



LERENDE EVALUATIE INTERBESTUURLIJK PROGRAMMA VITAAL PLATTELAND

Concept Plan van aanpak PBL / VU

Hiddo Huitzing

6 mei 2019

CONCEPT
PBL

Colofon

Concept Plan van aanpak lerende evaluatie interbestuurlijk programma Vitaal Platteland

Versie 0.9

Gewijzigd door:

HH 06-05-2019

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2019

Contact

[hiddo.huitzing@pbl.nl]

Auteurs

Hiddo Huitzing, Lia van den Broek, Martha van Eerdt, Frank van Dam, Mieke Berkers (allen PBL), Barbara Regeer, Hilde Brouwers, Anne Loeber (allen VU Athena Instituut). Met bijdragen van Femke Verwest, Petra van Egmond, Eva Kunseler, Saskia van Broekhoven (allen 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 voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

1	Achtergrond	5
1.1	Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland	5
1.2	De 15 kansrijke gebieden	7
2	Verzoek	9
3	Centrale vragen en concepten	10
4	Lerend evalueren	13
4.1	Waarom lerend evalueren voor IBP Vitaal Platteland?	13
4.2	Conditie lerende evaluatie	14
5	Aanpak	17
5.1	Aanpak	17
5.2	Planning en producten	21
5.3	Puntsgewijze planning en producten	22
6	Projectorganisatie	24
6.1	Projectorganisatie	24
6.2	Communicatie	24
6.3	Rollen en verantwoordelijkheden	25
6.4	Hoe borgt PBL/VU de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het lerende evaluatieonderzoek?	27
	Bijlagen	

LEESWIJZER

Het plan van aanpak maakt onderdeel uit van de publiekelijk beschikbare stukken van de lerende evaluatie. Het plan van aanpak kent verschillende doelgroepen. Het is bedoeld als onderdeel van de aanbieding en plan van aanpak richting de verzoekers bij de programmaraad van het IBP Vitaal Platteland. Tegelijkertijd vormt het ook de basis voor het onderzoek, de gedocumenteerde uitgangspunten voor de PBL interne kwaliteitsborging. Tot besluit vormt het een van de basisdocumenten voor de interactie met de betrokkenen bij de lerende evaluatie van het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland. Een van de uitgangspunten van een lerende evaluatie is dat de deelnemers actief betrokken zijn bij de evaluatie, waardoor zij ook kunnen beschikken over het plan van aanpak en de uitgangspunten van het onderzoek.

Het plan van aanpak is opgebouwd uit zes hoofdstukken. We beginnen in hoofdstuk 1 met een korte achtergrond van het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland. Hoofdstuk 2 gaat verder met het verzoek aan PBL om een lerende evaluatie. In hoofdstuk 3 bespreken we de centrale vragen, waarna we verder gaan in hoofdstuk 4 met lerend evalueren. Hoofdstuk 5 bevat de aanpak die het PBL en de VU voorstellen voor het onderzoek. We besluiten met de projectorganisatie in hoofdstuk 6.

Het nu voorliggende document is een concept. Na het startseminar wordt het document afgerond en gepubliceerd.

Het document spreekt van 'verzoekers' in plaats van 'opdrachtgevers', dit om het onderscheid tussen een verzoek en een opdracht te benadrukken en wordt elders toegelicht.

Aanvulling

Een lerende evaluatie is maatwerk ten opzichte van het te evalueren programma. In het geval van een complex en adaptief programma als het IBP Vitaal Platteland betekent dat de aanpak meebeweegt met de ontwikkelingen van, in en om het programma. Het voorliggende plan van aanpak vormt de basis waarop de lerende evaluatie gestart is en het verzoek gegund is en wordt daarom ook openbaar gemaakt, maar vormt niet het eindbeeld. Het plan van aanpak heeft niet de beoogde definitieve vorm gekregen, omdat het voortschrijdend onderzoek ons nieuwe inzichten bracht.

Voor de laatste stand van zaken verwijs ik naar het evaluatiekader 'Lerende evaluatie IBP VP: onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen' van 29 mei 2020 en de themasite www.pbl.nl/vitaal-platteland

Hiddo Huitzing, 24-07-2020

1 Achtergrond

1.1 Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland

Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zijn gestart met een interbestuurlijk programma (IBP) op 14 februari 2018 (overhedenoverleg 2018). Het programma heeft als ambitie "Samen meer bereiken als één overheid". Het kent vijf afspraken¹ en een gezamenlijke agenda bestaande uit tien opgaven, waaronder 'Samen aan de slag voor het klimaat', 'Merkbaar beter in het sociale domein' en 'Toekomstbestendig wonen'. Opgave 4 is 'Naar een vitaal platteland', met als ondertitel 'Integrale opgaven Natuur, Landbouw en kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied'.

Het platteland staat volgens de betrokken partijen voor grote uitdagingen, zoals de transitie naar een duurzame landbouw, klimaatadaptatie, circulaire economie en de energietransitie. De huidige praktijk is dat de verschillende bestuurslagen en beleidsdossiers ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bij proberen te dragen aan de benodigde transitie. Deze opgaven zijn echter te groot voor partijen om individueel te realiseren, aldus de partijen zelf. Hierin ligt de aanleiding om een interbestuurlijk programma op te stellen. In de opgave Vitaal Platteland werken ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten samen als één overheid aan de ambitie: 'Economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland' (IBP Vitaal Platteland 2018)².

Tekstkader 1: Urgente opgaven in het landelijk gebied

- Gezond en veilig voedsel, geproduceerd door een innovatieve en economisch krachtige agrarische sector die met haar kennis helpt de wereld te voeden. Tegelijkertijd heeft de landbouw in de huidige vorm grote invloed op thema's als gezondheid, klimaat, lucht- en waterkwaliteit, waterbeheer, biodiversiteit en kwaliteit van het landschap.
- Gezonde ecosystemen, die zorgen dat we duurzaam kunnen leven in ons dichtbevolkte land. Ook gezien alle uitdagingen die op ons afkomen als gevolg van de klimaatveranderingen.
- Waardevolle natuur en landelijk gebied waar we van kunnen genieten, wat een belangrijk deel van onze identiteit vormt, die bijdraagt aan een goed economisch vestigingsklimaat en een veilige en gezonde leefomgeving (IBP Vitaal Platteland 2018).

¹ De vijf afspraken zijn (geschreven vanuit de vier overheden):

- 1) Met de gezamenlijke agenda pakken we maatschappelijke opgaven aan die we niet afzonderlijk kunnen realiseren.
- 2) Uitgangspunten voor de samenwerking zijn wederzijdse afhankelijkheid, ruimte per opgave en partnerschap.
- 3) We kiezen voor een ondersteunende programmastructuur die ruimte biedt aan trekkers van opgaven en tegelijkertijd kansen en knelpunten tussen de opgaven agendeert.
- 4) Het IBP volgt drie stappen: Na de programmastart volgt een verdieping en uitwerking, waarna de definitieve afspraken per opgave worden vormgegeven en gemonitord.
- 5) We formuleren vooraf een aantal financiële uitgangspunten.

² Het IBP Vitaal Platteland (IBP VP) is uitgewerkt in de 'Landelijke programma aanpak 2018-2021' (IBP Vitaal Platteland 2018).

De realisatie van een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland is een lang en complex traject. Het hoofddoel van het IBP Vitaal Platteland (IBP VP) is het op gang brengen van processen die structurele veranderingen inzetten (IBP Vitaal Platteland 2018). Het IBP VP wil dat doen door onder meer 15 kansrijke gebieden te ondersteunen in hun zoektocht. Er zijn vier landelijke thema's die, naar gelang de behoeften in de gebieden, interbestuurlijk worden uitgewerkt in werkgroepen: Leren door Doen, Wet & Regelgeving, Kennis & Onderzoek en Financiële inzet (IBP Vitaal Platteland 2018).

Middels bundeling van instrumenten en middelen in maatwerkarrangementen wordt de slagkracht van de regio-aanpak vergroot. Met het IBP kan ervaring worden opgedaan voor samenwerking als één overheid, maar de inhoudelijke voortgang rond de opgaven in de gebieden staat voorop. Dit betekent dat in het IBP VP een bottom-up aanpak wordt uitgewerkt waarbij de vragen vanuit de gebieden richting 'de' overheid - vertegenwoordigd door meerdere overheden - centraal staan. De opgaven in deze gebieden vragen een proces van samen zoeken, in kleine stappen vooruitgang boeken, leren en reflecteren.

Een voorwaarde van het IBP VP is dat in de gebiedsgerichte uitwerking een natuur- en/of landbouwcomponent meegenomen wordt. Daarnaast spelen thema's als het borgen van de vitaliteit van het landelijk gebied, met zowel economische als 'leefbaarheids'-componenten. Het IBP VP ziet in het in onderlinge samenhang oppakken van deze diverse problematiek ("het verbinden van inhoud") een belangrijke uitdaging en potentiële meerwaarde. De IBP VP aanpak is aanvullend ten opzichte van andere programma's en beleidsdossiers zoals de Regioportefeuille of het Deltaplan agrarische wateren. Er is beperkt extra geld beschikbaar op het moment dat geld een knelpunt vormt.

De veranderstrategie van het IBP VP staat weergegeven in tekstkader 2.

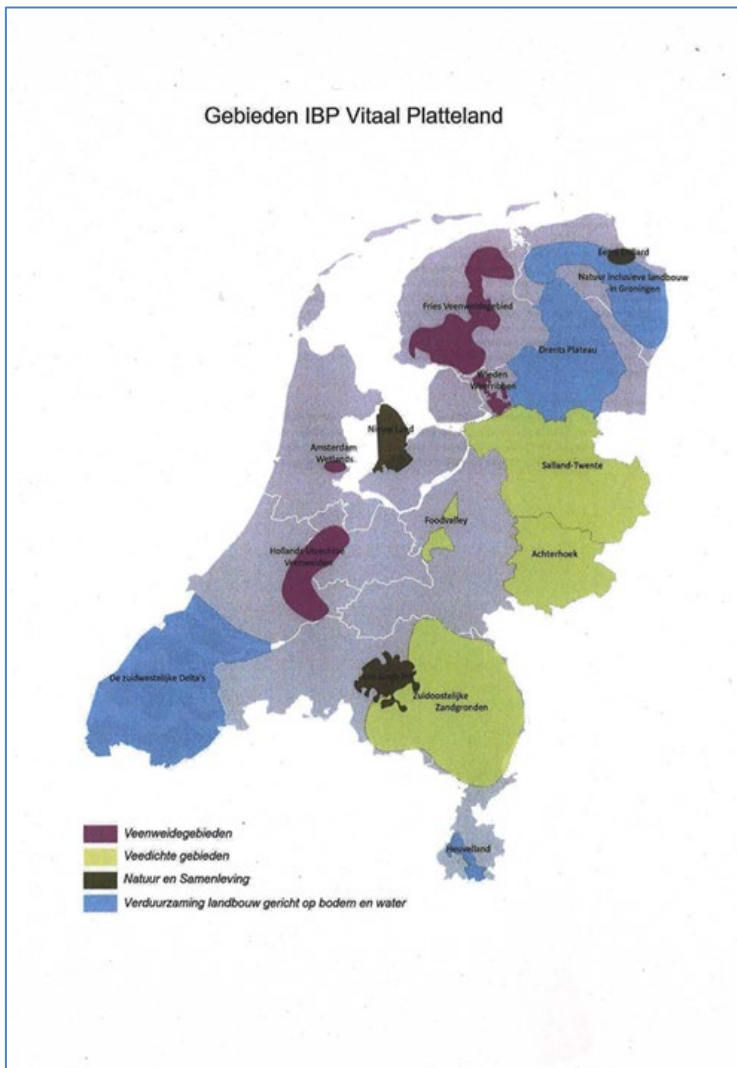
Tekstkader 2 De veranderstrategie van het IBP Vitaal Platteland

