandering van denkpatronen en wetgevingen, financiering) vraagt waardoor er eerder voor wordt gekozen om de bestaande situatie in stand te houden dan deze te veranderen (Grin et al. 2010; Verstegen et al. 2005).

d. De verleiding van 'laaghangend fruit':

De hoge transactiekosten (zie vorige *bullet*), gepaard aan tijdsdruk (die sterk is, gezien de korte doorlooptijd van een programma versus lange termijntransitieambities), kanaliseert de inspanningen richting 'dat wat nu mogelijk is' – met het risico dat dit enkel het laaghangend fruit is (Loeber & Vermeulen 2016).

2. Leervragen op programmaniveau, anders werken

De 'anders werken' opgave op programmaniveau: interbestuurlijk, opgavegericht en gebiedsgericht werken		
Belemmeringen (theoretisch geïnformeerd)	Casusrelevante specificatie van verwachte belemmeringen, geformuleerd als leervraag (op basis van ervaringskennis) <i>N.B. we zijn actoren op programmaniveau</i>	
	Doel	Belemmering
Interne dynamiek		
<p>e. <u>Trekkersrol versus eigenaarschap</u></p> <p>Een gebieds- en opgavegerichte benadering vergt het verbinden van verschillende actoren, aan elkaar en aan de (gezamenlijk geformuleerde) opgave. Alle betrokkenen moeten een zekere mate van eigenaarschap voelen van het traject. Tegelijkertijd gaat het niet vanzelf – er zijn ook trekkers nodig, of regisseurs. Echter, teveel regie, of te hard trekken doet afbreuk aan het gedeeld eigenaarschap (o.a. van der Steen et al. 2020).</p>	<p>Hoe organiseer je geborgde betrokkenheid van het Rijk in de gebieden...</p> <p>Hoe kunnen we zelf als verbinder de (inhoudelijke) agenda in het gebied beter bepalen...</p>	<p>...terwijl je niet overal bij wil en hoeft te zijn?</p> <p>...zonder vertrouwen te verliezen bij de partijen en zonder 'wij/zij' te bevestigen?</p>
<p>f. <u>Ontbreken van kennis en vaardigheden van nieuwe werkwijze</u></p> <p>De nieuwe werkwijze levert uitdagingen op omdat betrokkenen hiermee onbekend zijn; ze hebben nog onvoldoende ervaring met gebieds- en opgavegericht en interbestuurlijk werken en, voor zover er aanpakken of methodieken bekend zijn, is het niet helemaal helder wanneer wat in te zetten. Er kan ook handelingsverlegenheid zijn (Sharpe et al. 2016; de Wildt-Liesveld et al. 2015).</p>	<p>Hoe komen we tot concrete acties gericht op een synergie vanuit het streven naar 'een economisch vitaal, ecologisch duurzaam en vitaal platteland', los van sectorale invulling...</p> <p>Hoe komen we tot de gewenste verandering 'gelijkwaardigheid gezamenlijk samenwerken van vier overheden' ofwel 'werken als één overheid'...</p>	<p>... terwijl concrete projecten en projectdoelen waarin we 'alles met elkaar in samenhang' brengen leiden tot een (te) grote complexiteit en (daarom) bestaat het risico terug te vallen op sectorale manieren van werken?</p> <p>...terwijl we niet goed weten wat dit inhoudt?</p> <p>...terwijl we weten dat hun handelen vaak situationeel bepalend kunnen zijn (geweest)?</p>

<p>g. <u>Betrokkenen kennen elkaars wereld, taal, afwegingskaders onvoldoende</u></p> <p>Betrokkenen begrijpen elkaar onvoldoende of weten niet hoe ze op een juiste manier bij</p>	<p>Hoe kunnen we leren van koplopers (early adapters) van de ambities van het programma met 'anders werken'...</p> <p>Hoe kunnen we een beeld krijgen van het klaarzetten van de condities voor na 2021 en op 'langere termijn' voor vervolg van de institutionalisering van de samenwerking...</p> <p>Hoe vullen we interbestuurlijk samenwerken in de regio in...</p> <p>Hoe kunnen we de rol van verbinder – partijen in verbinding brengen - verder definiëren en invullen...</p> <p>Hoe kunnen we goed en snel genoeg aansluiten op (percepties en wensen van) de burgers/boeren/bedrijven, in bredere interactie met 'samenleving'...</p> <p>Hoe kunnen we energie in het proces in de gebieden behouden en de kwaliteit van de plannen van decentrale partijen overeind houden...</p>	<p>...terwijl we tot nu toe maar een kleine groep actief betrokken zien in het programma en beperkt zicht hebben op hoe we de 'massa' beter kunnen bereiken?</p> <p>...terwijl het programma van korte duur is en veranderingen in instituties veel tijd en vooral draagvlak (massa om te veranderen) vragen?</p> <p>...terwijl we in elke regio andere invullingen van vraagstukken tegenkomen?</p> <p>...terwijl het aantal en de samenstelling van de betrokken overheids-partijen in elk gebied heel anders is, soms met vier tot vijf partijen aan tafel, soms met 20 partijen?</p> <p>...terwijl we zien dat deze rollen situationeel verschillen?</p> <p>...terwijl de partijen in verschillende (systeem)werelden opereren?</p> <p>...terwijl gelijkwaardigheid en draagvlak nog moeilijk te waarborgen zijn (want de betrokkenheid van groepen is verschillend per gebied en op landelijk niveau zijn vertegenwoordigers niet altijd representatief)?</p> <p>...terwijl interbestuurlijk samenwerken vaak in een praatcircuit (over plannen maken en afspraken over middelen) plaatsvindt en betrokken ondernemers/gebiedspartijen (en de verdere buitenpraktijk) wachten op concrete besluiten om van start te gaan ('schoep in de grond te kunnen zetten')?</p>
---	--	--

elkaar kunnen aansluiten, bijvoorbeeld taal, strategie, (project)doelen, kennisoverdracht.

h. Individuele taakopvatting en specialisme

Betrokkenen zitten aan tafel vanuit hun eigen taakopvatting en specialisme; en vinden het lastig om dat los te laten (bepaalt deels hun identiteit).

i. Lastig om te gaan met onzekerheid

Betrokken vinden het lastig om om te gaan met de onzekerheid die inherent verbonden is met deze manier van werken, met een proces-gereleerde aanpak, in plaats van een projectmatige aanpak (Snowden, 2007).

Specifiek voor het IBP VP:

Hoe komen we tot de gewenste verandering 'gelijkwaardigheid gezamenlijk samenwerken van vier overheden' ofwel 'werken als één overheid'...

Hoe kunnen we een beeld krijgen van het klaarzetten van de condities voor na 2021 en op 'langere termijn' voor vervolg van de institutionalisering van de samenwerking...

Hoe komen we tot de gewenste verandering 'gelijkwaardigheid gezamenlijk samenwerken van vier overheden' ofwel 'werken als één overheid'...

Hoe kunnen we vanuit de opgavegerichte benadering écht de hete aardappels beet pakken...

...terwijl onze eigen rol, positie en agenda als een van de overheden bij IBS (interbestuurlijk samenwerken) niet duidelijk is?

...zonder een 'stappenplan' te maken die niet aansluit bij de gebiedspraktijk?

...terwijl er weinig betrokkenheid is van management en bestuurders bij de inzet van betrokkenen in het gebiedsproces?

...terwijl voor veel gebieden het IBP-proces nieuw is en tot nu toe veel tijd en energie hierin zit om vertrouwen op te bouwen en niet alle partijen aan tafel zitten?

