



VERKENNEN WAAR WAT WERKT

Vormgeven aan lerend en adaptief beleid

Notitie

9 september 2020

*Deze notitie is onderdeel van een onderzoeksprogramma dat het PBL in de periode 2019-2022 uitvoert op verzoek van het ministerie van LNV, aansluitend bij het beleid gericht op de Regio Deals. In dit beleid werken Rijk en regio's gezamenlijk aan nieuwe, concrete oplossingen voor regionale opgaven ten behoeve van een **brede welvaart**.*

In deze notitie gaan we nader in op hoe beleid zó kan worden opgezet dat er voldoende ruimte is om te leren over welke aanpak in een regio werkt en zo tijdig te kunnen bijsturen.

PBL

Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2020

PBL-publicatienummer: 4131

Contact

anet.weterings@pbl.nl

Auteurs

Anet Weterings en Lisa Verwoerd

Met dank aan

Tom ten Berge (LNV), Martiene Boogaard-Grootens (provincie Zeeland), Marieke Bosch (LNV), Saskia van Broekhoven (PBL), Edwin Buitelaar (PBL), Femke Daalhuizen (PBL), Emil Evenhuis (PBL), Symke Haverkamp (gemeente Woerden), Eva Kunseler (PBL), Marijn Mo-lemma (Fries Sociaal Planbureau), Mark Thissen (PBL), Jesse Schevel (LNV), Christien Stoker (LNV), Jelle Wijnstok (LNV) en alle deelnemers aan de workshops met Regio Deal Zeeland en Regio Deal Groene Hart, de workshop met de dealmakers van het Rijk en het PBL webinar 'Verkennen waar wat werkt: monitoren om te leren en bij te sturen'.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Weterings, A. & L. Verwoerd (2020), *Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid*. Den Haag: PBL.

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 vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Kennis opbouwen over 'waar wat werkt'	8
3	Leren in een adaptief beleidsprogramma	11
4	Denkkader voor de verkenning van waar wat werkt	15

Samenvatting

Wat werkt voor het oplossen van complexe maatschappelijk opgaven is vaak niet vooraf te zeggen. Vele, deels onbekende, factoren spelen een rol en wat werkt is in veel gevallen ook afhankelijk van de regionale context. Door de urgentie van veel opgaven is het meestal niet wenselijk om te wachten met het oplossen daarvan tot er meer duidelijkheid bestaat over wat werkt. Een alternatief is beleid op te zetten op basis van de huidige kennis over de problematiek en mogelijke aanpak, en vervolgens continu de vinger aan de pols te houden of wat wordt gedaan ook daadwerkelijk werkt.

Het doel van deze notitie is te laten zien hoe dit kan door beleid gefaseerd vorm te geven en uit te voeren en in elke fase tussentijds de effectiviteit van de gekozen aanpak te monitoren en te evalueren. Het doel van de evaluatie is niet verantwoording van beleid, maar leren over de oorzaken van de regionale problematiek en welke aanpak daarbij past. De inzichten uit de evaluatie in één beleidsfase vormen de basis voor keuzes over de beleidsvormgeving en -uitvoering in de volgende fase. Zo wordt het beleid iteratief verbeterd. Het beleid is dus lerend en adaptief.

Voor één beleidsfase beschrijven we aan de hand van een denkkader welke overwegingen relevant zijn bij de vormgeving, uitvoering, monitoring en evaluatie van lerend en adaptief beleid in die fase. We passen dit toe op een beleidsprogramma waarin meerdere projecten worden uitgevoerd, omdat bij complexe opgaven beleid steeds vaker deze opzet heeft. Dit zijn de voornaamste suggesties:

- Bij lerend en adaptief beleid kan de effectiviteit van het beleidsprogramma alleen tussentijds worden geëvalueerd, omdat het programma gaandeweg wordt aangescherpt waardoor de ambitie en aanpak niet vaststaan gedurende de looptijd van het beleid. Wel is het van belang dat in elke beleidsfase de programma-ambitie duidelijk is afgebakend, omdat dit richting geeft aan de keuzes over de aanpak in die fase en noodzakelijk is voor het evalueren van de effectiviteit van de projecten;
- Door al bij de beleidsvormgeving de ideeën en verwachtingen over de opgave, ambitie en werking van het beleid expliciet te maken – oftewel de beleidstheorie uit te werken – ontstaat er eerder een samenhangende en integrale beleidsaanpak. Zeker in een beleidsprogramma helpt dit bij het vroegtijdig identificeren van mogelijke interacties, maar ook knelpunten tussen projecten;
- Het is van belang de evaluatie van de effectiviteit van afzonderlijke projecten zodanig op te zetten dat duidelijk wordt of het project (voldoende) bijdraagt aan de ambitie op programmaniveau. Een project kan nog zo effectief zijn, binnen een beleidsprogramma heeft het pas zin als het bijdraagt aan de overkoepelende programma-ambitie;
- Hiervoor zijn indicatoren nodig die laten zien of de verwachtingen over de wijze waarop het project bijdraagt aan het (op termijn) behalen van de programma-ambitie kloppen. Dat soort indicatoren zijn vaak niet beschikbaar in bestaande monitoringssystemen en vraagt dus om een monitoring op maat;
- Het doorlopen van het denkkader samen met alle betrokken partijen kan bijdragen aan de samenwerking en aan de ontwikkeling van een gedeeld beeld over de ambitie en de passende aanpak. Beter begrip voor elkaars positie, belangen en werkwijzen en duidelijkheid over elkaars rol en inzet in het beleidsproces bevordert ook de effectiviteit van het beleid.

1 Inleiding

Waar werkt wat?

Sinds 2017 hebben Rijk en regionale partijen in verschillende regio's een Regio Deal gesloten waarin ze samen werken aan het versterken van de brede welvaart in de regio door het oplossen van de economische, sociale en ecologische opgaven die dáár spelen (Ministerie van LNV 2019). Welke opgave centraal staat, verschilt per Regio Deal. Het gaat bijvoorbeeld om het op peil houden of vergroten van de werkgelegenheid in de regio, het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving waar deze onder druk staat door bijvoorbeeld bodemdaling, bevolkingskrimp of intensieve landbouw, of het wegwerken van sociaal-economische achterstanden in de regio.

Voor het slagen van de Regio Deals is de cruciale vraag: wat werkt voor het oplossen van die opgaven? Op die vraag bestaat geen klip-en-klaar antwoord. Er is weliswaar steeds meer informatie beschikbaar over hoe het is gesteld met wonen, werken, scholing en de leefomgeving in de verschillende regio's¹, maar voor beleid is inzicht nodig in wat de opgave in de regio veroorzaakt en hoe die oorzaken kunnen worden aangepakt.

Door de beperkte kenbaarheid van de problematiek is het moeilijk voorspelbaar wat werkt (Van der Steen et al. 2018). Vaak spelen er vele, deels onbekende, factoren een rol en kunnen die factoren elkaar ook nog versterken of tegenwerken. Zo zijn er een hele reeks aan mogelijke oorzaken voor het achterblijven van de schoolprestaties van kinderen in sommige wijken: leraren met onvoldoende opleiding, te grote of te drukke klassen, maar ook taalachterstanden van leerlingen of de situatie thuis of in de wijk. Meestal gaat het om een combinatie van factoren. Daardoor is het niet eenvoudig om vast te stellen wat precies de achterstanden van kinderen veroorzaakt. Tegelijkertijd is begrip van de oorzaak wel noodzakelijk om te komen tot een aanpak die kinderen in staat stelt om beter te gaan presteren.

Bovendien hoeft wat in de ene regio werkt niet automatisch ook in een andere regio te werken (Cartwright 2009; Morgan 2019). Door verschillen in economische, sociale, fysieke en culturele omstandigheden is de oorzaak van de problematiek niet overal hetzelfde, zelfs al staan regio's voor dezelfde opgave. Ook kunnen regiospecifieke culturele en institutionele kenmerken de effectiviteit van een aanpak beïnvloeden. Een aanpak kan in de ene regio nog zo effectief zijn, maar als deze niet aansluit bij bijvoorbeeld de politieke, culturele of sociale normen en waarden in een andere regio, is de kans klein dat deze daar ook zal werken (Groenleer et al. 2018).² 'Wat werkt' is dus onlosmakelijk verbonden met 'waar' dit beleid wordt toegepast.

Doel notitie

Door de urgentie van veel opgaven is het niet wenselijk om te wachten met het oplossen daarvan tot er meer duidelijkheid bestaat over 'waar wat werkt'. Een alternatief is een beleid op te zetten op basis van de huidige kennis over de problematiek en mogelijke aanpak, en

¹ Zie <https://economie.rabobank.com/brede-welvaartsindicator-voor-nederland/> en <https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/>.

² Het volgende voorbeeld illustreert dit. In India hielp bij het tegengaan van ondervoeding onder kinderen het beter informeren van moeders over de zorg voor hun kinderen. Diezelfde campagne sloeg echter niet aan in Bangladesh: daar bleken niet moeders maar schoonmoeders te beslissen over wat de kinderen eten (Cartwright 2009). Hoewel de opgave in beide landen dus hetzelfde was – het tegengaan van ondervoeding – had de aanpak niet hetzelfde effect door de culturele verschillen.

vervolgens continu de vinger aan de pols te houden of wat wordt gedaan ook werkt. Oftewel, gaandeweg zoeken naar een aanpak die past bij de regionale problematiek en context.

Het doel van deze notitie is te laten zien hoe tussentijdse (ex durante) monitoring en evaluatie van de effectiviteit van het beleid kunnen worden ingezet bij de zoektocht naar waar wat werkt.³ Daarbij is evaluatie niet bedoeld als een instrument voor beleidsverantwoording, maar om beter te begrijpen wat de regionale problematiek veroorzaakt, wat wel en wat niet werkt in de regio bij de aanpak daarvan en waarom dat zo is. Door zo'n lerend beleid gefaseerd vorm te geven en uit te voeren, ontstaat er ruimte om nog gedurende de looptijd van het beleid de doelen, aanpak, betrokken partijen of hun samenwerking te wijzigen op basis van de inzichten die zijn opgedaan in de tussentijdse evaluatie. Onzekerheid omtrent de oorzaak en aanpak van urgente opgaven vraagt dus om zoeken naar waar wat werkt via lerend en adaptief beleid. Zo kan beleid iteratief worden verbeterd.

Voor lerend en adaptief beleid is het cruciaal dat bestuurders en alle andere betrokken partijen leren als een legitiem middel zien om *op termijn* tot een effectieve aanpak te komen. Snel resultaat willen zien, bij voorkeur nog vóór de volgende verkiezingen, of veel nadruk op verantwoording van de besteding van middelen kan dit belemmeren. In zo'n context wordt het niet (volledig) slagen van beleid al snel beschouwd als een mislukking, terwijl dit veel inzicht geeft in welke routes niet in de juiste richting leiden (Mastop & Faludi 1997). Bij de verantwoording van lerend en adaptief beleid ligt de nadruk dan ook minder op of het doel (al) is gehaald, maar meer op hoeveel kennis is opgedaan en ontsloten over de oorzaken van de regionale problematiek en wat werkt in de regio om deze aan te pakken.