1. Structurele veranderingen in kansrijke gebieden waar per gebied een deel van de hieronder genoemde inhoudelijke opgaven in samenhang wordt opgepakt:
 - Duurzaam beheer van bodem.
 - Duurzaam waterbeheer en waterveiligheid, inclusief klimaatadaptatie.
 - Klimaatmitigatie, waarbij het niet alleen gaat om het voorkomen van de uitstoot van broeikasgassen vanuit de landbouw en de veeweidegebieden, maar ook om CO₂-vastlegging in bodems en bossen en om duurzame opwekking van energie.
 - Ontwikkelen en inrichten van de circulaire economie, onder meer door het bevorderen van kringlooplandbouw en het benutten van biomassa uit bossen en natuurgebieden.
 - Herstel biodiversiteit in natuurgebieden (o.a. door het verbeteren van de waterkwaliteit en kwantiteit in en bij Natura2000-gebieden), op boerenland (inclusief agrobiodiversiteit) en elders in het landelijkgebied.
 - Gezonde en veilige leefomgeving (o.a. asbest, geur, fijnstof, luchtkwaliteit).
 - Productie en afzet gezonde voedsel, o.a. via regionale ketens.
 - Economische dragers landelijk gebied:
 - Toekomstbestendige verdienmodellen in de landbouw
 - Versterking recreatie en toerisme als onderdeel van de regionale economie, bijvoorbeeld door versterking nationale parken'
2. Het op gang brengen van interbestuurlijke samenwerking, waarmee majeure opgaven en knelpunten waar je elkaar nodig hebt dichterbij komen. Dit doen we door:
 - Gezamenlijk sturing te geven aan een gemeenschappelijke agenda met afspraken over het vervolgproces, de bestuurlijke regie en wijze van meerjarig interbestuurlijk werken en organiseren.
 - Te werken met een open agenda met ruimte voor aanpassing en uitbreiding.
 - Samen op te trekken, open dilemma's en knelpunten te delen om samen verder te komen.
 - In partnerschap in twee gelijktijdige uitwerkingen, die elkaar in wisselwerking kunnen en moeten versterken, te weten:
 - Per gebied dynamisch programmeren
 - Landelijk overkoepelende thema's uitwerken ten dienste van de gebieden (IBP Vitaal Platteland 2018)

1.2 De 15 kansrijke gebieden

In het IBP VP zijn 15 gebieden geselecteerd met integrale opgaven en betrokkenheid van meerdere bestuurslagen. De fiches, of korte omschrijvingen, van de gebieden zijn bottom-up tot stand gekomen³ op basis van vier typen problematieken: veedichte gebieden, natuur & samenleving, veenweidegebieden en verduurzaming van de landbouw.

³ Zie ook Overzichtskaart gebieden en gebiedsfiches: <https://www.overheidvannu.nl/documenten/publicaties/2019/02/achterhoek-overzichtskaart-en-fiches/overzichtskaart-gebieden-en-gebiedsfiches>



Figuur 1 De 15 gebieden van het IBP Vitaal Platteland

2 Verzoek

Het PBL is door de programmaraad van het IBP VP gevraagd om een zogenaamde 'lerende evaluatie' van het programma uit te voeren. Het doel is om gezamenlijk met betrokkenen kennis te genereren over de wijze waarop de 'dubbele ambitie' van het IBP VP – ten aanzien van de bestuurlijke opgave ('één overheid') en ten aanzien van de inhoudelijke opgave ('integrale aanpak van opgaven het landelijke gebied') – in de praktijk gestalte krijgt, hoe daarop reflectie op gang kan worden gebracht, en hoe de inzichten daaruit gedeeld kunnen worden binnen het programma om bij te dragen aan de uitvoering ervan. Daarbij is de wens geuit om de eindresultaten van het onderzoek eind 2020/begin 2021 beschikbaar te hebben, bij de afronding van het programma IBP VP.

Het PBL pakt het verzoek op samen met het Athena Instituut (Vrije Universiteit), vanwege de expertise van het Athena Instituut op het terrein van kennis co-creatie en de ervaringen die het heeft opgedaan met het vormgeven en uitvoeren van lerende evaluaties in samenspraak met het PBL (waaronder in het project Natuurpact, en – nu lopend – in het programma Regiodeals). De lerende evaluatie waar deze samenwerking voor is, vindt overigens plaats op nadrukkelijk verzoek van de programmaraad van het IBP VP die het lerend vermogen van het programma IBP VP wil versterken. De vernieuwing die beoogd wordt met het integreren van de bestuurlijke en de inhoudelijke opgaven vanuit een gebiedsgericht perspectief vraagt om innovatieve vormen van (beleids- en gebiedsgerichte) kennisontwikkeling die bijdragen aan het realiseren van de ambities. Het dossier- en bestuurslagen doorsnijdende perspectief van het IBP-VP brengt verschillende 'werelden' met bijbehorende werkwijzen en verwachtingen over rollen en verantwoordelijkheden bij elkaar, en er is oprechte nieuwsgierigheid naar hoe dit in een dergelijk "pionierend" programma praktisch uitpakt. Het PBL heeft vanuit haar rol als onafhankelijk kennisinstituut soms specifieke eisen, deze zullen worden benoemd als specifiek van PBL.

Het verzoek aan PBL/VU is een van drie parallelle verzoeken om het lerend vermogen van het programma IBP Vitaal Platteland te versterken. Het verzoek aan PBL komt vanuit de interbestuurlijke themagroep Kennis en Onderzoek. Daarnaast is er vanuit de interbestuurlijke themagroep Leren door Doen een communicatietraject en een community of practice (CoP) opgezet door Wing die vier keer per jaar in 'werkplaatsen' bij elkaar komt.

Een lerende evaluatie vindt plaats gedurende het beleidsproces (ex-ante / ex-durante), zodat de kennis die het oplevert direct door de betrokkenen gebruikt kan worden. Stakeholder betrokkenheid en communicatie zijn essentieel voor een lerende evaluatie. Daarom zullen we in paragraaf 6.3 ingaan op de afstemming tussen PBL/VU en de door Wing georganiseerde community of practice en het communicatietraject.

3 Centrale vragen en concepten

Het PBL en het VU Athena instituut hebben in samenspraak met het programma IBP Vitaal Platteland, waar het IPO, het Rijk, VNG en Unie van Waterschappen aan deelnemen, een eerste aanzet voor de onderzoeksvragen voor de evaluatie opgesteld. In fase 1 gaan we deze onderzoeksvragen toetsen en waar nodig aanpassen. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen maken wij een opsplitsing naar een aanpak voor de eerste fase en de mogelijkheden daarna (zie hoofdstuk 5).

Vragen

De **lerende evaluatie** beoogt de bijdrage te onderzoeken van de interbestuurlijke aanpak aan het realiseren in de praktijk van de geïntegreerde inhoudelijke ambities voor de opgave Vitaal Platteland, om daar, middels het evaluatieproces dat vorm krijgt in samenspraak met de diverse betrokkenen, zelf aan bij te dragen. Om dit te doen stellen we de volgende hoofdvraag:

Hoe krijgt de interbestuurlijke samenwerking in de praktijk van het IBP VP vorm? Is deze samenwerking effectief in de ogen van betrokkenen, gegeven de inhoudelijke opgaven die betrokken partijen formuleren? Hoe kan deze samenwerking effectiever?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden kijken we naar interbestuurlijke samenwerking in de context van de beoogde structurele verandering (een vitaal platteland). Met interbestuurlijke samenwerking als onderzoeksobject bedoelen we dat we onze analyse richten op a) horizontale samenwerking, tussen verschillende sectoren in een bestuurslaag; b) verticale samenwerking, tussen verschillende bestuurslagen; en c) op de samenwerking tussen bestuurslagen en maatschappelijke actoren, en richten we deze analyse op de manier waarop actoren zich tot elkaar verhouden. Het gaat in deze evaluatie om de omgang van de actoren met elkaar in vormen van interbestuurlijke samenwerking om de opgave aan te pakken.

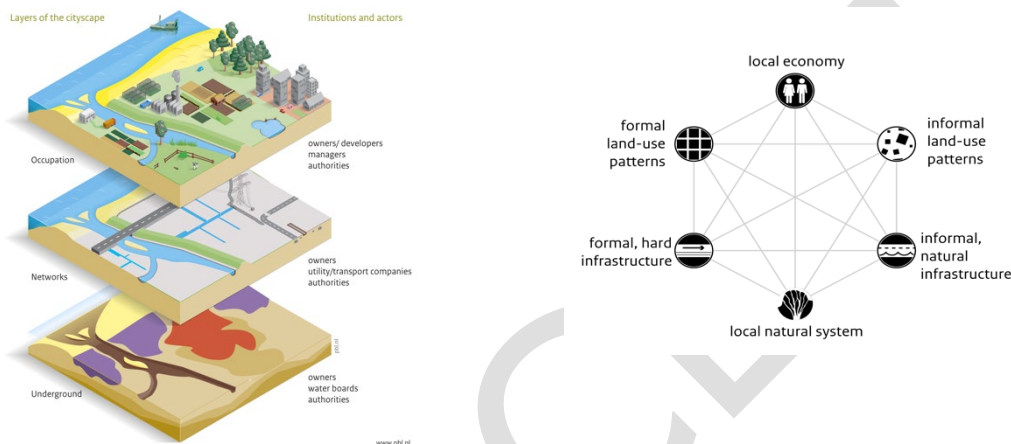
We gaan er hierbij vanuit dat de betrokken actoren verschillende ideeën hebben over wat de opgave is en over de beste strategie om de opgave te realiseren. We gebruiken hiervoor het concept van de **Theory of Change** (ToC). Een ToC is een weergave van de impliciete en expliciete aannamen over hoe het handelen van verschillende actoren zal leiden tot de beoogde verandering. Een belangrijk onderdeel van de lerende evaluatie is om de ToC's van verschillende stakeholders te expliciteren en met elkaar te confronteren in een dialoog tussen de betrokkenen, om daarmee overeenkomen en verschillen in de verwachtingen en aannames tussen uiteenlopende partijen over hoe de opgave te realiseren helder te krijgen (zie voor verdere uitwerking hoofdstuk 5).

De hoofdvraag valt uiteen in enkel sub-vragen. Sub-vragen 1 en 2 gaan respectievelijk over het expliciteren van de verschillende beelden over de *opgave* en over de beste *strategie* om de opgave te realiseren.

1. Welke opgaven beogen betrokkenen op gebiedsniveau te realiseren, en hoe vertalen zij deze in inhoudelijke ambities ten aanzien van structurele verandering per gebied in het programma Vitaal Platteland?
 - a. Wie zijn per gebied betrokken, en waarom? Hoe zoeken zij onderling verbinding en betrekken zij (potentieel) relevante actoren?

- b. Hoe interacteert de wijze waarop de opgaven (als combinatie tussen uitdagingen en ambities) per gebied worden geformuleerd met de opgaven zoals geformuleerd op programmaniveau en andere Rijksopgaven?
- c. Waar liggen uitdagingen per gebied wat betreft samenwerking tussen bestuurslagen en met maatschappelijke actoren voor het realiseren van de inhoudelijke ambities?

We kijken naar verschillen en overeenkomsten tussen de opvattingen over de opgaven (tussen gebieden onderling en op programmaniveau). Uitdagingen worden geformuleerd als leervragen op een **Dynamische Leeragenda**, om zo het leren door de betrokkenen tijdens de evaluatie te bevorderen (zie voor verdere uitwerking hoofdstuk 5). Bij het beantwoorden van sub-vraag 1 wordt een koppeling gemaakt tussen inhoudelijke en bestuurlijke opgaven. De **lagenbenadering** zoals gepresenteerd in de PBL-publicatie over de omgevingswet kan behulpzaam zijn bij de analyse van de verschillende beelden die actoren hebben over de samenhang tussen inhoudelijke en bestuurlijke opgaven (zie figuren 2 & 3).