Grensdynamiek		
<p>j. <u>Betrokken zitten aan tafel vanuit hun eigen belang.</u></p> <p>met een opdracht ('oppassen dat je niet teveel weggeeft'), een agenda die ze hebben meegekregen van hun thuisbasis. De thuisbasis kan zijn in verschillende contexten, zoals de politiek-bestuurlijke context en een ondernemerscontext (het belang van de continuïteit van het bedrijf) (Van der Steen, 2020; Snowden, 2007).</p>	<p>Hoe zorgen we dat leefbaarheid structureel wordt meegenomen in de planvorming in een IBP VP gebied ...</p>	<p>... terwijl het initiatief voor IBP VP processen veelal bij de provincies ligt (met een eigen agenda rond duurzame landbouw) en gesteund wordt door LNV (met een agenda rond economisch-ecologische vitaliteit) én de VNG (met een agenda gericht op leefbaarheid) als koepel geen actieve agenda-settende rol neemt.</p>
<p>k. <u>Regels, richtlijnen en structuren van thuisbasis</u></p> <p>Gedrag/werkwijze van betrokkenen wordt meer gestuurd door het stelsel van interne procedures, regels, kaders, administratieve systemen, ondersteunende processen en organisatiezaken (formatie, O&F-rapporten, de begroting, etc.), incl. verantwoording afleggen binnen de lijn, dan door het gezamenlijke (Van der Steen et al. 2020, Snowden, 2007) N.B. dit geldt ook voor ondernemers die ook hun eigen organisatie-logica hebben.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beleidscontext • Ondernemerscontext 	<p>Hoe kun je responsief zijn (in plaats van top-down te werken) vanuit de overheid (overheden)...</p> <p>Hoe monitor je – ook over je eigen werk als verbinder - op een manier die past bij de IBP-manier van werken...</p> <p>Hoe organiseer je geborgde betrokkenheid van het Rijk in de gebieden...</p>	<p>... terwijl de nieuwe manier van interbestuurlijk werken nog geen weg heeft gevonden binnen de Rijksoverheid en -beleid?</p> <p>...terwijl de politieke dynamiek en richting (snel, of elke vier jaar) kan veranderen?</p> <p>...terwijl er om je heen nog veel in oude structuren gewerkt wordt?</p> <p>...terwijl (inhoudelijk) kennis en (ministeriële) verantwoordelijkheden niet één-op-één aansluiten bij de opgave in de gebieden (waardoor o.a.: een asymmetrische samenwerkingsrelatie ontstaat en spreken met één stem vanuit het Rijk lastig is)?</p>

<p>I. <u>Externe systemen, structuren, regels</u></p> <p>Bestaande externe systemen zoals regels, procedures, kaders en financieringsregelingen buiten de invloedssferen van betrokkenen belemmeren mogelijk verandering.</p> <p>Veranderingen in externe ontwikkelingen zorgen ervoor dat prioriteiten verschuiven en mogelijk dat actoren regie en/of eigenaarschap kwijtraken (Snowden, 2007).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek-bestuurlijke context • Ondernemerscontext • Kennisinfrastructuur (VNG 2019) 	<p>Hoe kunnen wij helpen in de afstemming tussen verschillende beleidstrajecten met gebiedsgerichte aanpak(binnen LNV en daarbuiten) voor meer intersectorale afstemming...</p> <p>Hoe kunnen we vanuit de opgavegerichte benadering écht de hete aardappels beet pakken...</p> <p>Hoe komen we tot een synergie van 'diverse transities' tot de programma-ambitie voor 'een economisch vitaal, ecologisch duurzaam en vitaal platteland', los van sectorale invulling...</p> <p>Wat kunnen we leren uit beschikbare kennis...</p>	<p>...terwijl elk beleidstraject een andere doelstelling en aanpak op IBS kent?</p> <p>...terwijl op allerlei fronten tegelijkertijd veranderingen worden gevraagd en de partijen (hier vooral boeren) weinig tot geen manoeuvreerruimte hebben/zien?</p> <p>...terwijl er op nationaal niveau geen plan van aanpak is voor het platteland voor de komende jaren waardoor de energie in de gebieden mogelijk niet op de meest urgente issues zit?</p> <p>...terwijl de politieke dynamiek en richting (snel, of elke vier jaar) kan veranderen?</p> <p>...terwijl landelijke kennis moeilijk toepasbaar / toegankelijk zijn voor lokale beleidsprocessen?</p>
--	--	---

3. Leervragen gebiedsniveau, inhoudelijke opgave

<i>De inhoudelijke opgave op gebiedsniveau: transitie naar een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland</i>		
<i>Belemmeringen (theoretisch geïnformeerd)</i>	<i>Casusrelevante specificatie van verwachte belemmeringen, geformuleerd als leervraag (op basis van ervaringskennis) N.B. we staat voor gebiedstrekkers en betrokkenen</i>	
	<i>Doel</i>	<i>Belemmering</i>
<p>a. <u>'Ambitie als beleidsmythe'</u>:</p> <p>De ambitie inspireert tot gezamenlijke actie, maar zodra deze concreet gemaakt worden in doelen voor ecologische, economische of leefbaarheidscomponenten, springt het conflicterend karakter van de samenstellende delen in het oog. Dit belemmert de samenwerking en voortgang. De ambitie leidt dus af van de spanningen en afwegingen die gemaakt moeten worden (Yanow, 1992).</p>	Hoe formuleer je een gezamenlijke ambitie...	...zonder het té breed of algemeen te houden om alle belangen en interesses binnenboord te houden, waarmee aan focus en richting wordt ingeboet?
<p>b. <u>Closure-dilemma</u>:</p> <p>Concretisering van de inhoudelijke opgave geeft richting aan het betrekken van actorgroepen maar met het verbreden van de groep betrokkenen wordt de concretisering van de opgave opnieuw ter discussie gesteld (Grin et al. 1997).</p>	<p>Hoe zorgen we dat iedereen kan aanhaken...</p> <p>Hoe komen we tot een precieze definitie van de ambitie...</p>	<p>...terwijl we al een geschiedenis (en toekomstplannen) hebben met elkaar?</p> <p>...terwijl we dan de kans lopen om andere partijen van ons te vervreemden?</p>

c. Lock-in-probleem:

Bestaande structuren (deze zijn in de rechterkolom verder gespecificeerd voor het IBP VP) belemmeren het werken aan de ambities, doordat de transitie hoge transactiekosten (energie van betrokkenen, verandering van denkpatronen en wetgevingen, financiering) vraagt waardoor er eerder voor wordt gekozen om de bestaande situatie in stand te houden dan deze te veranderen (Grin et al. 2010; Verstegen et al. 2005).

d. De verleiding van 'laaghangend fruit':

De hoge transactiekosten (zie vorige *bullet*), gepaard aan tijdsdruk (die sterk is, gezien de korte doorlooptijd van een programma versus lange termijntransitieambities), kanaliseert de inspanningen richting 'dat wat nu mogelijk is' – met het risico dat dit enkel het laaghangend fruit is (Loeber & Vermeulen 2016).

Hoe behouden we of herkrijgen we een (bio)divers landschap met verwevenheid van functies...

Hoe kunnen regionale ketens een vliegwiel zijn en de druk op het landschap/natuur/het inkomen van boeren verminderen?

Hoe realiseren we een structurele verandering naar een duurzame agrarische bedrijfsvoering (ecologisch én economisch gezien)...

Hoe gaan we om met droogte en water in een nieuw systeem...

...terwijl investeerders veel geld voor grond kunnen bieden en je de regio kwijtraakt?

...terwijl er naar verwachting nog een schaalvergrotingsslag plaatsvindt als boeren stoppen (als er grond vrij komt)?

...terwijl de consument -tot nu toe- nog niet bereid is meer te betalen?

...terwijl het aandeel buitenlandse afzet zo groot is?

...terwijl grote partijen een tegengesteld belang hebben (schaal of productie voor de wereldmarkt)?

...terwijl we boeren geen extra beperkingen kunnen/willen opleggen in hun bedrijfsvoering?

...terwijl een ander pad dan het huidige marktmodel relatief duur en risicovol is?

...terwijl we niet weten hoe water gebruikt moet worden in toekomstige vormen van landbouw (bv. Kringlooplandbouw)?

...terwijl de landbouw is ingesteld op het huidige systeem?

4. Leervragen gebieden, anders werken

De 'anders werken' opgave op gebiedsniveau: interbestuurlijk, opgavegericht en gebiedsgericht werken		
Belemmeringen (theoretisch geïnformeerd)	Casusrelevante specificatie van verwachte belemmeringen, geformuleerd als leervraag (op basis van ervaringskennis) <i>N.B. we staat voor gebiedstrekkers en -betrokkenen</i>	
	Doel	Belemmering
Interne dynamiek		
<p>e. <u>Trekkersrol versus eigenaarschap</u></p> <p>Een gebieds- en opgavegerichte benadering vergt het verbinden van verschillende actoren, aan elkaar en aan de (gezamenlijk geformuleerde) opgave. Alle betrokkenen moeten een zekere mate van eigenaarschap voelen van het traject. Tegelijkertijd gaat het niet vanzelf – er zijn ook trekkers nodig, of regisseurs. Echter, teveel regie, of te hard trekken doet afbreuk aan het gedeeld eigenaarschap (o.a. van der Steen et al. 2020).</p>		
<p>f. <u>Ontbreken van kennis en vaardigheden van nieuwe werkwijze</u></p> <p>De nieuwe werkwijze levert uitdagingen op omdat betrokkenen hiermee onbekend zijn; ze hebben nog onvoldoende ervaring met gebieds- en opgavegericht en interbestuurlijk werken en, voor zover er aanpakken of methodieken bekend zijn, is het niet helemaal helder wanneer wat in te zetten. Er kan ook handelingsverlegenheid zijn (Sharpe et al. 2016; de Wildt-Liesveld et al. 2015).</p>		

