



10 Veelgestelde vragen over lerend evalueren

Bij het Planbureau voor de Leefomgeving

Lisa Verwoerd
Eva Kunseler
Pia Nabielek
Hiddo Huitzing

25-04-2023

PBL

Colofon

10 veelgestelde vragen over lerend evalueren bij het Planbureau voor de Leefomgeving

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2023

PBL-publicatienummer: 5138

Contact

Lisa.verwoerd@pbl.nl

Auteurs

Lisa Verwoerd, Eva Kunseler, Pia Nabielek en Hiddo Huitzing

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Verwoerd et al. (2023), 10 veelgestelde vragen over lerend evalueren bij het Planbureau voor de Leefomgeving, 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 vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Aanleiding	4
1 Wat is lerend evalueren?	5
2 Wanneer kiezen voor een lerende evaluatie?	5
3 Wat levert lerend evalueren op?	7
4 Wat is het verschil tussen lerend evalueren en reguliere evaluatiemethoden?	8
5 Wat is het verschil tussen lerend evalueren en responsieve evaluatie?	10
6 Wat is de rol van de evaluator tijdens lerend evalueren?	10
7 Wat is de rol van beleidsactoren tijdens lerend evalueren?	11
8 Wat zijn uitdagingen voor lerend evalueren?	12
9 Hoe borgt PBL de wetenschappelijke onafhankelijkheid tijdens een lerende evaluatie?	13
10 Hoe borgt PBL de methodiek van lerend evalueren?	15
REFERENTIES	16

Aanleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voert sinds 2014 lerende evaluaties uit van en voor op-gavegerichte beleidsprogramma's. Omdat lerend evalueren geen geënte methodiek is (waarvoor bijvoorbeeld gestandaardiseerde leidraden en beoordelingskaders beschikbaar zijn), staat het iedereen relatief vrij om een eigen invulling aan deze evaluatiemethode te geven. In deze notitie over veel gestelde vragen over lerend evalueren bij het PBL besteden we aandacht aan hoe er bij het planbureau invulling aan deze methode wordt gegeven. De notitie is gericht aan belangstellenden vanuit beleid (ministeries en andere overheden) en onze collega kennisinstituten die vragen hebben over onze toepassing en onderbouwing. In 2016 is er eerder een soortgelijke notitie gepubliceerd, namelijk een 'FAQ' over lerend evalueren, die destijds verscheen in het kader van de Lerende evaluatie van het Natuurpact. Omdat we als planbureau zelf ook voortdurend leren over deze methode en investeren in het professionaliseren hiervan, is ons denken en doen met de jaren ontwikkeld. Om deze reden vonden we het tijd voor een nieuwe versie van vragen en antwoorden over deze methode.

Met deze notitie willen we laten zien wat de waarde is van lerend evalueren, wanneer deze geschikt is en wat het oplevert. Daarnaast delen we inzichten over de toepassing bij het PBL en hoe we de kwaliteit borgen. We hopen daarmee ook eventuele misverstanden over lerend evalueren uit de lucht te helpen.

De notitie is geschreven vanuit het PBL programma Leren in Opgavegerichte Netwerken (LiON), een programma dat zich specifiek richt op het ondersteunen van leren door overheden, het uitvoeren van lerende evaluaties en het borgen van de methode. De volgende vragen worden behandeld:

1. [Wat is lerend evalueren?](#)
2. [Waarom kiezen voor een lerende evaluatie?](#)
3. [Wat levert lerend evalueren op?](#)
4. [Wat is het verschil tussen lerend evalueren en reguliere evaluatiemethoden?](#)
5. [Wat is het verschil tussen lerend evalueren en responsieve evaluatie?](#)
6. [Wat is de rol van evaluatoren tijdens lerend evalueren?](#)
7. [Wat is de rol van beleidsactoren tijdens lerend evalueren?](#)
8. [Wat zijn uitdagingen voor lerend evalueren?](#)
9. [Hoe borgt PBL de wetenschappelijke onafhankelijkheid tijdens lerend evalueren?](#)
10. [Hoe borgt PBL de methodiek van lerend evalueren?](#)

Op elke vraag is een beknopt antwoord gegeven met doorverwijzingen naar relevante rapporten of artikelen voor lezers die meer achtergrond behoeven.

Alvast meer lezen over verschillende misverstanden over lerend evalueren?

- Van der Knaap, P. (2023) Vijf misverstanden over 'lerende evaluaties'. *Beleidsonderzoek Online*. Beschikbaar via: https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2023/1/BO_2213-3550_2023_001.pdf

1 Wat is lerend evalueren?

Lerend evalueren is een participatieve evaluatiemethode waarbij beleidsonderzoekers en beleidsbetrokkenen gezamenlijk optrekken tijdens het evaluatieonderzoek om die inzichten te ontsluiten die nodig zijn om de kwaliteit van het beleid te verbeteren. Het doel van een lerende evaluatie is het versterken van het lerend vermogen van beleidsactoren – strategen, makers, uitvoerders – zodat zij beter in staat zijn om complexe maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden.