Figuur 2 lagenbenadering en figuur 3 relatieschema morfologie en instituties (PBL 2018b)

2. Wat voor strategieën worden ingezet op gebiedsniveau om de inhoudelijke ambities te realiseren, en in hoeverre sluiten deze aan bij de ideeën over structurele verandering op het programmaniveau?
 - a. Welke 'Theories of Change' liggen ten grondslag aan de uitwerking van het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland op gebiedsniveau? In hoeverre herkennen en delen betrokken gebiedsactoren elkaars 'Theories of Change', zowel binnen als tussen gebieden?
 - b. Welke 'Theory of Change' ligt ten grondslag aan de uitwerking van het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland op programmaniveau? In hoeverre herkennen en delen de gebiedsactoren deze 'Theories of Change' en vice versa?

Bij de beantwoording van sub-vraag 2 kijken we naar de congruentie tussen opvattingen over problemen, oplossingen en onderliggende normatieve en strategische overwegingen, en verwachtingen over de eigen rol en mogelijkheden ("bestuurslogica"), en reflecteren we met betrokkenen op verschillen tussen ToC's. Belangrijk onderdeel van een *lerende* evaluatie is **frame reflectie**, waarbij betrokkenen worden uitgedaagd te reflecteren op hun formulering van problemen en oplossingen (zogenaamd "eerste-orde leren") en de normatieve en strategische overwegingen en verwachtingen over de eigen rol en mogelijkheden waarop die zijn gebaseerd ("tweede-orde leren"), onder meer door ze uit te nodigen zich in de positie van de ander te verplaatsen en te begrijpen vanuit welke kader (frame) deze actoren keuzes maken, prioriteiten stellen, etc. Bij een complexe opgave zoals vitaal platteland, waarbij zoveel verschillende actoren, sectoren, bestuurlijke lagen, en factoren zijn betrokken is dit essentieel voor het welslagen van het programma.

Antwoorden op onderzoeksvragen 1 en 2 geven input voor het formuleren van lessen met betrekking tot het vormgeven van interbestuurlijke samenwerking in het kader van het realiseren van een vitaal platteland. We zoeken naar inzichten in de condities waaronder succesvolle samenwerking plausibel is. En we kijken naar de manieren waarop overheden responsief zijn t.a.v. de bestuurlijke uitdagingen die er spelen in de gebieden in de context van de beoogde transformatie (en de daaraan gekoppelde inhoudelijke opgaven). Op gebiedsniveau betekent dit dat we kijken naar aanwezige mechanismen om de uitdagingen ten aanzien van interbestuurlijke samenwerking te identificeren en hoe daarop te reageren. Op nationaal niveau willen we vaststellen wat er nodig is, nationaal, om regionaal gedifferentieerd te reageren.

3. Welke lessen kunnen we trekken op basis van de onderzochte cases voor het vormgeven van interbestuurlijke samenwerking bij het realiseren van oplossingen voor integrale inhoudelijke opgaven in het programma Vitaal Platteland?
 - a. Welke condities zijn bepalend om strategieën voor het realiseren van integrale inhoudelijke opgaven effectief in te zetten in een bestuurlijk complexe setting?
 - b. Wat stimuleerde in de onderzochte cases reflectie op de eigen werkwijze en op het vermogen om probleempercepties en strategieën van relevante anderen te integreren de eigen werkwijze om inhoudelijke ambities te realiseren ("institutioneel leren")? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor het bevorderen van dergelijk institutioneel leren, zodat interbestuurlijke samenwerking (beter) kan bijdragen aan het behalen van gezamenlijke inhoudelijke ambities?
 - c. Via welke mechanismen worden in de onderzochte cases de uitdagingen ten aanzien van interbestuurlijke samenwerking geïdentificeerd, en hoe wordt daarop gereageerd? Hoe kan het effect van interbestuurlijke samenwerking op integrale opgaven denkbaar worden vergroot (middels versnellen en opschalen)?
 - d. Welke handelingsperspectieven zien betrokkenen op basis van deze analyse van het IBP, voor de verschillende overheden, actoren op zowel korte als langere termijn?

Tenslotte onderzoeken we welke rol het IBP VP programma heeft gespeeld en kan spelen bij het vormgeven van interbestuurlijke samenwerking in het kader van het realiseren van oplossingen voor integrale inhoudelijke opgaven. Het programma beoogt (het leren over) interbestuurlijke samenwerking in het kader van plattelandontwikkeling te bevorderen. Dit doet zij o.a. door zich te organiseren in werkgroepen, de inzet van vier verbinders, het organiseren van een Community of Practice, het financieren van (delen van) 15 gebiedsprocessen (inclusief de sturing die daarvan uit gaat), en de keuze voor een lerende evaluatie. De vraag is nu welke rol deze verschillende programma elementen hebben gespeeld in het verbeteren van de interbestuurlijke samenwerking.

4. Welke rol spelen de verschillende elementen van het programma IPB VP in het verbeteren van de interbestuurlijke samenwerking, in het kader van de inhoudelijke opgaven die de partijen zien in relatie tot vitaal platteland?

4 Lerend evalueren

4.1 Waarom lerend evalueren voor IBP Vitaal Platteland?

De verzoekers hebben uitdrukkelijk om een lerende evaluatie gevraagd, omdat dit aansluit bij het doel dat ze met het onderzoek voor ogen hebben: inhoudelijk en conceptueel leren (over interbestuurlijke samenwerking en integratie van opgaven naar een vitaal platteland), deze kennis te kunnen opschalen, en hetgeen geleerd direct in hun beleidspraktijk te kunnen

Tekstkader 3 Het verschil tussen lerende en klassieke evaluaties

De naam zegt het al: in een lerende evaluatie komen leren en evalueren samen. In 'klassieke' evaluaties worden successen en mislukkingen van beleid in beeld gebracht en voorzien van een oordeel. Een oordeel achteraf kan echter niet meer helpen om een proces bij te sturen of te verbeteren. De lerende evaluatie komt voort uit onvrede over de bruikbaarheid van de resultaten van klassieke evaluaties. In een lerende evaluatie vindt de evaluatie al tijdens het proces plaats. Er is veel ruimte om te leren en bij te sturen. Dit leren vindt plaats op twee niveaus: (1) de beleidspraktijk en (2) de onderliggende opvattingen en veronderstellingen over doelen, instrumenten en problemen (beleidstheorie). Ook is de oordeelsvorming dynamisch: er wordt niet keihard afgerekend op vooraf gestelde doelen, want de doelen kunnen tijdens het proces veranderen. In de woorden van bestuurskundigen Edelenbos en Van Buuren (2006), "een lerende evaluatie is niet zozeer het systematisch langs een van tevoren uitgezet traject een gewenst doel bereiken, als wel het vanuit een open grondhouding, vertrekkend vanuit globale onderzoeksdoelen, op een intelligente en creatieve wijze omgaan met de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in een voortdurend veranderende werkelijkheid". In een lerende evaluatie komen evaluator en geëvalueerden of gebruikers gezamenlijk tot betekenisgeving en verbetering. De evaluator anticipeert, reageert en reflecteert voortdurend op de bij de evaluatie betrokken actoren.

toepassen (zie het verzoek in hoofdstuk 2).

Waarom past een lerende evaluatie goed bij het IBP VP?

Het PBL en het Athena Instituut zijn het eens met de verzoekers dat een lerende evaluatie de meest geschikte aanpak is, gegeven de vraag- en doelstelling en het karakter van het programma.

Het IBP heeft een sterk zoekend en innovatief karakter: het wil uit de sectorale aanpak komen en uit de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. De aanpak en doelen worden nog vastgesteld en zullen blijven wijzigen tijdens het traject door opgedane ervaringen. Daarnaast is de opgave (een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland) integraal en complex, waarbij de afgesproken ambities betrekking hebben op meerdere domeinen (waaronder landbouw, natuur, economie en samenleving). De doelen zijn abstract: wat is een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland? De invulling zal gaandeweg komen, met variaties tussen verschillende gebieden. Dit biedt een kans om veel te leren, en brengt tevens de noodzaak mee dat te doen. Immers, een integrale benadering van opgaven vraagt om een nieuwe, gezamenlijke aanpak middels bestuurlijke samenwerking, en dat vergt dat betrokkenen leren. 'Leren' in dit verband betekent reflectie op

de eigen werkwijze, en op de aannames en ideeën omtrent problemen, oplossingen en de eigen rol bij het adresseren daarvan (zie ook Loeber, 2018).

Het programma is net gestart en kent een relatief korte looptijd, waardoor een doelmatigheidsanalyse niet realistisch is. Er zal nog maar beperkt effect te zien zijn. Daarnaast is een evaluatie ten tijde van een (nieuw) beleidsprogramma per definitie een procesevaluatie, zoals bijvoorbeeld lerend evalueren. Op basis van logische redeneringen en plausibiliteit (afgeleid uit bestaande kennis en ervaringen) kunnen uitspraken over potentiële effecten worden gedaan. Daarmee ligt het accent in deze evaluatie op het bevorderen van leren door de partijen die betrokken zijn bij het programma IBP Vitaal Platteland en die een interbestuurlijke samenwerking nastreven gerelateerd aan het realiseren van de opgaven in de gebieden.

4.2 Conditie lerende evaluatie

Voor een lerende evaluatie is het van belang te kennisbehoefte van beleidsbetrokkenen te achterhalen en welke waarden zij met de lerende evaluatie nastreven. Gedurende het onderzoek kan gevolgd worden in hoeverre deze waarden worden gerealiseerd en/of welke aanpassingen nodig zijn om deze waarden te kunnen realiseren.

Een succesvolle lerende evaluatie hangt af van 4 condities:

- het betrekken van de 'juiste' stakeholders: cruciale partijen identificeren en 'meenemen' in de evaluatie
- De betrokkenheid van stakeholders: een lerende evaluatie vraagt inspanning en de bereidheid om te reflecteren op wat doorgaans voor vanzelfsprekend wordt gehouden
- Heldere communicatie tussen onderzoekers en stakeholders (zie communicatie)
- Een goede afstemming tussen het beleidsproces en het onderzoek

De selectie en de betrokkenheid van de stakeholders ligt bij het programma IBP Vitaal Platteland. PBL/VU adviseert over het soort en de diversiteit van stakeholders. Het streven is om stakeholders zoveel mogelijk binnen de kaders en kanalen van het programma te benaderen, om het beroep op hun tijd te beperken.

Wat zijn de uitdagingen bij een lerende evaluatie?

Uit de literatuur blijkt dat het samenbrengen van verschillende zienswijzen op evalueren in één aanpak onderzoekers en beleidsbetrokkenen voor uitdagingen stelt. Een eerste uitdaging bij een lerende evaluatie is het betrekken van de 'juiste stakeholders', dat wil zeggen een brede set actoren waaronder zowel de makers van beleid als diegenen die worden beïnvloed door beleid.

Ten tweede ligt een grote uitdaging in het samenbrengen van leren en verantwoorden. Leren vergt een vertrouwde omgeving en openheid om ervaringen te delen, terwijl een evaluatie juist spanning en geslotenheid kan oproepen vanwege angst voor afrekening op (onvoldoende) resultaten. Dit kan zorgen dat stakeholders zich gaan verantwoorden, in plaats van leren.

Een derde uitdaging volgt hieruit en betreft de borging van de wetenschappelijke onafhankelijkheid van onderzoekers. Om afstemming met de beleidspraktijk te verzorgen en leren te faciliteren bouwen onderzoekers constructieve relaties op, en vertrouwen, met de beleidsbetrokkenen. Een dergelijke nauwe band tussen onderzoekers en betrokkenen kan een kritisch-afstandelijke opstelling van de eersten ten opzichte van de laatsten compromitteren. Omdat voor een lerende evaluatie een dergelijke relatie absoluut noodzakelijk is, is het zaak om in de evaluatie-opzet waarborgen voor onafhankelijkheid en kritische distantie in te bouwen.