<p>g. <u>Betrokkenen kennen elkaars wereld, taal, afwegingskaders onvoldoende</u></p> <p>Betrokkenen begrijpen elkaar onvoldoende of weten niet hoe ze op een juiste manier bij elkaar kunnen aansluiten, bijvoorbeeld taal, strategie, (project)doelen, kennisoverdracht,</p> <p>h. <u>Individuele taakopvatting en specialisme</u></p> <p>Betrokkenen zitten aan tafel vanuit hun eigen taakopvatting en specialisme; en vinden het lastig om dat los te laten (bepaalt deels hun identiteit).</p> <p>i. <u>Lastig om te gaan met onzekerheid</u></p> <p>Betrokken vinden het lastig om om te gaan met de onzekerheid die inherent verbonden is met deze manier van werken, met een proces-gerateerde aanpak, in plaats van een projectmatige aanpak (Snowden, 2007).</p> <p><i>Specifiek voor IBP VP:</i></p>	<p>Hoe zorgen we dat gebiedspartijen hun bijdrage kunnen leveren...</p> <p>Hoe krijgen we regelgeving concreet...</p> <p>Hoe kunnen we meedoen met het IBP VP...</p> <p>Hoe versterken programma's/projecten in het gebied elkaar...</p> <p>Hoe zorgen we dat je elkaar weet te vinden tussen verschillende organisaties/groepen...</p>	<p>....als partijen niet weten welk abstractieniveau (andere) overheden nodig hebben (en andersom)?</p> <p>...terwijl de processen bij de overheid meer overleg vragen en daardoor langer duren?</p> <p>...terwijl onze rol (bv. als Waterschap) niet helder is in de plannen zoals ze er nu liggen?</p> <p>...terwijl niet één iemand het overzicht heeft?</p> <p>...terwijl plannen nog niet heel concreet zijn?</p> <p>...zonder dat het heel erg afhangt van persoonlijke netwerken (en verdwijnen als iemand weggaat)?</p>
--	---	---

Grensdynamiek

<p>j. <u>Betrokken zitten aan tafel vanuit hun eigen belang.</u></p> <p>met een opdracht ('oppassen dat je niet teveel weggeeft'), een agenda die ze hebben meegekregen van hun thuisbasis. De thuisbasis kan zijn in verschillende contexten, zoals de politiek-bestuurlijke context en een ondernemerscontext (het belang van de continuïteit van het bedrijf) (Van der Steen, 2020; Snowden, 2007).</p> <p>k. <u>Regels, richtlijnen en structuren van thuisbasis</u></p> <p>Gedrag/werkwijze van betrokkenen wordt meer gestuurd door het stelsel van interne procedures, regels, kaders, administratieve systemen, ondersteunende processen en organisatiezaken (formatie, O&F-rapporten, de begroting, etc.), incl. verantwoording afleggen binnen de lijn, dan door het gezamenlijke (Van der Steen et al. 2020, Snowden, 2007) N.B. dit geldt ook voor ondernemers die ook hun eigen organisatie-logica hebben.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beleidscontext • Ondernemerscontext 	<p>Hoe zorgen we dat iedereen kan aanhaken...</p> <p>Hoe laat je het van onderop gebeuren als bestuurder...</p> <p>Hoe kunnen we integraal werken...</p> <p>Hoe kunnen we het (proces) open houden...</p>	<p>...als partijen (ondernemers) het in hun eigen tijd moeten doen, terwijl dat niet strookt met hun primaire proces?</p> <p>...als dat niet direct ondersteund wordt vanuit de partij (bijv. meedoen op vrijwillige basis of vanwege financiële middelen/uren)?</p> <p>...terwijl bv. ketenpartijen niet primair bezig zijn met sociaal-ecologische verantwoordelijkheid, maar zekerheid nodig hebben?</p> <p>...terwijl bestuurders verantwoording af moeten leggen aan gemeenteraden / provinciale staten?</p> <p>...terwijl de structuren dit tegenwerken?</p> <p>...terwijl mensen roepen om verantwoording, houvast, helderheid ("bijvoorbeeld over wie er nu beslist")?</p>
--	---	--

<p>I. <u>Externe systemen, structuren, regels</u></p> <p>Bestaande externe systemen zoals regels, procedures, kaders en financieringsregelingen buiten de invloedssferen van betrokkenen belemmeren mogelijk verandering.</p> <p>Veranderingen in externe ontwikkelingen zorgen ervoor dat prioriteiten verschuiven en mogelijk dat actoren regie en/of eigenaarschap kwijtraken (Snowden, 2007).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek-bestuurlijke context • Ondernemerscontext • Kennisinstructuur (VNG 2019) 	<p>Hoe kunnen we transformatieve overheidssteun opstellen...</p> <p>Hoe herstellen we het vertrouwen tussen ondernemers en overheden...</p> <p>Hoe zorgen we voor een gelijkwaardige samenwerking tussen gebied en Rijk...</p> <p>Hoe kunnen we goed inspelen op de toekomst...</p> <p>Hoe behoud je de integraliteit en gezamenlijkheid...</p> <p>Hoe krijgen we agrariërs mee...</p>	<p>...terwijl de bestaande regelgeving (NL en EU) vernieuwende activiteiten belemmert?</p> <p>...terwijl financieringsprioriteiten elders liggen?</p> <p>...terwijl de stapeling van regels wantrouwen uitstraalt?</p> <p>...terwijl vastgestelde prioriteiten kunnen veranderen door de politiek?</p> <p>...terwijl het IBP VP eindig is en het verloop in het Rijk hoog is (wantrouwen duurzaamheid/borging huidige samenwerkingsvorm)?</p> <p>...terwijl regels en kaders onduidelijk en veranderlijk zijn, bv. de PAS en saneringstermijn van asbest?</p> <p>...terwijl urgente prioriteiten zoals stikstof de aandacht vragen, en afleiden van een omslag in de landbouw?</p> <p>...terwijl de RES sectoraal werkt onder veel tijdsdruk?</p> <p>...terwijl er veel op het platteland afkomt, zoals uitkoopregelingen die een gebiedsproces kunnen verstoren?</p> <p>...terwijl de traditionele krachten (agrarische opleidingen en erfbetreiders) voor het oude paradigma nog zo groot zijn?</p>
---	--	---

	<p>Wat kunnen we leren uit beschikbare kennis...</p> <p>Hoe zorgen we dat we met natuurinclusieve landbouw echt iets anders doen dan nu...</p> <p>Hoe komen we boeren structurele vergoedingen geven voor hun bijdragen aan een schoner milieu, aan natuur en landschap...</p>	<p>...terwijl landelijke kennis moeilijk toepasbaar / toegankelijk zijn voor lokale beleidsprocessen?</p> <p>...terwijl kennis niet op een plek beschikbaar is (bv. Provincie gaat over grondwater en Waterschap over oppervlaktewater)?</p> <p>...terwijl we het echte effect van natuurinclusieve maatregelen niet weten?</p> <p>...terwijl dit het gebiedsniveau overstijgt en ketenpartijen, banken, onderzoek, de EU en andere ministeries dan LNV hierbij nodig zijn?</p>
--	--	---

Bijlage B: Programmaorganisatie

Programmaorganisatie IBP Vitaal Platteland

Ambities en aanpak

Met als ambitie 'samen meer bereiken als één overheid' hebben Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen begin 2018 een gezamenlijke agenda met tien opgaven vastgesteld. De vierde van deze tien opgaven is 'Naar een vitaal platteland'. Het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP) heeft een nadere uitwerking gekregen in samenwerkingsafspraken tussen het Ministerie van LNV (namens het Rijk), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) (Samenwerkingsafspraken IBP VP, 2018). Uit de samenwerkingsafspraken spreekt de ambitie van een samenhangende aanpak van transities in het landelijk gebied. In het IBP Vitaal Platteland (hierna: IBP VP) werken vier overheden samen aan transities naar een 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland'. Om de ambities concreet te maken zetten ze binnen de huidige regeerperiode (kabinet Rutte III) in op meerdere doelstellingen: (1) het "een stap verder brengen" van de inhoudelijke opgaven door een gebiedsgerichte aanpak, (2) het vergroten van de slagkracht van "de aanpak in de regio" door bundeling van middelen en instrumenten en (3) het vormgeven van en leren over interbestuurlijke samenwerking "als één overheid" (IBP VP 2018:6).