Een belangrijk kenmerk is daarbij dat een lerende evaluatie tijdens de ontwikkeling en uitvoering van beleid plaatsvindt – de methode is ‘ex durante’. Zo worden inzichten over de werking en de voortgang van (de wijze van sturing op) het beleid tijdig ontsloten. Met deze kennis en inzichten kan het beleid tijdig worden bijgestuurd.

Leren (van en met elkaar) ten behoeve van het realiseren van de opgave en het implementeren van beleidsmaatregelen staat dus centraal tijdens een lerende evaluatie. Complementair aan evaluaties ten behoeve van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid gaat lerend evalueren in op de werking van de beleidsprocessen én op het verklaren van knelpunten hierin, en hoe deze effectief kunnen worden aangepakt.

Leren en verantwoorden vullen elkaar aan tijdens lerend evalueren. Verantwoorden krijgt daarbij een andere (aanvullende) betekenis, en richt zich op de verbetering van het beleidsproces in het licht van de opgave. Er wordt dan verantwoording afgelegd over wat er is geleerd tijdens het beleidsproces en hoe dat is geland in beleidsaanpassingen. Hiertoe is nodig dat leren expliciet als evaluatiedoel is gesteld en hoog op de beleidsagenda staat, en blijft staan ondanks druk van buitenaf. Leren is dan niet vrijblijvend experimenteren, maar integraal onderdeel van de beleidsorganisatie, en tussentijds lerend evalueren draagt bij aan de verbetering daarvan. Dit vergt een goede samenwerking, openheid en vertrouwen tussen beleidsbetrokkenen onderling en beleidsevaluatoren.

Zie ook:

- PBL (2019). *Onderzoeksmethode lerend evalueren verfilmd*. Via: <https://www.pbl.nl/nieuws/2019/onderzoeksmethode-lerend-evalueren-verfilmd> Den Haag: PBL.

2 Wanneer kiezen voor een lerende evaluatie?

Bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders staan voor steeds complexere uitdagingen. Het betreffen veelal ‘wicked problems’: weerbarstige problemen waarvoor de oplossing voor het één het volgende probleem is voor het ander, en waarover de meningen uiteen lopen over wat de gepaste weg voorwaarts is en welke beleidsdoelen en -maatregelen de juiste zijn (Rittel & Webber, 1973). Van het fysiek-ruimtelijke domein (klimaatverandering, de energietransitie), het sociaaleconomische (de verdeling van natuurlijke hulpbronnen en de kwaliteit van de leefomgeving) tot het sociale domein (draagvlak voor en rechtvaardigheid van leefomgevingsbeleid) vragen deze uitdagingen om nieuwe vormen van samenwerking tussen verschillende overheden onderling, en met partijen uit

de samenleving (Kunseler et al., 2020). De complexiteit van deze leefomgevingsvraagstukken maakt dat vooraf niet volledig vast valt te stellen welk beleid zal werken om de lange termijn beleidsambities te halen. Tegelijkertijd laat de urgentie van de opgaven niet toe om af te wachten tot daar volledig duidelijkheid over ontstaat – voor zover dat überhaupt mogelijk is, gegeven de vaak onduidelijke oorzaak-gevolg relaties en de grillige omgeving waarbinnen deze maatschappelijke opgaven spelen (Weterings & Verwoerd, 2020).

Om deze redenen wordt gezocht naar hoe kennisontwikkeling – zoals beleidsevaluatie – voor de beleidspraktijk zo kan worden ingericht dat het recht doet aan deze complexiteit en het beleid tijdig kan voorzien van relevante en bruikbare inzichten over ‘wat werkt en waarom’ (van der Steen et al., 2018). Meer reguliere evaluatiemethoden gericht op het vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid – denk bijvoorbeeld aan de bekende Randomized controlled trials, RTCs, voor beleidsimpact meting – zijn niet altijd mogelijk of zelfs onwenselijk (van der Steen et al., 2018; Weterings & Verwoerd, 2020). Effect- en impactmetingen zijn niet mogelijk omdat causaliteitsbepalingen niet (voor het samenspel aan beleidsinterventies, beleidsactoren en governance structuren) volledig vast te stellen zijn (Bussels et al., 2013). Bovendien sluiten deze methoden slecht aan op beleidsprogramma’s die middels coördinatie en (interbestuurlijke) samenwerking afstemming en verandering in het realiseren van beleidsdoelen en transitie beogen te bereiken (Ter Weel, 2022). Een beleidsonderzoeksmethode die in dit licht de laatste jaren aan populariteit wint, is lerend evalueren.

Lerend evalueren leent zich voor interbestuurlijke beleidsprogramma’s die zich richten op lange termijn veranderopgaven waarvoor de meest effectieve en efficiënte route niet op voorhand te kennen valt, en die eigenlijk een soort voortdurend zoekproces zijn. Een lerende evaluatie voedt dit zoekproces, en helpt om te verklaren via welke mechanismen beleid kan bijdragen aan de veranderopgave (Ter Weel, 2022). Een lerende evaluatie richt zich dus op het verklaren van de werking van beleid.