Dit doen we enerzijds door onze analyse uit te werken vanuit een **kritisch discoursanalytisch perspectief** (Fairclough, 2004; Schmidt, 2006; Van Dijk, 2015). Dat wil zeggen dat we ons kritisch verhouden tot het discours waarvan betrokkenen zich bedienen bij het vorm geven aan het IBP VP. Taal is immers niet simpelweg een neutraal 'medium' waarmee een idee wordt overgedragen of een fenomeen beschreven; het gebruik van bepaalde woorden – een bepaald discours – draagt zelf bij aan de constructie van die ideeën en fenomenen. Beschikbare discourses 'disciplineren' actoren om op een bepaalde manier te denken en te handelen en sluiten daarmee andere manieren van denken en handelen uit (De Krom en Muilwijk, 2018, p.19; cp. Arts & Buizer 2009). Dergelijke discourses worden door betrokkenen geïnternaliseerd en ongerefleeteerd gebruikt. Het is aan de onderzoekers om die kritische reflectie aan de dag te leggen, en niet zonder meer in de analyse mee te bewegen met het discours van de geïnterviewden. In de praktijk betekent dit dat we niet alleen vragen stellen als: "Hoe definiëren betrokkenen "vitaal platteland"?; wat verstaan zij onder "één overheid"? etc , maar ook "waarom definiëren betrokkenen iets in bepaalde termen?; Hoeveel ruimte is er om het in andere termen te begrijpen?" omdat in discourses macht vervat zit (Fairclough, 2004) waar we ons als onderzoeker van bewust moeten zijn.

Lerend evalueren vraagt dus een bijzondere werkwijze van onderzoekers: verschillende aanpakken samenbrengen vergt dat onderzoekers kunnen schakelen tussen diverse rollen. Dat vraagt om een bepaalde sensitiviteit voor de context waarin ze werken (Edelenbos en van Buuren, 2005). De ervaringen met de lerende evaluatie van het Natuurpact laat twee nieuwe uitdagingen zien voor deze methode (Folkert et al, 2018). Een succesvolle toepassing vraagt om een goede interactie met de verzoekers, zodat beleidsambtenaren zich willen verbinden met en inzetten voor het onderzoek. Participatie van bestuurders is van belang voor goed eigenaarschap en doorwerking van de bevindingen. Tot slot vergt een toepassing op nationale schaal van deze methode een goede afbakening om het onderzoek hanteerbaar te houden. Door de interactie met de beleidspraktijk bestaat de kans dat de onderzoekers de leerbehoeften uit de beleidspraktijk willen beantwoorden. Omdat leren vooral plaats vindt op concreet niveau, kan dit leiden tot een grote hoeveelheid onderzoek en/of hoge kosten.

Kortom, de lerende evaluatie vereist niet alleen van de onderzoekers, maar ook van de externe verzoekers en de beleidsbetrokkenen een belangrijke inspanning (Folkert et al. 2018). Het vraagt om eigenaarschap, commitment, de wens en openheid om te willen leren, de bereidheid daar zelf actieve bijdragen aan te leveren en de kennis die het oplevert met andere te willen delen. De lerende evaluatie wordt alleen een succes als aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Om het vormgeven van deze voorwaarden in de praktijk te bevorderen zal ook een Dynamische Leeragenda (DLA) voor het evaluatieteam worden bijgehouden. Het monitoren en bespreken hiervan helpt bij het **emergent design** proces van de evaluatie, het expliciteren van dilemma's (en daarmee transparantie in gemaakte keuzes), en het vormgeven van de benodigde voorwaarden. Vragen die bijvoorbeeld nu op de DLA van ons als evaluatieteam staan zijn:

- 1) Hoe kunnen we omgaan met verschillende opvattingen over en verwachtingen van de term evaluatie in het kader van de lerende evaluatie? (evaluatie in de zin van uitspraak doen over het al dan niet behalen van harde doelen)
- 2) Dynamisch (en integraal) programmeren is een kernbegrip in IPB VP. Hoe kunnen we als PBL dynamisch en integraal programmeren ten aanzien van de inhoudelijke kennis waar op verschillende momenten en op verschillende plekken behoefte aan is?
- 3) Hoe zorgen we ervoor dat we onze oren niet teveel laten hangen naar verzoekers /actoren in de gebieden, terwijl we ook willen meebewegen en aansluiten bij het proces van stakeholders?

- 4) Hoe zorgen we ervoor dat we alle 15 gebieden voldoende meenemen, terwijl we vanuit haalbaarheidsoogpunt de diepte in willen in een klein aantal gebieden?

Sommige vragen zijn 1^{ste} orde vragen en zullen zich gaandeweg vanzelf oplossen (bijvoorbeeld vraag 4) terwijl andere vragen een meer systemisch karakter hebben (bijvoorbeeld vraag 2) en hoogstwaarschijnlijk op de DLA zullen blijven staan, wellicht in een andere, preciezer geformuleerde, vorm.

CONCEPT

5 Aanpak

5.1 Aanpak

Hoe gaan we de lerende evaluatie aanpakken

De lerende evaluatie wordt in twee fasen opgedeeld. Fase 1, loopt van maart 2019 tot februari 2020, draait om het bepalen van het evaluatiekader. Fase 2, lopend in 2020, wordt voorbereid gedurende fase 1 draait om het uitvoeren van het evaluatieonderzoek. Het tijdspad en de producten staan puntsgewijs samengevat in de laatste paragraaf.

Wat gaan we doen?

Ten eerste kijken we voor de eerste onderzoeksvraag in een aantal casussen naar de inhoudelijke opgaven zoals deze gedefinieerd worden door betrokkenen (bottom-up). Daarbij analyseren we hoe verschillende actoren verbinding zoeken en waarom. Bij het analyseren van de gebiedsstrategieën komen ook inzichten naar voren die laten zien of de opgaven geformuleerd in het IBP Vitaal Platteland aansluit bij wat gebieden doen. Met andere woorden, welke mate van congruentie is er met betrekking tot verschillende doelen op regionaal en nationaal niveau. Tot slot kijken wij hier naar de uitdagingen die actoren tegenkomen, tussen verschillende bestuurslagen en maatschappelijke partijen. De uitdagingen worden onder andere zichtbaar gemaakt middels de methode van een Dynamische Leeragenda (zie tekstkader 4), die het ook mogelijk maakt om uitdagingen en leervragen te monitoren door de tijd heen. Ten tweede is onderwerp van onderzoek de strategieën die gebieden hanteren om de inhoudelijke ambities te realiseren. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de methodiek Theory of Change, die mogelijkheid geeft om verschillende inzichten (bijvoorbeeld van verschillende actoren) over gebiedsstrategieën bij elkaar te brengen (zie tekstkader 4). Vergelijking van de Theory of Change op programmaniveau en op gebiedsniveau brengt inzicht in de mate van congruentie tussen het (nationale) programma IBP Vitaal Platteland en de praktijk (in de gebieden).

Ten derde moeten de lessen van de casussen vertaald worden naar het brede IBP Vitaal Platteland programma. Zodra inzichten over de problemen en uitdagingen en over de strategieën om inhoudelijke ambities aan te pakken naar voren zijn gekomen, wordt hierop gereflecteerd met alle gebieden en het programmamanagement (zie ook tabel 1 kwaliteitscriteria in relatie tot de vormgeving van het leerproces). Dit is kenmerkend voor een lerende evaluatie, maar levert dus ook nieuwe inzichten.

Tabel 1: kwaliteitscriteria in relatie tot de vormgeving van het leerproces (bron: PBL)

Kwaliteitscriteria leerproces	Vormgeving leerproces
Het leerproces: vergroot de maatschappelijke robuustheid van de evaluatie	door gezamenlijke betekenisgeving van resultaten door beleidsbetrokkenen, maatschappelijke organisaties en onderzoekers
versterkt de betrouwbaarheid van de evaluatie	door het systematisch combineren van verschillende kennisbronnen (triangulatie)
bevordert eigenaarschap van de evaluatie uitkomsten	door het gezamenlijk vast- en bijstellen van het evaluatiekader
faciliteert beleidsvernieuwingen en maatschappelijke veranderingen	door het ontwikkelen en testen van concrete handelingsperspectieven in relatie tot de resultaten van de evaluatie

Hoe gaan we dit doen?

Bij het IBP Vitaal Platteland zijn de exacte doelstellingen per gebied en voor het programma als geheel niet van te voren vast te leggen. Ook de aanpak wordt gaandeweg en bottom-up ontwikkeld. Hierdoor is het niet mogelijk om de evaluatie uit te voeren op basis van tevoren vastgestelde uitkomsten. Tegelijkertijd is er wel een (dynamisch) raamwerk nodig om richting te geven aan de lerende evaluatie. Een Theory of Change (ToC) biedt een dynamisch raamwerk. De ToC biedt ook de mogelijkheid verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden, zoals de probleemdefinitie door verschillende actoren, expliciet maken van strategieën om inhoudelijke opgaven verder te brengen en reflectie tussen programmaniveau en gebiedsniveau. Daarnaast gebruiken we de methodiek van de Dynamische Leeragenda (DLA) om uitdagingen te expliciteren en te monitoren. Dit maakt het mogelijk het leerproces te volgen en te bevorderen. Zowel de ToC en de DLA wordt opgesteld voor zowel de casussen als het programma als geheel. De ToC wordt in eerste instantie opgesteld met behulp van documentanalyse, waarna reflectie plaats vindt met de gebieden en programmamanagement.

De DLA ontstaat door de reflectie, wanneer uitdagingen naar voren komen en in de vorm van leervragen op de Leeragenda komt.

Tekstkader 4 Uitgangspunten Theory of Change en Dynamische Leeragenda

Theory of Change (ToC)

Een ToC beschrijft de relatie tussen de activiteiten, de directe effecten en (gewenste) uitkomsten van een programma vanuit het perspectief van (groepen) betrokkenen. Bij het reconstrueren van een ToC worden ook de onderliggende aannames en normatieve argumenten in kaart gebracht, die aan de opvattingen over de relatie tussen problemen, oplossingen en doelen te grondslag liggen. Een belangrijk uitgangspunt van een ToC is dat er niet één 'ware' theorie over de werking van het programma bestaat, maar dat verschillende actoren hier verschillende (aanvullende, maar soms ook tegengestelde) gedachten over kunnen hebben die, gebaseerd op voortschrijdend inzicht, ook nog eens kunnen veranderen. Een ToC wordt daarom niet opgesteld door de evaluatoren, maar in samenspraak met betrokkenen. Een eerste reconstructie van een ToC is onderwerp van gezamenlijke reflectie, waarna deze kan worden bijgesteld. Op die manier is een ToC een 'vehikel' om leren, in de zin van reflectie op het eigen denkkader en dat van anderen, te bevorderen. Een ToC wordt niet alleen gebruikt als evaluatiekader, maar ook om het gesprek te voeren over gewenste en mogelijke uitkomsten van een programma en de mechanismen die daarvoor zorgen. Zo wordt leren in het programma bevorderd met de ToC. Een specifiek onderdeel om het leren te stimuleren is het vertalen van de belangrijkste beoogde veranderingen in indicatoren. Deze worden niet, zoals in klassieke evaluaties het geval kan zijn, opgesteld door de evaluatoren, maar door de betrokkenen zelf, als onderdeel van het evaluatiekader.

Bij het IBP Vitaal Platteland hebben we niet te maken met één Theory of Change, maar met meerdere ToC's. Het zich ontwikkelende en bottom-up sturende karakter van het programma maakt dat elk gebied en het nationale programma eigen ToC's ontwikkelen. De uitdaging voor het maken van het evaluatiekader is om de gezamenlijkheid te vinden in de ToC's.

Dynamische Leeragenda (DLA)

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

Deze DLA spiegelen en verrijken we vervolgens met de overige gebieden om tot een Dynamische Leeragenda voor alle gebieden te komen. Dit doen we op de werkplaats en mogelijk met behulp van surveytechnieken.

Door de DLA te volgen kunnen we identificeren welke hardnekkige vragen er spelen in de verschillende gebieden en op programmaniveau, en welke strategieën de actoren inzetten om om te gaan met de uitdagingen. Hardnekkige (2^{de} orde) leervragen zijn vragen die langer op de DLA blijven staan, omdat ze niet makkelijk op te lossen zijn door één actor, binnen één bestuurslaag, in één domein en derhalve heel passend bij de doelstellingen van het IBP Vitaal Platteland programma en de lerende evaluatie. De DLA laat ook zien welke leervragen in gebieden en niveaus overeenkomstig zijn; deze generieke leervragen lenen zich uitstekend voor diepere reflectie tijdens werkplaats (CoP) bijeenkomsten.