Programmaorganisatie

Het IBP VP programma bestaat uit twee componenten, een landelijke programmaorganisatie en een agenda in vijftien gebieden (zie figuur 3.1). De programmaorganisatie heeft een kernteam, een opdrachtgeversoverleg en werkgroepen. Als opdrachtgevers van het IBP VP functioneren directeuren/managementleden van het ministerie van LNV, IPO, VNG en UvW. In de uitvoering worden deze opdrachtgevers ondersteund door een kernteam. Leden van het kernteam zijn ambtelijke vertegenwoordigers van de vier overheden (in IBP VP taal: 'programmamateam') en een programmamanager (en -ondersteuner). De inhoudelijke uitwisseling tussen overheden, gebieden en kennisinstellingen (waaronder het PBL) wordt via werkgroepen georganiseerd. Elke werkgroep heeft een thema en een verantwoordelijk trekker: leren door doen (trekker VNG), wet & regelgeving (trekker LNV), kennis & onderzoek (trekker UvW), Financiële inzet & dynamisch programmeren (trekker IPO) (IBP VP 2018). Een belangrijke rol speelt de LNV Afdeling Gebieden waar vijf LNV-'verbinders' werken; zij vormen een schakel tussen de vijftien gebieden en de programmaorganisatie. Naast de ambtelijke betrokkenheid van de vier overheden worden er vanuit de werkgroep Leren door Doen 'werkplaatsen' (Community of Practices) georganiseerd en een website/nieuwsbrief onderhouden door consultants. Er zijn tot zover vijf werkplaatsbijeenkomsten gehouden. Tevens is vanuit de werkgroep Kennis en Onderzoek het verzoek gekomen voor deze lerende evaluatie (zie figuur 6).

Uitvoering

Er zijn diverse bestuurlijke acties uitgevoerd in het kader van het IBP VP en in het kader van de bredere context van het programma IBP. Gebieden hebben kennisgemaakt met het programma in een gezamenlijke startbijeenkomst in september 2018. In de vijftien gebieden zijn tot zover minimaal vier overheden actief, daarnaast in een aantal gebieden ook andere actoren zoals bedrijven/ondernemers, bewoners, andere maatschappelijke actoren en organisaties, en kennisinstellingen. Met de vier overheden is de wens uitgesproken per gebied werkafspraken vast te leggen. De overheden zullen zich financieel inzetten voor het uitvoeren van de gebiedsplannen.

Vanuit de LNV-afdeling Gebieden is een interdepartementaal overleg opgestart met vakdepartementen die beleid voeren in de fysieke leefomgeving: LNV, EZK, IenW, BZK, OCW (erfgoed). Om kansen uit de landelijke beleidsprogramma's vroegtijdig in de regionale gebiedsplannen mee te kunnen laten nemen is vanuit de departementen aanbevelingen gegeven op de voorgelegde gebiedsplannen. Verder heeft het AEF (2020) een analyse opgeleverd van twee jaar IBP programma's.

Bijlage C De vijf geselecteerde gebieden

Indelingen Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland op basis van gebiedsplannen april 2019



Bron: PBL/VU 2019

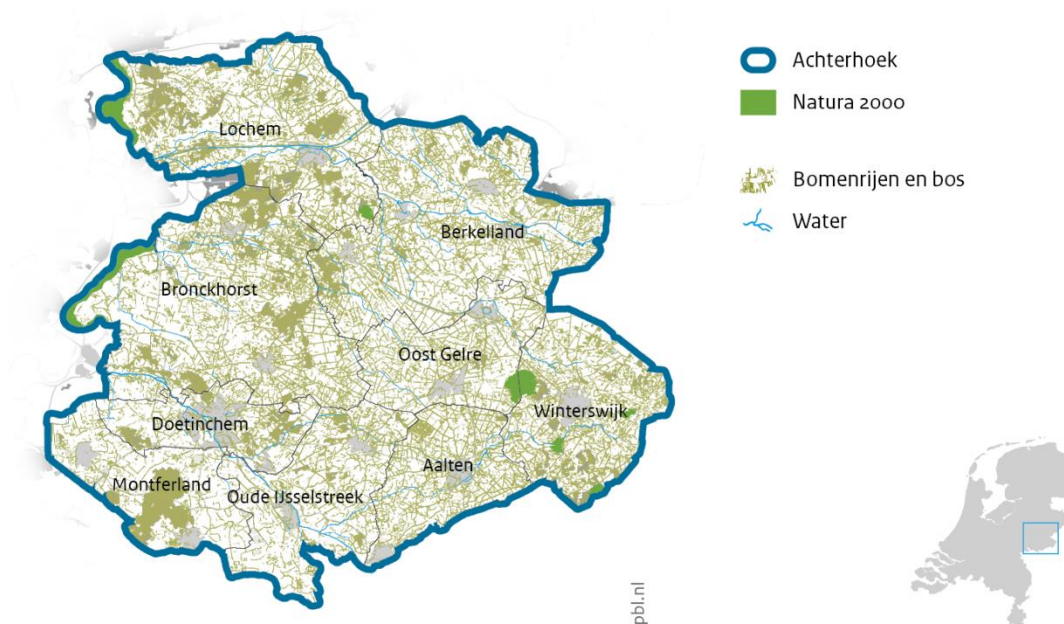
Figuur C.1

Achterhoek

Situatie

De Achterhoek is te karakteriseren als een 'veedicht gebied'. De Achterhoek kampt dan ook met een mestoverschot, met een slechte waterkwaliteit en met verdroging. Bovendien is de Achterhoek een krimpregio met veel stoppende boeren die desalniettemin economisch afhankelijk is van de landbouw en van toerisme. Ondanks de opgetreden schaalvergroting in de landbouw heeft de Achterhoek een deel van zijn landschappelijke kwaliteit en kleinschaligheid weten te behouden.

Achterhoek



Bron: PBL; Kadaster; NGR

Kaart C.2

Ambitie

Het inhoudelijke doel van de gebiedspartners is het realiseren van de Achterhoek als de 'Scho(onst)e regio van Nederland'. De kern van het IBP-Vitaal platteland in de Achterhoek is dat overheden de intentie hebben om als één overheid te opereren, zodat mensen die belemmeringen ervaren bij de uitvoering van goede plannen niet worden doorverwezen naar andere overheden maar worden geholpen vanuit één overheid. Dit vraagt een nieuwe vorm van samenwerking tussen overheden met het uiteindelijke doel het realiseren van de Achterhoek als de 'Scho(onst)e regio van Nederland'. De volgende subdoelen hebben prioriteit: vitaal vastgoed (tegengaan verloedering); kringlooplandbouw (verminderen van lekken in het systeem); en een nieuw verdienmodel voor boeren met betaling voor maatschappelijke doelen.

Organisatie

De Achterhoek bestaat uit negen gemeenten (Bronckhorst, Berkelland, Aalten, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk in de regio Achterhoek, aangevuld met Lochem en Montferland). In het IBP-VP zijn de volgende partijen betrokken: Regiobureau Achterhoek, de negen gemeenten, waterschap Rijn en IJssel, de provincie Gelderland en het Rijk via de verbinder van het IBP VP.

Bestuurlijk trekker van het IBP VP is Antoinet van Helvoirt, heemraad van het waterschap. Bestuurlijke afstemming verloopt via de Achterhoek Board (opgericht sept. 2018). Hierin zijn vertegenwoordigd: drie wethouders (Berkelland, Aalten en Bronckhorst), VNO-NCW, Bouwend Nederland en industriële kring SIKa, Slingeland Ziekenhuis en SKB, Graafschap College en Achterhoekse woningbouwcorporaties.

De Board wordt gecontroleerd door een Achterhoekse raad met 49 leden. Elke partij die in een van de zeven gemeenteraden zit levert één raadslid. Onder de Achterhoek Board functioneren zes thematafels. Het IBP VP valt onder de thematafel Circulaire Economie en Energietransitie. Aan de thematafel zijn vertegenwoordigd o.a. het waterschap, acht gemeenten, de

provincie, LTO, Natuurmonumenten, Achterhoekse lokale energiecoöperaties en de regio Achterhoek. Het Rijk is hierin dus niet vertegenwoordigd.

Naast het IBP-VP lopen in de Achterhoek ook andere gebiedsgerichte beleidsprocessen, waaronder de Regiodeal Achterhoek, Innovatieregio kringlooplandbouw (proefregio van de kringloopvisie van het ministerie van LNV) en een pilot van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De projecten van de Regiodeal Achterhoek komen ook terug in het IBP VP.