Het PBL voert lerende evaluaties uit wanneer dit past bij onze missie om bij te dragen aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging. Dit doen we vanuit onze kennis over zowel lerend evalueren, verander- en transitieprocessen, en beleidsinhoudelijke kennis over het leefomgevingsvraagstuk waar de lerende evaluatie zich op richt. In de afweging of het PBL een lerende evaluatie zal uitvoeren of niet (vaak na aanleiding van een verzoek van een of meerdere ministeries), speelt ook mee of het vraagstuk passend is bij de PBL missie om strategische beleidsanalyses met een integrale benadering uit te voeren. We maken daarbij de afweging of het vraagstuk voldoende een transitieopgave betreft en dus meerdere domeinen raakt, waarbij meerdere bestuurslagen en partijen uit de samenleving bij betrokken zijn, en waarvoor grootschalige en fundamentele veranderingen binnen het beleidssysteem en de samenleving nodig zijn.

Tijdens een lerende evaluatie, faciliteert het PBL enerzijds het reflecteren en leren van beleidsactoren en hun onderlinge uitwisseling, daarbij puttend uit kennis over verander- en transitieprocessen, systeeminnovatie en institutionele verandering. Bijvoorbeeld middels reflexieve interviews, of door werksessies te organiseren waar verschillende typen beleidsactoren aan deelnemen. Anderzijds brengt het PBL beleidsinhoudelijke expertkennis in, zoals over het klimaat-, landbouw-, water-, en natuurbeleid, en van zowel actuele, historische en fysieke aard. Met deze beleidsinhoudelijke kennis wordt tijdens de lerende evaluaties van het PBL nadrukkelijk de verbinding gelegd tussen de beleidsinhoud en beleidsprocessen, en is het

mogelijk om als evaluatoren de leerervaringen van beleidsactoren op waarde te schatten en hier constructief-kritisch op te zijn.

Voorbeelden bij het PBL zijn de Lerende evaluatie van het Natuurpact en de Lerende evaluatie van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland, en de Lerende evaluatie van het Klimaatbeleid.

Meer lezen over lerende evaluaties van het PBL?

- *Over de Lerende evaluatie van het Natuurpact:* <https://www.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/lerend-evalueren>
- *Over de Lerende evaluatie van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland:* <https://www.pbl.nl/vitaal-platteland>
- *Over de scoping van de Lerende evaluatie van het Klimaatbeleid:* <https://www.pbl.nl/lekb>

3 Wat levert lerend evalueren op?

Anders dan bij reguliere evaluatiemethoden is een eindbeoordeling op de gehaalde beleidsdoelen niet de inzet van een lerende evaluatie. Er wordt weliswaar wel een eindrapportage opgeleverd, maar is dit niet het hoofdproduct van het lerende evaluatieonderzoek. Omdat een lerende evaluatie gedurende het beleidsproces op interactieve wijze inzichten ontwikkelt, dient een rapportage van deze onderzoeksmethodiek vooral ter vastlegging en verantwoording van deze inzichten. De verdiepende gesprekken die over de inzichten worden gevoerd tijdens de lerende evaluatie en de lessen die daaruit worden getrokken voor het vervolg van het beleid vormen de belangrijkste uitkomst. Dit is in lijn met het gedachtegoed dat weerbarstige veranderopgaven niet alleen nieuwe (technische) kennis vereisen, maar ook andere manieren van denken, doen en samenwerken (Boström et al., 2018). Hieraan draagt een lerende evaluatie bij.

Voor de Lerende evaluatie van het Natuurpact (eerste en tweede periode, 2017-2020; 2018-2022, resp.) heeft PBL de VU Amsterdam (Athena Instituut) verzocht in beeld te brengen hoe de lerende evaluatie van waarde is geweest voor de praktijk van beleidsbetrokkenen (waaronder vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, provincies en maatschappelijke partijen). Volgens deze studies (Brouwers et al., 2021; Verwoerd et al., 2017) levert lerend evalueren vijf soorten 'waarden' op. Deze staan weergegeven in bovenstaande tabel. Deze waarden hebben gezamenlijk gezorgd voor blijvende impact in het natuurdossier, waaronder in de vorm van een betere verstandhouding tussen Rijk en provincies, en het zelfstandige provinciale Leernetwerk waarin provincies gezamenlijk leren van hun ervaringen met natuurbeleid.

Tabel 1. Vijf waarden van lerend evalueren, uit studies naar de lerende evaluatie van het Natuurpact (Brouwers et al., 2021; Verwoerd et al., 2017).