De reflectie op ToC en opstellen van de Dynamische Leeragenda gebeurt driemaal door de lerende evaluatie heen, om veranderingen te kunnen monitoren. De combinatie van Theory of Change en Dynamische Leeragenda geeft PBL/VU de mogelijkheid om met het programma (landelijk en de gebieden) een gezamenlijk evaluatiekader op te stellen.

Casus selectie

Het IBP Vitaal Platteland kent vijftien gebieden. Het maken van een Theory of Change en een Dynamische Leeragenda voor alle vijftien gebieden is gegeven de beschikbare doorlooptijd niet mogelijk. PBL/VU zal daarom vier of vijf gebieden diepgaand analyseren en op basis daarvan met alle gebieden naar een gezamenlijk evaluatiekader toewerken.

De casus dienen de mogelijkheid te creëren voor het bestuderen van interbestuurlijke samenwerking rond inhoudelijk integrale opgaven, en inzichten te genereren die eveneens relevant zijn voor niet-onderzochte gebieden. Dat wil zeggen dat ze geselecteerd worden volgens het principe van 'maximum variation': *"To obtain information about the significance of various circumstances for case process and outcome; e.g., [selecting] three to four cases that are very different on one dimension: size, form of organization, location, budget, etc."* (Flyvbjerg, 2011, p.307). Gegeven de strekking van het IBP Vitaal Platteland zijn de selectiecriteria gericht op a) de mate van interbestuurlijke samenwerking, en b) de breedte van de inhoudelijke problematiek (zie figuur 4: Assenstelsel van selectiecriteria.)

Om richting te geven aan de selectie zijn alle gebieden grofweg aan de hand van deze twee assen geduid. Aangezien overal vier overheden (zouden moeten) samenwerken gaat de as "bestuurlijk breed" over de hoeveelheid aan betrokken gemeenten, provincies, waterschappen en het aantal betrokken maatschappelijke partijen. De "breedte van de opgave gaat" over de diversiteit en integraliteit van opgaven die men in het gebied wil oppakken (bijvoorbeeld alleen kringlooplandbouw, of ook bodemdaling, en/of recreatie, leefbaarheid, alternatieve ketens etc.). PBL/VU maakt op basis van dit assenkruis en de gebiedsplannen zoals die bekend zijn in april 2019 een shortlist. Op 9 mei 2019 wordt deze lijst voorgelegd bij het Startseminar, en kan deze worden aangevuld. Tijdens het maken van de shortlist kijkt PBL/VU naar (mate van) de betrokkenheid en benodigde interactie van alle overheidslagen en maatschappelijke partijen en naar de uitwerking en detaillering van de gebiedsplannen. PBL/VU zoekt gebieden "waar energie op zit", met tijd voor en de bereidheid tot leren. Tegelijkertijd zoekt PBL/VU diversiteit in het type gebied, de opgave en geografische spreiding.

		INHOUD			
		Breed	Smal		
BESTUURLIJK		Breed	Smal		
Veenweide	Breed	Achterhoek	Hollands-Utr veenweide		
Veedicht		ZW Delta		Niet te beoordelen	
duurzame landbouw		van Gogh		Groningen natuurinclusief	
natuur en samenleving		ZO zandgronden		Wieden Weerribben	
		Twente		Food Valley	
	Smal		Amsterdam Wetland		
		Friese veenweide	Drents plateau		
		Heuvelland	Nieuw Land		
			Eems Dollard		

Figuur 4 Assenstelsel van selectiecriteria

De voorgestelde casussen worden benaderd via de LNV verbinders. De uiteindelijke keuze om deel te nemen ligt bij hen (de voorgestelde gebieden), aangezien het voor een lerende evaluatie van groot belang is dat beleidsmakers zich betrokken voelen en tijd hebben voor interactie met onderzoekers.

5.2 Planning en producten

Zoals hierboven aangegeven is de selectie van de casus zodanig dat de bevindingen daaruit mutatis mutandis ook relevant zijn de overige gebieden. Om deze bij de discussies te betrekken worden bevindingen vanuit een casus systematisch voorgelegd aan wat we noemen de "tweede kring": vertegenwoordigers van de andere gebieden en het nationale programma IBP Vitaal Platteland.

Fase 1 (maart 2019 - februari 2020)

In fase 1 staan drie activiteiten centraal. Ten eerste voeren we een stakeholder- en krachtenveldanalyse uit van de in de verschillende bestuurslagen betrokken instituties. Ten tweede maken we een eerste versie van de ToC/DLA op niveau van het nationale programma IBP Vitaal Platteland niveau en gebiedsniveau. Ten slotte stellen we een gezamenlijke evaluatiekader op.

Voor de ToC/DLA op programmaniveau voeren we documentanalyse uit en organiseren we een reflectieworkshop met de werkgroep Kennis. Voor de ToC/DLA op gebiedsniveau voeren we een documentanalyse uit en organiseren we een multi-stakeholder workshop in elk van de vier of vijf gebieden.

Opbangsten:

- Een ToC en DLA van het programma (IBP VP) en van de gezamenlijke gebieden
- Inzicht in verschillen en overeenkomsten tussen actoren, gebieden en niveaus met betrekking tot de (gewenste) uitkomsten van het programma, percepties van de manier waarop uitkomsten kunnen worden gerealiseerd en uitdagingen die men ziet
- Toegenomen eigenaarschap met betrekking tot het programma, de gebiedsambities en de (inhoud van de) evaluatie bij de tot dan toe betrokken stakeholders

Het gezamenlijke evaluatiekader noemen we nadrukkelijk 'gezamenlijk'; het moet echt gebaseerd zijn op de vragen die er leven in de praktijk. Op deze manier kan de evaluatie optimaal kan bijdragen aan het vormgeven van de programmadoelen in de praktijk. Bovendien schept het evaluatiekader helderheid in de beoogde doelen voor verschillende actoren. Het is de (inhoudelijke) basis voor het verder opbouwen van een kennisinfrastructuur voor vraagstukken rondom interbestuurlijk samenwerken en het realiseren van een vitaal platteland.

Het gezamenlijk evaluatiekader wordt ontwikkeld op basis van de eerste twee activiteiten en een workshop met de werkgroep Kennis, waarin ook de onderzoeksvragen verder worden aangescherpt.

Opbangsten:

- Een gezamenlijk, gedeeld en gedragen evaluatiekader

Fase 2

(Afronding van fase 1 is een voorwaarde voor uitvoering van fase 2. De invulling van fase 2 is afhankelijk van de resultaten van fase 1.)

In fase 2 volgen we twee sporen. Ten eerste voeren we casuonderzoek uit in de geselecteerde gebieden. We zullen kritisch reflecteren op de ToC/DLAs door deze te spiegelen aan literatuur en ervaring van elders. Op basis van de ToC en de daarin vastgestelde indicatoren,

zullen we voortgang evalueren (zowel op uiteindelijke uitkomsten als op geïdentificeerde procescondities). Ook wordt onderzocht welke strategieën men inzet voor de leervragen op de DLA. Dit doen we door (interactieve) interviews, documentanalyse, stakeholder- en krachtenveld analyse, workshops/dialogosessies en literatuuronderzoek.

Ten tweede monitoren we de ToC/DLA op programmaniveau en brengen we de kennis uit de casussen samen in relatie tot gedeelde vragen in de 15 gebieden. Dit doen we door de tussentijdse bevindingen uit de casussen te reflecteren in de CoP en door inzichten te delen met alle stakeholders, onder andere via een vissenkomsessie (tijdens of naast de CoP). Daarnaast kunnen surveys bij de vijftien projectleiders om te identificeren in hoeverre leervragen en (aannames in de) ToCs worden gedeeld en om prioriteiten voor verdieping te selecteren.

Opbrengsten:

- Inzicht in het potentieel effect van het IBP Vitaal Platteland en bijbehorende mechanismen (voor zover mogelijk)
- Inzicht in strategieën voor het omgaan met leervragen, bijvoorbeeld in relatie tot barrières in de interbestuurlijke samenwerking, integraal werken in een gesegmenteerde wereld, tegenstrijdige wet- en regelgeving
- Handelingsopties voor de betrokken actoren voor het optimaliseren van de IBP VP aanpak en het dichterbij brengen van de doelen

5.3 Puntsgewijze planning en producten

Fase 1: maart 2019 – februari 2020

Fase 1a is begonnen met het gesprek met de verzoekers op 9 april 2019 en het startseminar van het project op 9 mei 2019.

Producten fase 1a

- Startseminar en verslag (mei 2019).
- Afgerond plan van aanpak.

Fase 1b

- Explicitering theories of change (gebieden en programma), stakeholder- en krachtenveldanalyse, literatuurstudie en dialoog.

Producten fase 1b

- Product: Explicitering fase 2 in oktober/november 2019 (nov 2019).
- Product: concept gezamenlijk evaluatiekader (nov 2019) Dit is de basis voor het verdere onderzoek.
- Product: Gezamenlijke dynamische leeragenda (nov 2019)
- Producten worden afgerond en gepubliceerd voor feb 2020

Afronden fase 1

- Midterm seminar en verslag (eind 2019). Tijdens het midterm worden de producten: het concept gezamenlijk evaluatiekader en de concept dynamische leeragenda besproken, net als de invulling van fase 2 en ideeën voor de borging van het gebruik van de resultaten.

Fase 2: februari 2020 – december 2020

Fase 2 wordt gedefinieerd in het najaar van 2019 met de (concept) resultaten van fase 1 als basis. De exacte invulling van fase 2 wordt vastgesteld na het midterm seminar in november 2019. Voor als nog:

Producten fase 2

- Product: Eindrapport (december 2020)
- Tussenproducten ntb – onder andere de reflecties op ToCs en de DLA, maar denk ook aan kennis aan tafel

Eindrapport is sterk afhankelijk van afloop fase 1. Na fase 1 – in overleg met verzoekers en stuurgroep:

- Selectie / prioritering te volgen onderwerpen
- Vertalen gezamenlijk evaluatiekader naar indicatoren
- Begin maken met monitoring lerend vermogen interbestuurlijke samenwerking / inhoudelijke opgaven

Streven is eindrapport met uitspraken over potentieel effect (plausibiliteit) inclusief aanbevelingen en handelingsopties.

Afronden fase 2

- Eindseminar eind 2020. Hier wordt het eindrapport in concept besproken en de mogelijkheden voor het invullen van een eventueel vervolg.

CONCEPT

6 Projectorganisatie

6.1 Projectorganisatie

De projectorganisatie voor de lerende evaluatie wordt opgebouwd in ringen. De basis vormt het kernteam: projectleiding van PBL en de VU. Zij brengen zowel inhoudelijke expertises (in fase 1: landbouw, natuur en landelijk gebied, in fase 2: ntb) als expertise voor lerende evaluaties. Daar omheen beschikt het PBL over expertise in andere domeinen en overig onderzoek waar gebruik van gemaakt kan worden.

Het projectteam wordt aangestuurd door:

- Twee supervisors: Ton Dassen, hoofd sector Informatie, Data en Methoden (IDM) en Olav Jan van Gerwen, hoofd sector Natuur en Landelijk Gebied (NLG)
- Een interne stuurgroep (inclusief PBL directeur Hans Mommaas, de twee eerdergenoemde supervisors en de (plv)sectorhoofden van betrokken PBL sectoren)
- Naast de stuurgroep organiseert het projectteam de eigen kritiek:
 - Intern:
 - Door schriftelijke reviewrondes op de (tussen-)producten
 - Door discussies op basis van tussenproducten in de PBL community of practice multilevel/multi actor (MLMA)
 - Met een intern klankbord met collega's van andere lerende evaluaties
 - Intern/extern: door het houden van seminars
 - Het startseminar is gepland voor april 2019
 - Het midterm seminar zal voor de start van fase 2 worden gehouden
 - Het eindseminar zal plaatsvinden in november 2020.
 - Extern: kritische reflecties door een drietal onafhankelijke wetenschappelijke reviewers
 - Extern: bij de inhoudelijke klankbordgroep van de verzoekers (de werkgroep Kennis en Onderzoek van het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland bestaande uit LNV, IPO, VNG en UvW). De inhoudelijke klankbordgroep komt gedurende de looptijd van het project eens in de drie maanden bij een om te reflecteren op de voortgang, richting en (tussen-)producten.