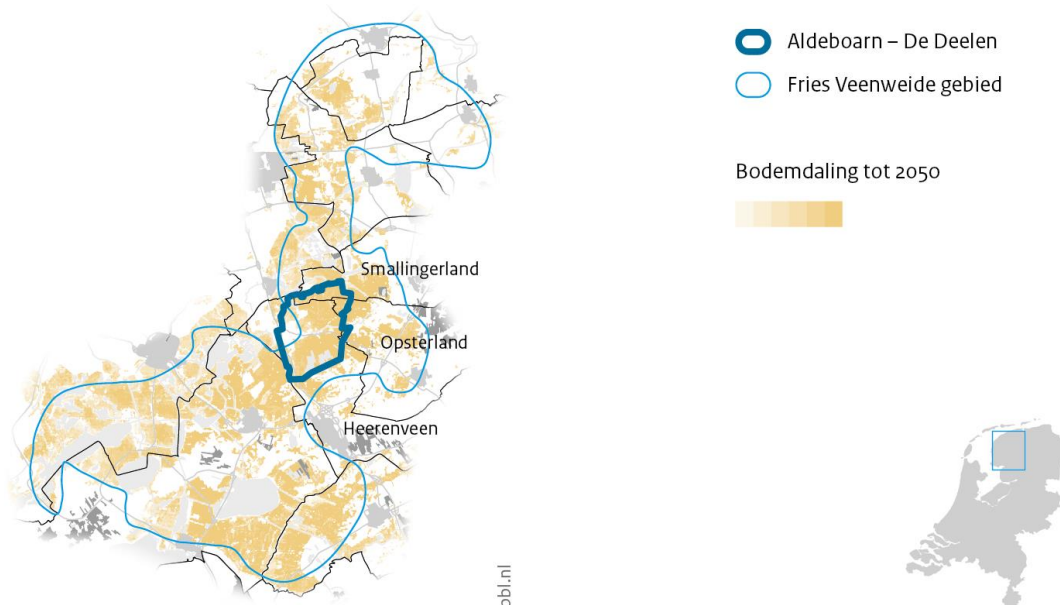
Aldeboarn De Deelen

Situatie

Het gebied Aldeboarn – De Deelen is zo'n 5000 hectare groot en vormt een onderdeel van het grotere Friese Veenweidegebied. De problematiek in het gebied is die van een klassiek veenweidegebied: er is sprake van een geleidelijke bodemdaling en daarmee van een afname van de biodiversiteit en van een grote uitstoot van CO₂ (door oxidatie van het veen als gevolg van ontwatering ten behoeve van de landbouw) (zie ook Van den Born e.a. 2019). Het gebied is hoofdzakelijk landbouwgebied, waarin zo'n 60 agrarische bedrijven gelegen zijn. Het betreft hier hoofdzakelijk melkveehouderijen. Daarnaast is in het gebied het laagveenmoeras De Deelen gelegen, een afgegraven veengebied met hoofdzakelijk natte moerasnatuur. Van dit gebied is het grootste deel (514 ha) aangewezen als Vogelrichtlijn- en daarmee Natura2000-gebied. Het natuurgebied is grotendeels in bezit van Staatsbosbeheer.

Het gebied Aldeboarn – De Deelen ligt voor het grootste deel in de gemeente Heerenveen. Daarnaast liggen delen van het gebied in de gemeenten Opsterland en Smallingerland. Het gebied omvat ook het historische dorp Aldeboarn (met zo'n 1500 inwoners), gelegen aan het oude riviertje de Boarn. Aldeboarn heeft een beschermd dorpsgezicht.

Aldeboarn – De Deelen



Bron: PBL; Kadaster

Kaart C.3

Ambities en acties

De centrale ambitie zoals die vanuit het gebied is neergelegd in de Aanvraag IBP-VP luidt het realiseren van "een duurzaam ontwikkelperspectief" voor het gebied. Enerzijds is daarbij het streven te komen tot een beperking c.q. terugdringing van de bodemdaling, een herstel van de biodiversiteit en een vermindering van de CO₂-uitstoot, en anderzijds te komen tot een vernieuwde, vitale landbouw in het gebied: natuurinclusief, circulair en zowel ecologisch als economisch duurzaam. Daarbij wordt gerealiseerd dat een dergelijke transitie een complexe opgave betreft. Er is daarbij behoefte aan ruimte (en financiën) om te experimenteren. Een en ander zal in onderlinge overeenstemming worden vastgelegd in een gebiedsplan.

De ambities betreffen daarnaast het versterken van de identiteit en daarmee toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht van het gebied, het versterken van de lokale leefbaarheid en het bijdragen aan de energietransitie.

Voorgenomen c.q. reeds in gang gezette acties betreffen onder andere experimenten ten aanzien van een flexibel beheer van het grondwaterpeil, waarbij gestreefd wordt naar een vernatting van het veengebied, experimenten met natuurinclusieve landbouw, een onderzoek naar verschillende verdienmodellen in de lokale melkveehouderij, het realiseren van een lokaal 'groenstation', de sanering en herbestemming van leegstaand (voormalig) agrarisch vastgoed. Daarnaast wordt op provinciaal niveau gewerkt aan de totstandkoming van een agrarische grondbank, waarmee met kavelruil agrarische bedrijven kunnen worden verplaatst en herbestemmingen (van landbouw naar natuur) kunnen worden gerealiseerd.

Organisatie

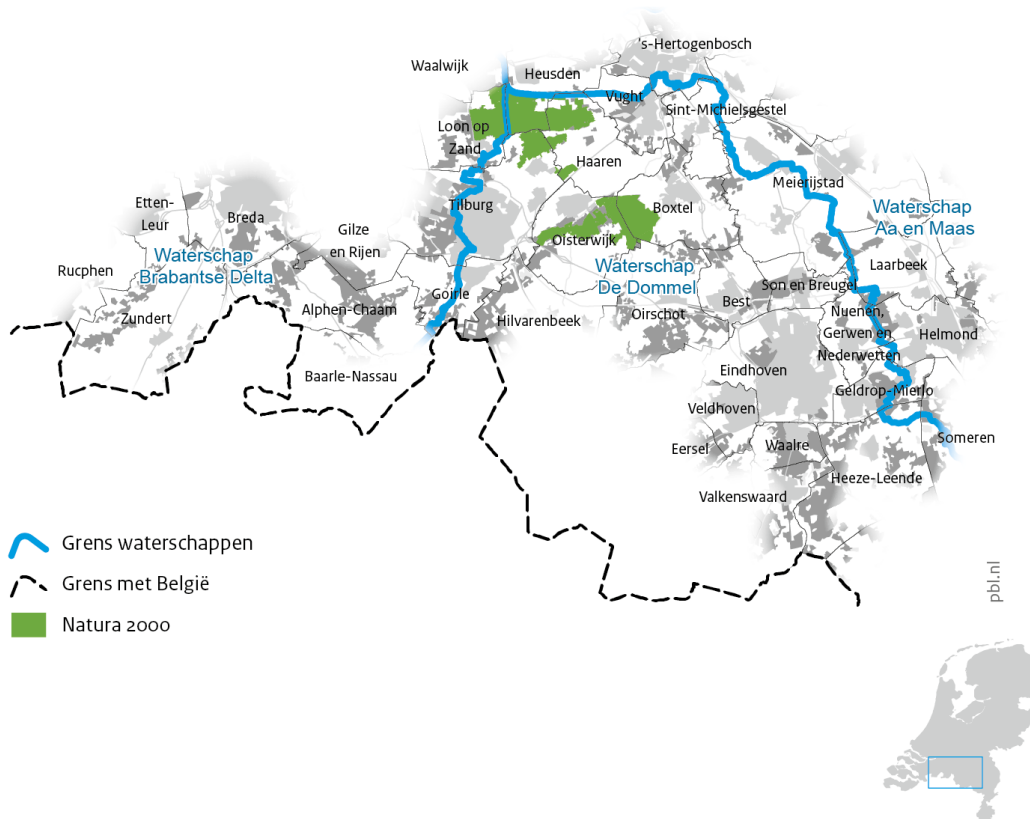
De aanvraag voor deelname aan het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP-VP) was vanuit het gebied Aldeboarn – De Deelen een gezamenlijk initiatief van de Gemeenten Heerenveen en Opsterland, de Provincie Fryslân, het waterschap (Wetterskip Fryslân), de Stichting Beekdallandschap Koningsdiep-Nije Boarn en de agrarische gebiedscoöperatie It Lege Midden. Die aanvraag bouwde voort op een reeds bestaande samenwerking van de stichting (bewoners) en de gebiedscoöperatie (boeren) met provincie, waterschap en andere maatschappelijke en terrein beherende organisaties (waaronder Staatsbosbeheer). Deze samenwerking was het gevolg van de aanwijzing van dit gebied als 'kansrijk gebied' in de Friese Veenweidevisie die in 2015 werd gepubliceerd. Daarmee is de organisatie in het gebied er al langer een 'van onderop'. Ook de ambities voor het gebied dateren al van 2016. Het gebied wordt in de Friese Veenweidevisie (2015) aangemerkt als 'kansrijk gebied' en kan daarmee worden beschouwd als een proefgebied waarin ervaringen kunnen worden opgedaan ten aanzien van de bredere veenweideproblematiek in Friesland. Om een en ander georganiseerd te krijgen wordt momenteel gewerkt aan de totstandkoming van een gebiedscommissie (met enig mandaat), met vertegenwoordigers van de betrokken partijen in het gebied.