	Toelichting	Illustratie
Cognitief/inhoudelijke waarde	Voeding van begrip, manieren van denken en kijken via nieuwe inzichten	<i>‘We hadden het over dingen als: Waarom hebben we dit eigenlijk zo gedaan? En werkt het eigenlijk? Daardoor gingen we veel dieper dan dat we zelf ooit zouden doen.’</i>
Instrumentele waarde	Vertaling van evaluatieonderzoek naar concrete (beleids)acties	<i>‘We gebruiken de drie ambities en de aanbevelingen uit het rapport om vorm te geven aan onze provinciale Natuurvisie.’</i>
Politiek-strategische waarde	Bruikbaarheid van evaluatieonderzoek voor agendasetting, legitimeren van besluitvorming en beslechten van (politiek) debat	<i>‘Het helpt enorm om richting maatschappelijke organisaties te kunnen zeggen: “PBL zegt zus en zo, dus we gaan ons óók richten op maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.”’</i>
Netwerk waarde	Uitbreiding van het netwerk en/of kennis van relevante partijen	<i>‘Je ziet elkaar ineens wat meer, en je hebt de tijd om er wat meer “boven” te gaan hangen. En ik raakte bekend met nieuwe partijen die ik niet eerder heb gesproken.’</i>
Affectieve waarde	Gevoel van gezamenlijkheid, vergroot betrouwen en verbetert begrip voor elkaars zienswijze	<i>‘Het was eigenlijk ook pure opluchting: we zijn niet de enige die zoekend zijn! En een gevoel van: we staan er samen voor.’</i>

Meer lezen over de impact van lerend evalueren?

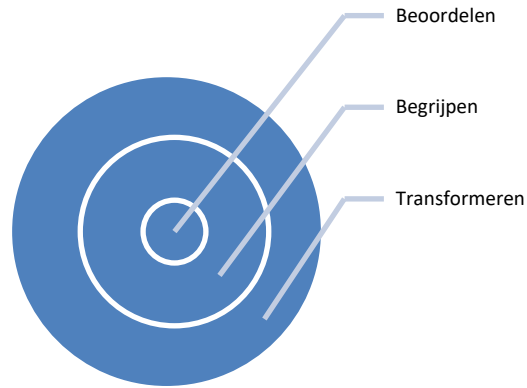
- Verwoerd, L., Klaassen, P., & Regeer, B. J. (2020). De waarde van lerend evalueren in de praktijk: ervaringen van onderzoekers en beleidsbetrokkenen van de lerende evaluatie van het Natuurpact (2014-2017). Beleidsonderzoek Online.
- Brouwers, H., Verwoerd, L. & Klaassen, P. (2021) Op weg met verantwoord en waardevol leren: Impactstudie van de lerende evaluatie Natuurpact 2020. Athena Institute, Vrije Universiteit, Amsterdam.

4 Wat is het verschil tussen lerend evalueren en reguliere evaluatiemethoden?

Beleidsevaluatie dient altijd ter verbetering van de kwaliteit van het ingezet en voorgenomen beleid. Hoe een evaluatie wordt verondersteld hieraan bij te dragen, verschilt echter per methodiek (en per ‘evaluatieschool’ waarin deze zijn grondslag vindt; (Kunseler & Vasileiadou, 2016). Er zijn in ieder geval twee kenmerkende verschillen tussen lerend evalueren en wat we voor het gemak ‘reguliere’ evaluatiemethoden noemen. Regulier omdat deze methoden meer

zijn geïnstitutionaliseerd en vaak een vast onderdeel van de beleidscyclus vormen. Ze vinden plaats aan de voorkant van een beleidsproces (ex ante) of aan de achterkant, nadat het beleid is uitgevoerd (ex post).

Ten eerste, voor reguliere evaluaties geldt in het algemeen dat het *beoordelen* van de doelmatigheid en doeltreffendheid – in welke mate de beleidsdoelen zijn of zullen worden bereikt en tegen welke kosten – van het beleid het voornaamste doel is. Met effect- en impactmetingen wordt bepaald in welke mate het beleid bijdraagt aan de beleidsdoelen. Bij lerend evalueren is de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid belangrijke input voor het *begrijpen* van de werking van dit beleid. Door te begrijpen waarom en wanneer (in welke situaties) een beleidsaanpak (zowel de governance als de beleidsinzet) wel of niet werkt, en hoe bepaalde knelpunten kunnen worden opgelost, kan uiteindelijk worden bijgedragen aan aanpassen, bijsturen en het *transformeren* van het beleid.



Met andere woorden, een lerende evaluatie levert géén kennis over de mate waarin het beleid bijdraagt aan de beoogde beleidsdoelen, maar kennis over de wijze waarop het beleid de doelen en de opgave dichterbij brengt. Een lerende evaluatie legt het accent dus nadrukkelijk op de werking van de beleidsprocessen. Ongenuanceerd gezegd richten reguliere evaluaties zich op het ‘wat’ en ‘hoeveel’, terwijl lerende evaluaties zich richten op het ‘hoe’ en ‘waarom’. Lerend evalueren is dus complementair – niet vervangend! – aan andere evaluatiemethoden die het accent leggen op de beleidseffecten.