Deze notitie is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur over beleidsvormgeving en evaluatie in combinatie met lopend onderzoek naar beleidsvorming in de Regio Deals waarbij nieuwe inzichten zijn opgedaan in case studies en workshops met partijen die betrokken zijn bij de Regio Deals. De zoektocht naar 'waar wat werkt' is niet uniek voor de Regio Deals. De inzichten uit deze notitie zijn dan ook relevant voor alle beleidsmakers die zich bezighouden met het oplossen van complexe maatschappelijke opgaven waarbij het vooraf niet te zeggen is wat wel en niet werkt.⁴

In deze notitie richten we ons expliciet op leren op één vlak, namelijk de inhoud van het beleid. In de praktijk staat de beleidsinhoud uiteraard niet los van het beleidsproces, en veelal vraagt leren over 'waar wat werkt' ook om leren over 'hoe' dit kan (zie kader 1). Om de uitleg overzichtelijk te houden, veronderstellen we in het vervolg van deze notitie dat er politiek en publiek draagvlak is voor het beleid, de juiste partijen betrokken zijn en dat zij constructief samenwerken. Ook praktische zaken blijven buiten beschouwing, zoals de planning en het verkrijgen van voldoende capaciteit en middelen voor de uitvoering en monitoring van lerend en adaptief beleid.

1. Naast leren over 'waar wat werkt', ook leren over 'hoe' dat kan

Bij het oplossen van complexe opgaven is meestal inzet nodig vanuit meerdere beleidsterreinen én door niet-overheidspartijen. Vaak lopen hun belangen uiteen, of is er sprake van machtsverschillen. Door de beperkte ervaring met dit soort integrale aanpakken is de kans ook groot dat sommige partijen nog nooit met elkaar hebben samengewerkt.

Al deze zaken kunnen het leren over 'waar wat werkt' belemmeren. De uitdaging is te komen tot een gedeeld beeld over de opgave en een gecoördineerde inzet waarin de belangen van alle partijen een plek

³ In dit rapport gebruiken we 'effectiviteit van beleid' als een overkoepelende term voor verschillende vormen van evaluatie van beleidsuitkomsten. Dit kan variëren van conformiteit tussen de gestelde doelen en uitkomsten (ook wel doelbereik genoemd), impact assessment (verandering in uitkomsten in de gewenste richting en in brede zin beschouwd, ongeacht of dat komt door het gevoerde beleid) tot het aantonen van een causale relatie tussen de uitkomsten en het gevoerde beleid (zie Mastop & Faludi 1997).

⁴ Voor andere voorbeelden in de Nederlandse beleidspraktijk zie Van der Steen et al. 2018.

hebben. Op verzoek van het ministerie van LNV onderzoekt een consortium van de Universiteit van Tilburg, de Universiteit van Utrecht, Birch en Berenschot hoe dit kan worden bereikt voor de Regio Deals. Zij bouwen daarbij voort op de inzichten van Groenleer (2016), Stam et al. (2017) en Groenleer et al. (2018).

Opzet notitie

We gaan eerst nader in op hoe evaluatie als middel voor leren kan worden gebruikt en hoe dit leerproces kan worden gestructureerd en vastgelegd met behulp van een dynamische beleidstheorie. Vervolgens beschrijven we hoe een als beleidsprogramma opgezet lerend en adaptief beleid eruitziet, omdat beleid gericht op complexe opgaven steeds vaker zo'n opzet kent (zo ook de Regio Deals). Daarna zoomen we nader in op één fase en beschrijven aan de hand van een denkkader welke overwegingen relevant zijn voor het zoeken naar waar wat werkt bij de vormgeving, uitvoering, monitoring en evaluatie van beleid in die fase. Met behulp van een voorbeeld laten we zien wat voor type indicatoren geschikt zijn voor een tussentijdse monitoring van de effectiviteit van het beleid.

2 Kennis opbouwen over 'waar wat werkt'

Tussentijdse evaluatie als middel om te leren

Evaluatie is niet alleen nuttig voor het verantwoorden van beleid, maar heeft ook een belangrijke leerfunctie (Janssen 2019; Van der Steen et al. 2014; Van der Steen et al. 2018). Door te toetsen of het beleid ook in de praktijk het gewenste effect heeft, kan veel worden geleerd over 'waar wat werkt'.⁵ Zeker als niet alleen wordt verkend *of* het beleid het gewenste effect heeft, maar ook *waarom* het wel, niet of onvoldoende werkt, ontstaat een beter begrip van de oorzaken van de (regiospecifieke) problematiek en hoe beleid daarop van invloed kan zijn (Pawson & Tilley 1997). Hoe de effectiviteit van beleid kan worden beoordeeld, hangt af van hoe concreet en uitvoeringsgericht het beleid is (zie kader 2).

2. De beoordeling van de effectiviteit van beleid hangt af van het abstractieniveau

De wijze waarop beleid op effectiviteit kan worden beoordeeld, hangt af van hoe concreet en uitvoeringsgericht het beleid is. Hier zijn gradaties in. Afnemend in abstractieniveau, kan beleid strategisch, tactisch of operationeel van aard zijn.

Strategisch beleid is indicatief en geeft een visie weer. Denk aan het Topsectorenbeleid of de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Operationeel beleid is direct gericht op de uitvoering, met een duidelijk eindbeeld en eindpunt, zoals bij infrastructurele projecten. Tactisch beleid zit daar qua abstractieniveau en uitvoeringsgerichtheid tussenin. Beleidsprogramma's die verschillende projecten met elkaar verbinden, zoals de Regio Deals, vallen vaak onder tactisch beleid. Ze zijn concreter dan visies, maar abstracter dan bijvoorbeeld infrastructurele projecten.

De effectiviteit van operationeel beleid kan vaak worden afgemeten aan bereikte resultaten 'op de grond'. Naarmate het abstractieniveau van beleid toeneemt, wordt dat lastiger. De beoordeling van de effectiviteit van een beleidsprogramma – en daarmee van de mate waarin de projecten bijdragen aan de programma-ambitie – is dan bijvoorbeeld gebaseerd op conformiteit tussen het programmadoel en de projectdoelen of de mate waarin de projectuitkomsten in lijn zijn met de richting verwoord in het programmadoel (Mastop & Faludi 1997).

In een klassieke beleidsopzet wordt de effectiviteit van beleid pas na afloop (ex post) van de uitvoering geëvalueerd. Echter, als het doel van de evaluatie is om te leren over de oorzaken van de problematiek en welke aanpak daarbij past, is een tussentijdse (ex durante) evaluatie die parallel verloopt aan de beleidsvormgeving en -uitvoering meer geschikt (Van der Steen et al. 2018). Dan kan de vinger aan de pols worden gehouden of de gekozen route wel in de gewenste richting leidt en, indien nodig, het beleid nog tijdens de looptijd worden aangescherpt. Bovendien liggen bij complexe opgaven de ambities vaak ver in de tijd, waardoor bij een evaluatie achteraf pas na lange tijd inzicht komt in de werking van het beleid.

Dit heeft ook consequenties voor de wijze waarop de effectiviteit van het beleid kan worden gemeten. Bij een evaluatie achteraf wordt gekeken naar een verandering in de uitkomsten, en of deze zijn veroorzaakt door het gevoerde beleid. Echter, bij een tussentijdse evaluatie is het beleid nog niet afgerond en kan dus niet worden vastgesteld of de gewenste verandering in uitkomsten is gerealiseerd. Ook betekent bij een lerend en adaptief beleid een verschil tussen de oorspronkelijk gewenste en uiteindelijk gerealiseerde verandering in uitkomsten

⁵ In deze notitie kijken we alleen naar de evaluatievorm gericht op de effectiviteit van beleid (in brede zin, dus variërend van doelbereik, impact assessment tot doeltreffendheid). Een evaluatie kan ook zijn gericht op de doelmatigheid en rechtmatigheid van het beleid. Bij doelmatigheid staat de vraag centraal hoe efficiënt de beschikbare capaciteit en middelen zijn ingezet gezien de prestaties die zijn geleverd met de activiteiten waaraan de capaciteit en middelen zijn besteed, of de directe effecten ervan. Bij een evaluatie van de rechtmatigheid staat de vraag centraal of het beleid past binnen de geldende juridische kaders. Omdat het evalueren van doelmatigheid en rechtmatigheid niet bijdragen aan het beter begrijpen van de oorzaken van de regionale problematiek en welke aanpak past bij de regio, laten we ze hier buiten beschouwing.

niet dat het beleid heeft gefaald. Het beleid kan juist doelbewust zijn bijgesteld. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de meting van de effectiviteit van beleid bij een tussentijdse evaluatie.

Dynamische beleidstheorie

Het uitwerken van een beleidstheorie kan worden gebruikt als middel om de zoektocht naar 'waar wat werkt' te structureren. De beleidstheorie bestaat uit alle veronderstellingen van alle betrokken partijen over hun beleid: het beeld dat zij hebben van de opgave, de ambitie (of doelen) van het beleid en de motivering voor het beleid (Hoogerwerf 1989).⁶ In een klassiek, lineair beleidsproces wordt de beleidstheorie vastgesteld in de beginfase van het beleid en niet meer gewijzigd. In lerend en adaptief beleid worden de veronderstellingen over de werking van het beleid juist steeds bijgesteld op basis van de nieuw verworven inzichten of als gewijzigde externe omstandigheden daarom vragen. De beleidstheorie is dus dynamisch.

Voor het structureren van de zoektocht in de beginfase ...

Net als bij een klassiek beleidsproces, is het ook bij lerend en adaptief beleid raadzaam al in de beginfase een beleidstheorie uit te werken. Hoewel het beeld niet volledig is, zijn er vaak bestaande inzichten en ervaringen over de opgave en wat wel en niet werkt bij de aanpak daarvan in de regio.⁷ Het vertalen van die inzichten naar concrete veronderstellingen over de werking van het beleid draagt bij aan het structureren van het beleid. Ook biedt het inzicht in de samenhang binnen de aanpak en in de mate waarin de inzet vanuit verschillende terreinen en partijen op elkaar moet worden afgestemd. Daarnaast vormt de initiële beleidstheorie het startpunt van de tussentijdse evaluatie, waarin wordt onderzocht of de beoogde veranderingen als gevolg van het beleid in de praktijk daadwerkelijk plaatsvinden op de manier zoals verwacht.⁸

Als de beleidstheorie samen met alle betrokken partijen wordt uitgewerkt, kan dat als bijkomend voordeel hebben dat er eerder een gedeeld beeld van de opgave en de aanpak ontstaat. Gezamenlijk in gesprek gaan over de regionale problematiek en de wijze waarop deze kan worden aangepakt, zorgt er voor dat verschillen in belangen, maar ook wederzijdse verwachtingen boven tafel komen. Dit is belangrijk voor het opbouwen van vertrouwen en wederzijds begrip voor elkaars rol en positie, en draagt bij aan het eigenaarschap dat betrokkenen voelen over het gekozen beleid (Blamey & Mackenzie 2007). Zeker als het succes van het beleid afhankelijk is van het gelijktijdig handelen van meerdere actoren op verschillende beleidsterreinen – zoals in de Regio Deals – is ook dit van belang voor een effectief beleid.