Het project interacteert verder nog met de werkplaatsen georganiseerd door Wing en het communicatietraject. Zowel de werkplaatsen (community of practice) en het communicatietraject zullen zoveel mogelijk gebruikt worden om bevindingen te delen, te toetsen, te spiegelen en te verrijken.

6.2 Communicatie

Een lerende evaluatie vraagt om transparante en gestructureerde communicatie gedurende het onderzoekstraject met alle betrokken partijen. Alle betrokkenen moeten tijdens deze evaluatie op de hoogte zijn van alle belangrijke tussentijdse bevindingen gedurende het leertraject.

Om te zorgen dat de bevindingen uit de Lerende Evaluatie goed landen bij de diverse doelgroepen en belanghebbenden is het wenselijk een gezamenlijk communicatieplan te maken. Hierin worden tijdig keuzes gemaakt over de benutte communicatiekanalen. Daarnaast

worden hoofdboodschappen en sub-boodschappen richting diverse doelgroepen tijdig worden afgestemd. Hierbij worden afspraken gemaakt met communicatieadviseurs van LNV, IPO, VNG en UvW. Tevens worden communicatiekanalen van het projectteam gebruikt om opgedane kennis gedurende het traject met het netwerk te delen, zowel gedurende het onderzoeksproces als aan het slot.

Regie

Regie op het communicatienetwerk van deelnemende partijen is wenselijk, zodat communicatie is afgestemd en er geen ruis ontstaat. Vanwege het directe contact met de projectleiding en de lead van het PBL in het onderzoekstraject, ligt de regie bij het PBL.

Impact vergroten

Gedurende het onderzoeksproces moet worden nagedacht op welke wijze de bevindingen worden gepresenteerd, bijvoorbeeld door middel van filmpjes van bijzondere cases, wat gedurende het proces kan worden uitgevoerd.

6.3 Rollen en verantwoordelijkheden

Het PBL en VU Athena Instituut voeren de lerende evaluatie uit in interactie met het programma IBP Vitaal Platteland, waarin het IPO, Rijk, VNG en Unie van Waterschappen zitten. Het programma bestaat uit zowel de landelijke activiteiten als de activiteiten in de gebieden. In de evaluatie zijn verschillende rollen voor PBL/VU en de betrokkenen bij het programma IBP Vitaal platteland voorzien. Het gaat hierbij om het opstellen, uitwerken, uitvoeren en analyseren en publiceren van de uitkomsten in het onderzoek.

Verantwoordelijkheden PBL

In de samenwerking tussen het PBL en de VU is het PBL is verantwoordelijk voor het eindproduct. Het PBL is verantwoordelijk voor het afstemmingsproces met de externe verzoekers en een transparante verwerking van het inhoudelijk commentaar van de externe verzoekers en de wetenschappelijke reviewers op de eindrapportage. Het PBL is inhoudelijk onafhankelijk en de wetenschappelijke kwaliteit staat voorop. De kwaliteitsborging zal plaatsvinden door middel van het interne PBL proces van interne reviews en seminars, gekoppeld aan externe onafhankelijke wetenschappelijke reviews.

De lerende evaluatie is op verzoek van het IPO, Rijk, VNG en Unie van Waterschappen. Het PBL voert dit verzoek uit conform de aanwijzingen voor de planbureaus (zie bijlage 1).

Uitwerken van de onderzoeksmethode: PBL/VU is verantwoordelijk voor de onderzoeksmethoden. De VU richt zich hierbij specifiek op de methodes gericht op leren. Ze zullen de lerende evaluatie methode toepassen en de kwaliteit ervan borgen.

Opstellen van het evaluatiekader: PBL/VU zal samen met het programma IBP Vitaal Platteland het gezamenlijk evaluatiekader opstellen dat de basis zal vormen voor het evaluatieonderzoek. Het PBL is verantwoordelijk voor het eindproduct.

Dataverzameling (uitvoering): PBL/VU voert het onderzoek uit. Voor het verzamelen van de verschillende gegevens zijn zowel het PBL en de VU als het programma IBP Vitaal Platteland verantwoordelijk. De commitment van deze partijen om zelf actief een bijdrage te leveren aan het verzamelen van data is absoluut noodzakelijk voor de uitvoering van het onderzoek.

Analyse en betekenisgeving: PBL/VU is verantwoordelijk voor de analyse van de gegevens en de formulering van de bevindingen. PBL/VU zullen samen met het programma IBP Vitaal Platteland de resultaten bespreken om te komen tot gezamenlijke betekenisgeving en handelingsperspectieven.

Opstellen van de rapportage (rapportage): PBL/VU stelt op basis van bovenstaande activiteiten de eindrapportage op. Naast het hierboven beschreven afstemmingsproces zullen tussenproducten en het eindconcept van het rapport worden voorgelegd aan en besproken met de externe verzoekers. Dit betekent dat PBL/VU de werkgroep Kennis en Onderzoek van de externe verzoekers per kwartaal op de hoogte brengt van de inhoudelijk voortgang. Daarnaast zal PBL/VU het conceptrapport en de conceptbevindingen ter commentaar voorleggen aan de externe verzoekers en zal PBL/VU aangeven hoe het commentaar hierop is verwerkt. Het PBL is eindverantwoordelijk voor de inhoud van de rapportage. PBL/VU zal de precieze opzet en tijdsduur van de commentaar voor het conceptrapport in overleg met de externe verzoekers nader vorm geven. Het moment van publicatie van het eindrapport zal in afstemming met de externe verzoekers worden bepaald. Alle door het PBL en de VU opgestelde documenten zullen openbaar worden gemaakt.

Overige actoren:

WING organiseert de werkplaatsen (CoP) en faciliteert daar de mogelijkheid voor de lerende evaluatie om opgehaalde kennis te delen, te spiegelen en te verrijken met vertegenwoordigers van de gebieden en vier overheden, zoals de LNV verbinders. De Community of Practice of de werkplaats dient zo breed mogelijk over de gebieden en betrokken overheden vertegenwoordigd te zijn, regelmatig samen te komen en open te staan voor het leren en de lerende evaluatie. Dat laatste is natuurlijk niet af te dwingen, maar kan het uitvoeren van een lerende evaluatie wel verhinderen. Het vraagt in ieder geval om goede opkomst en voldoende diversiteit in aanwezigheid, zodat alle betrokken overheden voldoende vertegenwoordigd zijn.

Communicatiebureau het communicatiebureau organiseert de communicatie binnen het interbestuurlijke programma Vitaal Platteland. Het creëert hierbij kanalen waarbinnen de lerende evaluatie (tussentijdse) resultaten kan delen met de betrokkenen.

LNV verbinders de LNV verbinders hebben een dubbelrol als verbinders tussen de gebieden en de (rijks-)departementen en als geëvalueerden in de lerende evaluatie. Dit vraagt een intensieve betrokkenheid. Daarnaast hebben PBL/VU onderzoekers aanspreekpunten nodig om de gebieden te kunnen benaderen. We stellen voor dat de LNV verbinders voor ons deze contactpersonen zijn.

Werkgroep Kennis en Onderzoek Programma IBP Vitaal Platteland Een vaste betrokkenheid vanuit het landelijke IBP Vitaal Platteland-programma bij de interactie met dit onderzoek is nodig om het leervermogen te borgen. Een vaste kern bij de gezamenlijke leersessies is nodig om daadwerkelijk inzichten te kunnen opbouwen. Wij stellen voor om de Werkgroep Kennis en Onderzoek deze vaste rol te geven en eenmaal per drie maanden met hen kritisch te reflecteren.

Verzoekers Betrokkenheid van de IBP VP ambassadeurs (voor PBL/VU de verzoekers) en betrokkenheid van bestuurders en leidinggevenden in de gebieden geven de lerende evaluatie de basis voor actieve betrokkenheid in de gebieden en bij de verschillende overheden (en de departementen en sectoren van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten). Ze zijn noodzakelijk om te helpen om partijen te motiveren mee te doen, tijd en aandacht eraan te besteden en de resultaten van de lerende evaluatie over het voetlicht te brengen.

6.4 Hoe borgt PBL/VU de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het lerende evaluatieonderzoek?

De lerende evaluatie zorgt ervoor dat de onderzoekers (evaluatoren) meer dan bij een reguliere evaluatie interactiemomenten hebben met beleidsbetrokkenen. Deze interactie brengt een extra uitdaging om ongewenste beïnvloeding van de resultaten en bevindingen te voorkomen. Hoe kan PBL in zo'n situatie de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het onderzoek borgen? We doen dat bij de opdrachtformulering en vraagstelling, bij de keuze van onderzoeksmethoden, bij het vaststellen van de conclusies en bij het publiceren van het onderzoek. Hieronder gaan we daar verder op in.

Bij de opdrachtformulering en vraagstelling?

PBL werkt volgens de aanwijzingen op de planbureaus (Staatscourant, 2012, zie bijlage 1). Deze aanwijzingen geven de juridische en financiële kaders die de inhoudelijke onafhankelijkheid van het PBL borgen. Het PBL & de VU zullen voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek de onderzoeks- en leervragen van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in kaart brengen, de vraagarticulatie door de werkgroep kennis van de verzoekers en gesprekken met de externe verzoekers. Op basis hiervan zal het PBL en de VU een onderzoek ontwerp (afbakening, vraagstelling en aanpak) uitwerken en aanscherpen. Dit ontwerp zal getoetst worden via interne kwaliteitscontroles middels een startseminar. Hiermee is de onafhankelijkheid van het onderzoek ontwerp geborgd. PBL geeft een reactie op het commentaar van de verzoekers en geeft daarbij gemotiveerd aan welke aanpassingen we op basis van deze input wel of niet doorvoeren.

Bij het vaststellen van de conclusies?

In de lerende evaluatie vindt veel interactie plaats tussen de onderzoekers en mensen in de beleidspraktijk. De onderzoekers faciliteren hierbij het leerproces en bouwen vertrouwensrelaties met de beleidspraktijk, om zodoende kennis ten behoeve van de evaluatie te vergaren. Deze interactie zou kunnen leiden tot beïnvloeding van onderzoeksresultaten. Om de objectiviteit van het onderzoek te waarborgen zullen we collega-onderzoekers (inhoudelijke experts) die niet aanwezig waren bij leersessies actief bij het onderzoek betrekken (via seminars en expertjudgements) bij oordeelsvorming. Daarbij geven we aan welke aanpassingen we op basis van input van stakeholders wel of niet doorvoeren. We leggen de criteria en de onderbouwing van de aanpassingen vast in verslagen en delen deze met de betrokkenen. Voor de onderbouwing van bevindingen raadplegen we verschillende bronnen (ook wel triangulatie genoemd) om verschillende opvattingen in evenwicht te brengen en tot betrouwbare resultaten te komen.

Bij de publicatie van het onderzoek?

Het PBL en VU Athena zullen dit onderzoek uitvoeren op basis van de interne kwaliteitsprocedure. Dit betekent dat dit project een interne review zal krijgen middels een start, mid-term en eindseminar waarbij collega-onderzoekers die niet bij het onderzoek zijn betrokken en externen het onderzoeksmateriaal bespreken. Het PBL management reviewt het rapport intern. Voor de borging van de wetenschappelijke kwaliteit zal het conceptrapport ook extern gereviseerd worden door enkele (circa 2 à 3) vooraanstaande wetenschappers met expertise op het gebied van platteland-, natuur-, landbouw-, bestuurskunde en participatieve evaluaties.