Ten tweede is de rolverdeling tussen beleidsactoren en beleidsevaluatoren anders bij lerende evaluaties. Bij reguliere evaluaties is er een duidelijke rolverdeling tussen degenen wiens beleid wordt geëvalueerd, en degenen die dit doen: tussen de kennisgebruikers en de kennisproducenten, wordt ook wel gesteld. Deze rolverdeling wordt gemaakt om de onafhankelijkheid van de evaluatoren te borgen zodat zij tot een zuiver oordeel van het beleid kunnen komen. Lerend evalueren is participatief van aard en de rolverdeling is minder strikt gescheiden. Beleidsactoren en evaluatoren gaan gezamenlijk van start om het beleid onder de loep te nemen. Samen duiken zij de dagdagelijkse professionele praktijk in van beleidsactoren om vanuit daar knelpunten te identificeren en kansen om deze op te lossen. De scheiding tussen gebruikers en producenten van kennis vervaagt: er is sprake van een coproductie tussen allen betrokkenen om relevante en actiegerichte kennis te ontwikkelen die de uitvoering van het beleid helpt verbeteren.

5 Wat is het verschil tussen lerend evalueren en responsieve evaluatie?

Een lerende evaluatie is niet hetzelfde als een responsieve evaluatie (zie Abma & Stake, 2001). Net als lerend evalueren is een responsieve evaluatie een participatieve methode waarbij het leren door betrokkenen centraal staat. Bij responsieve evaluaties wordt daarbij ingezet op de betrokkenen zoveel mogelijk volledig zelfstandig het evaluatieonderzoek uit te laten voeren. Hun eigen verwachtingen ten aanzien van hun acties (zoals beleid, een project, een strategie) zijn daarbij het primaire uitgangspunt, net als hun eigen processen van dataverzameling en zelfstandig conclusies trekken. Evaluatoren fungeren hoofdzakelijk als facilitators van het evaluatieonderzoek, hebben geen medezeggenschap over de inhoud van de evaluatie en brengen nagenoeg geen eigen kennis in (behalve over evaluatiemethoden).

Bij de lerende evaluaties van het PBL fungeren evaluatoren weliswaar ook als facilitators, maar brengen zij tevens beleidsinhoudelijke expertkennis in, zoals domeinkennis over het klimaat-, landbouw-, water-, en natuurbeleid (hierover meer bij vraag 6). Door hun sterke beleidsinhoudelijke verankering spelen zij tijdens lerende evaluaties door het planbureau de rol van 'kritische vriend', waarbij zij blinde vlekken aanwijzen en het beleid een spiegel voorhouden. Zij hebben inspraak over de inhoud van de evaluatie en over het proces, en er is sprake van een gedeeld eigenaarschap over deze zaken.

Meer lezen over verschillende evaluatiemethoden en evaluatiescholen?

- Chouinard, J. A. (2013). The case for participatory evaluation in an era of accountability. *American Journal of Evaluation*, 34(2), 237-253.
- Kunseler, E. M., & Vasileiadou, E. (2016). Practising environmental policy evaluation under co-existing evaluation imaginaries. *Evaluation*, 22(4), 451-469.
- Verwoerd, L., Brouwers, H., de Hoop, E. (2022) Professionaliseren van lerend evalueren: lessen uit de praktijk van het Planbureau voor de Leefomgeving. PBL, Den Haag en Athena Instituut, Amsterdam.

6 Wat is de rol van de evaluator tijdens lerend evalueren?

Tijdens een lerende evaluatie trekken evaluatoren en beleidsactoren samen op om tot relevante inzichten te komen over de werking van het beleid. Maar, hoewel hun rollen en verantwoordelijkheden wel gelijkwaardig zijn, zijn deze niet gelijk.

Tijdens een lerende evaluatie staan evaluatoren dicht bij het beleid en de beleidsactoren dan dat voor andere evaluatiebenaderingen het geval is. Hun rol is tweeledig: enerzijds

faciliteren zij het reflecteren en leren van beleidsactoren en hun onderlinge uitwisseling, daarbij puttend uit kennis over verander- en transitieprocessen, systeeminnovatie en institutionele verandering. Bijvoorbeeld middels reflexieve interviews, of door werksessies te organiseren waar verschillende typen beleidsactoren aan deelnemen. Anderzijds brengen de onderzoekers beleidsinhoudelijke expertkennis in, zoals over het klimaat-, landbouw-, water-, en natuurbeleid, en van zowel actuele, historische en fysieke aard. Met deze beleidsinhoudelijke kennis wordt tijdens de lerende evaluaties van het PBL nadrukkelijk de verbinding gelegd tussen de beleidsinhoud en beleidsprocessen, en is het mogelijk om als evaluatoren de leerervaringen van beleidsactoren op waarde te schatten en hier kritisch op te zijn. Evaluatoren kunnen beleidsactoren zo een spiegel voor te houden en blinde vlekken aan wijzen, en als ‘kritische vriend’ te fungeren. Om dit goed en geloofwaardig te kunnen doen, is het cruciaal dat de wetenschappelijke onafhankelijkheid van de evaluatoren wordt bewaakt. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat het PBL altijd de eindverantwoordelijkheid draagt voor de keuzes in onderzoeksvragen en -methoden, het evaluatiekader, en de geformuleerde conclusies (zie ook Hoe borgt PBL de wetenschappelijke onafhankelijkheid tijdens lerend evalueren?).