... én tijdens het beleid

In lerend en adaptief beleid kan de beleidstheorie ook worden gebruikt als basis voor het tijdens de looptijd van het beleid reflecteren op de effectiviteit en voortgang. Met een tussentijdse evaluatie kan worden beoordeeld of het beleid in de praktijk ook werkt zoals verwacht. De inzichten die hieruit resulteren, vormen input voor reflectie op de initiële beleidstheorie – idealiter weer samen met alle partijen. Onjuiste veronderstellingen worden aangepast en het vervolg van het beleid wordt gebaseerd op de bijgestelde verwachtingen over de werking

⁶ Voor een voorbeeld van de uitwerking van een beleidstheorie, zie: <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>.

⁷ Die veronderstellingen kunnen zijn gebaseerd op (wetenschappelijke) onderzoeken naar de problematiek in de regio, ervaringen met of evaluaties van eerder gevoerd beleid of de toepassing van vergelijkbaar beleid in een andere context.

⁸ Ook wel 'theorie-gedreven evaluatie' genoemd (Blamey & Mackenzie 2007).

ervan. Dan herhaalt de cyclus van toetsen en aanpassen van de beleidstheorie zich weer. Zo wordt duidelijk onder welke condities de theorie geldt, voor wie de theorie wel en niet opgaat en waarom. En het beleid wordt naarmate het vordert steeds beter afgestemd op de regio-specifieke problematiek en context.

Voor de verantwoording van lerend en adaptief beleid kan het nuttig zijn om bij te houden welke aanpassingen in de beleidstheorie worden gemaakt op basis van de inzichten uit de tussentijdse evaluatie. Dat laat zien welke inzichten dankzij het beleid zijn opgedaan over de oorzaken van de regionale problematiek en de mogelijke aanpak daarvan.

In hoofdstuk 4 illustreren we aan de hand van een fictief voorbeeld hoe de tussentijdse evaluatie en de uitwerking en toepassing van de dynamische beleidstheorie kunnen worden gebruikt in lerend en adaptief beleid.

3 Leren in een adaptief beleidsprogramma

Integrale aanpak via een beleidsprogramma

Voor het oplossen van complexe opgaven is vaak inzet nodig op meerdere beleidsterreinen en door meerdere partijen. Om de effectiviteit van dit beleid te waarborgen, is een integrale aanpak nodig, een aanpak waarin alle activiteiten op elkaar zijn afgestemd. Die integraliteit kan worden gewaarborgd door het beleid te organiseren als een programma (Busscher 2014).

Een beleidsprogramma heeft één overkoepelende ambitie, maar het beleid wordt via meerdere projecten uitgevoerd. Al die projecten dragen op verschillende manieren, maar wel *in samenhang* bij aan de overkoepelende programma-ambitie. In de projecten vinden de concrete activiteiten plaats die nodig zijn om stap voor stap de programma-ambitie dichterbij te halen; elk project is dus een tussenstap in de richting van de overkoepelende ambitie.

De projecten hebben een eigen, vaak scherper afgebakend doel en zijn erop gericht dat binnen een bepaalde tijdsperiode en budget te behalen. Programma's daarentegen hebben meestal een meer strategisch doel, dat de projecten afzonderlijk niet kunnen realiseren (Van Broekhoven & Van Buuren 2020; Pellegrinelli 2011). Ook het beleid rondom de Regio Deals is zo opgezet (zie kader 3).

3. Regio Deals: meerdere beleidsprogramma's, zowel op regionaal als rijksniveau

Het beleid voor de Regio Deals bestaat uit meerdere beleidsprogramma's. Het Rijk en regionale partijen hebben in verschillende regio's een deal gesloten om gezamenlijk de opgaven die daar spelen aan te pakken. Op regionaal niveau vormt elke afzonderlijke Regio Deal een programma, waarbij de ambitie is de brede welvaart van (groepen) inwoners in de desbetreffende regio te versterken. Om deze ambitie te bereiken, worden binnen elke Regio Deal meerdere projecten uitgevoerd, vaak op verschillende beleidsterreinen.

Maar elke afzonderlijke Regio Deal is ook een project binnen het overkoepelende beleidsprogramma op rijksniveau. Het beleid heeft namelijk ook een nationale ambitie: 'Als het Rijk, regionale overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties samen regionale opgaven aanpakken, versterkt dit de brede welvaart en leefbaarheid in de regio's en daarmee in Nederland'.⁹ Elke Regio Deal moet dus uiteindelijk bijdragen aan een toename van de brede welvaart in Nederland als geheel. Dit betekent minimaal dat het vergroten van de welvaart in de ene regio niet ten koste mag gaan van de welvaart in de rest van Nederland. Idealiter versterken de activiteiten in de individuele Regio Deals ook elkaar, bijvoorbeeld doordat betrokken partijen van elkaar leren over wat werkt. Om dat te bereiken is coördinatie tussen en het inhoudelijk verbinden van de Regio Deals noodzakelijk, en daarmee beleid dat de individuele deals overstijgt.

De projecten worden op programmaniveau geïntegreerd en gecoördineerd. Op dat niveau worden de strategische keuzes gemaakt over wat (aanvullend) nodig is, zodat de projecten daadwerkelijk samen bijdragen aan de overkoepelende ambitie. Daarvoor is inhoudelijke afstemming en samenhang aanbrengen tussen de projecten van groot belang, maar ook andere zaken. Bijvoorbeeld het zorgen voor voldoende betrokkenheid en inzet van alle partijen die nodig zijn om de ambitie te bereiken, het betrekken van uitvoerende partijen en de doelgroep bij het vormgeven van het beleid, het kunnen omgaan met eventuele tegengestelde belangen, of het zorgen voor voldoende draagvlak voor het beleid, zowel politiek als publiek.

⁹ Zie <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/regio-deals>.

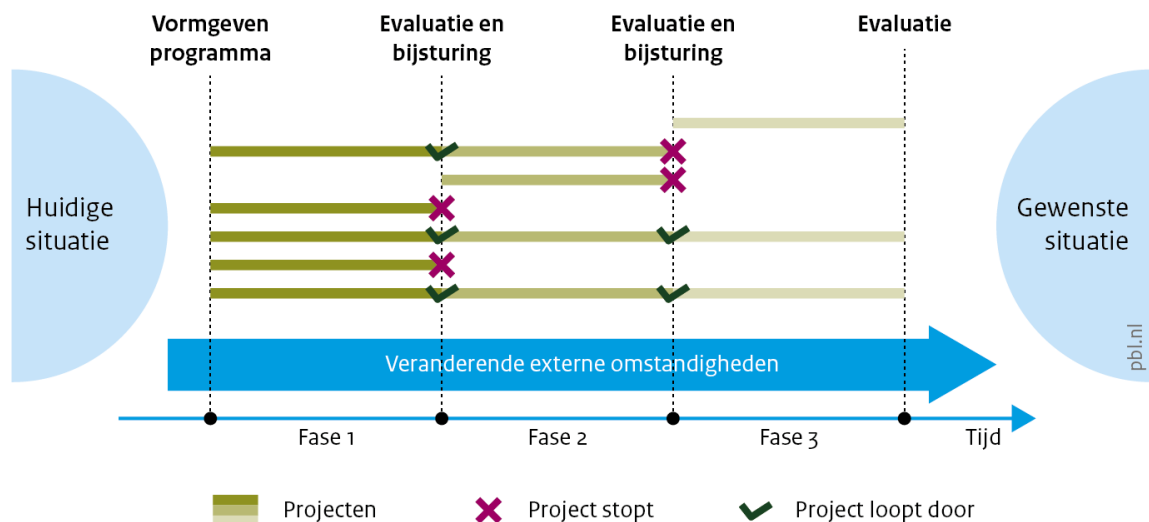
Ruimte voor bijsturen in een beleidsprogramma

Een lerend en adaptief beleidsprogramma moet zo worden opgezet dat het tussentijds kan worden bijgesteld, zowel wat betreft de vormgeving als de uitvoering. Dit kan door het programma niet van begin tot eind dicht te timmeren, maar ruimte te creëren om het gaandeweg nader in te vullen en aan te scherpen. De projecten worden niet allemaal tegelijkertijd gestart en uitgevoerd, maar deels opeenvolgend in de tijd. Welke projecten later in het programma worden opgezet, is niet op voorhand bekend. Dit hangt af van wat de ervaringen met de werking van het programma tot dan toe opleveren.

Figuur 1 is een versimpelde weergave van hoe een lerend en adaptief beleidsprogramma eruit kan zien. Het doel van het beleid is om binnen een bepaalde tijdsperiode te komen van de huidige situatie (links) naar de gewenste situatie (rechts). In de tussenliggende periode wordt het programma in meerdere fases vormgegeven en uitgevoerd. In elke fase worden verschillende projecten uitgevoerd.¹⁰ Naast de beleidsaanpak kunnen ook externe omstandigheden wijzigen gedurende de looptijd van het programma (de blauwe pijl onderaan).

Figuur 1

Lerend en adaptief beleid



Bron: PBL

Elke fase binnen het beleidsprogramma wordt afgesloten met een evaluatie en daaropvolgend reflectie op de effectiviteit en voortgang van het beleid dat in die fase is uitgevoerd.¹¹ Op die momenten kan worden besloten welke aanpassingen in het beleid nodig zijn voor de volgende fase van het beleidsprogramma. Lopende projecten kunnen worden gestopt of aangepast, maar er kunnen ook nieuwe projecten worden gestart als uit de evaluatie blijkt dat er aanvullend beleid nodig is. Dat laatste kan noodzakelijk zijn voor het verbeteren van de effectiviteit van bestaande projecten binnen het programma, maar ook om in te spelen op

¹⁰ Om figuur 1 overzichtelijk te houden geven we de projecten parallel weer. In de praktijk is er ook interactie tussen de projecten in één fase mogelijk, bijvoorbeeld omdat het ene project de condities creëert voor een ander project. Daarnaast zullen vaak niet alle projecten tegelijk starten en gereed zijn.

¹¹ Hoe vaak dit gebeurt en hoeveel tijd er zit tussen elk van de reflectiemomenten binnen het programma kan in de praktijk variëren. De frequentie is afhankelijk van de tijdsduur van het programma, maar kan bijvoorbeeld ook verschillen afhankelijk van de inzichten die in elke fase worden opgedaan over de complexiteit van de problematiek.

veranderde externe omstandigheden, zoals een economische crisis of de uitbraak van de COVID19-pandemie.

Beslissingen over de aanpassingen in het beleidsprogramma kunnen ook het uitvoeringsniveau overstijgen. Nieuwe inzichten in de regionale problematiek of veranderde externe omstandigheden kunnen aanleiding geven tot het bijstellen van de gewenste situatie. Ook de programma-ambitie kan dus verschillen tussen de fases van het programma.