Van Gogh Nationaal Park in oprichting

Situatie

Het Van Gogh Nationaal Park in oprichting valt binnen de categorie 'natuur en samenleving gebied'. Het National Park is te karakteriseren als de 'groene binnentuin' tussen vijf grote Brabantse steden (Den Bosch, Helmond, Eindhoven, Tilburg en Breda). Het gebied omvat drie grote Natura2000 gebieden: Kampina, Oisterwijkse Bossen en Vennen, en Loonse en Drunense Duinen. In het gebied is sprake van een grote dynamiek in de agrarische sector: de beschikbaarheid van landbouwgrond neemt af, de intensivering van het grondgebruik neemt toe en minder intensief boerende melkveehouders stoppen met hun bedrijf.

Van Gogh NP io



Bron: PBL; Kadaster; NGR

Kaart C. 4

Ambitie

De ambitie in het gebied is om, naast het realiseren van het Nationaal Park, met het streekproduct 'Brabants Bodem' de minder intensieve boeren een verdienmodel te geven en de verbinding tussen stad en platteland te versterken. Er wordt gestreefd naar een economisch en ecologisch duurzaam gebied waar stad en platteland met elkaar verbonden zijn en waar de functies natuur, water, landbouw en steden op de juiste plek liggen en waarbij ruimtelijke kwaliteit en verdienvermogen (van boeren) leidend zijn bij de aanpassing aan (klimaat)verandering en de energietransitie.

In het realiseren van de ambitie worden drie grote opgaven onderscheiden: de transitie naar een natuurinclusieve kringlooplandbouw; het herstel van natuur en milieu; en de ontwikkeling van een merk aan streekproducten 'Brabants Bodem' waarbij het lokale bedrijfsleven en de consumenten betalen voor de extra inspanningen van de boeren, die zorgen voor hoogwaardig voedsel en voor een gezonde bodem, schone lucht, schoon water en meer biodiversiteit.

Organisatie

Het gebied bestaat uit 50.000 ha aan landschap, onderverdeeld in drie 'schillen': de natuurgebieden (o.a. de drie N2000 gebieden – Kampina, Oisterwijkse Bossen en Vennen en Loonse en Drunense Duinen); het agrarische cultuurlandschap daar omheen; en de 'groene binnentuin' van de vijf steden Den Bosch, Helmond, Eindhoven, Tilburg en Breda (incl. Etten en Zundert).

Het gebied omvat 24 gemeenten waarbij de steden onderdeel zijn van het gebied.

Het project Brabants Bodem is een van de pijlers van het Van Gogh NP i.o. Het ministerie van LNV is via het IBP-VP partner in het project Brabants Bodem. De Lerende Evaluatie maakt geen onderscheid tussen het Van Gogh NP en het project Brabants Bodem.

Betrokken partijen in het gebiedsproces zijn: het bedrijfsleven (waaronder ZLTO, de Rabobanken Oost en Midden-Brabant, Eindhoven Airport en de VNO-NCW Brabant Zeeland), maatschappelijke organisaties (waaronder Brabants Landschap, Natuurmonumenten, Brabants Particulier Grondbezit, Van Gogh Brabant en VisitBrabant) en overheden: 24 gemeenten, drie waterschappen en de provincie Noord-Brabant.

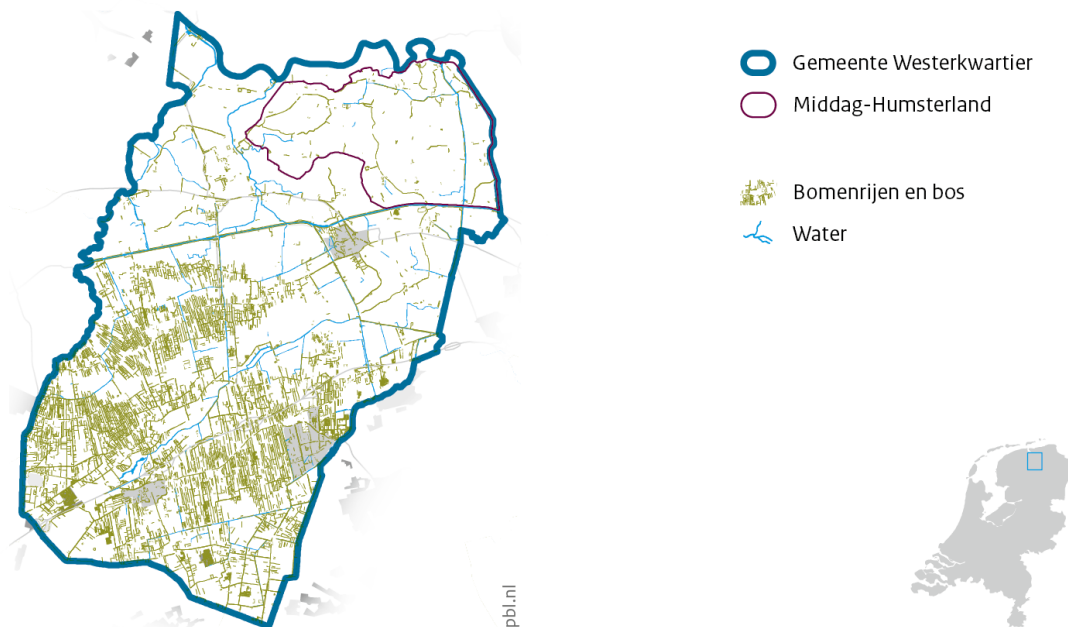
De Stuurgroep Brabants Bodem bestaat uit: Waterschap de Dommel, Gemeente Tilburg, Provincie Noord-Brabant, Collectief Agrarisch Natuurbeheer Midden-Brabant, ZLTO, Brabants Landschap, BMF, Van Gogh Nationaal Park i.o., Agrifood Capital, Rabobank, Louis Bolk Instituut, Ministerie van LNV.

Westerkwartier

Situatie

Het gebied Westerkwartier (Provincie Groningen) bestaat landschappelijk gezien uit twee delen. Het noordelijke Middag-Humsterland bestaat uit twee voormalige Waddeneilanden en kleigronden. Dit deel is tevens een (voormalig) Nationaal Landschap. Het zuidelijk Westerkwartier is een coulissenlandschap en bestaat vooral uit zandgronden. De plattelandseconomie bestaat in het Westerkwartier voornamelijk uit de landbouw, waarbij de landbouw hoofdzakelijk bestaat uit melkveehouderij (en een klein deel akkerbouw in het zuiden).

Westerkwartier



Bron: PBL; VROM; Kadaster

Kaart C.5

Ambitie

Het Westerkwartier heeft als ambitie om koploper te worden op het gebied van natuur- en landschapsinclusieve landbouw. Het gebied zet daarbij in op het ontwikkelen van een of

meer regionale ketens, als manier om te laten zien dat het anders kan en energie aan te wakkeren in het gebied. Door een regionaal agrarisch netwerk te creëren hebben agrariërs meer mogelijkheden hun eigen verdienmodel te bepalen in plaats van afhankelijk te zijn van een lineaire keten. Dit moet ten goede komen aan het inkomen van boeren, het landschap en de natuur. Het doel in het IPB-VP programma is om de plannen verder te concretiseren en goede, opschaalbare manieren van natuurinclusieve landbouw te vinden, die zowel financieel als ecologisch voordeel opleveren. Hiervoor is een goede samenwerking in het gebied noodzakelijk.

Organisatie

Het Westerkwartier als IBP VP gebied is begrensd door de grenzen van de gelijknamige gemeente (in 2019 is de gemeente Westerkwartier ontstaan door een fusie van vier gemeenten). Betrokken partijen zijn de gemeente Westerkwartier, Waterschap Noorderzijlvest, Provincie Groningen, Gebiedscoöperatie Westerkwartier, Collectief Groningen West en LTO Noord. De Gebiedscoöperatie Westerkwartier heeft meerdere bijeenkomsten en groepen opgezet om na te denken over de ontwikkeling van het gebied, zoals de verbinding tussen stad en platteland en behoud van het landschap. Uit deze bijeenkomsten en ontwikkelingen zijn enkele plannen naar voren gekomen, maar om de energie die er was aan te jagen heeft de Provincie Groningen het gebied ingediend als IBP VP gebied.