7 Wat is de rol van beleidsactoren tijdens lerend evalueren?

Een lerende evaluatie valt of staat met de betrokkenheid van de verzoekers¹ van het evaluatieonderzoek, en van beleidsactoren betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het betreffende beleid. Hun bereidwilligheid om te leren en het geleerde toe te passen in hun praktijk, en hun eigenaarschap over de lerende evaluatie, zijn essentieel voor een succesvol verloop. Van hen wordt verwacht dat ze vanaf de start van het evaluatieproces meedenken over waar de evaluatie zich op moet richten en over welke leervragen zij zelf hebben met betrekking tot knelpunten en de werking van beleidsprocessen, gegeven de opgave. Ze zijn aanwezig en betrokken bij interviews en werksessies, en spelen mogelijk ook een actieve rol in het organiseren daarvan. Hun commitment om wat te doen met de inzichten die zij op doen, bepalen de impact van een lerende evaluatie. Vanuit PBL wordt met de verzoekers – veelal ministeries – vooraf en tijdens de lerende evaluatie steeds afgestemd of de betrokkenheid van beleidsactoren nog is geborgd. De verzoekers spelen een belangrijke rol in het verzorgen voor voldoende capaciteit en tijd voor beleidsactoren om betrokken te zijn bij de lerende evaluatie.

¹ Het planbureau werkt niet in opdracht, maar op *verzoek*. Dit is vastgesteld in de Aanwijzingen voor de Planbureaus (Staatcourant, 2012) en is onderdeel van het PBL's onafhankelijke en autonome bedrijfsvoering. Daarom spreken we niet over opdrachtgevers, maar over verzoekers.

8 Wat zijn uitdagingen voor lerend evalueren?

Lerend evalueren is niet vanzelfsprekend succesvol. De eerste uitdaging ligt in het organiseren van constructieve en vertrouwde kennis-beleidsinteracties in een wereld waarin verantwoordingsmechanismen domineren en partijen worden geacht resultaatgericht te werken. Dit staat soms haaks op de openheid en transparantie die nodig is om met elkaar ervaringen te delen, gezamenlijk te reflecteren op de gang van zaken (juist als dit niet optimaal is) en hoe dit beter kan in het licht van de lange termijnambities. Het risico is dat leren versus 'harde beleidsresultaten' wordt gezien als iets softs of als 'leuk voor erbij', waardoor het snel van tafel verdwijnt. Wat helpt is als leren is geëxpliciteerd als instrument om het beleid te verbeteren. Zo kan er budget en capaciteit aan toe worden gewezen, en kan er tijdens het beleidsproces worden besproken wat er dan zoal is geleerd en hoe dit is toegepast. Zo kan worden voorkomen dat leren iets vrijblijvends wordt.

Ten tweede valt of staat een lerende evaluatie met het commitment van beleidsbetrokkenen om te leren en actief deel te nemen aan het evaluatieonderzoek. Zoals ook staat beschreven onder vraag 7 (*Wat is de rol van beleidsactoren tijdens lerend evalueren?*), zullen het zonder gedeeld eigenaarschap vooral de beleidsonderzoekers zijn die de lessen trekken in plaats van de beleidsbetrokkenen. Hun input en een kijkje in hun keuken is nodig om inzicht te krijgen in de werking van het beleid en de knelpunten die zij ervaren. Het betrekken van bestuurders die duidelijk voor de lerende aanpak staan, maakt het makkelijker voor beleidsambtenaren om zich te in te zetten voor dit soort onderzoek. Een bestuurder die uitsprekt lerend evalueren belangrijk te vinden legitimeert de inzet van tijd en capaciteit van ambtenaren (Verwoerd et al. 2021).

Ten derde, tijdens een lerende evaluatie schakelen beleidsonderzoekers tussen verschillende rollen om aan de ene kant als kritische vriend op te kunnen treden en aan de andere kant een onafhankelijke reflectie te kunnen geven op het proces. Dit vergt sensitiviteit voor de beleidscontext waarin de evaluatie plaatsvindt en vraagt van hen een kundige balanceer act uit te voeren om hun onafhankelijkheid in nabijheid te borgen. Dit is essentieel voor de geloofwaardigheid van de lerende evaluatie: zonder dit onafhankelijke stempel hebben de lessen die worden getrokken weinig draagkracht. De lerende evaluatie is dan teveel een responsieve evaluatie geworden. Bij deze uitdaging staan we wat uitgebreider stil bij de volgende vraag.

Meer lezen over de uitdagingen van lerend evalueren?

- Folkert, R., Verwoerd, L., & Verwest, F. (2018). Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoordingen en leren. *Beleidsonderzoek Online*.