BIJLAGEN

CONCEPT

Bijlage 1: Aanwijzingen voor de Planbureaus

Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus

De minister-president, Minister van Algemene Zaken,
Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
Besluit:

Artikel 1

Vastgesteld worden de bij deze regeling gevoegde 'Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

Artikel 2

Deze regeling treedt in werking op het moment dat de besluiten houdende de intrekking van het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving en houdende de intrekking van het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau in werking treden.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

Aanwijzingen voor de planbureaus

§ 1. Algemene bepalingen en toepassingsbereik

Aanwijzing 1

In deze aanwijzingen wordt verstaan onder:

- a. *eerst verantwoordelijke minister*: minister onder wiens gezagsbereik een planbureau valt;
- b. *de Staten-Generaal*: de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal of de commissies uit die Kamers;
- c. *planbureau*: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving of Sociaal en Cultureel Planbureau;
- d. *verzoek*: vraag aan een planbureau tot het uitvoeren van werkzaamheden die niet in het werkprogramma zijn opgenomen;
- e. *werkprogramma*: programma van de in dat begrotingsjaar uit te voeren werkzaamheden, uit te brengen wetenschappelijke producten en overzicht van de voor die werkzaamheden en producten benodigde capaciteit.

Toelichting

Onderdeel b: Fracties en ook individuele fractieleden vallen niet onder deze definitie. Waar in de aanwijzingen wordt gesproken over een verzoek van de Staten-Generaal of van een Kamercommissie is dat dus altijd een verzoek waartoe een meerderheid van Kamer of commissie

heeft besloten.

Onderdeel c: Planbureaus hebben binnen het kennis- en adviesstelsel van de overheid een bijzonder functie. Typisch voor planbureaus is dat ze, anders dan bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en departementale kenniscentra zoals het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, vanuit hun specifieke invalshoek intersectoraal en interdepartementaal functioneren. Planbureaus voeren zowel beleidsrelevant als strategisch onderzoek uit. Op het moment van vaststellen van de onderhavige aanwijzingen zijn er drie planbureaus, te weten het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Aanwijzing 2

Deze aanwijzingen worden in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hun gezagsbereik werkzame dienstonderdelen en personen.

Toelichting

Deze aanwijzingen zijn uitsluitend van toepassing op de ministers en staatssecretarissen en de personen die werkzaam zijn onder ministeriële verantwoordelijkheid. Aangezien planbureaus onder het gezagsbereik van een minister vallen, moeten de ambtenaren van planbureaus deze Aanwijzingen voor de Planbureaus in acht nemen en kan de minister overigens ook, voor zover deze aanwijzingen het niet uitsluiten, alle aanwijzingen geven die hij dienstig acht.

§ 2. Juridische verankering

Aanwijzing 3

De eerst verantwoordelijke minister neemt het planbureau op in het organisatiebesluit van zijn ministerie.

Toelichting

Een planbureau is onderdeel van een ministerie. Ingevolge het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 is de minister belast met de organisatie van zijn departement, met inachtneming van het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde kader voor de organisatie en formatie van de ministeries. Een onder een minister ressorterende dienst als een planbureau dient dus bij ministerieel besluit te worden gereguleerd. Het organisatiebesluit van het ministerie is de geëigende plaats om vast te leggen dat een planbureau onderdeel van dat ministerie is.

Aangezien de planbureaus in de organisatiebesluiten worden gereguleerd, zijn het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving (Stb. 2001, 488) en het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau (Stb. 1973, 175) ingetrokken. Ten aanzien van het CPB kan de volgende kanttekening worden geplaatst. Het CPB wordt genoemd in de wet van 21 april 1947, Stb. H 127, houdende de voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan. De strekking van die wetsbepalingen is beperkt. De wet betreft vooral het Centraal Economisch Plan en niet het functioneren van het CPB. Mede gezien de historie wordt deze wet gehandhaafd.

In het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) is de rechtspositie van rijksambtenaren geregeld. In het ARAR is, in samenhang met artikel 4, tweede lid, onder I, van het Reglement van Orde van de Ministerraad, geregeld hoe de benoeming, de schorsing of het ontslag geschiedt van een ambtenaar die het ambt van lid van de topmanagementgroep (zoals de directeur van een planbureau) of die het ambt van lid van de Algemene Bestuursdienst (zoals de onderdirecteur van een planbureau) vervult. Op grond van artikel 3 van het ARAR kan bij of krachtens wet van het ARAR worden afgeweken. Voor de benoeming, schorsing of ontslag van directeuren en onderdirecteuren van het PBL en SCP gold in het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving en het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau een van het ARAR afwijkende regeling. Met het intrekken van deze besluiten is op de benoeming, schorsing of ontslag van een directeur en onderdirecteur van het PBL en SCP voortaan het ARAR van toepassing.

In de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan geldt tevens een van het ARAR afwijkende regeling. Ten behoeve van de harmonisatie van de benoeming, schorsing en ontslag van de directeuren en onderdirecteuren van de planbureaus zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een voorstel tot wijziging van deze wet voorbereiden.

§ 3. Functioneringsvoorwaarden

3.1. Onafhankelijkheid

Aanwijzing 4

Een minister of staatssecretaris geeft het planbureau geen aanwijzingen over de door het planbureau te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages van het planbureau.

Toelichting

Planbureaus hebben enerzijds een onafhankelijke wetenschappelijke positie en functioneren anderzijds als overheidsorganisatie. Planbureaus vallen onder het gezagsbereik en de verantwoordelijkheid van de eerst verantwoordelijke minister. Dit betekent dat de eerst verantwoordelijke minister de beleidsmatige en beheersmatige (met name de financiële en personele aspecten) zeggenschap over de verantwoordelijkheid voor het planbureau heeft. Planbureaus kunnen in meer of mindere mate tevens onder het gezagsbereik van een andere minister of staatssecretaris komen te vallen, indien zij opdrachten voor hen uitvoeren of indien zij jaarlijks een vast budget van hen ontvangen. Het is evenwel essentieel dat de planbureaus wetenschappelijk onafhankelijk kunnen functioneren.

Daarom is in aanwijzing 4 bepaald, dat ministers en staatssecretarissen zich dienen te onthouden van het geven van aanwijzingen over de onderzoeksmethoden en over de inhoud van de rapportages van het planbureau. Het begrip ‘rapportages’ dient ruim te worden opgevat.

Aanwijzing 5

De eerst verantwoordelijke minister voorziet, na overleg met de directeur van het planbureau, in een uit onafhankelijke leden bestaande commissie die verantwoordelijk is voor:

- a. het toezicht op de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van het planbureau, waaronder in ieder geval de zorg voor periodieke visitaties wordt verstaan, en
- b. het toezicht op de maatschappelijke relevantie van het werk van het planbureau.

Toelichting

De eerst verantwoordelijke minister dient te voorzien in het toezicht op het onder zijn verantwoordelijkheid vallende planbureau. Hij moet derhalve, na overleg met de directeur van het planbureau, een commissie instellen waarin de twee in Aanwijzing 5 genoemde taken zijn belegd.

Het is aan de eerst verantwoordelijke minister zelf om te bepalen hoe de commissie wordt in- en samengesteld. Vereist is echter wel, dat de commissie uit leden bestaat die niet ongeschikt zijn aan de eerst verantwoordelijke minister of een andere belanghebbende minister. De commissie dient in ieder geval het wetenschappelijk niveau van het planbureau te bewaken. Dit wordt in ieder geval gedaan door periodiek een visitatie te organiseren. Bij visitaties worden, al dan niet gelijktijdig, de wetenschappelijke kwaliteit alsmede de beleidsmatige en de maatschappelijke relevantie van de producten van het planbureau beoordeeld.

Voor het CPB is een dergelijke commissie op grond van de eerder genoemde Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan ingesteld, namelijk de Centrale Plan Commissie.

3.2. Werkprogramma en verzoeken

Aanwijzing 6

1. De directeur van het planbureau stemt de inhoud van het werkprogramma af met een commissie als bedoeld in Aanwijzing 5, met de eerst verantwoordelijke minister en in voorkomend geval met andere belanghebbende ministers.
2. De eerst verantwoordelijke minister kan, voor zover redelijk, aangeven welke uit te voeren werkzaamheden de directeur van het planbureau in ieder geval in het werkprogramma opneemt.
3. De directeur van het planbureau stelt het werkprogramma jaarlijks vast, gehoord het gevoelen van de ministerraad.

Toelichting

Aanwijzing 6 draagt bij aan het evenwicht tussen enerzijds de noodzakelijke inhoudelijke vrijheid van een planbureau en anderzijds de – voor de bruikbaarheid van de producten van het planbureau voor het beleid – noodzakelijke vraagsturing door de ministers.

Aanwijzing 7

1. Indien de Staten-Generaal een verzoek niet gelijktijdig met de toezending daarvan aan de eerst verantwoordelijke minister hebben toegezonden aan het planbureau, stuurt de minister een afschrift van het verzoek ongeclausuleerd en terstond aan het planbureau.
2. Een planbureau stuurt een afschrift van een verzoek van een verzoeker, niet zijnde de Staten-Generaal, door aan de eerst verantwoordelijke minister, tenzij het vertrouwelijk van aard is.

3. Een verzoek kan als vertrouwelijk worden aangemerkt indien het erop is gericht om eigen ideeën van de verzoeker te toetsen, en zolang de verzoeker zelf de vertrouwelijkheid in acht neemt.

Toelichting

Planbureaus ontvangen buiten het werkprogramma om verzoeken waarin hen gevraagd wordt werkzaamheden uit te voeren. Deze verzoeken kunnen in de eerste plaats afkomstig zijn van ministers. Daarnaast kunnen de verzoeken ook afkomstig zijn van de Staten-Generaal. In de brief van 6 april 2009 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2008/09, 31 490, nr. 20) heeft het kabinet reeds toegezegd ruimte te zullen bieden aan de beide Kamers der Staten-Generaal om een beroep te doen op de planbureaus. Planbureaus ontvangen ten slotte ook verzoeken die niet afkomstig zijn van een minister of van de Staten-Generaal, maar van bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen die programma's uitvoeren in het relevante vakgebied, internationale organisaties, politieke partijen, Kamerfracties en Europese instellingen.

Aangezien een planbureau deel uitmaakt van een ministerie en de eerst verantwoordelijke minister verantwoordelijk is voor de inzet van de capaciteit, dient een verzoek tot het verrichten van werkzaamheden formeel aan de eerst verantwoordelijke minister te worden voorgelegd. Voor verzoeken van de Staten-Generaal⁴⁾ heeft het kabinet al in zijn eerder genoemde brief van 6 april 2009 vastgelegd dat een verzoek van de Staten-Generaal gelijktijdig en ongeclausuleerd met de formele toezending aan de minister wordt toegezonden aan het planbureau. In het eerste lid is rekening gehouden met de situatie dat de Staten-Generaal hier soms geen uitvoering aan geven; bepaald is dat de eerst verantwoordelijke minister een afschrift van dat verzoek dan ongeclausuleerd en terstond aan het planbureau stuurt. Als een verzoek van de Staten-Generaal per abuis alleen aan het planbureau wordt gestuurd zal – omgekeerd – het planbureau de verantwoordelijke minister daarvan onmiddellijk op de hoogte stellen. Dit vloeit al voort uit de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Indien de Staten-Generaal een andere minister dan de eerst verantwoordelijke minister vragen een verzoek door te sturen aan een planbureau, en deze minister wil dit toezeggen, dan zal deze minister het verzoek terstond en ongeclausuleerd aan de eerst verantwoordelijke minister doorsturen.