Het denkkader dat we in hoofdstuk 4 beschrijven, kan worden ingezet in de beginfase van het beleid om de vormgeving van het programma te doordenken en vervolgens bij elke overgang van de ene naar de volgende fase. Het is dan een hulpmiddel bij de reflectie op het programma en als het nodig is bij de vraag op welke wijze het programma het beste kan worden bijgestuurd. In bijlage 1 geven we een aantal suggesties voor het organiseren van dit soort bijeenkomsten.

Leren via evaluatie op programma- en projectniveau

Voor het leerproces in een beleidsprogramma is het van belang de effectiviteit van het beleid op zowel programma- als projectniveau te evalueren. De effectiviteit van het programma is namelijk afhankelijk van de effectiviteit van alle projecten afzonderlijk én samen. Programma-evaluatie kan dan ook niet zonder projectevaluatie.

Bij de projectevaluaties is het essentieel om de effectiviteit van het project in het licht van de *programma*-ambitie te beschouwen, en dus niet het projectdoel. Pas dan wordt duidelijk of het project inderdaad de beoogde rol binnen het programma vervult (zie het voorbeeld in kader 4). Een project kan nog zo succesvol zijn gezien het projectdoel, zonder bijdrage aan de programma-ambitie heeft de uitvoering ervan geen zin voor de aanpak van de opgave. Bovendien zorgt de focus op de programma-ambitie ook voor meer inzicht in de samenhang tussen het project en de andere projecten.

4. Bijdragen aan het projectdoel of aan de programma-ambitie?

Een van de projecten binnen de Regio Deal Twente is het Twents Fonds voor Vakmanschap. Inwoners van Twente die dreigen hun oude baan te verliezen en zich willen laten omscholen naar een technisch beroep, kunnen daarvoor een scholingscheque krijgen. Als die cheque ertoe leidt dat (meer) potentiële werklozen zich laten omscholen tot technici, dan is het projectdoel behaald.

De overkoepelende ambitie van de Regio Deal is echter het behoud van (nieuw) technisch talent in de regio om zo het aanbod van technici op de regionale arbeidsmarkt te vergroten. Beschouwen we de effectiviteit van dit project vanuit de programma-ambitie, dan is het volgen van een omscholingstraject tot technicus onvoldoende. De deelnemers moeten na hun omscholing ook beschikken over vaardigheden die aansluiten bij de behoeften van de werkgevers in de regio. En zij moeten uiteindelijk in de regio gaan werken, anders gaat het technisch talent alsnog verloren.

Op programmaniveau is het belangrijk dat alle afzonderlijke projecten samen en in combinatie met de wijze waarop het programma is opgezet voldoende bijdragen aan het bereiken van de programma-ambitie. Bij de evaluatie ligt hier de focus op de vraag of er voldoende afstemming en synergie is tussen de verschillende projecten. Maar ook of er nog blinde vlekken zijn waarop aanvullende maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld als er is ontdekt dat er nog meer factoren een rol spelen bij de problematiek of omdat de externe omstandigheden zijn veranderd. Daarnaast kan worden gekeken of de effectiviteit van het programma kan worden vergroot door een andere opzet ervan. Bijvoorbeeld de wijze waarop de coördinatie tussen en de integratie van de projecten zijn gewaarborgd, of door het betrekken van andere partijen bij het beleid.

Binnen een beleidsprogramma zijn de leerprocessen op programma- en projectniveau dus met elkaar verbonden. Ideeën en inzichten op programmaniveau beïnvloeden de keuze voor en invulling van projecten. Omgekeerd beïnvloeden de inzichten uit de evaluatie van afzonderlijke projecten weer keuzes over het vervolg van het programma.

Projectevaluatie: tussentijds of achteraf

Voor een lerend en adaptief beleidsprogramma is op programmaniveau een tussentijdse evaluatie wenselijk. Op dat niveau wordt het beleid gaandeweg nader ingevuld en zijn tussentijdse inzichten in de effectiviteit van het beleid dus van belang.

Afzonderlijke projecten daarentegen kunnen zowel tussentijds als achteraf worden geëvalueerd. Niet bij elk project is de behoefte aan leren even groot. Als er bijvoorbeeld al vrij veel bekend is over de werking van bepaalde beleidsinstrumenten in de regio, dan is er minder noodzaak tot tussentijds toetsen of het beleid in de praktijk zo werkt als verwacht. Het is ook verstandig om de behoefte aan en noodzaak van leren in projecten af te wegen (Astbury & Leeuw 2010). Tussentijdse evaluaties zijn in de regel intensief, en vragen veel tijd en betrokkenheid van de partijen die onderdeel uitmaken van het beleid (Folkert et al. 2018).

Een voorwaarde voor een projectevaluatie achteraf is wel dat het project een korte looptijd heeft. Hoe langer een project loopt, hoe groter de kans is dat omstandigheden binnen en buiten de regio veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van de economische conjunctuur. Dit kan van invloed zijn op de bijdrage van het project aan de programma-ambitie. Daarnaast kan in een lerend beleidsprogramma ook worden besloten de programma-ambitie tussentijds bij te stellen. Een evaluatie achteraf is dan niet langer geschikt.

4 Denkkader voor de verkenning van waar wat werkt

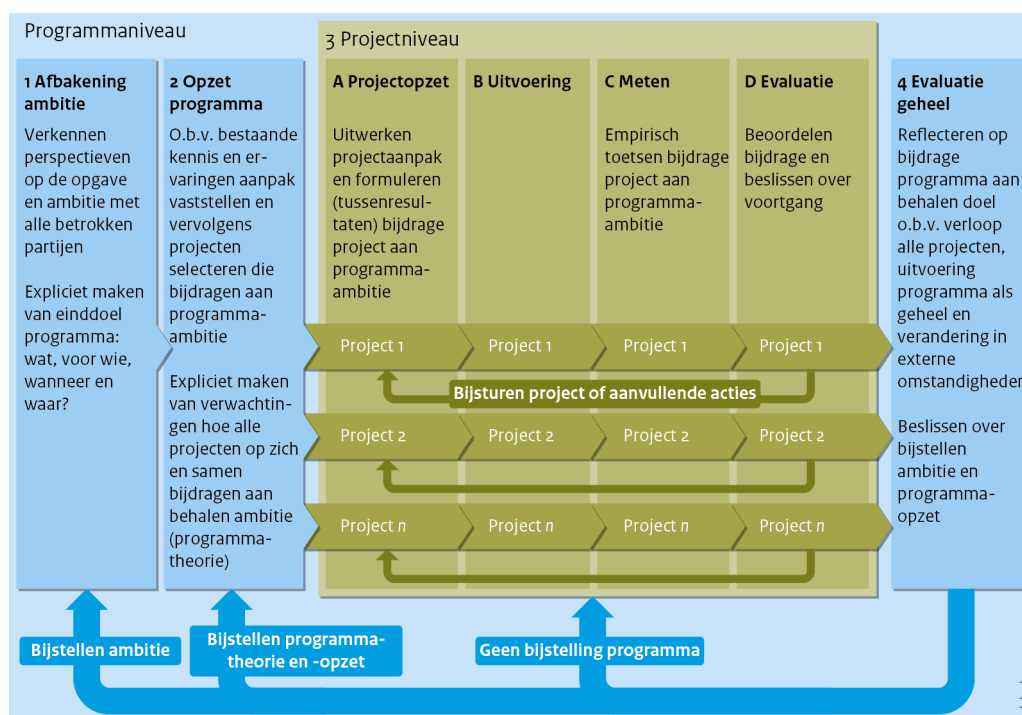
Opzet en toepassing van het denkkader

Aan de hand van het denkkader in figuur 2 beschrijven we in dit hoofdstuk welke overwegingen relevant zijn bij de vormgeving, uitvoering en evaluatie van het beleid in één fase van een lerend en adaptief beleidsprogramma (zoals weergegeven in figuur 1). We illustreren de overwegingen met behulp van een fictief voorbeeld van beleid dat is gericht op het verminderen van sociaal-economische achterstanden van (groepen) inwoners in de regio; een doel dat in meerdere Regio Deals centraal staat.

We onderscheiden vier stappen in het lerende beleidsproces. De twee kleuren laten zien welke stappen op programmaniveau (blauw) en welke op projectniveau (groen) worden gezet. De pijlen geven aan hoe de inzichten uit de programma- en projectevaluaties worden teruggekoppeld, en zo de basis vormen voor de vormgeving van het beleid in de volgende fase. Die terugkoppeling kan plaatsvinden binnen projecten (de pijlen in het groene gedeelte binnen stap 3), maar ook binnen het programma als geheel (pijlen onderaan figuur 2).

Figuur 2

Denkkader projecten binnen programma



Bron: PBL

We beschrijven elke stap in het denkkader ongeveer even uitgebreid. In de praktijk is de relevantie van een stap en daarmee de tijd die daaraan wordt besteed variabel gedurende de looptijd van het beleidsprogramma. Als het beleid net is gestart, zal er bij het doorlopen van het denkkader relatief veel tijd worden besteed aan de eerste twee stappen. In latere fases hangt de tijd die aan deze twee stappen wordt besteed af van de mate waarin het programma moet worden bijgesteld (zie pijlen onderaan figuur 2). Als wordt besloten om de

programma-ambitie bij te stellen, dan start het denkkader weer bij stap 1; wordt alleen de opzet van het beleidsprogramma bijgesteld, dan start het bij stap 2; en als er geen aanpassingen op programmaniveau nodig zijn, dan beperkt de volgende fase zich tot de overwegingen in stap 3 en 4.

Om de volgorde van de stappen te kunnen duiden, beschrijven we ze zo dat elke stap logisch uit de vorige volgt. In de praktijk kan evenwel blijken dat voor het uitwerken van een nieuwe stap toch eerst een vorige stap nader moet worden uitgewerkt. Kortom, het benutten van dit denkkader in de praktijk is dus meer iteratief dan hier beschreven en afhankelijk van de behoefte aan reflectie die er op dat moment is.

Stap 1: afbakenen van de programma-ambitie

Vóór het beleidsprogramma kan worden uitgewerkt, is het van belang om een afgebakende beleidsambitie te formuleren. Twee vragen zijn daarbij leidend: hoe verschilt de huidige situatie van de gewenste situatie, oftewel, wat is de opgave? En wat wil het beleidsprogramma hierin veranderen, voor wie en wanneer (de beleidsambitie)?

Hoewel in lerend en adaptief beleid ook de beleidsambitie kan worden bijgesteld, betekent dit niet dat deze vaag kan worden gehouden. Het in elke fase expliciet maken en afbakenen van de ambitie is juist cruciaal om richting te geven aan het zoekproces naar wat werkt in die fase. Een punt op de horizon biedt houvast bij het bepalen van welke activiteiten daarvoor nodig zijn en hoe deze met elkaar samenhangen. Bovendien is het zonder duidelijkheid over waar naar wordt gestreefd onmogelijk om te achterhalen waarom de gekozen projecten wel, niet of onvoldoende bijdragen aan het bereiken van de programma-ambitie. Onduidelijkheid over de ambitie belemmert dus de leerfunctie van een evaluatie, waardoor het moeilijker is om systematisch te verkennen waar wat werkt. Het afbakenen van de ambitie is daarom ook de eerste stap bij het uitwerken van de beleidstheorie.