9 Hoe borgt PBL de wetenschappelijke onafhankelijkheid tijdens een lerende evaluatie?

Lerend evalueren is participatief. Beleidsactoren denken actief mee over de scope van het evaluatieonderzoek, zoals de inhoudelijke afbakening en de evaluatievragen. Ook zijn ze betrokken bij de gezamenlijke betekenisgeving aan de inzichten die zijn opgedaan, en de ontwikkeling van handelingsperspectief daarvoor. Dit betekent niet dat hun wil wet is, of dat onderzoekers klakkeloos overnemen wat zij aandragen. Onderzoekers brengen beleidsinhoudelijke expertkennis in, en expertkennis over beleidsprocessen en lerend evalueren. Zo kunnen zij kritische vragen stellen en het beleid een spiegel voor houden. Om deze kritische blik goed te behouden – wat een uitdaging kan zijn, omdat lerend evaluatoren nauw samenwerken met de betrokken beleidsactoren – worden er bij het PBL aanvullende strategieën ingezet om de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het onderzoek te borgen. Deze bespreken we hier.

Bij het ontwikkelen van het evaluatiekader?

PBL werkt volgens de aanwijzingen voor de planbureaus (Staatscourant, 2012). Deze aanwijzingen geven de juridische en financiële kaders die de inhoudelijke onafhankelijkheid van PBL borgen, waardoor het planbureau in staat is zelf de inhoud van het onderzoek te bepalen. Tijdens een lerende evaluatie wordt deze inhoud nauw afgestemd op wat ‘leeft’ in de beleidspraktijk. Voor de lerende evaluaties van het Natuurpact en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland zijn bijvoorbeeld middels een uitgebreide verkennende fase de leer- en evaluatiebehoeften van het Rijk, provincies en maatschappelijke organisaties in kaart gebracht. Op basis hiervan heeft PBL een evaluatiekader ontwikkeld met een inhoudelijke afbakening, vraagstelling en aanpak voor de lerende evaluatie. Dit kader is vervolgens getoetst via interne kwaliteitscontroles, zoals een seminar en een onafhankelijke wetenschappelijke review. Hiermee is de onafhankelijkheid van het evaluatiekader geborgd.

Bij het bepalen van de onderzoeksmethoden?

PBL is eindverantwoordelijk voor de keuze en uitwerking van de onderzoeksmethoden die worden gebruikt. Deze keuzes worden besproken met de verzoekers van de lerende evaluatie om hun verwachtingen ten aanzien van het soort inzichten dat het onderzoek op zal leveren te managen en hen mee te nemen in hoe onderzoeksresultaten tot stand komen. Tijdens lerende evaluaties wordt gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. De methoden en onderzoeksresultaten worden geborgd in achtergronddocumenten en worden beoordeeld door collega's en middels externe peer reviews.

Bij het trekken van conclusies?

In een interactief proces gaan (tussentijdse) bevindingen uit het evaluatieonderzoek heen en weer tussen onderzoekers en beleidsactoren om ze zo te toetsen op validiteit en te verrijken met nieuwe inzichten. Via dit proces ontwikkelen de conclusies zich tot waarheidsgetrouwe uitspraken over de beleidspraktijk en waar lessen zitten ter verbetering. De onderzoekers zoeken daarbij naar een goede balans om recht te doen aan de verschillende perspectieven van beleidsactoren. Niettemin blijft PBL de penvoerder van deze conclusies.

Om de kritische blik van de onderzoekers te bewaken wordt op verschillende manieren 'triangulatie' toegepast: het combineren van meerdere onderzoeks- of analysemethoden om zo de robuustheid van het onderzoek te vergroten. Zoals onderzoekertriangulatie: onderzoekers die heel nauw betrokken zijn en veel interacteren met de beleidsactoren trekken niet alleen de conclusies op basis van de interviews en werksessies die zij begeleiden, maar doen dit samen met onderzoekers die niet aanwezig waren. Ook wordt data getrianguleerd: verschillende bronnen, zoals interviews en documentenanalyses, worden geraadpleegd om verschillende opvattingen in evenwicht te brengen en te toetsen of verschillende bronnen tot dezelfde resultaten komen. Ten slotte vindt er triangulatie van methoden plaats: door een mixed-methods aanpak (zoals het combineren van kwalitatieve interviews met kwantitatieve modelberekeningen) toe te passen wordt gekeken of verschillende methoden leiden resultaten die elkaar versterken.

Tenslotte wordt tijdens lerend evalueren een logboek bijgehouden waarin wordt gedocumenteerd welke input van beleidsbetrokkenen wel of niet wordt doorgevoerd. De onderbouwing hiervoor wordt eveneens vastgelegd.

Bij de publicatie van het onderzoek?

Voor het publiceren van rapportages wordt de interne kwaliteitsprocedure doorlopen. Dit betekent dat er een interne review van het project plaatsvindt middels een start- mid-term en eindseminar waarbij collega-onderzoekers die niet bij het onderzoek zijn betrokken en externen (op uitnodiging) het onderzoeksmateriaal onder de loep houden. Verder reviewt het management het rapport intern, en vindt een externe peer review plaats door enkele vooraanstaande wetenschappers met expertise op het relevante vakgebied. PBL doet verslag van de reacties op het commentaar van de reviewers en motiveert daarbij welke aanpassingen wel of niet worden doorgevoerd.