Het IBP VP heeft een overkoepelende rol in het gebied Westerkwartier. Alle leden in de werkgroep zijn ook betrokken in andere programma's, projecten of andersoortige ontwikkelingen in het gebied. De IBP-VP werkgroep beoogt daarmee, naast het IBP-VP programma te organiseren in het gebied, een coördinerende groep te zijn met betrekking tot andere programma's in de regio. Zo wordt het Westerkwartier één van de kennisgebieden in de RegioDeal Natuurinclusieve Landbouw Noord Nederland en heeft de Provincie nog haar eigen Provinciaal Programma Duurzame Landbouw 2017-2020 lopen. Het Collectief Groningen West en LTO doen mee met projecten voor het ontwikkelen van nieuw GLB-beleid (Pilot Hoe? Zo!). Het Waterschap heeft een aantal projecten die gevolgen hebben voor landschap en natuur, zoals Topsoil, Gouden Gronden en Project Weide en Water. De gebiedscoöperatie is bezig op het vlak van regionale ketens (het ontwikkelen van haar lokale fabriek Food Factory) en landschap (Ontwikkelend Landschap Middag-Humsterland, in samenwerking met de gemeente Westerkwartier).

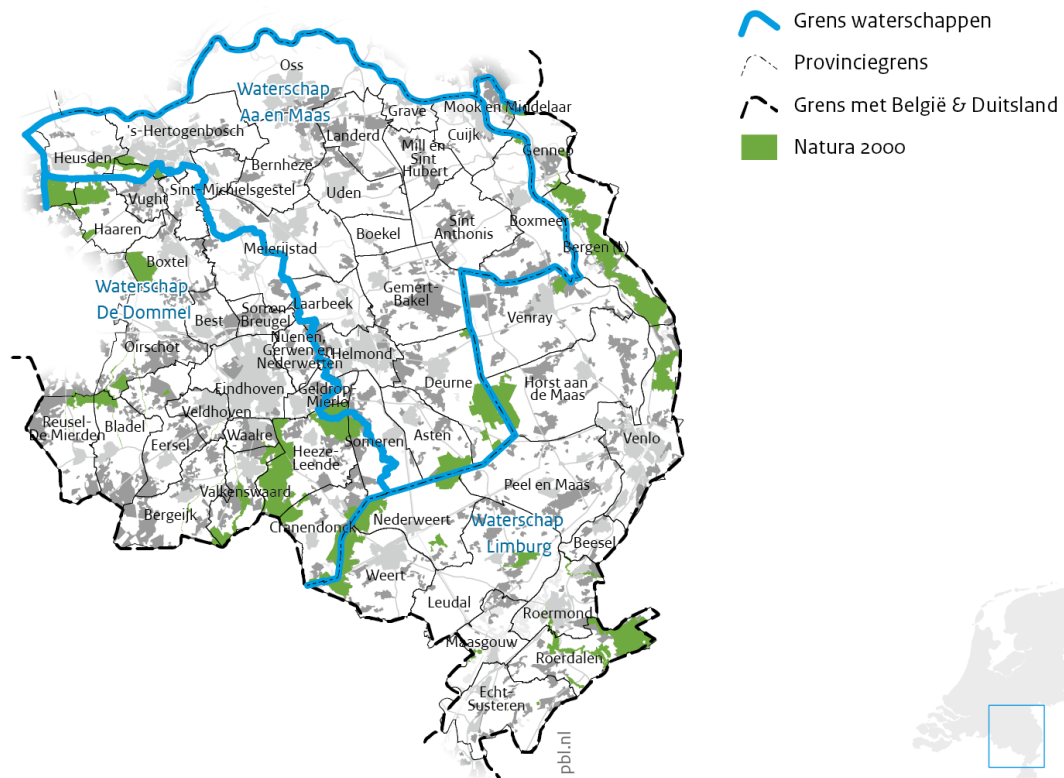
Naast een inhoudelijke ambitie is er ook een ambitie om te komen tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen en afstemming in het gebied. Zo zoekt de recent gevormde fusiegemeente Westerkwartier een nieuwe rol in verhouding tot de Provincie. Contact met het Rijk wordt als belangrijk gezien om methodes voor natuurinclusieve landbouw te kunnen ontwikkelen en op te schalen, en via het IBP-VP programma is ook het Waterschap aangehaakt.

Zuidoostelijke zandgronden

Situatie

De Zuidoostelijke zandgronden (potentieel NOVI gebied De Peel) bestaat uit de Brabantse en Limburgse hoge zandgronden met een hoge dichtheid aan veehouderij, gecombineerd met kwetsbare natuurgebieden.

Zuidoostelijke Zandgronden



Bron: PBL; Kadaster; NGR

Kaart C.6

Ambitie

De betrokken overheden in het gebied constateren dat er veel op het landelijk gebied afkomt in deze regio. De uitdagingen in het gebied worden omvat door verschillende gebiedsprocessen, waarbij het IBP-VP er een is. Het gebied wordt daarnaast genoemd als 'NOVI gebied', er is in het gebied sprake van een warme saneringsregeling varkenshouderij, van een grote opgave ten aanzien van de Natura 2000-gebieden en de energietransitie (RES).

De bestuurders in dit gebied verkennen de mogelijkheid om toe te werken naar een overkoepelende interbestuurlijke en provinciegrens overstijgende samenwerking die al deze trajecten overziet en de integraliteit bewaakt. Het IBP-VP programma wordt hiervoor als impuls gezien. Concreet wordt er in het gebied ingezet op zes (vijf volgens documenten, zes volgens geïnterviewden) proeftuinen (met een lopende projectenportefeuille) en gezorgd dat er meer proeftuinen en projecten op de plank komen. Het gaat om de proeftuinen: AgroProeftuin de Peel, Living Lab Vredepeel, de Levende Beerze, Innovatiepark De Vlier en Troprijt/Kroonvennen.

Organisatie

In het complexe gebiedsproces zijn veel bestuurlijke en maatschappelijke partijen betrokken: Ministerie van LNV, Metropoolregio Eindhoven (MRE), Omgevingsdienst Zuidoost Brabant, Provincie Noord-Brabant, Provincie Limburg, Regio Noordoost Brabant, Regio Noord Limburg, Regio Midden Limburg, Waterschap Aa en Maas, Waterschap De Dommel en Waterschap Limburg. Er wordt in het gebied in meer of mindere mate intensief samengewerkt in de verschillende regio's (twee in Brabant, twee in Limburg). In het gebied wordt het IBP-VP gezien als een middel om tot een betere en ook provinciegrensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking te komen.

Bijlage D Hoe maak je een Theory of Change (ToC)

PBL/VU heeft in overeenstemming met vijf gebieden en programmaorganisatie TOC's opgesteld. In deze bijlage wordt het opstellen van een ToC toegelicht.

In deze bijlage vinden de 10 gebieden die nog geen TOC hebben voor hun gebied een handleiding hoe ze deze kunnen opstellen.

Box:

Wat is een Theory of Change?

Een Theory of Change is een verandertheorie, die weergeeft hoe betrokkenen verwachten dat de huidige acties relateren (via verschillende tussendoelen) tot de ambities. De verandertheorieën laten niet alleen zien wat er nu gedaan wordt, maar ook hoe dit zich moet ontwikkelen. In de lerende evaluatie zijn ook de veronderstellingen meegenomen, om te begrijpen waarom gekozen is voor een bepaalde actie.

De lerende evaluatie maakt gebruik van persoonlijke én gezamenlijke *Theories of Change* (TOC's; Nederlands: verandertheorie). Deze methode is gebruikt om drie redenen. Ten eerste houdt een verandertheorie, ondanks onze kertheid over de uitkomsten, de lange termijn ambitie in beeld. Door te starten vanuit de ambitie en terug te redeneren, helpt het de relatie te zien tussen de acties nu en de lange termijn. Ten tweede is het zinvol om persoonlijke TOC's te vergelijken en te reflecteren op de mate van overlap. Dit heeft het PBL/VU gedaan door een gezamenlijke TOC te presenteren in de reflectiesessies. Ten derde, de TOC's kunnen worden gebruikt als bron voor de evaluatie door te onderzoeken of de acties betekenisvol zijn in het licht van de leervragen.

Bij de evaluatie van acties (en of ze al dan niet betekenisvol zijn) kijken we naar de acties zoals die zijn opgesteld in de *Theory of Change* van gebieden én programmaorganisatie. In de opgestelde TOC's is ook opgenomen waarom betrokkenen veronderstellen dat bepaalde acties tot bepaalde uitkomsten zal leiden. Zowel het wat als het waarom is nodig om te bepalen of de actie aansluit bij een leervraag.

NB. Een TOC is geen waarheid, maar een eigen of gezamenlijk perspectief. Het is een middel om te reflecteren op de relatie met de lange termijn en andermans perspectieven. Dankzij deze reflectie is het dus goed mogelijk dat de TOC weer verandert. Het is dus een dynamisch product.