In uitzonderlijke gevallen hoeft een planbureau verzoeken van andere verzoekers dan de Staten-Generaal niet door te sturen aan de eerst verantwoordelijke minister. Dit is in het geval indien deze verzoeken vertrouwelijk van aard zijn. De reden voor vertrouwelijkheid is om aanvragers in staat te stellen eigen ideeën te testen. Aanvragers kunnen zelf besluiten, bijvoorbeeld bij een voor hen negatief resultaat, om de vertrouwelijke verzoeken en de resultaten daarvan niet in de openbaarheid te brengen. Men moet daarbij bijvoorbeeld denken aan het doorrekenen van eigen voorstellen of tegenbegrotingen in opdracht van Kamerfracties. Ook voor sociale partners worden soms vertrouwelijk eigen ideeën op hun effecten geanalyseerd. Zodra informatie uit analyses door de verzoeker met anderen wordt gedeeld, bijvoorbeeld als deze informatie in het publieke debat wordt gebruikt, worden het verzoek en de daarvoor verrichte analyses niet meer als vertrouwelijk beschouwd en stuurt het planbureau het verzoek of het resultaat daarvan terstond door aan de eerst verantwoordelijke minister.

Functionele contacten met de Staten-Generaal

De Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (Stcrt. 1998, nr. 104) zijn en blijven van toepassing op ambtenaren die werkzaam zijn bij een planbureau. In Aanwijzing 3 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren is bepaald, dat de eerst verantwoordelijke minister op alle verzoeken vanwege de Staten-Generaal om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren van geval tot geval beslist. In de praktijk vindt de afwikkeling van dergelijke verzoeken plaats door de daartoe aangewezen departementale contactpersonen.

In het verkeer met de Staten-Generaal geven ambtenaren ingevolge Aanwijzing 5 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren slechts inlichtingen van feitelijke aard. In Aanwijzing 6 en 7 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren is reeds aangegeven, dat openbare informatie rechtstreeks door ambtenaren kan worden verstrekt, zonder tussenkomst van de minister of van de departementale contactpersoon.

Aanwijzing 8

1. Het planbureau accepteert een verzoek alleen voor zover:

4) Volgens de definitie van 'Staten-Generaal' in Aanwijzing 1 vallen onder dit begrip uitsluitend de Eerste of Tweede Kamer of de commissies uit die Kamers. In de toelichting bij Aanwijzing 1 worden fracties en ook individuele fractieleden expliciet van deze definitie uitgezonderd. Zij vallen derhalve in de categorie 'andere verzoekers'. Een verzoek van de Staten-Generaal of van een Kamercommissie is dus altijd een verzoek waartoe een meerderheid van Kamer of commissie heeft besloten.

- a. het verzoek niet strijdig is met het algemeen belang;
 - b. het verzoek niet afkomstig is van een commerciële organisatie;
 - c. het verzoek bijdraagt aan de versterking van de publieke taak van het planbureau;
 - d. het om inhoudelijke redenen, zoals de beschikbaarheid van deskundigheid en databestanden, voor de hand ligt dat het planbureau het verzoek uitvoert;
 - e. het planbureau met de verzoeker zodanige afspraken maakt, dat de inhoudelijke onafhankelijkheid van het planbureau is veiliggesteld, en
 - f. openbaarmaking van het resultaat van het geaccepteerde verzoek is gegarandeerd, tenzij het een verzoek betreft dat vertrouwelijk van aard is.
2. Bij acceptatie van een verzoek houdt een planbureau rekening met de beschikbare capaciteit.
 3. De directeur van het planbureau en de eerst verantwoordelijke minister stellen een adequate afstemmingsprocedure op inzake het accepteren van verzoeken.

Toelichting

Een planbureau is niet vrij in het accepteren van verzoeken. Het accepteren daarvan is aan de in het eerste lid en tweede lid opgenomen criteria gebonden. Aangezien de eerst verantwoordelijke minister verantwoordelijk is voor de inzet van de capaciteit, dient afstemming plaats te vinden tussen het planbureau en de minister. In het derde lid is derhalve bepaald, dat de directeur van een planbureau en de eerst verantwoordelijke minister gezamenlijk een adequate afstemmingsprocedure opstellen.

Aanwijzing 9

1. Het planbureau maakt het resultaat van zijn werkzaamheden openbaar. Het planbureau stuurt het resultaat van een geaccepteerd verzoek tevens aan de verzoeker en gelijktijdig aan de eerst verantwoordelijke minister.
2. In afwijking van het eerste lid, stuurt het planbureau de resultaten van een vertrouwelijk verzoek uitsluitend aan de verzoeker, zolang de vertrouwelijkheid van toepassing is.
3. In afwijking van het eerste lid, stuurt het planbureau het resultaat van een verzoek, indien het een verzoek betreft dat afkomstig is van de Staten-Generaal, na voltooiing naar de eerst verantwoordelijke minister. Het resultaat van het verzoek wordt terstond en ongewijzigd door de eerst verantwoordelijke minister aan de Staten-Generaal gestuurd.

Toelichting

Het eerste lid van deze aanwijzing geeft aan dat de planbureaus afgeronde werkzaamheden in principe zo spoedig mogelijk openbaar maken. De resultaten van verzoeken die vertrouwelijk van aard zijn, maken zij echter niet openbaar zolang de verzoeker zelf althans de vertrouwelijkheid ervan in acht neemt. Op vertrouwelijkheid van verzoeken is reeds in de toelichting bij Aanwijzing 7 ingegaan. De uitzondering in het tweede lid laat overigens de regels van de Wet openbaarheid bestuur onverlet.

Zodra een verzoek door het planbureau is uitgevoerd en voltooid, wordt het resultaat direct naar de verzoeker gestuurd. In geval het een verzoek van de Staten-Generaal betreft, wordt het resultaat echter door de eerst verantwoordelijke minister aan de verzoeker gestuurd. In de eerder genoemde brief van 6 april 2009 heeft het kabinet aangegeven dat een rapportage van het planbureau, gevraagd door de Staten-Generaal, door de minister waaronder het planbureau ressorteert na voltooiing terstond en ongewijzigd naar het parlement wordt gezonden. Er is daarbij geen ruimte voor noch sprake van eventuele amendementen door de minister op de rapportage. Het derde lid van deze aanwijzing geeft daaraan uitvoering. Overigens laat dit de mogelijkheid van reactie van de minister in publicatie onverlet.

§ 4. Financiële grondslag

Aanwijzing 10

1. Van de werkzaamheden die een planbureau uitvoert is minimaal 80% begrotingsgefinancierd en maximaal 20% extern gefinancierd.
2. Het eerste lid is voor het Sociaal en Cultureel Planbureau pas met ingang van 1 januari 2015 van toepassing.

Toelichting

Als onderdelen van ministeries ontvangen de planbureaus uit de departementale begroting van één of meer ministeries jaarlijks een vast budget waarvan de omvang over een langere periode vrijwel constant wordt gehouden en dat niet gerelateerd is aan specifieke opdrachten. Uit dit begrotingsgefinancierde budget worden onder meer de verzoeken die afkomstig zijn van de

Staten-Generaal gefinancierd. Ook opdrachten die verstrekt worden voor een langere periode en die zijn gefinancierd door middel van structurele gelden vanuit de begroting van decentrale overheden worden als begrotingsgefinancierde werkzaamheden gezien.

In de eerder genoemde Nota Vernieuwing Rijksdienst is de gewenste verhouding tussen begrotingsgefinancierde werkzaamheden en extern gefinancierde werkzaamheden gesteld op 80:20. Een zoveel mogelijk stabiele financieringsstructuur waarborgt wetenschappelijke onafhankelijkheid en continuïteit van productie van planbureaus. Dit betekent overigens geen garantie dat de planbureaus te allen tijde gevrijwaard zullen zijn van bijstelling van het budget of van taakstellingen voor het budgetgefinancierde gedeelte.

Overschrijding van de 20% externe financiering kan op generlei wijze leiden tot aanspraak op vergroting van het begrotingsgefinancierde deel. In het tweede lid is overgangsrecht opgenomen voor het SCP, omdat de huidige financiële situatie van het SCP nog niet overeenkomstig de 80:20 verhouding is. Zoals in de eerder genoemde brief van 6 april 2009 is aangegeven, wordt voor het SCP via een ontwikkelmodel gekomen tot de gewenste verhouding.

CONCEPT

Literatuur

Aanwijzingen voor de Planbureaus. Staatscourant 2012, 3200.

Edelenbos, J., & Van Buuren, A. (2005). The learning evaluation: A theoretical and empirical exploration. *Evaluation Review*, 29(6), 591-612.

Fairclough, N. (2004). Critical discourse analysis as a method in social scientific research. In R. Wodak & M. Meyer (Eds.), *Methods of critical discourse analysis*, London: Sage. pp. 119-138).

Fischer, Frank and John Forester, (eds) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC and London: Duke University Press.

Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. In: Norman K. Denzin and Yvonna Lincoln (eds.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage. pp 301-316.

Folkert, R., L. Verwoerd, F. Verwest (2018), Lerend evalueren navigeren tussen verantwoorden en leren. Beleidsonderzoek online. Juli 2018.

Guba, E. G. and Y. S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: SAGE.

House, E.R., & Howe, K.R. (2000). Deliberative democratic evaluation. *New Directions for Evaluation*, 85, 3-12.

IBP Vitaal Platteland (2018). Landelijke programma aanpak 2018-2021. September 2018.

Krom, Michiel de, en Hanneke Muilwijk (2018). Perspectieven op duurzaam voedsel. Pluriformiteit in debat en beleid. PBL-publicatienummer: 3153. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Kunseler, E. (2018). Government expert organisations in-between logics: Practising participatory knowledge production at the PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. Ridderkerk: Ridderprint.

Loeber, A. (2018). *Wijs worden uit het methodenpalet van het PBL: Overwegingen bij het kiezen van een project-aanpak*. Achtergrondstudie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving. Amsterdam: FMG Afdeling Politicologie, Universiteit van Amsterdam.

Overhedenoverleg van 14 februari 2018 (2018) Programmastart IBP. Samen meer bereiken als een overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda.

Patton, M. Q. (1997) *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

PBL (2016). Koers houden in de Delta, Den Haag: PBL.

PBL & WUR (2017), Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving, Den Haag: PBL.

PBL (2018a), Onderzoeksprogramma LNV Regio Envelop, Den Haag: PBL.

PBL (2018b) ZICHT OP STADSVORMING: FYSIEKE EN INSTITUTIONELE AFHANKELIJKHEDEN IN DELTA STEDEN <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2017-Zicht-op-stadsvorming-Fysieke-en-institutionele-afhankelijkheden-in-delta-steden-2871.pdf>

PBL (2019b), Onderzoeksmethode Lerend evalueren verfilmd, <https://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2019/onderzoeksmethode-lerend-evalueren-verfilmd> Den Haag: PBL.

PBL (2019b), KENNIS VOOR MEERVOUDIGE BELEIDSOPGAVEN. Reflexiviteit in publieke kennisinstellingen, Den Haag: PBL (nog te verschijnen).

Schmidt, R. (2006). Value-Critical Policy Analysis: The Case of Language Policy in the United States. In: Yanow, D. & Schwartz-Shea, P. (eds.) *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. Armonk & London: M.E. Sharpe. Pp. 300-315.

Turnhout, 2017. Integere relaties: wetenschappelijke integriteit en de verhouding tussen wetenschap en samenleving. B en M : beleid en maatschappij 44(1):58 Uitgeverij Boom.

Van der Meer, F.B., & Edelenbos, J. (2006). Evaluation in multi-actor policy processes: Accountability, learning and co-operation. *Evaluation*, 12(2), 201-218.

Van der Steen, M. et al. (2018), Opgavegericht evalueren. Beleidsevaluatie voor systeemverandering. Den Haag: NSOB.

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. Amsterdam: Athena Instituut, Vrije Universiteit.

Van Dijk, T.A. (2015). Critical Discourse Analysis. In: Tannen, D., Hamilton, H.E., & Schiffrin, D. (eds.) *The Handbook of Discourse Analysis*, Second Edition. John Wiley & Sons, Inc.

Verwoerd, L., De Wildt-Liesveld, R., & Regeer, B.J. (2017). The value of reflexive evaluation: A review of the Natuurpact evaluation (2014-2017). Athena Institute.

Verwoerd et al. (2019), The Value of a reflexive evaluation approach in the eyes of researchers, Athena Instituut (nog te verschijnen).