Steeds vaker wordt voor onze lerende evaluaties gekeken naar wijzen van publiceren die meer ten dienste zijn aan de lerende functie van de methoden, zoals bijvoorbeeld interactieve PowerPoint en filmpjes. Pagina's dikke hoofd rapportages lenen zich hier minder voor, maar vervullen wel een belangrijke functie voor het borgen van methoden en documenteren van lessen.

Meer lezen over onafhankelijkheidsbewaking tijdens lerend evalueren?

- Kunseler, E., Verwoerd, L., & Verwest, F. (2020) Inzet op omgevingsbewust en kwaliteitsbewust werken in beleidsonderzoek. Beleidsonderzoek Online.
- Verwest, F., Kunseler, E., Diederens, P., & Faasse, P. (2019). Van procedure naar praktijk. Beleidsonderzoek Online.

10 Hoe borgt PBL de methodiek van lerend evalueren?

Lerend evalueren is geen gestandaardiseerde evaluatiemethode. Dat wil zeggen, hoewel de term momenteel veelvuldig wordt gebruikt is het (nog) geen gestandaardiseerde methodiek waarvoor handreikingen, kaders en standaarden beschikbaar zijn en waarvoor bijvoorbeeld trainingen voor te volgen zijn. Tegelijkertijd is het ook niet zo dat *'anything goes'* – lerend evalueren valt in ieder geval onder de reflexieve evaluatieschool en de *participatory evaluation*-tak, waaronder een aantal herkenbare principes liggen.

De gehanteerde methode die het PBL aanduidt met 'lerend evalueren' is door het PBL in samenwerking met de WUR en de VU ontworpen. Het PBL heeft de VU verzocht een wetenschappelijke literatuurreview te doen om zo de richtinggevende principes voor lerend evalueren te achterhalen (van Veen et al., 2016). Naarmate we meer leren, worden deze richtinggevende principes regelmatig bijgewerkt. Om de kwaliteit van ons werk verder te borgen wordt er tijdens lerende evaluaties een externe wetenschappelijke review door academici met affiniteit met deze wijze van evalueren georganiseerd. Aanvullend documenteren we onze ervaringen en inzichten met de methodiek en publiceren we daarover in nationale en internationale wetenschappelijke tijdschriften. Daarnaast laten we impactstudies uitvoeren. Deze acties dragen gezamenlijk bij aan het voeden van ons eigen lerend vermogen en professionalisering van onze lerende evaluatiepraktijk zien we dan ook als een continu proces.

Meer lezen over de wetenschappelijke borging van lerend evalueren?

- 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, Athena Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Verwoerd, L., Brouwers, H., de Hoop, E. (2022) Professionaliseren van lerend evalueren: lessen uit de praktijk van het Planbureau voor de Leefomgeving. PBL, Den Haag en Athena Instituut, Amsterdam.

REFERENTIES

- Abma, T. A. T. a, & Stake, R. E. R. E. (2001). Stake's responsive evaluation: Core ideas and evolution. *New Directions for Evaluation*, 2001(92), 7–22. <https://doi.org/10.1002/ev.31>
- Boström, M., Andersson, E., Berg, M., Gustafsson, K., Gustavsson, E., Hysing, E., Lidskog, R., Löfmarck, E., Ojala, M., Olsson, J., Singleton, B. E., Svenberg, S., Ugglä, Y., & öhman, J. (2018). Conditions for transformative learning for sustainable development: A theoretical review and approach. *Sustainability (Switzerland)*, 10(12). <https://doi.org/10.3390/su10124479>
- Brouwers, H. J. H., Verwoerd, L., & Klaassen, P. (2021). *Op weg met verantwoord en waardevol leren - Impactstudie van de Lerende Evaluatie Natuurpact 2020*. Athena Instituut, VU University Amsterdam.
- Bussels, M., Happaerts, S., & Bruyninckx, H. (2013). Evaluating and Monitoring Transition Initiatives: Lessons from a field scan. *Policy Research Centre TRADO*, 5.
- Kunseler, E.-M., & Vasileiadou, E. (2016). Practising environmental policy evaluation under co-existing evaluation imaginaries. *Evaluation*, 22(4), 451–469. <https://doi.org/10.1177/1356389016668099>
- Kunseler, E.-M., Verwoerd, L., & Verwest, F. (2020). Inzet op omgevingsbewust en kwaliteitsbewust werken in beleidsonderzoek. *Beleidsonderzoek Online*, november. <https://doi.org/10.5553/bo/22133550202000009001>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Ter Weel, B. (2022). *Durf te leren, ga door met meten. Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid*.
- van der Steen, M., Faber, A., Frankowski, A., & Norbruis, F. (2018). *Opgavegericht evalueren: Beleidsevaluatie voor systeemverandering*. https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2018/12/NSOB-18-17-Essay-OpgavegerichtEvalueren_web_20181214-2.pdf
- van Veen, S. C., Verwoerd, L., & Regeer, B. J. (2016). *Characteristics of reflexive evaluation - a literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation*.
- Verwoerd, L., De Wildt-Liesveld, R., & Regeer, B. J. (2017). *The value of reflexive evaluation - a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*.
- Weterings, A., & Verwoerd, L. (2020). *Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid*.