Voor het afbakenen van de programma-ambitie moet een aantal fundamentele keuzes worden gemaakt over wat wordt nagestreefd, en voor wie, waar en wanneer. Die keuzes zijn inherent moreel van aard: het gaat om wat acceptabel of wenselijk wordt gevonden. In het geval van het fictieve voorbeeld in dit hoofdstuk is het de vraag: wanneer is er sprake van een sociaal-economische achterstand? Daarover lopen de meningen uiteen. Het gaat dus om politieke keuzes. In kader 5 illustreren we via het fictieve voorbeeld de verschillende keuzes waar beleidsmakers voor staan bij het vaststellen van de ambitie, en hoe deze gevolgen hebben voor het beleid dat wordt gevoerd; zie Buitelaar 2020 en Evenhuis et al. (te verschijnen) voor een uitgebreidere toelichting.

5. Politieke keuzes bij het afbakenen van de ambitie

Meerdere Regio Deals zijn gericht op het verminderen van achterstanden in de sociaal-economische positie van (groepen) inwoners in een wijk of regio. Om de ambitie te concretiseren, is de eerste vraag die dan moet worden beantwoord: wanneer heeft iemand een achterstand? Wat iemands positie is, hangt af van waar naar wordt gekeken. Zo betekent een hoog inkomen niet automatisch dat iemand ook de vrijheid heeft om het eigen leven in te richten in lijn met zijn of haar waarden en ambities. Wat precies als onacceptabel wordt beschouwd, is bepalend voor het beleid. Beleid dat erop is gericht om voldoende inkomen voor iedereen te creëren, ziet er heel anders uit dan beleid dat gelijke kansen voor iedereen ambieert.

Vervolgens is de vraag: wie krijgt wat en waar? Voor schaarse middelen, zoals inkomen of woningen, is het de vraag welke verdeling rechtvaardig wordt gevonden. Daar zijn verschillende perspectieven op. Zo kan het beleid focussen op zoveel mogelijk hetzelfde voor iedereen, waarbij het verminderen van verschillen tussen groepen het doel is. Hoe gelijkjer die verdeling, hoe rechtvaardiger. Maar een alternatief is streven naar voldoende voor iedereen. Dan is het beleid gericht op het voorkomen dat inwoners onder

een bepaald bestaansminimum belanden, wat een heel ander beleid vraagt dan het streven naar een gelijkere verdeling. Wanneer een verdeling voldoende gelijk is, of wat wordt beschouwd als een acceptabel bestaansminimum, is een politieke keuze.

Ook is het de vraag welke afruilen tussen de verschillende aspecten van het leven, maar ook in de tijd en ruimte politiek acceptabel worden gevonden. Het verbeteren van de positie van groepen inwoners op één aspect van het dagelijks leven kan bijvoorbeeld negatieve gevolgen hebben voor andere aspecten daarvan. Zo kan een dankzij het beleid stijgend inkomen van inwoners ertoe leiden dat meer mensen een auto gaan kopen. Het verbeteren van hun sociaal-economische positie gaat dan gepaard met een verslechtering van de fysieke leefomgeving, omdat de extra auto's leiden tot meer luchtvervuiling of meer verkeer op straat. Of het beleid leidt ertoe dat de positie van inwoners elders verslechtert. Als bijvoorbeeld in een wijk goedkope huurwoningen worden vervangen door duurdere nieuwbouw, dan kan dit oude bewoners dwingen om te vertrekken naar buurten waar voor hen nog wel betaalbare woningen zijn. De gevolgen hiervan kunnen voor deze bewoners worden beperkt door ze een urgentieverklaring te geven voor sociale woningbouw, maar daardoor stijgt de wachttijd voor een sociale huurwoning wel voor andere inwoners van de stad. Is dat wenselijk? Het is belangrijk dit soort afruilen expliciet te maken: waar wordt voor gekozen en ten koste van wie of wat?

Het kan verstandig zijn om alle partijen die een rol spelen bij het beleid al te betrekken bij het afbakenen en vaststellen van de programma-ambitie. Door hun perspectieven op wat sociaal-economische achterstanden zijn en wat het welzijnsniveau in de regio idealiter zou moeten zijn in de regio met elkaar te delen, worden eventuele verschillen hierin al vroeg in het beleidsproces duidelijk. Dit voorkomt verwarring later in het proces en vergroot de kans dat het beleidsprogramma een samenhangend geheel vormt dat wordt gedragen door alle betrokkenen.

Stap 2: opzetten van het beleidsprogramma

Nadat de programma-ambitie is afgebakend, kan de aanpak van het beleidsprogramma nader worden uitgewerkt. De volgende vraag is daarbij leidend: wat is er nodig om van de huidige situatie naar de gewenste situatie te komen, zoals verwoord in de beleidsambitie?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, moeten ideeën worden geformuleerd over de oorzaken van de regionale problematiek. Dat lijkt haaks te staan op het doel van lerend en adaptief beleid dat juist is gericht op het verkennen van die oorzaken en de mogelijke aanpak daarvan. Het doel van deze stap is echter niet het vaststellen van de enige, juiste aanpak – die is nu eenmaal niet bekend –, maar om een doordachte en samenhangende aanpak te bedenken op basis van wat er tot dan toe bekend is over de problematiek. Vaak zijn er wel (in elk geval ten dele) inzichten in de oorzaken van de problematiek in de regio. Bijvoorbeeld op basis van ervaringen met eerder beleid en eerder uitgevoerde beleidsevaluaties,¹² of (wetenschappelijk) onderzoek naar bijvoorbeeld de regionale economie, sociale structuur, fysieke leefomgeving of het functioneren van de arbeidsmarkt en de woningmarkt in de regio. Voor een beter beeld van wat er speelt, kan de problematiek ook worden besproken met de doelgroep of belangenorganisaties.

Op basis van de bestaande inzichten in of ideeën over de oorzaken van de problematiek, kan vervolgens worden nagedacht over wat er nodig is om die oorzaken aan te pakken. Om dit te illustreren, geven we in figuur 3 opnieuw de eerste twee stappen van het denkkader weer, maar dan uitgewerkt voor het voorbeeld van beleid dat is gericht op het verminderen van sociaal-economische achterstanden onder inwoners in een regio. Stel dat de ambitie is het verbeteren het welzijnsniveau van alle inwoners die op de armoedegrens leven tot het

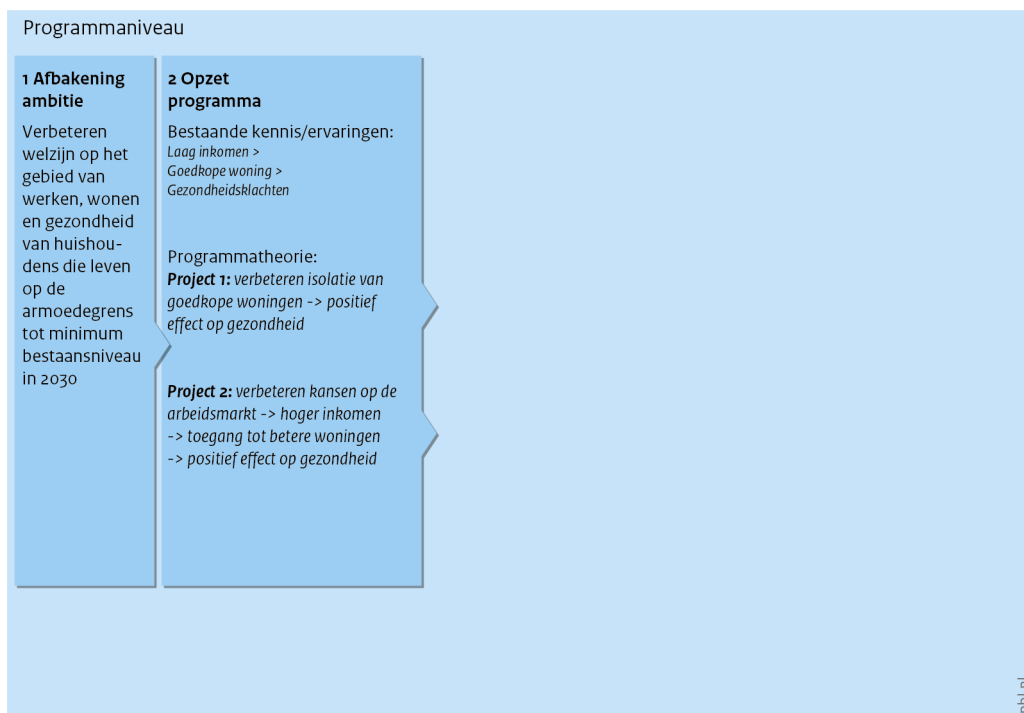
¹² Op sommige beleidsterreinen, zoals infrastructuur en sociale zekerheid, wordt beleid regelmatig geëvalueerd.

minimumbestaansniveau. En dat uit onderzoek is gebleken dat deze groep inwoners vaak wonen in goedkope woningen met een slechte isolatie waardoor zij kampen met gezondheidsklachten.¹³ De slechte woonkwaliteit veroorzaakt dus (voor een deel) hun lagere welzijn. Dit probleem kan op verschillende manieren worden aangepakt, bijvoorbeeld door beleid gericht op verbetering van de woningisolatie, of indirect door beleid gericht op het vergroten van hun kansen op werk, waardoor hun inkomen stijgt en ze zich een betere woning kunnen veroorloven of zelf hun woning kunnen opknappen.

Zodra de aanpak op hoofdlijnen is uitgewerkt, kan worden besloten welke projecten in deze fase van het beleidsprogramma zullen worden uitgevoerd.¹⁴ In het voorbeeld in figuur 3 worden twee projecten gestart, omdat voor de twee mogelijke aanpakken inzet nodig is vanuit een ander beleidsterrein (respectievelijk wonen en economie) en betrokkenheid van andere uitvoerende partijen (zoals woningcorporaties bij het eerste project, en het UWV in het tweede project).

Figuur 3

Denkkader projecten binnen programma



Bron: PBL

Zoals dit voorbeeld laat zien, is er vaak meer dan één aanpak denkbaar voor hetzelfde probleem. Om een beter beeld te krijgen van wat een kansrijke aanpak is, kunnen verschillende varianten worden voorgelegd aan de doelgroep en de benodigde uitvoerende organisaties. Dit biedt zicht op hun mogelijkheden en bereidheid om aan het beleid mee te werken en kan het draagvlak voor de aanpak vergroten.

¹³ Ook deze oorzaak is bedoeld als een fictief voorbeeld. In werkelijkheid bestaat er mogelijk geen of een ander verband tussen woningisolatie en gezondheidsklachten.