Voor meer informatie, zie:

Van Es, M., Guijt, I., & Vogel, I. (2015). Theory of Change thinking in practice. *The Hague: Hivos*. Available online at: http://www.theoryofchange.nl/sites/default/files/resource/hivos_toc_guidelines_final_nov_2015.pdf.

Bijlage E Nadere toelichting aanpak interviews

Empirische onderzoeksmethoden

Als voorbereiding voor de interviews hebben we de gebiedsplannen gelezen, de expertsessie van 28 mei 2019 bijgewoond, ons verdiept in de gebiedsgeschiedenis, in de taken van de te interviewen personen en hebben een trainingsdag gevolgd bij het Athena Instituut van de VU. Vervolgens hebben we gewerkt met een semi-gestructureerde interviewgide, als leidraad en als houvast om de belangrijke onderwerpen in elk interview aan bod te laten komen. Deze onderwerpen besloegen de achtergrond en betrokkenheid van de geïnterviewde, de gebiedshistorie, de sociale kaart van het gebied, de ambitie op termijn van 10-20 jaar, aanpak en acties om de ambitie te realiseren, uitdagingen en belemmeringen en de rol van de verschillende partijen en van IBP VP.

Een interview in een lerende evaluatie is niet enkel bedoeld om data te verzamelen, maar ook als nuttig gesprek dat tot nieuwe inzichten kan leiden voor de geïnterviewde respondent. Dit doen we door het interview op een manier in te steken die bijdraagt aan het gezamenlijk benoemen van ontwikkelingen die gaande zijn, en van de zgn. verandertheorie (theory of change, ToC) die - vaak impliciet - achter het handelen in complexe en emergente processen (zoals gebiedsprocessen in het IBP VP) zit. Door deze ToC tijdens het interview - in ruwe vorm - gezamenlijk in beeld te brengen en te vragen naar onderliggende aannames en waarden boden de afgenomen interviews een kans voor reflectie.

De interviews zijn vastgelegd met audio-opnames. Daarnaast zijn de interviews uitgeschreven in de vorm van een ToC met daaraan gekoppelde uitdagingen. De opgestelde ToC met de benoemde uitdagingen en aangevuld met vragen van de onderzoekers zijn na het interview ter controle en aanvulling teruggelegd bij de geïnterviewden. Deze gecontroleerde en aangevulde ToC's zijn vervolgens per gebied bij elkaar gebracht voor een ToC per gebied. Het doel hiervan was om na te gaan in hoeverre de individuele ToC's overeenkomen, elkaar aanvullen of wellicht tegenstrijdig zijn.

De gezamenlijke gebieds-ToC is vervolgens gebruikt als uitgangspunt voor een gezamenlijke reflectiebijeenkomst met alle geïnterviewden om te checken in hoeverre de gebieds-ToC gedeeld wordt, welke ambities prioriteit hebben, welke indicatoren men ziet voor monitoring van ambities en acties en welke uitdagingen en leervragen men heeft. Bij de eerste reflectiebijeenkomst is gebruik gemaakt van een dubbele reflectie door een kring van betrokkenen te laten reflecteren op de uitkomsten van de reflectiebijeenkomst, zoals hierboven omschreven, met de geïnterviewden. Dit bleek zoveel extra tijd te kosten dat we voor de verdere sessies daarvan hebben afgezien. De bij de reflectiesessies geformuleerde leervragen en de benoemde indicatoren zijn de referentie voor de monitoring van het gebiedsproces in 2020.

Bijlage F Respondenten

Programmaorganisatie

Naam	Organisatie	Inter- view	Reflectieses- sie
Olga van Kalles	Programma IBP Vitaal Platteland	X	X
Sander Band	Ministerie van LNV	X	X
Albert Vermuë*	Unie van Waterschappen (nu VNG)	X	X (vanuit VNG)
Wim Brenkman	Interprovinciaal Overleg / provincie Drenthe	X	X
Albert Thijssen	Interprovinciaal Overleg /provincie Gelderland	X	-
Cathelijn Peters*	Unie van Waterschappen	-	X
Kees Breed *	Vereniging Nederlandse Gemeenten (over rol van kennis in het programma IBP VP)	X	-
Jaap Berends*	Vereniging Nederlandse Gemeenten (over rol en bijdrage VNG aan programma IBP VP)	X	-
Maaïke Wijngaard	Ministerie van LNV, LNV-verbinder	X	X
Anne Reijbroek	Ministerie van LNV, LNV-verbinder	X	X
Marijke Andela	Ministerie van LNV, LNV-verbinder	X	X
Jitkse van Laar	Ministerie van LNV, LNV-verbinder	X	X

*) Door het vertrek van Edward Stigter (VNG) is er geen interview geweest met de ambtelijk opdrachtgever vanuit VNG. Die rol is tijdens het programma opgepakt door Albert Vermuë, die daarmee geïnterviewd is als ambtelijk opdrachtgever vanuit UvW en aan de reflectiesessie heeft deelgenomen als ambtelijk opdrachtgever vanuit VNG.

Gebieden

Achterhoek

Naam	Organisatie	Inter- view	Reflectie- sessie
Bart van Moorsel	Provincie Gelderland	X	X
Frank van de Ven	Waterschap Rijn en IJssel	X	X
Henk Jolink	LTO Noord	X	X
Heleen Huiskamp	Gemeente Berkelland	X	X
Joop Spijkers	Gemeente Bronckhorst	X	X
Joke Emaus	Achterhoek Ambassadeurs	X	X
Maaïke Wijngaard	Ministerie van LNV, LNV-verbinder	X	X
Carel de Vries	Zelfstandig adviseur	-	X
Pauline van het Zelfde	Ministerie van BZK	-	X
Antoinet van Helvoirt	Waterschap Rijn en IJssel (heemraad & bestuurlijk trekker IBP VP Achterhoek)	-	X

Aldeboarn De Deelen

Naam	Organisatie	Inter- view	Reflectie- sessie
Lenneke Büller	Stichting Beekdallandschap Koningsdiep – de Nije Boarn	X	X
Evert Stellingwerf	Gemeente Heerenveen	X	X
Truus Steenbrugge	Provincie Fryslân	X	-
Canisius Smit	Provincie Fryslân	X	X
Theunis Osinga	Wetterskip Fryslân	X	-
Henk de Vries	it Fryske Gea	X	-
Foppe Hemminga	Agrarische Gebiedscoöperatie It Lege Midden	X	-
Jitske van Laar	Ministerie van LNV, LNV-verbinder	-	X
Andreas van Braam	Ministerie van LNV, LNV-verbinder	-	X

Van Gogh NP in oprichting

Naam	Organisatie	Inter-view	Reflectie-sessie
Andrea Almasi	Provincie Noord-Brabant	X	X
Harrie Vissers	Provincie Noord-Brabant	X	-
Jan Baan	Brabants Landschap	X	X
Jolanda Raaijmakers	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer Midden Brabant	X	X
Frans van Beerendonk	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer Midden Brabant	X	-
Kees van Heesbeen	ZLTO	X	X
Vincent Lokin	Waterschap De Dommel	X	-
Martin Bouwman	Waterschap De Dommel	X	-
Mario Jacobs	Gemeente Tilburg (wethouder)	X	-
Paul van Hoesel	Gemeente Tilburg	X	X
Anne Reijbroek	Ministerie van LNV, LNV-verbinder	X	X

Westerkwartier

Naam	Organisatie	Inter-view	Reflectie-sessie
Taco van den Heiligenberg	Zelfstandig adviseur, projectleider	X	X
Hans Bergsma	Gebiedscoöperatie Westerkwartier	X	X
Gert-Jan Stoeten	Collectief Groningen West,	X	-
Bert Nederveen	Gemeente Westerkwartier (wethouder)	X	X
Ko Munneke	Provincie Groningen	X	X
Freek Nieuwenhuis	Collectief Groningen West	-	X
Paul Tameling	Waterschap Noorderzijlvest	-	X
Jitske van Laar	Ministerie van LNV, LNV-verbinder	-	X

Zuidoostelijke zandgronden

Naam	Organisatie	Inter-view	Reflectie-sessie*
Piera Fehres	Provincie Noord-Brabant	X	Nvt
Marco Peeters	Omgevingsdienst Zuidoost Brabant	X	Nvt
Eric Giebelen	Gemeente Peel en Maas/ regio Noord Limburg	X	nvt
Liesbeth de Theije	Waterschap Aa en Maas/Agrifoodcapital	X	nvt
Michiel Ytsma	Gemeente Landerd/ Agrifoodcapital	X	nvt
Nog te plannen			
Nog te plannen			

*) Een reflectiesessie heeft nog niet plaatsgevonden.