¹⁴ Naast van het verwachte effect en inhoudelijke afwegingen, hangt de keuze van projecten (en activiteiten daarbinnen) uiteraard ook af van de haalbaarheid (qua capaciteit en beschikbare middelen) en de politieke en publieke steun voor de verschillende opties (Van der Steen et al. 2018).

Bij de afweging van verschillende opties is het belangrijk rekening te houden met mogelijke (onbedoelde) neveneffecten voor andere inwoners, in de regio zelf en daarbuiten. Zo is een reëel risico van regionaal beleid het zogenoemde waterbedeffect. Het probleem wordt dan niet echt opgelost, maar verschuift naar andere regio's. Bijvoorbeeld als de bestrijding van criminaliteit in een wijk leidt tot verplaatsing van de activiteiten van criminelen naar aangrenzende wijken. Daarnaast bestaat het risico – zeker als het beleidsprogramma bestaat uit projecten op verschillende beleidsterreinen – dat de aanpak op het ene terrein de doelen op het andere dwarszit, zoals het stimuleren van autobezit en duurzaamheidsdoelstellingen.

Voor de afstemming tussen projecten is het daarom raadzaam om op programmaniveau een beleidstheorie uit te werken. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2, bestaat die theorie uit concrete veronderstellingen over de werking van het beleid (zie figuur 3 voor een toepassing op de twee projecten uit ons fictieve voorbeeld). Door expliciet te maken hoe en waarom elk project afzonderlijk én in samenhang met de andere projecten bijdraagt aan de programma-ambitie, ontstaat inzicht in eventuele afhankelijkheden of overlap tussen projecten, maak ook in de volgtijdelijkheid van projecten dat wil zeggen welke projecten eerst nodig zijn voordat andere kunnen worden gestart.¹⁵

Stap 3: projectopzet, -uitvoering, -monitoring en -evaluatie

Het beleid wordt op projectniveau uitgevoerd. Daartoe wordt elk project eerst verder geconcretiseerd. Per project wordt besloten welke activiteiten met de beschikbare capaciteit en middelen worden ondernomen. Die activiteiten bestaan uit alle maatregelen die worden genomen of instrumenten die worden ingezet, bijvoorbeeld voorlichting, subsidie, regelgeving of investeringen.

Om te kunnen verkennen of het project bijdraagt aan de programma-ambitie, is het van belang om al bij de opzet van het project (stap 3A in figuur 2) uit te werken hoe dat wordt geëvalueerd. Dat geldt voor zowel een tussentijdse projectevaluatie als een evaluatie achteraf. We lichten voor beide evaluatietypen toe wat er nodig is om de effecten van het project te kunnen meten.

Projectevaluatie achteraf

Het doel van een evaluatie achteraf is te laten zien hoe de activiteiten in het project hebben geleid tot een verandering in de maatschappij. Toegepast op ons voorbeeld: is het welzijn verbeterd van de mensen die in de regio op de armoedegrens leven? Om die verandering te kunnen vaststellen, wordt eerst het welzijn van deze groep inwoners voor aanvang van het beleid gemeten (de nulmeting) en vervolgens na afloop.

Alleen het meten van die verandering is echter niet voldoende om vast te kunnen stellen of het project heeft geleid tot een ander welzijnsniveau. Naast het beleid zijn nog vele andere factoren van invloed op hoe het is gesteld met het welzijn van mensen, en ook die factoren kunnen de verandering in het welzijnsniveau hebben veroorzaakt. Zo kan bij een geslaagd project het welzijn van de inwoners toch zijn gedaald als de afloop van het project samenvalt met een dip in de economische groei. Of omgekeerd: door verbeterde economische omstandigheden is hun welzijn verbeterd, terwijl het beleid geen of weinig effect heeft gehad.

¹⁵ Eventueel kan gebruik worden gemaakt van een evaluatie vooraf (ex ante) om verschillende varianten van het programma tegen elkaar af te wegen.

Voor het vaststellen óf het beleid een effect heeft en hoe groot dat effect is, is het dus nodig om het beleidseffect te isoleren van dat van alle andere factoren.¹⁶ Dit stelt echter wel specifieke eisen aan de opzet en uitvoering van een project, die in de praktijk niet altijd mogelijk zijn. We lichten dit nader toe in kader 6. Voor alternatieve manieren om een project achteraf te evalueren en de eisen die dit stelt aan de opzet van het project en de evaluatie, verwijzen we naar het rapport *Durf te meten* van de commissie Theeuwes (2012).

6. Meten van de beleidsimpact via 'randomized controlled trials'

De laatste jaren wordt voor de evaluatie achteraf van (sociaal-)economisch beleid steeds meer gebruik gemaakt van zogenoemd gerandomiseerd onderzoek met een controlegroep – *randomized controlled trial* (RCT) – een onderzoeksmethode die traditioneel wordt toegepast bij het testen van medicijnen (Bulte & Lensink 2020). Veel onderzoekers en beleidsmakers beschouwen deze evaluatietechniek als de 'gouden standaard' voor evaluatie (Van der Steen et al. 2018), omdat een RCT het mogelijk maakt om de impact van beleid op de maatschappij te meten. In 2019 is de RCT-aanpak van Abhijit Banerjee, Esther Duflo en Michael Kremer in hun onderzoek naar hoe mondiale armoede kan worden verminderd zelfs beloond met de Nobelprijs voor de Economie.

Het doel van een RCT is vast te stellen wat er zou zijn gebeurd als dat beleid er niet was geweest: was de uitkomst dan anders geweest? De methode biedt dus inzicht in welk deel van de uitkomst het gevolg is van het gevoerde beleid (commissie Theeuwes 2012). Het uitvoeren van een RCT vergt een specifieke beleidsopzet. De doelgroep van het beleid wordt willekeurig (bijvoorbeeld via loting) in twee groepen verdeeld, waarbij één groep wordt blootgesteld aan de nieuwe beleidsmaatregel, de testgroep, en de andere groep, de controlegroep, niet. Hierdoor zijn beide groepen, uitgezonderd in hoeverre ze effect ondervinden van het nieuwe beleid, volledig vergelijkbaar (zowel in persoonskenmerken als in de mate waarin ze worden blootgesteld aan andere ontwikkelingen of beleid). Het waargenomen verschil in uitkomst tussen de twee groepen kan daardoor alleen worden toegeschreven aan de beleidsmaatregel waaraan de testgroep wel en de controlegroep niet is blootgesteld.

Door de specifieke onderzoeksopzet van een RCT is deze evaluatiemethode echter niet altijd bruikbaar in de beleidspraktijk. Dat heeft verschillende redenen. Er zijn principiële kwesties. De uitvoering van een RCT is niet altijd ethisch wenselijk, omdat slechts een deel van de inwoners de voordelen (of nadelen) van de maatregel krijgt toegekend (Van Echtelt et al. 2019). Ook mogen deelnemers aan het experiment niet weten tot welke groep zij behoren, wat niet strookt met een transparante en open overheid (Van der Steen et al. 2018). Een alternatief voor loting is een natuurlijk experiment waarin bijvoorbeeld een institutionele verandering in een regeling resulteert in het ontstaan van twee groepen die vergelijkbaar zijn behalve dat ze al dan niet worden blootgesteld aan de nieuwe maatregel. Dat gebeurt bijvoorbeeld als de leeftijdsgrens voor een regeling wordt aangepast. Dan moet er echter wel sprake zijn van zo'n verandering.

Daarnaast zijn er praktische belemmeringen, zeker als het gaat om de toepassing binnen lerend en adaptief beleid. Een RCT is uitermate geschikt voor het meten van het effect van projecten met één concrete beleidsmaatregel en één helder omschreven, vooraf vastgesteld en tijdens de uitvoering gefixeerd doel (Bulte & Lensink 2020). Niet elk project kan worden opgesplitst in specifieke maatregelen waarvoor het mogelijk is een test- en controlegroep te aan te wijzen, en juist binnen lerend beleid is het van belang dat er ook ruimte is om het project tussentijds bij te stellen. Het niet overeenstemmen van de effecten van het project met het oorspronkelijke beleidsdoel is bij zo'n beleid geen teken dat het beleid niet heeft gewerkt, maar het gevolg van bewuste keuzes tot het tussentijds aanpassen van het beleid (Mastop & Faludi 1997).

Via een vergelijking van de situatie voor en na het beleid kan wel worden vastgesteld of het beleid effect heeft, maar niet *waarom* het beleid wel, niet of onvoldoende werkt. Om hier nader inzicht in te krijgen, zijn aanvullende analyses noodzakelijk, zoals het bevragen (via enquêtes of interviews) van de doelgroep (commissie Theeuwes 2012; Van Echtelt et al. 2019).

¹⁶ In de Handreiking beleidsdoorlichtingen op www.rijksbegroting.nl wordt dit de 'impact' van het beleid genoemd: de uiteindelijk bereikte maatschappelijke veranderingen als gevolg van de directe effecten van de presaties die zijn geleverd met de beleidsactiviteiten (beleidsinstrumenten of -interventies).

Voor een lerend en adaptief beleidsprogramma zijn die aanvullingen van groot belang. Die analyses bieden inzicht in de werking van het beleid en daarmee of de ideeën over de oorzaken van de problematiek en verwachtingen over de werking van het beleid wel kloppen.

Tussentijdse projectevaluatie

Als een project een vrij lange looptijd heeft of de werking van de ingezette activiteit(en) onzeker is, dan wordt de effectiviteit bij voorkeur al tussentijds geëvalueerd zodat er nog ruimte is voor bijsturing (zie hoofdstuk 3). Gedurende de uitvoering van het project is het effect op de maatschappij nog niet (volledig) waarneembaar. Wel kan worden onderzocht in hoeverre de tussenresultaten worden behaald die noodzakelijk zijn om uiteindelijk de beoogde eindsituatie te bereiken. In een tussentijdse projectevaluatie staat daarom het effect van het project op de tussenresultaten centraal, in plaats van op het eindresultaat.

Voor een tussentijdse projectevaluatie is het noodzakelijk om tijdens de opzet van het project expliciet te maken welke tussenresultaten moeten worden behaald, wil het project uiteindelijk bijdragen aan de programma-ambitie: wat moet er veranderen in de ideeën, mogelijkheden, middelen of het gedrag van de doelgroep, zodat het project inderdaad leidt tot het met het beleid gewenste eindresultaat? Vervolgens wordt gedurende de uitvoering van het project gemonitord of die tussenresultaten worden geboekt en zo niet, waarom niet.¹⁷

De verwachte tussenresultaten van een project kunnen expliciet worden gemaakt door hypothesen te formuleren over de verwachte werking van het beleid, bijvoorbeeld met behulp van een 'als-dan-redenering'. We illustreren dit in figuur 4, waarin we het voorbeeld uit figuur 3 verder hebben uitgewerkt op projectniveau. Onder stap 3A staat de als-dan-redenering die past bij het project waarin via subsidies voor woningisolatie (de gekozen activiteit) wordt geprobeerd de gezondheid te verbeteren van de inwoners in de regio die op de armoedegrens leven.

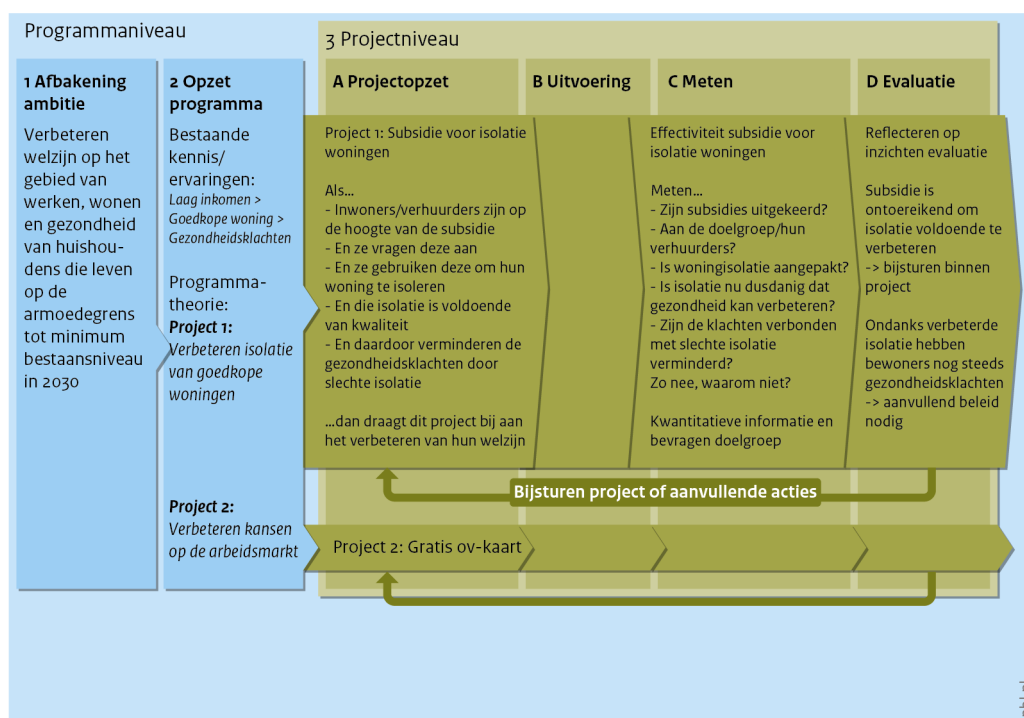
Zoals eerder is toegelicht (zie kader 4 in hoofdstuk 3) is het van belang om niet alleen de tussenresultaten te benoemen die nodig zijn om het projectdoel te behalen (de isolatie van goedkope woningen is verbeterd), maar ook de stappen tot het behalen van de programma-ambitie (de gezondheid van de inwoners van die woningen is verbeterd). Alleen dan kan worden achterhaald of het project bijdraagt aan de programma-ambitie.

Ook is het niet voldoende om alleen de input (de beschikbaar gestelde middelen of capaciteit) of de output (de uiteindelijke prestaties die zijn bereikt met die middelen of ingezette capaciteit) van het project te meten. Hoewel deze tussenresultaten zeker informatief zijn, is daarmee nog niet gezegd dat het beleid een dusdanig effect heeft dat uiteindelijk de gewenste eindsituatie wordt bereikt. Hoeveel inwoners (of verhuurders) een subsidie hebben gekregen om hun woning te isoleren, zegt weinig over een daadwerkelijke verbetering van het welzijn van de bewoners. Daarvoor moet binnen de doelgroep aanvullende informatie worden verzameld, bijvoorbeeld over de toereikendheid van de subsidie om de woning goed te kunnen isoleren, en daaruit volgend of hun gezondheid ook is verbeterd. Niettemin is het wel zinvol om bij te houden hoeveel subsidie beschikbaar is (input) en hoeveel subsidie er is verstrekt en aan wie (output). Als slechts weinig bewoners een subsidie ontvangen, of vooral bewoners voor wie het beleid eigenlijk niet is bedoeld, dan is de kans klein dat het project ook het gewenste effect zal hebben.

¹⁷ De hier beschreven monitoring verschilt van monitors van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de monitor van het CBS over hoe het is gesteld is met de brede welvaart. Die laatste zijn bedoeld om trends in de uitkomsten (zoals brede welvaart) en daarmee eventuele beleidsopgaven te signaleren. Daarvoor is het noodzakelijk elk jaar zoveel mogelijk dezelfde indicatoren te verzamelen. Bij monitoring om te leren over waar wat werkt is moeten de indicatoren juist steeds worden afgestemd op de projecten die dan lopen, zodat kan worden getoetst of die projecten ook in de praktijk het verwachte effect hebben.

Figuur 4

Denkkader projecten binnen programma



Bron: PBL

Het moment waarop de eerste tussentijdse resultaten kunnen worden gemeten (stap 3C in figuur 4), hangt af van hoe snel na de start van de uitvoering de eerste effecten van het beleid kunnen worden verwacht. Dat moment is sterk afhankelijk van wat voor type project het is. Zo kan het wel even duren voordat na het verstrekken van een subsidie een woning ook daadwerkelijk is geïsoleerd (project 1), terwijl een project waarin gratis ov-kaarten worden verstrekt om zo de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten (project 2 in het voorbeeld in figuur 4) het mobiliteitsgedrag direct kan veranderen.

Als bij het meten van het effect van een project blijkt dat bepaalde tussenresultaten niet worden behaald, dan is het cruciaal om na te gaan *waarom* dat zo is. Dit geeft houvast bij keuzes over hoe het beleid moet worden bijgestuurd om de programma-ambitie alsnog te kunnen verwezenlijken. Voor het achterhalen waarom iets niet is gebeurd, is het vaak noodzakelijk om in gesprek te gaan met de betrokken uitvoerende organisaties of de doelgroep.

Tot slot kan op basis van de inzichten van de meting van de effectiviteit van een project (stap 3C in figuur 4) worden gereflecteerd op de rol van het project in het vervolg van het beleidsprogramma (stap 3D). Haalt het project de programma-ambitie in de huidige opzet voldoende dichterbij of moet het worden aangepast of kan het zelfs beter worden stopgezet? In figuur 4 geven we bij stap 3D twee voorbeelden van resultaten uit de evaluatie, die een indicatie zijn dat bijsturing nodig is. Bij de reflectie is het de vraag of het voldoende is om het project bij te sturen, of dat er aanvullend beleid nodig is op programmaniveau. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval als het project alleen effect kan hebben als er ook op een ander terrein beleid wordt gevoerd of als er sprake is van negatieve interacties tussen projecten.

Deze stap laat zien dat er veel specifieke gegevens nodig zijn om te kunnen evalueren of een project bijdraagt aan de programma-ambitie. In kader 7 geven we een aantal suggesties om de monitoring van de effectiviteit van projecten beheersbaar te houden.

7. Monitoring in de praktijk

Monitoring van de effectiviteit van beleid is cruciaal om te kunnen leren over wat werkt in de regio. In de beschreven beleidsopzet is monitoring direct verbonden met de beleidsvormgeving en -uitvoering: inzichten uit de monitoring van één fase vormen de basis voor keuzes over het verbeteren van het beleid in de volgende fase. Voor lerend en adaptief beleid is het daarom belangrijk de monitoring goed te beleggen in het beleidsproces en te zorgen voor voldoende capaciteit en middelen om de effecten van het beleid te kunnen meten.

Door bij de start van het beleidsprogramma het denkkader te doorlopen, kan een (globale) inschatting worden gemaakt van de omvang van de benodigde kennisverzameling en wat voor type indicatoren nodig zijn. Hypothesen over hoe elk project bijdraagt aan het behalen van de programma-ambitie (zoals in stap 3A in figuur 4) laten zien welke informatie boven tafel moet komen, en op basis daarvan kan worden ingeschat wat er voor nodig is om dat voor elkaar te krijgen (variërend van interviews met de doelgroep tot het gebruik van reeds bestaande dataverzamelingen). Het is efficiënt dit voor alle projecten tegelijk te bekijken, want mogelijk kunnen de gegevens voor de evaluatie van twee verschillende projecten in één keer worden verzameld.

Ook kan het zinvol zijn om in kaart te brengen wat al lopende monitoringstrajecten zijn en te verkennen of die al geschikte indicatoren bevatten. In veel gevallen is echter gedetailleerde informatie nodig die specifiek is voor de uitvoering van het project of gaat het om de ervaringen van de doelgroep met het project. Bestaande statistieken zijn daarvoor vaak te algemeen. Indien mogelijk, kan het wel efficiënt zijn om voor de dataverzameling gebruik te maken van bestaande monitoringstrajecten waarin enquêtes of interviews met inwoners van de regio worden gebruikt. Een voorwaarde is dan wel dat de timing van de monitoring aansluit op het beleidstraject.

Stap 4: evaluatie op programmaniveau

In de laatste stap van het denkkader wordt gereflecteerd op het verloop van het programma tot dan toe, en of het noodzakelijk is om het beleid bij te sturen in de volgende fase van het programma. De reflectie op programmaniveau is gebaseerd op de inzichten uit alle project-evaluaties (tussentijds en achteraf) in stap 3, maar ook op de ervaringen met de afstemming tussen de projecten binnen het programma, of met het draagvlak voor het beleid en eventuele veranderingen in externe omstandigheden die de effectiviteit van het beleid beïnvloeden.

Voor het structureren van de reflectie kan gebruik worden gemaakt van de beleidstheorie die in stap 2 is opgesteld: welke verwachtingen over de werking van het beleid kloppen wel en welke niet? En als deze niet kloppen, hoe komt dat (mogelijk) dan? Welke nieuwe inzichten zijn er opgedaan over de oorzaken van de problematiek of over welke aanpak deze vraagt? Op basis van het antwoord op deze vragen kan de beleidstheorie worden aangepast. Het vastleggen van die aanpassingen geeft niet alleen richting aan keuzes over de vormgeving van het beleid in de volgende fase, maar is ook belangrijk voor de politieke en publieke verantwoording van adaptief en lerend beleid.

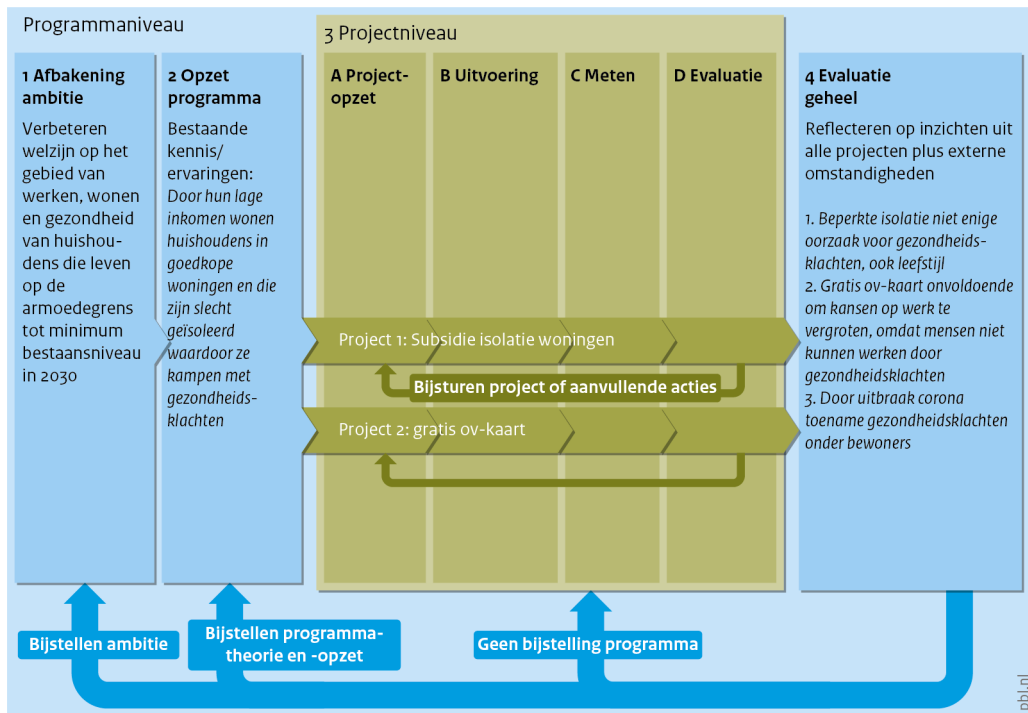
Het programma kan op verschillende niveaus worden bijgesteld. Om te illustreren welke keuzes wanneer kunnen worden gemaakt, hebben we stap 4 in figuur 5 nader uitgewerkt voor het voorbeeld van beleid met als doel het verbeteren van het welzijn van de inwoners die onder de armoedegrens leven.

Er kan worden besloten om de ambitie bij te stellen. Veranderingen in externe omstandigheden kunnen ertoe leiden dat de gestelde ambitie niet langer realistisch is. Zo kan de uitbraak

van de COVID19-pandemie ertoe leiden dat de gezondheid van mensen die op de armoedegrens leven dusdanig is verslechterd, dat zij niet in staat zijn om te werken. Dan kan worden besloten het beleid volledig te richten op het verbeteren van hun gezondheid, en niet langer ook op het gebied van werken. Maar ook bij ongewijzigde externe omstandigheden kan worden besloten de ambitie bij te stellen. Bijvoorbeeld als uit de projectevaluaties blijkt dat de aanpak van het probleem veel meer vraagt dan gedacht en de streefdatum niet reëel is.

Figuur 5

Denkkader projecten binnen programma



Bron: PBL

Een andere optie, die in de praktijk vaker zal voorkomen, is dat wordt besloten de programmaopzet bij te stellen. Stel dat uit de projectevaluatie blijkt dat ondanks de betere isolatie van de woningen de gezondheid van de bewoners amper is verbeterd, en nader onderzoek laat zien dat dit komt omdat veel van hen roken. De achterblijvende gezondheid wordt dus door meer veroorzaakt dan alleen de slechte kwaliteit van de woning, en alleen het isoleren van de woning is dan niet voldoende om het doel te bereiken; er zijn ook activiteiten nodig die hen helpen om te stoppen met roken.

Een andere reden voor het wijzigen van de programmaopzet is als er nadere afstemming nodig is tussen twee projecten. Zo zal een gratis ov-kaart weinig bijdragen aan de kansen op de arbeidsmarkt van personen die door hun slechte gezondheid niet kunnen werken. Voor die groep is het belangrijk eerst hun gezondheidssituatie te verbeteren, voordat zij een gratis ov-kaart krijgen.

Bijdragen van het denkkader

We eindigen deze notitie met een aantal suggesties voor hoe het doorlopen van het denkkader kan bijdragen aan een lerend en adaptief beleidsproces.

In het beginstadium van het beleid, nog voor de uitvoering is gestart, kan het kader worden benut voor het doordenken en expliciet maken van de verwachtingen over de opgave, ambitie en werking van het beleid. Met het vroegtijdig doorlopen hiervan ontstaat eerder een samenhangende en integrale beleidsopzet. Zeker in beleidsprogramma's kan het doorlopen van het denkkader helpen bij het identificeren van mogelijke interacties, maar ook knelpunten tussen de verschillende projecten.

Ook helpt het denkkader om de monitoring en evaluatie van afzonderlijke projecten zodanig op te zetten dat duidelijk wordt of het project (voldoende) bijdraagt aan de ambitie op programmaniveau. Een project kan nog zo effectief zijn, binnen een beleidsprogramma heeft het pas zin als het bijdraagt aan de overkoepelende programma-ambitie.

Tot slot kan het doorlopen van het denkkader samen met alle betrokken partijen – zowel op strategisch als uitvoerend vlak – de kans vergroten dat zij de ambitie en aanpak zullen ondersteunen en meer begrip hebben voor elkaars positie en belangen. Dat vermindert het risico op verwarring over elkaars rol en inzet later in het beleidsproces, en bevordert daarmee ook de effectiviteit van het beleid.

Bijlage 1 Reflectiebijeenkomsten

In 2019 is het denkkader gebruikt als basis voor een kritische reflectie op de programma-opzet en monitoringsaanpak van de Regio Deals Zeeland en Groene Hart. In vier workshops heeft het PBL samen met strategische en uitvoerende partijen uit deze Deals de diverse onderdelen van hun beleidsprogramma onder de loep genomen en gereflecteerd op hun beleidstheorie en de wijze waarop de effectiviteit van het beleid in de praktijk kan worden gemonitord. De inhoudelijke inzichten uit die workshops zijn meegenomen in de beschrijving van het denkkader in hoofdstuk 4.

In dit tekstkader delen we de inzichten die zijn opgedaan over het organiseren van een bijeenkomst waarin betrokken partijen gezamenlijk aan de slag gaan met het doorlopen van het denkkader, om zo een beleidstheorie te ontwikkelen en een daarbij aansluitende monitorings- en evaluatiesystematiek op te zetten.

- Zorg voor een procesbegeleider die kennis heeft van en ervaring heeft met tussentijdse evaluatie van beleidsprogramma's en -projecten, en wat voor type indicatoren daarvoor nodig zijn. Hij of zij kan dan beoordelen of de juiste informatie boven tafel komt.
- Doorloop de stappen op programmaniveau met alle betrokken partijen, zodat eventuele verschillende perspectieven op de opgave en ambitie duidelijk worden. Neem hiervoor de tijd, zodat de partijen elkaar goed begrijpen en er uiteindelijk een gedeeld beeld kan ontstaan. Zo kan een door iedereen gedragen beleidstheorie worden ontwikkeld.
- Bespreek de verwachte werking van afzonderlijke projecten in aparte groepen en maak de verwachtingen over de werking van het project zo concreet mogelijk: hoe zal het project bijdragen aan de programma-ambitie, en welke tussenresultaten zijn daarvoor nodig?
- Deel de opgedane inzichten uit de afzonderlijke projecten plenair om te zien hoe de projecten samenhangen, zodat duidelijk wordt waar noodzaak is tot afstemming of verbinding tussen projecten.
- Zorg voor de aanwezigheid van partijen op zowel strategisch als uitvoerend niveau. Om te komen tot concrete hypothesen over de verwachte werking van het beleid – en daarmee indicatoren die moeten worden verzameld om deze te toetsen – is het belangrijk dat ook personen aanwezig zijn met kennis over de uitvoeringspraktijk.

Literatuur

Astbury, B. & F.L. Leeuw (2010), 'Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation', *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363-381.

Blamey, A., & Mackenzie, M. (2007), 'Theories of change and realistic evaluation: peas in a pod or apples and oranges?' *Evaluation*, 13(4), 439-455.

Broekhoven, S. van & A. van Buuren (2020), 'Climate adaptation on the crossroads of multiple boundaries. Managing boundaries in a complex programme context', *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2020.1722066.

Buitelaar, E. (2020), *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij. Vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem/Den Haag: Trancity*valiz/PBL.

Bulte, E. & R. Lensink (2020), 'Beter evalueren van hulp vergroot de impact ervan', *ESB*, 105(4782), 58-61.

Busscher, T. (2014), *Towards a programme-oriented planning approach: Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning*, Groningen: University of Groningen.

Cartwright, N. (2009), *Will this policy work for you? Predicting effectiveness better: how philosophy helps. Presidential Address PSA 2010*. Londen: LSE.

Echtelt, P. van., Sadiraj, K., Hof, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & M. Versantvoort (2019), *Eindevaluatie van de participatiewet*. Den Haag: SCP.

Commissie Theeuwes (2012), *Durf te meten. Eindrapport expertgroep effectmeting*. Utrecht/Amsterdam/Den Haag: commissie Theeuwes.

Evenhuis, E., Weterings, A. & M. Thissen (te verschijnen), *Keuzes bij het Bevorderen van Brede Welvaart in de Regio*. Den Haag: PBL.

Folkert, R., L. Verwoerd & F. Verwest (2018), 'Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren', *Beleidsonderzoek Online* juli 2018, DOI: 10.5553/BO/221335502018000007001.

Groenleer, M. (2016), *De regio als redding? Over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving*, oratie. Tilburg: Tilburg University.

Groenleer, M., Stam, E., Tordoir, P., Verba, M., Broekman, C., & R. Ponds (2018), *Differentiatie in regionale governance en de relatie met economische groei en ontwikkeling*. Tilburg/Utrecht/Amsterdam: Telos, Tilburg University, Universiteit Utrecht.

Hoogerwerf, A. (1989), 'De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans', *Beleidswetenschap*, 1989(3), 320-341.

Janssen, M. (2019), 'What bangs for your buck? Assessing the design and impact of Dutch transformative policy', *Technological Forecasting & Social Change*, 138, January 2019, 78-94.

Mastop H & A. Faludi (1997), 'Evaluation of Strategic Plans: The Performance Principle.' *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 815-832. doi:10.1068/b240815.

Ministerie van LNV (2019), *Kamerbrief Aanpak Regio Deals*. Den Haag: Ministerie van LNV.

Morgan, K. (2019), *Experimental governance and territorial development*. Background paper for an OECD/EC Workshop on 14 December 2018 within the workshop series "Broadening innovation policy: New insights for regions and cities", Paris.

Pawson, R. & N. Tilley (1997), *Realistic Evaluation*, London: Sage.

Pellegrinelli, S. (2011), 'What's in a name: Project or programme?' *International Journal of Project Management*, 29(2), 232–240.

Stam, E., Bosma, N., Gerards, J., Geuijen, K., Meijer, A., Nehmelman, R., Raven, R., & I. Robeyns (2017), *Regionale sturing: inspelen op maatschappelijke uitdagingen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Steen, M. van der, J. Scherpenisse, O.J. van Gerwen & S. Kruitwagen (2014), *Leren door doen - Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB & PBL.

Steen, M. van der, Faber, A., Frankowski, A. & F. Norbruis (2018), *Opgavegericht evalueren. Beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.